UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

DIPLOMOVÁ PRÁCE

AZYLOVÁ A IMIGRAČNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

MICHAELA MALOVÁ

2006

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT MEZINÁRODNÍCH STUDIÍ

AZYLOVÁ A IMIGRAČNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

AUTOR: MICHAELA MALOVÁ
VEDOUCÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE: Prof. Ing. LUDĚK URBAN, CSc.
ROK 2006

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a že jsem uvedla všechny použité prameny a literaturu.

V Kladně dne 22. května 2006 podpis .....

Poděkování

Děkuji panu Profesoru Luďku Urbanovi za podnětné připomínky a názory, které daly tvar a charakter mé diplomové práci.

OBSAH

1. Úvod 3

2. Azyl a imigrace v primárním právu EU 10

2.1. Vývoj azylové a imigrační legislativy od EHS k Maastrichtu 10

2.2. Od Maastrichtu k Amsterdamu 15

2.3. Amsterdamská smlouva 18

2.4. Smlouva z Nice 20

2.5. Evropská Ústava neboli Smlouva o Ústavě pro Evropu 22

3. Azyl a imigrace – top agenda EU 25

3.1. Zasedání ER ve Vídni – prosinec 1998 29

3.2. Zasedání ER v Tampere – říjen 1999 33

3.3. Zasedání ER v Seville – červen 2002 42

3.4. Zasedání ER v Thessalonikách – červen 2003 46

3.5. Zasedání ER v Bruselu – listopad 2004 – Haagský program 48

3.6. Zasedání ER v Bruselu – prosinec 2005 51

4. Azylová, imigrační a integrační politika ve vybraných evropských zemích 55

4.1. Španělsko 56

4.1.1. Regularizační programy 58

4.1.2. Program GRECO 63

4.1.3. Systém pracovních kvót 65

4.1.4. Azylová politika 66

4.2. Spolková republika Německo 71

4.2.1. Imigrační politika 71

4.2.2. Azylová politika 76

4.2.3. Integrační politika 81

4.3. Švédsko 82

4.3.1. Imigrační politika a politika integrace 82

4.3.2. Azylová politika 87

4.4.Shrnutí azylových,imigračních a integračních politik ve Španělsku,Německu a Švédsku 94

5. Slova a činy, přání a realita 97

5.1. Azyl a imigrace 98

5.2. Integrace 105

6. Azylová, imigrační a integrační politika v České republice 108

7. Závěr 118

8. Seznam literatury 120

1. ÚVOD

Život není růžový sen. Ba naopak, život to je realita, která bývá hodně tvrdá a často nepříjemná. Jak se říká, život se s námi nemazlí. O tom se již naše lidstvo v historii několikrát přesvědčilo a přesvědčujeme se i v přítomnosti.

Žijíc na západní polokouli v 21.století, v prostoru relativní bezpečnosti, svobody a práva, využívajíc moderní technologie jež nám každodenně ulehčují naše životy, dalo by se říci, že náš život má narůžovělý nádech. V porovnání s početnou v chudobě, nouzi, bídě, nemoci a hladu žijící populací z méně rozvojových zemí a zemí tzv. třetího světa, se nám život růžový opravdu může zdát. Ovšem realita, protože je to realita a ne sladký sen, je bohužel jiná.

Evropská unie – početná rodina, která se k 1.květnu 2004 rozrostla o dalších 8 členů ze střední a východní Evropy a 2 členy ze Středomoří na celkem 25 členů, pokrývající rozlohu 3,9milionu km2 a spravující 454,6 milionu lidských osudů, se stává pro ostatní obyvatele planety, pro něž je uzavřena, jakousi cílovou a vysněnou zemí, teritoriem, kde se všichni mají dobře a kde neexistuje bída, hlad, válečné šílenství ani diktátorský režim. Jedinci z chudých zemí, kteří přišli o rodinu, přístřeší, možnost volně žít a svobodně se rozhodovat, utíkají před hrůznými nástrahy života ve svých rodných zemích do prostoru zaslíbeného míru, svobodě, právu a bezpečí, na území členských zemí Unie. Je to velmi rozlehlé teritorium, kde je obtížné, ne-li nemožné uhlídat předlouhé vnější hranice a území členských států, jež je pro svou rozlohu propustné jako sítko na čaj, a zabránit tak vstupu nežádoucích osob do Unie.

Na tak velkém prostoru, na kterém se rozkládá 25 členských zemí uvolňování vnitřních hranic mezi členskými státy přináší sebou mnohá bezpečnostní rizika, jejichž důsledkem dochází

k posilování ochrany vnějších hranic EU. Začleněním deseti nových zemí se střední a východní Evropy do EU se tyto vnější hranice posunuly dále na východ, blíže k rizikovým regionům z nichž a přes něž přicházejí nelegální přistěhovalci do členských zemí EU. Uhlídat tak velké území se stává mnohem komplikovanějším a náročnějším zvláště v době kdy se po planetě Zemi pohybují statisíce osob, které jsou nuceny opustit své domovy a najít domovy nové mnohdy daleko od svých původních domovů. Faktorem, který napomáhá zpřísňování národních zákonů v oblasti azylu a migrace je existence teroristických skupin, jejichž činnost nezná hranice.

Přestože větší pozornost otázkám azylu a imigrace je věnována již v 90.letech minulého století, aktivita členských států na tomto poli je spíše pomalá a roztříštěná než rozhodná a koordinovaná. Ikdyž v návaznosti na přijetí Tamperského programu se začíná situace pomalu zlepšovat, impulsem k zajištění lepší bezpečnosti všech občanů EU a menší propustnosti vnějších hranic pro občany z nečlenských zemí se staly teroristické atentáty ve Spojených státech v roce 2001.

Po této tragické události z 11. září 2001 Evropská unie přitvrzuje boj proti terorismu a radikálním islámským skupinám. Ruku v ruce s přísnějším režimem proti teroristickým činům jde snaha členských zemí uzavírat své hranice pro „podezřelé" osoby spojené s teroristickými aktivitami. Zároveň však členské země zpřísňováním svých azylových a imigračních legislativ snižují přístupnost na svá území i pro ostatní příslušníky třetích zemí.

Evropa tak uzavírá své hranice i pro ty občany, které bude v budoucnu podle statistických údajů a prognóz potřebovat, protože členské státy nejsou schopny zaručit dostatečné množství pracovních sil pro udržení ekonomické prosperity i v budoucnu. Dětí se rodí stále méně,

avšak díky moderní lékařské vědě přežívá spousta starších lidí. Podle zelené knihy Evropské komise „Nová mezigenerační solidarita jako odpověď na demografické změny[1]“ z března tohoto roku mezi lety 2010 až 2030 vzroste počet velmi starých lidí (80 let a více) z 18,8milionů dnes na 34,7milionů v roce 2030. Na druhou stranu však počet dětí a mladých lidí do roku 2030 klesne o 18 milionů a Evropě ubude 20,8milionů lidí v aktivním věku. A jsou to paradoxně přistěhovalci, kteří udržují růst evropské populace v kladných číslech[2]. Evropa si je tohoto budoucího scénáře vědoma a proto sociální a ekonomickou oblast zahrnula do své ambiciózní Lisabonské strategie, jejímž cílem je do roku 2010 z Evropy učinit nejvíce konkurenceschopný a nejdynamičtější, na znalostech založený hospodářský prostor světa.

Některé členské státy a jejich čelní političtí představitelé vymýšlejí a prezentují široké veřejnosti různé projekty jak přilákat do své země více pracovních sil. Ve většině případů se však jen snaží řešit aktuální nedostatek pracovníků v jednom konkrétním oboru lidské činnosti. Je to snaha jen dočasná a určená jen pro ty, kteří splní vypsané podmínky a přihlásí se včas. Předmětem poptávky jsou z velké části jedinci s minimálně středoškolským, lépe však vysokoškolským vzděláním, kteří umějí pracovat s nejmodernějšími technologiemi[3]. Pomoc je zde poskytována sice oběma stranám, tj. jak hostitelské zemi tak uchazečům, ale při bližším zkoumání takováto velkorysá nabídka poškozuje hlavně domovské státy uchazečů. A to tím, že je připravuje o vzdělané osobnosti, které po několikaleté, mnohem lepší životní

[1] http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/green_paper_en.html

[2] Nebýt zahraničních přistěhovalců, počet obyvatel u některých evropských národů by poklesl. Podle statistických dat Eurostatu vyplývá, že pro většinu členských zemí EU občané z nečlenských zemí tvoří největší skupinu v imigračních tocích. (European Social Statistics: Migration, 2002 edition, strana 10 a 11). I počet obyvatel České republiky díky vyššímu přírůstku zahraničních migrací se v 1. pololetí 2005 zvýšil o 14,8 tisíc na celkových 10 235 365 obyvatel. Zdroj: Český statistický úřad

[3] Jako příklad nám může posloužit Německo v roce 2000, kdy spolková vláda představila zvláštní projekt zaměstnávání expertů v oblasti informačních technologií. Poskytla možnost získat tzv. zelenou kartu pro podstatně jednodušší možnost nechat se zaměstnat. Projekt byl určen především pro počítačové experty z východní Evropy, kteří měli možnost pracovat v Německu po dobu pěti let. Uchazeči museli mít buď univerzitní diplom nebo si museli být schopni vydělat nejméně 100 000 marek za rok. Zdroj: článek na iDnes.cz ze dne 1.srpna 2000 „Německo potřebuje cizí odborníky, ale nejprve musí přitvrdit proti rasismu“.
http://zpravy.idnes.cz/zahranicni.asp?r=zahranicni&c=A000731191058zahranicni_tom

zkušenosti na západě se v hostitelské zemi usazují natrvalo a tak přispívají k vyšší konkurenceschopnosti své nové domácí ekonomiky než aby se vrátili po absolvované „stáži" domů a využili v praxi své nové schopnosti, know-how a zkušenosti získané pobytem v zahraničí.

Usazování se zahraničních občanů v nové domovině natrvalo patří mezi problémy, které doprovázejí zahraniční migraci. EU si je tohoto úkolu vědoma a tak se snaží spolupracovat se zeměmi „na druhé straně hranice" a spolupodílet se na vytváření takových podmínek, které by vedly k nižšímu počtu nuceně vystěhovaných jedinců.

Problematika azylu a imigrace je oblastí, která pokrývá v sobě mnoho a mnoho různých prvků, které navazují na další oblasti. Společné úsilí nemůžeme bohužel zacílit jen jedním směrem. Nesmíme opomenout kontrolu hranic, kontrolu pohybu osob, boj proti terorismu, součinnost policejních a soudních složek, spolupráci s třetími zeměmi, přizpůsobování legislativy novým podmínkám, integraci cizinců do většinových společností, přípravu většinových společností na život s cizinci, atd. Oblast, kde dosáhnout kýženého výsledku rovná se běhu na dlouhou trať s nejistým koncem.

Formulace problému, stanovení a usnesení se na konkrétních prostředcích boje, dosažení rozhodnutí, převedení teoretických závěrů do praxe, aktivní účast všech zúčastněných na výkonu rozhodnutí, kontrola výkonu rozhodnutí, to je několik kroků, které jsou-li uskutečněny, vedou ke zdárnému konci, tedy vyřešení problému a stanovení jakéhosi společného rámce pro všechny. Jedná se o proces komplikovaný a zdlouhavý. Velice těžce teoretické plány, zbožná přání přeměňujeme v praktické konání a činy. Vždy se to lehce říká, avšak již hůře se to činí. Stejně tak to platí i v oblasti azylové a imigrační politiky, natož pak

hovoříme-li o společné politice 25 evropských zemí. Ochrana vnějších hranic a kontrola pohybu osob přeci jen patří mezi významné, leč křehké znaky suverenity každého státu a o to hůře se této moci (práva) státy vzdávají (máme-li na mysli možnost či nutnost přenechat rozhodování na tomto poli nadnárodní organizaci).

A čím se budu ve své práci zaobírat já? Ráda bych svou pozornost zaměřila na to podat ucelený přehled postupného a dosavadního vývoje a vzniku společné evropské azylové a imigrační politiky z hlediska legislativy, představených a přijatých programů v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva , koordinovaných aktivit členských zemí.

V první kapitole své diplomové práce představím nejen tištěnou literaturu, ale především v dnešní době velmi rozšířené a využívané internetové prameny, kterých jsem využila při psaní této práce a podám vysvětlení několika pojmů. Následně se zmíním o vývoji, který tato problematika prodělala od prvních počátků integračního úsilí až do současnosti.

Stěžejní kapitolou bude nástin vývoje azylové a imigrační politiky od podepsání Amsterodamské smlouvy, kde se členské státy usnesli na budoucím postupu a scénáři vývoje v oblasti justice a vnitřních věcí, kam spadají obě dvě výše uvedené politiky.

V dalších kapitolách se zmíním o hlavních programech, které Evropská unie uvedla v život s cílem vytvořit co nejrychleji reálný „prostor svobody, bezpečnosti a práva". K tomuto cíli mají přispět také legislativní akty, jakými jsou např. směrnice a různá opatření, nařízení či doporučení, jimiž se dohlíží nejen na samotné uplatňování schválených programů, ale také se koordinuje činnost jednotlivých členských zemí Unie v této oblasti.

A jak je upravena otázka azylu a imigrace v České republice? Jakými zákony se musí řídit státní úředník rozhoduje-li o udělení či zamítnutí azylu? Kolik jedinců žádá v České republice o azyl? Kolik rozhodnutí je pozitivních a kolik negativních? Odkud nejčastěji pocházejí žadatelé? To jsou otázky, na které se pokusím odpovědět v poslední kapitole věnované právě cizincům v České republice.

Závěrem se pokusím shrnout dosavadní vývoj a poodhrnout směry, jakými se společná azylová a imigrační politika Evropské unie vydá v budoucnu. Jaký pokrok členské státy učinily v oblastech azylu, imigrace a integrace. Jaká je realita v porovnání s politickými deklaracemi v unijních dokumentech.

Dostupné prameny a literatura

Oblast azylu a přistěhovalectví je problematikou velice rozsáhlou a tak není o literaturu nouze. Mezi nejpočetnější prameny, které jsem použila ve své práci patří tzv. elektronické dokumenty. Čerpala jsem především z dokumentů institucí EU[4] (Evropská komise či Rada). Tyto dokumenty jsou na internetových stránkách Evropské unie celkem snadno dohledatelné, ať už prostřednictvím stránek Evropské komise či za pomoci Úředního věstníku EU, kde je možné najít veškerou přijatou evropskou legislativu.

Vymezení pojmů

Slova, která se nejčastěji používají chceme-li popsat někoho kdo k nám přichází zvenčí přesto že tu není námi vítán jsou uprchlík, utečenec, přistěhovalec, žadatel o azyl či imigrant. Ve většině případů ani nerozlišujeme zda se jedná o ekonomickou či jinou migraci. Slova tak užíváme, aniž bychom rozlišovali mezi jednotlivými významy těchto slov přesto, že existuje

[4] Jedná se hlavně o sdělení, zprávy či směrnice EK, přijaté programy pro oblast prostoru svobody, práva a bezpečí, zakládající smlouvy Evropské Unie (např. Maastrichtská a Amsterodamská smlouva) či závěrečné zprávy vzešlá ze zasedání Evropské rady tzv. summitů.

mnoho mezinárodních dohod na ochranu dotyčných osob. A je nutno dodat, že tyto slova používáme spíše s negativním nádechem bez rozmýšlení než abychom je spojovali s pohnutým životním osudem jeho nositele. Proto bych zde ráda předešla nejen matení významu těchto slov ale i matení sama sebe a podala jejich stručnou charakteristiku.

„Uprchlík" – osoba, jež se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit[5]".

„Přistěhovalec" – osoba, která dobrovolně odešla ze svého rodné státu. Hlavní důvody bývají zpravidla ekonomické či sociální povahy.

„Žadatelem o azyl či mezinárodní ochranu" – se rozumí cizinec, který požádal cílovou zemi o udělení azylu či mezinárodní ochrany.

[5] Kapitola 1, článek 1 a odstavec A Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Tato tzv. Ženevská úmluva byla podepsána 28. července 1951 a v platnost vstoupila 22. dubna 1954. K 1. prosinci 2001 bylo smluvní stranou Úmluvy 141 států. Posledním státem, který Úmluvu ratifikoval byla Ukrajina, která dokument podepsala 10. června 2002. Česká republika Úmluvu ratifikovala 11. května 1993.

2. AZYL A IMIGRACE V PRIMÁRNÍM PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

2.1. VÝVOJ AZYLOVÉ A IMIGRAČNÍ LEGISLATIVY OD EVROPSKÉHO HOSPODÁŘSKÉHO SPOLEČENSTVÍ K MAASTRICHTU

Vývoj evropské legislativy v oblasti azylu a imigrace bychom mohli rozdělit do tří fází. První fází je období před podepsáním smlouvy o Evropské unii. Od začátků integračního úsilí, úprava azylové a imigrační problematiky spadala do výlučné kompetence národních států. Na úrovni celoevropské tato témata nebyla nijak upravena, neboť rozhodování o tom kdo, kdy, kde, jak, na jak dlouho smí vstoupit a pobývat na území některého státu než je jeho vlast, patří do klíčových oblastí vnitřní a vnější bezpečnosti státu. Pro každý stát je úprava v této oblasti „ háklivou" a zásadní svým významem.

Před podpisem Smlouvy o Evropské unii tedy nebyla na evropské úrovni problematika azylu a imigrace nijak formálně institucionálně upravena. Zástupci vlád členských států odpovědní za tuto oblast se scházeli pouze k řešením konkrétních problémů v této oblasti. Jelikož oblasti azylu a migrace nebyli v této době nijak upraveny, pokrok byl velice nepatrný, koordinace velmi pomalá a spíše úpravy v oblastech azylu a migrace spadaly do pravomocí členských států než do rukou Evropské unie jako nadnárodní instituce.

Jedním z momentů, které zasáhly praxi členských států Evropského společenství na poli vízové a azylové politiky a imigrace, byl vznik a realizace tzv. Schengenského systému. Dohodu mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném rušení kontrol na společných hranicích neboli tzv. Schengenskou dohodu podle místa, kde byla dohoda podepsána, dne 14. června 1985

uzavřely mezi sebou výše jmenované státy. V té době byla tato dohoda prvním projektem, do nějž nebyly zapojeny všechny členské státy tehdejšího Evropského společenství. Ne každá členská země se chtěla tohoto projektu zúčastnit. Výše zmíněné státy se uzavřením mezistátní smlouvy mimo rámec struktur ES vyhnuly mechanismům, kterými zbylé členské země mohly jejich společné iniciativě zabránit. Během 90. let se k dohodě postupně připojily i další členské státy: Itálie (1990), Španělsko (1991), Portugalsko (1991), Řecko (1992), Rakousko (1995), Dánsko[5] (1996), Švédsko (1996) a Finsko (1996). Výjimkou je Velká Británie a Irsko, které se nestaly členy vůbec. Do Schengenského prostoru jsou zapojeny i nečlenské země Unie jako je Norsko a Island, které získaly status schengenského přidruženého státu a po referendu s kladným výsledkem se v nejbližší době připojí i Švýcarsko. Předpokládá se, že nově přistoupivší země ze střední a východní Evropy se do Schengenského systému zapojí v roce 2007. Schengenský systém byl vyjádřením mezivládní spolupráce jednotlivých členských zemí ochotných koordinovat svou činnost, přijímání a výkon rozhodování v oblastech vnitřní a vnější bezpečnosti, policejní spolupráce a justice. Přestože měla multilaterální mezivládní charakter, nepodléhala dohoda ratifikaci nebo schválení. Dohoda mohla být předběžně prováděna již následující den po jejím podpisu.

Uzavření Schengenské dohody bylo vedeno snahou zjednodušit mezistátní pohyb občanů zrušením kontrol na vnitřních hranicích mezi členskými státy. Šlo o to usnadnit život občanům, zvýšit jejich mobilitu a odstranit další z překážek obchodu mezi signatářskými státy[6]. Dohoda předpokládá úplné zrušení hraničních kontrol a k zajištění volného pohybu mezi smluvními stranami definovala řadu opatření, která byla rozdělena na dvě kategorie: na opatření s kratší a delší dobou realizace.

[5] Dánsko je sice členem Schengenského prostoru, ale s určitými výjimkami, které si vyjednalo.
[6] Šlosarčík Ivo, Schengen: návod k použití, www.euroskop.cz ze dne 12.5.2001

Mezi opatření s kratší dobou realizace patřilo například opatření, kdy při přejezdu společných hranic mohly policejní a celní orgány provádět jen dohled. Osoby přejížděly společné hranice sníženou rychlostí a nebylo nutné je zastavovat. Dále dohoda od 1.ledna 1986 zaváděla společné kontroly na přechodech tam, kde se kontrolní orgány států nacházely ve vzájemné blízkosti. Zrušení kontrol na společných hranicích a jejich přesunutí na vnější hranice a možnost přijmout doplňující opatření směřující k zachování bezpečnosti a k zamezení nezákonné imigrace občanů z nečlenských států patřila mezi opatření s delší dobou realizace. Dlouhodobým úkolem byla snaha sjednotit vízovou politiku členských států a podmínky pro vstup na území signatářských zemí.

Na Schengenskou dohodu o několik let později navázala Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě, která byla podepsána 19.června 1990[7]. Prováděcí úmluva byla na rozdíl od Schengenské dohody, která je relativně stručným dokumentem, dokumentem mnohem obsáhlejším s řadou přesných definic a konkrétních opatření. Ve své první hlavě definovala pojmy jako např. vnitřní a vnější hranice, třetí stát, cizinec, hraniční přechod, hraniční kontrola, povolení k pobytu, žádost, žadatel a vyřizování žádosti o azyl. Hlava II stanovovala podmínky rušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob. Vnitřní hranice mohly být překračovány na libovolných místech a neprováděly se na nich kontroly osob. Ponechávala smluvním stranám možnost a právo po omezenou dobu na vnitřních hranicích provádět jednostranné kontroly přiměřené dané situaci, pokud to vyžaduje veřejný zájem nebo bezpečnost státu. Úmluva předpokládala zavedení jednotného víza, jež by bylo platné pro území všech smluvních stran a bylo vydáváno k pobytu v délce do 3 měsíců. Mezi jinými úmluva upravovala také azylové otázky, jež jsou již zmíněny v Schengenské dohodě a to např. příslušnost státu k vyřízení žádosti o azyl a výměnu informací a statistických údajů.

[7] V platnost Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě vstoupila až v roce 1995.

Zabývala se také spoluprací v policejních a trestních záležitostech. Hlava IV smluvní strany úmluvy zavazovala ke zřízení společného informačního systému (Schengenský informační systém SIS), pomocí kterého je umožněn přístup k záznamům o osobách a věcech a to pro účely hraniční kontroly a jiných policejních a celních kontrol prováděných ve vnitrozemí[8].

Čtyři dny před podepsáním Prováděcí úmluvy k Schengenské dohodě, tj. 15.června 1990 byla podepsána členskými státy ES „Dublinská konvence týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států ES". Muselo uplynout dlouhých sedm let, než mohla být konvence prováděna.V platnost tak úmluva vstoupila až 1.září 1997. Dublinská konvence zavedla pravidla a podmínky, která určovala který členský stát je odpovědný za posuzování žádosti o azyl. Konvence měla za úkol vyřešit mnohdy nejasnou a velmi komplikovanou otázku postupu při žádostech o azyl, praxi kdy si členské země žadatele o azyl předávaly a dlouhou dobu jej nechávaly v nejistotě ohledně výsledku jeho žádosti.[9] Dublinská konvence v první řadě definovala stejně jako Prováděcí úmluvy hlavní pojmy, se kterými se na poli posuzování žádostí o azyl operuje, tj. pojmy jako cizinec, žádost o azyl, žadatel o azyl, posouzení žádosti o azyl. Podle pravidel zakotvených v Dublinské úmluvě žádost o azyl měla být posuzována vždy jen jedním členským státem a nemusí to vždycky být stát, na jehož území byla žádost podaná, v souladu s kritérii, které se aplikují v pořadí ve kterém jsou předkládána.[10] Primárně je podle Dublinské dohody k rozhodnutí příslušný stát,který rodinnému příslušníku žadatele už udělil status uprchlíka. Podpůrně pak rozhoduje stát, kde má žadatel trvalý pobyt. Pokud nemá žadatel trvalý pobyt na území EU, použijí se další kritéria (například udělení víza, místo vstupu na území EU, místo žádosti v tranzitní zóně letiště) a až posledním kritériem (pokud nelze uplatnit ani jedno z předchozích) je stát, kde žadatel o azyl požádal. Se souhlasem uprchlíka ale může o statusu uprchlíka rozhodnout i

[8] Článek 92 Prováděcí úmluvy k Schengenské dohodě
[9] Fiala P., Pitrová M., Evropská unie, strana 597
[10] Článek 3 Dublinské konvence

kterýkoli jiný stát – jde o opatření ke zmírnění případné tvrdosti systému nebo situace, kdy má stát o konkrétního uprchlíka specifický zájem (například v případě politika, umělce nebo vědce)[11]. Podle článku 9 Dublinská konvence umožňuje členskému státu převzít a posoudit žádost z humanitárních důvodů, založených zejména na rodinných či kulturních motivech i tehdy když tento členský stát není státem příslušným k posuzování žádosti o azyl a to na žádost jiného členského státu a samozřejmě za podmínky, že si to žadatel o azyl přeje. Konvence dále upravila podmínky přijetí žadatele o azyl a jeho převzetí zpět v případě převodů mezi státy[12] a zajistila výměnu informací a statistických údajů nutných pro řešení konkrétních otázek[13].

Revize nebo změny této konvence byly přijímány výborem složeným z jednoho představitele vlády každého členského státu. Výbor svá rozhodnutí přijímal až na výjimky jednomyslně pod vedením státu, který předsedal Radě ES[14]. Činnosti výboru a jeho pracovních skupin se mohla účastnit také Evropská komise.

[11] Šlosarčík I., Právní rámec evropské integrace, kapitola Spolupráce v oblasti justice a vnitra, s. 172-173
[12] Článek 10 Dublinské konvence
[13] Článek 14 a 15 Dublinské konvence
[14] Článek 18 Dublinské konvence

2.2. OD MAASTRICHTU K AMSTERODAMU

Druhá fáze ve vývoji azylové a imigrační politiky vyplňuje období mezi listopadem 1993 až květnem 1999 kdy Maastrichtská a Amsterodamská smlouva vstoupily v platnost.

Na změny, které se v 80. a 90. letech 20. století udály na světové politické scéně bylo třeba reagovat. Konec bipolárního rozdělení světa, pád komunistických režimů a otevření hranic ve střední a východní Evropě, sjednocení východního a západního Německa, to vše byly události, které si vyžadovali pozornost. Sami členové Evropského společenství v té době zahájili aktivní politiku uskutečňování cílů vytýčených v zakládajících smlouvách, kterou nastartoval tehdejší předseda Evropské komise Jacques Delors.

Mezi otázkami, o nichž členské státy diskutovaly byla i otázka dalšího rozšíření členské základny ES, neboť země z tzv. východního bloku přicházely s žádostmi, aby i ony se mohly jednoho dne stát právoplatnými členy tohoto západoevropského uskupení.

Úvahy a otázky zda a jak moc prohloubit integrační úsilí či nikoli, jakým způsobem to provést a jakého výsledku dosáhnout, zda přizvat země ze střední a východní Evropy k účasti na tomto ojedinělém projektu, kolik jich přizvat, jaké stanovit podmínky a požadavky jejich vstupu, jaký časový horizont jim nabídnout, to byly otázky, které bylo nutné řešit a vyřešit. Členské státy pro zodpovězení těchto složitých otazníků svolali na počátku 90. let mezivládní konferenci. Výsledkem této mezivládní konference, která skončila na podzim roku 1991 byla smlouva, která znamenala posun směrem k supranacionálnímu charakteru Společenství[15] a

[15] Pitrová M., Fiala P., Evropská unie, kapitola 6.4.2. Obsah smlouvy o EU, s. 128

která poskytovala či nabízela určitý rámec pro další fungování členských států v rámci Evropského společenství/Evropské unie.

Smlouva o Evropské unii neboli Maastrichtská smlouva podle místa podpisu, vytvořila pro účinné fungování tzv. pilířovou strukturu[16]. Do prvního pilíře, který se od zbylých dvou odlišuje svým supranacionálním[17] charakterem, bylo zahrnuto celé Evropské společenství, tedy všechny tři Společenství - ESUO, EHS a Euratom, společné politiky, aktivity navazující na agendu vnitřního trhu, k provádění a vynucování si realizaci společných politik jsou využívány právní akty Evropských společenství – nařízení, směrnice, rozhodnutí a doporučení, ty ovšem nejsou pro členské státy závazné.

Druhý pilíř v sobě obsahuje novou agendu Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde se zachoval mezivládní[18] princip rozhodování stejně jako je tomu u třetího pilíře, který je věnován oblasti vnitra a justice, kam byly zařazeny otázky týkající se azylu, hraniční kontroly, drog, boje proti mezinárodní kriminalitě a spolupráce v občanských a trestních záležitostech.

---

[16] Evropská unie je někdy přirovnávána ke společnému domu, ve kterém evropské národy žijí pod jednou střechou. Struktura této trochu složité stavby se často připodobňuje k antickému chrámu. Jako každá stavba, která má přetrvat do budoucích věků, i EU potřebuje pevné základy - společné hodnoty a cíle. Z nich vyrůstají tři pilíře, představující jednotlivé politiky Unie. Jejich svorníkem, střechou, pod níž se odehrává život ve společném evropském domě, jsou instituce EU. http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=detail&c-id=47527&h_kat_id=5065&id=5100

[17] Supranacionální neboli nadnárodní charakter znamená, že členské státy EU delegují na ES/EU část své národní suverenity. V oblastech, které vymezuje Smlouva, jsou pak společné zájmy členských zemí uskutečňovány prostřednictvím orgánů ES/EU. Podle Smlouvy může být většina rozhodnutí přijímána tzv. kvalifikovanou většinou - rozhodnutí jsou schválena i tehdy, když několik členských zemí hlasuje proti. Na rozdíl od jiných mezinárodních organizací tak stát může být někdy vázán pravidlem, pro jehož přijetí nehlasoval. Důležitá rozhodnutí však musí být schválena jednomyslně.
http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=detail&c-id=47527&h_kat_id=5065&id=5100

[18] Rozhodovací i výkonné pravomoci zůstávají v rukou členských zemí. O většině záležitostí se rozhoduje jednomyslně.

Ustanovení o spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí je zakotveno v hlavě VI smlouvy o Evropské unii. V článku K.1 se říká že: „členské státy za věci společného zájmu považují azylovou politiku, pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států osobami a provádění kontroly na nich, přistěhovaleckou politiku a politiku vůči státním příslušníkům třetích zemí a další jako je boj proti drogové závislosti a podvodům v mezinárodním měřítku, soudní spolupráce v občanských a trestněprávních věcech, celní a policejní spolupráce". Klíčovou institucí v tomto pilíři je Rada, která může z podnětu kteréhokoli členského státu či Komise zaujímat společné postoje, přijímat společné akce či vypracovat úmluvy[19]. Jelikož se jedná o pilíř, kde se zachoval mezivládní princip rozhodování, rozhoduje Rada jednomyslně, pokud Smlouva výslovně neuvádí jiná hlasovací pravidla. Dále je členským státům v článku K.7 umožněno navazovat či rozvíjet užší spolupráci mezi dvěma nebo více členskými státy, pokud tato spolupráce není v rozporu se spoluprací upravenou v hlavě VI ani ji nenarušuje.

[19] Článek K.3 Smlouvy o Evropské unii

2.3. AMSTERDAMSKÁ SMLOUVA

Třetí fázi spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí odstartoval podpis Amsterdamské smlouvy v roce 1997. V platnost vstoupila prvního května 1999. Jedním z mnoha důvodů, které členské státy přinutily oblast justice a vnitřních věcí postavit do čela zájmů členských států, darovat jí samostatnou kapitolu v nové smlouvě a věnovat jí mnohem podrobnější a rozsáhlejší pozornost, byl vzrůstající počet žadatelů o azyl, jejichž množství rostlo velmi rychle na počátku 90. let. Největšího počtu bylo dosaženo v roce 1992, kdy se počet žadatelů vyšplhal na neuvěřitelné číslo 672 tisíc. K dalším důsledkům otevření hranic západních zemí Evropské unie patří rozrůstání nelegálního přistěhovalectví a mezinárodního zločinu.

Amsterdamská smlouva nejenže reagovala na hrozby, které přicházely do Unie zvenčí, ale také na dosud uplatňovaný systém rozhodování, který požadoval jednomyslnost, a při výkonu přijatých rozhodnutí postrádal jakýkoli donucovací nástroj, jež by přiměl členské státy přijaté rozhodnutí realizovat. Proto byla část třetího pilíře Amsterdamskou smlouvou převedena do prvního pilíře[20] a byl ujednán přechod od jednomyslného hlasování ke hlasování kvalifikovanou většinou po uplynutí přechodného pětiletého období[21]. Nově přijatá smlouva začlenila do svého obsahu novou hlavu, která se týkala vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a volného pohybu osob[22]. V textu této hlavy se členské státy zavázaly během pětiletého přechodného období od doby, kdy Amsterdamská smlouva vstoupí v platnost přijmout některá opatření k zajištění volného pohybu osob a dalších oblastí.

---

[20] Třetí pilíř tedy v sobě obsahoval pouze oblast policejní a soudní spolupráce. Vše ostatní, tj. azyl, vízová a imigrační politika, kontrola osob na vnějších hranicích, spolupráce v občanskoprávních věcech byli přesunuty do prvního pilíře kde mohou orgány EU zajistit větší a důslednější proveditelnost přijatých rozhodnutí.

[21] Článek 67 Amsterdamské smlouvy

[22] Přesný název zní: Hlava IV - Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob

Článek 61 smlouvy říká: „K postupnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva přijme Rada: a)do pěti let poté, co Amsterdamská smlouva vstoupí v platnost opatření k zajištění volného pohybu osob ve spojitosti s bezprostředně s tím spjatými doprovodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví, a opatření k předcházení a potírání kriminality; b) ostatní opatření v oblastech azylu, přistěhovalectví a ochrany práv státních příslušníků třetích států; c) opatření v oblasti justiční spolupráce v civilních věcech; d) vhodná opatření k podpoře a posílení administrativní spolupráce; e) opatření v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, která předcházením a potíráním kriminality v Unii podle Smlouvy o Evropské unii sledují dosažení vysokého stupně bezpečnosti".

Do opatření, jež mají členské státy provést v oblasti azylu, patří například přijetí kritérií a postupů pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl, přijetí minimálních standardů pro přijímání uchazečů o azyl, přijetí minimálních standardů pro uznání státních příslušníků třetích států za uprchlíky, přijetí minimálních standardů pro postup členských států při udělování či odnímání statusu uprchlíka a další.

V oblasti přistěhovalecké politiky se jedná o opatření v oblastech jako jsou podmínky vstupu a pobytu a standardy pro postupy k udělení dlouhodobého víza a povolení k pobytu, nelegální přistěhovalectví a nelegální pobyt[23].

[23] Článek 63 Amsterdamské smlouvy

2.4. SMLOUVA Z NICE

Smlouva z Nice byla vyvrcholením mezivládní konference v roce 2000 o institucionální reformě EU, kterou bylo nutné prosadit s ohledem k blížícímu se největšímu rozšíření o deset nových zemí ze střední a východní Evropy. Tak početným rozšířením Evropská unie během své historie ještě nikdy neprošla. Inovace unijních institucí byla nutná nejen z hlediska absorpčního ale také z hlediska schopnosti i s tak početnou základnou i nadále plně fungovat aniž by došlo k pozastavení celého evropského integračního úsilí. Její ratifikační proces však zkomplikovaly negativní výsledky irského referenda, které smlouvu z Nice dne 7. června 2001 odmítlo. Poté byla v Irsku zahájena masivní kampaň na podporu smlouvy z Nice. Druhou šanci ratifikovat smlouvu z Nice Irové dostali patnáct měsíců po prvním nezdařeném pokusu, tj. 19. října 2002. Výsledek tohoto referenda již přinesl s napětím očekávaný kladný výsledek. Smlouva nakonec vstoupila v platnost 1.2.2003.

Přesto, že do mnoha oblastí přináší mnohé změny (např. zastoupení členských zemí v Komisi, počet národních zastupitelů v EP, počet hlasů v Radě, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou do dalších 27 oblastí atd.), do oblasti azylu a imigrace významněji nezasáhla. V oblasti azylu a přistěhovalecké politiky jakožto citlivé oblasti (stejně jako mnohé další oblasti jako např. oblast daní, sociální politiky, politiky soudržnosti) smlouva z Nice ponechala možnost členským státům použít práva veta. To znamená, že členské státy v této oblasti stále přijímají rozhodnutí jednomyslně. Není možné, aby byl jeden členský stát přehlasován ostatními členskými státy.

Pro usnadnění tohoto mechanismu, kdy se vyžaduje jednomyslnost, přijala smlouva určitá opatření. Členským státům umožnila mezi sebou navázat tzv. užší spolupráci. Jedná se

mechanismus, kdy je možné, aby se několik členských států dohodlo, že v některé oblasti prostřednictvím této užší spolupráce budou postupovat rychleji než jak umožňují ustanovení Smluv. Podmínkou je, aby minimální počet států, jež si přejí navázat užší či posílenou spolupráci bylo osm. Každý členský stát, který si přeje podílet se na posílené spolupráci navázané v prostoru svobody, bezpečnosti a práva oznámí svůj záměr Radě a Komisi, jež podá Radě ve lhůtě tří měsíců ode dne obdržení oznámení stanovisko případně spolu s doporučením týkajícím se zvláštní právní úpravy, kterou považuje za nezbytnou k tomu, aby se daný členský stát podílel na dané posílené spolupráci. Rada rozhodne o žádosti ve lhůtě čtyř měsíců ode dne obdržení oznámení. Rozhodnutí se považuje za schválené, pokud je Rada v téže lhůtě kvalifikovanou většinou neodloží; v tomto případě Rada své rozhodnutí odůvodní a stanoví lhůtu pro jeho přezkoumání[24].

[24] Článek 40b Smlouvy z Nice

2.5. EVROPSKÁ ÚSTAVA NEBOLI SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU

Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu byla přijata na setkání dvaceti pěti hlav států a předsedů vlád, které se konalo 17. a 18. června 2004 v Bruselu. Slavnostně byla podepsána 29. října 2004 v Římě. Byla vypracována na základě návrhu, který předložil Evropský konvent[25] Evropské radě na jejím zasedání v Soluni 20. června 2003.. Ústavu dosud schválilo 14[26] z 25 členských států. Negativní výsledky referend ve Francii (29.5.2005) a v Nizozemí (1.6.2005) ratifikační proces pozastavily. Nyní ústava prochází obdobím reflexe.

Ústava je rozdělena do čtyř částí: ústavní struktura Evropské unie, Charta základních práv Evropské unie, politiky a fungování Evropské unie a obecná a závěrečná ustanovení.

Mezi základní práva Unie, jež jsou obsahem druhé části Ústavy, Ústava zakotvuje právo na azyl a právo ochrany v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání. Zakazuje se hromadné vyhoštění a nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

---

[25] Rok po zasedání v Nice, 15. prosince 2001, přijala Evropská rada v Laekenu tzv. *Prohlášení o budoucnosti Evropské unie*, které Unii zavazuje k větší demokratičnosti, transparentnosti a efektivnosti a také k tomu, aby otevřela cestu k vytvoření ústavy, která by naplnila očekávání občanů Evropy. Metoda, která se až do té doby používala pro revizi Smluv, byla velice často kritizována. Evropská rada si přála, aby nadcházející mezivládní konference byla připravena co nejtransparentnějším a nejobsáhlejším způsobem. Rozhodla se proto, že svolá zvláštní shromáždění, **Konvent**, v němž budou zastoupeni hlavní účastníci diskuse: představitelé vlád patnácti členských států a třinácti kandidátských zemí, zástupci vnitrostátních parlamentů, zástupci Evropského parlamentu a Evropské komise, třináct pozorovatelů z Výboru regionů a Hospodářského a sociálního výboru a dále zástupci evropských sociálních partnerů a evropského ombudsmana.
http://europa.eu.int/constitution/download/guide_070904_cs.pdf

[26] Ústavu dosud ratifikovaly tyto státy: Belgie, Estonsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko. Proces schvalování evropské ústavy probíhá nyní ve Finsku. http://europa.eu.int/constitution/index_cs.htm

Politiku azylu a přistěhovalectví jakožto jednu z oblastí prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropská ústava řadí do oblasti sdílené pravomoci. To znamená, že svěřuje-li v určité oblasti Ústava Unii sdílenou pravomoc s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy[27]. Zákonné akty v těchto oblastech mají být přijímány kvalifikovanou většinou při použití spolurozhodovacího postupu, tj. za plného zapojení Evropského parlamentu s výlučným oprávněním Komise k předkládání návrhů. Právními akty EU mají být podle Ústavní smlouvy „evropské zákony" a „evropské rámcové zákony", které by tak nahradily dnešní nařízení a směrnice.

Do ústavního textu, v části III, jejímž obsahem jsou politiky Unie, byl zakomponován samostatný oddíl týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Unie tuto politiku rozvíjí s cílem a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic; b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic a c) postupně zavést integrovaný systém ochrany vnějších hranic.

Text smlouvy opět zdůrazňuje potřebu vytvořit jak společnou azylovou, tak společnou přistěhovaleckou politiku. Vytvoření společných politik pro oblast azylu a přistěhovalectví je důležité proto, aby Unie mohla příslušníkům třetích zemí poskytnout mezinárodní ochranu, vytvořit společný postup pro udělování a odnímání této ochrany ve formě jednotného azylového statusu, prostřednictvím spolupráce se třetími zeměmi zvládat příliv osob

[27] Vedle sdílené pravomoci stojí oblast výlučné pravomoci a oblast podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti. V oblasti výlučné pravomoci, na rozdíl od pravomoci sdílené, vytvářet a přijímat právně závazné akty může pouze Unie. Členské státy mohou tak činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unií zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Toto rozdělení připomíná tzv. pilířovou strukturu, kdy v oblasti prvního pilíře je to pouze Evropská Komise, která má právo přicházet s návrhy na legislativu Unie. Ve druhém a třetím pilíři se o toto monopolní postavení Evropská komise dělí s členskými státy. Pilířová struktura se však již v navrhované Ústavě neobjevuje.

žádajících o azyl, byla schopna zajistit účinné řízení migračních toků a vytvořit opatření pro boj proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi.

Návrh Evropské ústavy navrhuje spíše prohloubení existující spolupráce než její rozšíření na nové oblasti. Jen opatrně Ústavní smlouva rozšiřuje mandát Unie na nové záležitosti. Příkladem je nově definovaná kompetence Unie v oblasti integrace přistěhovalců. Podle ní může legislativa EU zavést opatření povzbuzující a podporující členské státy v integraci občanů třetích zemí, kteří pobývají legálně na jejich území. Tato opatření však mají být omezena na podpůrné programy a nemohou požadovat změnu státních politik za účelem jejich harmonizace. Ve stejném duchu návrh ujišťuje, že ustanovení čl. III-267 se nedotýkají práva členských států určit počty občanů třetích zemí přijímaných za účelem práce[28].

[28] Baršová A., Barša P., Přistěhovalectví a liberální stát, str. 153-155

3. AZYL A IMIGRACE – TOP AGENDA EU

Když vyslovíme slova jako je azyl a imigrace, pokud se nad těmito slovy chvíli zastavíme a popřemýšlíme, vybaví se nám mnoho obrazů, které s řešením azylu a imigrace souvisí. Je to dlouhý proces, který začíná podáním žádosti o azyl či o pobyt, a končí životem přijatého člověka cizí národnosti ve většinové společnosti. Tak si zkusme tento proces představit pěkně od začátku.

Jakmile na státní hranice dorazí oni žadatelé a požádají o udělení azylu v České republice, musí stát zajistit dostatečnou přijímací kapacitu, aby mohl (byl schopen) žadatele o azyl někam umístit do té doby, než bude žádost žadatele vyřízena a to kladně či záporně. Stát by jistě rád na svém území ubytoval všechny žadatele o azyl, musí ale rozlišovat mezi těmi, kteří o azyl či mezinárodní ochranu žádají oprávněně a mezi těmi, kteří žádají o azyl z důvodů ekonomických.

Když se stát rozhodne vyřídit žádost žadatele o azyl kladně a žadateli azyl udělí, je nutné zajistit, aby se tito lidé začlenili do většinové společnosti, neboť tu s ní jistě nějakou dobu budou žít, ne-li se tu usadí natrvalo. Měli by poznat kulturu, jazyk a zvyky společnosti v níž žijí a měli by mít všeobecný přehled o tom, jak daná společnost žije, jaká je politická kultura, ekonomické prostředí a mnoho dalších, jež jim umožní lépe se pohybovat a vycházet s domácím obyvatelstvem[31]. Ostatně to záleží na samotných azylantech a přistěhovalcích do

[31] Např. ve Spolkové republice Německo, zákon o pobytu hovoří o tom, že občané ze třetích zemí, kteří v Německu žádají o povolení k pobytu či o udělení azylu a zamýšlí nějakou dobu v Německu setrvat, by měly znát německý jazyk(pokud jej neovládají), dějiny a kulturu Spolkové republiky, právní a sociální prostředí. Německo pro tyto účely zajišťuje integrační kurzy pro cizince, kde se cizinec naučí německý jazyk, seznámí se s kulturou, historií země a získá nové znalosti, aby se mohl v právním, sociálním prostředí pohybovat samostatně. Účast na těchto kurzech je povinná především pro ty, kteří nemají žádnou znalost německého jazyka a pro ostatní je dobrovolná. Zákon o pobytu (Aufenthaltsgesetzes - § 43, novela zákona ze dne 14/03/2005

jaké míry jsou ochotni se integrovat[32]. Na straně druhé stojí domácí obyvatelstvo a jeho ochota „přijmout" nové spoluobčany za své sousedy, zaměstnance, přátele.

Pokud se azylant či migrující člověk rozhodne v hostitelské zemi usadit, zapojit se do pracovního procesu na trhu práce, bude se vzdělávat, pořídí si bydlení, bude mít děti jimž bude předávat své zkušenosti a znalosti o životě v cizí zemi, která jistě pro něj už dávno nebude cizí bude výsledný efekt přijetí příslušníka třetí země do společenského života v České republice přínosný pro obě strany, tj. jak pro přistěhovalce tak i hostitelskou společnost samotnou.

Jedná se o dlouhý výčet oblastí, které s příchodem osob ze třetích zemí souvisí a kterými se jednotlivé státy musí zabývat. Nejedná se zde jen o to, zajistit bezpečnost pro své občany, ale také na straně druhé poskytnout pevnou půdu pod nohama lidem, kteří často přicházejí z oblastí zničených dlouhotrvajícími ozbrojenými konflikty a jež přicházejí ze zemí, kde se nedodržují základní lidská práva a svobody, kde je možné páchat násilí na osobách z důvodu jejich náboženského přesvědčení, politické orientace, barvy pleti, sexuální orientace atd.

Na druhou stranu odlišné návyky přistěhovalců, jež se týkají hlavně rodinného života[33] pomáhají hostitelským zemím řešit jejich problém s úbytkem obyvatelstva. Je však jasné, že

---

[32] O integraci cizinců se nyní vedou vášnivé diskuse v mnoha evropských zemích, jež mají vysoký počet občanů ze třetích zemí mimo EU. „Vyhrocením situace na jedné z berlínských škol ve čtvrti Neukölln odstartovala vlna diskuse o smyslu a metodách integrace cizinců do školského systému v Německu. Učitelé se na zdejší škole plné přistěhovalců (kde děti cizinců, většinou z arabských zemí, tvoří více než 80 procent všech školáků) dostali do slepé uličky. Již nemají sílu čelit výsměchu a ignorování ze strany studentů-přistěhovalců. Napsali proto senátorům a vyžádali si také ve škole policejní asistenci. Velikým problémem pro učitele je přesvědčit tyto studenty o potřebě naučit se německý jazyk. Pro vytvoření si obrázku jak těžké je toto přesvědčování o nutnosti naučit se německý jazyk je vyjádřeno ve větě jednoho učitele kterého článek citoval. „ Chybí jakákoli motivace – jak mám přesvědčit někoho, aby dobře zvládl psaný i mluvený jazyk, když si jeho rodiče celý život v SRN vystačili s turečtinou?" Právo z 3.dubna 2006, Blahoslav Hruška „V SRN propukla diskuse o výuce cizinců", strana 9. Bohužel i toto vypovídá o tom, jak moc jsou cizinci ochotni se do nové společnosti integrovat.

[33] Přesto, že mnohé přistěhovalce ve velké míře postihuje nezaměstnanost, nízká životní úroveň, mají mnohem více dětí, než ostatní obyvatelé. Jak podle statistik vyplývá, klesající počet obyvatel v mnoha zemích západní Evropy zachraňují právě nově příchozí přistěhovalci a větší počet dětí které mají. Příkladem může být i Česká

přistěhovalectví nemůže být jediným řešením kterak zastavit klesající počet obyvatel, jehož jsme svědky v posledních několika málo letech.

Jak je patrné, problematika přistěhovalectví a azylu jistě patří mezi ty oblasti, kde se řešení sice hledá těžko, přesto je možné ho najít, výsledky však můžeme pozorovat až za několik let. Řešení těchto otázek je běh na dlouhou trať a to ještě s velkou nejistotou zda jednoho dne vítězně dorazíme do cíle.

Evropský integrační proces započal svou cestu v 50. letech minulého století, kdy evropské země byly zničeny válkou a potřebovali znovu nastartovat motor hospodářského rozvoje. Sílu rozběhnout se jim měly zajistit pracovní síly, které přicházeli do zemí západní Evropy především z jihu Evropy jako např. z Portugalska, Španělska, Itálie, Řecka a také z bývalých kolonií ležících na území Afriky. Jak píše Leticia Delgado Godoy ve své práci[34] byla imigrace od 70. let minulého století považována za problém, který můžou státy svépomocí vyřešit. Od druhé poloviny 80. let je to již Společenství (Evropská komise), které se snaží formulovat společnou přistěhovaleckou politiku, ta však není do agendy EU zahrnuta až do začátků následující dekády. Nyní zdá se, že zde existuje určitá dohoda mezi vládami členských států společně řešit otázky týkající se imigrace a azylu : nemožnost řešit tyto problémy samostatně a vzájemná závislost generovaná vznikem jednotného evropského trhu se stává čím dál více zřetelnější. Současně zvláštnosti každého státu ve vztahu k tomuto úkazu a vnímání a

republika. V průběhu roku 2005 vzrostl počet obyvatel České republiky o 30,5 tis. na 10 251,1 tis. k 31. 12. 2005. Příčinou bylo kladné saldo migrace v celkové výši 36,2 tis. Dětí se narodilo 102,2 tis (o 4,5 tisíc více než v loňském roce) lidí však zemřelo 107,9 tis. osob (o 761 více než v předchozím roce) http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/coby03230606.doc

[34] Leticia Delgado Godoy, Immigration in Europe: Realities and policies, Universidad Rey Juan Carlos, June 2002,http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/firstyearreports/backgroundreports/immigrationbackgroundreport.pdf

normativní odkazy týkající se obsahu imigračního procesu komplikují dosažení jasných a zavazujících dohod.

Prvním průlomem a zásadním rozhodnutím, kterak formulovat a vytvořit společnou politiku azylu a přistěhovalectví bylo přijetí Amsterodamské smlouvy v roce 1997. Zde dochází k přemístění věcí azylu a imigrace, víz, a další oblasti týkající se volného pohybu osob ze třetího mezivládního pilíře do pilíře prvního, který má charakter nadnárodní. Tak se tato problematika dostala do zorného pole Evropské Unie. Evropská unie tak dostala možnost aktivněji prosazovat plnění vytýčeného cíle, tj. formovat a do praxe členských států postupně zavádět a nakonec zavést společnou azylovou a přistěhovaleckou politiku. Disponuje mechanismy a prostředky jednak vytvářet různé programy a návrhy na podporu tvorby společné azylové a přistěhovalecké politiky, jednak je obdařena pravomocí kontrolovat uplatňování přijatých opatření členskými státy a jednak jako hráč na poli mezinárodní politiky může Evropská unie pomoci zemím na druhém břehu, ze kterých lidé do Unie přicházejí. Prostřednictvím dohod uzavřených se třetími zeměmi pomáhá Unie v zemích původu budovat a rozvíjet demokratické instituce, podporuje hospodářský rozvoj těchto zemí, poskytuje jim technickou a finanční podporu.

Jak jsem již uvedla, problematika azylu a přistěhovalectví se na žebříček nejdůležitějších politik EU dostává až schválením Amsterdamské smlouvy, tj. ve druhé polovině 90. let minulého století. Amsterdamská smlouva je startovací meta, od které je Evropská unie velice aktivní ve své činnosti co se týče snahy postavit se čelem k nově vzniklému fenoménu, kterým je boj proti nelegálnímu přistěhovalectví. V této oblasti přijala Evropská unie mnohá opatření, ať už ve formě akčních plánů, společných strategií či navrhované legislativy.

Schválená opatření a plány pravidelně monitoruje a ve spolupráci s ostatními evropskými institucemi předkládá zprávy o pokroku jehož bylo dosaženo

3.1. ZASEDÁNÍ EVROPSKÉ RADY VE VÍDNI – PROSINEC 1998

Na zasedání Evropské Rady ve Vídni jež se konalo ve dnech 11. a 12. prosince 1998 schválila ER „Akční plán o tom, jak nejlépe implementovat ustanovení Amsterdamské smlouvy, která vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva“[35]. Akční plán, vytvořený Radou a Komisí, vytváří konkrétní rámec pro rozvoj aktivit v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V úvodním textu Akční plán stanovuje základní přístup: je rozdělen do dvou částí, kde část první obsahuje tři kapitoly a to jmenovitě „ prostor svobody“ (širší koncept svobody, politiky azylu a přistěhovalectví), „prostor bezpečnosti“ (organizovaný zločin, drogy, Europol) a „prostor práva“ (soudní spolupráce v občanských a trestních věcech, procedury, přeshraniční spory). Následují další oblasti týkající se rozšíření, vztahů se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi a struktury práce v oblasti justice a vnitřních věcí. Druhá část v sobě obsahuje stanovení konkrétních priorit a opatření. Prioritní opatření jsou rozdělena všeobecně do dvou kategorií: opatření jež mají být přijata během dvou let kdy Amsterdamská smlouva vstoupí v platnost a opatření jež mají být přijata či implementována v pětiletém období kdy Amsterdamská smlouva vstoupí v platnost. Evropská rada ve svých závěrech naléhá začít s implementací 2letých priorit definovaných v Akčním plánu.

---

[35] Action Plan on how best to implement the provisions of the Amsterdam Treaty on an area of freedom, security and justice. (Official Journal C 019 , 23/01/1999 P. 0001 – 0015) http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?year=1999&serie=C&textfield2=019&Submit=Search Byl přijat na zasedání Rady pro Justici a vnitřní věci 3. prosince 1998. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/13673.EN8.htm

Do opatření, jež mají být v časovém limitu uvedena v život, jmenuje plán opatření v oblasti politik týkajících se volného pohybu osob (azyl, vnější hranice a imigrace) a ustanovení o policejní a soudní spolupráci v trestních věcech.

Opatření v oblasti politik týkajících se volného pohybu osob počítá vytvořit souhrnnou migrační strategii[36] (overall migration strategy), zlepšit výměnu statistik a informací o azylu a imigraci. Tato výměna by měla obsahovat statistiky o azylu a přistěhovalectví, informace o statusu občanů ze třetích zemí, národní legislativy a politiky na základě akčního plánu Komise.

Mezi priority, se kterými je třeba začít v dvouletém období kdy Amsterdamská smlouva vstoupí v platnost, v oblasti politik týkajících se volného pohybu osob patří určení zemí původu aby bylo možné formulovat specifický integrovaný přistup země, přijetí minimálních standardů procedur v členských státech pro garantování nebo odnímání statusu uprchlíka, definování minimálních standardů pro přijímání uprchlíků, vytvoření soudržné EU politiky navracení, boj s nelegální imigrací, definice pravidel o jednotném formátu víz a mnohá další. V pětiletém období to jsou: definování minimálních standardů pro podpůrnou ochranu osob

---

[36] Směry a pravidla pro Evropskou migrační strategii přijala Rada na svém zasedání 1.června 1999. Rada na svém zasedání souhlasila s následujícími kritérii pro Evropskou migrační strategii, která musí být:

- komplexní, tzn. měla by zahrnovat všechny aspekty migrace
- specifická, aby mohla být považována za jednotnou evropskou strategii o důležitých politických tématech
- flexibilní – členským státům musí být ponechána dostatečná právní a praktická síla vypořádat se se specifickou národní situací
- otevřená – aby mohla odpovídat vývoji v oblastech týkajících se migrace
- cross-policy – opatření v oblasti justice a vnitřních věcí musí přijít s aspekty v sociální, zahraniční a rozvojové politice
- zachovávající princip solidarity mezi členskými státy, aby břemeno jež sebou nese příjem uprchlíků a přesídlených osob do Společenství bylo sdíleno členskými státy podle jejich schopnosti odpovědět
- zajištěna legitimitou demokracie

Odpovídající politika azylu a migrace EU a jejich členských států se potřebuje zaměřit na základní příčiny migrace, hledání azylu a situaci lidských práv v zemích původu. Takováto politika bude zahrnovat zejména eliminaci nebo snížení příčin hledání azylu, aktivní politiku lidských práv, prevenci konfliktů, ekonomickou a rozvojovou spolupráci a podporu demokratických struktur v zemích původu. Široká škála opatření zahraniční, rozvojové, sociální politiky a politiky vnitřních věcí je třeba kombinovat pro tyto účely („integrovaný přístup"). Mezinárodní společenství musí společným úsilím zajistit, že tyto země v domácím regionu nebo sousedících regionů jsou v postavení přijímat uprchlíky a poskytovat jim ochranu (regionalizace příjmu uprchlíků) „Guidelines for a European migration strategy" http://register.consilium.eu.int/pdf/en/99/st08/08815en9.pdf

jež vyžadují mezinárodní ochranu, příprava pravidel o podmínkách vstupu a pobytu a standardy procedur pro vydávání víz k dlouhodobému pobytu členskými státy a vydávání povolení k pobytu včetně těch za účelem sloučení rodiny.

Evropská Rada na svém zasedání ve Vídni mezi jinými přivítala rozhodnutí Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (Rada GA) vytvořit Vysokou pracovní skupinu pro azyl a migraci[37] (High Level Working Group on Asylum and Migration - HLWG). Podle závěrů ze zasedání Rady GA měla Vysoká skupina nejpozději do března 1999 předat Radě vypracovaný návrh se seznamem zemí původu a tranzitu žadatelů o azyl a přistěhovalců pro něž budou připraveny akční plány na podporu implementace vícepilířového přístupu. Konečné výsledky své práce měla HLWG předložit Radě ještě před konáním zvláštního zasedání Evropské rady ve finském Tampere v říjnu 1999.

Ustavená Vysoká pracovní skupina pro azyl a migraci začala svou činnost koncem ledna 1999. Ještě před zasedáním Evropské rady v Tampere předložila skupina zprávu o učiněném pokroku[38]. Ve zprávě Skupina konstatuje, že připravila návrhy Akčních plánů[39] s regionálním přístupem pro pět států: 1) Albánie a sousedící region (Itálie a Rakousko se podílely na přípravě jako koordinátoři) – při vypuknutí konfliktu v Kosovu Skupina dočasně přerušila svou práci, 2) Afganistan a sousedící region (Nizozemí), 3) Maroko (Španělsko), 4) Somálsko (Švédsko), 5) Srí Lanka (Velká Británie), 6) Irák (Německo).

---

[37] Nizozemský návrh, cílený na vytvoření přespilířové skupiny, která by vypracovala horizontální analýzy určeného počtu států původu žadatelů o azyl a nelegálních přistěhovalců a na jejichž základě budou vypracovány konkrétní návrhy pro akce jež by přispěli k ovlivnění nebo zastavení migračních toků z těchto zemí, byl projednáván na zasedání Rady JHA 3. prosince. Vytvořit takovouto skupinu požádala Radu pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy na jejím dalším zasedání, které se konalo ve dnech 7. a 8. prosince 1998. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/ACF2D3.htm

[38] „Progress report on the proceedings of the HLWG on Asyluma and Migration" http://register.consilium.eu.int/pdf/en/99/st09/09197en9.pdf

[39] Návrhy těchto Akčních plánů schválila Rada na svém zasedání 25.-26.ledna 1999 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/05455.EN9.htm

Hlavním cílem akčních plánů je analyzovat politickou, hospodářskou situaci a lidská práva stejně jako základní příčiny migrace z vybraných zemí. Akční plány obsahují praktické a operační návrhy krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých opatření pro posílení politické, rozvojové, hospodářské a humanitární spolupráce s příslušnými státy.

Závěrečnou zprávu[40] HLWG předložila Radě 29. září 1999. Ze zprávy vyplývá, že Akční plány stojí na předpokladu, že musí existovat společný přístup, který věnuje pozornost politickým a socio-ekonomickým faktorům vedoucích k nebo vyplývajících z negativních následků migrace v zemi. Aby byl efektivní, musí jít o přístup komplexní, musí být prováděn dlouhodobě a musí odpovídat změnám situace.

Akční plány obsahují návrhy opatření pro spolupráci s vybranými zeměmi ve třech kategoriích: a) zahraniční politika, b) hospodářská pomoc a c) azyl a migrace. Akční plán může být považován za první pokus EU definovat komplexní a koherentní přístup zaměřený na situaci v mnoha důležitých zemích původu a tranzitu žadatelů o azyl a přistěhovalců.

Základním nástrojem tohoto přístupu je dialog, spolupráce a rozvoj. Důležitou součástí přístupu je ochrana všech lidských práv, podpora demokratizace a vlády práva, sociální a hospodářský rozvoj, zmírnění chudoby, podpora předcházení konfliktům a urovnání, spolupráce s úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, dodržování práva uprchlíků a žadatelů o azyl na ochranu, integrace přistěhovalců a boj proti nelegálnímu přistěhovalectví (mezi jinými prostřednictvím readmisních dohod Společenství).

[40] Final Report of the High Level Working Group on Asylum and Migration
http://register.consilium.eu.int/pdf/en/99/st11/11450en9.pdf

3.2. ZASEDÁNÍ EVROPSKÉ RADY V TAMPERE – ŘÍJEN 1999

Již na zasedání ER ve Vídni bylo rozhodnuto o tom, že se v Tampere uskuteční zvláštní zasedání ER kde bude hodnocen dosažený pokrok a nastíní se další vodítka pro aktivity Unie v oblasti justice a vnitřních věcí.

Zasedání ER v Tampere, které se konalo na podzim roku 1999 můžeme označit za klíčový moment ve vývoji EU pro oblast justice a vnitřních věcí (JVV). Tampere – jako označení pro sérii důležitých rozhodnutí na poli JVV; Tampere – start směrem k Evropské politice JVV. Na tomto zasedání se lídři Unie zabývali všemi aspekty JVV aby mohli vyzvednout priority, které by definovaly jejich akci na evropské úrovni. Přijali také seznam s více než 60 body, které v mnoha případech, obsahovali přesné termíny do kdy mají být implementovány.

Ve svých závěrech Rada konstatovala, že bude pokračovat v započatém procesu vybudovat z Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva, který nastartovala Amsterdamská smlouva. Zavázala se, že při realizaci tohoto cíle plně využije všech možností jež Amsterdamská smlouva nabízí. Tento zásadní cíl umisťuje a bude ho i nadále udržovat na předních příčkách evropské politické agendy.

Návrhy, priority, akce, opatření, které navrhuje, bude realizovat a dohlížet na jejich uplatňování shrnula Rada do dokumentu, který nazvala „Směrem k Unii svobody, bezpečnosti a práva – Milníky (milestones) Tampere[41]. Dokument rozdělila do čtyř oblastí, ve kterých vytyčuje jednotlivé priority, jež jsou nutnými a potřebnými kroky které postupně vedou

[41] „Towards a Union of freedom, security and justice: The Tampere milestones“ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

k realizaci cíle vybudovat z Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva. Mezi tyto oblasti patří následující:

- Společná azylová a přistěhovalecká politika EU
- Skutečná evropská oblast justice (a genuine european area of justice)
- Celounijní boj proti zločinu
- Posílená zahraniční akce (stronger external action)

Ráda bych se na chvíli zastavila u každého ze zmíněných bodů, abych načrtla cestu po které se chce EU v dané oblasti za svým cílem vydat, ale jelikož svou práci věnuji problematice azylu a přistěhovalectví, budu podrobnější analýzu věnovat pouze bodu prvnímu.

V části, která se zabývá společnou azylovou a migrační politikou EU, spadají následující oblasti, které s politikou azylu a migrace bez pochyb souvisí, neboť jak na straně azylu tak migrace vždycky stojí člověk, který z jedné země odchází a do druhé přichází. Je to tedy oboustranný proces co se týče spolupráce při řešení této problematiky. Evropská unie pokud chce přispět k řešení těchto problémů, musí své kroky zaměřovat i na druhou stranu břehu, tj. vynakládat značné úsilí na řešení politické, ekonomické, sociální situace, politiky lidských práv i v zemích původu a tranzitu právě těch žadatelů o azyl, kteří ze své domoviny odcházejí na druhou stranu do Unie, kam se chtějí dostat i přes to, že mnohdy riskují své vlastní životy[42].

[42] Podobnou událostí, kdy přistěhovalci ve snaze dostat se na území Unie a za svou snahu zaplatili životem je i událost z 16. března kdy se 24 nelegálních přistěhovalců ze subsaharské Afriky utopilo při mauritánském pobřeží v západní Africe ve snaze dosáhnout území Unie. www.euobserver.com ze 17.3.2006 „African exodus hits Spanish Islands" by Teresa Küchler

Mezi tyto „podkapitoly" tedy patří:

- Partnerství se zeměmi původu. Evropská unie potřebuje komplexní přístup aby mohla čelit migraci. Ten vyžaduje boj s chudobou, zlepšování životních podmínek, pracovních příležitostí, předcházení konfliktům a konsolidaci demokratických zemí a zajišťování respektu lidským právům, hlavně právům menšin, žen a dětí. Proto partnerství se třetími zeměmi bude klíčovým prvkem pro úspěch této politiky.

  Při této příležitosti Rada přivítala zprávu Vysoké pracovní skupiny pro azyl a migraci a souhlasí s pokračováním jejího mandátu a žádá ji aby navrhla další akční plány. Zároveň žádá Radu a Komisi, aby podaly zprávu o jejich implementaci na zasedání Evropské Rady v prosinci roku 2000.

- Společný evropský azylový systém. Evropská Rada potvrdila důležitost jakou Unie a členské státy přisuzují právu žádat o azyl. Rada souhlasila pracovat vstříc k vybudování Společného evropského azylového systému, který by měl krátkodobě obsahovat: a) jasné určení státu, který je odpovědný za posouzení žádosti o azyl; b) společné standardy pro spravedlivé a efektivní azylové procedury; c) společné minimální podmínky příjmu žadatelů o azyl a d) přibližování pravidel o uznání a obsahu statusu uprchlíka.

  Dlouhodobě by měly pravidla Společenství vést ke společné azylové proceduře a jednotnému statusu pro ty, kterým je garantován azyl po celé Unii. Komise rovněž byla požádána, aby do roka vypracovala sdělení o této věci.

  Evropská rada upozornila Radu aby urychlila své úsilí dosáhnout dohody ve věci dočasné ochrany pro přesídlené osoby na základě solidarity mezi členskými státy. Zároveň Evropská Rada vyzývá Radu aby urychleně dokončila svou práci na systému pro identifikaci žadatelů o azyl (Eurodac).

- Spravedlivé zacházení s občany ze třetích zemí. Evropská unie musí zajistit spravedlivé zacházení s občany třetích zemí legálně pobývajících na území členských států. Intenzivnější integrační politika by se měla zaměřit na garantování práv a povinností pro občany ze třetích zemí podobných těm, kterými disponují občané EU. Měla by zvýšit nediskriminaci v ekonomice, sociálním a kulturním životě a rozvíjet opatření proti rasismu a xenofobii.

  Evropská Rada vzala na vědomí, že existuje potřeba sblížit národní předpisy o podmínkách vstupu a pobytu občanů ze třetích zemí na území členských států Unie. Právní postavení občanů třetích zemí by se mělo přiblížit tomu jež mají občané členských států. Je nutné definovat osobu legálně pobývající na území členského státu po určitou dobu a jež má povolení k dlouhodobému pobytu. Této osobě by se měla garantovat sada práv, jež jsou co možná nejblíže k těm, které mají občané EU. Rada podporovala tu možnost, aby bylo občanům ze třetích zemí legálně dlouhodobě pobývajících na území Unie umožněno zažádat o občanství toho členského státu jehož jsou občany.

- Řízení migračních toků. Evropská Rada zdůraznila potřebu účinnějšího řízení migračních toků a vyzývala, ve spolupráci se třetími zeměmi, zavést informační kampaně o možnostech legální imigrace. Zároveň Rada požadovala poskytnout pomoc zemím původu a tranzitu na to, aby mohly prosazovat dobrovolné návraty stejně jako i úřadům těchto zemí posílit jejich schopnost účinně bojovat s obchodem s lidmi a zvládat povinnosti vyplývajících z readmisních dohod (uzavřených mezi Společenstvím a relevantními třetími zeměmi či skupinami zemí) směrem k Unii a členským státům.

V následujícím roce 2000 vypracovala HLWG další zprávu, se kterou seznámila všechny účastníky na summitu v Nice v prosinci 2000[43]. Jak již bylo řečeno, tato skupina vybrala několik zemí (vybrány na základě zevrubné analýzy migračních toků přistěhovalců a žadatelů o azyl a analýzy příčin těchto toků) pro něž vypracovala tzv. akční plány, které představovaly první z mnoha kroků zabývajících se řešením tak palčivé otázky jako je otázka kontroly vnějších hranic, integrace cizinců do společnosti, boje proti nelegální migraci, obchod s lidmi, spolupráce se třetími zeměmi – zeměmi původu či tranzitu přistěhovalců a žadatelů o azyl. Tyto akční plány byly od roku 1999 postupně schvalovány, byl o nich informován i Evropský parlament, který pak 26. října 2000 rezolucí schválil akční plán pro Albánii.[44]

Ze zprávy vyplývá, že jedině v rámci dialogu, a spolupráce se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi, uskutečňováním účinné rozvojové politiky může EU odstranit příčiny migrace ze zemí původu. Dialog musí být viditelně zaměřen na posilování ochrany lidských práv, podporu budování demokratických institucí, vládu práva, na boj proti chudobě a na podporu předcházení konfliktů a usmiřování. Úzká spolupráce se třetími zeměmi je nevyhnutná pro dosažení cílů akčních plánů. Skupina pro azyl a migraci ve zprávě také navrhuje vytvořit zvláštní kapitolu v rozpočtu Unie pro vnější akce v oblasti azylu a migrace což by mohlo posílit postavení Komise v implementačním procesu.

Na základě požadavků Rady pro všeobecné záležitosti vypracovala skupina seznam možných akcí v rámci akčních plánů plánovaných pro rok 2000[45]. V rámci urychlení pokroku při

---

[43] High Level Working Group on Asylu mand Migration – Adoption of the Report to the European Council in Nice, dokument č. 13993/00; http://register.consilium.eu.int

[44] EP schválil akční plán pro Albánii na základě zprávy poslankyně Anny Karamanouové: „ Report on the Draft Action Plan for Albania and the neighbouring region" (Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs), dokument č. A5-0287/2000; http://www.europarl.eu.int/committees/libe_home_en.htm

[45] Rada Evropské unie, „ a) Adoption of the Action Plan for Albania and the region b) Implementation of the Action Plans for Afghanistan and the region, Iraq, Morocco, Somalia and Sri Lanka", 30.5.2000 dokument č. 8939/00 JAI 60 AG46
http:// register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st08/08939en0.pdf

realizaci akčních plánů skupina uskutečnila sérii zvláštních jednání s vybranými zeměmi jež se konala pod finským (1.7 – 31.12.1999), portugalským (1.1. – 30.6.2000) a francouzským předsednictvím EU (1.7. – 31.12.2000).

Za švédského předsednictví v první polovině roku 2001 se uskutečnilo mnoho akcí jež byly pokračováním již rozběhnutého procesu. V tomto období se konalo několik schůzek s představiteli vybraných třetích zemí[46]. V březnu nejvyšší představitelé EU navštívili Albánii a Srí Lanku aby zde navázali partnerství s tamními politickými představiteli a zahájili dialog o implementaci akčních plánů. V dubnu poctil Stockholm svou návštěvou turecký představitel pro konzulární záležitosti z tureckého ministerstva zahraničních věcí aby se účastnil zasedání Trojky jednajících o záležitostech justice a vnitřních věcí, azylu, migrace a akčním plánu pro Irák.[47]

Evropská unie na jednáních 18.dubna seznámila s akčními plány také kandidátské země a představitele z USA, Kanady, Austrálie, Norska, Švýcarska a Islandu kde je informovala o pracovních metodách a dosavadní práci vybudovat partnerství s vybranými třetími zeměmi za švédského předsednictví.

Další významnou událostí bylo zasedání Evropské Rady v Laekenu v prosinci 2001, kde byly potvrzeny závazky vyplývající z tamperského zasedání. Rada konstatovala, že v otázce azylu a imigrace došlo k mírnému pokroku a Komise přislíbila věnovat této problematice zvláštní

[46] Rada EU, HLWG on Asylum and Migration – Progress report on activities undertaken during the Swedish Presidenty, 18.5.2001,dokument č. 8724/01 JAI 32 AG 8;
http://register.consilium.eu.int/pdf/en/01/st08/08724en1.pdf

[47] Turecký představitel hovořil o turecké vízové politice a úsilí adaptovat ji k harmonizované vízové politice EU. Vyjádřil ochotu vést dialog o bilaterálních dohodách s členskými státy EU o dobrovolném navracení a zmínil se o problémech, které Turecko má s navracením uprchlíků z Turecka a doufá, že EU pomůže s uzavíráním neadmisních dohod se třetími zeměmi jako je Pákistán, Bangladéš a Srí Lanka. Na setkání turecký představitel představil priority technické spolupráce s EU, jmenovitě evakuační centra pro nelegální přistěhovalce a ubytování pro žadatele o azyl, a hovořil o návrhu vybudovat „mezinárodní fond" pro repatriaci neúspěšných žadatelů o azyl z tureckého území.

pozornost. Přes pokrok, kterého bylo dosaženo, je však třeba jít dál. Co nejdříve by měla být přijata společná politika azylu a migrace, která bude odrážet náležitou rovnováhu mezi ochranou uprchlíků a rozšířenou kapacitou pro jejich přijímání v Unii a jejích členských státech. Pro realizaci této společné evropské politiky je však nutné integrovat politiku migračních toků do evropské zahraniční politiky, přijmout jednotné standardy azylových procedur, přijímání a slučování rodin a vytvořit specifické programy pro potírání diskriminace a xenofobie. EK byla vyzvána, aby do dubna 2002 předložila upravené návrhy v těchto oblastech včetně 2.Dublinského nařízení. Došlo ke shodě v otázce potřeby užší spolupráce mezi orgány hraniční kontroly a vytvořit společný systém identifikace víz a společnou konzulární službu.[48]

Dva měsíce po summitu v Laekenu v únoru 2002 byl na jednání Rady pro Justici a vnitřní věci přijat Akční plán pro boj s nelegální migrací a obchodem s lidmi[49]. Plán je inspirován sdělením EK o společné politice v oblasti nelegální migrace[50] jež byl představen Radě v roce 2001 a který následuje závěry ze summitu z Laekenu, na kterém Rada požadovala vypracovat takovýto akční plán.

Akční plán se snaží definovat společný integrovaný postup ve všech otázkách jež jsou spojeny s nelegální migrací a obchodem s lidmi. Identifikuje sedm oblastí kde je nutné vyvinout společné úsilí:a) vízová politika, b) výměna informací a analýza, c) předhraniční opatření, d) opatření v oblasti managementu hranic, e) politika návratu a opětovného přijímání, f) Europol a g) sankce. Plán představuje nové akce a prostředky pro účinnější boj

[48] Summit Evropské Rady v Laekenu (14.-15.12.2001) – závěry předsednictví; odstavec 37,39,40,41,42 http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2001&bid=76&lang=1&cmsId=347

[49] „Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking in human beings in the European Union"; OJ 2002/C142/02, strana 23, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?ihmlang=en

[50] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration, 15.11.2001, COM(2001)672, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0672en01.pdf

s nelegální migrací. Součástí plánu je příloha kde je vyjmenován seznam akcí a opatření v každé ze sedmi oblastí jež je nutné provést jak v krátkodobém (1rok) tak střednědobém(3roky) horizontu. Tato opatření přináší následující tabulka.

Tab. 1

Shrnutí opatření a akcí jež budou adoptována a implemetována v boji s ilegální imigrací a nezákonným obchodováním s lidmi		
Vízová politika	jednotná víza a bezpečnostní standardy	krátkodobě: zlepšit ochranu dokumentů na základě používání nových technologií střednědobě: možné zavedení biometrických údajů do dokumentů
	vytvoření společné administrativní struktury	krátkodobě: posílení konzulární spolupráce střednědobě: uvést v účinnost integrované konzulární služby
	vývoj Evropského systému identifikace víz	krátkodobě: vypracovat studii k definování hlavních rysů střednědobě: uvést jednotný systém identifikace víz do účinnosti
Předhraniční opatření	finanční a technická podpora pro akce ve třetích zemích	krátkodobě: implementace Akčního plánu připraveného HLWG pro azyl a migraci
	kampaně zvyšující informovanost	střednědobě: připravit kampaně v zemích původu a tranzitu
Opatření vztahující se k řízení hranic	řízení hranic na společném území	krátkodobě: uvést v účinnost systém stanovování rizika, nebezpečí
	kontrola hranic na moři	krátkodobě: vypracovat studii o zlepšování kontroly hranic na moři střednědobě: provést opatření ke zlepšení kontroly na moři
	spolupráce řízení hranic a výkonnost společných týmů	krátkodobě: urychlit spolupráci s operačními službami členských států krátkodobě: analýza realizační studie o společné službě vnějších hranic střednědobě: akce a opatření založena na realizační studii
Readmise a návratová politika	readmisní dohody se třetími zeměmi	krátkodobě: uzavřít readmisní dohody krátkodobě: identifikace třetích zemí se kterými je potřebné vyjednávat
	tranzit navrátilců minimální	krátkodobě: ustanovit standardy tranzitu navrátilců v rámci EU a se třetími zeměmi
	společné standardy pro procedury navracení	střednědobě: prozkoumat možnost přijetí opatření k zabezpečení určitých společných minimálních standardů pro procedury navracení
Sankce	nezákonné	krátkodobě: realizovat nové instrumenty Společenství

	obchodování s lidmi	cílené na boj proti nelegálnímu obchodu s lidmi
	nelegální migrace a finanční benefity	krátkodobě: analýza možností přijmout ustanovení k zabavení finančních zisků a konfiskace prostředků, především prostředků dopravy, používaných při kriminálních činnostech vztahující se k nelegální migraci
	nelegální zaměstnávání	krátkodobě: vypracovat studii o zákonech členských států střednědobě: připravit návrh pro harmonizaci způsobu jakým se jedná o nelegálním zaměstnávání na celoevropské úrovni
Výměna informací a analýza	statistika získávání informací, zpravodajská služba, analýza	střednědobě: přehodnocení systému střednědobě: vytvoření Evropského systému pro výměnu informací
	vývoj Systému včasného varování	krátkodobě: implementace a zhodnocení existujícího Systému včasného varování
EUROPOL		Střednědobě: aplikovat článek 30 Smlouvy o EU v úplnosti, dávajíc Europolu širší rámec pro podporu vyšetřování v členských státech týkajícího se sítí nelegální migrace, včetně obchodu s lidmi; poskytnout podporu pro členské státy a kde je to možné a vhodné, podílet se na shromažďování a výměně informací mezi orgány odpovědnými za implementaci zákonů aplikovaných pro tyto případy

Zdroj: Official Journal of the European Communities, C 142/35 z 14.6.2002

Na dalším zasedání Rady JHA, které se konalo 25. a 26. dubna[51] se Rada mezi jiným zabývala také otázkou kontroly hranic na moři. Pro posílení kontroly Rada požadovala co nejdříve přijmout některá zásadní opatření jako např. zlepšit informační systém, hlavně systém včasného varování, posílit koordinaci mezi styčnými úředníky v zemích původu a tranzitu nelegálních přistěhovalců, potřebu využívat moderní technologie. Rada vyzvala, aby byly přezkoumány možnosti a opatření, která by mohla být přijata a implementována v oblasti předcházení a boje s nelegální migrací na moři a především nutnost implementovat opatření proti třetím zemím, které odmítnou spolupracovat s EU v této oblasti. Rada na svém zasedání

[51] 2423. zasedání Rady pro Justici, vnitřní věci a civilní ochranu, dokument č. 7991/02 http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st07/07991en2.pdf

také schválila program pro administrativní spolupráci v oblastech azylu, vnějších hranic, víz a migrace – tzv. ARGO program pro období od 1.ledna 2002 do 31. prosince 2006.

3.3. ZASEDÁNÍ EVROPSKÉ RADY V SEVILLE – ČERVEN 2002

Dalším summitem, který mezi své projednávané body mimo jiné také zařadil problematiku azylu a imigrace byl summit v Seville[52] za španělského předsednictví EU v první polovině roku 2002. Představitelé evropské patnáctky uvítali pokrok, jehož bylo dosaženo v oblasti azylu a migrace[53] a vyzvala následující předsednictví, aby migračním problémům věnovaly patřičně vysokou pozornost ve svých pracovních agendách. Co se týče opatření pro řízení migračních toků, Rada vyjádřila názor, že by tato měla v krátkodobém a dlouhodobém horizontu vytvářet rovnováhu mezi, na straně jedné, politikou integrace legálně žijících imigrantů a azylovou politikou jež je v souladu s mezinárodními konvencemi, hlavně Ženevskou konvencí z roku 1951, a na straně druhé, rozhodnými akcemi v boji proti nelegální migraci a obchodu s lidmi. Unijní akce v této oblasti musí být založeny na následujících principech:

- úsilí na lepší život musí být srovnatelné s přijímací kapacitou Unie a jejích členských států a imigranti musí na území Unie přicházet legálními kanály jež jsou pro to určeny
- Integrace imigrantů legálně žijících na území Unie vyžaduje jak práva tak povinnosti ve vztahu k základním právům Unie
- Bojování s rasismem a xenofobií má zde klíčový význam

[52] Seville European Council 21 and 22 June 2002, Presidency conclusions; 13463/02, Brussels 24/10/2002; http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2002&bid=76&lang=1&cmsId=347

[53] Evropská komise v této oblasti představila plán pro boj s nelegální migrací („A comprehensive plan to combat illegal immigration"), připravila plán pro řízení vnějších hranic („ The plan for the management of external borders") a byla přijata směrnice o minimálních standardech přijímání žadatelů o azyl v členských státech Unie (Directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in Member States)

Mezi opatření,vyplývajících z plánu Komise na boj s nelegální migrací[54], u nichž Evropská Rada žádá aby jim Komise a Rada věnovali nejvyšší pozornost patří následující:

- Přehodnocení seznamu třetích zemí jejichž občané potřebují víza ke vstupu do Unie a ty, pro jejichž příslušníky tato povinnost neplatí
- Co nejdříve představit společný identifikační systém vízových údajů, předběžná zpráva by měla být předložena před koncem roku 2002
- Urychlit uzavírání readmisních dohod, které jsou momentálně v procesu vyjednávání a navrhnout uzavření dalších readmisních dohod se zeměmi, které identifikovala Rada

Dalším předmětem jednání evropských představitelů bylo téma začlenění imigrační politiky do vztahů Unie se třetími zeměmi. Při řešení tak složité problematiky, která zasahuje do mnoha oblastí veřejného života a ovlivňuje tak život všech občanů a mění také směr politik, které jsou s tím spojeny, je velice důležité a řekla bych klíčové zapojit do tohoto dialogu, o tom jak tuto problematiku řešit, také země mimo Unii, které jsou zeměmi původu a tranzitu mnoha přistěhovalců a žadatelů o azyl. Proto je nutné problém imigrační politiky, jako jedno ze zásadních témat, zařadit do politiky zahraničních vztahů se třetími zeměmi. Tím, že se Unie a její členské státy budou snažit budovat užší ekonomickou spolupráci s vybranými třetími zeměmi, budou podporovat expanzi jejich obchodu, nabídnou prostředky rozvojové pomoci a budou podporovat všeobecnou ekonomickou prosperitu v těchto zemích, tak prostřednictvím této cesty mohou lépe čelit hlavním příčinám nelegální migrace z těchto zemí. Aby byl takovýto boj účinný je nutné, aby při uzavírání dohod Unie se třetími zeměmi bylo jejich součástí ustanovení o společném řízení migračních toků a existence povinného

[54] A comprehensive plan to combat illegal immigration

opětovného přijímání migrantů (readmise) v případech nelegální migrace. Na straně druhé je potřeba vytvářet specifické vztahy s těmi zeměmi, které nebudou ochotny s Unií spolupracovat v boji s nelegální migrací.

Evropská Rada na svém jednání také vyzvala k urychlení legislativních prací na vybudování společné politiky azylu a migrace. Doporučila Radě aby do konce roku 2002 přijala 2. Dublinské nařízení, do června 2003 přijala minimální standardy pro určení statusu uprchlíka a jeho obsah a ustanovení o slučování rodin a statusu dlouhodobě žijících residentů a do konce roku 2003 přijala společné standardy azylových procedur.

Navazujíc na závěry Evropské rady v Seville o azylu a migraci, vypracovalo dánské předsednictví „ cestovní mapu[55]" (road map), kde vyznačila termíny do kdy mají být přijatá opatření implementována. Bylo rozhodnuto, že dokument bude pravidelně aktualizován ve světle dosažených pokroků s tím, že zpráva o praktické implementaci termínů, které byly stanoveny na zasedání v Seville, bude předložena na zasedání ER v červnu 2003.

Na svém zasedání v listopadu 2002 Rada pro všeobecné záležitosti přijala „Závěry o posílené spolupráci v řízení migračních toků se třetími zeměmi"[56]. Berouc v úvahu závěry z jednání Rady z 25. a 26. dubna 2002[57], kde byla přijata kritéria pro určení zemí původu a tranzitu se kterými by měla být tato posílená spolupráce ustavena. Mezi tyto kritéria patří následující:

- Povaha a velikost migračních toků směrem k EU
- Geografická pozice ve vztahu k EU

---

[55] „Road map for the follow-up to the conclusions of the European Council in Seville – asylum, immigration and border kontrol"; dokument č. 10525/02 on 02/07/2002; viz příloha č. http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st10/10525en2.pdf

[56] Draft Council conclusions on intensified cooperation on the management of migration flows with third countries; annex of 13894/02

[57] 2423rd Council meeting JHA and civil protection, Luxemburg 25/26 April 2002; 7997/02 (Presse 104), p. 21 http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st07/07991en2.pdf

- Potřeba budování přijímacích kapacit ve vztahu k řízení migrace
- Existující rámec pro spolupráci
- Postoj k spolupráci o migračních tématech

Rada doporučila aby byla zahájena posílená spolupráce nejdříve s těmito zeměmi: Albánie, Čína, Jugoslávie, Maroko, Rusko, Tunisko a Ukrajina. Za podstatné Rada považuje zahájit spolupráci s Libyí a pokračovat a dále posilovat spolupráci s kandidátským státem Tureckem.

Při budování této posílené spolupráce Rada klade důraz na politický význam plné integrace vnější dimenze JHA témat do existujících a budoucích vztahů EU se třetími zeměmi. Proto by veškerý aktuální nebo budoucí dialog s označenými zeměmi měl zahrnovat do svého obsahu také pojmy jako návrat, readmise, dokumentace, implementace dohod o řízení migračních toků, preventivní politiky a technickou pomoc vedoucí k budování přijímacích kapacit.

Jak vyplývá ze závěrů summitu v Seville, měla by budoucí spolupráce, asociace či rovnocenné dohody se třetími zeměmi obsahovat klauzuli o společném řízení migračních toků a klauzuli o povinném přijímání v případě nelegální migrace. Mezi prvky, které Rada považuje za podstatné jež by tato klauzule měla obsahovat patří:

- Velmi důkladný dialog o migračních tématech
- Společné zkoumání témat vyplývající z nelegální migrace a obchodu s lidmi včetně toho jak bojovat s nelegální migrací a sítí pašeráků za účelem budování prostředků pro preventivní politiku
- Návrat nelegálně žijících občanů třetích zemí a lidí bez státní příslušnosti v lidských a důstojných podmínkách

- Potvrzení závazku opětovně přijmout kohokoli z jejich občanů nelegálně přítomných na území druhé strany, opatřit jejich občany patřičnými dokumenty a rozšířit administrativní zázemí nutné pro takové účely
- Uzavření readmisních dohod
- Spolupráce týkající se migračních toků k podpoře spravedlivého zacházení jednotlivců legálně pobývajících na území stran prostřednictvím integrační politiky upřednostňující nediskriminaci a boj proti rasismu a xenofobii

Významnými summity ER, které řešili otázky azylu, migrace, řízení vnějších hranic, spolupráci se zeměmi původu a tranzitu na poli nelegální migrace a integraci občanů ze třetích zemí do společností Unie, jsou summity v řeckých Thessalonikách v roce 2003 a summit v Bruselu v roce 2004, který navrhl víceletý program pro oblast justice a vnitřních věcí, tzv. Haagský program.

3.4. ZASEDÁNÍ EVROPSKÉ RADY V THESSALONIKÁCH – ČERVEN 2003

Na summitu ER v Thessaloniki[58], který se konal v červnu v roce 2003, se řešili již výše zmíněná témata, avšak řekla bych, velká pozornost byla věnována oblastem jako je řízení vnějších hranic, azyl, spolupráce se třetími zeměmi a neméně významným je i téma integrace občanů ze třetích zemí (kterými jsou ve velké většině případů lidé s jiným náboženským vyznáním než jaké je obvyklé v členských státech Unie). Právě ta integrační politika je významným nástrojem, který umožňuje, aby lidé v rozmanité společnosti, která je

[58] Council of the European Union, 11638/03 Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003, Presidency conclusions; http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf

různorodým mixem náboženských přesvědčení, mohli bez obav žít spolu vedle sebe, aniž by se museli bát o své životy jen proto, že jsou jiní. Víme však, že přesto, že se někteří přistěhovalci opravdu snaží zapojit do hostitelské společnosti, pracují, platí daně, mluví novým jazykem, přijímají nová pravidla a zvyky nové společnosti, tak jistě existují i tací, ačkoli žijí v úplně jiné společnosti s odlišnými hodnotami, kteří se odmítají integrovat do společnosti a i nadále žijí podle pravidel, která platí v jejich „domovských" společnostech. Z tak tvrdohlavého lpění na tradicích pocházejících z pro nás úplně jiného světa, se někdy stávají hrůzné věci, které jsou pro nás Evropany nepochopitelné a hlavně nepřijatelné[59].

Není třeba se pak podivovat nad tím, že někteří Evropané požadují přísnější kontroly nad počtem takovýchto přistěhovalců a že zde vzniká i prostor pro xenofobii a rasismus a roste strach z dalších přistěhovalců. S každou takovou událostí se zvedá vlna odporu a nenávisti vůči islámským imigrantům, rozvíruje se debata o integraci přistěhovalců, o jejich roli ve společnosti vůbec a vymýšlejí se nové a nové politiky a způsoby, kterak napomoci k řešení těchto problémů.

Právě na summitu v Thessaloniki se evropští političtí zástupci shodli na tom, že je potřeba vypracovat integrační politiku pokrývající více dimenzí. Mezi tyto dimenze by měla patřit zaměstnanost a ekonomická participace (úspěšná integrace přispívá k sociální kohezi a ekonomickému blahobytu), vzdělávání včetně jazykového, zdravotnictví, sociální služby, bydlení a městská tematika, kultura a zapojení se do sociálního života. Integrační politika by měla být chápána jako politika souvislá, jako oboustranný proces, který je založen na právech

[59] O tom, až kam může důsledné dodržování islámských tradic dovést, nedávno informovali i naše deníky. Jednalo se o událost, která šokovala celé Německo. V Německu byla zavražděna 23letá dívka turecko-kurdského původu. Důvodem ke „vraždě ze cti" bylo to, že prý žila „příliš západním" stylem. Nejhorší na tom je, že to byli její vlastní bratři, kteří ji zabili, protože svým způsobem života hanobila rodinu. Článek z iDnes.cz „Německý Turek vraždil pro rodinnou čest, dostal 9 let" z 13/4/2006 http://zpravy.idnes.cz/nemecky-turek-vrazdil-pro-rodinnou-cest-dostal-9-let-fy9-/zahranicni.asp?c=A060413_113814_zahranicni_miz

a odpovídajících povinnostech legálně pobývajících občanů třetích zemí a hostitelskými společnostmi. K lepší integraci příslušníků přispívá také tvorba odpovídající legislativy. Zde Rada přivítala dohodu nad směrnicí o slučování rodin[60] a o statusu dlouhodobě pobývajících občanů[61].

Spolupráce se třetími zeměmi jež je prováděna v rámci integrovaného, vyváženého a komplexního přístupu, by měla zahrnovat jak spolupráci v navracení jejich občanů a občanů třetích zemí, tak v oblasti vízové politiky, tvorby azylového systému, v oblasti boje proti obchodu s lidmi, kontroly na hranicích aj.

3.5. ZASEDÁNÍ EVROPSKÉ RADY V BRUSELU – LISTOPAD 2004 - HAAGSKÝ PROGRAM

Haagský program, ještě dříve než byl schválen na summitu v Bruselu v listopadu 2004, byl tématem na jednáních Rady JHA již od června[62]. K formálnímu schválení víceletého programu pro oblast justice a vnitřních věcí došlo na zmiňovaném summitu v listopadu.

---

[60] Council Directive 2003/86/EC of 22.9.2003 on the right to family reunification; OJ L 251, 03/10/2003 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML

[61] Council Directive 2003/109/EC of 25.11.2003 concerning the status of third-country nationals who are long term residents; OJ L 016, 23/01/2004; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/residents/doc_immigration_residents_en.htm

[62] Na summitu Evropské rady v Bruselu, který se konal 17. a 18. června 2004 se hovořilo o tom, že je čas aby byla zahájena druhá fáze procesu, který navazuje na Tamperský program. Rada na jednání vyzvala Komisi, aby připravila návrh nového programu pro nadcházející roky. Na summitu byla také přijata zpráva o pokroku učiněném v rámci Tamperského programu.(„Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje“); dokument COM(2004)401 z 2.6.2004; http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/cs/com/2004/com2004_0401cs01.pdf

Cílem Haagského programu[63] je zlepšit všeobecnou schopnost Unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní záruky a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice Unie, bojovat proti organizované mezinárodnímu trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu, využívat potenciál Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady. Jedná se o cíl, kterého musí být dosaženo v zájmu našich občanů prostřednictvím vytvoření společného azylového systému, zlepšení přístupu k soudům, praktické policejní a soudní spolupráce, sbližování právních předpisů a tvorbou společných politik.

Stejně tak jako tomu bylo u Tampere, i zde je Komise vyzvána aby předložila akční plán ve kterém budou cíle a priority Haagského programu převedeny do konkrétních opatření, která budou zahrnovat časový harmonogram pro přijetí všech opatření. Na zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 16. a 17.června 2005 Evropská rada vzala na vědomí přijetí akčního plánu[64], kterým se provádí Haagský program na posílení prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

---

[63] Rada EU, 14292/1/04, Evropská rada v Bruselu, 4. a 5. listopadu 2004, závěry předsednictví, příloha 1 Haagský program – posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii; http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/CS/ec/82553.pdf

[64] Council and Commission Action plan implementing the Hague programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union; http://europe.eu.int/debateeurope/documents_cs.htm . Akční plán již obsahuje konkrétní požadavky včetně termínů, do kterých je nutné dané požadavky splnit. Podrobně vyjmenovává oblasti, kde je nutné aby členské státy přidali na „tempu" a cíle převáděli do reality. V kapitole posilování svobody vyjmenovává 9 oblastí a to od občanství Unie, přes jednotný evropský azylový systém, legální migraci, integraci občanů ze třetích zemí, boj proti nelegální migraci až k řízení hranic, informačnímu systému , vízové , azylové a migrační politice. Např v oblasti azylu a migrace obsahuje požadavek vytvořit Rámcový program „ solidarita a řízení migračních toků" pod novou finanční perspektivou. Další prioritou je vytvoření společné analýzy fenoménu migrace ve všech jeho aspektech (posílit sběr, poskytování, výměnu a efektivnější využití aktuálních informací a dat) prostřednictvím evropského rámcového nařízení o sběru migračních a azylových statistik či návrhu založit Evropské Migrační Monitorovací Centrum. V oblasti integrace občanů z nečlenských zemí stejně jako v předchozím bodě navrhuje založit komplexní evropský rámec pro integraci. V oblasti vnější

Přijetím Haagského programu byla odstartována druhá fáze tvorby společné politiky v oblasti azylu, migrace a hranic. Haagský program je rozdělen na několik částí. Stěžejní část Haagského programu se týká konkrétních směrů, které je třeba nastolit v jednotlivých oblastech. Tyto konkrétní směry sahají do oblastí a) posílení svobody, b) posílení bezpečnosti a c) posílení práva. Otázka Azylu, migrace, pohraniční politiky, integrační politiky, vztahů EU se třetími zeměmi, vízové a readmisní politiky je začleněna do první části – posílení svobody. Ve výše jmenovaných agendách vyjmenovává a navrhuje ve všeobecné rovině to, co vše je potřebné a nutné učinit, aby mohla být úspěšně dobudována společná evropská politika azylu, migrace a hranic.

Například na poli integrace státních příslušníků třetích zemí říká, že je nezbytné vytvořit účinné politiky a předcházet izolaci určitých skupin. Zdůrazňuje potřebu větší koordinace národních integračních politik a iniciativ EU v této oblasti. Z tohoto hlediska by měly být také stanoveny společné základní zásady jakožto základ soudržného evropského integračního rámce[65].

V rámci partnerství se třetími zeměmi by cílem politiky EU měla být pomoc těmto zemím v jejich úsilí o zlepšení jejich kapacit pro řízení migrace a ochrany uprchlíků, předcházení nedovolenému přistěhovalectví a boj proti němu, informování o zákonných způsobech migrace, řešení situace uprchlíků poskytováním lepšího přístupu k trvalým řešením, výstavbu

---

dimenze migrace a azylu kde je nutná spolupráce se třetími zeměmi v řízení migrace a azylu navrhuje vytvořit Regionální ochranné programy.

[65] Haagský program nadále vyjmenovává hlediska, jež by měla být zahrnuta do stanovených zásad. Jsou to tyto hlediska: a) integrace je průběžný dvousměrný proces mezi oprávněně pobývajícími státními příslušníky třetích zemí a hostitelskou společností; b) integrace zahrnuje antidiskriminační politiku; c) předpokládá respekt k základním hodnotám EU a základním lidským právům; d) integrace vyžaduje základní dovednosti pro zapojení do společnosti; e) integrace spoléhá na častou interakci a interkulturní dialog mezi všemi členy společnosti; f) integrace zahrnuje různorodé oblasti politik včetně zaměstnanosti a vzdělání

kapacit pro kontrolu na hranicích, zvýšené zabezpečení dokumentů a řešení problémů s navracením.

V oblasti řízení migračních toků vyzvala Evropská rada členské státy, aby neprodleně pokračovaly ve svém úsilí o začlenění biometrických identifikátorů do cestovních dokumentů, víz, povolení k pobytu, cestovních pasů občanů EU[66] a informačních systémů.

3.6. ZASEDÁNÍ EVROPSKÉ RADY V BRUSELU – PROSINEC 2005

Zatím posledním summitem, který řešil otázky týkající se azylu a migrace, byl summit z prosince roku 2005[67] v době britského předsednictví EU. Na jednání představitelé 25 členských zemí konstatovali rostoucí význam otázek migrace pro EU a její členské státy a zdůraznili potřebu vyrovnaného, globálního a soudržného přístupu, zahrnujícího politiku boje proti nedovolenému přistěhovalectví a využívajícího, ve spolupráci se třetími zeměmi, přínosu legální migrace. V rámci dlouhodobého procesu založeného na Haagském programu Evropská rada na základě sdělení Komise ze dne 30. listopadu 2005[68] přijala dokument „Globální přístup k migraci: prioritní opatření zaměřená na Afriku a Středomoří", který zahrnuje následující oblasti: a) posílení spolupráce a činnosti mezi členskými státy; b)

[66] Jako první zemí, která zavedla do cestovních pasů svých občanů biometrické identifikátory, je Německo, kde se takovéto cestovní pasy vydávají již od podzimu minulého roku.
[67] Evropská rada, Brusel 15. a 16. prosince 2005, závěry předsednictví
[68] Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu KOM(2005)621 Prioritní opatření zaměřená na řešení problémů přistěhovalectví: první opatření po schůzce v Hampton Court. Sdělení je východiskem opatření následujících po neformální schůzce hlav států a vlád EU v Hampton Court, které se uskutečnilo dne 27. října 2005. Na této schůzce vyzvali vedoucí představitelé států ke komplexnímu přístupu při řešení problémů spojených s přistěhovalectvím a k vypracování celé řady okamžitých, praktických opatření, která mají být provedena ve spolupráci se zeměmi původu a s tranzitními zeměmi. Sdělení se zabývá bezpečnostními i rozvojovými aspekty přistěhovalectví. Sdělení určuje především rámec pro řadu krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých opatření směřujících k řešení problémů přistěhovalectví.

prohloubení dialogu a spolupráce s africkými státy; c) prohloubení dialogu a spolupráce se sousedními zeměmi v celé oblasti Středomoří; d) jakož i otázky financování a provádění.

Evropská rada se v tomto prohlášení shodla, že je třeba přijmout opatření s cílem omezit toky nelegální migrace a ztráty na životech, zajistit bezpečný návrat ilegálních migrantů, posílit trvalá řešení pro uprchlíky a budovat kapacity v zájmu lepšího řízení migrace.

Na seznam mezi opatření, která je nutné provést pro to, aby Unie a její členské státy ve spolupráci se zeměmi původu a s tranzitními zeměmi mohli lépe čelit nelegální migraci se dostali požadavky jako např. v průběhu následujícího roku 2006 zavést regionální sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví (ILO)[69], zavést informační kampaně zaměřené na potenciální migranty s cílem důrazně informovat o rizicích souvisejících s nedovolenou migrací a zlepšit informovanost o legálních způsobech, které v oblasti migrace existují; usilovat o to, aby se migrace stala společnou prioritou pro politický dialog mezi EU a Africkou unií. I zde je Komise vyzvána aby do konce roku 2006 předložila zprávu o dosaženém pokroku.

Jak je vidět z mnoha summitů a jednání Rady, Evropská unie se opravdu snaží všemi možnými a dostupnými prostředky bojovat s tak rozsáhlým problémem, který se týká všech zemí Evropské unie bez rozdílu. Bojovat však s tímto fenoménem jakým je nelegální migrace[70] a obchod s lidmi je velice složité a trvá několik desítek let než je možné uvést do praxe všechna potřebná opatření nutná ke snížení počtu nelegálních přistěhovalců a žadatelů o

[69] Immigration Liaison Officers
[70] Zvláště když se do Evropské unie dostává přinejmenším na 500.000 nelegálních přistěhovalců ročně podle údajů Europolu.

azyl[71], kteří zneužívají tohoto základního lidského práva a k vymýcení takových trestních činů jako je obchod s lidmi, převaděčství pokud je vůbec možné je vymýtit trvale. To, že se tato problematika azylu, migrace, obchodu s lidmi usadila na první místa žebříčku klíčové evropské agendy je možné vidět i z mnoha jednání, které se uskutečnily a jejichž předmětem byly výlučně otázky spojené právě s touto problematikou. V tomto boji Davida s Goliášem má klíčový význam především spolupráce se zeměmi původu a tranzitu přistěhovalců a žadatelů o azyl. Bitva se vede jak na souši tak i na širém moři a proto k jejímu ukončení je nutná spolupráce právě s těmito zeměmi, neboť se tito lidé zkouší dostat na území členských států Unie všemi možnými i nemožnými způsoby při nichž častokrát nedobrovolně ohrožují své vlastní životy. Ať už v běhu za světlejší budoucností v Unii volí přelézání plotu oddělujícího území EU od území nečlenského státu nebo volí plavbu plavidlem, jehož kapacita je několikanásobně překročena. Uzavřením readmisních dohod se třetími zeměmi je možné vracet zadržené přistěhovalce, kteří se dostali na území EU nelegální cestou. Ovšem není to jen záležitost EU a jejich členských států. Pokud se chceme postavit čelem tomuto fenoménu a v dlouhodobém horizontu jej co možná nejvíce zredukovat, je nutné aby i země na druhém břehu oceánu též byly ochotny přijmout opatření na potírání nelegální migrace. Úsilí viditelné pouze na jedné straně nás k úspěšnému vyřešení této situace nepřiblíží.

Pro nelegální migraci neexistuje jen jedna specificky určená politika, která by se jen a jen věnovala řešení této problematiky. Azyl, legální a nelegální migrace, obchod s lidmi, integrace cizinců má mnohem širší rozsah než by se mohlo zdát. Sjednávání readmisních dohod, určování počtu úspěšných žadatelů o azyl, počet udělených víz je součástí zahraniční

[71] Podle údajů Europolu za první tři měsíce roku 2005 počet žádostí o azyl podaných v EU poklesl na 17% v porovnání s rokem předchozím a 30% v porovnání s rokem 2003. Nejvíce žádostí o azyl v první polovině roku 2005 podali občané Srbska a Černé Hory, následují občané Ruské federace, Turecka, Iráku a Číny. (podobné pořadí žadatelů o azyl bylo i za prvních 9 měsíců roku 2004, kdy pouze žadatele z Nigérie v roce 2005 nahradili občané Iráku) Organized illegal immigration into the European Union, February 2005, March 2006 http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publications&language=

politiky. Vytváření informačních systémů o páchání trestných činů, spolupráce s policejními a soudními orgány jednotlivých zemí je možné řešit v rámci vnitřních politik. Poskytovat finanční prostředky, technickou pomoc na podporu budování demokratických institucí, pracovních příležitostí, životní úrovně obyvatel může Unie a členské státy činit prostřednictvím rozvojové politiky. Integrovat cizince do většinových společností, zapojit je do pracovního procesu v hostitelské zemi, poskytnout jim možnost vzdělání, ubytování je náplní sociální politiky. A tak bychom mohli pokračovat dál. Mohlo by se říci, že otázka azylu a migrace je velmi specifická, avšak její dopady spadají do mnoha politik, které tak svým rozsahem ovlivňují a vyžadují, aby se s nimi počítalo při každé příležitosti.

4. AZYLOVÁ, IMIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ POLITIKA VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH

Po předchozích kapitolách, které jsem věnovala faktickému seznámení s legislativou a dokumenty, které vypracovala Evropská komise, jednotlivá předsednictví EU a poradní skupiny. Tyto dokumenty v souhrnu tvoří rámec azylové, imigrační a integrační politiky na úrovni Evropské unie a obsah dokumentů představuje seznam činností, které Evropská unie realizuje a do budoucna plánuje realizovat a implementovat na poli těchto politik.

Následující kapitolu jsem se rozhodla věnovat vybraným členským zemím, které podle mého názoru mají v oblasti migrace dlouhodobé zkušenosti. S rostoucím přílivem cizinců do svých společností se tyto země vypořádávají každá různými způsoby. Někde tak činí prostřednictvím regularizačních programů, jinde se zaměřují hlavně na integraci cizinců a na omezování a regulaci budoucí imigrace a jinde pomáhají hlavně žadatelům o azyl prostřednictvím rozvinuté sítě poskytování pomoci těmto žadatelům.

Země, které jsem si vybrala (EU-15) reprezentují vždy jeden geografický region, pokud bychom mohli Evropu horizontálně rozdělit na tři regiony a to: jižní, středoevropský a severní. Jižní region zastupuje Španělsko, neboť má nejblíže k africkému kontinentu, odkud do Evropy přichází velké množství přistěhovalců. Druhou zemí je Spolková republika Německo, která v Evropě platí za hlavní cílovou destinaci mnoha přistěhovalců. Třetí zemí na seznamu je Švédsko, kde jsou patrné největší rozdíly mezi přistěhovalci a rodilými obyvateli v mnoha oblastech života

4.1. ŠPANĚLSKO

Jak vyplývá z předešlých kapitol, problematika imigrace příslušníků třetích zemí a jejich složitá integrace do společnosti je fenoménem, který v posledních málo letech přidělává vrásky na čele všem evropským zemím. Je to úkaz, který jako všechno ostatní, se vyvíjí během doby a nabývá v různých časech různé intenzity a různého objemu. Charakteristika imigračních toků souvisí s tím, jaká politická, ekonomická a sociální situace panuje ve světě. 21. století je stoletím globalizace, a tak není divu, že pokud na jednom konci světa trpí lidé hladem, bídou, válečnými konflikty, zákonitě důsledky tohoto jednání se objeví i na druhém konci světa, který může být vzdálený několik tisíc kilometrů. Globalizace přináší jak klady, tak i zápory. Globalizace je jako rovnice s nulovým součtem. O co jedni mají víc, o to druzí mají méně. A tak je to i s migrací. Pokud země trpí nedostatkem pracovních sil v některých sektorech hospodářství, trápí ji nízký přírůstek obyvatel, vysoká míra nezaměstnanosti (pro neochotu domácích občanů pracovat za nízké mzdy) pak přistěhovalci svou přítomností a aktivním zapojením se na trhu práce obohacují stát nejen ekonomicky (přispívají do státního rozpočtu, svou ekonomickou aktivitou napomáhají vyššímu růstu ekonomiku), ale také kulturně, sociálně (přistěhovalci ve většině případů mají mnohem více dětí než občané hostitelského státu, přistěhovalci také přinášejí sebou jinou kulturu, zvyky, hodnoty).

Na druhé straně mince, však neřízená migrace přináší nemalé problémy. Problémem se stává integrace obyvatel ze třetích zemí, neboť pro ní neexistuje jedno univerzální řešení. Spolu s přílivem legálních přistěhovalců přicházejí i nelegální přistěhovalci, kteří pak na území hostitelské země z charakteru svého statusu těžko nacházejí zaměstnání, ubytování, vzdělání, sociální podporu. Při koncentraci většího počtu obyvatel jež pocházejí ze třetích zemí vznikají na okrajích měst městské čtvrti, které charakterizuje nízká úroveň a nedostatečný počet

ubytovacích kapacit, vysoká nezaměstnanost, nízká míra vzdělanosti obyvatel, vyšší počet dětí, problematické chování a mnoho jiných faktorů, které spolu přináší do hostitelské společnosti změnu názorů jejích obyvatel (často je to změna směrem k negativnímu pohledu na problematiku přistěhovalců).

Ne jinak je tomu i ve Španělsku. Migrační toky do Španělska již směřují několik let a i nadále budou pokračovat, jejich intenzita však vůbec neklesá ba naopak má stoupající charakter. Podle údajů Evropského statistického úřadu mělo Španělsko v roce 2004 největší čistou migraci v podobě počtu 610.000 obyvatel[72]. Pokud tak velké migrační toky státy přijímají každoročně, je zapotřebí jejich počet kontrolovat a nutné přijmout taková opatření na národní úrovni, která by předcházela především nelegální migraci, která je s takovýmito migrační toky nutně spojena. Jen ve Španělsku počet cizinců vzrostl z necelého půlmilionu (499.773 v roce 1995) na více jak jeden milion v roce 2001 (1.109.060) a v roce 2004[73] se jejich počet vyšplhal na neuvěřitelných 3.034.326 což představuje 7% z celkového počtu populace. K 1.lednu 2005 ve Španělsku žilo celkem 43.975.375 obyvatel z nichž přistěhovalců bylo 3.691.547 (8,4%)[74].

Tab. 2 Zahraniční rezidenti ve Španělsku 1995 – 2001 (Balance 2001, Ministerio del Interior)

Año	Extranjeros residentes	% Incremento
1995	499.773	8,20
1996	538.984	7,40
1997	609.813	13,40
1998	719.647	18,01
1999	801.329	11,35
2000	895.720	11,78
2001	1.109.060	23,81

[72] Na druhém místě skončila Itálie s počtem 558.200. Ačkoli přirozený přírůstek se v Evropě zdvojnásobil v porovnání s rokem 2003, přesto 80% celkového růstu bylo tvořeno vnitřní migrací, která činila 1.9 milionů jedinců.Data pocházejí z Eurostat – Statistics in focus – Population in Europe 2004; www.epp.eurostat.cec.eu.int

[73] España en cifras 2005, Instituto Nacional de Estadística, http://www.ine.es/prodyser/pubweb/espcif/espcif05.htm

[74] www.elmundo.es - En especial - Inmigrantes, en busca de futuro

Budeme-li porovnávat Španělsko s ostatními členskými zeměmi, je tu několik charakteristik, které přispívají k tomu, že do Španělska proudí stále větší počet občanů ze zahraničí. Podíváme-li se na mapu, kde se Španělsko rozkládá, zjistíme, že nedaleko od španělských břehů se nalézají břehy africké. Pro občany ze států severní Afriky je to skrz Španělsko nejkratší cesta jak dosáhnout území Evropské unie. Vzpomeneme-li si na to, že přímo na území Maroka, má Španělsko své dvě autonomní území Ceutu a Melillu, nemají to obyvatelé severoafrických zemí, ale nejen odtud, do Evropy vůbec daleko. Podíváme-li se na španělské statistiky, občané Maroka tvoří druhou největší skupinu[75] španělské zahraniční populace.

Druhým významným prvkem ve vývoji počtu zahraničních občanů hlavně ze třetích zemí bylo v roce 1986 přijetí Španělska spolu s Portugalskem do Evropské unie. Španělsko se tak stalo otevřenou branou do Unie. Samotné Španělsko se přijetím do EU mění v zemi cílovou, ikdyž do té doby bylo charakteristické svou rolí vysílající země a zemí tranzitu pro ty, kteří měli namířeno více na sever.

4.1.1. Regularizační programy (*Programas de Normalización*)

Velkému počtu zahraničních občanů ve Španělsku napomáhali také tzv. regularizační programy[76], které vláda realizovala již od roku 1985 (viz tabulka). Pomocí těchto programů

---

[75] V roce 2004 počet občanů z Maroka dosáhl 420.556 (13.9% z celkové populace). Větší procentuální zastoupení mají už jen občané z Ekvádoru, jejichž počet dosáhl 475.698 (15.7% z celkové populace); Instituto Nacional de Estadística, publikace España en cifras 2005, http://www.ine.es/en/prodyser/pubweb/espcif/espcif05.htm

[76] Většina regularizačních programů spadá do jedné ze dvou kategorií: de facto nebo „one-shot" regularizačních programů. De facto regularizační programy automaticky garantují trvalé povolení k pobytu přistěhovalcům kteří žili v dané zemi po určitý počet let. Např. ilegální přistěhovalci ve Velké Británii jsou vybráni pro trvalý pobyt tehdy, pokud prokážou že žili v zemi nepřetržitě po 14 let. Tyto programy jsou však méně časté v porovnání s již zmíněnými *„one-shot" programy*, které jsou zaměřeny na limitovaný počet přistěhovalců, kteří mají specifické pobytové a pracovní požadavky. Tyto programy mají také termíny pro podávání žádostí. Od roku 1980, Spojené státy a osm evropských zemí implementovalo 22 „one-shot" regularizačních programů. Článek od Amandy

umožňovala španělská vláda legalizovat status občanů ze třetích zemí, kteří na území Španělska pobývali nelegálně[77]. Tímto způsobem se také vláda snažila dostat pod kontrolu nelegální migraci.

Následující tabulky podávají přehled o realizaci jednotlivých regularizačních programů ve Španělsku v letech 1981 – 2005[78]. První tabulka obsahuje legislativní akty, na jejichž základě byly regularizační programy realizovány a údaje o tom, jaké byly podmínky pro získání legálního statusu. Druhá tabulka obsahuje údaje o tom, kolik žádostí bylo přijato, kolik žadatelů bylo regularizováno a jaké povolení bylo žadatelům uděleno.

Tabulka 3 Regularizační programy 1985 - 2005.

Spain	
1985 Law on the Rights and Freedoms of Foreigners[79]	• Presence in country before July 24, 1985; • Applicants must have job offer.
1991	• Residence and employment in Spain

Levinson: „Why countries continue to consider regularization" z 1. září 2005. http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=330

[77] Nelegální přistěhovalci jsou ve Španělsku označováni jako tzv. „sin papeles" (ti co nemají žádné dokumenty)

[78] Převzato z článku Amandy Levinson „Why countries continue to consider regularization". http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=330

[79] Zákon z roku 1985 převážnou většinu imigrace považoval za dočasný fenomén a proto svou pozornost zaměřil především na kontrolu přistěhovalců již žijících v zemi. Přistěhovalci byly chápáni hlavně a především jako pracovníci, kteří vyžadují regulaci Ministerstvem práce. V roce 1996 byl zákon novelizován, protože předchozí zákon nepřiznával přistěhovalcům skoro žádná práva. Zákon z roku 1996 již imigraci považoval za strukturální fenomén a přiznal přistěhovalcům sadu subjektivních práv, které zahrnovaly přístup ke vzdělání, rovnost, právní poradenství, právo na tlumočníka při jednání s úřady. Posílil pravomoci regionálních vlád v ochraně práv nezletilých přistěhovalců a formálně zavedl systém kvót pro sezónní pracovníky. Na konec novela zavedla kategorii trvalého pobytu a formálně do svého rámce zahrnula i slučování rodin.

	since May 15, 1991; • Asylum seekers whose applications had been rejected or were pending
1996 Royal Decree	• Employment in country since Jan. 1, 1996; OR • Have a working or residence permit issued after May 1996; OR • Be a member of the family of a migrant living in Spain before January 1996.
Immigration Law 2000[80]	• Residence before June 1 1999; • Work permit or residence permit in previous three years; OR • Application for work or residence permit.
2001	• Presence in Spain before Jan. 23, 2001; • Proof of incorporation into the labor

[80] „V roce 2000 byl přijat zákon o právech a svobodách a sociální integraci cizinců ve Španělsku (La ley sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social – La Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero de 2000) Zákon označil přechod Španělska od politik zaměřených na kontrolu imigrace (*política de extranjería*) k politikám, které se více zaměřily na imigraci a integraci ve Španělsku (*política de inmigración*). Imigrace byla chápána jako trvalá, s politickými a administrativními prostředky k její regulaci.

	market, family ties with Spanish citizen or foreign residents, no charges pending.
2005 - Decree 2393/2004	**For employers:** • demonstrate that they are enrolled in and paying into Social Security • Proof that they have no history of breaking immigration laws in the previous 12 months, • Proof that they haven't been sanctioned for violating the rights of workers or immigrants. **For immigrants:** • proof of registration with a local municipality in Spain before Aug. 7, 2004 and presence in Spain at the time of application. • Proof of work contract. • No criminal record.

Tabulka 4. Zahájení regularizačních programů a počet žadatelů

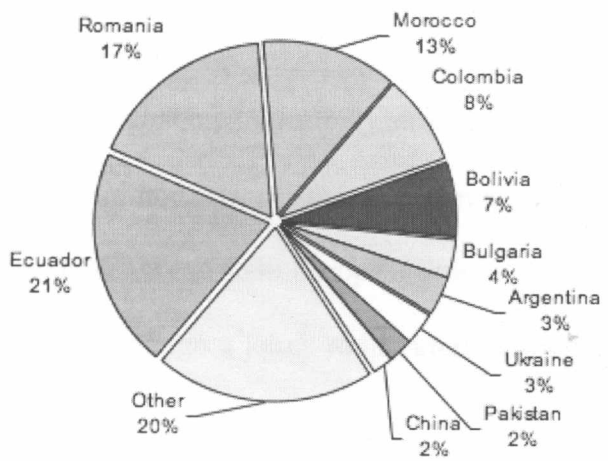
	Year of the programme	Number applied	Number regularized	Approvel rate	Type of permit offered
Spain	1985	44,000	23,000	52%	One-year renewable residence and work permit
	1991	135,393	109,135	81%	Three-year residence
	1996	25,000	21,300	85%	Five-year residence
	2000	247,598	153,463	62%	One-year temporary residence/work
	2001	350,000	221,083	63%	One-year temporary residence
	2005[81]	690,679	unknown	-	One-year renewable residence

Následující graf[82] ukazuje 10 největších skupin obyvatel podle země původu, kteří podávali žádosti o regularizaci v roce 2005.

[81] Poslední regularizační program (*Proceso de Normalización de trabajadores extranjeros*) přijímal žádosti o legalizaci statusu přistěhovalců v období od 7. února do 7. května. Počet přijatých žádostí dosáhl téměř 700.000. Počet převzat z článku od Joaquín Arango and Maia Jachimowicz „Regularizing Immigration in Spain: A new approach" z 1.září 2005 www.migraioninformation.org

[82] In: Regularizing immigrants in Spain: A new approch by Joaquín Arango, Complutense University of Madrid and Maia Jachimowicz, September 1,2005; http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331

Figure 2. Top 10 Countries of Origin for Regularization Applications*



* The 3,541 applications submitted between 9pm and 12am on May 7, 2005 are not included

Source: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Spain

4.1.2. Program GRECO[83]

V návaznosti na regularizační programy a novelizaci zákona 4/2000[84] o právech, svobodách a sociální integraci cizinců ve Španělsku (*La Ley sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*) v roce 2000 španělská vláda představila první komplexní globální program pro regulaci a koordinaci záležitostí týkajících se cizinců a imigrace ve Španělsku (*El programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería*

[83] Čerpáno z Balance 2000 – La Delegación de Gobierno para la Extranjería e inmigración, Ministerio del Interior

[84] Zákon byl kritizován vládnoucí Lidovou stranou (Partido Popular), která jej považovala za velmi tolerantní. Po parlamentních volbách proto přišla další novelizace zákona – La Ley Orgánica 8/2000, která vešla v platnost 23.ledna 2001. Vláda novelizací zákona chtěla přiblížit Španělsko normám Evropské unie v oblasti imigrace. Zákonem byla připravena reformní agenda pro vydávání pracovních a pobytových povolení a víz. Zákon odrážel úsilí zajistit integraci legálním přistěhovalcům a limitovat nelegální migraci. Legálně pobývajícím přistěhovalců přiznal další práva jako např. právo volit v regionálních volbách (tehdy pokud jej mají i španělští občané v jeho zemi původu), právo stávky, právo shromažďovat se, právo slučování rodiny a další. Zákon připravil půdu pro podpis dohod o spolupráci s hlavními vysílacími zeměmi pro lepší řízení migračních toků z místa původu. Španělsko obdobné dohody podepsalo např. s Ekvádorem, Kolumbií, Marokem, Dominikánskou republikou, Nigerií, Polskem a Rumunskem". Převzato z článku Spain: forging an immigration policy by Nieves Ortega Pérez, Universidad de Granada, February 2003; www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97

y la Inmigración en España – GRECO). Program představoval první iniciativu, která čelí imigraci ze všech jejích úhlů. Jednalo se o víceletý program, který měl běžet až do roku 2004.

Program byl souhrnem základních cílů, jež byly strukturovány do 4 rovin:

- Globální a koordinovaný přístup k imigraci jako žádoucímu fenoménu pro Španělsko, jako členského státu Evropské unie
- Integrace cizích rezidentů a jejich rodin, kteří přispívají k hospodářskému růstu naší země
- Regulace migračních toků jako garance soužití ve španělské společnosti
- Udržování systému ochrany uprchlíků a přesídlených osob

Tyto čtyři základní roviny v sobě obsahují 23 činností, jež dávají podnět k 72 konkrétním opatřením vypracovaných z návrhů ministerstev s pravomocemi v oblasti imigrace a zahraničních záležitostí. Mezi tyto ministerstva patří Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo kultury a sportu, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo veřejné správy, zdraví a spotřeby, se schválením Ministerstva hospodářství a Ministerstva financí.

Odpovědnost za koordinaci, podporu, řízení a výkon programu nese Komise vlády pro zahraničí a imigraci (*La Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración*), která vznikla pod Ministerstvem vnitra v květnu 2000 a která měla každoročně předkládat hodnocení o pokroku meziresortní komisi.

4.1.3. Systém pracovních kvót[85]

Jako doplnění k regularizačním programům a paralelně se systémem pracovních povolení, Španělsko experimentovalo se systémem kvót pro pracovníky, který byl reakcí na krátkodobý a dlouhodobý nedostatek pracovních sil na pracovním trhu. Systém kvót využilo Španělsko v letech 1993-1995, 1997-1999 a v roce 2002.

Před rokem 2002 kvóta soustředila legální imigrační toky do sektorů, které trpěly nedostatkem pracovních sil. Systém kvót však měl i druhý efekt. Mnoho ilegálních přistěhovalců využilo této možnosti k získání legálního statusu v zemi.

V roce 2002 byl systém reformován. Aby byla zajištěna kontinuita a stabilita, bylo požadováno na vládě, aby přijala roční kvóty pro zahraniční pracovníky. Reforma spočívala v tom, že před vydáním pracovního povolení, Národní institut zaměstnanosti nejdříve vydá zprávu o situaci v zaměstnanosti. Pokud rozhodne, že pro otevřené pozice neexistují žádní nezaměstnaní pracovníci, pak je zahraničnímu pracovníkovi místo nabídnuto. Na straně druhé, aby byla redukována nelegální migrace, vláda najímá pracovníky prostřednictvím bilaterálních dohod se zeměmi původu.

[85] Nieves Ortega Pérez „Spain: Forging an immigration policy", February 2003; www.migrationinformation.org

4.1.4. Azylová politika

Základním legislativním dokumentem, který formuluje základy azylové politiky je zákon o azylu č. 5/ 1984, který byl novelizován v roce 1994. Zákon rozvíjí znění článku 13.4. španělské ústavy, který říká, že zákon stanoví podmínky, za nichž mohou občané jiných zemí a osoby bez státní příslušnosti ve Španělsku požívat právo azylu.

Každý má právo ve Španělsku požádat o azyl, patřičně nechat prozkoumat svou žádost úřady a právo setrvat na území do té doby, než bude jeho žádost vyřešena. Žádosti o azyl se mohou podávat na hraničních přechodech či na území Španělska[86]. O azyl je možné požádat také na velvyslanectví Španělska v zahraničí, za předpokladu že je žadatel ve třetí zemi. Žadatel však nesmí na území Španělska vkročit dříve, než je mu udělen azyl.

Je-li žádost o azyl podána na hraničních přechodech, je žadatel požádán aby vyplnil k tomu určený formulář a podstoupil pohovor se zástupci místního cizineckého úřadu, cizineckého oddělení police či Úřadu pro azyl a uprchlíky (Oficina de Asilo y Refugio - OAR). Během pohovoru má žadatel právo na tlumočníka i na právnické poradenství, které je zdarma pokud žadatel nedisponuje žádnými finančními prostředky. Po pohovoru je žádost předána OAR, který vypracuje správu a pokud považuje, že žádost by měla být zamítnuta, posílá zprávu spolu s návrhem na zamítnutí z důvodu zjevné neoddůvodnitelnosti Ministerstvu vnitra, které vydá konečné rozhodnutí. V praxi tyto návrhy ministerstvo schvaluje bez většího zkoumání. Rozhodnutí o oprávněnosti žádosti musí být učiněno a oznámeno žadateli do 72 hodin. Pokud byla žádost zamítnuta, může žadatel požádat o přezkum žádosti ve lhůtě do 24 hodin. Rozhodnutí o přezkumu musí být sděleno žadateli do 48 hodin. Pokud je tato lhůta

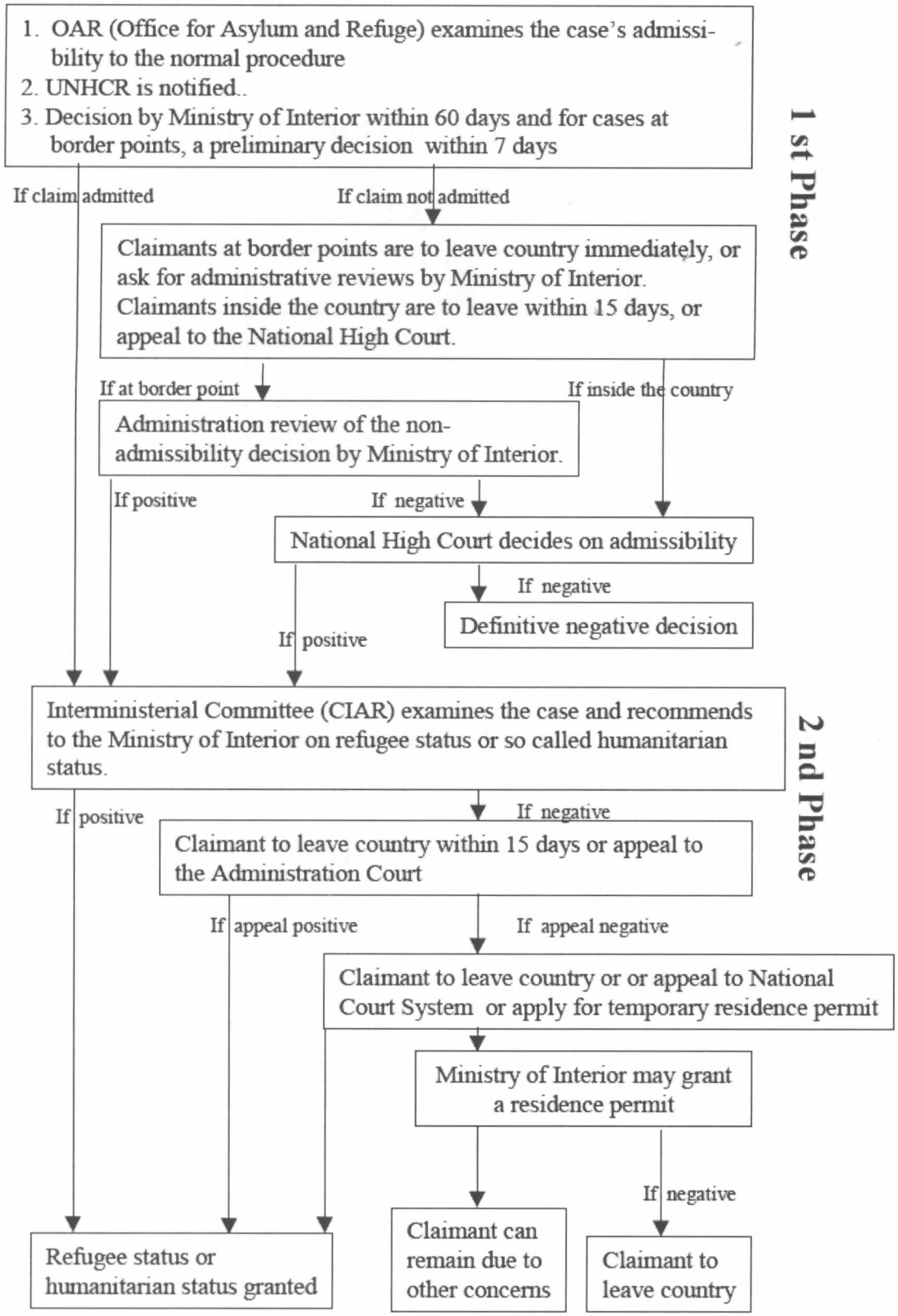
[86] Žadatelé o azyl, kteří vstoupí na území Španělska nelegální cestou, musí svou žádost o azyl podat do jednoho měsíce po vstupu na území.

překročena, považuje se žádost za oprávněnou a žadateli je povoleno vstoupit na území a setrvat na území Španělska do té doby, než je mu sděleno konečné rozhodnutí.

Vstoupí-li cizinec na území Španělska legální cestou, může svou žádost o azyl podat na území Španělska. První fáze probíhá stejně jako u žádostí podaných na hranicích. Pokud je žádost hodnocena jako oprávněná, nastupuje druhá fáze přezkumu. Proces začíná zkoumáním důvodů u každé žádosti Úřadem pro azyl a uprchlíky. Žádost je zkoumána jedním úředníkem, který má znalosti o zemi či oblasti z které žadatel pochází. Případ je pak postoupen Meziresortní komisi pro azyl a uprchlíky (Comisión Interministerial de Asilo y Refugio – CIAR), která vypracovává podklady pro prvoinstanční rozhodnutí. Žádost je pak postoupena Ministerstvu vnitra pro konečné rozhodnutí. CIAR se skládá ze zástupců Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva práce a sociálních věcí. Konzultativní status má v komisi zástupce Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR). CIAR může žádost vrátit k OAR k dalšímu přezkoumání či může formulovat návrh pro rozhodnutí, které může být: a) uznání statusu spadajícího pod Ženevskou konvenci; b) zamítnutí žádosti o azyl; c) zamítnutí žádosti o azyl, ale garantování povolení zůstat na území Španělska z důvodů humanitárních a d) zamítnutí žádosti o azyl, avšak uznání aplikace zásady non-refoulement. Ministerstvo k návrhům CIAR přihlíží, ačkoli nejsou závazné. Celý proces zkoumání žádosti by neměl trvat déle než 6 měsíců.

Následující graf shrnuje celý proces podávání žádostí o azyl. Proces vyřizování žádosti o azyl, které byly podány na hranicích, probíhá v kratším časovém úseku než jak je tomu u žádostí, jež byly podány na území Španělska.

Schéma 1. Proces zkoumání azylových žádostí



Zdroj: Final Report 2000 – Study on the legal framework and administrative practices in the Member states of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection; http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/doc_asylum_studies_en.htm

Mezi občany, kteří podávali nejvíce žádostí o azyl v roce 1999 patřili občané Alžírska, Rumunska, Arménie, Sierry Leone, Kolumbie, Ukrajiny a Ruska.

Tab. 5 Hlavní skupiny žadatelů o azyl v roce 1999

Country	No. of asylum seekers	%
Algeria	1,342	16.0
Romania	1,033	12.3
Armenia	886	10.5
Sierra Leone	803	9.6
Colombia	601	7.2
Ukraine	348	4.1
Russia	335	4.0

(Zdroj: Danish Refugee Council – Reports on Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries – Spain; http://www.drc.dk/index.php?id=1689

Celkový počet žádostí o azyl stejně jako v mnoha evropských zemí klesá. Nejvíce žádostí o azyl Španělsko zaznamenalo v letech 1992-1994, kdy žádosti dosahovali počtu 11.708, 12.615 a 11.992 resp. V roce 2004 bylo podáno 4.929 žádostí což představuje mírný pokles v porovnání s rokem 2003 (5.248). Největší počet žádostí podali občané afrických zemí, následování občany z Ameriky, Asie a Evropy.

Tab. 6 Žádosti o azyl podle kontinentu a národnosti v roce 2003/2004

Kontinent/národnost	2004	2003
Evropa	**213**	**250**
Rusko	58	86
Rumunsko	29	33
Bělorusko	25	26
Afrika	**3707**	**4035**
Nigérie	1011	1666
Alžírsko	911	617
Mali	253	63
Amerika	**636**	**552**
Kolumbie	500	387
Asie	350	370
Armenie	72	62

Irak	47	54
Sýrie	31	7
Celkem	**4929**	**5248**

Zdroj: Anuario Estadístico de Inmigración del aňo 2004, http://www.mtas.es/

Problematika nelegálního přistěhovalectví je pro Španělsko problémem, který bohužel bude muset španělská vláda řešit i v dalších letech. Bilaterální dohody se zeměmi původu a tranzitu přistěhovalců a žadatelů o azyl sice tvoří formální rámec vztahů jak se na obou stranách břehu vypořádat s nelegální migrací, avšak více úsilí je třeba vyvinout při realizaci přijatých opatření. Téměř každý týden se mohou občané Španělska v tisku, televizi, rozhlasu setkávat se zprávami o nešťastných koncích přistěhovalců, kteří kvůli šanci dostat se na území Evropské unie a na území členského státu požádat o mezinárodní ochranu, prostřednictvím regularizačních programů legalizovat svůj nelegální status, obětují své vlastní životy. Prostřednictvím vytváření legislativního rámce vláda formuluje základní cíle, poskytuje finanční prostředky na podporu integrace občanů ze třetích zemí, bojuje s nelegální migrací, snaží se kontrolovat a řídit pohyb migračních toků ve spolupráci s ostatními členskými státy, se kterými si vyměňuje zkušenosti a informace.

Avšak čelit tomuto fenoménu jakým nelegální migrace je, je stále těžší, když se podíváme na tempo, jakým roste podíl zahraniční populace (z níž většinu představují občané z nečlenských států Unie) na celkové populaci cílové země. Proto je nutné, aby členské státy zesílily úsilí směřující ke stabilizaci problematických regionů. Je třeba v zemích původu a tranzitu na straně jedné posilovat a tlačit na rozvoj demokratických hodnot, institucí, hospodářské prosperity, vzdělanosti, ochrany lidských práv, pracovních míst a na straně druhé tvrdě postihovat trestnou činnost převaděčských skupin, které využívají nešťastného osudu druhých k finanční, fyzické a psychické destrukci těchto osob a k finančnímu obohacení svých osob.

4.2. SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

4.2.1. Imigrační politika

Německá politika týkající se imigrace a cizinců se zaměřuje na integraci přistěhovalců, kteří v Německu pobývají dlouhodobě, omezuje a reguluje budoucí imigraci a poskytuje ochranu a pomoc uprchlíkům, kteří utíkají před politickým pronásledováním, vojenským konfliktem.

Německo bylo od dob druhé světové války hlavní zemí do níž přicházelo nejvíce cizích státních příslušníků. Nejpočetnější skupinou v Německu je turecká menšina, která čítá více než milion jedinců. Následují občané z členských států Unie (např. Řecko, Itálie, Polsko, Rakousko) a obyvatelé Asie, kteří představují více než 800.000 jedinců.

Tab. 7 Cizinci k 31.12.2004 podle zemí původu

Country of Citizenship	Total	of it	
		born abroad	born in Germany
EU states	2108010	1694881	413129
Rest of Europe	3232334	2398921	833413
Europe total	**5340344**	**4093802**	**1246542**
Non-European	**1316203**	**1179718**	**136485**
Africa	276973	238338	38635
Asia	826504	737905	88599
America	202925	194127	8798
Stateless	13504	9228	4276
Unclear and missing data	47064	31169	15895
Total	**6 717 115**	**5 313 917**	**1 403 198**

Zdroj: Federal Statistical Office, Germany
Zpracováno samostatně

Od 80. let dochází k postupnému nárůstu zahraničních občanů. Dnes žije v Německu více než 7 milionů cizinců.

Tab. 8 Cizinci v Německu podle národnosti

All countries		**7.334.765**
1.	Turkey	1.877.661
2.	Italy	601.258
3.	Serbia/Montenegro	568.240
4.	Greece	354.630
5.	Poland	326.882
6.	Croatia	236.570
7.	Austria	189.466
8.	Russian Federation	173.480
9.	Bosnia-Herzegovina	167.081
10.	Portugal	130.623
11.	Ukraine	125.998
12.	Spain	125.977
13.	Netherlands	118.680
14.	France	113.023
15.	USA	112.939
16.	UK	111.304
17.	Romania	89.104
18.	Vietnam	88.208
19.	Iraq	83.821
20.	Iran	81.495
21.	Marocco	79.794
22.	China	76.743
23.	Afghanistan	65.830
24.	Macedonia	61.019
25.	Kazakhstan	57.312
26.	Hungary	54.714
27.	Thailand	48.736
28.	Lebanon	46.812
29.	Bulgaria	44.300
30.	Unknown	50.514

31. December 2003

Zdroj: Central Aliens Register,Federal Ministry of the Interior, Germany

Po druhé světové válce Německo přijímalo velké počty zahraničních pracovníků. Tyto do široka otevřené dveře se začátkem 70. let, kdy mnoho států Evropy trpělo hospodářskými problémy, se začínají zavírat.

V roce 1979 vzniká pod Ministerstvem práce a sociálních věcí Koordinační skupina zahraničních pracovníků, která publikuje seznam návrhů pro „integraci druhé generace přistěhovalců". Tyto návrhy pak slouží jako základ pro rozhodnutí vlády v roce 1980 o vývoji imigrační politiky, která upřednostňuje sociální integraci druhé a třetí generace přistěhovalců, ačkoli v tom samém čase konstatuje potřebu zachovat vazby se zeměmi původu, aby se posílila ochota přistěhovalců vrátit se do země původu.

V 90. letech doznává německá politika, co se týče pracovní migrace, několika změn. Počet pracovníků přicházejících z vnitřního trhu EU klesá a naopak se zvyšuje počet pracovníků, kteří přicházejí do Německa mimo tento trh. Největší skupinou pracovníků z nečlenských zemí se stávají občané Turecka, kteří představují 23% ze zaměstnaných cizinců.

V návaznosti na příliv pracovníků z východní Evropy, rostoucí nelegální migraci z východní Evropy a poptávku po pracovní síle v určitých sektorech, byla vláda přinucena vytvořit další nové programy pro zahraniční pracovníky. Tyto programy regulovaly zaměstnávání pracovníků z východní Evropy, zahrnovali menší počet pracovníků, z nichž většina uzavřela svůj pracovní kontrakt na dobu kratší než jeden rok a prostřednictvím různých opatření vláda podporovala pracovníky k návratu do jejich zemí původu a předcházela tak jejich zakotvení na území Německé republiky natrvalo[87].

Debata o potřebě nového imigračního systému, která probíhala v průběhu 90. let přinesla v novém tisíciletí své výsledky. V roce 2002, 6. června byl přijat moderní imigrační zákon, který umožňoval 50.000 profesionálům a vzdělaným pracovníkům každoročně vstoupit na území Německé republiky. Mezi jinými zpřísňoval azylové procedury, podporoval nově

[87] Immigration policies: Germany In International Immigration Policy: A theoretical and komparative analysis, Eytan Mezera, Palgrave Macmillan 2004, (p 121-172)

příchozí přistěhovalce k integraci do společnosti, umožňoval cizincům, kteří absolvovali studium na německých univerzitách získat jednoroční povolení k pobytu a pracovní povolení.

Zákon z roku 2002 byl nahrazen novějším imigračním zákonem, který vstoupil v platnost 1. května 2005[88]. Tento imigrační zákon poskytuje legislativní rámec pro kontrolu a omezení imigrace jako celku. Obsahuje také opatření na podporu integrace legálních přistěhovalců v Německu.

Imigrační zákon se skládá ze Zákonu o pobytu (Residence act), Zákonu o všeobecných svobodách a o pohybu pro občany EU a novel doplňující legislativy. Novela zákona o pobytu rozeznává pouze 2 typy povolení k pobytu, a to (přechodné) povolení k pobytu (residence permit), které je časově omezené a vydává se na konkrétní účel pobytu a (trvalé) povolení k usazení (settlement permit)[89], jež je možné udělit po 5 letech pobytu. Nová legislativa týkající se pobytu není již více založena na pobytových oprávněních, ale na účelu pobytu (vzdělání, výdělečná činnost, sjednocení rodiny a humanitární důvody). Zákon také zjednodušuje proceduru získávání povolení k pobytu a pracovního povolení. K vyřízení žádostí obou typů povolení, stačí žádost o povolení k pobytu podat na patřičném zastupitelském úřadu, který žádost pošle na místně příslušný pracovní úřad, který rozhodne o udělení pracovního povolení, které je pak vyznačeno na povolení k pobytu.

Cizincům – studentům je možné udělit povolení k pobytu na dobu 2 let, s možností prodloužení o další dva roky. Povolení k pobytu studenta opravňuje pracovat avšak ne více

[88] Immigration Act, Federal Law Gazette, Volume 2004, Part 1, No. 41

[89] Udělit povolení k trvalému pobytu je možné po pěti letech pobytu, za předpokladu, že cizinec zaplatil povinné či dobrovolné příspěvky do zákonem stanoveného důchodového schematu za období minimálně 60 měsíců, má přiměřenou znalost německého jazyka, základní znalosti o právním, sociálním prostředí a způsobu života na území Německa (což je náplní integračních kurzů, které jsou povinni absolvovat cizinci kteří nemluví německým jazykem).

než 90 dní v roce. Po skončení studií je možné prodloužit povolení k pobytu o 1 rok pro účely hledání zaměstnání odpovídajícího získané kvalifikaci.

Ustanovení zákona v oblasti výdělečné činnosti upřednostňují hlavně a především zájmy německé ekonomiky. Cizincům – výdělečně činným osobám , kteří chtějí v Německu podnikat může být uděleno povolení k pobytu za účelem podnikání[90] pouze tehdy, existuje-li prvořadý zájem nebo specifické regionální potřeby, ekonomická činnost cizince bude mít kladné účinky na německé hospodářství. Tyto předpoklady jsou splněny, pokud cizinec investuje alespoň 1 milion eur a vytvoří 10 nových pracovních míst. Přestože zákon ustanovuje poměrně vysokou investici, jedná se zde hlavně o již výše zmíněný zájem ekonomiky. Z rozhovoru s vedoucím zaměstnancem konzulárního úřadu Spolkové republiky Německo v Praze vyplývá, že zájmy německé ekonomiky jsou na prvním místě, tzn. že ustanovení o výši investice se neuplatňuje striktně, je možné investovat i méně, hlavně aby podnikatelská činnost cizince přinášela dobré výsledky a byla přínosem pro celou ekonomiku. Zkoumání žádosti o udělení povolení k pobytu za účelem podnikání je velice podrobné, neboť odpovědné orgány zkoumají životaschopnost podnikatelského záměru, který tvoří základ žádosti, přihlížejí k podnikatelským zkušenostem cizince, k úrovni kapitálových investic a zkoumají jaké efekty na zaměstnanost bude mít cizincovo ekonomická aktivita a do jaké míry bude cizinec podporovat inovaci a výzkum. Řekla bych, že zájmy německého hospodářství jsou zde zdůrazňovány možná i proto, že nezaměstnanost v Německu v posledních dvou letech dosáhla svých vrcholů[91] a ani tempo růstu německého hospodářství není nijak vysoké.

[90] Doba platnosti povolení k pobytu je limitována maximálně na 3 roky. Po 3 letech může být vydáno povolení k trvalému pobytu, pokud cizinec úspěšně realizoval svou činnost a má zajištěnu svoji budoucí existenci.

[91] Nejvyšší nezaměstnanost byla v Německu v únoru 2005, kdy činila 10.4%. Nyní míra nezaměstnanosti dosahuje kolem 8% až 9% (02/2006 – 9.4%, 03/2006 – 8.8%); http://www.destatis.de/indicators/e/arb430ae.htm

Německý pracovní trh je otevřen pro vysoce kvalifikované pracovníky[92]. Pro ostatní kategorie pracovníků (s nízkou kvalifikací, včetně kvalifikovaných) platí zákaz účasti na německém pracovním trhu[93]. Německá vláda tak pokračuje v nastoupené cestě a od 1. května 2006, kdy vypršela první dvouletá lhůta zákazu pro pracovníky z nových zemí působit na pracovním trhu členské země, využívá dalšího tříletého přechodného období a spolu s Rakouskem je jedinou zemí, která této možnosti využije až do roku 2011, kdy skončí poslední přechodné období a bude odstraněna i ta poslední bariéra zamezující pracovníkům z nových zemí pracovat v jiné členské zemi.

4.2.2. Azylová politika

Po roce 1979 Německo čelilo rostoucí migraci několika typů: žadatelů o azyl, nelegálních přistěhovalců, etnických Němců z východní Evropy (zejména po 1988/1989) a migrujících pracovníků (během 90.let). Populace zahraničních obyvatel rostla velice rychlým tempem a koncem 90. let 20. století již tvořila 9% z celkového počtu obyvatel.

Do roku 1993 realizovalo Německo velice liberální azylovou politiku. Azyl patřil mezi ústavně zaručená práva a tak žadatelé o azyl měli nárok na veřejnou pomoc a ubytování než bude jejich žádost vyřízena. Prostřednictvím uplatňování liberální azylové politiky, stalo se Německou hlavní cílovou destinací pro žadatele o azyl v Evropě jejichž počet prudce stoupal (v 70.letech počet žadatelů o azyl se pohyboval kolem 5.000 v porovnání s rokem 1992 kdy jejich počet dosáhl vrcholu - 438.000). Aby vláda redukovala jejich počty, realizovala sérii restriktivních politik Od té doby počet žadatelů o azyl klesá.

---

[92] Za vysoce kvalifikované pracovníky zákon považuje: a) vědecké pracovníky; b) učitele ve vedoucích pozicích; c) specialisty a vysoké úředníky se specifickými odbornými profesionálními zkušenostmi

[93] Jakási možnost získat zaměstnání v Německu existuje, pokud existuje volné místo, které není možné obsadit německým či jiným stejně oprávněným kandidátem nebo z důvodu veřejného zájmu či v oprávněných případech.

Německo novelizovalo svou Ústavu (Základní zákon) a spolu s ní přehodnotilo svou azylovou politiku. Byl přijat zákon o reorganizaci azylových procedur (*The Act on the Re-Organization of Asylum Procedures of 26 july 1992*). Cílem zákona bylo pokračovat v poskytování ochrany těm, kteří trpí politickou perzekucí a zároveň odradit od zneužívání práva na azyl. Azyl nebyl udělen tomu, kdo do země vstoupil z bezpečné třetí země (princip bezpečné třetí země) anebo tomu, jehož země původu je považována za bezpečnou zemi (princip bezpečné země původu)[94].

Proces se žadatelem o azyl[95]

Pokud není žadateli o azyl odepřen vstup na území již na hranici, je žadatel přepraven do nejbližšího přijímacího centra kde musí zůstat po dobu 3 měsíců. Po vyplnění žádosti o azyl, jsou cizinci sejmuty otisky prstů a pořízeny jeho fotografie. Na dobu vyřizování žádosti o azyl je cizinci uděleno povolení k pobytu. Žadatel také podstoupí povinnou lékařskou prohlídku a je s ním proveden pohovor s úředníkem. Pokud úředník dojde k závěru, že jeho žádost bude zamítnuta z důvodů irelevantnosti bude žadatel požádán o setrvání v přijímacím centru. Pokud bude žádost považována za oprávněnou, bude žadatel přemístěn do ubytovacího střediska v jedné ze spolkových zemí kde vyčká na konečné rozhodnutí. Cizinci jsou do zemí rozdělovány na základě procedury o přijímacích kvótách, jež jsou definovány zákonem. Celonárodní distribuční systém určuje které přijímací centrum je odpovědné za ubytování nově příchozích žadatelů o azyl. Ve spolkových zemích funguje celkem 32 přijímacích center.

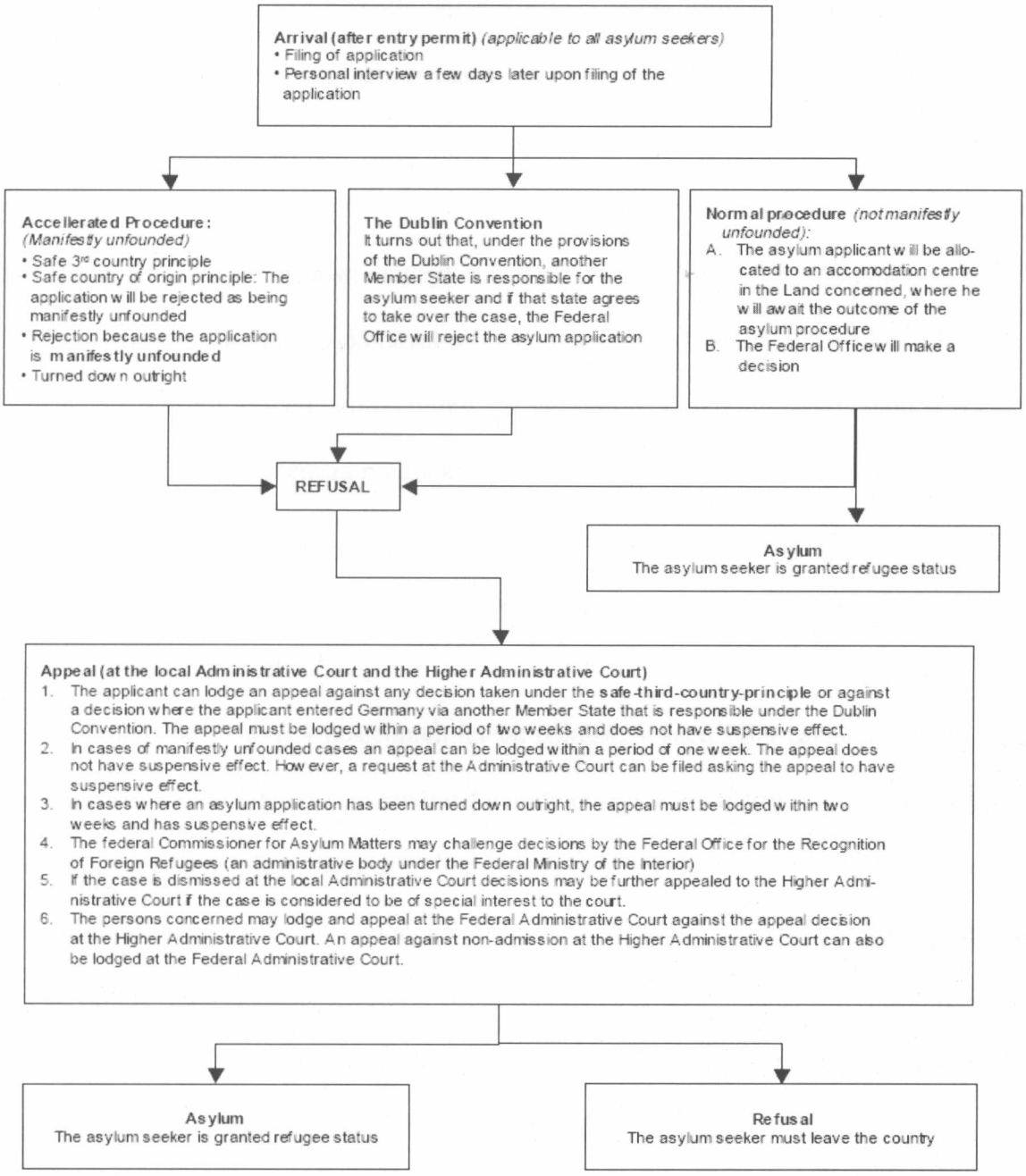
Do procesu posuzování žádosti o azyl je zapojeno několik státních institucí. Na Ministerstvu vnitra působí Spolková komise pro záležitosti azylu (*Federal Commission for Asylum*

[94] Legal basis for asylum, Ministry of Interior
[95] Final Report 2000 – Study on the legal framework and administrative practices in the Member states of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection; http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/doc_asylum_studies_en.htm

Affairs), která má právo odvolat se proti kladnému rozhodnutí jež učinil Spolkový úřad pro zajišťování zahraničních uprchlíků (*Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees*). Úřad pro zajišťování zahraničních uprchlíků je odpovědný za vydání rozhodnutí, pohovory se žadateli o azyl a celonárodní přerozdělovací systém. Spolkové země zajišťují přijímací a ubytovací kapacity. V případě odvolání se proti zamítavému rozhodnutí jsou pro formulaci konečných rozhodnutí příslušné administrativní soudy

Jak probíhá celý proces posuzování žádosti o udělení či zamítnutí azylu popisuje následující schéma.

Schéma 2. Proces posuzování žádosti o azyl



Zdroj: European Commission – Justice and Home Affairs, Asylum studies, Final Report 2000

Na rozdíl od Španělska není možné žádost o azyl podat na německých zastupitelských úřadech v zahraničí. Žádost se vždy podává na území Spolkové republiky Německo. Proces zkoumání žádosti o azyl trvá několik měsíců a ve většině případů je konečné rozhodnutí učiněno do šesti měsíců. Necelá pětina rozhodnutí je vydána do dvou týdnů a v 10% případů trvá proces jeden rok.

Během doby posuzování žádosti o azyl může cizinec za určitých podmínek vykonávat výdělečnou činnost. Nemůže vykonávat výdělečnou činnost pokud je povinen zdržovat se v přijímacím středisku. Pokud tato povinnost již neexistuje, je mu umožněno najít si finančně ohodnocené zaměstnání ovšem za předpokladu že mu je uděleno pracovní povolení.

Aktuální situace v Německu[96]

Počet prvních žádostí o azyl v posledních letech poklesl. V roce 2004 žadatelé podali 35.607 prvních žádostí. Stále však existuje mnoho žadatelů o azyl, kteří netrpí politickou perzekucí a zkouší pomocí žádostí o azyl získat povolení k pobytu, pracovní či sociální dávky.

Žádostí o azyl bylo v roce 2004 mnohem méně než v roce 2003 (50.563) což představuje pokles o 14.956 žádostí nebo o 29.6%. Mezi top 10 zeměmi původu byli: Turecko (12%), Srbsko/Černá Hora (11%), Ruská federace (8%), Vietnam (5%), Irán (4%), Ázerbájdžán (4%), Irák (4%), Čína (3%), Nigerie (3%) a Indie (3%).

[96] http://www.zuwanderung.de/english/1_fluechtlinge.html

4.2.3. Integrační politika

Jaký je charakter integrační politiky, jak probíhá a kdo se podílí na její realizaci, jaké je institucionální zajištění, jak vnímá a reaguje na potřeby přistěhovalců, jaký přínos plyne pro přistěhovalce a společnost jako celek, všechny tyto prvky jsou velice významné pro integrační politiku a to zvláště v zemi, kde cizí státní příslušníci tvoří téměř 10% celkové populace. Integrace je v tak multikulturní společnosti nezbytná.

Integrační politika německé vlády je založena na principu větší podpory pro integraci a přísnějších požadavků. Znalost německého jazyka je základním předpokladem pro úspěšnou integraci do německé společnosti. Proto klíčovým prvkem k integraci jsou integrační kurzy pro cizince, které obsahují jak jazykový tak orientační kurz, který účastníky seznámí s historií, kulturou a právním systémem Německa[97]. Tyto integrační kurzy jsou určeny těm, kteří žijí v Německé republice a jejich první povolení k pobytu bylo vydáno po prvním lednu 2005. Jedinci, kteří nemají základní znalosti německého jazyka jsou žádáni k účasti na integračním kurzu. Vstoupil-li jedinec na území Německa před 1.lednem 2005 může být povinován absolvovat integrační kurz pokud je příjemcem dávek v souladu s Knihou III Sociálního kodexu a má-li specifické potřeby pro integraci. Pokud kurzy nejsou absolvovány, hrozí že jedinci budou sníženy sociální dávky, které pobírá, bude se potýkat s problémy při prodlužování jeho povolení k pobytu a dlouhodobá neúčast či neabsolvování integračních kurzů bude brána v potaz i při posuzování žádostí o občanství. Již nyní žádost o povolení k trvalému pobytu vyžaduje patřičnou znalost německého jazyka a právního a sociálního systému země.

[97] Podrobnější ustanovení o integračních kurzech jsou uvedena v Imigračním zákoně. Pro rok 2005 do oblasti integrační politiky poskytla spolková vláda finanční prostředky ve výši 208 milionů eur. http://www.zuwanderung.de/english/3_prognosen.html

4.3. ŠVÉDSKO

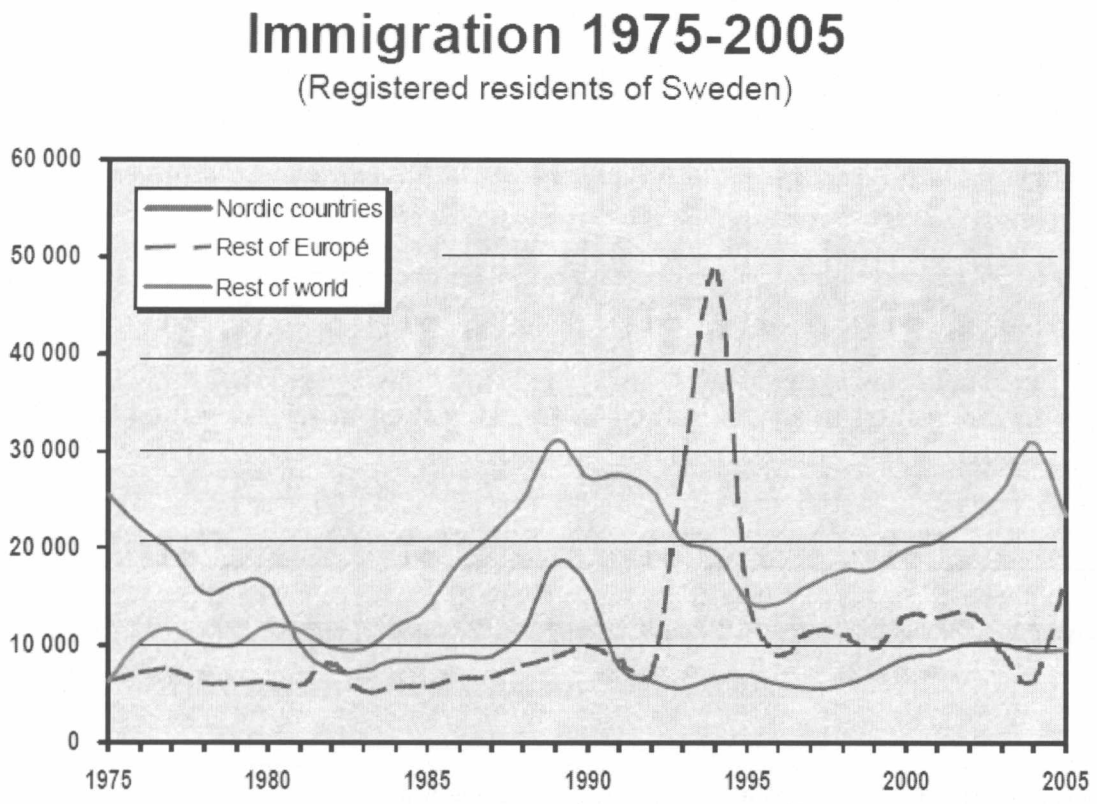
4.3.1. Imigrační politika a politika integrace

Švédsko jako ostatní členské země trápí v dnešní době jeden z palčivých problémů jakým je imigrace občanů ze třetích zemí, která tvoří většinu ze všech nově příchozích přistěhovalců. Hovoříme-li o imigraci, není pochyb o tom, že na druhém konci provazu se houpe otázka integrace těchto lidí do nových hostitelských společností, které se ve velké míře dosti značně odlišují od těch, ve kterých imigranti žili dosud. Evropská společnost vyznává jiné hodnoty, přiznává lidem jiná práva než jaké hodnoty a práva vyznávají tito občané ve svých vlastech. Je zřejmé, že na planetě Zemi žijí miliardy lidí, kteří se od druhých jedinců odlišují svým jazykem, kulturou, historií, zvyky, prostředím ve kterým žijí a způsobem života, který upřednostňují. To však by nemělo zabraňovat tomu, aby Evropa byla společností multikulturní, ve které ač na straně jedné se musí přizpůsobit jeden druhému aby mohly spolu a vedle sebe žít a na straně druhé, však nemůžeme požadovat po tom druhém, aby se vzdal své kultury jen proto, že si ho chceme přetvořit k obrazu svému, protože když se rozhodl tady s námi žít, měl by se řídit pravidly, které platí u nás.

Švédsko i přes svou vzdálenost je zemí, kde velký počet přistěhovalců a žadatelů o azyl pochází ze zemí s muslimským způsobem života. Přistěhovalecká populace ve Švédsku představuje cca 11-12% celkové populace, pokud však zahrneme do statistik i děti přistěhovalců, podíl cizí populace na celkovém počtu obyvatel Švédska se vyšplhá až na 20%. Ve Švédsku žije více než milion přistěhovalců a více než 800.000 jedinců narozených ve Švédsku má rodiče narozené v zahraničí.

Po skončení druhé světové války Švédsko stejně jako mnohé jiné evropské země otevřely své brány především pro ekonomické přistěhovalce. Tato otevřenost trvala až do 70. let kdy se evropské země potýkali v souvislosti s ropnými šoky ekonomickou krizí. Hospodářská deprese zapříčinila růst nezaměstnanosti a slabý hospodářský růst a tak se na scéně objevují ochranářská opatření na trhu práce, které mají ochraňovat především svou vlastní pracovní sílu před pracovní silou přicházející ze zahraničí. Tak to také probíhalo i v této severské zemi, kdy v 70. letech dochází k zastavení přílivu zahraničních pracovníků. Přesto však do země zůstávají i nadále otevřena jedna jediná vrátka a to vrátka s jménem poltický azyl. Těmi do Švédska přichází velký počet přistěhovalců z Polska, Řecka, afrických zemí, balkánského a islámského regionu.

Graf 2. Imigrace ve Švédsku 1975 - 2005



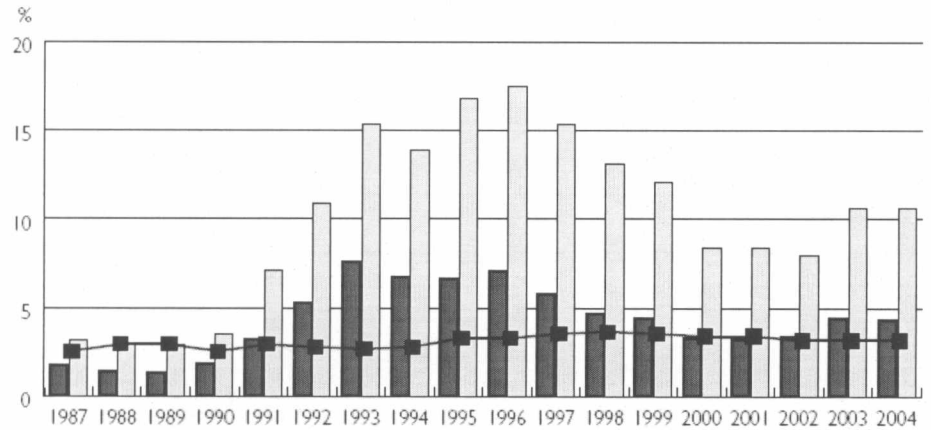
Zdroj:Swedish Migration Board, Facts and Figures 2005; http://www.migrationsverket.se/english.jsp

Ve společnosti sestávající z jedinců odlišných kultur, je integrace důležitou součástí imigrační politiky. Integrační politika by měla dbát na podporu stejných práv a povinností a možností pro všechny. Určitě i toto je cílem integrační politiky ve Švédsku. Přesto v mnoha oblastech existují velké rozdíly mezi rodilými občany a přistěhovalci. Největší rozdíly jsou patrné v participaci na trhu práce a v oblasti bydlení, kde rozdíly jsou patrné především v typu bydlení, které si rodilí Švédové a přistěhovalci vybírají[98]. Nejvyšší míra izolace přistěhovalců vůči Švédům v oblasti bydlení je patrná především ve velkých a větších městech jako je např. Stockholm, Malmö, Goteborg, Uppsala, Jönköping, Norköping.

Graf 3. Podíl nezaměstnaných na pracovním trhu 1987 - 2004

DIAGRAM 7

Proportion of unemployed in labour force, 1987–2004, aged 16–64. Per cent.



	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Born in Sweden	1,7	1,4	1,3	1,8	3,2	5,3	7,6	6,7	6,6	7,1	5,8	4,7	4,4	3,3	3,2	3,4	4,4	4,3
Born abroad	3,2	3	2,9	3,5	7,1	10,9	15,4	13,9	16,8	17,5	15,4	13,1	12,1	8,4	8,4	8	10,6	10,6
Ratio	1,9	2,2	2,2	1,9	2,2	2,1	2	2,1	2,5	2,5	2,7	2,8	2,7	2,6	2,6	2,4	2,4	2,4

Source: SCB, AKU's 4th quarter for respective year, own computations.

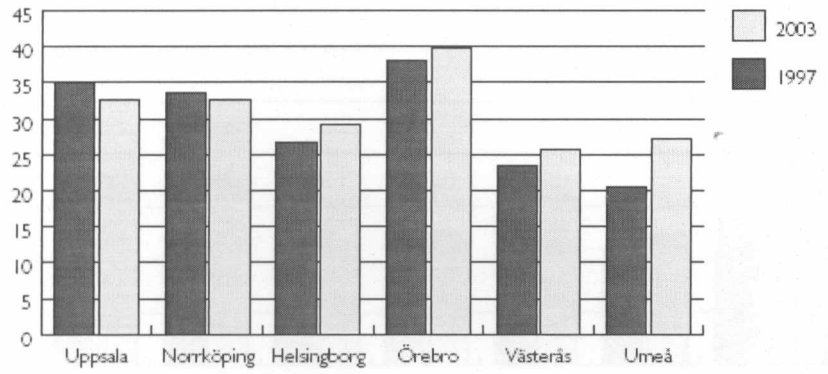
Diagram 7, 22, 23 a 24 - Source: Swedish Integration Board, Statistics Report 2004 – statistical follow-up of Integration Report 2003; http://www.integrationsverket.se/upload/Publikationer/statisticsreport2004.pdf

[98] Na počátku 60. let se Švédsko potýkalo s nedostatečným počtem bytových jednotek a proto vláda realizovala plán vystavět milión bytů. Tento plán bývá označován jako Milionový program. Avšak švédští občané nejsou zvyklí žít v takových bytových jednotkách. A proto, když do Švédska přicházeli přistěhovalci ve velkých počtech, byli posíláni do neobydlených oblastí. Nyní v těchto okrajových oblastech větších měst žijí hlavně přistěhovalci, které trápí vysoké procento nezaměstnanosti, závislost na sociálních a jiných dávkách a jakási odloučenost od rodilých Švédů, která je překážkou pro jejich lepší integraci do většinové společnosti.

Graf 4. Index segregace v roce 1997 a 2003 v šesti krajích

DIAGRAM 22

Segregation index in 1997 and 2003 in six municipalities.



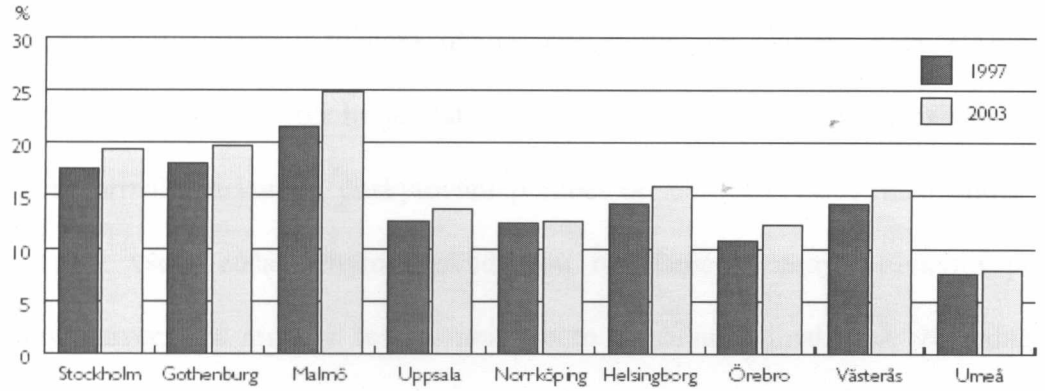
Source: Swedish Integration Board's database, STATIV.

Graf 5. Podíl lidí narozených v zahraničí podle okresů 1997 a 2003

Graf 6. Formy bydlení mezi rodilými švédy a cizinci, 2002

DIAGRAM 23

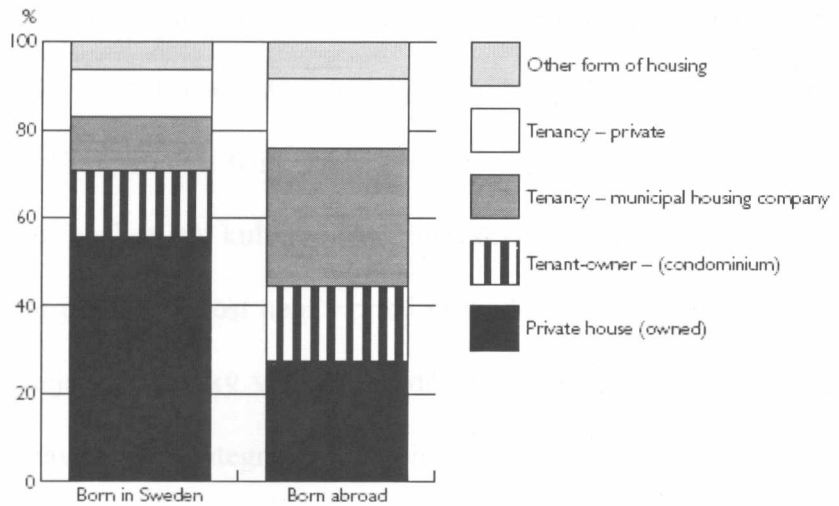
Proportion of people born abroad per municipality 1997 and 2003. Per cent.



Source: Swedish Integration Board's database, STATIV.

DIAGRAM 24

Form of housing, percentage distribution, people born in Sweden and abroad, 2002. Per cent.



Source: Swedish Integration Board's database, STATIV.

Poznámka: Segregační index je míra rozdílu v charakteru bydlení mezi kategorií populace, v tomto případě mezi lidmi narozenými v zahraničí a společností jako celku. Index se může pohybovat od O do 100, kde hodnota 0 značí naprostou nepřítomnost jakékoli segregace a hodnota 100 značí maximální segregaci.

Po přečtení některých článků a studií týkajících se integrační politiky ve Švédsku[99] vyplývá, že přijatá opatření nemají očekávané výsledky. Těžká a složitá situace přistěhovalců ve Švédsku je výsledkem působení rozdílných faktorů. Jako jeden z takových faktorů bychom mohli označit systém státu blahobytu (welfare state). Je známo, že švédský sociální systém je velice dobře propracovaný a funguje již několik desítek let. Avšak nastavením takového systému, ve kterém hlavní roli hraje stát, aniž by umožnil či podporoval existenci i jiných subjektů, neformálních kanálů poskytování pomoci přistěhovalcům, nemusí nutně přinášet výhody úplně všem zúčastněným. Pokud jsou na různé skupiny s různými potřebami aplikovány univerzální modely řešení, nemůže to dopadnout jinak než, že jedněm bude pomoženo a druzí dostanou na své problémy kabát, který bude o tři čísla menší.

Situaci komplikuje i neporozumění, nepochopení kulturám těch druhých. Prý se v Evropě dá najít jen velmi malé množství národů, které by o kultuře přistěhovalců v jejich zemi věděli ještě méně než švédští občané. I tento fakt o něčem vypovídá. Přistěhovalci ve Švédsku čelí nemožnému výběru: buď se stát kulturně skandinávským či si ponechat svou vlastní kulturu. Samozřejmě, že ani jedna možnost není v praxi proveditelná.Mnozí přistěhovalci cítí, že jim nejsou nabízeny stejné podmínky v oblasti vzdělání a zaměstnání, kde rovné zacházení je nezbytné pro opravdovější integraci. Přistěhovalci tak zůstávají odstrčeni na okraji společnosti[100]. Výsledky takového rámce jsou viditelné ve vyšší nezaměstnanosti, horší ekonomické situaci, nízké kvalitě ubytovacích jednotek, nižší úrovni dosaženého vzdělání, celkově nižší životní úrovni, zvýšené kriminalitě mezi přistěhovalci.

---

[99] Thomas Hylland Eriksen: „Mechanism of exclusion and controversies on integration – notes on the Scandinavian minority situations" – projev přednesený na jednání kulturního tisku, Kodaň, Dánsko, říjen 1996; http://folk.uio.no./geirthe/Exclusion.html; Christopher Caldwell: „A Swedish dilema" from the February 28, 2005 issue: Immigration and the welfare state; www.weeklystandard.com; Christopher Caldwell: „Islam on the outskirts of the welfare state" from the February 5, 2006 www.nytimes.com

[100] Určitě k lepší integraci přistěhovalců nepřispívá ani chování Švédů, které nabývá negativního, odmítavého charakteru, pokud zjistí, že ten druhý má do Švéda se světlou kůží hodně daleko.

Integrační politika ve Švédsku je prováděná od druhé poloviny 90. let 20.století. V roce 1997 byl přijat zákon za účelem redukovat nezaměstnanost cizinců a zmírnit rostoucí nelibost Švédů vůči cizincům. Navíc socializační programy zahrnující jazykové kurzy, kurzy o švédské kultuře a společnosti, příležitosti vedoucí ke zvýšení praktických pracovních zkušeností, byly rozšířeny i na nově příchozí přistěhovalce. Byly přijaty kroky ke zlepšení vzdělávacích možností pro děti, kroky k oživení pracovního trhu a k obnově ubytovacích jednotek a nevyužitého bydlení[101]. V roce 1998 byla založena Švédská integrační rada (*Swedish Integration Board*) jejímž úkolem byl rozvoj přípravných opatření pro nově příchozí uprchlíky, podpora integrace a monitoring situace a pokroku, kterého integrační politika dosahovala v rámci různých sektorů švédské společnosti.

K základní principům švédské integrační politiky patří:

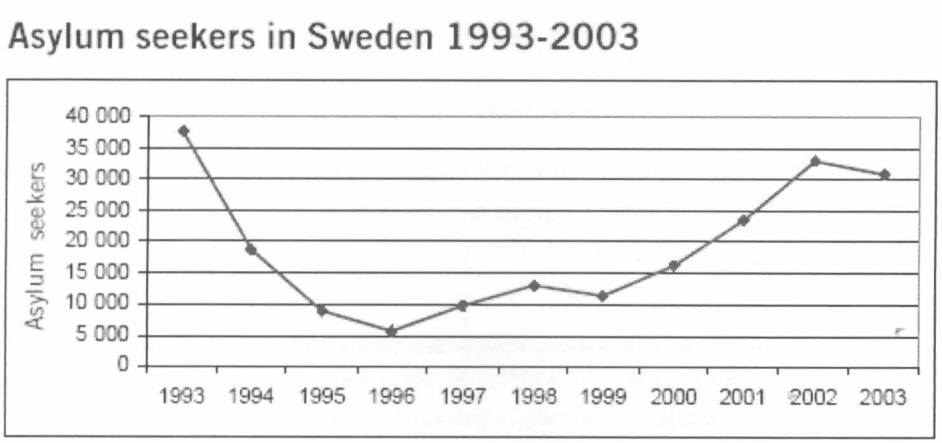
- Stejná práva, povinnosti a možnosti pro všechny bez ohledu na etnický či kulturní původ
- Společnost založena na rozmanitosti
- Společnost charakterizovaná vzájemným respektem a tolerancí

4.3.2. Azylová politika

S uzavřením pracovních trhů ve Švédsku v 70. letech, roste počet nově příchozích, kteří využívají možnosti zažádat o azyl a tak se tímto způsobem dostat na území Švédska. Podíl žadatelů o azyl na celkovém počtu přistěhovalců se zvyšuje. Vývoj počtu žadatelů o azyl má proměnlivou tendenci a v různých časových obdobích dosahuje rozdílné intenzity.

[101] Leticia Delgado Godoy: „Immigration in Europe: realities and policies"

Graf 7. Žadatelé o azyl ve Švédsku 1993 - 2003



Source: The Swedish Migration Board

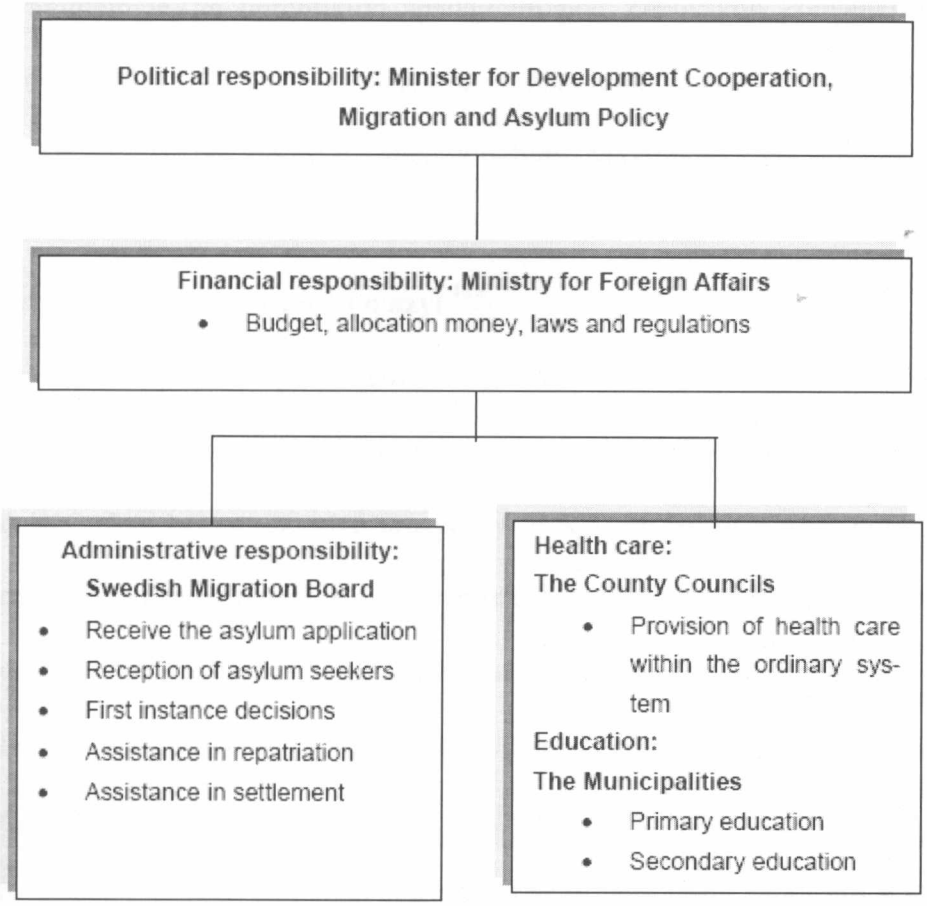
Jak můžeme vidět z grafu, počet žadatelů o azyl opět začal mírně narůstat v roce 1996 a trval až do roku 2002, kdy opět začíná mírně klesat. V roce 1997 Imigrační zákon zvýšil kritéria pro přiznání podmínek uprchlíka: již nemuseli dokazovat že jsou v zemi původu pronásledováni; azyl mohl být garantován, pokud stát nedokázal zabránit pronásledování konkrétními sociálními skupinami. A navíc, povolení k pobytu je také garantováno z humanitárních důvodů, a povolení k pobytu na 2 roky může být garantováno uprchlíkům z oblastí jež jsou postiženy konfliktem či občanskou válkou. V každém případě, azylové procedury se staly přísnějšími a žadatelé o azyl musí podstoupit rutinní identifikační kontroly, včetně fotografií a otisků prstů[102].

Legislativní základy azylové politiky určuje především Cizinecký zákon z roku 1989, který byl několikrát novelizován (1992,1194,1995,1996 a 1997), Dublinská a Ženevská konvence.

Následující schémata ukazují jaké instituce jsou zapojeny do procesu zkoumání azylových žádostí a jak tento proces probíhá.

[102] „Immigration in Europe: realities and policies" Leticia Delgado Godoy, Universidad Rey Juan Carlos, June 2002

Schéma 3. Instituce zapojené do azylových a přijímacích procedur



Azylová politika ve Švédsku ochraňuje právo na azyl podle mezinárodních standardů. Švédsko v oblasti azylové politiky definovalo dodatečné prvky, které jsou regulovány švédskými zákony, na jejichž základě se poskytuje ochrana. Tyto prvky tvoří další kategorie uprchlíků jež nespadají pod definice Ženevské konvence. Do definic uprchlíka je zahrnuta osoba, která :

- riskuje trest smrti či tělesné tresty, ponižování nebo jiné nehumánní zacházení
- potřebuje mezinárodní ochranu z důvodu vnějšího či vnitřního ozbrojeného konfliktu nebo se nemůže vrátit do země původu z důvodu přírodní katastrofy

- potřebuje mezinárodní ochranu z důvodu rasové, či sexuální perzekuce

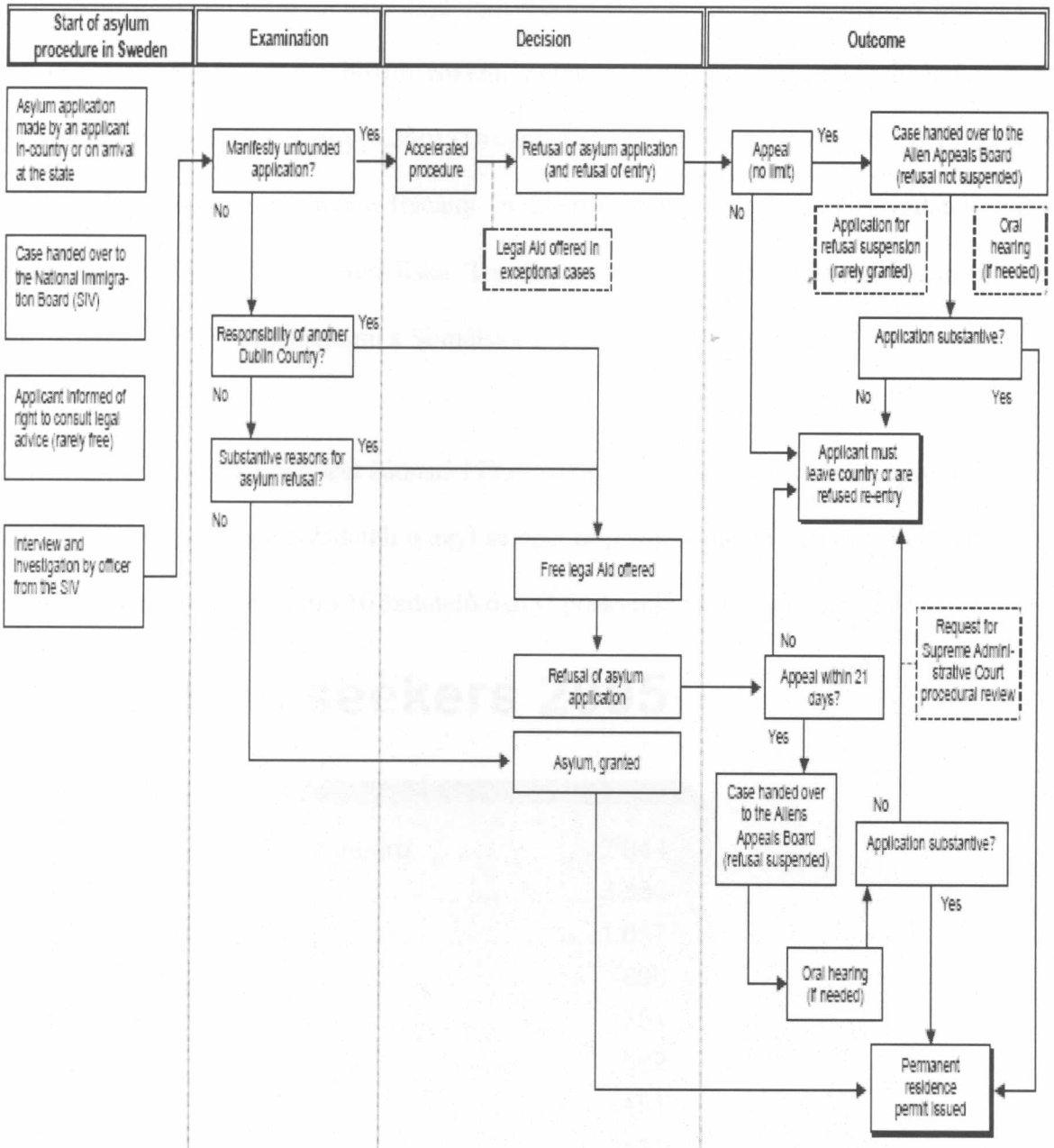
Pravidlem je, že uprchlíkům spadajícím pod Ženevskou konvenci je udělováno povolení k trvalému pobytu. Avšak vláda může rozhodnout, že některým skupinám uprchlíků může být uděleno pouze přechodné povolení k pobytu. Maximální doba ochranné lhůty je dva roky.

Proces posuzování žádostí o azyl [103]

Švédská Migrační Rada (Swedish Migration Board) je orgánem, který zkoumá žádosti o azyl, rozhoduje o vstupu žadatele o azyl na území, vykonává pohovory s žadateli a provádí veškerá další šetření během azylové procedury. Pokud je žádost o azyl zamítnuta, může cizinci být odepřen vstup na území a cizinec může být okamžitě vyhoštěn. Pokud se na území cizinec dostal nelegální cestou, je mu zamítnuta žádost o povolení k pobytu a je okamžitě vyhoštěn. Pokud cizinec obdrží negativní stanovisko ohledně své žádosti o azyl, má ještě možnost se obrátit na *Aliens Appeal Board* ve lhůtě do tří týdnů od oznámení rozhodnutí. Konečné rozhodnutí zamítavého charakteru je vždy doprovázeno příkazem k vyhoštění. Odmítnutým žadatelům o azyl je do doby jejich vyhoštění poskytována finanční a sociální pomoc.

[103] European Commissio, Justice and Home Affairs, Asylum studies – Final Report 2000; Danish Refugee Council – Report on legal and social conditions for asylum seekers and refugees in western European countries www.drc.dk

Schéma 4. Azylová procedura ve Švédsku



Zdroj: European Commission, Justice and Home Affairs, Asylum studies, Final Report 2000

Stejně jako je tomu ve Spolkové republice Německo, i ve Švédsku není možné podat žádost o azyl prostřednictvím švédských zastupitelských úřadů v zahraničí.

Statistické údaje

V roce 2000, 16.300 osob hledalo azyl ve Švédsku což představuje dramatický nárůst o více jak 46% v porovnání s předchozím rokem. Tento náhlý vzestup nastal v důsledku nárůstu počtu žadatelů o azyl z Bosny(4.250). Druhou největší skupinu představovali přistěhovalci z bývalé Jugoslávie, následováni Iráčany. Nejmenší počty žadatelů tvořily žadatelé z Ruské federace, Afgánistánu, Sýrie, Somálska, Turecka a Pákistánu. Nejúspěšnějšími žadateli o azyl byli žadatelé z Iráku, Afgánistánu a Somálska s přibližně 80% úspěšností[104].

V roce 2005 činil celkový počet žádostí 17530 což představuje mírný nárůst oproti roku 2000. Na prvních příčkách mezi žadateli o azyl se opět objevují žadatelé z bývalé Jugoslávie, Iráku a Ruské federace. Seznam top 10 žadatelů o azyl poskytuje následující tabulka 9.

Asylum seekers 2005

Serbia and Montenegro	2 944
Iraq	2 330
Russia	1 057
Stateless	806
Bulgaria	751
Iran	582
Libya	451
Afghanistan	435
Azerbaijan	431
Burundi	427
Other countries	7 316
Total	**17 530**

Zdroj: Swedish Migration Board, Facts and Figures 2005

[104] Trends in International Migration, OECD Report, 2002 edition

4.4. SHRNUTÍ AZYLOVÝCH, IMIGRAČNÍCH A INTEGRAČNÍCH POLITIK VE ŠPANĚLSKU, NĚMECKU A ŠVÉDSKU

Každá z výše vyjmenovaných zemí problematiku legální a nelegální migrace, azylu a integrace občanů třetích zemí řeší různými způsoby. Společným prvkem je zpřísňování podmínek pro vstup a pobyt na území cílového státu. V posledních letech již můžeme pozorovat výsledky přijatých opatření. V evropských zemích shodně dochází k poklesu počtu žadatelů o azyl. Markantnější rozdíly může pozorovat především u Německa a Švédska, zatímco ve Španělsku počty žadatelů o azyl nebyli nikdy nijak veliké.

Odlišnosti při řešení migračních politik představují především způsoby, jakými se zmíněné země snaží regulovat a kontrolovat migrační toky přistěhovalců. Ve Španělsku upřednostňují regulovat počet přistěhovalců prostřednictvím regularizačních programů. Regularizační programy pomáhají s kontrolou především nelegálních přistěhovalců, protože umožňují této skupině legalizovat její pobyt na území Španělska prostřednictvím získání povolení k pobytu a k zaměstnání na určitou dobu (to se týká především posledního regularizačního programu v roce 2005).

V Německu nově přijatá legislativa klade důraz na integraci přistěhovalců. Prostřednictvím integračních kurzů seznamuje přistěhovalce s jazykem, kulturou, právním a sociálním prostředím. Absolvování integračního kurzu přispěje k bližšímu poznání společenského života v Německu a připraví cizince pro samostatné zapojení do života v Německu. Absolvovat integrační kurzy je povinné pro občany třetích zemí, kteří nemají žádné znalosti německého jazyka a vyžadují specifické integrační potřeby.

Švédsko nastoupilo podobnou cestu jako Německo. Prostřednictvím integračních kurzů se snaží cizince adaptovat pro život v nové společnosti. Přestože švédská vláda realizuje moderní koncepci azylové a integrační politiky, mezi rodilými občany a přistěhovalci stále existují velké rozdíly v mnoha oblastech. Především v oblastech participace na trhu práce (problémová participace přistěhovalců na pracovních trzích je patrná ve všech evropských zemích, neboť míra nezaměstnanosti přistěhovalců je nižší než jak tomu je u rodilých občanů) a v oblasti bydlení, kde u přistěhovalců převažuje nájemní bydlení, kdežto švédští občané dávají přednost vlastnickému bydlení.

Formulovat politiky pro tak různorodé skupiny přistěhovalců není vůbec jednoduché. Nesmíme však zapomínat na to, že se jedná o mnoho různých skupin nikoli o jednu velikou homogenní skupinu. Pokud všechny přistěhovalce označíme za jednu velkou skupinu P, a budeme pro ní připravovat jedno univerzální řešení U jen proto, že je to mnohem jednodušší než vymýšlet několik druhů řešení pro různé skupiny, tak se nám to může vrátit v podobě neochoty přistěhovalců se integrovat a přijmout za své hodnoty hostitelské společnosti. O problémech, které sebou nese integrace jedinců z jiné části světa s odlišným náboženským vyznáním se dočítáme i v našem tisku. Za jeden z problémů či překážek k integraci přistěhovalců do západních společností může být jejich neochota naučit se nový jazyk. Pokud přistěhovalci - rodiče se jazyk nenaučili a přijde jim, že je to zbytečné, pak určitě ani po svých dětech nebudou požadovat, aby se nový jazyk naučili. Zde je pak veškeré snažení pánů profesorů a paní profesorek asi marné, ikdyž toto své snažení by neměly vzdávat příliš brzy.

Podle mého názoru, první věc, kterou by měl člověk udělat, když přijde do nové země a ví, že tam bude pobývat dlouhodobě, je, že by se měl naučit jazyk této země. Já osobně si nedokáži představit, že bych žila 2 roky v cizině aniž bych se naučila jazyk, kterým se tam mluví. Když

mi bylo 11 let, odjeli jsme s bratrem a rodiči na Kubu, kde jsme prožili krásného 2 a půl roku. Taky jsem se musela naučit španělsky, abych tam mohla žít. Ne nadarmo se říká, kolik jazyků umíš, tolikrát jsi člověkem. Znalost jazyka je základním předpokladem komunikace. Snadněji pak člověk poznává kulturu, historii nové země a chápe myšlení lidí, jejich hodnoty, názory a může tak lépe proniknout do způsobu života, který v dané zemi panuje. Proto je znalost německého jazyka pro přistěhovalce nepostradatelná při jejich adaptaci na novou společnost. Možná, že pak až poznají lépe německou společnost, nebudou dodržovat některé své zvyky, které západní společnost rozhodně nikdy nepřijme.

Zdá se, že politika integrace přistěhovalců prožívá těžké časy. Je však nejvyšší čas navrhnout a realizovat taková opatření, která při řešení migračních problémů budou lépe odrážet různé potřeby jednotlivých skupin a která budou podporovat takovou integraci, která zajistí rovná práva, podmínky a možnosti pro všechny.

5. SLOVA A ČINY, PŘÁNÍ A REALITA

Rostoucí počty přistěhovalců, které v mnoha členských zemích EU zvyšují podíly přistěhovalců na celkových počtech domácího obyvatelstva, problematická integrace cizinců do západních společností jak z teoretického tak praktického hlediska, rozvoj nelegálních sítí převaděčů, obtížné životní podmínky lidí ve třetích zemích, existence mnoha různých kultur odlišných jazyků, zvyků a hodnot, komplikovaná spolupráce se zeměmi původu a tranzitu to vše jsou prvky, které je třeba vzít v úvahu při diskusích na téma „jakými způsoby a prostředky čelit, regulovat a kontrolovat migraci a jak formulovat politiky, jež by efektivně a dlouhodobě řešili problematiku přistěhovalectví a jež by flexibilně reagovali na důsledky, které s sebou migrace přináší do všech oblastí lidského života".

Na celoevropské úrovni se EU snaží tyto závažné otázky řešit prostřednictvím politik a pravomocí, které má pro tyto účely k dispozici a spolu s členskými státy jsou zaváděna opatření na národních úrovních. Z titulu svých pravomocí Evropská komise dohlíží na implementaci přijatých rozhodnutí a programů. Častokrát působí Komise jako katalyzátor, který nutí členské státy k co nejrychlejší realizaci přijatých rozhodnutí.

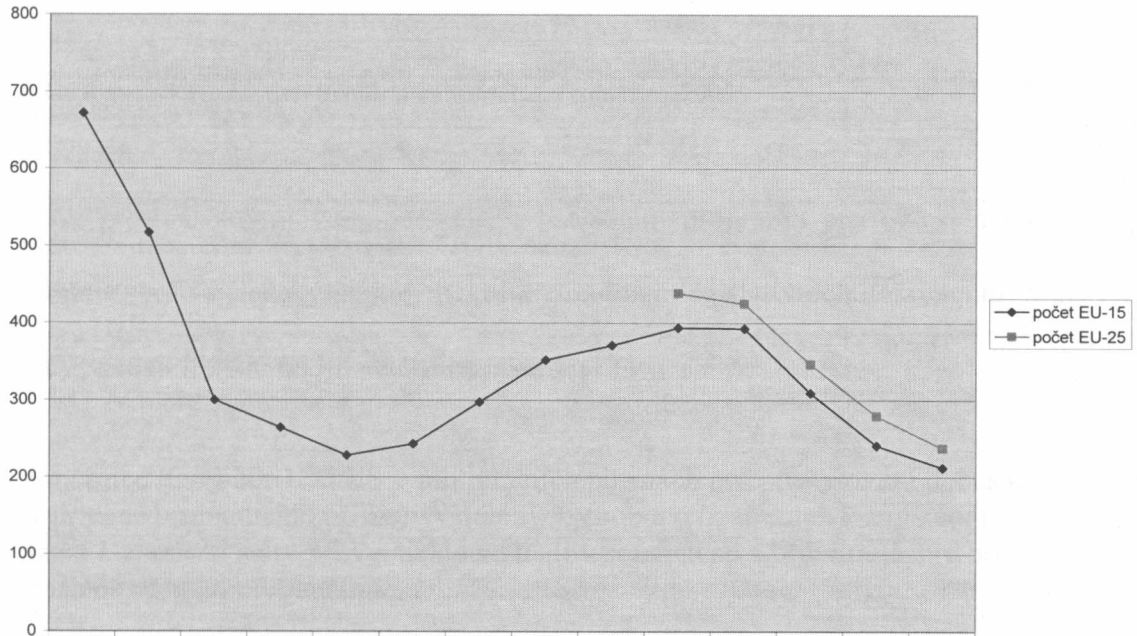
To, že otázky migrace, azylu a integrace od 90. let minulého století okupují přední příčky politické agendy EU je patrné z mnoha formálních a neformálních jednání, která se těmto otázkám věnovala. Průlomovými roky v oblasti migrace a azylu byly rok 1999 kdy byl přijat Tamperský program, který odstartoval první fázi procesu formulace a realizace dvou společných evropských politik a to společné azylové a imigrační politiky. Rok 2004 odstartoval druhou etapu vývoje společných politik azylu a migrace celkovým zhodnocením dosavadního vývoje (v letech 1999 až 2004) a schválením Haagského programu byla přijata další opatření, jejichž realizace je nutná pro úspěšné dokončení započatého procesu.

Nyní bychom si měli položit otázku, jaké jsou výsledky dlouhodobého snažení, v jakých oblastech bylo dosaženo znatelného pokroku a v jakých oblastech se členské státy stále potýkají s překážkami.

5.1. AZYL a IMIGRACE

Stejně jako jsem konstatovala v předcházející kapitole, podařilo se členským státům pomocí přijetí přísnějších podmínek pro vstup a pobyt cizinců na území členských států, výrazně snížit počty žadatelů o azyl z 672.000 v roce 1992 na 237.000 v roce 2005.

Graf 8. Žádosti o azyl podané v EU-15 a EU-25 (zaokrouhleno na celé tisíce)



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
počet EU-15	672	517	300	264	228	243	297	352	371	394	393	309	241	212
počet EU-25										438	425	346	279	237

Zdroj: Eurostat (EU-15 pro 1992-2000) , UNHCR – Asylum levels and trends in industrialized countries, 2005 (EU-15,-25 pro 2001-2005);
http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=44153f592

Největší počet žádostí o azyl přijala v letech 2001 (91.600), 2002 (103.080), 2003 (60.050) a v roce 2005 (40.620) Velká Británie. V roce 2004 se na první příčce v počtu podaných žádostí

o azyl umístila Francie (58.550). K dalším zemím s vysokým počtem žádostí o azyl patří Německo (2004 – 35.610), Rakousko (2004 – 24.630) a Švédsko (2004 – 23.160). Mezi nejpočetnější žadatele o azyl patřili v roce 2004 občané ze Srbska a Černé Hory, Ruské federace, Iráku, Turecka, Iránu, Číny, Nigérie, Konga, Gruzie a Pákistánu.

Tab.10 Původ žadatelů o azyl v Evropské unii v roce 2004 (nejsou data pro Itálii)

země původu	Q1	Q2	Q3	Q4	**celkem**
Srbsko a Černá Hora	4496	5153	4942	4983	**19574**
Ruská federace	4415	4128	5605	5317	**19465**
Irák	2517	2394	2541	3159	**10611**
Turecko	2802	2656	2625	2227	**10310**
Irán	1886	1764	1885	2187	**7722**
Čína	2093	2112	1775	1536	**7516**
Nigerie	2066	1640	1536	1503	**6745**
Kongo	1951	1668	1533	1399	**6551**
Gruzie	2380	1624	1310	1165	**6479**
Pakistán	1288	1839	1698	1548	**6373**

Zdroj: UNHCR statistics – Asylum trends in industrialized countries, 2005

Spolu s cíli prosazovanými v tamperském a haagském programu pro oblast azylu, přijala Evropská unie spolu s členskými státy několik zásadních legislativních dokumentů. Mezi tyto dokumenty spadají hlavně unijní směrnice jako např.:

- Směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími

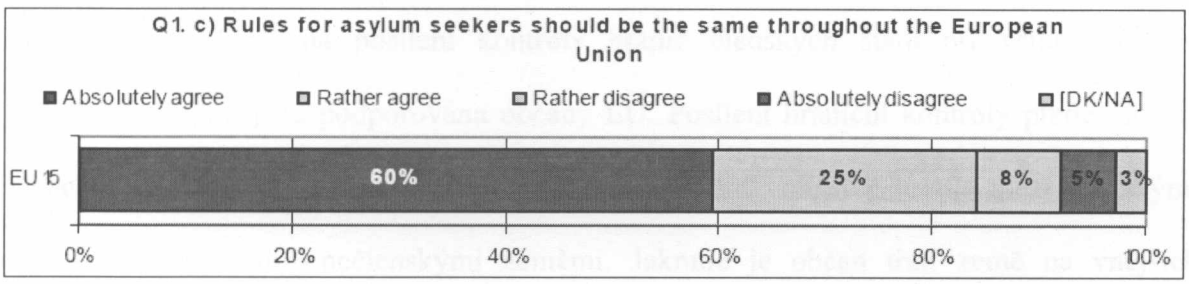
- Směrnice Rady 2003/9/ES kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl

- Směrnice 2004/83/EC o minimálních normách, které musí splňovat příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany

- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států,

Jak vyplývá z přijatých směrnic a nařízení, směřuje azylová politika v jednotlivých členských státech směrem k nadnárodní harmonizaci minimálních norem, které by členské státy měly na poli azylové politiky splňovat. Tento proces vytváření společných standardů azylové politiky je podporován i občany členských zemí. Z výsledků průzkumu Eurobarometru[105] vyplývá, že převážná většina obyvatel Unie (85%) souhlasí s tím, že by měla existovat jednotná společná pravidla pro žadatele o azyl napříč všemi zeměmi Evropské unie.

Graf 9.

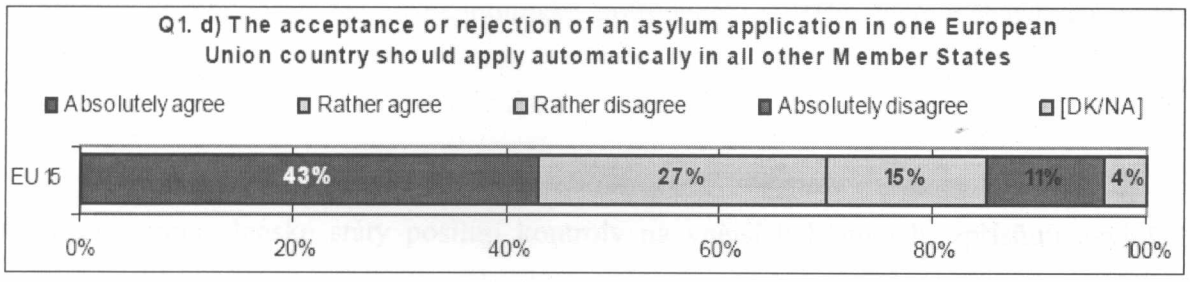


Největší podpora společných pravidel pro žadatele o azyl přichází ze Španělska (92%) a Holandska (90%), kde 9 z 10 respondentů vyjádřilo svůj souhlas.

Stejně tak občané EU podporují vznik jednotné azylové procedury napříč celou Evropskou unií, kde by rozhodnutí o přijetí či zamítnutí žádosti o azyl mělo za následek automatickou aplikaci rozhodnutí ve všech ostatních členských státech.

Graf 10.

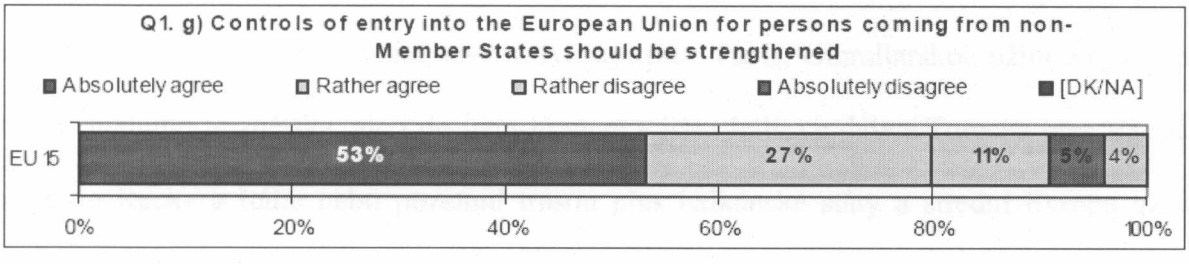
[105] Flash EB No. 155 „Justice and Home Affairs" 8/12 – 16/12/2003



Největší souhlas vyjádřili občané Řecka, Itálie a Španělska (všichni 77%). Nejmenší podporu společné azylové proceduře vyjádřili občané Švédska (53%).

Také opatření přijatá na posílení kontroly hranic členských států při vstupu občanů z nečlenských zemí jsou podporována občany EU. Posílení hraniční kontroly především na vnějších hranicích Evropské unie je důsledkem uvolnění vnitřních hranic mezi členskými státy, které nesousedí s nečlenskými zeměmi. Jakmile je občan třetí země na vnějších hranicích vpuštěn na území Unie, může se již nadále po celém území Unie pohybovat bez jakýchkoli omezení. To sebou přináší větší bezpečnostní rizika, zvláště v době, kdy roste počet jedinců, kteří se snaží dostat na území Unie nelegálními cestami, na nichž operují profesionální převaděči a v důsledku rozšíření teroristických hrozeb na území Evropské unie.

Graf 11.



Pro posílení kontroly na vnějších hranicích jsou v největší míře obyvatelé jihoevropských zemí (Itálie a Řecko 89%). Třetí největší procento tvoří respondenti Lucemburska (84%). Zde ale musíme konstatovat, že občané Lucemburska jako země s největším podílem zahraniční populace na celkové populaci, podporují zpřísnění kontrol na hranicích, avšak na druhou

stranu nejvíce podporují tezi o ekonomické potřebnosti přistěhovalců v členských zemích Unie.

Na jednu stranu členské státy posilují kontroly na vnějších hranicích, zpřísňují azylovou, migrační legislativu, na druhé straně v důsledku těchto opatření, rostou úlohy organizátorů a profesionálních převaděčů, kteří zneužívají těžkých životních osudů běženců za účelem finančního obohacení svých osob. S přijímáním tvrdších pravidel pro vstup, pohyb a pobyt cizinců na území EU, roste počet osob, které se snaží na území členských zemí proniknout ilegálně. S posledním rozšířením Evropské unie o deset nových zemí ze střední a východní Evropy se vnější hranice EU posunula dále na východ, blíže k oblastem, které představují zdrojové nebo tranzitní oblasti imigrantů ze třetích zemí. Na druhou stranu rostoucí počty imigrantů ze třetích zemí může podporovat také faktor jakým je nestabilní politická situace v zemi původu, slabá výkonnost ekonomiky, nedostatek pracovních míst, těžké životní podmínky obyvatel třetích zemí.

Odhaduje se, že celkový počet ilegálních migrantů na území členských států je v současnosti 3 – 6 milionů osob. Hlavní proudy ilegálních migrantů do Evropy směřovaly ze severní Afriky (přes španělské enklávy Ceuta a Melilla, přes Maroko, které je jedním ze stálých center ilegální migrace v regionu severní Afriky, přes Tunis, Gibraltarskou úžinou na území kontinentálního Španělska, ale i do jižní Francie a jižní Itálie) a dále z Turecka přes Egejské moře do Řecka a Itálie nebo pozemní trasou přes balkánské státy a střední Evropu až do západoevropských cílových států.

Je to především Španělsko, které v současné době čelí největší masové migraci ze severoafrického pobřeží. Každý měsíc jsou španělské bezpečnostní orgány konfrontovány se

skupinami běženců, kteří využívají možností námořní dopravy za účelem dosáhnout španělského pobřeží. Další španělskou destinací pro nelegální migranty ze severního a západního pobřeží Afriky jsou Kanárské ostrovy[106].

V říjnu 2004 rozhodlo španělské ministerstvo vnitra o rozšíření systému ochrany španělského pobřeží z oblasti Gibraltaru i na pobřeží Kanárských ostrovů, andaluské pobřeží a Ceutu. Tzv. Integrovaný vnější pozorovací systém (*Sistema Integral de Vigilancia Exterior – SIVE*) využívá španělská civilní garda k ochraně před ilegálními migranty.

V březnu 2006 představilo španělské ministerstvo vnitra evropský projekt pro boj s nelegální migrací. Do projektu „Sea Horse" jsou kromě Španělska zapojeny také Mauretánie, Senegal, Itálie, Německo, Portugalsko, Francie a Belgie. Hlavním cílem projektu je posílit spolupráci mezi zeměmi původu, tranzitu a cílové destinace za účelem vytvoření efektivní politiky předcházení nelegální migrace po moři. K dalším cílům projektu patří upevnit a rozvíjet vztahy států Magrebu se subsaharskou Afrikou ve formě dialogu o otázkách imigrace, podpořit regionální spolupráci a dialog o řízení migračních toků, zahrnující dopravu a migraci, nelegální migraci a pašování lidí. Program je financován z evropského programu AENEAS[107] po dobu tří let.

5.2. INTEGRACE

[106] V několika posledních měsících čelili Kanárské ostrovy náporu velkého počtu nelegálních migrantů. Začátkem května 2006 hlásili španělské státní složky příjem 451 nelegálních migrantů z Mauretánie a subsaharské Afriky. V březnu t.r. zadrželi bezpečnostní složky během dvou dnů více než 700 nelegálních migrantů. Články (7.květen) z internetových stránek deníků ABC a El País http://www.abc.es/ ; www.elpais.es

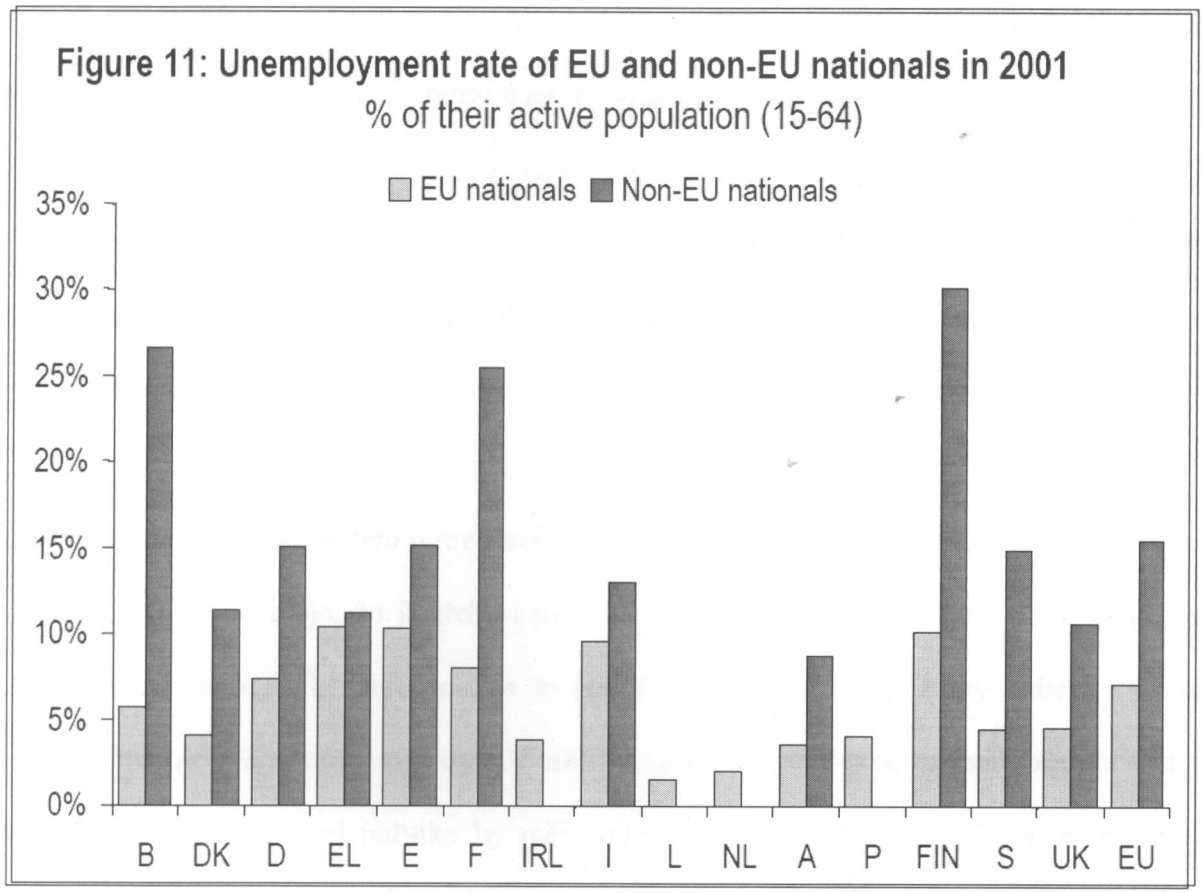
[107] Program finanční a technické pomoci třetím zemím v oblasti migrace a azylu

V oblasti integrace občanů ze třetích zemí pobývajících na území členských států, vyvíjí Unie rozsáhlé aktivity pro vytvoření takové integrační politiky, ze které by plynul prospěch jak Evropské Unii jako celku tak samotným občanům ze třetích zemí a hostitelským společnostem.

Přicházející občané z nečlenských zemí představují pro Unii důležitou pracovní sílu, jejíž potenciál není plně využit. Mezi bariéry, které komplikují úspěšnou integraci občanů ze třetích zemí do hostitelských společností a možnost tak plně využít jejich ekonomického potenciálu jsou mezi jinými nedostatečné jazykové znalosti, mnohem vyšší míra nezaměstnanosti (vyšší nezaměstnanosti mnohem častěji dosahují ženy než muži) než u občanů členských zemí (viz graf)[108], neznalost základních pravidel, norem a hodnot západních společností. Mnoho přistěhovalců ze třetích zemí žije na hranici chudoby a sociální exkluze, postrádá kvalitní a finančně dostupné bydlení, stává se oběťmi diskriminace a rasové nesnášenlivosti.

Graf 12. Míra nezaměstnanosti občanů EU a občanů třetích zemí, 2001

[108] Převzato z COM(2003)336 Communication from the Commission on Immigration, Integration and Employment



Source: LFS, Eurostat.

Evropská unie v oblasti podpory integrace příslušníků třetích zemí přijala následující právně závazné dokumenty, které napomáhají k realizaci příslušných cílů v této oblasti.

- *Směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty*. Směrnice je založena na předpokladu, že délka pobytu má vliv na rozsah práv, která přistěhovalec požívá. Směrnice stanovuje podmínky, za kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a související práva státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na jeho území a podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí, kterým bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, v jiných členských státech, než je členský stát, který jim uvedené právní postavení přiznal. Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta

státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.

- *Směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny*. Cílem této směrnice je stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.

Evropská unie ve svém sdělení o imigraci, integraci a zaměstnanosti z roku 2003 a ve zprávě z roku 2004[109] konstatuje, že je třeba i nadále pokračovat v již započatém úsilí integrovat přistěhovalce do nových společností a to prostřednictvím přístupu, který nebere v úvahu pouze ekonomické a sociální aspekty, ale také kulturní a náboženskou rozmanitost, občanství, politická práva. Integrační politiky by měly odpovídat specifickým potřebám jednotlivých skupin přistěhovalcům a měly by být přizpůsobeny lokálním podmínkám. Integrace by měla být chápána jako dvousměrný proces založený na společných právech a odpovídajících povinnostech legálně usazených občanů ze třetích zemí a hostitelské společnosti, která umožňuje úplnou participaci přistěhovalců. Z toho vyplývá, na straně jedné, že je odpovědností hostitelské společnosti zajistit formální práva přistěhovalcům takovým způsobem, aby měl jedinec možnost zapojit se do hospodářského, sociálního, kulturního a společenského života a na straně druhé, přistěhovalec by měl respektovat základní normy a hodnoty hostitelské společnosti a aktivně se podílet na integračním procesu aniž by se musel vzdát své vlastní identity[110].

[109] COM(2004)508 First annual report on Migration and Integration
[110] COM(2003)336

Na základě požadavku Evropské rady z Thessaloniki[111] přijala Rada společné základní principy pro integrační politiku přistěhovalců[112]. Principů je celkem 11 a hovoří o tom, že integrace je dynamický dvousměrný proces, zaměstnanost je klíčovým prvkem integračního procesu, znalost jazyka, kultury, institucí hostitelské společnosti je nezbytná k integraci, zapojení přistěhovalců do formulace integračních politik podporuje jejich integraci, vzdělání napomáhá stát se úspěšnějším a aktivnějším účastníkem společnosti, vzájemná interakce mezi přistěhovalci a občany členských států je základním mechanismem integrace, existence jasných cílů a hodnotících mechanismů je potřeba k přizpůsobování politik, k hodnocení dosaženého pokroku, k efektivnější výměně informací.

V roce 2006 souhlasila Komise spolufinancovat 15 nových projektů v souvislosti s výzvou k předkládání návrhů v programu INTI 2005 do výše 4.3 milionů eur[113]. INTI je program EU, který vznikl v roce 2003 za účelem financovat přípravná opatření podporující integraci občanů ze třetích zemí. Aby byla projektu dána patřičná mezinárodní dimenze, musí se INTI projektu účastnit nejméně 5 členských zemí.

[111] Závěry Evropské rady v Thessaloniki 06/2003 „Integrační politiky by měly být rozvíjeny v evropském rámci berouc v úvahu právní, politickou, ekonomickou, sociální a kulturní rozmanitost členských států. Za účelem zintenzívnění rozvoje takového rámce, měly by být definovány společné základní principy". (odstavec 31)
[112] Council of the European Union, dokumen č. 14776/04 z 18. listopadu 2004 **Draft conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member states on the establishment of Common basic principles for immigrant integration policy in the EU.**
[113] www.europa.eu.int/rapid (IP/06/410) Integrating third-country nationals: Commission financing for 15 new projects under INTI 2003-2006 programme z 31.3.2006

6. AZYLOVÁ, IMIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE

Česká republika jako mnohé členské země v důsledku svého demografického vývoje, nedostatku pracovních sil v mnoha oborech s nízkou i vysokou kvalifikací, je nucena formulovat své vlastní migrační politiky, jež by reagovaly na změněné podmínky ve společnosti. Avšak jako člen Evropské unie musí do svých právních norem aplikovat právně závaznou nadnárodní legislativu EU, která má vyšší právní sílu a má tudíž přednost před ustanoveními národní legislativy.

Pro Českou republiku je téma migrace a azylu poměrně nové, o kterém se začíná diskutovat na začátku 90.let. Debata o otázkách azylu a imigrace se rozvíjí v důsledku politických změn na přelomu 80. a 90.let minulého století. Pádem komunistického režimu, otevřením hranic na západ se zvyšuje zahraniční migrace do České republiky a zvyšuje se tak počet zahraničních občanů pobývajících na území České republiky. V roce 1990 pobývalo na území ČR celkem 35.198 cizinců, o deset let později bylo cizinců 200.951 a v roce 2005(k 31.12.) bylo registrováno na území ČR 278.312 cizinců. Počet cizinců tak během 15 let vzrostl o neuvěřitelných 243.122 občanů cizí státní příslušnosti. Největším lákadlem pro cizince je území hlavního města Prahy, kde v roce 2005 bylo registrováno celkem 89.911 cizinců, z nichž nejvíce bylo z Ukrajiny (30.722), Vietnamu, Ruska a Slovenska.

Migrační politiky České republiky se formovali v průběhu několika let. Největší změnu do formulace a realizace migračních politik přineslo přistoupení ČR k EU. V průběhu procesu vyjednávání členství ČR v EU byla Česká republika nucena převzít již existující unijní

legislativu, neboť přizpůsobit právo ČR k právu EU bylo jedním z požadavků přístupové smlouvy.

Formování migračních politik v České republice bychom mohli rozdělit do několika časových období a to: období 1990-1996, 1996-1999 a 1999 až do současnosti[114].

1) 1990 – 1996

Legislativní základy pro toto období v oblasti formování migračních politik byly vytvořeny přijetím zákonů jako je např. zákon o pobytu cizinců, zákon o azylu, zákon o státním občanstvím, zákon o Policii a mnohé další. Odrazovými zákony jsou zákony o pobytu cizinců a o azylu z roku 1992, jejichž znění byla novelizována a jejichž poslední novelizace vstoupily v platnost v dubnu 2006.

Zákon o pobytu cizinců na území ČSFR č. 123/1992 Sb. usiloval spíše o sledování a evidenci migrace a možnost zasáhnout proti nelegální migraci a cizincům, kteří nerespektovali zákonné požadavky než aby migraci omezoval[115]. Ustanovení zákona umožňovalo požádat o povolení k pobytu – jak dlouhodobému tak trvalému – nejen na zastupitelských úřadech v zahraničí ale také na území České republiky. Dlouhodobý pobyt se uděloval za konkrétním účelem na dobu maximálně jednoho roku. Pokud účel trval více než rok, bylo možné povolení k pobytu prodloužit opět maximálně o jeden rok. Trvalý pobyt na území mohl být cizinci udělen pouze za účelem sloučení rodiny. Tato cesta byla jediným způsobem jak se v republice usadit natrvalo.

[114] Baršová A., Barša P., Přistěhovalectví a liberální stát, kapitola Migrační politiky v Česku, str. 205-255
[115] Baršová A., Barša P., Liberální stát a přistěhovalectví, str. 221

> *§ 7*
> *Cizinec je oprávněn pobývat trvale na území České a Slovenské Federativní Republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Toto povolení k pobytu lze udělit zejména za účelem sloučení rodiny, pokud manžel, příbuzný v pokolení přímém nebo sourozenec cizince má trvalý pobyt na území České a Slovenské FederativníRepubliky, v jiných humanitárních případech nebo, pokud to je odůvodněno zahraničně politickým zájmem České a Slovenské Federativní Republiky.*
> *Zákon č. 123/1992 Sb.o pobytu cizinců*

Nemožnost získat trvalý pobyt jinak než sloučením rodiny, bylo pro cizince nemožné získat české státní občanství, protože získání trvalého pobytu na území ČR bylo základní podmínkou pro udělení státního občanství. Podle zákona č. 40/1993 Sb. o nabývání a pozbývání státního občanství bylo možné na žádost udělit fyzické osobě státní občanství České republiky za předpokladu, že fyzická osoba měla na území ČR nepřetržitý trvalý pobyt alespoň 5 let.

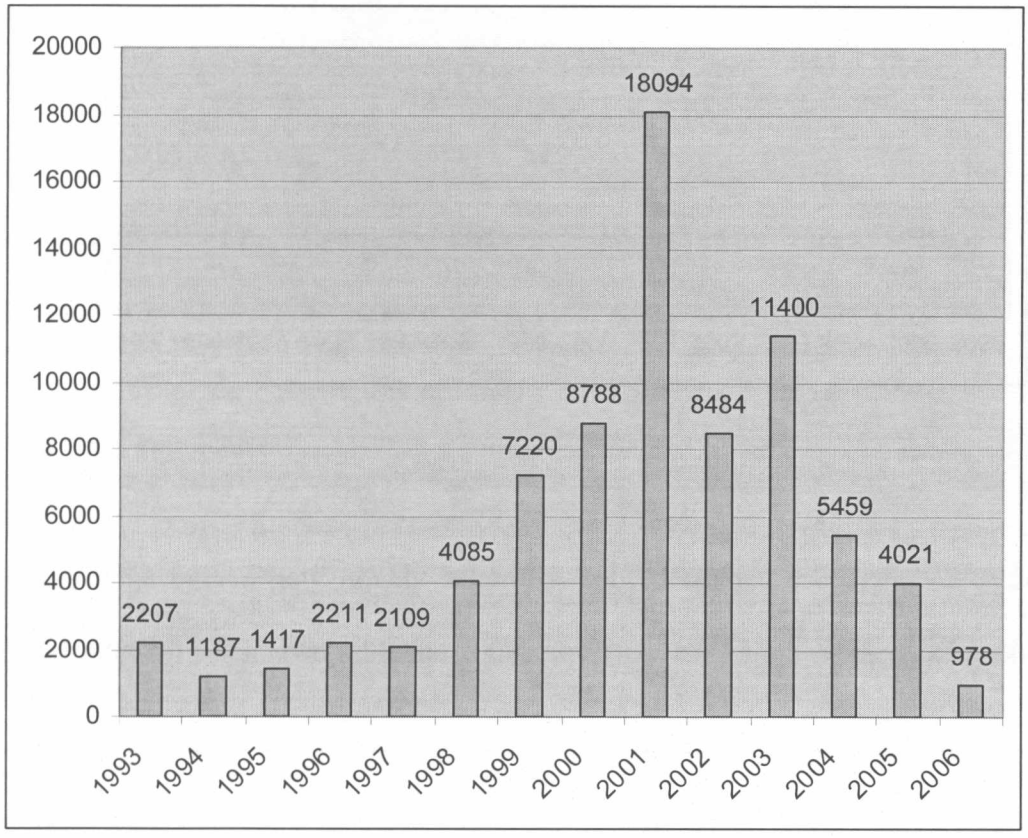
Začátkem 90.let byly také vytvořeny základy právní regulace a institucionálního zajištění pobytu zvláštních skupin cizinců, které vyžadovaly pomoc společnosti – žadatelů o azyl, uprchlíky a osob přicházejících z oblastí válečných konfliktů (zejména zákon č. 498/1990 Sb. o uprchlících a zákon č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky) .

2) 1996-1999

Toto období je charakteristické zpřísňováním cizineckých předpisů i praxe. Tento obrat byl podmíněn jednak novými domácími podmínkami, jako byly např. růst nezaměstnanosti a jednak snahou vyhovět požadavkům na přistoupení k Evropské unii. Požadavky však Česká republika byla nucena přijmout, neboť byly součástí acquis, které se Česká republika jako kandidátská země zavázala převzít.

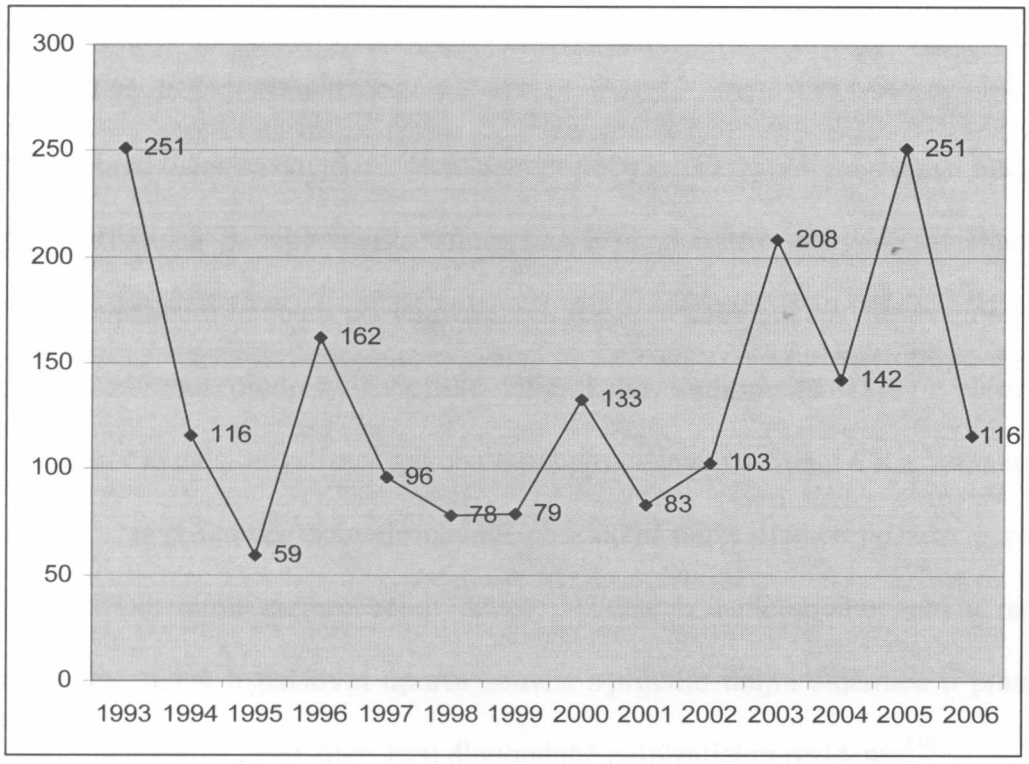
Následující grafy ukazují, jak se přísnější změny v azylovém zákonodárství promítli do počtu žadatelů o azyl a počtu udělených azylů. V porovnání s počtem žadatelů, je výsledné číslo udělených azylů velice malé.

Graf 13. Počet žadatelů o azyl 1993-2005 (k 31.12) a 2006 (30.4.)



Zdroj: Český statistický úřad

Graf 14. Počet udělených azylů 1993-2005 (k 31.12.) a 2006 (30.4.)



Zdroj: Český statistický úřad

V této době byly přijaty novely zákonů o pobytu cizinců a o azylu (č. 325/1999 Sb. a č. 326/1999 Sb.) s účinností od ledna 2000. Novelizovaný zákon o pobytu cizinců na území

§ 66

O povolení k pobytu je po 8 letech nepřetržitého pobytu na území na vízum k pobytu nad 90dnů nebo na vízum za účelem dočasné ochrany oprávněn požádat cizinec, který žádá o vydání tohoto povolení za účelem společného soužití s cizincem, který je držitelem povolení k pobytu za podmínky, že cizinec žádající o toto povolení je

a) jeho manželem po dobu nejméně 5 let,

b) nezletilým svobodným dítětem svěřeným do péče držitele povolení k pobytu nebo zletilým dítětem závislým na péči držitele povolení k pobytu anebo

c) osamělým rodičem starším 70 let držitele povolení k pobytu.

§ 67

O povolení k pobytu je po 10 letech nepřetržitého pobytu na území na vízum k pobytu nad 90dnů nebo na vízum za účelem dočasné ochrany oprávněn požádat každý cizinec.

Zákon č. 325/1999 Sb. o pobytu cizinců

České republiky již umožňoval cizinci udělit trvalý pobyt po 8 resp. 10 letech nepřetržitého pobytu na území, který předchozí legislativní úprava neumožňovala.

3) 1999 až do současnosti[116]

Na přelomu tisíciletí dochází k formulaci prvních kroků na poli migrační a integrační politiky. Jsou přijímána komplexnější, koncepčnější a do jisté míry i samostatnější přístupy k problematice migrace a přistěhovalectví. Česká republika i nadále reaguje na již existující právně závazné předpisy Evropské unie, které transponuje do své národní legislativy. Příkladem je další novelizace zákona o pobytu cizinců na území ČR a zákona o azylu v roce 2005[117]. Nová úprava zkracuje období po kterém může cizinec požádat o udělení trvalého pobytu. Tak může cizinec učinit již po pěti letech nepřetržitého pobytu na území České republiky. Nová legislativní úprava souvisí s přijetím unijní směrnice o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty[118].

Od roku 1999 dochází k aktivnímu formování migrační a integrační politiky. Ministerstvo vnitra v roce 1999 předložilo dva dokumenty, které se staly výchozími pro postupné budování politiky vlády v ČR v oblasti integrace cizinců. Těmito dokumenty jsou: a) *Zásady koncepce integrace cizinců na území ČR (Zásady)* a b) *Koncepce integrace cizinců na území ČR (Koncepce)*[119].

---

[116] Baršová A., Barša P., Přistěhovalectví a liberální stát, str. 224-226

[117] Zákon o pobytu cizinců na území ČR č. 161/2006 Sb. a zákon o azylu č. 165/2006 Sb.

[118] Směrnice Rady 2003/109/ES

[119] Koncepce integrace cizinců na území ČR jsou spolu s opatřením k realizaci Zásad integrace cizinců na území ČR jsou každoročně schvalována usneseními vlády ČR, jimiž je řízena, sjednocována a kontrolována zejména činnost ministerstev. Usnesením vlády je řešeno i rozdělení finančních prostředků na realizaci projektů a studií na podporu integrace cizinců. Mezi usnesení, které vláda přijala jsou: 1) Usnesení vlády ČR ze dne 13. prosince 1999 č. 1315 o postupu realizace zásad koncepce integrace cizinců na území ČR a pokračování příprav a realizace této koncepce v roce 2000; 2) Usnesení vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266; 3) Usnesení vlády ČR ze dne 19. prosince 2001 č.1360; 4) Usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55; 5) Usnesení vlády ČR ze dne 5. ledna 2005 č.5 a 6)Usnesení vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126 kdy vláda přijala aktualizovanou koncepci integrace cizinců pro rok 2006 ; http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2.html

Ze Zásad mimo jiné vyplývá, že opatření na podporu integrace cizinců musí směřovat k zajištění principu rovného přístupu a rovné příležitosti cizinců zejména ve vztahu k zaměstnání a podnikání, bydlení, vzdělání, zdravotní a sociální péči, kultuře a náboženství. Komunity cizinců jsou považovány za integrální a obohacující součást české společnosti, a za plnohodnotné partnery při vytváření multikulturní společnosti s tím, že proces jejich postupné integrace do struktur a vazeb české společnosti má své politické, právní, ekonomické, sociální, kulturní a psychologické aspekty. Integrace cizinců je charakterizována jako dvoustranný proces, který zahrnuje vzájemné přizpůsobení se ze strany cizince i ze strany české společnosti, která musí vytvářet vstřícné prostředí umožňující rozvoj kultury cizineckých komunit a pocit sounáležitosti cizinců k obyvatelstvu ČR. Stěžejním cílem politiky vlády ČR vyplývajícím ze Zásad je postupně odstraňovat překážky, které brání cizincům v přístupu k základním lidským právům a svobodám, včetně politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv s ohledem na délku, účel a cíl jejich pobytu na území ČR a umožnit cizincům, při splnění všech podmínek a požadavků, plnou integraci a nabytí českého občanství. Velký důraz je přitom kladen na osobní úsilí, podíl i vlastní odpovědnost cizinců v tomto procesu.

Dalším krokem k rozvoji migrační a integrační politiky je přijetí pilotního projektu *Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků* Ministerstvem práce a sociálních věcí, které se od roku 2004 stává odpovědným za koordinaci integraci cizinců v České republice. Do té doby byla koncepce integrační politiky součástí agendy Ministerstva vnitra.

Projekt běží od 28. července 2003 a je plánován na 5 let[120]. Projekt nabízí vybraným kvalifikovaným pracovníkům možnost požádat ve zkrácené lhůtě již po 2,5 letech o povolení k trvalému pobytu v ČR. V České republice se mohou usadit i se svými rodinami. Jádrem

[120] Podrobné informace o projektu lze získat na http://imigrace.iom.cz/

projektu se stalo bodové schéma, v němž může uchazeč získat maximálně 66 bodů. Hlavní kritéria tvoří věk, vzdělání, jazykové znalosti a ohodnocení rodiny. Uchazeči si však musí sami zajistit povolení k zaměstnání a k pobytu.

Projekt je od prvního roku své existence otevřen pro občany Bulharska, Chorvatska a Kazachstánu, od října 2004 rovněž pro občany Běloruska a Moldavska a pro absolventy českých vysokých škol pocházející z kteréhokoli státu světa. Od 1. července 2005 je projekt otevřen také pro občany Srbska a Černá Hory a Kanady a pro absolventy českých středních škol ze všech států světa. Od 1. ledna 2006 se brány projektu otevřely i pro Ukrajinu. To je důležité i z toho hlediska, že občané Ukrajiny tvoří nejpočetnější skupinu mezi cizinci u nás (celkem 87789 občanů s trvalým pobytem či s dlouhodobým pobytem nad 90dnů) a druhou nejpočetnější skupinu z hlediska pracujících cizinců (61195)[121].

Ke dni 3. února 2006 dosáhl celkový počet účastníků projektu 373 osob. Číslo je vyjádřením malého zájmu cizinců v projektu především z důvodů, že projekt nenabízí pomoc při získání zaměstnání a víza. O trvalý pobyt budou moci v případě splnění všech podmínek projektu požádat rovněž rodinní příslušníci účastníků projektu, kterých je více než 450. Z celkového počtu 373 je 193 vysokoškoláků. 172 účastníků pochází z Bulharska, 67 z Běloruska, 34 z Kazachstánu, 28 z Ukrajiny, 23 z Moldavska, 6 z Chorvatska a Černé Hory a jedna účastnice je občankou Kanady. Ve třetím projektovém roce (tj. od 1. 7. 2005 do 30. 6. 2006) se může do projektu zapojit tisíc zájemců – 600 smí vstoupit z území České republiky a 400 ze zahraničí[122].

[121] Údaje k 31.12.2005. Nejpočetnější skupinou pracujících cizinců jsou občané Slovenska, jichž bylo k poslednímu dni roku 2005 registrováno 84016. Mnohem méně občanů Slovenska však má u nás trvalý nebo dlouhodobý pobyt – podle údajů ČSÚ je to 49446 občanů. Třetí nejpočetnější skupinou cizinců jsou občané Vietnamu, kteří třetí příčku okupují jak z hlediska nejpočetnější skupiny cizinců u nás (36832) tak z hlediska počtu pracujících cizinců (22876) http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/pocet_cizincu_v_cr a datové údaje o ekonomické aktivitě cizinců u nás – tabulka A81.

[122] Za osobu vstupující ze zahraničí se počítají všichni ti, kdo podali přihlášku během prvních tří měsíců platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání.
http://imigrace.iom.cz/?lang=cz&article=media&mm=4000&full=true ze 3. února 2006

Shrnutí

Přestože se prostředí v oblasti migrace, azylu pomalu přibližuje tomu, které panuje v členských zemích (hovoříme-li o vzrůstajícím počtu zahraničních obyvatel u nás, podaných žádostí o azyl, počtu nelegálních vstupů na území České republiky), na poli legislativním stále přetrvávají některé nekoncepční prvky. Především v oblasti integrace cizinců převažují příliš všeobecně formulované přístupy, které tak přispívají k neefektivnosti při realizaci integrační politiky.

V aktualizované koncepci integrace cizinců pro rok 2005 se konstatuje, že za nejzávažnější nedostatek stávající Koncepce integrace cizinců je možné považovat skutečnost, že se *zaměřovala pouze na přiznávání práv cizincům a nechávala stranou otázku sociální integrace*[123]. Materiál konstatuje, že stávající koncepce sice zdůrazňuje nutnost přiblížení právního postavení cizinců právnímu postavení občanů, neformuluje však konkrétně, v čem má takové přiblížení spočívat. Neukládá přistěhovalcům žádné integrační povinnosti, ani nezvýhodňuje osoby, které projevují snahu začlenit se do společnosti. Integračním strategiím chybí opora v širších, jasně definovaných přistěhovaleckých strategiích a jsou zatím jen velmi málo provázány s jinými politikami státu, například s politikou státního občanství[124].

Imigrační a integrační politiky by měly být provázány se všemi ostatními politikami, neboť cizinci se na našem území zapojují do všech oblastí společenského života. Toto je nutné brát

[123] Pouze v rámci dotační politiky jednotlivých resortů byla pozornost věnována i sociální integraci. Vzhledem k omezenému objemu finančních prostředků nestátních neziskových organizací v dané oblasti a často ad hoc charakteru realizovaných projektů však nelze hovořit o systematickém nástroji integrační politiky. Ministerstvo vnitra jakožto původní koordinátor Koncepce integrace cizinců si bylo této mezery vědomo. Snaha o zvýraznění sociálního aspektu se stala důvodem pro převedení koordinační role za oblast integrace cizinců z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě usnesení vlády ČR ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 *k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí.*

[124] Baršová A., Barša P., Přistěhovalectví a liberální stát, str. 236-237

v úvahu při formulování těchto politik. Tím, že stát umožní vybraným cizincům (je zde však otázka, kteří cizinci jsou těmi vybranými, které si vpustíme na své území) získat povolení k pobytu, najít si zaměstnání, získat vzdělání, založit rodinu získá další pracovní sílu tolik potřebnou pro udržení ekonomické stability. S příchodem nových občanů, kteří mluví odlišným jazykem, vyznávají jiné hodnoty a praktikují různé zvyky je však nutné pro tyto občany vytvořit prostředí, v němž budou mít větší možnost začlenit se do hostitelské společnosti, aniž by se museli zcela vzdát své vlastní kultury.

Komplexnější definice migračních politik ulehčuje životy přistěhovalců u nás na straně jedné, na straně druhé vytváří ve společnosti prostředí, které umožňuje lepší přijetí těchto občanů. Ačkoli v každé zemi se najdou skupiny obyvatel, které integraci cizinců nejsou nakloněny. Přejme si, aby těchto skupin bylo co nejméně a naopak aby tvorba migračních politik přispívala k vytváření multikulturního prostředí, které je přínosem pro všechny zúčastněné.

7. ZÁVĚR

Podoba azylové politiky, společná pravidla pro azylové procedury, boj s nelegální migrací, integrace příslušníků třetích zemí, posílení kontroly vnějších hranic EU to jsou pojmy, které se v posledních sedmi letech začali častěji objevovat v komunikaci mezi hlavními evropskými představiteli. Je to oblast, která má velice širokou základnu a rozsáhlý dopad na všechny obyvatele a občany členských států Evropské unie. Výsledky formulace a realizace těchto politik dopadají na každého a do každé oblasti lidské činnosti.

Členské státy a Evropská unie jako nadnárodní orgán se snaží najít cestu, jak tyto politiky formulovat, provádět a kontrolovat tak, aby byly negativní vedlejší účinky co nejmenší. Není totiž možné ušít azylovou, imigrační a integrační politiku všem přesně na míru. Ale na druhou stranu je možné se pokusit o definování společných minimálních požadavků, standardů a postupů, které by tyto politiky měly v každém členském státě obsahovat. A o to se Evropská unie prostřednictvím svých členských států snaží vytvořením společných politik pro oblast azylu, imigrace a integrace.

Vytvořit společné politiky azylu, imigrace a integrace se stalo hlavním úkolem již na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999, které učinilo první krok k nastartování procesu směrem k vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v Evropské unii. Po pěti letech byl dosavadní pokrok v této oblasti zhodnocen a znovu formulován tak, aby odpovídal změněným podmínkám v této oblasti v novém tisíciletí a aby urychlil dokončení celého procesu.

Celý proces v současnosti formálně probíhá podle přijatých opatření, avšak praktické zkušenosti přece jen malinko pokulhávají za prohlášeními učiněnými v oficiálních dokumentech. Je proto potřeba dát přání evropských představitelů a institucí do souladu s realitou. Je to proces velice složitý a komplikovaný, proces kde se nedají určit časové hranice, neboť i tyto politiky se formují v důsledku aktuální situace, která panuje v Evropě a ve světě vůbec.

Jak se budou tyto politiky dále vyvíjet, záleží na občanech a zástupcích členských států kam až budou ochotny zajít (jak moc budou ochotny ustoupit ze svých pozic) v konstituování společných evropských politik v oblasti azylu, imigrace a integrace.

SEZNAM LITERATURY

PRIMÁRNÍ ZDROJE

DOKUMENTY KE STUDIU EVROPSKÉHO PRÁVA, TICHÝ L. A KOL., 2. PŘEPRACOVANÉ A DOPLNĚNÉ VYDÁNÍ, LINDE, 2002, ISBN 80-7201-337-8

AMSTERDAMSKÁ SMLOUVA A TRANSFORMACE EVROPSKÉ UNIE, CIHELKOVÁ E. A KOL., 1. VYDÁNÍ, PRAHA VŠE 1998, ISBN 80-7079381-3

SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU, LUCEMBURK: ÚŘAD PRO ÚŘEDNÍ TISKY EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ, ISBN 92-824-3108-8

PŘISTĚHOVALECTVÍ A LIBERÁLNÍ STÁT – IMIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ POLITIKY V USA, ZÁPADNÍ EVROPĚ A ČESKU, BARŠOVÁ A., BARŠA P., MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ, MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV, 1.VYDÁNÍ, BRNO 2005, ISBN 80-210-3875-6

INTERNATIONAL IMMIGRATION POLICY: A THEORETICAL AND COMPARATIVE ANALYSIS, MEYERS E., PALGRAVE MACMILLAN, 2004, ISBN 0-312-23143-1

THE POLITICS OF MIGRATION AND IMMIGRATION IN EUROPE, GEDDES A., SAGE PUBLICATIONS, 1ST EDITION, LONDON 2003, ISBN 0-7619-5669-7

TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION 2002 – CONTINUOUS REPORTING SYSTÉM ON MIGRATION: ANNUAL REPORT, 1ST EDITION, PARIS, OECD, 2003, ISBN 92-64-19949-7

MIGRATION TRENDS IN SELECTED EU APPLICANT COUNTRIES – VOLUME II – THE CZEC REPUBLIC: THE TIMES THEY ARE A-CHANGIN, DRBOHLAV D., CHARLES

UNIVERSITY, FACULTY OF SCIENCE, DEPARTMENT OF SOCIAL GEOGRAPHY AND REGIONAL DEVELOPMENT, INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION 2004, ISBN 92-9068-182-9

CIZINCI V ČESKÉ REPUBLICE 2002, CESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, PRAHA 2002, ISBN 80-7223-761-6

EVROPSKÁ LEGISLATIVA

VIENNA EUROPEAN COUNCIL, 11 AND 12 DECEMBER 1998, PRESIDENCY CONCLUSIONS

TAMPERE EUROPEAN COUNCIL, 15 AND 16 OCTOBER 1999, PRESIDENCY CONCLUSIONS

LAEKEN EUROPEAN COUNCIL, 14 AND 15 DECEMBER 2001, PRESIDENCY CONCLUSIONS

SEVILLE EUROPEAN COUNCIL, 21 AND 22 JUNE 2002, PRESIDENCY CONCLUSIONS

THESSALONIKI EUROPEAN COUNCIL, 19 AND 20 JUNE 2003, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 16 AND 17 OCTOBER 2003, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 12 AND 13 DECEMBER 2003, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 17 AND 18 JUNE 2004, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 4 AND 5 NOVEMBER 2004, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 16 AND 17 DECEMBER 2004, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 16 AND 17 JUNE 2005, PRESIDENCY CONCLUSIONS

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL, 15 AND 16 DECEMBER 2005, PRESIDENCY CONCLUSIONS

COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC OF 29 APRIL 2004 ON MINIMUM STANDARDS FOR THE QUALIFICATION AND STATUS OF THIRD COUTNRY NATIONALS OR STATELESS PERSONSS AS REFUGEES OR AS PERSONS WHO OTHERWISE NEED INTERNATIONAL PROTECTION AND THE CONTENT OF THE PROTECTION GRANTED, OJ L 304 OF 30/09/ 2004 P.0012

COUNCIL REGULATION (EC) NO. 343/2003 OF 18 FEBRUARY 2003 ESTABLISHING THE CRITERIA AND MECHANISM FOR DETERMINING THE MEMBER STATE RESPONSIBLE FOR EXAMINING AN ASYLUM APPLICATION LODGED IN ONE OF THE MEMBER STATES BY A THIRD COUNTRY NATIONAL, OJ L 50 OF 25/02/2003 P. 0001

COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC OF 27 JANUARY 2003 LAYING DOWN MINIMUM STANDARDS FOR THE RECEPTION OF ASYLUM SEEKERS, OJ L 31 OF 6/02/2003 P. 0018

COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC OF 20 JULY 2001 ON MINIMUM STANDARDS FOR GIVING TEMPORARY PROTECTION IN THE EVENT OF A MASS INFLUX OF DISPLACED

PERSONS AND ON MEASURES PROMOTING A BALANCE OF EFFORTS BETWEEN MEMBER STATES IN RECEIVING SUCH PERSON AND BEARING THE CONSEQUENCES THEREOF, OJ L 212 OF 07/08/2001 P. 0012

COUNCIL DIRECTIVE 2003/109/EC OF 25 NOVEMBER 2003 CONCERNING THE STATUS OF THIRD-COUNTRY NATIONALS WHO ARE LONG-TERM RESIDENTS, OJ L 016 OF 23/01/2004 P. 0044-0053

COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC OF 22 SEPTEMBER 2003 ON THE RIGHT TO FAMILY REUNIFICATION, OFFICIAL JOURNAL L.251 OF 03/10/2003 P. 0012 – 0018

ACTION PLAN OF THE COUNCIL AND THE COMMISSION ON HOW BEST TO IMPLEMENT THE PROVISIONS OF THE TREATY OF AMSTERDAM ON AN AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE - TEXT ADOPTED BY THE JUSTICE AND HOME AFFAIRS COUNCIL OF 3 DECEMBER 1998, OFFICIAL JOURNAL C 019, 23/01/1999 P. 0001 – 0015

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, BRUSSELS, 1 JUNE 1999, 8815/99 GUIDELINES FOR A EUROPEAN MIGRATION STRATEGY

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, BRUSSELS, 11 JUNE 1999, 9197/99 PROGRESS REPORT ON THE PROCEEDINGS OF THE HIGH LEVEL WORKING GROUP ON ASYLUM AND MIGRATION

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, BRUSSELS, 14 NOVEMBER 2002, 13894/02, DRAFT COUNCIL CONCLUSIONS ON INTENSIFIED COOPERATION ON THE MANAGEMENT OF MIGRATION FLOWS WITH THIRD COUNTRIES

HIGH LEVEL WORKING GROUP ON ASYLUM AND MIGRATION, 13993/00, ADOPTION OF THE REPORT TO THE NICE EUROPEAN COUNCIL

HIGH LEVEL WORKING GROUP ON ASYLUM AND MIGRATION, 8724/01, PROGRESS REPORT ON ACTIVITIES UNDERTAKEN DURING THE SWEDISH PRESIDENCY

PROPSAL FOR A COMPREHENSIVE PLAN TO COMBAT ILLEGAL IMMIGRATION, OFFICIAL JOURNAL 2002/C142/02 P. 0023

2423. COUNCIL MEETING - JUSTICE, HOME AFFAIR AND CIVIL PROTECTION 7991/02 – LUXEMBOURG, 25/26 APRIL 2002

COUNCIL CONCLUSIONS ON MEASURES TO BE APPLIED TO PREVENT AND COMBAT ILLEGAL IMMIGRATION AND SMUGGLING AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BY SEA AND IN PARTICULAR ON MEASURES AGAINST THIRD COUNTRIES WHICH REFUSE TO COOPERATE WITH THE EUROPEAN UNION IN PREVENTING AND COMBATING THESE PHENOMENA, 10017/02

STATUS REPORT ON THE FOLLOW-UP ON THE PLAN FOR THE MANAGEMENT OF THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND THE COMPREHENSIVE PLAN TO COMBAT ILLEGAL IMMIGRATION, 12931/02

ROAD MAP FOR THE FOLLOW-UP TO THE CONCLUSIONS OF THE EUROPEAN COUNCIL IN SEVILLE - ASYLUM, IMMIGRATION AND BORDER KONTROL, 10525/02

COM(2000)757 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND EUROPEAN PARLIAMENT ON A COMMUNITY IMMIGRATION POLICY

COM(2001)672 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON A COMMON POLICY ON ILLEGAL IMMIGRATION

COM(2002)261 COMMUNICATION FROM THE COMMISION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT – BIANNUAL UPDATE OF THE SCOREBOARD TO REVIEW PROGRESS ON THE CREATION OF AN AREA OF „FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE" IN THE EUROPEAN UNION, FIRST HALF OF 2002

COM(2003)152 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON THE COMMON ASYLUM POLICY AND THE AGENDA FOR PROTECTION

COM(2003)336 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTE OF THE REGIONS ON IMMIGRATION, INTEGRATION AND EMPLOYMENT

COM(2003)323 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL IN VIEW OF THE EUROPEAN COUNCIL OF THESSALONIKI ON THE DEVELOPMENT OF A COMMON POLICY ON ILLEGAL IMMIGRATION, SMUGGLING AND TRAFFICKING OF HUMAN BEINGS, EXTERNAL BORDERS AND THE RETURN OF ILLEGAL RESIDENTS

COM(2004)508 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - FIRST ANNUAL REPORT ON MIGRATION AND INTEGRATION

COM(2005)389 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - A COMMON AGENDA FOR INTEGRATION FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS IN THE EUROPEAN UNION

COM(2005)645 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT - INTERIM REPORT ON THE FOLLOW UP TO THE INFORMAL MEETING OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT AT HAMPTON COURT

INTERNETOVÉ ZDROJE

IMMIGRATION IN EUROPE: REALITIES AND POLICIES, LETICIA DELGADO GODOY, UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS, JUNE 2002, www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0218e.pdf

SPAIN: FORGING AND IMMIGRATION POLICY, NIEVES ORTEGA PÉREZ, UNIVERSIDAD DE GRANADA, FEBRUARY 2003,
http://www.migrationinformation.org/Resources/spain.cfm

REGULARIZING IMMIGRANTS IN SPAIN: A NEW APPROACH, JOAQUÍN ARANGO, COMPLUTENSE UNIVERSITY OF MADRID, SEPTEMBER 1, 2005;
http://www.migrationinformation.org/Resources/spain.cfm

FINAL REPORT 2000 - STUDY ON THE LEGAL FRAMEWORK AND ADMINISTRATIVE PRACTICES IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN COMMUNITIES REGARDING RECEPTION CONDITIONS FOR PERSONS SEEKING INTERNATIONAL PROTECTION – SPAIN, GERMANY, SWEDEN

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/doc_asylum_studies_en.htm

MINISTERIO DEL INTERIOR DE ESPAŇA, BALANCE 2000; www.mir.es

ISLAM ON THE OUTSKIRTS OF THE WELFARE STATE, CHRISTOPHER CALDWELL
http://www.nytimes.com/2006/02/05/magazine/05muslims.html?ei=5088&en=722dbb00a718b0f9&ex=1296795600&partner=rssnyt&emc=rss&pagewanted=all

MECHANISM OF EXCLUSION AND CONTROVERSIES ON INTEGRATION – NOTES ON THE SCANDINAVIAN MINORITY SITUATIONS, THOMAS HYLLAND ERIKSEN, http://folk.uio.no/geirthe/Exclusion.html

SWEDISH ASYLUM AND MIGRATION POLICY

http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/10/85/8afc8772.pdf

SWEDISH INTEGRATION POLICY FOR THE 21ST CENTURY

http://www.sweden.gov.se/sb/d/2768/a/20712;jsessionid=aim6mvo2HIc9

ABC www.abc.es

EL PAÍS www.elpais.es

STATISTICKÉ ZDROJE

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD http://www.czso.cz/

FEDERAL STATISTICAL OFFICE GERMANY http://www.destatis.de/e_home.htm

INSTITUTO NACIONAD DE ESTADÍSTICA http://www.ine.es/

STATISTISKA CENTRALBYRÁN http://www.scb.se/default____2154.asp