

Cizinecká politika vybraných zemí Evropské unie

Podkladová studie zpracovaná v rámci projektu „Expertizní činnost v prostředí cizinců, azylantů a uprchlíků v České republice“

Hana Kabeleová

Jaroslav Kučera

Klára Polednová

Irena Staňková

Institut mezinárodních studií
Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy
Praha 2001

1. Úvod

Postavení cizinců a vztah domácího většinového obyvatelstva k nim je v posledních letech ve většině zemí Evropské unie významným vnitropolitickým tématem. Obecně se očekává, že jeho význam i nadále poroste. Důvodů pro tento předpoklad lze jmenovat několik. Na prvním místě je to pokračující evropský integrační proces. Princip svobodného pohybu, který je jednou z jeho základních hodnot, dává očekávat pozvolné promíchávání národních entit a vznik jinonárodnostních ostrovů i uvnitř dosud homogenních národních společenství.

Před Evropou ovšem stojí výzvy migrace v globálním měřítku. První z nich je demografický vývoj "starého kontinentu". Již dnes vyrovnává v řadě evropských zemích (v Německu např. již přibližně od roku 1980) právě přistěhovalectví hrozící úbytek obyvatelstva a obecně se předpokládá, že tomu tak bude, a sice dokonce ve zvýšené míře, nadále. V případě Německa se předpokládá, že by bez přistěhovalectví klesl do roku 2050 počet jeho obyvatel z dnešních 82 na 60 miliónů, počet výdělečně činných osob by se snížil ze 41 na 26 miliónů. V celoevropském měřítku je v sázce konkurenceschopnost evropské ekonomiky v globální soutěži a tím i udržení vysokého sociálního standardu. Protože nepříznivý demografický trend je v Evropě všeobecný, není možné jej vyrovnávat jinak než přistěhovalectvím z mimoevropských oblastí.

Ať se Evropa rozhodne pro jakoukoliv strategii vyrovnání početního propadu své populace (pravda je, že i přistěhovačci budou stárnout a tudíž více nárokovat sociální systém, navíc se v řadě ohledů, mj. v natalitě, poměrně rychle přibližují svému okolí), bude konfrontována s dalšími faktory, jejichž ovlivnění je zatím těžko představitelné, i když nikoliv zcela vyloučené. Geografická mobilita je sice prastarým průvodním jevem lidských dějin, ale v posledních letech její vývoj nesporně získává na dynamice. Výhledy do budoucna jsou nejednou značně pesimistické. Hovoří se o globalizaci migrace, do níž bude, ať v jakékoliv pozici, vtaženo stále více regionů a zemí; očekává se její početní růst a díky moderní dopravě i poměrně rychlý pohyb na delší vzdálenosti. Nevylučuje se ztráta kontroly nad migračními pohyby. Mezi příčinami tohoto vývoje se na prvním místě uvádí pokračující růst světového obyvatelstva a s tím související růst ekonomicky aktivního obyvatelstva, které z řady důvodů (hospodářská stagnace, problematický přístup ke zdrojům, surovinám, vodě, potravinám) nenajde ve své vlasti uplatnění. Stále důležitějším faktorem se stává rostoucí zatížení životního prostředí, resp. změny klimatu, ať již souvisí se znečištěním životního prostředí či nikoliv. Poměrně novou okolností je eroze tradičních postojů a názorů a je doprovázející odcizení, provokující nejen útěk před chudobou a nezaměstnaností, nýbrž i před životními styly a sociálními strukturami, které začínají být chápány jako omezující. K "tradičním" politickým uprchlíkům se tak ve zvětšené míře přidávají "ekonomičtí" či "ekologičtí" uprchlíci (Umweltflüchtlinge). Stále více lidí neřeší útekem jen na přechodnou dobu svoji životní situaci, nýbrž hledá novou vlast. Zřejmě průvodním jevem této okolnosti je patrná feminizace migračních proudů.

Obecně se předpokládá, že Evropa, která dosud byla vystěhovaleckým kontinentem a až na výjimky (imigrace z Turecka resp. ze států severní Afriky) nepřijala větší skupiny mimoevropské imigrace, se v budoucnosti stane v globálním měřítku důležitou cílovou oblastí. Ostatně pád "železné opony" znamená přinejmenším v technickém smyslu znovuotevření tradiční migrační cesty z východu na západ.

Spíše v rozporu s těmito skutečnostmi se ovšem vyvíjejí postoje evropského obyvatelstva. Historická zkušenost, že přinejmenším západní a v jisté míře i střední Evropa z imigrace většinou hospodářsky profitovala resp. že i Evropa řešila své nahromaděné sociální a politické problémy ještě v nedávné době emigrací, dnes nehraje žádnou roli. Cizinci z východnějších či jižnějších méně rozvinutých oblastí než jakou obývá reflektující domácí obyvatelstvo jsou chápáni jako faktor nejistoty nebo dokonce ohrožení; z přistěhovalectví panuje obecně spíše strach: strach z přelidnění, z ohrožení sociálního státu, bezpečnosti či zcela obecně strach z cizoty. Proti aktivní imigrační politice stojí neschopnost nebo přímo nevěle redefinovat tradiční evropský národní stát a neochota (limitovaná ovšem zejména v případě středoevropských zemí reálnými materiálními bariérami) podělit se v zájmu budoucího rozvoje s případnými přistěhovalci o stávající sociální vymoženosti a životní standard.

Z uvedených důvodů vysvítá, že oblast politiky, která se dnes nazývá cizineckou politikou, se v nedaleké budoucnosti stane důležitou, možná jednou z nejdůležitějších oblastí politiky vůbec. Bude věcí složitější a jistě i nejednou emocionálně laděného společenského diskurzu a politické soutěže, zda se stane nástrojem sebeohrazení a paušální diskriminace či impulsem k otevření společnosti a základem promyšleného využití vývojového potenciálu lidské migrace, a to nejen s přednostním ohledem na vlastní zájmy, nýbrž i jako výraz převzetí určitého dílu globální odpovědnosti států či jejich seskupeními.

Úkolem předložené studie je charakterizovat v základních rysech vývoj postavení rozhodujících zemí Evropské unie (vzhledem k sousedství s Českou republikou bylo zahrnuto i Rakousko) v kontextu evropské migrace a vývoj jejich cizinecké resp. azylové politiky po roce 1945. Důvodem je jednak, že historická zkušenost těchto zemí může být vodítkem pro českou politiku při koncipování základní strategie cizinecké a azylové politiky i při formování postojů české společnosti k tomuto aktuálnímu a složitějšímu fenoménu. Lze rovněž předpokládat, že specifické zkušenosti jednotlivých států EU budou mít vliv na jejich postup při prosazování harmonizace cizinecké a azylové politiky v jejím rámci. Studie je prvním a vzhledem k termínům projektu poměrně narychlo udělaným krokem. Ve výhledu je její podstatné prohloubení s cílem systematizovat analýzy jednotlivých zemí a navzájem je provázat tak, aby vznikl jasný obraz vývojových paralel resp. rozdílů. Předpokládá se i zvláštní rozbor harmonizačních snah v rámci EU.

2. Evropa v kontextu migrací 20. století

Právem se poukazuje na okolnost, že Evropa již dnes může být srovnávána s klasickými přistěhovaleckými zeměmi, jako jsou např. USA, Kanada, Austrálie nebo Nový Zéland. Skutečně, podíl obyvatelstva, které se narodilo v cizině, je v některých evropských zemích srovnatelný (např. Velká Británie: 8 %, Spolková republika Německo 9 %) s USA (8 %) nebo jej dokonce podstatně převyšuje (Švýcarsko 17 %, Francie 11 %). Nicméně oprávněnost tohoto soudu nesmí zakrýt některá evropská specifika. Především jsou přistěhovalci rozmístěni značně nerovnoměrně, většina je soustředěna v západní polovině kontinentu. V zemích EU jejich počet bývá udáván na přibližně 20 miliónů. Včetně těch, kteří se narodili v cizině a získali občanství své nové vlasti, se jedná o celkem 26 miliónů osob. Obdobné údaje pro střední a východní Evropu nejsou k dispozici. Relativně vysoký podíl cizinců v některých tamních státech je však důsledkem specifického jevu v této

oblasti – rozpadu mnohonárodních federací, v jehož důsledku se rázem cizinci stalo několik desítek miliónů osob (např. na území bývalého SSSR se tato skutečnost týká odhadem 54–65 miliónů osob).

Druhou důležitou okolností je, že Evropa po dlouhou dobu zůstávala vystěhovaleckou oblastí a ne ledasjakou: v letech 1815–1930 emigrovalo do zámoří více než 50 miliónů Evropanů, což je v dějinách lidstva zřejmě bezkonkurenčně největší migrační proud. Ještě v 50. letech vykazovala Evropa pasivní migrační bilanci (ztratila 2,7 miliónu obyvatel), teprve v 60. letech zaznamenala nepatrný přírůstek přistěhovalectvím ve výši 300 000 osob. V 70. letech došlo sice k růstu (1,9 miliónu.), v následujícím desetiletí byla zaznamenána spíše stagnace (1,6 miliónu). Údaje za léta 1990–1993 ve výši 1,1 miliónu ovšem svědčí o možnosti nového, dokonce snad i skokového růstu.

Tvářnost evropské migrace byla především určována skutečností, že většina migrací byla vnitroeurospkou záležitostí, s výjimkou přistěhovalectví z Turecka a severní Afriky v poslední třetině 20. století Evropa nemá žádnou zkušenost s větší mimoevropskou imigrací.

Od druhé poloviny 19. století zná evropské prostředí především pracovní migraci ze střední a východní Evropy (zejména Poláci, Ukrajinci, Češi) do velkých industriálních center západní a střední Evropy, od konce století pak přibývají nové výrazné podněty k migraci: etnické, náboženské a politické. Určitým zlomem byla první světová válka a poválečné uspořádání. V důsledku vzniku nových států, které se chápaly vesměs jako národní státy, vznikla řada nových etnických menšin, které byly často chápány jako cizorodý prvek. Odhaduje se, že nuceným vysídlením, etnickými čistkami, repatriací apod. bylo na přelomu druhého a třetího desetiletí 20. století na nejrozličnějších místech v Evropě postiženo kolem 6 miliónů osob. Největší vlna vystěhovalectví (asi 1,5 miliónů osob) v této době byla vyvolána ruskou revolucí. Více než půl miliónu židů a politicky pronásledovaných opustilo po roce 1933 Německo resp. jím do vypuknutí druhé světové války okupované země. Nadále pokračovala v meziválečném období a během války pracovní migrace, jejím nejvýraznějším, i když specifickým momentem bylo nucené nasazení zahraničních pracovních sil v Německu, jejichž počet dosáhl v roce 1944 přibližně osmi miliónů.

I konec druhé světové války byl impulsem pro masivní přesuny obyvatelstva, které postihly především německé menšiny v zemích střední Evropy resp. obyvatelstvo někdejších východoněmeckých oblastí. Německo bylo postaveno před v novodobých dějinách bezprecedentní úkol integrovat mnohamiliónovou skupinu přistěhovalců (běžně se uvádí ca. 12-13 miliónů, z toho 8 miliónů přišlo do západních okupačních zón a 3,6 miliónů do sovětské zóny, vedle toho zůstalo zhruba 530.000 v Rakousku). Současně se z Německa a Rakouska vracelo do svých mateřských zemí přibližně 10,5 miliónů zajatců, nuceně nasazených a vězňů. Poválečné teritoriální uspořádání mělo kromě toho za následek několik dalších řízených či spontánních velkých migračních pohybů (Poláci z bývalých polských východních území, Ukrajinci z Polska, Češi a Slováci z Podkarpatské Rusi, výměna obyvatelstva mezi Maďarskem a některými okolními státy, Italové z Istrie a Dalmácie). Podstatným společným rysem poválečných migrací byla tendence k vytváření etnicky homogenních států; imigranti ve většině případů směřovali do konnacionálního prostředí.

Cílem imigrace z jiných částí světa se Evropa, a sice výlučně její západní část, stala v masovějším měřítku přibližně od počátku 60. let, kdy v souvislosti s procesem dekolonializace opustily své dosavadní bydliště podstatné části evropských populací z afrických resp. asijských zemí (především Holanďané z Indonésie, později ze Surinamu a Nizozemských Antil, Francouzi z Alžíru, Portugalci z Mosambiku a Britové z Rhodesie - dohromady se uvádí kolem 2 miliónů osob). Téměř bezprostředně na tento pohyb navázala tzv. postkoloniální migrace, v jejímž rámci přicházely do Evropy skupiny původního obyvatelstva z někdejších koloniálních území. Impulem byla zpravidla politická labilita a komplikovaná sociální situace v postkoloniálních zemích a současně i rostoucí poptávka po pracovní síle v někdejších metropolích. Charakteristickým rysem tohoto typu imigrace byla orientace podle vazeb z koloniálního období, která sebou nesla řadu politických, právních i věcných ulehčení, usnadňujících nejen vlastní přistěhování, ale i eventuální integraci do společnosti (mj. alespoň částečná znalost jazyka). Časově zůstal tento typ migrace v podstatě neomezený a trvá v různé míře dodnes.

Zhruba od poloviny 50. let zesílila opět pracovní migrace, která ve své první fázi (do roku 1973) byla pro řadu států vítaným obohacením rezervoáru pracovních sil. Zatímco někdejší koloniální státy byly v tomto ohledu dalekosáhle saturovány již zmíněnou postkoloniální migrací, orientovaly se státy bez bezprostřední koloniální minulosti (Německo, Rakousko, Švédsko) na získávání pracovních sil v méně rozvinutých zemích jižní Evropy na základě zvláštních mezistátních smluv. První vlna těchto "gastarbeiterů" pocházela z Itálie, Španělska, Portugalska a Řecka, později ze států Maghrebu, z Turecka a bývalé Jugoslávie. Odhaduje se, že internacionalizace pracovního trhu přivedla alespoň krátkodobě do západní Evropy přes 30 miliónů lidí. V důsledku ropné krize přijala od roku 1973 většina hostitelských států opatření k zastavení této imigrace. Přes všechny snahy ovšem počet cizinců v západní Evropě nadále rostl. Vedle pokračující imigrace zejména rodinných příslušníků cizinců k tomuto vývoji přispěla i jejich vyšší natalita. Novým jevem bylo, že hospodářský rozvoj a uvolnění politických poměrů v některých jihoevropských zemích nejenže přiměly řadu jejich občanů k návratu z ciziny, ale přilákaly imigranty ze severoafrických zemí a zčásti i z Balkánu a východní Evropy (Polsko, Bulharsko, Albánie). Od 80. let měly i jihoevropské země, stejně jako západní Evropa již od 60. let, pozitivní migrační bilanci.

Zvláštní a od 80. let dynamicky rostoucí skupinou imigrantů byli uprchlíci. Nejednalo se pochopitelně o nový jev. Expanse SSSR směrem na západ vyvolala již ve 40. letech vlnu politické emigrace ze zemí střední a východní Evropy. Politicky a později i sociálně motivovaný uprchlický proud do západní Evropy resp. severní Ameriky, který měl po výrazných krizových otřesech komunistických režimů, charakter exodu (např. téměř 200 000 Maďarů po roce 1956, ca. 170 000 Čechů a Slováků po srpnu 1968, 250 000 Poláků po vyhlášení výjimečného stavu v roce 1980; sem patří i emigrace přibližně 400 000 etnických Turků z Bulharska do Turecka na přelomu let 1989/90), neustal prakticky až do roku 1989.¹ Po celou poválečnou dobu tvořili určitou část uprchlíků občané států třetího světa.

¹ Zvlášť silný byl díky specifickým podmínkám pohyb mezi oběma německými státy. Do roku 1961 překročilo německo-německo hranici s úmyslem se trvale usadit kolem 3,5 Mio. osob. Pasivní bilanci v této výměně vykazovala NDR, která do roku 1961 ztratila více než 1 Mio. obyvatel. Specifikou ovšem bylo, že ve Spolkové republice nebyli bývalí obyvatelé NDR chápáni jako uprchlíci ve smyslu mezinárodních konvencí, a proto jim nadále nebude věnována pozornost.

K prudkému nárůstu uprchlíků došlo v průběhu 80. let. Dokladem je růst žádostí o politický azyl v západoevropských státech, který stoupl z 65 000 osob v roce 1983 na 693 000 v roce 1992. Vlivem zostření podmínek poklesl jejich počet v roce 1996 na 287 000, v následujících letech ovšem měl opět stoupající tendenci: v roce 2000 dosáhl počet žádostí o azyl ve státech Unie 408 000. Největší poválečnou vlnu uprchlíků v Evropě vyvolaly události v bývalé Jugoslávii, jejichž vlivem opustilo svá bydliště, zčásti na přechodnou dobu, přes 5 miliónů osob, z toho 1 milión odešel do západní Evropy, kde na 700 000 z nich bylo uznáno (někteří jen na omezenou lhůtu) za politické uprchlíky. Počet uprchlíků v Evropě byl na počátku roku 2001 udáván na 2,4 miliónu, z toho 1,7 miliónu se nacházelo na území států EU.

3. Analýza vybraných evropských zemí

3.1. Německo

Postavení Německa v kontextu migračních pohybů v Evropě se v průběhu 20. století podstatným způsobem proměnilo: z kdysi vystěhovalecké země se dnes stala jedna z nejdůležitějších cílových zemí na kontinentě, která od konce 80. let 20. století – zčásti díky specifickým podmínkám – přijala více imigrantů a uprchlíků než ostatní Evropa dohromady.

Počet cizinců na území Spolkové republiky, tedy osob, které narodily v cizině, nejsou německého původu a nemají německé státní občanství, dosáhl ke konci roku 1997 celkem 7,31 miliónů (8,9 % celkového počtu obyvatelstva). Nejvíce z nich bylo původem z Turecka (2,107 miliónů), z bývalé Jugoslávie (1,208 miliónů, z toho 721 000 občanů Svazové republiky Jugoslávie, 281 000 občanů Bosny a Hercegoviny a 206 000 Chorvatů), dále z Itálie (607 000) a Řecka (363 000).² Čtvrtina všech cizinců žijících na území SRN byla občany zemí EU, nejvíce Italů (33 %), Řeků (20 %) a Rakušanů (10 %). Téměř 30% cizinců žije v Německu více než dvacet let a polovina více než deset (údaj ke konci roku 1996); téměř 22 % jejich celkového počtu se vůbec narodilo již na území SRN.

Zvláštní skupinu mezi přistěhovalci tvoří uprchlíci, jichž se na území SRN nacházelo v roce 1996 celkem 1,6 miliónu. Z toho bylo přibližně 300.000 uznaných azylantů a jejich rodinných příslušníků, 330 000 žadatelů o azyl, 330 000 uprchlíků před občanskou válkou v bývalé Jugoslávii (tzv. Bürgerkriegsflüchtlinge), 103 000 tzv. smluvních uprchlíků (Kontingentflüchtlinge) resp. židovských emigrantů z bývalého SSSR a 16 000 uprchlíků ve smyslu ženevské konvence z roku 1951 (tzv. Konventionsflüchtlinge). Počet kladně vyřízených žádostí o azyl je v současnosti nízký (pro rok 1997 se např. uvádí 4,9 %). Vzhledem k tomu, že díky odporu humanitárních a charitativních organizací a církví dochází spíše výjimečně k vyhoštění, zůstává valná většina odmítnutých uchazečů v Německu jako tzv. uprchlíci de facto (De-Facto-Flüchtlinge³). Jejich počet je odhadován na 500 000 osob. Počet udělených státních občanství dosáhl svého vrcholu v roce 1995 (313 000 osob), téměř z 90 % se ovšem jednalo o případy tzv. vysídlenců, tj. etnických

² Zaokrouhleno na tisíce.

³ Osoby, které nepodaly žádost o azyl nebo jejich žádost byla odmítnuta, které však z humanitárních, politických nebo právních důvodů nebyly vráceny (abgeschoben).

Němců z oblastí střední a východní Evropy, kteří mají na udělení občanství ze zákona nárok.

Pokud se týče teritoriálního rozmístění cizinců na území státu, je možné sledovat extrémní nevyváženost mezi starými a novými spolkovými zeměmi. Ze starých spolkových zemí vykazuje nejvyšší procento Hesensko (13,8 %), Bádensko-Würtembersko (12,4 %), Severní Porýní-Vestfálsko (11,1 %) a Bavorsko (9,2 %). Charakteristická je koncentrace v průmyslových aglomeracích, kde se jejich podíl v průměru pohybuje kolem 15 %. Výrazně jsou cizinci zastoupeni např. ve Frankfurtu nad Mohanem (30,1 %), Stuttgartu (24,1 %) nebo Mnichově 23,6 %. Absolutně vykazuje největší počet cizinců Berlín, resp. jeho někdejší západní sektory (446 000 osob), Mnichov (292 000) a Hamburk (292 000). Z nových spolkových zemí jediné Brandebursko vykazuje přes dvě procenta (2,4 %); i ve zdejších aglomeracích (např. Lipsko, Halle, Drážďany, Rostock) se podíl cizinců pohybuje pouze mezi 1,8 a 2,8 %.

Obecně vykazují cizinci výrazně mladší věkovou strukturu než domácí obyvatelstvo (23,2 % proti 18,9 % ve skupině do 18 let a jen 3,2 % proti 15,9 % ve skupině nad 66 let) a vyšší natalitu – v roce 1996 se cizincům na území SRN narodilo 106 000 dětí, tj. 13,3 % všech živě narozených, tedy o 4,4 % více než odpovídá klíči obyvatelstva. Cizinci, kteří v roce 1997 žili ve starých spolkových zemích, vykazovali vyšší podíl osob v ekonomicky produktivním věku (téměř 77 %) a současně i podstatně vyšší nezaměstnanost (1995 ve starých spolkových zemích 16,6 % proti zdejším průměrně 8–9 %). Největší část cizinců byla zaměstnána ve zpracujícím řemesle (verarbeitendes Gewerbe) – celkem 879 000 osob – a ve službách (bez dopravy a spojů) – 566 300 osob, přičemž obsazovali 75 % pracovních míst, o něž Němci resp. občané EU neměli zájem.

Až do druhé světové války bylo Německo vystěhovaleckou zemí (především do USA), jediným významným imigračním pohybem byly řízené přesuny příslušníků německých menšin (tzv. Volksdeutsche) z některých oblastí (okupovaná část Polska, tzv. generální gouvernement, Jižní Tyrol, Pobaltí a některé oblasti Balkánu) na konci 30. a na počátku 40. let, které ke konci války nabyly charakter evakuace německého obyvatelstva před blížící se frontou resp. vůbec charakter útěku. Přes vyhraněnou xenofobii nacionálně socialistického režimu byly po vypuknutí války a obzvláště intenzivně od roku 1941 do Německa buď naverbovány pracovní síly ze spojeneckých států nebo zavlčeny z okupovaných zemí (ať jako nuceně nasazení, váleční zajatci či oběti rasové, národnostní a politické persekuce) v rámci nuceného nasazení. S jejich trvalým usazením v Německu se však nepočítalo. Odhlédneme-li od specifického případu přijetí a integrace milionů německých uprchlíků, vyhnanců a přesídlenců především ze střední a východní Evropy, zažívalo Německo, ve skutečnosti ovšem pouze Spolková republika, silnější imigrační příliv, a sice tentokrát cizinců i v etnickém slova smyslu až od poloviny 50. let. Základem tohoto proudu byla aktivní politika získávání zahraničních dělníků (Gastarbeiter), především ze středomořských zemí (první smlouva s Itálií 1955, následuje Řecko, Jugoslávie, Portugalsko, Maroko, Španělsko, Tunís a Turecko). V roce 1973 se v Německu zdržovalo celkem 2,6 milionu zahraničních dělníků z uvedených zemí. Jejich přítomnost ovšem byla chápána jako přechodný fenomén. V listopadu 1973 bylo verbování pracovních sil v zahraničí pod vlivem ropné krize zastaveno, občané států, které nebyly členy Evropského hospodářského společenství a později Evropské unie, nesmí od této doby vstoupit na území Německa za účelem přijetí práce. Ačkoliv Spolková republika začala od počátku 80. let návrat zahraničních pracovníků dokonce finančně podporovat (Rückkehrhilfegesetz), počet cizinců v zemi zásadně neklesl. Podíl na tom měla relativně

malá motivace k návratu. Vytvoření neformálních sociálních a kulturních struktur přistěhovalců, ke kterému mezitím došlo, naopak motivovalo k příchodu další zájemce, zejména rodinné příslušníky již usedlých cizinců. Pozitivní saldo přistěhovalectví do Německa se sice v 80. letech přechodně snížilo, po pádu "železné opony" a zejména v souvislosti s událostmi v bývalé Jugoslávii ovšem nabralo téměř raketový vzestup: jestliže 1990 činilo toto saldo 376 000, dosáhlo v roce 1992 593.000 (253.000, tj. téměř polovina připadala právě na státy bývalé Jugoslávie, další výraznou skupinu představovali občané Turecka), aby do roku 1996, mimo jiné díky návratu uprchlíků z bývalé Jugoslávie, opět kleslo na přibližně 149 000 osob.

Průvodním jevem, který působil proti poklesu počtu cizinců ve Spolkové republice, byl dynamický růst počtu žadatelů o azyl od konce 70. let. V roce 1980 poprvé jejich počet přesáhl 10 000 osob, kulminoval v roce 1992 (438 000 žadatelů), aby v následujících letech postupně klesl na přibližně čtvrtinu (104 353 žadatelů v roce 1997), zčásti vlivem zpřísnění podmínek (nový azylový zákon 1991) a zčásti díky dílčímu uklidnění situace mj. především v bývalé Jugoslávii. Nicméně počtem přes 1 milión uprchlíků na svém území se řadí Spolková republika na čtvrté místo na světě mezi azylovými zeměmi (po Íránu, Zaire a Pakistánu), a je bezkonkurenčně první v Evropě – v roce 1992 připadalo ze 690.400 žádostí o azyl podaných v zemích západní a jižní Evropy na SRN téměř 64 %.

Specificky německým jevem jsou tzv. vystěhovalci (Aussiedler, někdy též pozdní vystěhovalci neboli Spätaussiedler), tedy občané německého původu především z území bývalého SSSR a zejména na počátku 90. let ve značném počtu i z Polska a zčásti i z Rumunska. Jejich příchod začal na základě zvláštních dohod již v 80. letech, po pádu "železné opony" musel být pro velký zájem regulován – od roku 1993 může být přijímáno maximálně 220.000 vystěhovalců ročně – nejméně do roku 1996 byla tato kvóta pravidelně naplňována.⁴ Ačkoliv se v tomto případě jedná o osoby německého původu, které dostávají prakticky automaticky státní občanství, svým kulturním vědomím se blíží cizincům a jsou tak i sociologicky řazeni.

Podobně jako prakticky ve všech oblastech, lišila se navzájem i cizinecká politika obou německých států. Důsledky této "duality" se v řadě ohledů projevují dodnes. Na území NDR žilo v roce 1989 191 200 cizinců (specifickou skupinu, která ovšem Německo po určité době opustila, tvořili příslušníci sovětských ozbrojených sil a jejich rodinní příslušníci v počtu 380 000 resp. cca 200 000 osob), jejich podíl na celkovém obyvatelstvu se pohyboval kolem 1 %. Největší část tvořili příslušníci komunistických zemí resp. tzv. zemí socialistické orientace, jejichž pobyt byl upraven vládními dohodami (Vietnam, Mosambik, Kuba, Polsko, Angola a Čína, z evropských zemí Polsko), v roce 1993 jim bylo přislíbena možnost zůstat. Ztratí-li však práci, musí Spolkovou republiku opustit. Dostanou ovšem finanční vyrovnání a letenku zpět do vlasti.

Až do roku 1990 byly podmínky vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a procedura udělení politického azylu upraveny zákonem z roku 1965. Významnou institucionální novinkou bylo zřízení úřadů pověřenců vlády pro integraci zahraničních pracovníků a jejich rodinných příslušníků (Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen) v roce 1987. Od konce 80. let se s rostoucím přílivem přistěhovalců a uprchlíků dostávala problematika cizinecké a

⁴ Z 220.000 vysídlenců pocházela pravidelně většina (uvádí se kolem 210.000) z bývalého SSSR.

azylové politiky stále více do středu pozornosti. Nový cizinecký zákon z roku 1990 řešil sice (a sice v pozitivnějším duchu než intendovaly některé tehdejší návrhy) hypotéky minulosti, tj. situaci cizinců a uprchlíků, kteří se již nalézali v Německu: jejich právní statut byl upevněn a byly otevřeny jisté cesty k postupné integraci, neúspěšným žadatelům o azyl, kteří žili v SRN již déle než osm let, mohlo být uděleno povolení k neomezenému pobytu, byl rovněž zrušen bezpodmínečný zákaz zaměstnávání žadatelů o azyl. V zásadě stranou však zůstala otázka postavení budoucích přistěhovalců a uprchlíků.

V souvislosti se sílící vlnou uprchlíků na počátku 90. let a rostoucími xenofóbními náladami v části německé společnosti, se tato otázka opět dostala na program politických jednání. Jejich výsledkem byl tzv. azylový kompromis z roku 1993, který zahrnoval jednak změnu čl. 16 Základního zákona (státní občanství, doplnění čl. 16a o azylovém právu), zákon o změně azylového řízení, cizineckého práva a úpravu problematiky státního občanství. V zásadě kompromis vycházel z přesvědčení, že přistěhovalectví do Německu musí být omezeno a regulováno, aby nedošlo k narušení vnitřního míru v zemi. To zahrnovalo mj. opatření ke zneužívání azylového práva. Současně však měla být poskytnuta ochrana všem skutečně politicky pronásledovaným. Nejzávažnější změny se dotýkaly azylového práva, které je v řadě případů omezeno. Především v případě příchozích z tzv. bezpečných třetích zemí (sichere Drittstaaten), v nichž je zabezpečeno respektování Ženevské konvence o uprchlících a Evropské konvence o lidských právech. Uprchlíci, kteří vstoupí na území SRN z těchto zemí (za tyto jsou uznány mj. všichni sousedé Německa), mohou sem být automaticky vráceni. Za druhé bylo omezeno azylové řízení pro uprchlíky ze zemí, které jsou usnesením spolkové vlády označeny za tzv. bezpečné země původu (sichere Herkunftsländer⁵). Za třetí bylo ulehčeno vykázání a vyhoštění v očividně neodůvodněných případech. Naproti tomu byla přijata opatření k urychlenému vyřízení starých žádostí o azyl. Jako zvláštní skupina byli vyčleněni uprchlíci před válkou a občanskou válkou (Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, též Kontingentflüchtlinge), jimž může být uděleno časově omezené povolení k pobytu. Tito uprchlíci však nesmí podat žádost o azyl. Významným opatřením je ulehčení naturalizace cizinců za určitých specifických podmínek. To se týká zejména cizinců, kteří žijí v SRN více než 15 let (další podmínkou je bezúhonnost a schopnost užít se i rodinu bez nárokování sociálních dávek). Mladí cizinci ve věku 16 až 23 let mají za určitých podmínek (osm let pobytu v SRN a nejméně šest let školní docházky zde, bezúhonnost) dokonce právní nárok na udělení občanství. V obou případech je podmínkou vzdání se státního občanství země původu. Nově upraveno bylo i postavení tzv. smluvních zaměstnanců (Vertragsarbeitnehmer), tj. zaměstnanců zahraničních firem, kteří plní určitou zakázku v Německu. Jejich počet je omezen na 100.000 osob a jejich pobyt nesmí překročit délku tří let.

Azylový kompromis těžko mohl uspokojit rozsáhlou škálu názorů na cizineckou a azylovou problematiku. Předmětem diskusí je uplatňování principu "bezpečných třetích zemí", definice forem útlaku jako důvodů k emigraci (zejména otázka útlaku ze strany nestátních institucí, pronásledování z důvodu příslušnosti k pohlaví) a konečně státního občanství – v posledním bodě zjevně sílí hlasy pro větší respektování principu ius soli, tj. místa narození jako předpokladu pro udělení státního občanství, nebo rozšíření institutu dvojího občanství. Pokračující propad demografické bilance domácího obyvatelstva, nedostatek pracovních sil resp. specialistů v některých oborech živí diskusi zejména na

⁵ Za ty platí Bulharsko, Česká republika, Ghana, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko.

téma dalšího přistěhovalectví. Jejím dílčím výsledkem je zpráva zvláštní komise spolkové vlády pro otázky přistěhovalectví (podle své předsedkyně nazývána Süssmuth-Kommission), která byla předložena v létě 2001. Zpráva vychází z toho, že bez přistěhovalectví především odborných pracovních sil ve výši přibližně 50 000 osob ročně může Německo "pohřbít své sny o růstu a modernizaci". Počítá s trvalým přistěhovalectvím 10-20.000 osob (k nim je nutné připočíst jejich rodinné příslušníky) ročně, jejichž vhodnost má být posuzována zvláštním systémem bodů⁶, dále s přijetím dalších 20 000 pracovníků ročně, a sice podle situace na trhu s časově omezeným povolením k pobytu. Kromě toho má být ročně přijato dalších 10 000 cizinců za účelem vzdělání v Německu (rozhodující jsou volná vzdělávací místa a nedostatek pracovních sil v odpovídajícím oboru), kteří mají automaticky získat právo pracovat dva roky po ukončení vzdělání v Německu – trvalé usazení v rámci první jmenované skupiny se u těchto osob do vysoké míry předpokládá. Podstatně zjednodušeno by mělo být přistěhovalectví vědců a samostatných podnikatelů s "dobrymi obchodními nápady". Značná pozornost se věnuje i integraci budoucích přistěhovalců. Především německý vzdělávací systém se má připravit na realitu, kdy v něm bude méně německých a více cizích dětí: do učebních osnov má být zahrnuta výuka němčiny pro cizince jako jejich druhého jazyka, školy mají nabízet výuku islámského náboženství v němčině apod. V Německu narozené děti přistěhovalců mají mít plnou ochranu pro vyhoštění. Přistěhovalci by ostatně měli být k integraci svým způsobem zavázáni smluvně: účast na výukovém programu (jazyková výuka, pracovní poradenství, úvod do sociálního systému, celkem 600 hodin) by měla být závazná, úspěšná účast by měla "honorována" formou např. zkrácení lhůty pro naturalizaci. Na rozdíl od dosavadní linie sociálně demokratického ministra vnitra se zpráva vyslovuje pro to, aby se jako přistěhovalci mohli přihlásit i odmítnutí uchazeči o azyl.

Budoucí osud cizinecké a azylové politiky Německa není touto zprávou zdaleka předurčen. Práce komise se sice zúčastnili i politikové z opozičních stran, nicméně jen za svou osobu a nikoliv jako jejich reprezentanti. Mezi tímto vládním (i když oficiálně zatím neschváleným) návrhem a představami opozice sice nejsou až tak podstatné rozdíly, nicméně lze předpokládat, že definitivní stanovení hlavních zásad přistěhovalecké politiky, které má být výsledkem konsensu napříč demokratickým politickým spektrem, bude dílem nějakého kompromisu. A to tím spíše, že kolem 60 % voličů SPD odmítá vyšší kvóty přistěhovalců. Navíc se rysuje ne zcela obvyklá konstelace: pro takto koncipované přistěhovalectví (dokonce s ještě vyššími ročními kvótami) jsou rozhodně zaměstnavatelské svazy, zatímco odbory se netají určitou skepsí a mluví o nutnosti mobilizace domácího potenciálu pracovních sil. Nové akcenty do diskuse (především důkladnější kontrola totožnosti cizinců, vztah k muslimským komunitám obecně apod.) vnesly i události 11.9.2001 a světový boj proti terorismu

⁶ Celkem 100 bodů. Věk maximálně 45 let (nejvíce 20 bodů, optimální věk je 25 let), vzdělání (5-20 bodů, nejžádanější je vysokoškolské vzdělání, zohledňuje se též absolvování německého vzdělávacího systému a všeobecná poptávka po dané kvalifikaci na pracovním trhu), praxe v zaměstnání a dodatečná kvalifikace (max. 15 bodů, včetně práce na počítači, znalosti cizích jazyků), znalost němčiny (max. 20 bodů) a další kritéria (kvalifikace partnera, děti, nabídka konkrétního pracovního místa v Německu, dřívější pobyt v Německu). Uvažuje se o bonusu pro osoby ze zemí EU, jejichž občané nebudou mít plnou svobodu pohybu na pracovním trhu Unie).

3.2. Francie

Vztah Francie k problému migrace ve 20. století je ve srovnání s jejím okolím ojedinělý: zatímco až do 60. let byly všechny evropské země vlastně zeměmi vystěhovaleckými, Francie byla zemí s aktivní migrační bilancí. Francouzský stát se touto cestou pokoušel již od 70. let 19. století v konkurenci především s Německem vyrovnat dlouhotrvající nepříznivou demografickou bilanci. Zčásti díky snadnější naturalizaci přistěhovalců, která byla výrazem jistého zájmu o přistěhovalce a současně specifických politických a právních vazeb ke geograficky nepříliš odlehlým (někdejšími) francouzským koloniím, zčásti díky tendenci k restriktivní cizinecké politice v 70.–90. letech se dnes Francie řadí podílem cizinců na druhé místo v Evropě za Německo. K 31.12.1997 žilo ve Francii 3 324 390 přistěhovalců s povolením k trvalému pobytu, což je asi 5,6 % celkového obyvatelstva. Z tohoto počtu bylo 1 265 916 občanů EU. Počet ilegálních přistěhovalců se odhaduje na zhruba 1 milion.

Celkový počet uprchlíků v zemi byl v lednu 2001 udáván na 129 000, počet žádostí o azyl dosáhl necelých 40 000. Podíl kladně vyřízených žádostí o azyl ovšem klesá od poloviny 80. let: zatímco v roce 1986 bylo vyhověno dvěma třetinám žadatelů, v roce 1996 již jen jedné pětině.

Již v době vypuknutí 2.světové války žilo ve Francii více než dva miliony cizinců pocházejících převážně z francouzských kolonií v Severní Africe. Hospodářský zájem na pracovní síle způsobil, že se tento stav v zásadě udržel po celou dobu války. Kromě toho do země přichází v rámci nucených prací a náboreů statisíce dělníků především z Polska a Itálie. Právě jejich odchod po skončení války (odhady uvádějí kolem 500 000 osob) nastolil opět otázku nepostradatelnosti cizích pracovních sil a tím i přistěhovalectví. V roce 1945 byla proto učiněna organizační i právní opatření: byla zřízena *Office National d'Immigration* jako koordinační orgán, nový *Code de la Nationalite Francaise* pak měl upravit podmínky k naturalizaci cizinců, včetně udělení státního občanství. Nedostatek pracovních sil se Francie pokoušela řešit i nábořem v německých a rakouských uprchlických táborech a smlouvami s Itálií a jinými středomořskými státy o příchodu pracovníků do země. Upřednostňováni sice byli Evropané, kteří byli považováni za nejsnáze integrovatelné, nejatraktivnější se ale Francie stala pro Alžírany, kteří, stejně jako obyvatelé dalších francouzských koloniálních území, mohli díky nové ústavě a navazujícím zákonům z let 1946–1947 snadno získat francouzské občanství.

V 50. letech se Francie ocitla mezi dvěma ohni. Na jedné straně přetrvával a díky hospodářské stabilizaci a konjunktuře spíše zesiloval nedostatek pracovních sil. Na druhé straně země nebyla schopna příliv cizinců kontrolovat. Rostoucí příliv cizinců, který byl mj. důsledkem krizových otřesů koloniální soustavy, začínal vzbuzovat obavy z přílišného počtu přistěhovalců, zejména z oblasti Maghrebu a především pak Alžíranů. Výsledkem byly tendence k omezení přistěhovalectví, které ovšem měly především jeden patrný důsledek: postupné přibývání ilegálních přistěhovalců.

Skutečně vážným problémem se přistěhovalectví stalo po ropné krizi v polovině 70. let. Růst nezaměstnanosti, z něhož byli obviňováni právě přistěhovalci, a silící projevy xenofobie přinutily vládu zavést další restriktivní opatření vůči imigrantům. Opatření slavilo jistý úspěch a počet přistěhovalců za prací klesl, i když nikdy zcela neustal (sezónní dělníci a odborníci různých profesí).

Největší problém představovali pro Francii legální a rostoucí měrou i ilegální imigranti z bývalých francouzských kolonií, hlavně Alžíru. Jejich příchod byl usnadňován přetrvávajícími nadstandardními vztahy k Francii (bilaterální dohody z počátku 60. let poskytovaly např. Alžíránům zvláštní právní status na území Francie), stále živou frankofonní tradicí i možností poměrně rychlého zakotvení díky pomoci konnacionálních komunit (často i rodových či rodinných příbuzných) na území Francie. V roce 1977 zahájila vláda repatriační program, který byl zaměřen především na přistěhovalce z Magrebu.

Restriktivní politika se zásadně nezměnila ani v 80. letech, kdy se vláda a opozice v názorech na další vývoj imigrační politiky zásadně nerozcházely. Na jednu stranu sice měl být legalizován statut přistěhovalců, na druhou mělo pokračovat úsilí o repatriaci, zčásti odbouráním některých sociálních vymožeností (snížení přídavků na děti), zčásti cestou dohod se státy Maghrebu. Na program bylo i zpřísnění vízových pravidel. Určitým vrcholem restriktivních snah byla vláda E. Balladura. Nový cizinecký zákon (tzv. loi Pasqua) si kladl za cíl dosáhnout nulového přistěhovalectví, a to jak výstavbou administrativních bariér při vstupu do země (to se týkalo zejména přistěhovalců, kteří následovali rodinné příslušníky), tak i uvnitř – zákon např. zavedl zpřísnění policejních kontrol nebo přísnější tresty pro zaměstnavatele ilegálních pracovníků. Sporným bodem se stala otázka integrace přistěhovalců. V roce 1993 prosadily konzervativní strany omezení při získávání francouzského občanství (děti narozené přistěhovalcům na území Francie nezískávaly automaticky občanství po dosažení plnoletosti, nýbrž musely se k němu, byť jen formálně přihlásit), což vyvolalo v zemi značnou kritiku.

Podstatnější změny v cizinecké politice nastaly s nástupem socialistické vlády L. Jospina po roce 1998. Jednak byl zrušen nedávný zákon o získávání státního občanství a byly nastoleny v zásadě předchozí podmínky (automatické nabytí občanství dětí přistěhovalců při dosažení 18. roku; nově existuje možnost získat občanství po dosažení 13 let, jestliže o to požádají rodiče). Nový cizinecký zákon opět usnadnil přistěhovalectví za rodinnými příslušníky s povolením k pobytu. Kromě toho byla přijata opatření k legalizaci statutu ilegálních přistěhovalců, v jejichž důsledku 55 % ze 150 000 žadatelů (tzv. sans papiers, nejsilnější skupinou byli opět Alžíráné, následovali Maročané a překvapivě Číňané) získalo povolení k pobytu. Došlo i k uvolnění přísné vízové politiky. Současně ale byly zpřísněny faktické kontroly na hranicích a přikročilo se k vyhoštění části ilegálních přistěhovalců. Vláda též podpořila dlouhodobé trvalé pobyty především pro studenty, výzkumné pracovníky a umělce. Dále podtrhla nutnost zrovnoprávnit legálně pobývajících cizince s francouzskými občany v oblasti sociálního zabezpečení. Došlo i rozšíření podmínek pro udělení specifické formy azylu, které nyní umožňují žádat o azyl i osobám, které jsou ve své mateřské zemi jsou ohrožováni nebezpečím, jež nevychází ze státní moci.

Jak se nový právní rámec projeví na imigraci do Francie, je zatím otevřené. Nárůstem počtu legálních imigrantů se dnes Francie řadí na šesté místo v Evropě. V současnosti se celkový příliv imigrantů do Francie odhaduje na 300 000 ročně, z toho ale bylo např. v roce 1997 jen 136 000 legálních přistěhovalců (tj. s povolením k trvalému pobytu).⁷ Pokud se týče geografické skladby, ukazují např. údaje za rok 1996 následující obraz. Téměř polovinu nových příchozích představovali Afričané, asi čtvrtina pocházela z Asie, 14 % byli Američané a 11 % občané evropských států, které nejsou členy EU. Afričané byli nejsilněji zastoupeni ve skupině přistěhovalců, kteří přišli do Francie za příbuznými,

⁷ Celkovou statistiku ovšem zkresluje skutečnost, že není přesně znám (to platí např. i pro Německo) počet cizinců, kteří každoročně zemi opustí. Ten se v případě Francie odhaduje na asi 40.000 osob.

ve skupině přistěhovalců za prací dominovali příslušníci států EU (téměř 40 % tvořili Portugalci, 14 % Britové a 13 % Italové).

3.3. Itálie

Po dlouhou dobu patřila Itálie k vystěhovaleckým zemím. Uvádí se, že v letech 1876–1987 opustilo svoji vlast 27 miliónů Italů, z toho 14 miliónů do jiných evropských států, 6 miliónů do Severní a 5 miliónů do Jižní Ameriky. Tento trend se obrací od konce 80. let 20. století, kdy se Itálie postupně začíná měnit na zemi s pozitivní migrační bilancí. Více Italů se vrací z ciziny⁸ a současně se země stává významnou cílovou zemí pro imigranty z řady evropských i mimoevropských zemí. Dnes sice Itálie stále ještě patří k zemím se středním podílem cizinců na celkovém obyvatelstvu⁹, nicméně po Německu se jedná o zemi s nejdynamičtěji rostoucím počtem přistěhovalců – hovoří se o ní dokonce jako o "demografické bombě" v Evropě.

Celkový počet povolení k pobytu k 31.12.2000 dosáhl 1 388 153, spolu s nezletilými, kteří nemají vlastní povolení k pobytu (cca 200 000) resp. s novými a obnovenými povoleními (cca 100 000) se celkový počet cizinců uvádí na 1 687 000 osob, což je asi 3,9 % celkového obyvatelstva. Během posledních deseti let se podíl povolení k pobytu z pracovních důvodů ustálil na 60 %. 25 % dosáhl podíl povolení z důvodu příchodu za rodinou. Charakteristická pro imigraci do Itálie je její vysoká geografická diverzifikace: jestliže např. ve Francii přichází 84 % přistěhovalců z prvních pěti nejčastějších zemí původu, tvoří v Itálii jejich součet jen necelých 32 %. 40,1 % přistěhovalců do Itálie pochází z Evropy. Nejvíce z nich, což odpovídá intenzivním historickým vazbám i geografické blízkosti, je Albánců (142 000 osob), dále Rumunů (69 000) a imigrantů z bývalé Jugoslávie (40 000). 27,8 % všech cizinců tvoří Afričané (zejména 160 000 Maročanů, 45 000 Tunisánů). 20 % imigrantů pochází z Asie (65 000 je původem z Filipín, 34 000 ze Srí Lanky a 30.000 z Indie). Mezi přistěhovalci ze Severní a Jižní Ameriky (11,9 % ze všech cizinců) vedou občané Spojených Států, (47 000) a Peru (30 000).

Geografické rozmístění přistěhovalců je výrazně nestejněměrné: 31,5 % jich je usazeno v severních (Lombardsko, Piemont, Ligurie, Valle d'Aosta), 23,6 % v severovýchodních (Benátsko, Friuli, V. Giulia, Trentino, Alto Adige, Emilia Romagna) a 30,5 % v centrálních regionech (Toskána, Umbria, Marche, Lazio). V jižních regionech jich naproti tomu žije jen necelých 11 %, na Sicílii a Sardinii 4,4 % všech přistěhovalců. Charakteristické je převážně geograficky podmíněné vytváření určitých enkláv: imigranti ze zemí mimo EU se v posledních letech přednostně usazují v Benátsku. V Puglii na jihovýchodě výrazně převládají Albánci, Sicílie pak je již od konce 60. let významným centrem imigrantu arabského původu, zejména Tunisánů.

Až po poloviny 80. let neměla Itálie výraznější zkušenosti s přistěhovalectvím a tudíž ani odpovídající cizineckou politiku. V meziválečné době bylo přistěhovalectví upraveno jen rámcově (např. královské dekrety z let 1931 a 1940, které vymezovaly především podmínky vstupu, pobytu, pohybu a vyhoštění cizinců ze země). Poválečná ústava sice počítala s vydáním příslušných zákonů, ale fakticky první komplexní přistěhovalecký

⁸ Od 80. let opouští ročně v průměru 46.000 Italů svou vlast, 48.000 se jich ovšem vrací.

⁹ Za vysoký se podíl považuje tehdy, jestliže převyšuje 5%. Střední podíl se pohybuje mezi 2-4,9%, nízký pak do 2%.

zákon je přijat až v 80. letech. K dlouhodobému plánování migrační politiky dochází ještě později. V roce 1986 vzniká první souhrnná legislativní úprava v oblasti přistěhovalectví, na jedné straně počítala s regulací přistěhovaleckých vln, na druhou stranu řešila otázky zaměstnanosti přistěhovalců a legalizace jejich postavení – cizinci, kteří třeba i ilegálně dorazili na území státu do určitého data (to bylo ovšem několikrát posunuto), mohli svůj status legalizovat, zejména v případě, když předložili pracovní smlouvu a žádost zaměstnavatele.¹⁰ Přesto, že administrativní procedura byla značně komplikovaná, legalizovalo např. v roce 1988 na základě zákona svůj pobyt v Itálii na 180 000 přistěhovalců.

Podstatný pokrok znamenal zákon známý pod jménem svého překladatele jako "Legge Martelli" (č. 39/1990) a zákon č. 40/1998, neboli tzv. "Legge Turco-Napolitano", které upravily cizineckou politiku v souladu s Ženevskou konvencí z roku 1951 a protokolem z New Yorku z roku 1967. Martelliho zákon si kladl za cíl především zlepšit kontrolu vstupu a pobytu cizinců a zlepšit přístup státu vůči uprchlíkům. Na jednu stranu předpokládal kontrolu spojenou s omezováním přílivu imigrantů, na druhou stranu rozšířil práva cizinců. Počítal též s legalizací statusu imigrantu a tresty pro zaměstnavatele ilegálních přistěhovalců. Zákon č. 40 z roku 1998 poprvé počítal s přistěhovalectvím rodinných příslušníků za příbuznými, kteří měli povolení k pobytu, zaručoval přistěhovalcům základní občanská a sociální práva, včetně určité politické angažovanosti. Dále zaváděl nový dočasný status pro přistěhovalce hledající útočiště z důvodu občanské války či přírodní katastrofy v zemi původu. Intenzivní integraci cizinců omezuje princip *ius sanguinis*, který je uplatněn i v novém zákoně o státním občanství z roku 1992.¹¹ Nicméně je dána možnost, aby děti cizinců, které se narodily v Itálii, požádaly po dovršení 19. roku o italské státní občanství. Nutno je doložit povolení k pobytu a skutečnost, že žadatel žil v předchozím období bez delších přestávek v Itálii.

3.4. Velká Británie

Velká Británie byla tradiční vystěhovaleckou zemí a přes některé výkyvy v migrační bilanci bývá spolu s Irskem v odborné literatuře dodnes takto označována. Dvěma faktory se britská situace podstatně odlišuje od vývoje cizinecké problematiky v ostatních evropských (resp. západoevropských) zemích. Zatímco v letech 1970-1996 počet cizinců v západoevropských státech bez výjimky stoupal, ve Velké Británii měl tendenci ke stagnaci resp. k mírnému poklesu: jestliže pro rok 1970 se udávají zhruba 2 milióny cizinců ve Velké Británii (3,6 % celkového obyvatelstva), v roce 1996 to bylo 1,983 miliónu. (3,4 %). Druhou zvláštností je, že s výjimkou přistěhovalectví z Irska nebyla Británie významnou cílovou zemí migračních pohybů uvnitř Evropy. Podstatný, i když zatím jen přibližně zjiitelný podíl na migraci do Británie mělo přistěhovalectví z mimoevropských zemí, především z oblasti někdejšího britského koloniálního impéria.¹²

¹⁰ Nezaměstnaným bylo přiznáno právo být oficiálně registrován mezi uchazeči o práci.

¹¹ Zásada *ius sanguinis* uznává jako užší vztah mezi státem a jednotlivcem, zakládající právo na získání státního občanství, skutečnost, že dotyčný je narozen z rodičů, kteří jsou jeho státními příslušníky. Zásada *ius soli* považuje za rozhodující, že dotyčný se narodil na území toho kterého státu.

¹² Sčítání lidu z roku 1992 uvádí ve Velké Británii zhruba 3 milióny příslušníků etnických menšin. Z nich byli nejsilnější skupinou Indové (840.000), černoši z Karibské oblasti (500.000), Pakistánci (477.000), černoši z africké oblasti (212.000), ostatní černoši (178.000), Bengálci (163.000), Číňané (157.000). Zbytek (488.000) tvoří "ostatní".

Velká Británie je tak evropskou zemí, která má největší zkušenost s imigranty jiné barvy pleti a z jiných civilizačních okruhů.

Britská imigrační politika se opírala tradičně o několik předpokladů. Prvním z nich bylo, že suverénní stát má absolutní právo určit, kteří lidé kromě vlastních občanů mohou zůstat na území státu a kteří nikoliv (lidé trestaní, nemocní, špióni, nemocní atd.). Druhým faktorem, který nadlouho ovlivňoval britskou imigrační politiku a je stále patrný, bylo sdílené povědomí, že Británie je už tak dostatečně obydleným ostrovem, který je v poměru ke zbytku světa relativně prosperující, a proto přitahuje množství imigrantů zejména ze třetího světa. Třetím důležitým faktorem v britské zejména poválečné imigrační politice bylo, že zatímco někteří imigranti jsou v zásadě vnímáni jako "nevítaní cizinci z venku" (protože představují konkurenci na trhu práce, při přerozdělování sociálních příspěvků atd.), jiní jsou vnímáni jako "vítaní cizinci" nebo téměř "našinci". Tato situace nastává v případě, že jde buď o spřízněnost rodovou či historickou, nebo protože jsou vnímáni jako snadno se integrující nebo přinášející významné investice nebo manažerské schopnosti. Takže vítanými cizinci by v tom případě byli pracovníci vysokého managementu japonského nebo amerického původu, vítanými našinci by byli lidé odjinud, ale britského původu po rodičích nebo prarodičích a také Irové. Nevítanými cizinci by byli všichni ostatní.

Odhlédneme-li od imigrace z Irska, které bylo do roku 1921 integrální součástí Velké Británie, začíná moderní britská imigrační historie s příchodem židovských uprchlíků z Ruska a Rumunska v sedmdesátých letech devatenáctého století. Mnozí z nich se usazovali v jižní části Londýna, kde brzy místní konzervativní politici proměnili antisemitské nálady v protiimigrační agitaci. Přitom reálná čísla nebyla nijak závratná, i když stabilní nárůst byl evidentní. Královská komise pro cizineckou migraci¹³ uváděla, že v roce 1881 byl počet cizinců v Británii 135 640, v roce 1891 pak 219 523 a o deset let později 280 925. Z nezaměstnanosti, sociální nejistoty a přelidněnosti některých londýnských čtvrtí začala být obviňována židovská komunita, která se usadila zejména v East Endu. V reakci na nepokoje byla v roce 1889 ustavena komise, která měla podat zprávu o chování imigrantů, jejich hygieně, počtu trestaných apod. Přes pozitivní nález, který pak znovu potvrdila Královská komise v roce 1902, bylo doporučeno, aby některé skupiny cizinců napříště neměly možnost získat přístup do země. Agitace proti cizincům vyústily v přijetí Zákona o cizincích (*Aliens Act*) v roce 1905. Tento zákon dával ministrovi vnitra (státnímu sekretáři) právo zamítnout vstup "prostitutkám, pasákům, lidem usvědčeným z vážných zločinů (podléhajících extradici), lidem bez dostatečných prostředků a lidem špatného charakteru". Odmítnutí imigranti ovšem měli právo odvolat se k imigrační odvolací komisi. Kontroly příchozích cizinců byly dále zpřísněny na počátku první světové války vydáním Zákona o omezení vstupu cizinců. Každá osoba, která vstupovala do země, musela disponovat pasem, identifikačními dokumenty a projít pohovorem s imigračním úředníkem. Tehdejší cizinečtí úředníci měli právo zadržet a vyslýchat všechny osoby a zakázat jejich vylovení a měli v pravomoci nechat zavřít kohokoliv, kdo porušil pořádek, včetně kapitánů lodí.

Během první světové války byla vydána celá řada nařízení, která ještě posilovala pravomoci ministerstva vnitra v otázkách cizinců. Od února 1916 museli být všichni cizinci policejně registrováni, začaly se vést záznamy o cizincích přicházejících z Evropy. V roce 1920 byl vydán nový Zákon o cizincích, který stanovil, že žádný cizinec nesmí

¹³ Royal Commission on Alien Immigration.

vstoupit do země bez povolení imigračního úředníka ve schválených přístavech. Úředník mohl v zásadě odmítnout vstup pěti typům cizinců: těm bez prostředků, bez možností postarat se o závislé rodinné příslušníky (nezletilé děti), těm, kteří hledali práci bez povolení, mentálně zaostalým a těm, kteří byli v zahraničí obviněni z nějakého vážného trestného činu. Tento zákon byl potom každoročně obnovován na základě "Expiring Laws Continuity Act" až do roku 1971. Zákon o cizincích z roku 1920 dával kromě toho ministru vnitra pravomoci deportovat cizince, pokud uznal, že by jeho setrvání v Británii "nepřispívalo obecnému, veřejnému dobru." V meziválečném období tak britské ministerstvo vnitra získalo v podstatě úplnou kontrolu nad migrací cizinců.

V období brzy po válce se ve Spojeném království projevoval akutní nedostatek pracovní síly. Politici i demografové se začali obávat důsledků obnoveného odlivu britských občanů do Spojených států, Austrálie, Kanady a částí Afriky. Zelenou proto dostaly veškeré možnosti, jak přilákat do země pracovní sílu. Významným zdrojem byla nadále irská imigrace, která nebyla nijak omezována. Za druhé se vláda zapojila do řady programů náborů dobrovolníků z Evropy (zejména Poláků, Ukrajinců nebo Lotyšů), kteří byli umísťováni do průmyslových oblastí s nedostatkem pracovní síly. Náборы evropských dobrovolníků byly zčásti preferovány i proto, že dělníci podléhali jasným smluvním podmínkám a mohli být okamžitě deportováni v případě, že by je porušili. Také se předpokládalo, že evropští dělníci mohou být snáze integrováni mezi ostatní dělnictvo a populaci. Prokazatelně existoval silný předsudek proti náboru černých dělníků z kolonií, protože se předpokládalo, že "přijetí většího počtu ne-bílých přistěhovalců by bylo velmi obtížné".

Nejdůležitějším počinem ve snaze získat pracovní sílu se stal Zákon o britské národnosti (British Nationality Act) z roku 1948, který umožnil všem poddaným Koruny z celého Commonwealthu přijít do Británie, usadit se zde a pracovat. Na základě tohoto zákona začali přijíždět většinou mladí lidé z karibské oblasti, Indie, Pákistánu, afrických zemí anebo Malajsie a Hongkongu. Zpočátku ovšem byla imigrace tak pomalá, že jednotlivá průmyslová odvětví sama prováděla aktivně v jednotlivých zemích náборы. Nejvíce imigrantů přišlo na počátku padesátých let z Indie a Pákistánu. Hlad po levné pracovní síle v Británii a touha jít za lepším na straně přistěhovalců byla tak velká, že obě strany svorně přehlížely, jaké důsledky může mít přemístění specifických skupin (silná religiozita, vesměs zemědělské obyvatelstvo, často nedostatečná znalost angličtiny) do industriálního prostředí Velké Británie. Zklamání a deziluze na obou stranách byly otázkou času. Rok 1958, kdy došlo k rasovým nepokojům v londýnské čtvrti Notting Hill, odkud se napětí rozšířilo i do jiných čtvrtí města, je z tohoto úhlu vnímán jako jistý předěl. Tehdy se začaly znovu ozývat hlasy po zavedení imigračních kontrol. Výjimkou byla imigrace z Irska (60 000 přistěhovalců ročně, tedy více než z oblastí Nového Commonwealthu), která nikdy nebyla zpochybněna.

Návrh zákona omezující imigraci z oblastí Nového Commonwealthu byl připraven už v roce 1954, dávno předtím, než došlo k výraznému přílivu přistěhovalců z této oblasti, ale nakonec byl později stažen. Na pořad dne se otázka omezení přistěhovalectví ze zemí Britského společenství dostala až v roce 1962 v podobě Zákona o imigraci (Commonwealth Immigrants Bill). Tento zákon se netýkal těch, kteří se narodili ve Velké Británii nebo měli pas vydaný britskou vládou. Všichni ostatní příslušníci Commonwealthu, kteří si přáli přistěhovat se do Velké Británie, museli požádat a získat povolení ke vstupu do země, která jim vydávalo Ministerstvo práce *před* vstupem do země (systém *voucherů*). Povolení byla vydávána ve třech kategoriích: kategorie A byla pro ty,

kteří měli zajištěné nějaké specifické zaměstnání, kategorie B byla určená těm, kteří disponovali profesionálními dovednostmi nebo specializací v oborech, kterých byl nedostatek, a kategorie C byla pro všechny ostatní. Udílení povolení záviselo na pořadí a obsahu přihlášek s tím, že přednost měli váleční veteráni. O tři roky později labouristická vláda dále zpřísnila přijímání přistěhovalců a stanovila kvótu 8500 přistěhovalců ročně pro dělníky z Nového Commonwealthu. Z tohoto počtu bylo navíc 1000 míst vyčleněno pro dělníky přicházející z Malty. Vláda také úplně zrušila kategorii C. V roce 1968 vstoupila v platnost novela zákona, která téměř znemožnila usadit se v zemi těm občanům s britským pasem, kteří neměli prokazatelně blízké rodinné vazby ve Spojeném království. Jediným smyslem této novely bylo oficiálně podložit systém kvót uvalený na přistěhovalce asijského původu z Východní Afriky (keňské imigranty s britským pasem).

V roce 1971 konzervativní vláda představila jednotný Zákon o imigraci, který jí umožňoval kontrolovat veškerou imigraci mimo těch lidí, kteří měli úzké vazby na Spojené království, buď podle původu nebo místa narození. Na ty se omezení nevztahovala. Podstatou zákona bylo, že původní pracovní povolení byla nahrazena novým dokumentem, který garantoval právo pracovat, neopravňoval však v trvalém pobytu nebo právu vstupu pro závislé osoby. Takže od té doby byli všichni občané nezávislých zemí Commonwealthu bez blízkých vazeb na Spojené království na stejné úrovni s ostatními cizinci. Imigrační zákon z roku 1971 umožnil také ministrovi vnitra stanovit veškerá pravidla, která se vztahovala na fungování Imigračního úřadu.

V lednu 1973 vstoupila Velká Británie do Evropských společenství. Od této chvíle získali obyvatelé Společenství právo pracovat ve Spojeném království, ale tato skutečnost zůstala zcela mimo veřejný zájem, protože přistěhovalectví ze Starého kontinentu bylo jednak nepravděpodobné, jednak nešlo o příliš zajímavé politické téma. Ale síla imigračních otázek jako politického tématu nebyla utištěna. Tlak efektivně kontrolovat ne-bílou imigraci zintenzívnil zejména v roce 1972 po vyhoštění lidí indického původu z Ugandy. Přijetí většiny těchto Indů konzervativní vládou Edwarda Heatha bylo vnímáno jako zrada Enocha Powella a jeho příznivců, kteří v konzervativní straně propagovali nejprísnější imigrační zákony. Ostře reagovala také extremistická pravicová strana Národní fronta, která během 70. let imigraci populisticky politizovala a která později vyvolala obecnou paniku kvůli přílivu imigrantů indického původu z Malawi. Přestože Národní fronta nevyhrála žádné místní volby, natož parlamentní křesla, její provokativní pochody čtvrtěmi černých přistěhovalců a podpora ze strany některých skupin voličů vytvářely obecný tlak na zpřísnění imigrační politiky.

Na konci 70.let obě největší strany přistoupily k přijetí nového zákona o občanství. Labouristé i konzervativci se shodli, že koncept "poddaného Jejího veličenstva" je anachronický, navíc poválečná legislativa měla za důsledek, že většina poddaných Koruny mimo Spojené Království tak jako tak neměla právo na naturalizaci, i když pokud již pobývali v Británii, měli právo volit, pracovat ve státní správě a sloužit v armádě. Také vstup Velké Británie do ES byl vnímán řadou zemí Commonwealthu jako poslední hřebík do rakve jednoty Commonwealthu a odvržení mýtu o společných zájmech a spojenectví mezi Británií a jejími bývalými koloniemi. Nová legislativa, která by občanství definovala újeji na základě těsných vazeb na Spojené království (např. narození se na jeho území), dlouhodobého pobytu nebo příbuzenských vztahů k britskému občanu, měla být racionálnější a měla představovat méně rasistický základ při určování, kdo má právo vstoupit a žít na území Spojeného království.

Zákon o britském občanství z roku 1981 byl mezníkem v britské imperiální historii. Tři propletené kategorie občanství – britského občanství, občanství závislých teritorií a občanství britských zámořských území – jenom dokumentují, jak nesnadné bylo vyrovnávání se s tímto problémem. Důsledkem nového zákona byl okamžitý nárůst žádostí o registraci a naturalizaci mezi imigranty žijícími v Británii. Žádosti o registraci a naturalizaci stouply z 38 tisíc v roce 1978 na 96 tisíc v roce 1982 a to i přes dynamický růst poplatků (za naturalizaci činily 90 liber v roce 1979 a 200 liber v roce 1982.)

Po roce 1983 se zájem imigrační politiky obrátil k uprchlíkům. To souviselo s tamilskou krizí v roce 1985, která vedla k okamžitému zavedení vízové povinnosti se Srí Lankou, a v roce 1985 byla ještě rozšířena na oblast Indie, Pákistánu, Nigérie, Ghany a Bangladéše. V roce 1987 byly také v rámci Zákona o přepravcích zvýšeny pokuty leteckým společnostem (1000 liber na osobu), jejichž pasažéři nedisponovali platnými dokumenty. V roce 1988 byl přijatý nový Imigrační zákon, který zrušil absolutní právo mužů, kteří se usadili v Británii před rokem 1973, přivést do země jejich rodiny. Evropský dvůr pro lidská práva označil původní pravidlo za diskriminační vůči ženám, takže když bylo právo mužů zrušeno, bylo paradoxně dosaženo rovnosti pohlaví. Byla také omezena některá odvolací práva proti deportaci. Překročení doby pobytu bylo dále pokládáno za trestný přečin a vstup druhé nebo další manželky v polygamních manželstvích byl zakázán.

Na počátku devadesátých let se počet žadatelů o registraci a naturalizaci pohyboval mezi 50 000–60 000 za rok. Polovinu z nich tvořily závislé osoby z oblastí Nového Commonwealthu, přicházející do Británie za nejbližšími rodinnými příslušníky. Pokud jde o žadatele o politický azyl, pohyboval se počet žádostí v roce 1988 pod hranicí čtyř tisíc. V roce 1989 to již bylo 11 640 žádostí, což představovalo nárůst o 191 %.

Rok	Počet žádostí	Změna oproti předcházejícímu roku (%)
1988	3 998	-6
1989	11 640	+191
1990	26 205	+125
1991	44 840	+71
1992	24 605	-45
1993	22 370	-9
1994	32 830	+47
1995	43 965	+34
1996	29 640	-33
1997	32 500	+10
1998	46 010	+42

Počet žádostí o azyl v UK, *Refugee Council*

Prudké zvýšení počtu žádostí v devadesátých letech (v roce 1999 se Británie dokonce stala zemí s největším počtem žadatelů o azyl v Evropě) bylo především důsledkem konfliktů v bývalé Jugoslávii, ale i zhoršení politické situace v řadě asijských zemí (např. Afghánistán), zejména v těch s historickými vazbami na Velkou Británii, (např. Srí Lanka) a v neposlední řadě i důsledkem zpřísnění azylových zákonů v jiných evropských zemích, především v Německu. Pokud jde o etnické složení žadatelů o azyl, kromě výrazné

výchylky v době kosovské krize, kdy na oblast bývalé Jugoslávie připadalo 80 % žádostí (v únoru 2001 ale již jen 15 %), jsou stabilně nejpočetnějšími skupinami žadatelé z Iráku (asi 7000 v roce 2000) a Srí Lanky (cca 6000 v témže roce). Nižší počty žadatelů z východní Evropy jsou důsledkem dodržování principu bezpečné třetí země. Za bezpečné země jsou pokládány ty státy, které jsou signatáři mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, anebo jinak podle mínění britských úřadů splňují demokratické standardy. V případě, že žadatel pochází z "bezpečné" země, je jeho žádost automaticky vyřizována tzv. zrychleným postupem, neboli téměř jistě zamítnuta. Proto se žadatelé z bezpečných zemí vyskytují spíše sporadicky.

Na příliv uprchlíků v devadesátých letech země nebyla vůbec připravena. Zabývat se imigrační problematikou vládu donutily až rasové nepokoje v některých oblastech Británie a rovněž i pokusy o pašování uprchlíků a nelegálních imigrantů, které nezřídka končily úmrtím (v červnu 1995 se udusilo padesát osm Číňanů v zapečetěné uzavřeném přepravním kontejneru v Doveru). Konzervativci přijali ještě v roce 1996 Zákon o azylu a imigraci, nicméně současná azylová politika se opírá především o labouristický Zákon o imigraci a azylu z roku 1999. Hlavním cílem zákona bylo celý proces vyřizování žádostí o azyl urychlit a zprůhlednit. Největším problémem se ukázaly léta neprojednané staré žádosti (asi 120 000). Vláda se zavázala, že do roku 2004 budou tři čtvrtiny žádosti vyřizovány do dvou měsíců, a vyčlenila finanční prostředky na vyřízení starých žádostí.

Kromě relativně rychlého snížení počtu starých žádostí (36 000 v dubnu 2001) ovšem zákon výrazně omezil možnost odvolání v případě zamítnutí žádosti o azyl. Přímé finanční příspěvky žadatelům byly kromě toho nahrazeny systémem poukázek.¹⁴ Třetí změnou, kterou nový zákon přinesl, je v současnosti nejdiskutovanější centrálně řízené rozmísťování uprchlíků do jednotlivých regionů. Valná většina všech imigrantů zůstává v Londýně nebo blízkém okolí a na jihu země, což představuje obrovskou zátěž pro místní správu. Na druhou stranu v případě řízeného rozmístění do jiných oblastí si imigranti nemohou zvolit, kam budou umístěni. To znamená, že v novém místě nemají žádné lidské, kulturní zázemí a jsou ještě více izolováni. Rozmísťování má na starosti Národní centrum pro podporu žadatelů o azyl. Při výběru hrají největší roli ubytovací možnosti v nové lokalitě a snaha angažovat především severní regiony země (Severní Irsko je z programu ovšem vyjmuta). Zatím bylo na základě programu přesídleno asi 25 000 lidí. Poslední novinkou Zákona je nové pokutování přepravečů, kteří zaplatí 2000 liber za každého černého pasažéra objeveného v jejich dopravních prostředcích.

Velká Británie nemá žádné kvóty, podle nichž by už po určitém počtu do země nevpustila další turisty – potenciální žadatele o azyl. Z měsíčních přehledů nových žádostí o azyl se ovšem dá spočítat, že se počty nových žadatelů o azyl pohybují již přes rok v relativně stabilním rozpětí mezi pěti až sedmi tisíci za měsíc (kolem 6000).

¹⁴ Po podání žádosti o azyl dostává žadatel zmíněné poukázky a deset liber týdně v hotovosti, což mimochodem dohromady nepředstavuje ani tři čtvrtiny příjmu britského občana na podporu. Poukázky jsou pro mnoho organizací starajících se o žadatele o azyl nepřijatelné, protože podle nich přispívají k další stigmatizaci imigrantů, navíc jsou nepřenositelné, takže nemocné nebo postižené osoby je v podstatě nemohou využít. Nejhorší ale je, že stejně tak jako s některými typy českých stravenek, s poukázkami lze nakupovat jen v těch vybraných obchodech, které je akceptují, a to pouze zboží, jehož výběr je v kompetenci majitele obchodu. Za poukázky se nevrací drobné nazpět. Ministerstvo vnitra zatím celý systém obhazuje, přitom kuriózní je, že administrace poukázek v hodnotě pět milionů liber přišla loni státní pokladnu na celkem šest milionů.

V říjnu 2001 předložila vláda návrh novely imigračního zákona, kterou reaguje nejen na kritiku odborné veřejnosti (přehodnocuje systém plošného rozmístování azylantů), ale také události z 11.9.2001. Cílem je lepší kontrola uprchlických a imigračních proudů z bezpečnostních důvodů. Uvažuje se např. o zavedení zvláštních identifikačních průkazů s registračními čísly a otisky prstů pro žadatele o azyl.

V současné době je možné legálně dlouhodobě pobývat na území Velké Británie na základě jedné z pěti možností: pracovního povolení, účasti v pracovním programu, jako student, jako žadatel o azyl a v rámci slučování rodin.

Systém pracovních povolení byl novelizován v říjnu 2000. Byla například prodloužena doba některých typů povolení až na dobu pěti let. V roce 2001 se očekávalo kolem 100 000 žádostí o pracovní povolení (nárůst z 80 000 v roce 1999), přičemž neexistují žádné kvóty, které by udělená povolení nějak omezovaly. Z podaných žádostí je vyhověno asi devadesáti procentům. Největší počet pracovních povolení získávají Irové. O povolení musí požádat budoucí zaměstnavatel. Po čtyřech letech má cizinec s pracovním povolením právo požádat o právo dlouhodobého pobytu. V praxi tak ale činí relativně malá část cizinců s pracovním povolením (kolem tří tisíců v roce 1998). Ministerstvo vnitra ale v zásadě nemá přehled o tom, kolik cizinců s pracovním povolením získá trvalý pobyt jinou cestou, například uzavřením sňatku s britským občanem. Právo na pobyt v zemi mají také blízcí rodinní příslušníci osob s pracovním povolením a to po celou dobu platnosti pracovního povolení. Závislé osoby (20 000 v roce 1998) ale nemají nárok na žádné veřejné prostředky, jako jsou sociální dávky apod.

Mezi nejrozšířenější pracovní programy patří tzv. prázdninové programy. Ty jsou určeny lidem od 17 do 27 let a původně byly zaměřeny na všechny země Commonwealthu, přestože v praxi tvoří většinu žadatelé z tzv. Starého Commonwealthu.¹⁵ Účastníci programů mohou zůstat v zemi až dva roky a pracovat v oborech nevyžadujících profesionální průpravu. Sezónní zemědělský program umožňuje relativně malému počtu lidí (15 200) zůstat a pracovat v Británii do konce listopadu daného roku. Původně měl program podporovat seznámení zejména mladých lidí z východní Evropy s životem na britském venkově, ale dnes je již téměř výhradně řízen aktuálními požadavky zemědělců.

Také zahraniční studenti s potvrzením o přijetí na britskou univerzitu nebo registrovanou soukromou instituci získávají povolení ke vstupu do země. Imigrační úředníci mohou vstup do země zamítnout, pokud se domnívají, že by daná osoba po ukončení studia chtěla v zemi zůstat. To se týká celých 12 procent žadatelů, v případě studentů z Asie a Afriky dokonce celé čtvrtiny. Po ukončení studia mohou přitom zahraniční studenti zůstat na základě zvláštního programu vlády (Training and Work Experience Scheme, TWES) nebo získat pracovní povolení. V roce 1998 přijelo do Británie 266 000 zahraničních studentů.

V roce 2000 bylo v Británii podáno 76.040 žádostí o azyl, což včetně nezletilých a závislých osob představuje asi sto tisíc imigrantů. Azyl je udělen zhruba sedmnácti procentům žadatelů, ale to neznamená, že zbývající jsou jednoznačně zamítnuto. Někteří zůstávají, protože se proti rozhodnutí odvolávají, jiným je povoleno zůstat z "pragmatických důvodů" (asi 12 %). Předpokládá se, že valná většina odmítnutých

¹⁵ "Nový Commonwealth" označuje veškeré země někdejšího britského impéria, které později získaly nezávislost a jejichž obyvatelstvo tvoří lidé jiné, než bílé barvy pleti. "Starý Commonwealth" zahrnuje i ostatní země, např. Kanadu nebo Austrálii.

nakonec stejně v zemi setrvá, byť nelegálně. Deportace odmítnutých žadatelů začala vláda důsledně uplatňovat teprve od roku 2000.

Lidé, kteří mají britské občanství nebo povolení k trvalému pobytu, mají právo přivést do země své manžely nebo manželky a nezletilé děti. Ale pouhý sňatek s občanem britského původu již po novele zákona z roku 1994 není zárukou automatického získání občanství a práva na trvalý pobyt. Proces vyřizování žádostí je velmi byrokratický, čekací doby dlouhé (například u osob indického původu se lhůta k pozvání k prvnímu pohovoru pohybuje kolem jednoho roku) a žadatel musí vyhovět mnoha kritériím, např. ovdovělé matky osob usazených v Británii za nimi mohou přicestovat až po dovršení 65 let. Žadatelé také nemají nárok na přístup k veřejným fondům, musí prokazovat společné soužití apod. V roce 1999 přesto získalo trvalý pobyt ve Spojeném království kolem 65 000 rodinných příslušníků cizinců.¹⁶

3.5. Rakousko

Rakousko mělo až do počátku 90. let statut převážně tzv. tranzitní země, ve které nacházeli svůj dočasný pobyt uprchlíci na trase východ-západ. Rozhodující v tomto ohledu byla zejména jeho geopolitická poloha. Důležitá však byla i jeho role tzv. první azylové země pro politické uprchlíky z komunistických zemí. Zhruba od poloviny 90. let se jeho charakter začal proměňovat a Rakousko se stávalo cílovou zemí přistěhovalců a tento trend musela reagovat i jeho cizinecká a azylová politika.

Podle údajů International Centre for Migration Policy Development ve Vídni (dále jen ICMPD) žilo na území Rakouska v roce 1999 748 172 cizinců, což představuje asi 9,2 % z celkového počtu obyvatel. Podle země svého původu bylo nejvíce cizinců ze zemí bývalé Jugoslávie 340 862 a z Turecka 136 334. Zaměstnaných cizinců bylo 305 783, z nich téměř polovina (152 306 osob) pocházela z bývalé Jugoslávie. Podle statistických údajů UNHCR pro rok 1999–2001 bylo v roce 2000 na území Rakouska podáno 18 284 žádostí o azyl. Podle země původu žadatelů byly nejsilněji zastoupeni občané Afghánistánu 4205, z Íránu 2559 a Indie 2441. Do poloviny roku 2001 bylo v Rakousku podáno již 15 001 žádostí o azyl.

Rakouská města, zejména však Vídeň, zaznamenávala již ve středověku a raném novověku vysoký stupeň přistěhovalectví. Masovou migraci obyvatelstva však rozpoutala, stejně jako i v celé Evropě, až průmyslová revoluce. Za období nejsilnějšího přistěhovalectví lze pokládat období od konce 19. století až do počátku hospodářské krize v roce 1873. Významnou roli v těchto migračních pohybech sehrály vedle hospodářských i důvody náboženské a politické. V následujících letech se začala výrazně měnit skladba přistěhovalců: přistěhovalectví z Německa rychle ubývalo a na intenzitě nabíralo přistěhovalectví za prací z různých, především neněmeckých oblastí monarchie. Na přelomu 19. a 20. století se ve Vídni, která byla s odstupem hlavním cílem přistěhovalectví, nacházelo okolo 410 000 osob z Čech a Moravy, 43 000 ze Slovenska, přibližně 101 000 z Uher (z toho 11 000 z chorvatských), 37 000 z Haliče, 37 000 z jižních oblastí monarchie. Kromě toho zde žilo množství menších komunit, např. Italů, Bulharů, Řeků, Turků a Rusů. Na přelomu století žilo také ve Vídni kolem 150 000 Židů.

¹⁶ Z toho počtu bylo 25.000 manželek, 15.000 manželů, 20.000 dětí a 4.000 rodičů, prarodičů a dalších závislých osob.

Pracovní migrace z Čech, Moravy a Slovenska skončila po vypuknutí 1. světové války. V meziválečném období ztratilo Rakousko a s ním i Vídeň na atraktivitě, ochabnutí přistěhovalectví bylo ovšem současně i výsledkem snah o ochranu domácího pracovního trhu, které v polovině 20. let prosadily rakouské odbory.¹⁷ Vlivem postupného oklešťování demokratických svobod zesílil v 2. polovině 30. let odchod do emigrace. Téměř exodu dosáhl po připojení Rakouska k Německu.

V letech 1945 až 1990 prošlo Rakouskem ve zhruba osmi migračních vlnách okolo tří milionů cizinců převážně z východní Evropy. Pouze malá část z nich si však zvolila Rakousko za místo svého trvalého pobytu. Ostatní pokračovali dále, většinou do tradičních přistěhovaleckých zemí, USA, Austrálie a Kanady.

První velkou vlnou, která zasáhla Rakousko v letech 1945-1958, byli uprchlíci a vyhnanci ze zemí střední a jihovýchodní Evropy. Celkem jich v tomto období přišlo do Rakouska zhruba 1,7 miliónu, jen menší část, udává se asi 483.778, se trvale usadila v Rakousku – nejvýraznější skupinu (přibližně 228 000) mezi nimi tvořili příslušníci německých menšin, odsunutí z Československa, Maďarska a Jugoslávie. Pro postoj tehdejší rakouské společnosti vůči cizincům je charakteristické, že i ve vztahu k těmto německy mluvícím skupinám se Rakušané chovali rezervovaně, až nepřátelsky.

Další výraznou migrační vlnou byli v letech 1956–1957 maďarští uprchlíci, kteří opustili svou vlast v důsledku intervence Sovětského svazu. Ze zhruba 180 000 uprchlíků z Maďarska, které Rakousko přijalo a jimž udělilo kolektivní azyl, se v zemi trvale usadilo jen 18 000. Uprchlícký proud po maďarských událostech ovšem byl jen pověstnou špičkou ledovce. Do Rakouska a většinou přes něj dále směřoval prakticky permanentně proud utečenců z komunistických zemí: jen v letech 1954–1964 přišlo do Rakouska 44 046 uprchlíků z Jugoslávie, 7108 z Maďarska, 1044 z Polska, 1219 z Československa, 331 z Bulharska, 151 z Rumunska, 134 z Albánie a 33 ze Sovětského svazu. Počet politických uprchlíků ovšem poměrně výrazně klesal – v roce 1961 bylo např. zaregistrováno pouze 4116 žadatelů o politický azyl.

Léta 1956–1967 byla lety hospodářské prosperity Rakouska. Průvodním jevem hospodářské konjunktury byl nedostatek pracovních sil. V roce 1961 bylo dosaženo dohody mezi rakouskou vládou, odbory a hospodářskou komorou o každoročním stanovování tzv. kontingentů zahraničních pracovních sil pro určitá hospodářská odvětví. V roce 1962 uzavřelo Rakousko první mezistátní smlouvu se Španělskem o nábory pracovních sil tzv. gastarbeitřů. Další smlouvy následovaly v roce 1964 s Tureckem a v roce 1964 s Jugoslávií, s níž ostatně Rakousko mělo již od roku 1956 bezvízový styk. Na konci 60. let narůstal počet zahraničních pracovních sil ročně o 20.000 až 40 000 osob. V této době přicházely do Rakouska zejména pracovní síly z Jugoslávie. V roce 1973, kdy kulminoval, dosáhl celkový počet zahraničních pracovních sil v zemi 230 000. V té době se již projevoval nový trend, směřující k prodlužování pobytu a trvalému usazení zahraničních pracovních sil. Princip jejich relativně krátkodobé rotace zůstal do značné míry jen přáním, značná část z nich začala usilovat o přistěhování rodinných příslušníků resp. založila rodinu v hostitelské zemi. Z dočasné pracovní migrace se postupně stávalo tolerované, ale nechtěné a neplánované přistěhovalectví.

¹⁷ V roce 1925 vstoupil v platnost tzv. Zákon na ochranu práce tuzemských obyvatel (Inländerarbeitsschutzgesetz).

Na konci 60. let bylo Rakousko opět konfrontováno s masovou vlnou politických uprchlíků. Krize v Československu v roce 1968 dala do pohybu 162 000 československých občanů. Pro většinu z nich bylo Rakousko přestupní stanicí. Pouze 8000 uprchlíků z Československa zažádalo o politický azyl. Většina vyčkávala, jak se vyvine situace v Československu, část chtěla odejít do jiných zemí. Komplikací ovšem bylo, že podle nového azylového zákona nemohly být osoby, které nechtěly zažádat o azyl v Rakousku, vzaty do péče státu a zůstaly tak odkázány na pomoc soukromých nadací a organizací.

Až do 70. let Rakousko přijímalo pouze uprchlíky ze zemí východní a jihovýchodní Evropy. Pod vedením kancléře Bruno Kreiského byla zahájena nová kapitola v rakouské azylové politice. V roce 1972 oznámila rakouská vláda své odhodlání přijímat na žádost Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky při Organizaci Spojených národů (UNHCR) kontingenty uprchlíků z krizových oblastí neevropských zemí. V roce 1972 přijalo Rakousko v rámci tohoto nového kursu 1500 uprchlíků z Ugandy, z nichž se 200 trvale usadilo v zemi. Později bylo na žádost UNHCR Rakouskem přijato 200 chilských žadatelů o azyl, kteří uprchli po vojenském puči v roce 1973, v roce 1976 100 Kurdů z Iránu, v roce 1977 250 uprchlíků před vojenským pučem v Argentině, o rok později 1.800 uprchlíků z Indočíny a v letech 1975–1983 1943 Vietnamců a Kambodžanů. Vedle těchto tzv. kontingentních uprchlíků již během 70. let začal stoupat počet žadatelů o azyl ze zemí třetího světa. Zvyšující se počet přistěhovalců v zemi, mj. v důsledku slučování rodin cizinců, vedl nakonec k tomu, že Rakousko začalo snižovat své kontingenty na minimum.

Rostoucí odstup rakouské společnosti od cizinců lze zřetelně sledovat na příkladu 29.000 polských uprchlíků, kteří po vyhlášení výjimečného stavu v Polsku v roce 1981 hledali v Rakousku ochranu před politickým pronásledováním. Přestože jejich počet byl ve srovnání s uprchlickými vlnami z komunistických zemí let 1956 a 1968 výrazně nižší¹⁸, neprojevilo Rakousko žádnou ochotu je přijmout. Ve veřejnosti převládalo mínění, že stejně jako v roce 1968 se bude jednat o uprchlíky, kteří budou pouze vyčkávat, jak se vyvine politická situace v jejich zemi. Navíc byli Poláci spíše považováni za hospodářské imigranty a špatná situace na rakouském pracovním trhu nedávala velký prostor pro jejich absorbování. Situace nakonec vyústila v zavedení vízové povinnosti vůči Polsku v roce 1981. Nehledě na toto extempore zůstalo Rakousko do konce 80. let důležitou zemí pro uprchlíky před komunismem. Ti, kteří skutečně hledali politickou ochranu, byli velkoryse přijímáni a v souladu s Ženevskou konvencí jim byl přiznáván statut politických uprchlíků.

Léta 1982–1987 se vyznačovala relativně nízkým počtem žadatelů o azyl, na konci 80. let však jejich počet výrazně stoupl. Čekací lhůta na udělení azylu se výrazně prodlužovala, což znemožňovalo přijímání dalších uprchlíků do uprchlických táborů. Původ žadatelů o azyl se v 80. letech výrazně změnil. Vedle žadatelů z východoevropských zemí stále více narůstal počet žadatelů z Afghánistánu, Iránu, Iráku a Libanonu. Stále častěji se na migračních prouděch přizívovaly organizace převaděčů. Tradiční role Rakouska jako tranzitní a první azylové země se měnila a Rakousko se stávalo cílovou azylovou zemí se všemi důsledky a problémy. Na konci 80. let se dlouhodobě snížily šance na přiznání azylu. Mnoho Rakušanů nabývalo přesvědčení, že do Rakouska nepřicházejí skuteční uprchlíci, nýbrž cizinci, kteří se jako hospodářští imigranti snaží zajistit lepší materiální budoucnost, a to zčásti na úkor rakouského státu. Tato situace nakonec donutila rakouskou

¹⁸ Jednalo se asi o 120.000-150.000 Poláků, z nichž pouze asi 33.000 zažádalo o azyl.

vládu k radikální změně přistěhovalecké politiky a v roce 1991 i k restriktivním opatřením v oblasti azylové politiky.

Do počátku 90. let se cizinecká a především azylová politika řídila zákonem z roku 1968. Do té doby se Rakousko řídilo Ženevskou konvencí z roku 1951 a azylový zákon z března 1968 byl v podstatě prováděcím zákonem k této mezinárodněprávní normě. Azylový zákon z roku 1968 vykazoval značné nedostatky: nebyla např. stanovena lhůta k vyřízení žádostí o azyl, zákon nevytvářel žádný právní rámec pro slučování rodin apod. V letech 1991 a 1992 byly přijaty dvě normy, Zákon o péči o přistěhovance (tzv. Betreuungsgesetz) a nový azylový zákon, které společně stanovují obsah a rozsah azylového práva i péče o uprchlíky a přistěhovance. Cizinecký zákon z roku 1993 konečně upravil podmínky vstupu cizinců do země a výstupu z ní. Součástí azylové úpravy bylo mj. zřízení Spolkového azylového úřadu jako orgánu azylového řízení první instance (druhou instancí zůstalo ministerstvo vnitra) s pobočkami v jednotlivých spolkových zemích. Důležitými změnami byli naprostá svoboda ve formě podání žádosti o azyl, povinnost překladu výsledného rozhodnutí, poučení o právních prostředcích a povinná přítomnost tlumočníka během azylového řízení. UNHCR, který byl až do té doby vždy konzultován a informován o celém průběhu řízení, je podle nového azylového zákona pouze informován o zahájení azylového řízení. Dalšími novými opatřeními bylo zavedení zkráceného azylového řízení u zjevně odůvodněných či neodůvodněných případů (se 14denní odvolací lhůtou) a zavedení rozdílu mezi přímým a nepřímým vstupem do země.¹⁹ Zákonem o péči o přistěhovance byla poprvé upravena podpora žadatelů o azyl. Přičemž důvody pro vyloučení z péče o přistěhovance byly stanoveny následující: chybějící dokumenty, neochota ke spolupráci, pochybná nemajetnost a uvádění nevěrohodných údajů.

Zavedení azylového zákona mělo za následek podstatný pokles žadatelů o azyl z 27 306 v roce 1991 na 16 238 v roce 1992 a 4744 v roce 1993.

Nicméně přes zpřísnění rámcových podmínek počet cizinců v Rakousku v 90. letech dynamicky rostl, jak dokládá následující tabulka:

Cizinci na území Rakouska 1991 – 1999 dle zemí svého původu (roční průměry)

Rok	Cizinci Celkem	Z bývalé Jugoslávie	Turecko	Ostatní
1991	533 733	207 693	120 493	204 560
1992	623 072	258 831	132 826	231 375
1993	688 851	305 781	139 781	244 370
1994	713 526	322 819	141 667	249 017
1995	723 483	329 541	142 766	251 176
1996	728 190	333 591	140 841	253 758
1997	732 671	335 800	138 505	258 366
1998	737 277	336 423	138 821	262 033
1999	748 172	340 862	136 334	270 976

Pramen: Statistika Rakousko, Vývoj počtu obyvatel

¹⁹ Přímý vstup znamená příjezd přímo ze země, v níž je žadatel vystaven pronásledování, nepřímý vstup znamená příjezd přes třetí tzv. bezpečnou zemi. Za "bezpečné země" jsou považovány ty, které ratifikovaly Ženevskou konvenci o uprchlících resp. Evropskou konvenci o lidských právech. Žadatel může být do této bezpečné země vrácen.

Masivní nárůst počtu cizinců nebyl ani tak důsledkem pádu "železné opony", jako především slučování rodin a událostí v bývalé Jugoslávii. Již v roce 1991 přijalo Rakousko 13 000 Chorvatů, kteří se ovšem již v roce 1992 zčásti vrátili. V letech 1992/93 přijalo kolem 95 000 bosenských uprchlíků a v roce 1999 přibližně 5000 uprchlíků z Kosova. Převážná část přistěhovalců přicházela nadále z tradičních vystěhovaleckých zemí, vedle Jugoslávie zejména z Turecka.

Přistěhovalectví do Rakouska podléhá od roku 1993 systému tzv. kvót. Tyto kvóty jsou stanovovány každoročně spolkovou vládou na základě zákona o pobytu cizinců, s ohledem na potřeby pracovního trhu a s ohledem na situaci v oblasti bytové politiky. Jsou rozdělovány mezi jednotlivé spolkové země s ohledem na jejich možnosti a potřeby. Do systému kvót může být zařazena pouze prvně podaná žádost o přistěhovalectví do Rakouska či žádost těch osob, kterým nebyl při předešlém pobytu na území Rakouska přidělen pobyt na základě kvóty, které však chtějí vykonávat činnost, která podléhá kvótě. Restriktivní politika kvót posledních let měla za následek, že Rakousko se v roce 1998 spolu s Německem ocitlo s počtem 0,6 přistěhovalců na 1000 obyvatel v evropském srovnání na posledním místě.²⁰

Nový azylový zákon byl zejména organizacemi, které se angažovaly v otázce uprchlíků, přijat se značnou kritikou. Kromě toho byl v některých ohledech brzy překonán vývojem, především vstupem Rakouska do EU a jeho účastí na dohodách ze Schengenu a Dublinu. Po dlouhých jednáních byla přijata, s platností od 1.1.1998, novela azylového a cizineckého zákona tzv. integrační balíček (Integrationspaket). Nový zákon přinesl sladění s dohodami EU, mj. následující změny: novou definici tzv. bezpečných zemí²¹, zkrácení lhůty odvolacího řízení, zahájení azylového řízení již na hranicích, novou úpravu předběžného oprávnění k pobytu, jasné stanovení jednotlivých fází azylového řízení a nezávislé odvolací řízení.²²

V následujícím období klesl počet zcela nových přistěhovalců prakticky na nulu, neboť zmíněné stanovené kvóty byly zcela vyčerpány v důsledku slučování rodin a přílivu specialistů. Sám bývalý ministr vnitra Schlögl hovořil v roce 1999 o de facto nulovém přistěhovalectví. Úplné zastavení přistěhovalectví pro rok 2000 měla při volbách do Národní rady v roce 1999 ve svém volebním programu FPÖ v čele s korutanským zemským hejtmanem Jörgem Haiderem. Strana vyjádřila ve svém programu i obavu před zahlcením země cizinci. Pod tímto tlakem byl restriktivní kurs v migrační politice zachován. Problematika cizinců a jejich přijímání je v rakouské politické debatě stále aktuálním tématem. V září roku 2001 rakouské strany a organizace za lidská práva opět zamítly návrh Haidera k dalšímu zostření azylového práva, který požadoval zabránit žadatelům o azyl z jiných kontinentů získat právo k pobytu dříve, než bude ukončeno jejich uznávací řízení. Do té doby by podle jeho návrhu měli vyčkat v tzv. bezpečných zemích třetího světa na svém kontinentu. Kromě toho navrhoval i zostření hraničních kontrol. Mluvčí rakouské sekce Amnesty International Heinz Patzelt označil tyto návrhy za zcela neslučitelné s lidskými právy, rakouským a mezinárodním právem. Zatím neúspěšně se Haider pokusil využít ve prospěch své proticizinecké kampaně i teroristické útoky na USA 11.9.2001, což ale koaliční vládní strana ÖVP odmítla. Rakousko se sice i tzv.

²⁰ Průměr v zemích EU byl v roce 1998 1,2 osob na 1.000 obyvatel.

²¹ Ke starším podmínkám, tj. ratifikaci Ženevské konvence nebo Evropské konvence o lidských právech, přibyla podmínka zajištění řádného azylové řízení.

²² Byl vytvořen zvláštní azylový senát jako instance druhého stupně.

integračním balíčkem cítilo být vázáno mezinárodními konvencemi, ve skutečnosti však zde stejně jako i ve světě převládá trend, zabránit uprchlíkům ke vstupu na území státu, a tím znemožnit případnou žádost o azyl. Právě klesající počet uprchlíků v posledním období podává důkaz o tom, že byly konečně objeveny metody vedoucí k výraznému omezení budoucího přistěhovalectví.

Literatura

Angenendt, S. 1997: *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*. Opladen.

Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914 1995. Heiss G., Rathkolb O. (Hg.). Wien.

Bonifazi, C. 1985: *L'immigrazione straniera in Italia*. Mulino, Bologna.

Caritas. Immigrazione – Dossier Statistico 2001. 2001 Nuova Anterem, Roma.

CENSIS. Immigrati e società italiana 1990. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Editalia, Roma.

Centro studi di Politica Internazionale. Le politiche migratorie nazionali nella prospettiva della comunitarizzazione. I casi di Francia e Spagna 2000. Laboratorio Cespi.

Daten und Fakten zur Ausländersituation. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) 1998. Bonn.

Eberharder, E. 1993: *Asylpolitik in Österreich. Flüchtlingsabwehr, Anerkennungspraxis und Integration*. Dipl. práce, Innsbruck.

Eith, A. 1993: *Endstation Österreich-Leben im Asyl*. Dipl. práce, Linz 1993.

Flucht nach Österreich. Die Zweite Republik in Flüchtlingsporträts 2001. Schlesinger R.–Šunjić (Hg.), Wien.

Han, P. 2000: *Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven*. Stuttgart.

Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999. 2000. Weidenfeld W., Korte K.-R. (Hg.). Bonn 1999. Konsequenzen. Perspektiven. Stuttgart.

Hutter, F.-J. – Tessmer, C. 1999: Menschen auf der Flucht. Opladen.- Jopke, C.: Asylum and State Sovereignty, in Challenge to the nation State: Immigration in Western Europe and the US. 1998.

Konrad, E. 1993: *Migrationsströme in Österreich im 19. und 20. Jahrhundert. Probleme von der Flüchtlingen und Arbeitsmigranten in Österreich mit besonderer Berücksichtigung sozialen Integration in der Gegenwart*. Dizertace. Wien.

Laimer, Ch. 1997: *Flüchtlings- und Asylpolitik in Österreich und ihr Stellenwert in der Zweiten Republik*. Dipl. Práce. Wien 1997.

Lambach, W. 2000: *Asyl- und Migrationspolitik in der Europäischen Union*, dipl. práce. Linz.

Layton-Henry, Zig.: *The Politics of Immigration: Immigration, 'Race' and 'Race' Relations in Post-War Britain*, Oxford 1992.

Layton-Henry, *The Would-be Zero-Immigration Country*, RSP Documentation Centre Reading, Oxford.

Lebhart, G. – Münz, R. 1999: *Migration und Fremdenfeindlichkeit. Fakten, Meinungen und Einstellungen zu internationaler Migration, ausländischer Bevölkerung und staatlicher Ausländerpolitik in Österreich*. Wien.

Migration: An Economic and Social Analysis 2001. Glover, S., Gott C. (ed.), Home Office.

Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen 1996. Fassman H., Münz R., (Hg.) Frankfurt am Main.

Münz, R. 1997: Phasen und Formen der europäischen Migration. In: Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. Steffen Angenendt (Hg.), München, s. 34–47.

Münz, R. – Ulrich, R. 2000: Die ethnische und demographische Struktur von Ausländern und Zuwanderern in Deutschland. In: Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Alba R., Schmidt P., Wasmer M. (Hg.), Wiesbaden, s. 11–54.

Opitz, P. J. 1996: Flucht, Vertreibung, Migration 1945–1995. Zur Problematik von Zuwanderung und Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 44-45/96, 25.10.1996, s. 3–16.

Polednová, K. 2000: Imigrace v EU – příklad Itálie. Dipl. práce, FSV UK, Praha.

Riedl, Ch. 1996: Die Österreichische Asylpolitik seit dem 1. Juni 1992 und ihre Auswirkung auf die Betroffenen. Dipl. práce, Wien.

Seebacher, Ch. 1993: *Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa*. Dipl. práce. Innsbruck.

Stacher, I. 2000: *Asylgesetze, Verordnungen und Novellen in Österreich (1991–1998)*, unpublished. Wien.

Thränhardt, D. 1997: Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich. In: Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. Angenendt S. (Hg.), München, s. 137–153.

Zierer, B. 1998: Politische Flüchtlinge in österreichischen Printmedien. Wien.

