

BD-31/07

Univerzita Karlova v Praze  
Fakulta sociálních věd  
Katedra Evropských studií

**Společná imigrační politika EU  
versus národní zájmy:  
případová studie Itálie a Polska**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Autor: Michaela Šmídová

Vedoucí práce: doc. PhDr. JUDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a zdrojů informací.

V Plzni, 15.5.2007

  
.....

## Abstract

The aim of this thesis is to analyse the development of common immigration policy in the EU in relation to the member states, who are often blamed for the slow progress in the realization of common policy aims. Two member states, Italy and Poland, are analysed in their approaches towards the common immigration policy. Focus is put on the examination of their national influence in the field of migration and its compatibility with the EU approach.

The conclusion states a significant influence which the member states have on the development of the common immigration policy, especially in their accentuation of the restrictive character of migration policies. This has been typical of Italian approach until recently. Polish situation is different because of its only recent accession to the EU before which it had to harmonize its migration legislation with *acquis communautaire*.

## OBSAH:

1. Úvod	6
2. Vznik a vývoj společné imigrační politiky EU	9
2.1. Důvody vzniku společné imigrační politiky	9
2.2. Období před Amsterodamskou smlouvou	9
2.2.1. Schengenská dohoda	10
2.2.2. Jednotný evropský akt	12
2.2.3. Maastrichtská smlouva	12
2.3. Amsterodamská smlouva a komunitarizace migrační politiky	14
2.4. Tamperský program	18
2.4.1. Realizace cílů z Tampere	20
2.4.2. Summit v Laeken – prosinec 2001	21
2.4.3. Summit v Seville – červen 2002	22
2.4.4. Summit v Thessalonikách – červen 2003	29
2.4.5. Smlouva z Nice	23
2.4.6. Zhodnocení programu z Tampere	24
2.5. Haagský program	24
2.6. Smlouva o ústavě pro Evropu	27
3. Imigrační politika Itálie	29
3.1. Přeměna Itálie ze státu emigrantů v cílovou zemi imigrantů	29
3.2. Vývoj italské imigrační politiky	30
3.2.1. Zákon 943/1986	30
3.2.2. Zákon Martelli	31
3.2.3. Zákon Turco-Napolitano	33
3.2.4. Zákon Bossi-Fini	34
3.3. Postoj italské politické scény k evropské imigrační politice	37
4. Imigrační politika Polska	39
4.1. Bezpečnostní hledisko migrace na počátku 90-tých let	39
4.2. Azylové právo a právní postavení uprchlíků	40
4.3. Readmisní dohody	41
4.4. Nejvýznamnější změny polského migračního práva	42
4.5. Zahájení přístupových jednání a vstup Polska do EU	43

4.6. Vývoj po vstupu Polska do Unie – nové výzvy	44
5. Komparace EU, Itálie a Polska	46
5.1. Administrativní spolupráce	46
5.1.1. Spolupráce v boji proti obchodování s lidmi	46
5.1.2. Spolupráce v oblasti hraničních kontrol	48
5.1.3. Spolupráce se třetími zeměmi, readmisní dohody	50
5.1.4. Vyhoštění	53
5.1.5. Boj proti ilegální migraci	55
5.2. Vízová politika	56
5.3. Legální imigrace	59
5.3.1. Práva dlouhodobých rezidentů	59
5.3.2. Rodinné slučování	61
5.3.3. Ekonomická imigrace	63
5.4. Právní zacházení s příslušníky třetích zemí	68
5.4.1. Politiky nediskriminace a integrace	68
5.5. Politika ve věci azylu a uprchlíků	73
5.6. Německé předsednictví a budoucnost ústavní smlouvy	78
6. Závěr	81
Literatura	84

## 1. ÚVOD

Amsterodamská smlouva začlenila v roce 1997 oblast imigrační politiky mezi komunitární politiky a stanovila v tomto směru ambiciózní cíle, které dále rozvinul Tamperský program.

Směr vývoje v oblasti migrační politiky na komunitární úrovni však zcela nekoresponduje s tendencemi vývoje na úrovni jednotlivých národních států. Politici členských zemí EU v posledních desetiletích projevíli pouze omezenou vůli vnímat imigraci jako součást společenské a ekonomické reality. Národní politiky se v tomto ohledu profilovaly spíše restriktivně a směřování migrační politiky na komunitární úrovni bylo členskými státy ve velké míře vnímáno jako příliš liberální.

Právě tato rozpolcenost zůstává jedním z hlavních problémů při rozvoji společné imigrační politiky EU – komunitární přístup neustále naráží na národní zájmy jednotlivých členských států, které kontrolu hranic a řízení migračních toků vnímají jako citlivou oblast z hlediska svých národních zájmů, která tradičně patří do jejich výlučné kompetence. Vzhledem k této skutečnosti je rozvoj společné politiky v této oblasti velmi pozvolný a omezený většinou jen na minimální úroveň harmonizace.

Z hlediska budoucího vývoje se tato snaha o nacionalizaci národních imigračních politik jeví jako krátkozraká, neboť současná podoba mezinárodní migrace, jíž evropské státy čelí, si vyžaduje společný přístup a společná řešení, stejně jako změnu jejího vnímání. Vinou pochybených národních imigračních politik totiž v mnoha národních státech došlo k velkému nárůstu počtu ilegálních imigrantů, jejichž přítomnost, spojená i s ilegálním zaměstnáváním a kriminální činností, vedla ke vzrůstu xenofobie a obav mezi domácím obyvatelstvem.

Tato práce se zabývá vývojem společné imigrační politiky EU z hlediska realizace cílů, stanovených summitem v Tampere, v konfrontaci s přístupy členských států, konkrétně Itálie a Polska.

Itálie patří v důsledku své geografické polohy k tradičním zastáncům rozvoje společné imigrační politiky na úrovni EU, přičemž se do ní snaží výrazně prosazovat své národní zájmy.

Také v Polsku je imigrační politika výrazně ovlivněna jeho geografickou polohou, přičemž tento faktor nabyl rozhodujícího významu právě v souvislosti se vstupem Polska do Evropské unie. Přistoupení Polska k EU si zároveň vyžádalo značné změny polské migrační legislativy, které se ne vždy shodovaly s jeho národními zájmy.

Hypotézou, z níž při psaní této práce vycházím, je předpoklad, že přístup k řešení problémů imigrační politiky na komunitární úrovni se automaticky neshoduje s očekáváními a zájmy

národních politik. Neochota členských států k přenášení svých pravomocí na komunitární úroveň bývá uváděna jako jeden z hlavních důvodů nedostatečného pokroku v utváření evropské imigrační politiky. Na příkladu Itálie a Polska proto zkoumám, nakolik je tato kritika opodstatněná. Analyzuji, zda je pro tyto dva státy rozvoj společné imigrační politiky výhodný a do jaké míry se slučuje s jejich národními zájmy. Zkoumám, jakým způsobem se oba státy snaží prosazovat své národní zájmy v rámci jednotlivých oblastí společné migrační politiky a nakolik se jim to daří.

Oblastí mého zájmu je současně i podoba a směřování společné migrační politiky jako celku. Hodnotím její efektivnost v souvislosti s výzvami, které migrační fenomén pro Evropskou unii představuje a zkoumám, nakolik je Evropská unie odhodlána a schopna prosazovat cíle, jež byly vytyčeny na summitu v Tampere.

### **Kontext**

Téma evropské imigrační politiky je poměrně nové a neustále se vyvíjející, a proto jsem pro svou práci čerpala především z dokumentů, zpráv a jednotlivých právních aktů Evropské unie. Při zpracovávání sekce věnované Itálii jsem čerpala především z italské literatury a zdrojů, k nimž jsem měla dobrý přístup v důsledku mého studijního pobytu v Římě.

U sekce věnované Polsku jsem čerpala z anglických překladů polské legislativy, zpráv ze zasedání Rady, hodnotících zpráv EU a různých think- tank institucí.

### **Metodologie**

Práce zkoumá podobu a kontext národních zájmů Itálie a Polska v oblasti migrační politiky a jejich kompatibilitu s vývojem společné migrační politiky EU. Závěry jsou vyvozovány na základě komparace vývoje a současné podoby *acquis communautaire* s národními politikami a legislativními úpravami v Itálii a Polsku v oblasti migrační politiky a jejich iniciativami na úrovni EU.

### **Terminologie**

Termín imigrační politika používám ve smyslu Hlavy IV Amsterodamské smlouvy, čl. 63 (Azylová opatření, přistěhovalectví), tj. týkající se migrace občanů ze třetích zemí.

Vzhledem k tomu, že termíny „imigrační politika“ a „migrační politika“ se v odborné literatuře často vyskytují jako synonyma, i v této práci jsou používány jako zaměnitelné.

Není-li definováno jinak, pojem Evropa a evropský se vztahují k EU-15, respektive EU-25, tj. před jejím rozšířením o Rumunsko a Bulharsko.

### **Stručný popis organizace práce a obsahu jednotlivých kapitol**

V první části práce je popisován vznik a vývoj společné imigrační politiky EU. Druhá a třetí část se věnují vývoji a kontextu imigračních politik v Itálii a v Polsku. Ve čtvrté části je porovnáván přístup k jednotlivým oblastem imigrační politiky ze strany EU, Itálie a Polska. Hlavní pozornost je věnována posuzování kompatibility národních zájmů těchto dvou států s vývojem na úrovni komunitární. Závěrečná část je věnována analýze vztahu národních zájmů dvou zkoumaných států a společné imigrační politiky a zabývá se perspektivou dalšího vývoje.



## **2. VZNIK A VÝVOJ SPOLEČNÉ IMIGRAČNÍ POLITIKY EU**

### **2.1. Důvody vzniku společné imigrační politiky**

Obecně lze vymezit dva hlavní faktory, které zásadně stimulovaly proces stále užší spolupráce mezi státy EHS a posléze Evropské unie v oblasti imigrační politiky.

Tím prvním byla postupující integrace v rámci EHS, konkrétně plán na vytvoření volného trhu s volným pohybem osob a zrušení vnitřních hranic. Druhý faktor pak představovaly faktory vnější, jako nárůst ilegální imigrace, obchodování s lidmi, nezvladatelná situace v oblasti žádostí o azyl a rostoucí tlak ekonomické migrace.

Země EHS, respektive EU, tak byly nuceny k hledání společných řešení pro tyto problémy, které společně, třebaže v nestejně míře, sdílely. Snahy členských zemí o sblížení národních legislativních úprav v oblasti migrace, společné akce a postupně i přenos pravomocí v této oblasti na komunitární úroveň svědčily o tom, že členské státy si uvědomily nutnost společného postupu a rozvíjení komplexních, dlouhodobých strategií pro řešení naléhavých problémů v oblasti migrační politiky.

### **2.2. Období před Amsterodamskou smlouvou**

Oblast imigrační politiky, která dnes spadá pod Hlavu IV Amsterodamské smlouvy, byla v raném období evropské integrace upravována mimo rámec Evropského hospodářského společenství (EHS), a to formou mezinárodních úmluv, které uzavíraly členské státy, neboť EHS nemělo v této oblasti žádné pravomoci. Související otázky byly dále řešeny také řadou úmluv v rámci Rady Evropy, na něž EU dodnes navazuje.

Spolupráce v oblasti migrace zůstávala po léta mimo zájem institucí EHS a jeho členských států. Hlavním důvodem pro to byla podoba tehdejší migrační situace, charakterizovaná silnou poptávkou po pracovní síle, jež byla motivována silným ekonomickým růstem. Migrační politiky vlád v 50-tých a 60-tých letech 20. století byly velmi liberální, zejména s ohledem na skutečnost, že některé země EHS aktivně najímaly zahraniční pracovníky (zejména Nizozemí, Belgie, SRN, Francie). Liberální situace se výrazně změnila počátkem 70-tých let po ropných krizích a následném ekonomickém zpomalení, které rychle snížilo poptávku po zahraničních pracovnících a přimělo vlády členských států, které dříve výrazně využívaly migrační pracovní síly, k ochraně svých pracovních trhů kvůli rostoucí nezaměstnanosti. Posléze došlo ke zpřísnění pravidel u všech kategorií migrantů a v některých případech k podpoře jejich návratu do země původu. Výsledkem byl výrazný pokles počtu

migračních pracovníků, přijatých v zemích s rozvinutými tržními ekonomikami. Ve většině zemí západní a severní Evropy, které do té doby zahraniční pracovní sílu dovážely, najímání legálních zahraničních pracovníků prakticky přestalo.<sup>1</sup>

Imigraci se však zamezit nepodařilo, jen změnila svůj charakter: legální ekonomická imigrace se stala menšinovou, zatímco se zvýšila imigrace v rámci slučování rodin a z humanitárních motivů, jakož i ilegální imigrace, kdy imigranti vstupovali do země legálně na krátkou dobu, kterou pak následně překračovali.

V roce 1974 byl sestaven “Akční program Evropského společenství pro migrační pracovníky a jejich rodiny”<sup>2</sup>, v němž Rada ministrů vyjádřila svůj záměr společného přístupu k občanům ze třetích zemí a společným konzultacím. Tyto plány však zůstaly po další desetiletí jen teorií. Poté, co Delorsova komise v roce 1985 schválila plán na vytvoření společného trhu do roku 1993, v jehož rámci mělo dojít také k volnému pohybu osob, bylo zřejmé, že členské státy musejí začít spolupracovat a stanovit pravidla pro překročení vnějších hranic a vstup příslušníků třetích států. Spolupráce měla zpočátku jen neformální podobu - v roce 1986 ministři vnitra států Evropského společenství vytvořili ad hoc pracovní skupinu pro imigraci, která přinesla další aktivity a iniciativy v oblasti migrační problematiky, jež měly zajistit především plynulé fungování volného pohybu osob. Jelikož jedním z nejnaléhavějších problémů se pro západoevropské země stal masivní příliv žadatelů o azyl, byla zde dohodnuta kritéria, určující stát, zodpovědný za žádost o azyl. Tato kritéria pak byla základem úmluvy z Dublinu v roce 1990,<sup>3</sup> která tak měla zamezit zneužívání azylového systému, k němuž docházelo opakovaným podáváním žádostí o azyl v mnoha členských státech.

---

<sup>1</sup> Geddes (2003), str. 22-35

<sup>2</sup> COM(1974) 2250

<sup>3</sup> Bolaffi (1996), str. 32 - 37

### 2.2.1. Schengenská dohoda

V roce 1985 byla zeměmi Beneluxu, Francie a Německa podepsána Dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích<sup>4</sup>, jež vstoupila ve známost jako Schengenská dohoda. Šlo o dohodu sjednanou na mezivládní úrovni, bez zapojení institucí Evropského společenství. Signatářské země se shodly na společných kontrolách vnějších hranic, na požadavcích pro vstup a pobyt občanů třetích států, zodpovědnosti při vyřizování žádostí o azyl a zřízení Schengenského informačního systému (SIS)<sup>4</sup>. Přesná prováděcí opatření byla upravena až v Prováděcí úmluvě k Schengenské dohodě, podepsané v roce 1990. (Schengen II). Úmluva vstoupila v platnost 26. března 1995 a připojily se k ní i další státy. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích přivedlo pozornost k bezpečnostním otázkám. Schengen II požaduje po signatářských státech uvalení sankcí za nepovolené překročení vnějších hranic na jiných místech než jsou vyznačené hraniční přechody, v případě ilegálního překročení hranic je zemí, příslušnou pro vyřizování žádosti o azyl ten ze členských států, jehož vnější hranice překročil žadatel o azyl jako první. Vedlejším produktem liberalizace pohybu účastníků dohody tak bylo zpřísnění a ztížení těchto pravidel pro nečlenské státy, v důsledku čehož se začal objevovat termín „pevnosti Evropa“.<sup>5</sup>

Schengenská dohoda se zmiňovala jen o otázkách krátkodobých hraničních přechodů. Standardizovala pravidla, týkající se vydávání krátkodobých povolení k pohybu u signatářských států, ale povolení k dlouhodobému pobytu nebo udělování občanství bylo ponecháno na zodpovědnosti národních autorit.

Je zřejmé, že jak spolupráce, zamýšlená v rámci ES, tak i ta, související s Schengenskou dohodou, vznikaly s jasným cílem zajistit svobodu pohybu občanů členských států a v souvislosti s tím bránit veřejný pořádek před hrozbou, jež představují migrační proudy, pocházející ze zahraničí. V této fázi proto vznikaly skupiny mezivládní spolupráce, složené převážně ze členů policejních sborů<sup>6</sup>, a to jak v rámci ES, tak i v rámci Schengenského systému, s cílem sblížit národní migrační legislativy a koordinovat administrativní praktiky, policejní kontroly a výměnu informací. Vliv těchto skupin nelze podcenit zejména z hlediska vlivu na státní a místní administrativu a na veřejné mínění při utváření pohledu na migraci z hlediska defenzivního a ne integračního.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Schengenský informační systém je mezinárodní počítačová databáze používaná pro získávání informací o osobách a majetku. Pomáhá při boji proti mezinárodnímu zločinu – včetně vstupu nežádoucích osob.

<sup>5</sup> Süßmuth (2005), s. 18

<sup>6</sup> Např. Mutual Assistance Group, Trevi, Police Working Group on Terrorism

<sup>7</sup> Süßmuth (2005), s. 22

V rámci Schengenské dohody byl zvolen mezivládní způsob spolupráce, což znamenalo, že Rada ministrů rozhodovala jednohlasně a do rozhodování nebyly přímo zapojeny Komise a Parlament. Členské státy tak demonstrovaly, že si chtějí zachovat naprostou suverenitu nad rozhodnutími v oblasti migrační politiky. Evropské instituce ale s touto situací nebyly spokojeny a nadále usilovaly o rozvoj komunitárního přístupu. Komisi se nakonec podařilo připojit k meziministerským setkáním států Schengenu, jakož i vyjednávání centrální vyjednávací skupiny (od 1988) a některých multilaterálních skupin, vytvořených Radou.

### **2.2.2. Jednotný evropský akt**

K širší spolupráci na poli migrační politiky došlo v průběhu 80-tých let, avšak je důležité zdůraznit, že tato spolupráce vznikla ne v důsledku pozitivní vůle spolupracovat při řízení migračních proudů a žadatelů o azyl, ale byla vynucena nárůstem migračních proudů a potřebou garantovat volný pohyb v rámci ES do 31.12. 1992, jak vyžadoval Jednotný evropský akt.

O Jednotném evropském aktu lze hovořit jako o skutečném impulsu pro spolupráci v oblasti migrace v rámci ES. K jeho podpisu došlo v roce 1986 členskými státy ES a za primární cíl určil vytvoření vnitřního trhu, který měl zahrnovat „oblast bez vnitřních hranic, v níž by byl zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu“.

Mezi hlavními body ustanovil Akt opatření pro společnou kontrolu vnějších hranic a pravidla pro vstup a pobyt příslušníků ze třetích zemí. Tato úprava zároveň měla znamenat, že kontroly na vnitřních hranicích měly být zrušeny u osob, stejně jako u zboží, ale kvůli odlišné interpretaci tohoto pravidla jednotlivými státy se nepodařilo uskutečnit volný pohyb osob do termínu, stanoveného smlouvou (tj. 1. ledna 1993).

Přesto došlo k rozvoji stále užší spolupráce mezi zeměmi ES v oblasti imigrace a hraničních kontrol. Přispěly k tomu i vnější okolnosti, neboť na přelomu 80-tých a 90-tých let došlo k dalšímu nárůstu počtu evropských zemí, jež musely čelit silným migračním tlakům, a to zejména v souvislosti s důsledkem rozpadu komunistického bloku. K tradičním cílovým státům se v této době přiřadily např. Itálie a Španělsko.

### 2.2.3. Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva z roku 1992 založila Evropskou Unii a vytvořila tzv. pilířovou strukturu EU. Do třetího pilíře, nazvaného “Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí”<sup>8</sup> patřila i oblast imigrace a azylu a byla na něj aplikována metoda mezivládní spolupráce, pro niž platí:

- Právo legislativní iniciativy sdílí Komise s členskými státy nebo je omezena na určité oblasti spolupráce.
- Rada všeobecně jedná jednomyslně.
- Role Evropského parlamentu je pouze konzultativní.
- Evropský soudní dvůr hraje jen okrajovou úlohu.

Tento způsob kontrastuje s metodou nadnárodní, neboli komunitární, jak je označován institucionální operační postup, zřízený v rámci prvního pilíře EU, který uplatňuje princip subsidiarity a má tyto znaky:

- Monopol Komise na právo legislativní iniciativy.
- Rozšířené používání způsobu hlasování kvalifikovanou většinou v Radě.
- Aktivní role Evropského parlamentu.
- Jednotný výklad komunitárního práva Evropským soudním dvorem.

Oblast imigrace a azylu patřila mezi citlivé oblasti, u nichž státy EU nebyly připraveny na přesun svých pravomocí na komunitární úroveň, a proto na ně byla uplatňována metoda mezivládní spolupráce, což v praxi znamenalo, že v rozhodovacím procesu byl uplatňován princip jednomyslnosti prakticky ve všech významných oblastech.

Spolupráce mezi členskými státy měla především podobu konzultací a výměny informací, a to zejména v oblasti vstupu a pobytu imigrantů a boje proti ilegální imigraci, ilegálnímu pobytu a ilegálnímu zaměstnávání příslušníků ze třetích států.

Rozhodnutí o spolupráci mezi členskými státy v oblasti třetího pilíře zároveň postrádala jakýkoli podrobný soupis konkrétních cílů, jichž mělo být dosaženo. V rámci třetího pilíře nebylo možno - na rozdíl od pilíře prvního – uplatňovat jakékoli nadnárodní právní nástroje. Dle čl. K3 mohla Rada (většinou jednomyslně) ve třetím pilíři pouze zaujímat společné

---

<sup>8</sup> Hlava VI. Smlouvy o Evropské unii.

postoje, přijímat společné akce, vypracovávat úmluvy a doporučovat státům jejich přijetí. Tyto právní akty však nebyly ani závazné, ani přímo použitelné, ani neměly přednost před národním právem.

Přijetím třetího pilíře se evropská integrace rozšířila o oblast imigrační politiky, nicméně stále šlo spíše o koordinaci postupu plně autonomních států, jejímž cílem bylo mimo jiné zaujímání společných stanovisek na mezinárodních fórech.

Uplatněn byl rovněž koncept vícerychlostní Evropy, umožňující státům, které chtějí zavést bližší spolupráci než ostatní, tuto spolupráci navázat, pokud tím nenarušují společné cíle.<sup>9</sup>

Spolupráce v oblasti azylu a imigrační politiky v rámci třetího pilíře se týkala široké řady problémů a byla vedena snahou o harmonizaci napříč EU. Rozhodnutí o tempu a rozsahu této harmonizace bylo ponecháno na konkrétním státě. Národní vlády však většinou neviděly žádné výhody v tom, zřít se vlastní suverenity v oblasti tak důležité, jakou je kontrola nad hranicemi a nad občanstvím a vrazněji v tomto smyslu podporovaly pouze utváření mezinárodních sítí policejních sil.

Určitou výjimkou mezi jinak právně nezávaznými opatřeními byla oblast vízové politiky, která byla částečně podřízena komunitární legislativě a podařilo se v ní dosáhnout některých významných změn<sup>10</sup>.

Metoda spolupráce se ve výsledku v oblasti migrace ukázala jako neúčinná, neboť nevedla k harmonizaci legislativ a politik ve členských zemích. Jasně se tak ukázalo, že vytvoření skutečně efektivní evropské imigrační politiky není možné bez zavedení komunitárních kompetencí v této oblasti.<sup>11</sup>

### **2.3. Amsterodamská smlouva a komunitarizace migrační politiky**

Amsterodamská smlouva, podepsaná v roce 1997, znamenala počátek vývoje společné migrační politiky, neboť přesunula oblast imigrace plně pod komunitární pravomoc, což zároveň znamenalo i značné omezení pravomocí sil jednotlivých členských států v této pro ně

---

<sup>9</sup> Pokud si některé státy přejí pokročit rychleji v některých oblastech a chtějí uzavřít užší spolupráci, mohou tak v rámci Unie učinit na základě čl. 40 hlavy VI, aniž by vytvořily oddělený právní systém.

<sup>10</sup> Podle článku 100c revidované Smlouvy o ES měla Rada jednat na základě iniciativy Komise jednomyslně a po konzultaci s Parlamentem specifikovat země, na jejichž občany se má vztahovat vízová povinnost při překročení vnějších hranic EU. Byly navíc specifikovány 3 případy, kdy Rada může rozhodovat kvalifikovanou většinou.

<sup>11</sup> Maastrichtská smlouva v určitém smyslu přechod od mezivládní metody ke komunitární u oblasti druhého a třetího pilíře předvídala, ale nijak jej nespécifikovala – vyjadřovala pouze vůli je ve středně až dlouhodobém časovém horizontu postupně a progresivně integrovat.

citlivé a významné oblasti. Důvody, jež vedly k zásadní změně postojů členských států v otázce komunitarizace migrační politiky, měly povahu vnitřní i vnější.<sup>12</sup>

Zatímco většina nutných opatření vnitřního trhu pro volný pohyb zboží, kapitálu a služeb byla vyjasněna v období 1993 – 1997, u volného pohybu osob tomu tak nebylo, neboť chyběla shoda o systému vnějších hranic. Problémem dalšího postupu byla omezená role Komise v rámci třetího pilíře a ochota ministrů vnitra členských států spolupracovat jen v rámci Schengenské dohody, která nepatřila do komunitárního rámce. Tato spolupráce však odhalovala značné nedostatky z hlediska transparentnosti a demokratické legitimacy.<sup>13</sup>

Navíc narůstající počet členských států činil systém stále méně výkonným, neboť bylo obtížné dosáhnout při rozhodnutích jednomyslnosti.

Mezi vnějšími příčinami je možno uvést tyto:

- **Pokles žádostí o azyl**

Azylová krize, již Evropa čelila v období 1985-1993, byla překonána a ve členských státech mezitím došlo k legislativním a ústavním změnám, jež do jisté míry přístup k azylu omezily. Výsledkem byl pokles žádostí o azyl – ze 700.000 v roce 1993 na 400.000 v roce 1996, v tomto období byly také podepsány dohody o ukončení konfliktu v bývalé Jugoslávii a došlo tudíž k návratu bosenských uprchlíků.

- **Uzavření přístupových smluv ve zemích střední a východní Evropy**

Bylo zřejmé, že tyto země mají v budoucnosti dohlížet na vnější hranice EU.

- **Změna pohledu na imigraci**

Poprvé od poloviny 80-tých let převládlo mezi představiteli členských států přesvědčení, že imigrace je řešitelná a kontrolovatelná, extrémní pravice nebyla v tomto období příliš vlivná.

- **Trvalý růst ilegální imigrace**

Způsobeno průchodností východních hranic, důsledkem byla nová multilaterální spolupráce.

Smlouva rozdělila spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitra, která byla obsahem třetího pilíře, do dvou pilířů a zároveň pro tuto oblast stanovila mnohem ambicióznější cíl – vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, s cílem vybudovat skutečnou svobodu pohybu občanů (včetně legálně pobývajících cizinců) po celém území Unie, spolu

---

<sup>12</sup> Geddes (2003), s. 62 - 67

<sup>13</sup> Většina rozhodnutí byla přijímána neformálně, v tomto případě i bez plného zapojení vlád, neboť to byli úředníci a vysocí představitelé administrativy, kdo se setkávali, aby přijímali závazná rozhodnutí.

s náležitými opatřeními, týkajícími se hraničních kontrol, azylu, imigrace, prevence zločinu a boje proti němu. V rámci Amsterodamské smlouvy se tak jasně projevila spojitost mezi vytvářením prostoru bez vnitřních hranic a potřebou určení společných pravidel pro překračování vnějších hranic a u oblasti azylu a imigrace.

Pod první pilíř, spravovaný Společenstvím, byla přidána nová Hlava IV „Vízová, azylová, migrační a jiné politiky, vztahující se k volnému pohybu osob“, která zahrnovala i kontrolu vnějších hranic. Migraci se ve smlouvě věnují články 62-64 Hlavy IV.

V důsledku potřeby zajištění účinného řízení vnějších hranic pro všechny členské státy byla do právního a institucionálního rámce EU začleněna také Schengenská dohoda.

Unie získala pravomoc přijímat v oblasti imigrace na základě návrhů Komise závazná opatření formou směrnic a nařízení. Rozhodnutí byla nově oproti dřívějšímu jednomyslnému schvalování přijímána kvalifikovanou většinou, což mělo významně napomoci rozvoji společného postupu.

Vzhledem k tomu, že členské země EU nebyly ihned zcela připraveny na tuto změnu, bylo ustaveno pětileté přechodné období pro uskutečnění převodu pravomocí na komunitární úroveň. (čl. 62 a 63 Smlouvy), na něž naléhaly mnohé členské státy.<sup>14</sup> Během tohoto přechodného období o přijímaných opatřeních rozhodovala Rada na návrh Komise nebo kteréhokoli členského státu, přičemž Parlament musel vyjádřit své stanovisko, kterým však Rada nebyla vázána. Rada rozhodovala jednomyslně, což v praxi znamenalo, že každý členský stát mohl navržené rozhodnutí vetovat.<sup>15</sup> Většina přijímaných opatření měla formu směrnic.

Amsterodamská smlouva vstoupila v platnost 1. května 1999, a proto až 1. květen 2004 znamenal konec přechodného období a plnou kompetenci Evropské Unie v oblasti migrace. Tato změna přenesla výlučnou iniciativní pravomoc na Komisi a byla uplatňována procedura spolurozhodování, která znamenala většinové hlasování o vízové politice namísto původního jednomyslného, přičemž Rada měla možnost rozšířit většinové hlasování i na jiné oblasti.

K Amsterodamské smlouvě byl následně připojen značný počet protokolů a deklarácí, které se týkaly jak problematiky migrace, tak i integrace Schengenského *acquis* do právního rámce Evropské unie.<sup>16</sup> Mnozí odborníci však tento systém kritizovali, neboť podle nich byl příčinou

---

<sup>14</sup> Zejména Německo a Francie si chtěly uchovat právo veta, neboť se obávaly příliš benevolentního přístupu Evropské Komise a Soudu vůči občanům ze třetích zemí.

<sup>15</sup> Výjimku z této procedury představovala opatření EU ke stanovení seznamu zemí, na jejichž občany se při vstupu do EU vztahuje vízová povinnost, a ke stanovení jednotného formátu víz. Tyto normy se přijímaly již během prvních 5 let kvalifikovanou většinou.

<sup>16</sup> Ze spolupráce v rámci Schengenského *acquis* si vyžádaly výjimku Velká Británie, Irsko a Dánsko s možností opt-in, která jim umožňuje připojit se k těm postupům, nebo směrnicím, které se budou slučovat s jejich národními zájmy.



nepřehlednosti systému právních norem a opatření v oblasti migrace, což následně přispělo k obtížím v budoucí spolupráci v této oblasti.

Amsterodamská smlouva v čl. 62 a 63 stanovovala, že má v průběhu 5 let od jejího vstupu v platnost dojít k harmonizaci politik členských zemí v oblastech azylového práva, imigrace a kontrol vnějších hranic. Rada měla v následujících oblastech rozhodnout o těchto opatřeních:

▪ **Vnitřní a vnější hraniční kontroly**

- a) Opatření zajišťující, že osoby, ať již občané EU či třetích zemí, nebudou kontrolovány při přechodu vnitřních hranic.
- b) Opatření týkající se přechodu vnějších hranic členských států.
- c) Opatření definující podmínky, za nichž příslušníci třetích států požívají svobody pohybu během tříměsíčního pobytu v členském státě.

▪ **Azylové právo a uprchlíci**

- a) Stanovení kritérií a procedur pro určení členského státu, který je příslušný pro posouzení žádosti o azyl příslušníka třetí země, podané ve členském státě EU.
- b) Stanovení minimálních požadavků pro přijetí žadatelů o azyl ve členském státě.
- c) Stanovení minimálních požadavků pro přiznání statusu uprchlíka občanovi třetího státu.
- d) Stanovení minimálních požadavků u procedur uznání nebo zamítnutí uprchlického statusu ve členských státech.
- e) Stanovení minimálních požadavků pro dočasnou ochranu vyhnanců ze třetích zemí, kteří se nemohou vrátit do svých zemí původu, a u osob, vyžadujících jinou mezinárodní ochranu.
- f) Podpora vyvážení rozdělení zátěže, která je spojena s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky pro členské státy (na tento bod se nevztahovalo časové období 5 let).

▪ **Imigrace**

- a) Harmonizace podmínek vstupu a pobytu, procedur vydání dlouhodobých víz a povolení k pobytu členskými státy, včetně opatření u slučování rodin (nebyl uplatněn časový rámec 5 let).
- b) Boj proti ilegální imigraci, včetně repatriace ilegálních imigrantů do jejich země původu.

- c) Stanovení práv a podmínek, za kterých mohou státní příslušníci třetích států, pobývající legálně v jednom členském státu, pobývat také v jiném členském státě (nebyl uplatněn časový rámec 5 let).

Amsterodamská smlouva dále stanovovala, že pokud by byl některý členský stát vystaven stavu nouze v důsledku náhlého náporu občanů třetích států, může Rada na návrh Komise přijmout kvalifikovanou většinou ve prospěch daného státu prozatímní opatření s trváním maximálně 6 měsíců (čl. 64 Smlouvy).

Členské státy navíc neměly být omezeny v zachování či zavádění národních pravidel, za předpokladu, že neodporují smlouvám o Evropské unii či mezinárodním úmluvám.

V období po podpisu Amsterodamské smlouvy bylo možno pozorovat postupnou změnu v přístupu k migraci ze strany Rady a následně i u národních vlád, které začaly opět mluvit o potřebnosti migrace.

Společná imigrační politika přestala být postupně pojímána jen jako nástroj na kompenzaci volného pohybu osob a umožnění zrušení kontrol vnitřních hranic, ale nově byla dávána do souvislosti s potřebami evropských společností a podniků v důsledku klesající porodnosti, stárnutí obyvatel a chybějících pracovních sil v určitých sektorech, bez jejichž doplnění by EU ztrácela svou konkurenceschopnost.

Tento změněný přístup přistupoval k imigraci jako k jevu, před nímž není možno se zcela uzavřít, ale jemuž je třeba čelit dlouhodobými komplexními strategiemi, od pomoci státům, které čelí silným migračním tlakům, až po flexibilní řízení migračních toků, rovnost v zacházení mezi občany členských států a občany ze třetích zemí a společnou úpravu azylu. Cílem se stala maximalizace přínosů migrace a minimalizace jejích negativních dopadů.

Prioritami členských států ale přesto zůstalo co nejautonomnější rozhodování o podmínkách vstupu a integrace imigrantů a prosazování vlastní zájmů v rámci komunitárního rozhodovacího procesu, a pokud by v tomto neuspěly, využití principu flexibility a subsidiarity, aby se vrátily k autonomnímu řízení.

#### **2.4. Tamperský program**

V politické rovině bylo vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva zahájeno na zasedání Evropské rady ve finském Tampere ve dnech 15.-16. října 1999, tedy zhruba půl roku po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, kdy začalo běžet i přechodné pětileté období. Šlo

o první summit, věnovaný budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva a vycházel ze sdělení Komise o prostoru svobody, bezpečnosti a práva ze dne 14.7.1998<sup>17</sup> a tzv. Vídeňského akčního plánu, který byl schválen na summitu Evropské rady ve Vídni v prosinci 1998.<sup>18</sup>

Během summit v Tampere byla vyjádřena politická vůle překonat pouze funkcionalistický přístup ke spolupráci v rámci imigrační politiky.

Cíle společné migrační politiky se nově podstatně zvýšily: již nemělo jít jen o efektivní kontrolu společných hranic, ale o stejně efektivní řízení legální migrace, prosazování sociální integrace migrantů, boj s diskriminací, zajištění mezinárodní ochrany těch, kdo ji potřebují, a také boj proti příčinám vynucené migrace ve světě a prevence ilegální ekonomické migrace prostřednictvím spolupráce se zeměmi původu imigrantů a rozvojové spolupráce.

V závěrech zasedání v Tampere<sup>19</sup> byl stanoven časový harmonogram pro léta 1999 - 2004, během něhož mělo dojít k naplnění velké části cílů prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přičemž Komise měla během tohoto období pravidelně každý půlrok předkládat zprávy o dosaženém pokroku a o dalších vyhlídkách (tzv. *scoreboards*).

Realizace prostoru svobody, bezpečnosti a práva byla v závěrech Tamperského summitem rozdělena do 4 bloků, z nichž azylové a migrační politice se věnoval blok první, obsahující tyto priority:

#### **Partnerství se zeměmi původu:**

- Rozvoj partnerství na politické, ekonomické a sociální úrovni se zeměmi původu imigrantů a uchazečů o azyl, s cílem zlepšení životních podmínek a možností zaměstnání obyvatel těchto zemí, boj proti chudobě a zajištění dodržování lidských práv.
- Došlo k ustavení zvláštního komunitárního programu s rozpočtem 250 milionů € na poskytnutí finanční a technické pomoci třetím zemím v oblasti migrace a azylu, přičemž jim měla být poskytnuta pomoc v jejich veškerém úsilí o efektivnější řízení migračních toků. Program byl zamýšlen zejména pro ty země, s nimiž Evropské společenství připravovalo nebo již uzavřelo readmisní dohody.

---

<sup>17</sup> KOM 459 (1998)

<sup>18</sup> Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy o prostoru svobody, bezpečnosti a práva, Úřední věstník C 19, 23.1.1999, s. 1.

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm)

### **Společný azylový systém:**

- Vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na Ženevské úmluvě z roku 1951 a statusu uprchlíka v ní obsaženém, s dlouhodobým cílem vytvoření společných azylových procedur pro udělování azylu a jednotného evropského azylového statusu.
- Přijetí minimálních společných norem, týkajících se kritérií a mechanismů pro posuzování žádostí o uprchlický statut a pro jeho udělování.
- Zřízení systému EURODAC (evropský systém výměny otisků prstů, který měl zlepšit implementaci Dublinské úmluvy).
- Stanovení minimálních společných norem u podmínek přijetí žadatelů o azyl.
- Stanovení minimálních společných norem pro poskytnutí dočasné ochrany v případě masového přílivu vysídlenců, založeného na solidaritě mezi členskými státy.
- Vytvoření Evropského uprchlického fondu na období 2000 – 2004 pro poskytnutí finanční podpory zemím EU v přijímání a integraci uchazečů o azyl

### **Spravedlivé zacházení s občany třetích států:**

- Zajištění spravedlivého zacházení občanům ze třetích zemí, kteří jsou legálně usídleni na území členských států EU.
- Vytvoření dynamické integrační politiky s cílem zajistit těmto osobám práva a povinnosti srovnatelné s těmi, jež se vztahují na občany EU.
- Podpora nediskriminace v ekonomickém, sociálním a kulturním životě a rozvoj opatření na boj proti rasismu a xenofobii.

### **Řízení migračních toků:**

- Efektivnější řízení migračních toků za pomoci informačních kampaní o aktuálních možnostech legální imigrace a důsledcích ilegálního vstupu do členských zemí EU.
- *Zintenzivnění boje proti ilegální migraci a prevence všech forem kriminální činnosti, spojené s obchodováním s lidmi, a to prostřednictvím užší spolupráce a vzájemné technické podpory mezi orgány, které vykonávají hraniční kontroly v jednotlivých členských státech EU.*

- Rozvoj společné evropské politiky v oblasti ekonomické migrace.

#### 2.4.1. Realizace cílů z Tampere

Přes úsilí Komise, jejíž úloha byla posílena, brzdil proces uskutečňování plánů z Tampere pasivní přístup národních vlád a princip jednomyslnosti při hlasování.

Postupně opět došlo k odklonu od otevřeného přístupu k imigraci, který zazníval v Tampere.<sup>20</sup>

Důvodů pro tento obrat bylo několik:

- Politické změny, k nimž došlo v mnoha členských státech po summitu v Tampere, kdy došlo většinou k vystřídání progresivněji smýšlejících středo-levých vlád. K vládním změnám došlo v Itálii, Rakousku, Francii, Nizozemí či Portugalsku, kde voliči často ve volbách vyjádřili podporu antiimigračním postojům a jejich politickým stoupencům, což mělo souvislost se vzrůstajícím počtem ilegálních imigrantů, vyloďujících se v jižní Evropě. Sítil tak pocit, že imigrace se vymyká kontrole, politicky i fakticky.

V důsledku těchto změn pak došlo k zúžení agendy v oblasti migrace a nastavení tvrdší linie, což se projevilo např. v souvislosti s žádostí Evropské rady Komisi, aby přeformulovala návrhy směrnice o azylových procedurách a rodinném slučování.

- Nové evropské vlády často vytvořily nové zpřísněné imigrační zákony - např. Itálie, Španělsko či Německo. Komise se snažila tomuto trendu zabránit a že vyzvala vlády k zastavení další přípravy nových národních norem v oblasti migrace a azylu, dokud nebudou stanovena evropská měřítká, avšak výsledek byl opačný – u některých klíčových otázek, jako bylo například rodinné slučování, byly blokovány evropské rozhodovací procesy, aby mohly národní parlamenty rozhodnout o svých legislativách bez omezení.<sup>21</sup>
- Restriktivní postoj k imigraci dále posílily teroristické útoky v září 2001.

#### 2.4.2. Summit v Laeken - prosinec 2001

Zhodnocení postupu v realizaci Tamperského programu bylo na summitu v belgickém Laeken v prosinci 2001 negativní.<sup>22</sup> Bylo kritizováno, že společná evropská imigrační politika postupovala velmi pomalu a jen v omezené míře oproti tomu, jak se původně očekávalo.

<sup>20</sup> Prvním summitem, kde se tento měnící se postoj začal projevovat, byl již summit v Záhřebu v roce 2000.

<sup>21</sup> [http://www.enar-eu.org/en/policy/OCT02\\_Family\\_reunion.pdf](http://www.enar-eu.org/en/policy/OCT02_Family_reunion.pdf)

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/laecken\\_council/en/conclusions.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/laecken_council/en/conclusions.htm)

V závěrech summitu byly znovu zopakovány hlavní linie a cíle, které již byly formulovány v Tampere, a uvedena tato doporučení

- Začlenění řízení migračních proudů do zahraniční politiky EU, uzavírání neadmisních dohod se zeměmi původu a tranzitu ilegálních imigrantů.
- Vypracování akčního plánu na boj s ilegální imigrací a obchodováním s lidmi.
- Vytvoření systému na výměnu informací v oblasti azylu a imigrace.
- Rozvoj společných procedurálních pravidel v oblasti azylu, přijímání imigrantů a slučování rodin.
- Rozvoj speciálních programů na boj proti diskriminaci a rasismu.

### **2.4.3. Summit v Seville - červen 2002**

Během španělského prezidentství se konal v červnu 2002 summit Evropské rady v Seville, který byl po Tampere druhým summitem, věnovaným výlučně oblasti justice a vnitřních věcí, ale jeho závěry byly ovlivněny vlnou antiimigračních postojů, jež se projevila na výsledcích voleb v několika evropských zemích v roce 2001 a 2002. Jedním z hlavních cílů summitu byla proto snaha o uklidnění veřejného mínění, v důsledku čehož se summit soustředil na témata boje proti ilegální imigraci a kontroly vnějších hranic. Důraz na boj proti ilegální imigraci dominoval jednáním o vztazích EU se třetími zeměmi, kde bylo navrhováno podmínit rozvojovou pomoc EU zemím původu imigrantů jejich spoluprací při readmisi ilegálních imigrantů. V závěrech se však nakonec objevilo kompromisní vyjádření, podle něž by nedostatečná spolupráce dané země při boji s ilegální imigrací mohla „narušit utvoření bližších vztahů mezi danou zemí a Unií.“<sup>23</sup> (bod 35)

Jakákoli budoucí spolupráce, spojenectví nebo dohoda s jakoukoli třetí zemí měla dále obsahovat klauzuli o spojeném řízení migračních proudů a o povinném přebírání ilegálních imigrantů. (bod 33)

V Seville byl dále dokončen časový plán pro společné akce, např. pro společné evropské pohraniční hlídky, a také zdůrazněna spolupráce se zeměmi původu a tranzitu imigrantů, zaměřená na redukci příčin, vyvolávajících migraci, a to na úrovni pracovní skupiny na vysoké úrovni pro migraci a azyl.

Závěrem byl vysloven požadavek, aby se i další předsednictví zabývala imigračními otázkami jako prioritními, zejména těmi, které se vztahují na ilegální imigraci a ochranu vnějších hranic

---

<sup>23</sup> <http://www.ecre.org/seville/sevconc.pdf>

EU. Zejména jižní členské státy, Itálie a Řecko, měly podle Rady reagovat na tento požadavek během svých předsednictví v roce 2003.<sup>24</sup>

#### **2.4.4. Summit v Thessalonikách - červen 2003**

Téma imigrace bylo ústředním bodem také během řeckého předsednictví a summitu v Thessalonikách<sup>25</sup>. Došlo zde ke shodě potřeby efektivnější ochrany vnější hranice EU proti ilegální imigraci a summit proto rozhodl o navýšení výdajů na jejich, jež měly v období 2004 - 2006 dosáhnout 140 milionů €.

S tím souvisel také návrh na založení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích, která se měla zabývat celkovou ochranou a kontrolou vnějších hranic a měla být činná od května 2005, se sídlem ve Varšavě.

Rada dále požadovala po Komisi vytvoření společného vízového informačního systému, založeného na biometrických datech, který by umožnil vydávání jednotných dokumentů pro příslušníky ze třetích zemí.

Na summitu se mluvilo také o vytvoření komunitárního mechanismu na posílení existující spolupráce mezi členskými státy při prosazování politik povinného návratu ilegálních imigrantů do jejich zemí původu.

Závěry summitu zdůraznily také potřebu rozvoje integračních politik s cílem integrace imigrantů na pracovním trhu, zajištění jejich přístupu ke zdravotním a sociálním službám a jejich zapojení v sociální a kulturní sféře.

Zopakována byla i potřeba rozvoje spolupráce se třetími státy, které jsou zeměmi původu a tranzitu imigrantů, zejména v oblasti uzavírání readmisních dohod.

#### **2.4.5. Smlouva z Nice**

Smlouva z Nice, která vstoupila v platnost 1. února 2003, nepřinesla v oblasti imigrační politiky žádné významné změny. Smlouva se soustředila pouze na rozšíření oblastí, na něž se měla vztahovat procedura většinového hlasování v Radě během přechodného pětiletého období.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Účelná ochrana hranic a řízení imigračních proudů patřily mezi klíčové body italského předsednictví ve druhé polovině roku 2003, které však v tomto směru nepřineslo výrazné výsledky.

<sup>25</sup><http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/2003-0620%20WMD%20declaration.pdf>

<sup>26</sup> [http://www.diplomacie.info/soubory/knihovna\\_dokumentu/NiceskaSmlouva.pdf](http://www.diplomacie.info/soubory/knihovna_dokumentu/NiceskaSmlouva.pdf)

Na mezivládní konferenci, která předcházela podepsání smlouvy, došlo k dohodě, že u vízové, azylové a přistěhovalecké politiky dojde k částečnému a odloženému přechodu na hlasování kvalifikovanou většinou<sup>27</sup> u těchto oblastí:

- Kontroly na vnějších hranicích (čl.62, odst. 2 (a) Smlouvy )
- Pohyb občanů třetích zemí ( čl. 62, odst. 3 Smlouvy), v roce 2004
- Azylová politika (čl.63, odst. 1 Smlouvy)
- Osoby pod dočasnou ochranou (čl. 63, odst. 2 (a) Smlouvy)

Na tyto oblasti se měla nově vztahovat také procedura spolurozhodování. Tato procedurální změna znamená dalekosáhlou rovnoprávnost Evropského parlamentu a Rady, kteří musejí o návrhu Komise dosáhnout shody, jinak nemůže být návrh přijat. Rada může jakýkoli akt zablokovat, ale jednotlivé státy již tuto pravomoc nemají. Tento postup posílil pozice Unie proti členským státům, které měly tendenci postup ve společné imigrační politice brzdit.

Rozhodování kvalifikovanou většinou se však nemělo týkat zásadních témat imigrační politiky, jako jsou "sdílení břemene" (čl. 63/2b) nebo podmínek vstupu a trvalého pobytu občanů třetích zemí (čl. 63/3a).

#### **2.4.6. Zhodnocení programu z Tampere**

Pětileté období, vyhrazené pro realizaci cílů Tamperského programu, skončilo 30. dubna 2004. Komise ve své hodnotící zprávě<sup>28</sup> konstatovala, že postup, jehož bylo dosaženo, jen jako částečnou komunitarizaci, neboť zejména u oblastí legální migrace, ať cestou pracovní migrace nebo slučování rodin, došlo ke komunitarizaci jen ve formě minimálních společných opatření. Většina opatření, jež se podařilo přijmout, souvisela především s potlačováním ilegální imigrace.<sup>29</sup>

Zachování tohoto funkcionalistického přístupu národních států k migraci pak dále podporoval procedurální model rozhodování. Během 5-letého období Tamperského programu musela Rada EU rozhodovat o právních normách v oblasti imigrační politiky až na výjimky

<sup>27</sup> S platností od 1. května 2004, nebo po přijetí legislativy Společenství se stanovením společných pravidel a základních principů.

<sup>28</sup> Sdělení Komise Radě a evropskému Parlamentu - Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje KOM/2004/0401. Komise dále uspořádala i veřejnou konzultaci o budoucnosti politiky vnitra a justice, tenkrát ještě s pracovním názvem Tampere II, viz [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/tampere\\_ii/news\\_contributions\\_tampereii\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/tampere_ii/news_contributions_tampereii_en.htm); [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/intro/docs/bilan\\_tampere\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/bilan_tampere_en.pdf)

<sup>29</sup> Tento vývoj kritizoval mimo jiné i UNHCR jako nevyvážený. <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/3c727eb04.pdf>



jednomyslně. Právě procedurální důvody označila Komise ve své zprávě za hlavní důvody pomalého postupu a byla vyjádřena naděje dalšího postupu v této oblasti v souvislosti s přechodem k hlasování kvalifikovanou většinou.

## 2.5. Haagský program

Po skončení programu z Tampere, zejména v souvislosti s jeho nepříliš pozitivními výsledky, bylo třeba stanovit další postup v utváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, k čemuž došlo na summitu Evropské rady v Bruselu ve dnech 4.-5. listopadu 2004. Byl zde schválen tzv. Haagský program, který byl plánem v oblasti utváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva během období 2005 – 2010. Opět se jednalo pouze o politický program, jehož závěry nebyly nijak právně závazné.

Zajímavé je, že v textu Haagského programu se téměř neobjevuje hodnocení pokroku v prosazování cílů, stanovených v Tampere a omezuje se na větu, že „I když ne všechny původní cíle byly dosaženy, bylo dosaženo rozsáhlého a koordinovaného pokroku“.<sup>30</sup>

Na rozdíl od Tampere kladl Haagský program z hlediska prostoru svobody, bezpečnosti a práva větší důraz na bezpečnost, přičemž i opatření řazené pod sekci svoboda souvisejí převážně s represí, prevencí a kontrolami. Program v tomto smyslu obsahoval také odkazy na terorismus a bezpečnost (vedle 11. září zmiňuje také útoky v Madridu z 11. března 2004) a na boj s mezinárodní kriminalitou (např. obchod s lidmi).

Haagský program byl na summitu prezentován jako přizpůsobení závěrů z Tampere těmto novým bezpečnostním podmínkám a Smlouvě o Ústavě pro Evropu, podepsané 29. října 2004 v Římě.

Lze říci, že EU se v Haagském programu poněkud odchýlila od přístupu k migraci programu z Tampere, který vnímal imigraci jako z principu pro EU pozitivní a do značné míry nepostradatelný fenomén a kladl v tomto smyslu důraz na efektivní řízení ekonomické migrace. Haagský program se oproti tomu zaměřil na zdůrazňování rizik migrace, což se stalo předmětem mnoha kritik. UNHCR např. poukazoval na to, že obávaná rizika migrace do určité míry právě z příliš represivního systému pramení. Upozorňoval také na to, že bezpečnostní aspekty jsou v programu jen nedostatečně vyváženy zmínkami o lidských právech.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf)

<sup>31</sup> [http://www.unhcr.bg/border\\_migration/200707-01\\_en.pdf](http://www.unhcr.bg/border_migration/200707-01_en.pdf)

Za hlavní praktický výsledek Haagského programu lze označit zavedení hlasování kvalifikovanou většinou za spolurozhodování Parlamentu u všech oblastí spadajících pod Hlavu IV prvního pilíře, kromě oblasti legální migrace. Tuto výjimku si prosadily některé národní státy, zejména Německo.<sup>32</sup>

.V červnu 2005 přijala Rada pro spravedlnost a vnitřní záležitosti akční plán pro implementaci Haagského programu<sup>33</sup> skrze specifická opatření, zejména přesné a okamžité prosazování legislativních nástrojů a jejich inkorporace do národního práva, jejich prosazování v praxi a stanovení nových cílů v rámci konkrétního časového rámce.

V rámci politik z oblasti azylu, imigrace, hranic a víz obsahoval akční plán tyto nejvýznamnější cíle:

- Společné zpracovávání žádostí o azyl v EU a mimo EU (2006), vytvoření společného evropského azylového systému se společnou procedurou a jednotným statutem pro ty, jimž je udělen azyl nebo ochrana (do roku 2009), rozvoj možností na využívání Evropského uprchlického fondu.
- Opatření pro příslušníky třetích zemí, kteří legálně pracují v EU, v souladu s požadavky pracovního trhu.
- Vytvoření evropského rámce, který by garantoval úspěšnou integraci migrantů do hostitelských společností.
- Partnerství se třetími zeměmi s cílem zlepšení jejich azylových systémů, zlepšení postupů v boji proti ilegální migraci a implementaci programů na přijetí ilegálních migrantů.
- Učinit Schengenský informační systém (SIS) operačním do roku 2007.
- Společná vízová pravidla (společná centra pro podávání žádostí, zavedení biometrických prvků ve vízovém informačním systému) včetně vytvoření vízového informačního systému (VIS)
- Přeměna Evropského centra monitoringu rasismu a xenofobie (EUMC) v Agenturu lidských práv a rozšíření jeho pravomocí
- Rámcový program solidarity a řízení migračních proudů během nové finanční perspektivy (2005)

---

<sup>32</sup> Již v Amsterdamské smlouvě bylo zmíněno, že Evropská rada má vyzvat Radu ministrů, aby nejpozději do 1. dubna 2005 zavedla hlasování kvalifikovanou většinou za spolurozhodování Parlamentu dle čl. 251 Smlouvy o ES ohledně většiny témat patřících do prostoru svobody, bezpečnosti a práva. (Čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES.)

<sup>33</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c\\_198/c\\_19820050812en00010022.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_198/c_19820050812en00010022.pdf)

- Zelená kniha o budoucnosti Evropského migračního systému (European Migration Network, 2005), návrh na zřízení Evropského migračního pozorovacího centra (*European Migration Observatory*)
- Monitoring správné transpozice právních nástrojů a jejich implementace do národní legislativy
- Zelená kniha o ekonomické migraci a předložení návrhu politiky ve věci legální migrace, včetně procedur přijetí (2005)
- Zřízení evropského rámce za účelem integrace příslušníků třetích zemí.
- Boj proti ilegální imigraci a jejím důsledkům jako je ilegální zaměstnávání, rozvoj efektivní politiky vyhoštění a repatriace ilegálních imigrantů na základě společných pravidel, bližší spolupráce a vzájemné technické podpory.
- Management vnějších hranic EU, rozvoj užívání biometrických údajů k posílení bezpečnosti cestovních dokumentů, povolení k pobytu, občanských průkazů atd.

## 2.6. Smlouva o Ústavě pro Evropu

Značné naděje vzbuzovalo v souvislosti s rozvojem společné imigrační politiky a další realizací cílů, stanovených Tamperským programem přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Ústavy sice nedává EU žádné nové větší pravomoci v oblasti svobody, bezpečí a spravedlnosti,<sup>34</sup> ale její schválení by napomohlo potřebnému urychlení rozhodovacího procesu v této oblasti. Smlouva ruší třípilířovou strukturu Evropské unie a zavádí pro prostor svobody, bezpečnosti a práva plně komunitární metody. Jedná se o tzv. sdílenou pravomoc, což znamená, že členské státy smějí upravovat v těchto oblastech jen ty otázky, které Unie neupravila nebo přestala upravovat – jinak má unijní úprava přednost.

Na rozdíl od současného stavu by podle Ústavy právní akty Unie v této oblasti podléhaly běžné schvalovací proceduře, kdy by měla Komise exkluzivní právo iniciativy a v Radě by se uplatňovalo hlasování kvalifikovanou většinou<sup>35</sup> za spolurozhodování Evropského parlamentu, což by přineslo i větší demokratickou kontrolu.

V případě přijetí Evropské ústavy by tedy pravomoci Unie v oblasti společné imigrační politiky výrazně vzrostly a jednotlivé státy by již neměly možnost blokovat přijetí jakéhokoli právního aktu.

<sup>34</sup> V rámci přípravy návrhu ústavní smlouvy EU se debatovalo i o možnosti posílit exekutivní rozměr evropské migrační politiky jmenováním zmocněnce pro oblast JVV, který by měl silnější pravomoci než současný Komisař, ale tato myšlenka nakonec nebyla do návrhu zahrnuta. <http://www.ceps.be/files/WE/EuBorders.pdf>

<sup>35</sup> S výjimkou několika specifických otázek, jako je spolupráce policie a rodinné právo, na něž by se i nadále vztahoval princip jednomyslnosti.

Poté, co byla Ústava odmítnuta referendy ve Francii a v Nizozemí na jaře 2005 zůstává otázka její další budoucnosti nejasná.

Komise se po neschválení Ústavy ve svém vyjádření<sup>36</sup> „Program pro občany, přinášející výsledky pro Evropu“ zavázala předložit návrhy s cílem zlepšit proces rozhodování mimo jiné v oblasti migrace, a to s využitím možností stávajících Smluv.

V oblasti migračních politik uvádí tyto priority:

- Zaměřit se na dodržování a podporu základních práv všech obyvatel EU a rozvíjet koncept občanství EU.
- Zlepšit ochranu hranic s integrovanějším systémem správy vnějších hranic, jenž by měl časem zahrnout i pohraniční stráž, působící podle společných evropských pravidel a postupů.
- Zefektivnit společný evropský azylový systém do roku 2010 s vyšší úrovní harmonizace kritérií a postupů.
- Koordinovat společnou migrační politiku tak, aby lépe zohlednila výhodnost integrace přistěhovalců a v rámci partnerství s třetími zeměmi řešila ilegální přistěhovalectví a obchodování s lidmi.

---

<sup>36</sup> KOM/2006/0211

### 3. IMIGRAČNÍ POLITIKA ITÁLIE

#### 3.1. Přeměna Itálie ze státu emigrantů v cílovou zemi imigrantů

Pro pochopení národních zájmů a potřeb Itálie, které ovlivňují její postoje v oblasti migrační politiky na evropské úrovni, je třeba se nejprve podrobněji seznámit s problémy, s nimiž se v oblasti imigrace potýká na domácí půdě a na vývoj její národní imigrační politiky.

Itálie má z hlediska přílivu imigrantů značně komplikovanou situaci v důsledku své geografické polohy – střežení námořních hranic je pro ni značně finančně i logisticky náročné, a proto se pro ni jeví společná evropská imigrační politika jako výhodná, zejména s ohledem na princip sdílení finančních nákladů a společného systému hlídek.

Itálie byla až do 60-tých let 20. století tradičním emigračním státem a velký příliv imigrantů se zde začal objevovat až od 80-tých let 20. století. Jednalo se z velké míry o ilegální imigranty nebo utečence z nedalekých konfliktních oblastí jako např. z bývalé Jugoslávie.

Přeměna Itálie v cílovou zemi imigrantů souvisela s širší mezinárodní migrační situací. Na přelomu 70-tých a 80-tých let 20. století začaly tradiční imigrační evropské státy zavírat před zahraničními pracovníky své hranice a zaváděly politiky přísných kontrol migračních proudů. Jedinou možností, jak se dostat do Evropy legálně, se tak stala cesta rodinného slučování či získání uprchlického statusu z humanitárních důvodů, což bylo obtížné. Výsledkem této situace byl proto růst počtu ilegálních imigrantů.

Itálie, které v té době chyběly právní nástroje na vyhoštění imigrantů a která v důsledku své geografické pozice měla problémy s kontrolou svých hranic, se proto stala logickým cílem imigrantů, přicházejících z celého světa. Dalšími faktory, které imigranty do Itálie lákaly, byl zvláště široký sektor neformální ekonomiky (různé odhady mluví o 25-40%) a mezery v rámci pracovního trhu u míst, které místní obyvatelé už nebyli ochotni vykonávat. Právě v těchto oblastech pak podle průzkumů imigranti nacházejí okamžité uplatnění, přičemž dochází i k rozvoji zcela ilegálního podnikání, řízeného samotnými imigranty (v současnosti je to zejména výroba a pouliční prodej ilegálních napodobenin značkového zboží či pirátských kopií hudebních nosičů).

V letech 1974-75 navíc Itálie prodělávala velký ekonomický růst, který se zde projevil výrazněji, než v jiných evropských zemích. V některých oblastech bylo možno mluvit o skutečném „hospodářském zázraku“ (zejména na severo-východě). Italský ekonomický růst nebyl výsledkem velkých podniků, ale ekonomického modelu malých a středních podniků, kde zároveň neformální ekonomika a ilegální práce hrály důležitou roli.

Příchod imigrantů tedy časově korespondoval i se vstupem Itálie mezi nejsilnější ekonomiky světa díky mimořádnému ekonomickému rozvoji, který se týkal zejména některých výrobních sektorů v určitých oblastech země, ale zároveň nesnížil význam neformální ekonomiky.

Na základě výše popsaných skutečností se Itálie řadí k tzv. Středomořskému modelu migračního státu, který je typický např. i pro Španělsko či Řecko.

V tomto modelu má migrace alespoň na začátku spontánní charakter, což znamená, že není řízena národními či lokálními autoritami a chybí zde dostatečná legislativa. Migrační politiky jsou zaváděny pomalu a nemají systematický charakter, neboť jejich cílem je řešit jen urgentní problémy. Absence propracované migrační politiky pak vede k dalšímu rozmachu ilegální migrace. Imigrační pracovní síly nenacházejí zpočátku uplatnění převážně v průmyslovém sektoru, ale motivem pro jejich příchod do Itálie jsou i specifické možnosti uplatnění na pracovním trhu v sektorech, pro něž je typické časté ilegální zaměstnávání cizinců (práce v domácnosti, rybářství, zemědělství a služby).

## **3.2. Vývoj italské imigrační politiky**

Ve vývoji italské imigrační politiky a legislativy lze vymezit několik fází.

### **3.2.1. Zákon 943/1986**

O začátku první fáze lze mluvit na počátku 80-tých let 20. století Tato první fáze se vyznačuje chybějící legislativou a imigračními proudy, přicházejícími zejména z Afriky, Asie, Latinské Ameriky za prací, kterou nacházeli jako pomocníci v domácnostech, pouliční prodejci či sběrači v zemědělství. V souvislosti s tím došlo také k posunu veřejného mínění od tolerance a zvědavosti ke strachu, netoleranci až k prvním aktům rasového násilí.

První imigrační zákon č. 943<sup>37</sup> z roku 1986 byl postaven na těchto principech: rovnost podmínek mezi pracovníky italskými a pracovníky z nečlenských zemí ES (čl. 1), právo na rodinné slučování (čl. 4), úprava procedur a předpokladů pro pracovní povolení (článek 8), a sankce vůči zaměstnavatelům a individuům, podporujícím ilegální migraci (čl. 12). Zákon však neobsahoval žádná pravidla, která by upravovala integrační procesy, byl totiž ještě inspirován představou, že migrace je pouze omezeným a přechodným fenoménem. Zákon

---

<sup>37</sup>Přijetí zákona č. 943 „Pravidla, týkající se zaměstnávání a podmínek migračních pracovníků z nečlenských států EU a proti ilegální migraci“ bylo pro Itálii nutným krokem, neboť musela implementovat úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 143, datující se zpět do 1975, kterou Itálie již ratifikovala zákonem č. 15810 z roku 1981. Podepsáním konvence sledovala Itálie trend ostatních států Evropského společenství – šlo o politické opatření, mající za cíl ochranu italských emigrantů, spíše než imigrantů z jiných zemí v Itálii.

dále zachoval stará nařízení ze zákona z roku 1931, týkající se vstupu a pobytu cizinců. a repatriace. Nově naopak ustanovil již druhou legalizaci ilegálních imigrantů.<sup>38</sup>

Byly také ustaveny první veřejné agentury pro koordinaci a monitoring migrace: v rámci ministerstva práce byla ustavena speciální rada pro problémy, týkající se pracovníků z nečlenských států EU a jejich rodin, a při ministerstvu zahraničí byla zřízena rada na podporu bilaterálních smluv se zeměmi původu imigrantů. Obě rady však po vstupu zákona v platnost fungovaly pouze 4 roky, což jen dále ukazuje, že otázce imigrace nebyl přiznán dostatečný význam.

Mezitím v období mezi listopadem 1988 a prosincem 1989 provedla první komise pro ústavní záležitosti italské poslanecké sněmovny „Průzkum o podmínkách cizinců v Itálii a fenoménu rasismu“, který upozornil na omezení nově schválených zákonů. Některá z těchto omezení byla dána za vinu samotnému zákonu, zatímco ostatní neefektivnosti státních orgánů.<sup>39</sup>

### 3.2.2. Zákon Martelli

Druhé období, mezi roky 1990 – 1996, charakterizují změny v původu a typologii migračních proudů - více imigrantů přicházelo hlavně z Balkánského regionu, mezi nimi i mnoho Romů. Korespondovalo to s novým utvářením východní Evropy po pádu Berlínské zdi a válce v bývalé Jugoslávii, s implementací nových opatření jako byla povolení ke vstupu z humanitárních důvodů pro obyvatele bývalé Jugoslávie v roce 1992, a s rostoucí netolerancí italské populace vůči novým příchozím.

Itálie v této době také procházela hlubokou politickou krizí, která znamenala zánik dvou hlavních politických stran – křesťanských demokratů a socialistů – díky korupčnímu skandálu „čisté ruce“ (*mani pulite*) a vznik nových stran, které se k imigraci stavěly negativně (Národní aliance a Liga severu).

Zároveň ale již došlo k přijetí skutečnosti, že imigrace není jen přechodným jevem, ale fenoménem, jenž je třeba řídit a regulovat. V tomto ohledu byl zjevný evropský vliv poté, co Itálie podepsala v roce 1990 Schengenskou dohodu, která si vyžadovala strukturální změny na hraničních přechodech, v procedurách vydávání víz prostřednictvím společných opatření a pravidel, týkajících se pobytu zahraničních občanů a uspíšil tak přípravu nového zákona.

---

<sup>38</sup> První legalizace byla v Itálii vyhlášena oběžníkem ministerstva práce v roce 1982, přičemž ji tehdy využilo 1982 imigrantů. Na základě zákona 943 legalizovalo svůj statut zhruba 120.000 osob.

<sup>39</sup> Jako nejzřetelnější nedostatek byla shledána absence opatření, týkajících se osob samostatně výdělečně činných a zastaralost pravidel pro vstup a pobyt imigrantů kvůli nedostatku vhodných regulačních, organizačních a finančních nástrojů. Dalším impulsem pro představení nového zákona bylo zabití jihoafrického uprchlíka v létě 1989, načež civilní i katolické organizace svolaly velké demonstrace na jeho památku, přičemž požadovaly nová opatření ve věci imigrace.

Zákon 39/1990, známý jako zákon Martelli podle levicového ministra, který prosadil jeho schválení, byl prvním zákonem, který po 70 letech upravoval vstup a pobyt občanů z nečlenských zemí EU a současně inicioval novou legalizaci zhruba 250.000 imigrantů.

Významné změny zavedl také v oblasti povolení ke vstupu do země za účelem práce – zákon ustavil, že vláda má v tomto směru připravit každoroční plán. Při plánování imigračních proudů neměla vláda uvážit pouze potřeby italské ekonomiky a kapacity přijetí italské společnosti, ale také počet žádostí o povolení k pobytu z pracovních důvodů, o něž požádali cizinci, kteří již vlastnili povolení k pobytu jiného typu (např. turistické). Tento standard nebyl ale většinou aplikován. První výnosy o imigračních proudech, které byly přijaty na základě zákona Martelli, nestanovily žádná kvantitativní omezení pro vstup do Itálie. Umožnily pouze nové vstupy na základě rodinného slučování a zásady jmenovitého najímání podle článku 8 zákona 943/86.

Vzhledem k tomu, že najímání zahraničních pracovníků bylo podmíněno nedostatkem italských pracovníků, legální vstup zahraničních pracovníků do Itálie z pracovních důvodů byl prakticky blokován, což mělo za důsledek nárůst ilegální migrace. Ani represivní opatření v podobě repatriace nedokázalo této situaci zabránit. Zákon Martelli uplatňoval repatriaci totiž jen v extrémně závažných případech a odvolání se proti rozhodnutí o repatriaci u regionálního soudu ji až do konečného rozhodnutí pozastavilo.

Zákon byl uplatňován pouze částečně a setkával se s překážkami zejména kvůli své povaze nouzového opatření. Detailní předpisy jednotlivých soudních institucí v oblasti vstupních víz či povolení k pobytu se odkazovala na pravidla či opatření učiněná různými autoritami bez jakékoli vzájemné koordinace.

Zákon se ukázal jako zcela nedostatečný pro řešení problémů v oblasti imigrace v Itálii, a to jednak kvůli nedostatku vládní koordinace různých úřadů, zabývajících se otázkami imigrace, a i z důvodu rozhodnutí zastavení legálních vstupů, což vedlo k nárůstu problémů s ilegální imigrací.

Během následujících let byl zákon Martelli často upravován a některé z těchto úprav se staly zákonnými vyhláškami. Jiné byly naopak použity k modifikacím textu zákona. Padaly mnohé stížnosti na neefektivnost těchto úprav, avšak návrhy se často ani do parlamentu nedostaly.<sup>40</sup> Různé mezery Zákona Martelli (například v oblasti repatriace) se projevíly při jeho

---

<sup>40</sup> Bolaffi (1996), s. 39



implementaci a zákon tak způsobil nárůst dalších nouzových opatření, mezi nimi další legalizaci v roce 1995<sup>41</sup>, která umožnila legalizovat statut dalších 250.000 imigrantů.

### 3.2.3. Zákon Turco – Napolitano

Třetí období, mezi roky 1996 – 2001, bylo charakteristické usazením mnoha imigrantů v Itálii. Stále více dětí cizinců také vstupovalo do italských škol a do Itálie přicházelo více cizinek v rámci slučování rodin, a to navzdory značně restriktivní legislativě v této oblasti. Itálie se s 1.500.000 trvale usídlenými cizinci zařadila mezi imigrační státy. Také rozdělení imigrantů v rámci pracovního trhu bylo stále diverzifikovanější.

V polovině 90-tých let vedl nárůst ilegální migrace a zločinnosti k zavedení kvót na počet povolených vstupů cizinců do Itálie. Středo-levá vláda, která nastoupila v roce 1996, se v souvislosti s tímto vývojem rozhodla schválit nový, restriktivnější imigrační zákon.

Schvalování nového migračního zákona provázely dlouhé a komplikované parlamentní debaty, během nichž byl výrazně pozměněn, a to na úkor nejinovativnějších částí textu. Ke konečnému schválení pak došlo v roce 1998.

Zákon 40/1998, zvaný Turco-Napolitano, byl založen na třech bodech: boji proti ilegální migraci, regulaci ekonomické migrace a integraci dlouhodobě usazených cizinců. Ve snaze o snazší přijetí zákona do něj nebyla zahrnuta oblast azylu, kterou měla upravovat oddělená norma.

#### • **Boj proti ilegální migraci**

Kromě historicky již páté legalizace, představil zákon Turco-Napolitano významná zlepšení technických a právních nástrojů na kontrolu migračních proudů a zabraňování ilegální migraci. Nově byla zřízena detenční střediska pro ilegální imigranty, kteří měli být vyhoštěni (Čl. 14), proti čemuž se objevily protesty a obvinění z neústavnosti.

Prioritou se také stalo uzavírání neadmisních dohod se zeměmi původu imigrantů, nebo zeměmi tranzitu. Stimulem pro uzavření dohod měl být buď příslib financování pohraniční policie v signatářských zemích, nebo plány na vzájemnou ekonomickou spolupráci či stanovením speciálních preferenčních kvót na roční vstupy imigračních pracovníků z daných zemí do Itálie.

---

<sup>41</sup> Legalizace ilegálních imigrantů je v Itálii tradiční součástí reformy imigrační politiky. Každá změna v imigrační legislativě od roku 1986 – ve zhruba 4-letých intervalech – byla doprovázena masovou legalizací, a to i přesto, že každá z vlád prohlašovala, že se jedná o legalizaci poslední. Je také tradicí, že v letech po ní následujících vlády obecně popírají, že by mohlo k nějaké další legalizaci dojít.

- **Ekonomická migrace**

Zahraniční pracovníci byli najímáni na základě každoročně stanoveného maximálního počtu zahraničních pracovníků, jejichž vstup může být schválen.

Zahraniční pracovník mohl být zaměstnán na základě žádosti zaměstnavatele, ale cizincům bylo umožněno vstoupit do Itálie i bez pracovní smlouvy s cílem najít si zaměstnání na místě na základě tzv. mechanismu sponzorství, kdy italský občan nebo cizinec, usídlený legálně v Itálii, této osobě garantoval svou podporu po dobu jednoho roku a zaručil se za něj. Toto nové opatření mělo velkou podporu části vládní koalice a i odborníci je hodnotili kladně, ale přesto mu v rámci ročních kvót nebyl dán dostatečný prostor. V praxi dále najímání zahraničních pracovníků a mechanismus nabídky a poptávky imigrační práce komplikovaly byrokratické obtížemi, provázející vstup imigrantů, a proto jich nadále většina přicházela do země ilegálně.

- **Integrace**

Integrační politiky, jež předvídal zákon Turco-Napolitano na celostátní úrovni, nebyly ve skutečnosti v praxi uplatněny. Středo-levá vládní koalice se neodvážila k prosazování příliš proimigračně laděné politiky, neboť se obávala reakce veřejnosti, která byla vůči imigraci a imigrantům naladěna spíše nepřátelsky.

Přes přiznání plnosti občanských práv a částečně práv sociálních imigrantům s povolením k pobytu zůstávala jejich politická práva velmi omezena. Právo cizinců s trvalým povolením k pobytu volit v místních volbách, obsažené v původním návrhu zákona bylo totiž následně vyškrtáno během parlamentních debat, čímž tak byl zákon zbaven své nejnovativnější části. Provádění integračních politik bylo přesunuto na lokální autority, což vedlo k velké různorodosti těchto politik, což způsobila nestejná efektivnost veřejné administrativy a různá účast nestátních aktérů.

Celkově lze říci, že pokus o rozvoj účinných integračních politik selhal.

### **3.2.4. Zákon Bossi - Fini**

Téma imigrace bylo následně zpolitizováno během volební kampaně v roce 2001, kdy se z něj stalo významné volební téma, které využila středo-pravá koalice ke kritice středo-levé vládní koalice a ve volbách ji porazila.

Nová vláda, vedená Silviem Berlusconiem, následně připravila nový imigrační zákon 189/2002, jehož podoba byla do značné míry politickým ústupkem extremistickým postojům koaliční straně Liga severu<sup>42</sup> a byl proto vzápětí stoupenci levice obviněn z neústavnosti.

Nutno zmínit, že stejně tak i Liga severu dříve iniciovala referendum o zrušení zákona Turco-Napolitano. Přestože se podařilo shromáždit dostatečný počet podpisů, Ústavní soud nakonec Bossiho návrh v roce 2000 odmítl, a to zejména proto, že zrušením zákona by Itálie nevyhověla závazkům Schengenské mezinárodní smlouvy a Amsterodamské smlouvy.

Návrh referenda s cílem zrušit tento zákon ale předznamenal začátek politického vlivu Ligy severu, provázeného symbolickými politickými akcemi a extrémistickými vystoupeními, které líčily imigraci jako nositele kriminality a muslimské imigranty jako hrozbu pro italskou kulturní a náboženskou identitu. Tato propaganda však spolu s médii, která v souvislosti s imigrací předkládají ustálené spojení s chudobou a kriminalitou, dokázala negativně ovlivnit veřejné mínění.<sup>43</sup>

Kromě Umberta Bossiho se na přípravě zákona podílel i Gianfranco Fini, lídr postfašistické strany Národní aliance, která však byla ve svých postojích vůči imigrantům poněkud zdrženlivější.

Zákon Bossi-Fini se soustředil na boj proti ilegální imigraci, a to na úkor efektivního řízení migračních proudů a integrace cizinců v Itálii. Jak však ukázala praxe, zpřísněná opatření nového zákona naopak další nárůst ilegálních vstupů imigrantů podporovala.<sup>44</sup>

## **Hlavní body zákona Bossi - Fini**

### **• Povolení k pobytu**

Došlo k redefinici povolení k pobytu, které bylo nově udělováno pouze na základě již předem sjednané pracovní smlouvy a předložení tzv. „pobytové smlouvy“, již cizinec sestavuje společně se zaměstnavatelem, který musí pro zaměstnance zajistit ubytování a nést náklady za jeho návrat do země původu. Byl zrušen mechanismus tzv. sponzora, díky němuž mohli imigranti vstoupit do země i bez předem zajištěného pracovního místa.

Vstup za účelem výkonu práce byl dále omezen jen na případy, v nichž zaměstnavatel výslovně vyžaduje daného pracovníka. Jednotný imigrační úřad, vydávající povolení, musí

---

<sup>42</sup>Tento radikální postoj k imigraci a volba fundamentalismu patřil mezi hlavními body volebního spojení mezi Berlusconiem a lídrem Ligy severu, Umbertem Bossim, které dalo vzniknout středo-pravé koalici se jménem „Dům svobod“.

<sup>43</sup>Barbagli, (2000), s. 43

<sup>44</sup>idem

také ověřit, že žádný italský pracovník na celém teritoriu státu není ochoten danou práci vykonávat, a až poté vydá povolení zahraničnímu pracovníkovi.

Maximální doba platnosti povolení k pobytu byla zákonem zkrácena na 2 roky v případě pracovní smlouvy na dobu neurčitou a může dojít k prodloužení opět maximálně o 2 roky. Po 6 letech (oproti předchozím 5) legálního pobytu v Itálii existuje možnost udělení povolení k trvalému pobytu. Nezaměstnaní cizinci musejí nalézt zaměstnání během 6 měsíců (oproti dosavadnímu roku), jinak jim hrozí deportace.

- **Slučování rodin**

Oproti původní úpravě došlo k omezení kategorií osob, na něž se může sloučení uplatnit. Cizinci, kteří mají povolení k pobytu, které je platné po dobu alespoň jednoho roku, mohou v rámci slučování rodin požádat o sloučení s manželem/manželkou; nezletilými dětmi; dospělými dětmi, které závisí ze zdravotních důvodů na svých rodičích; rodiči, kteří jsou nesoběstační a nemají jiné potomky; a to za podmínky, že disponují odpovídajícím ubytováním a jsou schopni zajistit na každého člena rodiny příjem ve výši sociální podpory.

V případě rozluky, rozvodu či smrti cizince, který žil v Itálii a inicioval sloučení a v případě dětí, které dosáhnou zletilosti, může být povolení k pobytu přeměněno v povolení k pobytu pro pracovníky či učně.

- **Občanství**

Cizinci italského původu mohou po 3 letech legálního pobytu v Itálii požádat o italské občanství. Pro ostatní příslušníky třetích zemí je podmínkou 10-letý legální pobyt.

- **Boj proti ilegální migraci a vyhoštění**

Oproti zákonu Turco-Napolitano došlo ke zpřísnění represivních opatření a byla posílena represivní povaha opatření, což se stalo předmětem kritiky levice i humanitárních organizací. Zákon vyhradil 6,4 milionů € na zřízení detenčních center pro imigranty v zemích původu.

- **Legalizace**

Na základě zákona Bossi-Fini mohli cizinci, pobývající a pracující v zemi ilegálně, zažádat o legalizaci svého pobytu. Do února 2004 získalo povolení k pobytu celkem 634.728 ilegálních

imigrantů.<sup>45</sup> Liga Severu kladla hlavní důraz na to, pomoci svým voličům legalizovat jejich pomocníky v domácnosti. Zjevný rozpor mezi přísnějšími podmínkami pro vstup a rozsáhlou legalizací byl vysvětlen tím, že za širokou přítomnost ilegálních imigrantů mohou chyby předchozích levicových vlád.

- **Azyl a uprchlíci**

Žadatelé o azyl jsou umístěni do speciálních identifikačních center. V případě, že uchazeč centrum opustí, jeho žádost je posuzována jako vzata zpět. Míra přiznání azylu patří k nejnižším ze členských zemí EU.

Nezletilí uprchlíci, hned jak dosáhnou plnoletosti po minimálně 3-letém pobytu v Itálii a úspěšné účasti na integračních programech po dobu minimálně dvou let, získávají povolení k pobytu za účelem výkonu práce či vzdělání.

- **Vtahy ke třetím zemím**

Na rozdíl od zákona Turco-Napolitano, který zavedl princip vyšších vstupních kvót pro země, které se zavázaly bojovat proti ilegální imigraci, zákon Bossi-Fini představil opačný princip omezení počtu vstupů u imigrantů, přicházejících za prací ze zemí, které se k výše uvedenému nezavázaly.

- **Nová levicová vláda**

Za počátek zatím poslední, současné, fáze v oblasti vývoje imigrační politiky v Itálii lze označit vítězství středo-levé koalice *L'Unione* v parlamentních volbách na jaře 2006. Nová vláda premiéra Prodiho ohlásila přípravu nového imigrační zákon, který by měl vycházet z minulého zákona Turco-Napolitano a odpovídat přístupu EU.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> V Itálii mají legalizace tradici i v jiných oblastech - došlo k mnohým daňovým legalizacím, legalizacím ilegálních zaměstnanců i legalizacím ilegálně postavených budov. V tomto směru je v Itálii rozlišení mezi trestným činem a přijatelnou reakcí na celkově neefektivní administrativní postupy poměrně nejasné. Většina politických představitelů, čelících široce rozšířené ilegalitě, preferuje vinit systém pravidel spíše než ty, kteří jej porušují, zvláště když to zároveň umožňuje profitovat ze speciálních legalizačních poplatků.

<sup>46</sup> [www.dsonline.it/stampa/documenti/print.asp?id\\_doc=31196](http://www.dsonline.it/stampa/documenti/print.asp?id_doc=31196);  
[www.dsonline.it/allegatidef/programma\\_def\\_unione31347.pdf](http://www.dsonline.it/allegatidef/programma_def_unione31347.pdf)

### 3.3. Postoj italské politické scény k evropské imigrační politice

Italské obyvatelstvo podporuje evropskou integraci již od jejího počátku a evropským institucím vyjadřuje obecně větší důvěru než domácím politikům. Italští politici na evropské úrovni iniciovali tradičně také mnohé iniciativy, směřující k další integraci.<sup>47</sup>

V první fázi europeizace imigrační politiky, kdy převažoval funkcionalistický přístup, nezahrnující integraci, se progresivnější strany snažily omezit vliv opatření, vyjednaných na nadnárodní úrovni, ve jménu otevřené sociálnědemokratické tradice a ústavních principů. Naopak konzervativní strany, které jsou vůči imigraci tradičně více uzavřené, se evropským politickým postupům přizpůsobily.

S přesunem migrační politiky pod komunitární pravomoc a rozvojem prointegrační vnímání, ovšem za současného zachování důrazu na boj proti ilegálnosti, došlo ke změně a strany progresivního typu se začaly s novou evropskou vizí více stotožňovat, zatímco konzervativní strany naopak distancovat.

Přesto lze však říci, že strany z obou částí italského politického spektra další rozvoj společné imigrační politiky podporují, přestože kladou různý důraz na její jednotlivé aspekty. (Obecně lze v tomto směru říci, že pravicové strany v Itálii spíše zdůrazňují národní zájmy, zatímco levice vystupuje více proevropsky.<sup>48</sup>)

I bývalá vládní pravicová koalice Silvia Berlusconiho, přestože se její zahraniční politika obecně spíše než k evropské spolupráci přiklání ke spolupráci transatlantické, vyjadřovala podporu společné evropské politiky v oblasti migrace. Současně však zdůrazňovala, že je třeba zachovat silnou pozici jednotlivých států.<sup>49</sup> Levicové strany tradičně kladou větší důraz na lidský aspekt migrace a na integrační programy. Pravicové strany naopak přistupují k imigraci v první řadě z hlediska bezpečnosti národního státu, což mělo souviset s rostoucí mírou kriminality a usilují o regulaci migrace v závislosti na potřebě italského pracovního trhu.

Největším požadavkem na EU z italské strany je dlouhodobě evropská spolupráce při kontrole vnějších hranic, spolupráce v boji proti ilegální imigraci a princip sdílení břemene (*burden-*

<sup>47</sup> Např. iniciativa ministrů zahraničí Genscher –Kolombo z roku 1981 s požadavkem vytvoření Evropské unie a evropské politické spolupráce. Významná byla také iniciativa ministrů zahraničí Agnelliho a Kinkela v rámci jednání o Amsterodamské smlouvě v roce 1995, jejímž výsledkem byla standardizace procesu spolurozhodování.

<sup>48</sup> Výjimkou je v tomto směru extrémně levicová strana Rifondazione comunista, která se od evropského modelu nadále distancuje pro jeho malý důraz na integraci.

<sup>49</sup> Vláda Berlusconi II v oblasti evropské politiky nijak nevyomezila své jasné cíle a priority. Její pozici je tedy možno odvozovat převážně z konkrétních postojů. Obecně se však hlásila k evropské integraci a měla zájem na EU především coby na hospodářském prostoru. (Caciagli – Italien und Europa)

*sharing*), což je způsobeno trvalými migračními tlaky (zejména ze strany ilegálních imigrantů), jimž musí Itálie čelit kvůli své dlouhé pobřežní hranici.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> [www.interno.it](http://www.interno.it) Rapporto annuale sullo stato di sicurezza in 2005

## 4. IMIGRAČNÍ POLITIKA POLSKA

Situace v Polsku se oproti Itálii značně liší, neboť v Polsku dosud není otázka imigrace v důsledku relativně nízkého počtu imigrantů<sup>51</sup> vnímána jako naléhavý politický problém, a proto zde zatím nedošlo k širší politické či společenské diskusi o podobě budoucí imigrační politiky a jejích prioritách.

Na rozdíl od italské imigrační politiky, která se vyvíjela organicky a nezávisle na ostatních zemích, je situace v Polsku zcela opačná, neboť na úprava polské migrační politiky byla zásadně ovlivněna požadavky Evropské unie v rámci polského přístupového procesu. Vzhledem k tomu, že Polsko po svém přistoupení střezí nejdelší část východní hranice EU, požadavky EU se týkaly především bezpečnostního hlediska.

Podoba polské migrační legislativy se také stala předmětem kritiky mnoha odborníků, podle nichž dostatečně nezohledňuje polské národní zájmy.<sup>52</sup>

Začlenění Polska do mezinárodních migračních vztahů v Evropě na počátku 90-tých let bylo postaveno na třech bodech:

- Spolupráce v oblasti bezpečnosti
- Připojení se k režimu ochrany uprchlíků, založeném na Ženevské úmluvě
- Podpis readmisních dohod

### 4.1. Bezpečnostní hledisko migrace na počátku 90-tých let

Konec studené války a pád Berlínské zdi měly za výsledek nový geopolitický řád v Evropě. Polsko, stejně jako ostatní země střední a východní Evropy, stálo před úkolem provedení ekonomické transformace a nalezení místa v systému mezinárodních vztahů v Evropě, s cílem zajištění své bezpečnosti a ekonomického růstu.

Jedním z prvních důsledků přelomu v roce 1989 v oblasti migračních proudů byla liberalizace pasového zákona, jehož výsledkem bylo prudké zvýšení počtu hraničních přechodů, a to jak ze strany polských občanů, tak i cizinců, zejména občanů bývalého Sovětského svazu.

Náhly příliv cizinců, přicházejících do Polska, nebo přes něj směřujících dále na Západ, zastihl Polsko nepřipravené, neboť mu chyběla zkušenost s imigrací, legislativa, která by tuto

<sup>51</sup> Podle sčítání z roku 2002 žilo v Polsku kolem 49.200 registrovaných cizinců, tj. zhruba 0,1% celkové populace

<sup>52</sup> Iglicka (1997), s. 53



oblast dostatečně upravovala<sup>53</sup>, a také finanční prostředky pro vytvoření vládních struktur, příslušných pro oblast migrace.

Za nejdůležitější faktor vývoje polské migrační politiky na počátku 90-tých let lze označit bezpečnostní hledisko, a to i v důsledku tlaku veřejného mínění, které po státních orgánech požadovalo především zajištění bezpečnosti. Tento přístup se shodoval s evropskou tendencí zdůrazňování bezpečnostního hlediska mezinárodní migrace, která v 90-tých letech začala být vnímána jako jedna z nových bezpečnostních hrozeb.

Polská spolupráce se západními státy v oblasti migrace začala v rámci mezinárodní spolupráce procesu Berlín – Budapešť, který byl zahájen mezivládní konferencí v Berlíně v roce 1991 o boji s ilegální imigrací, a pokračoval v rámci Vídeňského procesu, který začala Vídeňská konference. Tato mezivládní setkání byla prvními fóry, na nichž se západní a východní země setkaly, aby diskutovaly o společných problémech ilegální migrace a ilegálním obchodování s lidmi. Spolupráce byla přirozeným důsledkem mezinárodního charakteru nových bezpečnostních výzev a společného úsilí zajistit bezpečnost. Západní státy se rovněž obávaly masového přílivu osob z Východu, prchajících před destabilizací v post-sovětských republikách, přičemž polská dlouhá a špatně chráněná hranice s bývalými sovětskými republikami, bezvízový režim s těmito státy a časté vzájemné kontakty tyto obavy dále posilovaly.

#### **4.2. Azylové právo a právní postavení uprchlíků**

Polsko bylo z hlediska azylových proudů do roku 1989 zemí, kde převažovalo vysílání žadatelů o azyl nad jejich přijímáním. Změnu představoval rok 1990, kdy narůstala azylová krize v téměř všech západoevropských státech a počty žadatelů o azyl zde prudce stouply.

Zejména Švédsko mělo zájem na tom, zastavit příliv uchazečů o azyl, který do jejich země dlouhodobě směřoval přes Polsko. V 80-tých letech nebylo jejich navracení do Polska z politických důvodů možné, což se však po roce 1989 změnilo a Švédsko začalo uprchlíky do Polska navracet. Polské úřady však nebyly na přijetí navracených uprchlíků připraveny ani z hlediska finančních zdrojů, ani materiálního zázemí. Přestože se nejednalo o velké počty, stabilní příliv uprchlíků do Polska svědčil o potřebě ustavit stabilní finanční systém, který by nebyl založen jen na jednorázových finančních dotacích vlády, a jasném rozdělení kompetencí mezi vládními institucemi.

---

<sup>53</sup> Imigraci upravoval pouze zastaralý Zákon o cizincích z roku 1963, který jen zběžně definoval podmínky pro vstup cizinců do země, vnitřní pohyb a odjezd a nebyl vyhovující z hlediska nové migrační situace.

V listopadu 1990 byla ustavena vládní Komise pro záležitosti uprchlíků a zmocněnec ministerstva vnitra pro uprchlické záležitosti. Polská vláda rovněž vyjednávala se Švédskem o finanční spoluúčasti na nákladech za pobyt navracených uchazečů o azyl v Polsku.

Na základě tlaku západních států a UNHCR, s nímž začalo v oblasti uprchlíků spolupracovat, následně Polsko přistoupilo k Ženevské úmluvě, která se pak stala základem pro další rozvoj uprchlického práva v Polsku. Obecná opatření této úmluvy byla začleněna do polského cizineckého zákona a také ústavní úprava azylu byla následně změněna. Otevření styčného úřadu UNHCR v Polsku v únoru 1992 a přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) v roce 1993 bylo završením začlenění Polska do mezinárodního systému ochrany uprchlíků.

Počty žadatelů o azyl v Polsku přesto zdaleka nedosáhly čísel jako v západoevropských státech a ve většině případů byly navíc žádosti o azyl zrušeny, nebo pro uchazeče o azyl bylo Polsko jen tranzitní zemí při jejich cestě na Západ, přestože nejprve požádali o statut uprchlíka v Polsku.

#### **4.3. Readmisní dohody**

V březnu 1991 podepsalo Polsko readmisní dohodu se zeměmi Schengenské skupiny. Na jejím základě zrušily Schengenské země vízové požadavky pro polské občany, ale Polsko se muselo zavázat k tomu přijmout zpět své občany a příslušníky třetích zemí, kteří přes Polsko ilegálně vstoupí do Schengenského prostoru. Tato dohoda se později stala rovněž podkladem pro doporučení Rady o podobě readmisních dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi, přijatém 24.7. 1995 z německé iniciativy.<sup>54</sup>

Velmi důležitá dohoda byla podepsána mezi Polskem a Německem v Bonnu 7.května 1993 o spolupráci při boji proti negativním důsledkům migrace (v platnost od 1. června 1993), která pozměnila obecnou dohodu se Schengenskými státy. Dohoda byla důležitým signálem rozvoje zvláštních vztahů a zvláštní spolupráce mezi Polskem a Německem v imigračních otázkách, přičemž obě země měly na tomto zvláštním vztahu zájem. Polsku byl dohodou přiznán statut bezpečné třetí země, a proto osoby, které přišly do Německa ilegálně přes polské území a požádaly zde o azyl, měly být navraceny zpět do Polska. Výjimka byla učiněna u osob, které požádaly o azyl předtím, než nový německý azylový zákon vstoupil v platnost, u osob, které pobývaly v Německu po dobu nejméně 6 měsíců se souhlasem německých autorit, a u osob, které vstoupily do Německa legálně a až pak se jejich statut stal

<sup>54</sup>Úřední věstník C 274, 19/09/1996 P. 0025 - 0033

ilegálním. Limit na readmisi pro rok 1993 byl stanoven na 10.000 osob. Německo navíc souhlasilo s přijetím některých osob v případě náhlého masového přílivu imigrantů na polské území.

Polsku byla poskytnuta kompenzace za náklady spojené s readmisí ve výši 120 milionů německých marek, která měla sloužit na rozvoj pohraniční a azylové infrastruktury v Polsku.

Polsko se podpisem dohody stalo první ze zemí střední a východní Evropy, která přijala statut bezpečné třetí země a závazky s tím spojené.<sup>55</sup>

Existují odlišné interpretace výsledků této dohody. Jednak, že pro Polsko byla úloha sanitárního kordonu pro západní země zátěží a bylo nuceno rychle se adaptovat na přeměnu ze země, z níž uprchlíci pocházejí, nebo přes níž jen procházejí na zemi, která uprchlíky přijímá. Jiný přístup však viděl zesílenou spolupráci Polska s Německem a z ní plynoucí významné investice do hraniční infrastruktury jako významnou z hlediska budoucího členství Polska v EU a jeho roli při střežení východní hranice EU.

Podpis dohody s Německem byl následován téměř bezprostředním uzavřením readmisních dohod mezi Polskem a jeho sousedy<sup>56</sup> a mezi členskými státy EU a zeměmi střední a východní Evropy. Polsko ve výsledku podepsalo readmisní dohody se všemi svými sousedy kromě Běloruska a Ruska, a to i přes značné úsilí které v tomto směru vynaložilo.

Důsledkem readmisních dohod bylo také znovuzavedení vízové povinnosti s mnoha zeměmi, s nimiž mělo Polsko původně bezvízové styky, např. s Jugoslávií v červnu 1993 v důsledku navrácení 412 osob jugoslávského původu Švédskem a Dánskem.

#### **4.4. Nejvýznamnější změny polského migračního práva v letech 1989 – 2004**

Přestože po roce 1989 byly určité snahy o ustavení konzultativních orgánů, které by vypracovaly strategii a vizi polské migrační politiky, k žádné její formulaci v podobě oficiálního dokumentu nedošlo. Politický vývoj a záměry v oblasti polské migrační politiky je proto možno analyzovat pouze na základě změn, k nimž došlo v migrační legislativě.

Po převratu v roce 1989 přetrvával v Polsku nadále cizinecký zákon z roku 1963<sup>57</sup>, který nevyhovoval rychle se měnící situaci. K jeho první změně došlo začleněním opatření

<sup>55</sup> Dohoda měla velký význam i pro Německo, neboť až po jejím podpisu souhlasila SPD se začleněním nového článku 16a do německé ústavy, který omezil právo na azyl těch osob, které přicházejí ze zemí Evropského společenství, ze země, která patří k Ženevské úmluvě a z dalších „bezpečných třetích zemí“ a pomohl tak přetíženému azylovému systému.

<sup>56</sup> Polsko uzavřelo readmisní dohody s Českou republikou (10. květen), Ukrajinou (24. květen), Slovenskem (2. červen), Rumunskem (24. červenec), Bulharskem (25. srpen)

<sup>57</sup> Sbírka zákonů z 1963, č. 15, část 77.

Ženevské úmluvy do polské legislativy<sup>58</sup>. Zákon následně prošel ještě několika změnami, ale ani ty nebyly dostatečné z hlediska snah o vstup do EU a usnadnění mezinárodních pohybů osob za současného omezení jejich negativních důsledků, a proto v letech 1992 – 97 probíhaly přípravy nového zákona.

Debata o novém zákoně nebyla nijak bouřlivá a postrádala kontroverzní body, pouze zapojení UNHCR a Helsinského výboru lidských práv vnesly do debaty humanitární problémy.

Nový zákon o cizincích, vydaný 25. června 1997<sup>59</sup>, nabyl platnosti 27. prosince téhož roku a jeho podoba byla značně ovlivněna požadavky EU a přístupy západních států.

- Zákon zpřesnil podmínky vstupu cizinců na polské území – mj. požadavek dostatečných finančních prostředků na pokrytí nákladů na pobyt v Polsku, nebo pozvání od polské instituce či polského občana, kteří pokrytí těchto nákladů garantují.
- Byl rozšířen seznam důvodů pro zamítnutí udělení víza, zrušení jeho platnosti, zamítnutí vstupu a zamítnutí nebo zrušení platnosti dočasného povolení k pobytu (mj. ohrožení státní bezpečnosti, veřejného zdraví a odůvodněného podezření z terorismu, podezření z pašování nebo ilegálního obchodování s lidmi, či podezření, že se skutečný důvod vstupu liší od deklarovaného).
- Byl rozšířen seznam důvodů pro vyhoštění. (čl. 52.1) a detailněji upraveny procedury vyhoštění.

Všechny tyto změny měly za cíl zajištění bezpečnosti a nápravu situace, kdy chybějící legislativní opatření státním autoritám znemožňovala efektivní boj proti negativním důsledkům migrace.

#### **4.5. Zahájení přístupových jednání a vstup Polska do EU**

I u zákona z roku 1997 se však brzy projevily jeho nedostatky na pozadí měnící se migrační situace a v perspektivě polského členství v EU. V reakci na polskou žádost o členství, podanou u evropských společenství v dubnu 1994, rozhodla Evropská Rada zahájit s Polskem přístupová jednání, která oficiálně začala v březnu 1998. V květnu 2000 pak byla zahájena jednání o kapitole Spravedlnost a vnitřní věci. Ve svých hodnotících zprávách za rok 1999 a 2000 vyzývala Evropská komise Polsko opakovaně ke zvýšení ochrany východních hranic a zpřísnění vstupních pravidel pro občany třetích zemí

<sup>58</sup> Sbírka zákonů z 1991, č. 119, část 513.

<sup>59</sup> Sbírka zákonů 1997, č. 114 část 739

Tento vývoj byl významným impulsem pro práci na novele polského cizineckého zákona, jež probíhala v letech 2000 - 2001. Splnění povinností, vyplývajících z přístupového procesu k EU, mělo v této době v Polsku prioritu a debata o novém zákoně byla proto u změn, jež si vyžadovalo přizpůsobování se evropskému *acquis*, jen velmi omezená.<sup>60</sup>

V roce 2003 byl schválen nový cizinecký zákon<sup>61</sup> a nový zákon o ochraně cizinců.

V říjnu 2003 muselo Polsko navzdory několikaletému přesvědčování Unie zavést vízovou povinnost se svými východními sousedy Ukrajinou, Běloruskem a Ruskem, což bylo předmětem mnoha obav a kontroverzí, zejména kvůli dlouholetým kulturním a obchodním vazbám s těmito zeměmi.

V den vstupu Polska do EU, 1. května 2004, byla polská migrační legislativa plně harmonizována s *acquis* Evropské unie.

#### **4.6. Vývoj po vstupu Polska do Unie – nové výzvy**

Pohled na polské aktivity v oblasti migrační politiky vede k závěru, že zde chybí vlastní reflexe této politiky a úprava mnoha oblastí dostatečně neřeší specifické polské problémy. Je to způsobeno faktem, že úprava polské imigrační politiky nebyla vedena určitou dlouhodobou a komplexní strategií, ale především snahou o přizpůsobení se požadavkům EU, které se soustředily zejména na bezpečnostní aspekt migrace.

V Polsku doposud nebyla migrace vnímána jako politická priorita, neboť není statisticky významná – současný demografický vývoj i nedostatek pracovních sil v určitých sektorech, způsobený odchodem domácí pracovní síly za prací do zahraničí však ukazuje, že Polsko bude stále více záviset na pracovní síle ze zahraničí, podobně jako ostatní státy EU. Otázkou je také, k jakým změnám z hlediska migračních proudů dojde po vstupu Polska do Schengenského prostoru, jež je předvídáno na leden 2008.

Formulovat státní imigrační politiku v době vysoké nezaměstnanosti představuje značnou výzvu pro politické představitele Polska. Vyžaduje to implementaci nepopulárních řešení v očích nezaměstnaných, což ale přesto může přispívat ke zlepšení efektivity celé ekonomiky. Vysoce kvalifikovaní imigranti totiž napomohou zvýšení inovativnosti ekonomiky. Je proto třeba odvážného politického přístupu, který však na současné polské politické scéně nemá

---

<sup>60</sup> Také ve zdůvodnění návrhu novely zákona, které předložilo Ministerstvo vnitra, byly legislativní změny dány do souvislosti s Národním plánem na přípravu na členství v EU a s polskou vyjednávací pozicí v kapitole Spravedlnost a vnitřní věci. (Iglicka, 1997, s. 15)

<sup>61</sup> Sběrka zákonů z 2003, č. 128, část 1175

příliš velkou podporu, protože ta je spíše orientovaná nacionalisticky a populisticky a i vůči EU se vymezuje značně negativně.

Experti se shodují na tom, že s ohledem na demografickou situaci země a na zkušenosti jiných EU států by bylo vhodné vést selektivní migrační politiku a zavést nástroje jako je bodový systém a roční kvóty tak, aby imigrace posílila ekonomický růst či inovativnost ekonomiky (to je ostatně společný problém celé EU).

V oblasti imigrace jsou pro Polsko zásadním tématem obtíže, spojené s jeho pozicí hraničního státu EU a současně s tím spojený příliv tranzitních i trvalých migrantů, přicházejících zejména ze zemí bývalého Sovětského bloku, které mají v důsledku svého obtížného ekonomického vývoje značný migrační potenciál, což platí především pro Ukrajinu, která je díky své 50-ti milionové populaci, ekonomické krizi a jazykovým a historickým vazbám na Polsko největším zdrojem imigrantů do Polska.

Problémem je také absence polské integrační politiky, což by mohlo být zdrojem budoucího napětí a problémů, s nimiž se v současnosti potýkají mnohé západní státy, jako jsou etnické nepokoje nebo růst ilegálního zaměstnávání imigrantů v rámci šedé zóny ekonomiky, a to tím spíše, že Polsko nemá s imigrací dosud žádné zkušenosti a není zvyklé na soužití s jinými kulturami a kulturní diverzita je zde tradičně vnímána jako ohrožení národní identity.<sup>62</sup>

Z hlediska společné migrační politiky EU je třeba, aby Polsko vypracovalo komplexní národní strategii pro oblast migrace, která je nezbytná proto, aby mohlo dostatečně hájit své zájmy na úrovni EU.

Polské cíle by měly být zaměřeny na stanovení funkčních pravidel pro ekonomickou migraci, z níž by Polsko profitovalo, rozvoj integrační politiky, spolupráci v oblasti hraničních kontrol a rozvoj východní politiky EU.

---

<sup>62</sup> Castles, (1995), s. 41

## 5. KOMPARACE EU, ITÁLIE A POLSKA

Cílovým stavem procesu harmonizace na úrovni EU v oblasti migrační legislativy, který byl vytyčen summitu v Tampere a v Haagu, je sjednocení legislativy členských států s evropskými standardy.

Členské státy se však snažily vyhnout provádění příliš radikálních změn vlastních legislativ, které by nemusely odpovídat jejich národním zájmům, a proto v průběhu diskuse v rámci zasedání Rady většinou usilovaly o harmonizaci jen na úrovni minimálních společných standardů.

Přestože Evropská Komise vyzvala vlády, aby vyčkaly s reformami národních legislativ v oblasti imigrace do skončení procesu harmonizace na úrovni EU, vláda premiéra Berlusconiho se přesto v roce 2002 rozhodla pro schválení nového imigračního zákona 189/02.<sup>63</sup> (Podobný přístup volily též Německo či Francie.) Na dokončení harmonizačního procesu EU se však rozhodla vyčkat v úpravě oblasti azylu, kde zavedla jen některá opatření formou pozměňovacího návrhu k článku 1 Zákona 39/90. Přestože současná levicová vládní koalice mluví o chystané změně imigrační legislativy, zákon 189/02 je dosud platný a proto v této komparativní části vycházím z něj.

V případě Polska vycházím z cizineckého zákona z roku 1997, jeho novelizace z roku 2001 a nového cizineckého zákona z roku 2003.

### 5.1. Administrativní spolupráce

Rozvoj a implementace opatření ve všech oblastech imigrační politiky vyžaduje bližší spolupráci mezi administrativními orgány, účastníky se tohoto procesu. Komise proto v červnu 2002 předložila akční plán pro administrativní spolupráci v oblasti vnějších hranic, víz, azylu a imigrace<sup>64</sup>. Výsledkem je tzv. program ARGO<sup>65</sup>, který má být dále rozšiřován.<sup>66</sup>

#### 5.1.1. Spolupráce v boji proti-obchodování s lidmi

##### EU

<sup>63</sup> Zákon č.189/02 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" z 30. července 2002.

<sup>64</sup> Rozhodnutí Rady 2002/463/EC z 13. června 2002

<sup>65</sup> Program ARGO je pokračováním programu ODYSSEUS, který měl rovněž za cíl přispět - vzděláváním, poskytováním informací a společnými akcemi - ke zlepšování spolupráce mezi členskými státy v oblasti azylu, ochrany vnějších hranic a imigrační politiky.

<sup>66</sup> Rozhodnutí Rady z 13. prosince 2004, kterým se mění rozhodnutí 2002/463/ES o přijetí akčního programu pro správní spolupráci v oblasti vnějších hranic, víz, azylu a přistěhovalectví (program ARGO) (2004/867/ES)

Summit v Tampere zdůraznil posílení spolupráce v boji proti obchodování s lidmi.

Na konci roku 2000 se členské státy rozhodly jménem Evropského společenství podepsat úmluvu OSN proti mezinárodnímu organizovanému zločinu a doplňující protokoly o boji proti obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi, a proti převaděčství po zemi, vzduchem a po moři.<sup>67</sup>

V roce 2002 přijala Rada na základě návrhů francouzského předsednictví rámcové rozhodnutí<sup>68</sup> o boji proti obchodování s lidmi a o posílení trestního systému k prevenci napomáhání při ilegálnímu vstupu, tranzitu a pobytu.<sup>69</sup>

V září 2002 byla v rámci “Evropské konference o prevenci a boji proti obchodování s lidmi”, publikována tzv. Bruselská deklarace<sup>70</sup>, kterou v roce 2003 schválila Rada. Cílem deklarace byla prevence a boj proti obchodování s lidmi a další rozvoj spolupráce na evropské a mezinárodní úrovni a přijetí specifických opatření, standardů a optimálních procedur a mechanismů pro prevenci a boj proti obchodování s lidmi. Doporučení v příloze I Bruselské deklarace ustanovila jmenování týmu expertů pro další rozvoj efektivity standardů a demonstraci úspěšných procedur v rámci politiky boje proti obchodování s lidmi, který zahájil svou činnost v březnu 2003<sup>71</sup>.

V červnu 2004 přijala Rada rozhodnutí, opravňující Komisi k zahájení jednání o Evropské konvenci o boji proti obchodování s lidmi.<sup>72</sup> Tato konvence byla založena na návrhu Rady Evropy a stanovuje, že jakákoli forma obchodování s lidmi je porušením lidských práv. Signatářské státy se musejí zavázat k respektování a ochraně lidských práv obětí obchodování s lidmi. Dohody o této konvenci bylo dosaženo v květnu 2005 ve Varšavě.

## ITÁLIE

Pro Itálii je problém obchodování s lidmi jedním z vážných problémů, a proto se v boji proti němu dlouhodobě angažuje. Poslední imigrační zákon představil v tomto smyslu zvýšení represivních opatření pro osoby zapojené do obchodování s lidmi a větší pravomoci pořádkových sil v boji proti obchodování s lidmi.

<sup>67</sup> Rozhodnutí Rady 2001/87/ES z 8. prosince 2000

<sup>68</sup> Rámcové rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků je ponechána na vnitrostátních orgánech. Nemají přímý účinek.

<sup>69</sup> Rámcové rozhodnutí 2002/629/SVV z 19. června a 2002/946/SVV z 28. listopadu 2002 – to přijato jako dodatek ke směrnici Rady 2002/90/ES, definující napomáhání ilegálnímu vstupu.

<sup>70</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/conference\\_trafficking/documents/declaration\\_1709.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/conference_trafficking/documents/declaration_1709.pdf)

<sup>71</sup> Rozhodnutí Komise 2003/209/ES z 25. května 2003

<sup>72</sup> Texty č. 59 (28.06.2004) a č. 83 (25-26.10.2004) přijaté v oblasti JVV;

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/crime/trafficking/fsj\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm)



Itálie se zasazuje za rozvoj spolupráce v této oblasti i na evropské úrovni. Např. na summitu v Thessalonikách si v důsledku italské iniciativy Evropská komise vyžádala studii nových operativních a právních iniciativ, které by sloužily v boji proti obchodování s lidmi.<sup>73</sup>

Itálie byla také jedním z inspirátorů směrnice Rady, stanovující kritéria pro udělení krátkodobých povolení k pobytu imigrantům ze třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi nebo byli předmětem napomáhání ilegální imigraci, ale nyní spolupracují s úřady.<sup>74</sup> Itálie tento typ povolení k pobytu zavedla již v roce 1998 (čl.18 zákona 286/98) a jeho prosazení na komunitární úrovni následně prosazovala spolu s Belgií, Španělskem a Nizozemím.

## **POLSKO**

Také pro Polsko je obchodování s lidmi vážným problémem. Polská legislativa v této oblasti převzala evropské minimální standardy pro boj proti obchodování s lidmi, v roce 2003 bylo ustaveno opatření na ochranu obětí obchodování s lidmi, které jim umožňuje udělení ročního povolení k dočasnému pobytu, aby mohli spolupracovat s úřady na usvědčení pachatelů. Polsku však byla vytýkána nedostatečná aktivita při identifikaci obětí a usnadnění jejich přístupu k pomoci, namísto jejich deportace a doporučováno větší zaměření se na preventivní opatření. Obětí obchodování se současně stávají i polské ženy, a proto Polsko v tomto směru rozvíjí spolupráci s dalšími evropskými zeměmi (zejména Itálií a Německem), stejně jako s neziskovými organizacemi.

### **5.1.2. Spolupráce v oblasti hraničních kontrol**

#### **EU**

Významným úspěchem bylo schválení rozhodnutí o vytvoření Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (FRONTEX).<sup>75</sup> Povinnosti nové agentury, která zahájila svou činnost 1.5.2005, zahrnují koordinaci existujícího Centra pro pozemní hranice (sídlo v Berlíně), Centra pro vzdušné hranice (sídlo v Římě) a nového Centra pro námořní hranice (sídla v Athénách a Madridu). Zodpovídá také za organizaci tréninkových seminářů pro národní pohraniční strážce a poskytování technického vybavení a logistické podpory při společných akcích, zaměřených na boj s ilegální imigrací a vyhoštění ilegálních imigrantů. Exekutivní pravomoci v procedurách výkonu hraničních kontrol,

<sup>73</sup> [http://www.forzaitalia.it/speciali/immigrazione\\_contrasto.htm](http://www.forzaitalia.it/speciali/immigrazione_contrasto.htm)

<sup>74</sup> Směrnice Rady 2004/81/ES z 29. dubna 2004

<sup>75</sup> Nařízení Rady (ES) 2007/2004 z 26. října 2004

ochrany hranic a přezkoumávání žádostí o azyl jsou převedeny na Radu.<sup>76</sup> Zřízení FRONTEX znamenalo významný krok směrem ke sdílení břemene, což bylo úspěchem zemí, které tuto myšlenku dlouhodobě prosazovaly, avšak zároveň vyvolal smíšené pocity na straně jiných, které se nerady smířovaly se ztrátou suverenity v této oblasti.

Je třeba dodat, že efektivní fungování agentury FRONTEX nadále závisí na ochotě členských států schválit pro ni dostatečné finanční zdroje. Zda k tomu dojde a FRONTEX bude skutečně výkonný ukáže budoucí vývoj.

Další důležité nařízení Rady se týká vytvoření sítě styčných migračních důstojníků jednotlivých členských států EU ve třetích zemích, kteří mají za úkol vytvářet a udržovat kontakty s orgány hostitelského státu a získávat od nich příslušné informace ve snaze přispět k prevenci a boji s nelegálním přistěhovalectvím, k návratu nelegálních utečenců do země původu a k organizování legální migrace.<sup>77</sup>

Na konci roku 2004 schválila Radě nařízení, vyžadující na příslušných orgánech členských států razítkování cestovních dokumentů při překročení vnějších hranic EU<sup>78</sup>.

## ITÁLIE

Itálie dlouhodobě usiluje o sdílení nákladů, plynoucích z kontroly vnějších hranic, a v tomto smyslu již na počátku roku 2001 představila spolu s Německem v Radě návrh na zřízení „Evropské hraniční policie“. Od října 2002 pak byla v čele skupiny států, připravujících studii proveditelnosti<sup>79</sup> tohoto návrhu, kterou zaštiťovala Evropská Komise.<sup>80</sup> Ustavení agentury FRONTEX v říjnu 2004 bylo proto z hlediska Itálie úspěchem.

Dalším příkladem úspěšné italské iniciativy bylo rozhodnutí summitu v Thessalonikách o uvolnění nových finančních prostředků pro oblast imigrace a hraničních kontrol ve výši 140 milionů € pro časové období 2004 – 2006.

## POLSKO

Evropská spolupráce v oblasti hraničních kontrol patří k prioritám Polska z důvodu sdílení finančních závazků i společných hlídek.

<sup>76</sup> Nařízení Rady (ES) 789/2001 z 24. dubna 2001 a nařízení Rady (ES) 790/2001 z 24. dubna 2001.

<sup>77</sup> Nařízení Rady (EC) 377/2004 ze dne 19. února 2004

<sup>78</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2133/2004

<sup>79</sup> V souladu s touto studií byla již zřízena některá centra, pověřená koordinací operačních hraničních aktivit členských států. Díky těmto centrům, která jsou v zodpovědnosti národních systémů, byl zahájen velký počet společných operačních aktivit.

<sup>80</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33216.htm>

Zefektivnění pohraničních kontrol bylo také jedním z nejvýznamnějších bodů přístupových jednání Polska a EU a Polsko v tomto smyslu plně harmonizovalo svou legislativu s *acquis communautaire* a modernizovalo technologického vybavení na střežení hranic.

Polsko má uzavřeny bilaterální smlouvy o spolupráci v oblasti hraničních kontrol se všemi svými sousedy a další posilování spolupráce v této oblasti na evropské úrovni vítá.

Významné bylo zejména přijetí rozhodnutí o společných hraničních kontrolách na přechodech mezi Ukrajinou a Polskem v roce 2006.

### 5.1.3. Spolupráce se třetími zeměmi, readmisní dohody

#### EU

Na summitu Evropské Rady v Tampere bylo zdůrazněno, že efektivní řízení migračních proudů je podmíněno podporou zemí původu a tranzitu imigrantů. Kromě potřeby souvislých migračních plánů, které by analyzovaly otázky, vznikající ve vztahu k politice, lidským právům a vývoji v těchto zemích, mají být dle závěrů summitu tyto země také podpořeny v plnění svých závazků vůči EU v případech readmise.

Od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost v roce 1999 může Evropské společenství uzavírat readmisní dohody vlastním jménem. Od té doby EU uzavřela readmisní dohody s Hong-Kongem, Macaem, Srí Lankou, Albánií, Ruskem a Ukrajinou.<sup>81</sup>

EU vyvíjí v tomto směru na země nepřímý tlak z hlediska návaznosti větší rozvojové spolupráce v případě podepsání readmisních dohod, přestože tato souvislost není explicitně vyjádřena.

Od roku 2004 rozvíjí EU spolupráci v oblasti bezpečnosti a stability také v rámci Evropské politiky sousedství (ENP).<sup>82</sup>

#### ITÁLIE

Itálie má v důsledku své exponované pozice z hlediska přílivu ilegálních imigrantů zájem na rozvoji spolupráce se zeměmi původu nebo s tranzitními zeměmi, odkud tyto migrační proudy plynou a rozvíjení spolupráce se třetími zeměmi v této oblasti na evropské úrovni zdůraznila i v rámci svého předsednictví EU.

<sup>81</sup> Jednání o readmisních dohodách pokračují s Pákistánem, Čínou, Tureckem, Marokem, zeměmi západního Balkánu a Moldávií. Readmisní klauzule sou navíc obsaženy ve smlouvách o spolupráci s Alžírskem, Arménií, Ázerbájdžánem, Chorvatskem, Egyptem, Gruzii, Libanem, Makedonií, většinou států Latinské Ameriky, Uzbekistánem a s ACP zeměmi.

<sup>82</sup> V rámci ENP spolupráce s Alžírskem, Arménií, Ázerbájdžánem, Běloruskem, Egyptem, Gruzii, Izraelem, Jordánskem, Libanem, Libyí, Moldavskem, Marokem, Palestinskou samosprávou, Ruskem, Sýrií, Tuniskem a Ukrajinou. COM(2004) 373 final

Italská zahraniční politika již od 90-tých let usiluje o uzavírání readmisních dohod se zeměmi původu ilegálních imigrantů, nebo se státy, přes něž vedou tranzitní cesty mezi Itálií a severní Afrikou a Balkánskými státy. Aby státy k podpisu byly motivovány, na základě imigračních zákonů z let 1998 i 2002 náleží zemím, které „aktivně spolupracují v boji proti ilegální migraci“<sup>83</sup> preferenční kvóty pro povolení ke vstupu za účelem legální práce v Itálii. Přímou v bilaterálních smlouvách o readmisi se však žádná explicitní zmínka o kvótách nevyskytuje a zeměmi původu se ani nedaří vyjednat jasné stanovení preferenčních kvót. Přesto jde o účinný politický nástroj Itálie při snaze o uzavírání dohod.<sup>84</sup>

V návaznosti na readmisní dohody jsou uzavírány tzv. „dohody druhé generace“, týkající se např. pracovní migrace, zaškolování a najímání zahraničních pracovníků.<sup>85</sup> Dohody byly uzavřeny s Albánií, Tuniskem a Moldávií. Příkladem je např. smlouva o spuštění digitálního registru zahraničních pracovníků (AILE).<sup>86</sup> Přestože bývalá Berlusconiho vláda určila školící programy v zemích původu za prioritu své rozvojové politiky a vyhradila na ně 50 milionů €, v praxi byl do programů zapojen jen velmi malý počet imigrantů a jejich výsledky byly značně omezené.<sup>87</sup>

S cílem omezení migračních faktorů, podporuje Itálie v těchto zemích také programy ekonomické spolupráce, rozvoje a demokratizace v zemích původu imigrantů.<sup>88</sup> Jako pozitivní příklad této spolupráce je uváděna spolupráce s Albánií, kde došlo k výraznému poklesu migračních proudů.<sup>89</sup>

Rozvojové programy probíhají převážně na regionální úrovni v rámci decentralizované spolupráce<sup>90</sup> (projekty pokrývají ekonomickou spolupráci, asistovanou repatriaci u speciálních kategorií imigrantů, remitence, rozvojové sociální projekty a najímání zahraničních pracovníků).<sup>91</sup> Tyto projekty jsou poměrně rozšířené a umožňují účast široké řady lokálních činitelů, problémem je však nedostatečná koordinace jednotlivých projektů. V oblasti spolupráce a imigrace existují také zvláštní regionální zákony - podporují místní

---

<sup>83</sup> Článek 1, část 2, Zákon 189/02

<sup>84</sup> Bilaterální smlouvy o readmisi byly dosud podepsány s 28 strategickými státy, z nichž v současnosti je platných 21.

<sup>85</sup> Spolupráce probíhá na bázi regionů a konkrétní způsob kooperace tedy závisí na rozvojových cílech a zkušenostech jednotlivých regionů.

<sup>86</sup> Tento systém, otestovaný v pilotním programu s Albánií, měl pomocí anonymního dotazovacího systému poskytnout seznam zahraničních pracovníků, vhodných k emigraci do Itálie. AILE obsahuje základní informace o kvalifikaci, dovednostech a cílech zahraničních pracovníků. Na stejném principu jsou založeny registry zahraničních pracovníků pro Tunisky a Maročany. Na podobném principu funguje i omezná, ale efektivní databáze sezónních pracovníků (SILES).

<sup>87</sup> Spolupráce probíhá na bázi regionů a konkrétní způsob kooperace tedy závisí na rozvojových cílech a zkušenostech jednotlivých regionů.

<sup>88</sup> Dva největší probíhají v subsaharské Africe a Egyptě za podpory IOM ([http://www.esteri.it/doc/6\\_40\\_258b.pdf](http://www.esteri.it/doc/6_40_258b.pdf))

<sup>89</sup> Oproti 46.481 v roce 1999 se v roce 2003 vylodilo pouze 137 Albánců. [www.forza-italia.it/speciali/immigrazione\\_pisanu.htm](http://www.forza-italia.it/speciali/immigrazione_pisanu.htm)

<sup>90</sup> Ve smyslu Nařízení Rady (ES) č. 1659/1998 ze dne 17. července 1998 o decentralizované spolupráci.

<sup>91</sup> Např. projekt regionu Toskánsko a COSPE na vytvoření systému na zasilání remitencí do Maroka a na poskytování mikropůjček na lokální úrovni.

rozvoj v zemích původu a profesní zaškolení imigrantů, a to nejen pro zlepšení jejich integrace v Itálii, ale také pro zlepšení a podporu jejich dobrovolné repatriace do země původu.

Zavedení sankcí v podobě zrušení projektů spolupráce pro ty třetí země, které nespolupracují v boji proti ilegální migraci, navrhovala italská vláda spolu se španělskou a britskou během summitu Evropské rady v Seville. Většina evropských zemí se však proti návrhu postavila, a tak došlo ke kompromisnímu vyjádření, že nedostatečná spolupráce dané země při boji s ilegální imigrací by mohla „narušit vytvoření bližších vztahů mezi danou zemí a Uníí.“<sup>92</sup>

Itálie se také na evropské úrovni zasazovala za další uzavírání společných evropských smluv o readmisi (např. na summitu v Thessalonikách), což patří podle komisaře Frattiniho mezi současné priority EU.

Jako kontroverzní se na evropské úrovni jevila snaha Itálie o rozvíjení spolupráce s Libyí, která pro Itálii znamená dlouhodobu zdrojnicí ilegálních imigrantů a Itálie proto usiluje o jejich omezení. V srpnu 2004 Itálie uzavřela s Libyí bilaterální smlouvu o spolupráci<sup>93</sup> a v souvislosti s tím se na evropské úrovni vyslovila pro zrušení zbrojního embarga EU vůči Libyi, neboť zahrnovalo i zboží typu „*double-use*“ a znemožňovalo tak Itálii dopravit do Libye technické vybavení pro lybijskou hraniční policii pro zlepšení prevence ilegální migrace. V polovině září 2004 Itálie dokonce oznámila, že bude-li to nutné a zrušení nebude v dohledu, embargo poruší. Její tlak byl účinný a 11. října 2004 se nakonec ministři zahraničí EU usnesli na zrušení zbrojního embarga a sankcí vůči Libyi.<sup>94</sup>

Itálie také výrazně podporuje rozvoj ENP, zejména její jižní dimenzi - tzv. Barcelonský proces, v jehož rámci jsou rozvíjeny programy na podporu stabilizace a rozvoje v zemích jižního Středomoří a také řešení problémů migračních toků a bezpečnosti v této oblasti a usiluje o navýšení finančních zdrojů v této oblasti.<sup>95</sup>

## POLSKO

Polsko usiluje o větší důraz na východní dimenzi Evropské politiky sousedství, která se v současnosti zaměřuje především na oblast jižního Středomoří. Polským zájmům v tomto

<sup>92</sup> <http://www.statewatch.org/news/2002/jun/14seville.htm>

<sup>93</sup> Italienisch-libyscher Plan gegen Migranten, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.9.2004

<sup>94</sup> Kromě využití pro kontrolu migrace byly tyto exporty pro Itálii výhodné také ekonomicky, neboť Libye představuje pro Itálii významné odbytiště.

<sup>95</sup> [http://www.esteri.it/doc\\_dossier/dossier\\_euromed/mediterraneo.pdf](http://www.esteri.it/doc_dossier/dossier_euromed/mediterraneo.pdf); projev bývalého ministra vnitra Pisanu <http://www.ministerodellinterno.it/salastampa/discorsi/elenchi/articolo.php?idIntervento=262>, Itálie během svého předsednictví prosadila také rozvoj mezináboženského dialogu se zeměmi jižního Středomoří.

směru odpovídá uzavření readmisních dohod Unie s Ruskem a Ukrajinou<sup>96</sup>, neboť právě z těchto zemí přichází většina ilegálních imigrantů do Polska. Polsko také podporuje účast Unie na výstavbě detenčních center na Ukrajině, sloužících s dočasnému pobytu zadržených ilegálních imigrantů.

#### 5.1.4. Vyhoštění

##### EU

Zrušení vnitřních hranic Unie si vyžádalo i koordinaci postupů ve věci vyhoštění. V roce 2001 byla přijata směrnice o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění příslušníků třetích zemí<sup>97</sup>, která umožnila, ale nevyžadovala, aby bylo uznáno rozhodnutí o vyhoštění občana třetí země, učiněné jedním členským státem, v jiném členském státu, do něhož se tato osoba přesunula. Přesto ale docházelo k využití vzájemného uznávání jen zřídka, a to přesto, že Rozhodnutí 2004/191/ES upravovalo kritéria a praktická opatření k vyrovnání finančních nevyvážeností, vzniklých v souvislosti s uplatňováním výše uvedené směrnice 2001/40/ES.<sup>98</sup>

Na základě německé iniciativy v listopadu 2003 Rada přijala směrnici o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou<sup>99</sup>.

Komise vydala několik zpráv, zabývajících se nutností spolupráce mezi členskými státy, přičemž zdůraznila upřednostňování dobrovolného návratu a v souvislosti s tím posílení readmisních povinností třetích států.<sup>100</sup> V listopadu 2002 přijala Komise Akční program v oblasti návratu, ve kterém vyzývá ke zlepšení operační spolupráce mezi členskými státy, posílení spolupráce se třetími zeměmi a zavedení společných norem s cílem usnadnit operační návrat.

V roce 2004 vyzval Haagský program Komisi k předložení návrhu směrnice na počátku roku 2005, jež stanoví společná pravidla pro návrat a vyhoštění, přičemž ale měla dbát na lidská práva a základní svobody občanů třetích zemí.

Komise předložila návrh směrnice o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v září 2005.<sup>101</sup> Směrnice má zaručit, že vyhoštění z jednoho členského státu znamená vyhoštění z celého území EU. Jedná

<sup>96</sup> Dohoda EU a Ruska o readmisi a vízové liberalizaci byla podepsána 25.5.2006, s Ukrajinou 27.10.2006, ale ještě nevstoupily v platnost.

<sup>97</sup> Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001

<sup>98</sup> Rozhodnutí Rady 2004/191/ES ze dne 23. února 2004

<sup>99</sup> Směrnice Rady 2003/110/ES z 25. listopadu 2003

<sup>100</sup> Communication to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration (COM/2001/0672 final); Green Paper on a Community return policy on illegal residents (COM/2002/0175 final); Communication to the Council and the European Parliament on a Community return policy on illegal residents (COM/2002/564 final).

<sup>101</sup> COM/2005/391 final

se o snahu EU řešit problém, způsobený tím, že ilegální imigranti se mohou volně přesunout do jiného členského státu, aby se vyhnuli vyhoštění do země původu. Komise usiluje o vytvoření společné návratové politiky, která by nahradila část Schengenské úmluvy. Klíčovými body byl dobrovolný návrat a zadržení (délka, podmínky atd.) ilegálních imigrantů, právo odvolat se proti rozhodnutí o deportaci a maximální délka zákazu návratu do členské země EU. Během debat o návrhu v Radě ale došlo z iniciativy členských států k oslabení u humanitárního rozměru směrnice. Návrh směrnice byl následně zcela přepsán německým předsednictvím a již neobsahoval povinnost zohledňovat zdravotní stav vyhoštěného, situaci v cílové zemi, soudní přezkoumání administrativního rozhodnutí ani nezmiňoval upřednostňování dobrovolného návratu před vynuceným vyhoštěním.

## ITÁLIE

Platná italská úprava vyhoštění značně odporuje návrhu směrnice COM/2005/391, neboť její hlavní důraz je položen na represii a principu odstrašení. Návrh směrnice usiloval o upřednostnění dobrovolného návratu a ponechával po rozhodnutí o vyhoštění lhůtu 28 dnů před vydáním příkazu k vyhoštění. Toto opatření Itálie nepodpořila, neboť v její úpravě jsou příkazy k vyhoštění realizovány okamžitě, za doprovodu policie na hranice. Cizinec má 10-letý zákaz vstupu a v případě jeho porušení může být potrestán 6-12 měsíci vězení. Naopak humanitární hledisko, zdůrazňované návrhem směrnice, Itálie nijak nezohledňuje.<sup>102</sup> V původní verzi italského zákona neexistovala ani možnost se proti rozhodnutí o vyhoštění odvolat, což bylo později po zásahu ústavního soudu pozměněno.<sup>103</sup>

V hodnocení navrhované směrnice se Itálie připojila ke stanovisku Dánska, Polska a Řecka, podle něhož zaručuje směrnice příslušníkům nadměrná práva a záruky a podporovala jeho přepracovanou verzi.<sup>104</sup>

Na úrovni EU prosazovala např. budování detenčních center v severní Africe, aby tak imigrantům, kteří nemají právo na azyl, nebylo vůbec umožněno dostat se do Evropy. Bývalý italský pravicový ministr vnitra Pisanu se v této souvislosti připojil k německému návrhu, o němž však vyjádřily své pochyby Španělsko a Francie, a tak Rada ministrů dosud v této otázce nedošla k žádnému závěru.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Postup Itálie byl kritizován humanitárními organizacemi v souvislosti s navracením žadatelů o azyl, kteří se vylodili na ostrově Lampedusa, do Lybie poté, co jejich žádost byla ve zrychleném řízení zamítnuta.

(<http://www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2005/aprile/pr-ris-psevgue-lampedusa.html>)

<sup>103</sup> Rozhodnutí o vyhoštění musí být nyní během 48 hodin přezkoumáno smířčím soudcem, předtím než může být provedeno.

<sup>104</sup> <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>

<sup>105</sup> [www.mvcr.cz/eunie/justice/zapis\\_0414.pdf](http://www.mvcr.cz/eunie/justice/zapis_0414.pdf)

V dubnu 2004 dále Rada přijala z iniciativy Itálie rozhodnutí o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států<sup>106</sup>.

## **POLSKO**

Polská legislativa v této oblasti plně odpovídá *acquis communautaire*. Aby úpravě EU vyhovělo, novelizovalo v roce 2001 svůj cizinecký zákon z roku 1997, kdy došlo ke změně definice „bezpečné třetí země“ a „bezpečné země původu“, jež nyní brala v potaz nejen formální účast dané země na mezinárodních dohodách o ochraně lidských práv, ale také skutečnou situaci v dané zemi.

Ve vyjádření k navrhované směrnici COM/2005/391 se však Polsko připojilo ke stanovisku Itálie a její podobu nepodpořilo.<sup>107</sup>

### **5.1.5. Boj proti ilegální imigraci**

#### **EU**

Podle závěrů summitu v Tampere mělo dojít k zintenzivnění boje proti ilegální migraci prostřednictvím užší spolupráce a vzájemné technické podpory mezi orgány, vykonávající hraniční kontroly v jednotlivých členských státech EU.

#### **ITÁLIE**

Itálie patří ke státům EU, jež jsou vystaveny tlakům ilegální migrace nejvíce, a proto pokrok ve spolupráce v boji s ilegální migrací na evropské úrovni patří k prioritám její evropské politiky a výrazně se v této oblasti angažuje.

V reakci na závěry summitu Rady v Thessalonikách, kde byla zdůrazněna potřeba vyváženosti kontroly ilegální migrace a řízení legální imigrace, úzce spojené se spoluprací s třetími státy, přednesla Itálie v rámci svého předsednictví návrh na zpracování studie, která by třetím státům nabídla preferenční imigrační kvótu pro legální imigraci do členských států EU, a to výměnou za efektivnější potírání ilegální migrace a rozšířenou spolupráci v otázkách *readmisí*.<sup>108</sup> Návrh se ale nesetkal s podporou pro svou nevyváženost ve vztahu ke třetím zemím.

<sup>106</sup> Rozhodnutí Rady 2004/573/ES z 29. dubna 2004

<sup>107</sup> <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>

<sup>108</sup> Dokument „Návrh studie imigračního kvóta systému, který by se aplikoval na evropské úrovni“ předložilo italské předsednictví v rámci neformální Rady JVV (12. – 13. 9. 2003). [http://www.mvcr.cz/eunie/justice/zapis\\_030912.pdf](http://www.mvcr.cz/eunie/justice/zapis_030912.pdf)



Pro lepší bránění ilegálními přechodům spolupracují italské hlídky v rámci mnoha operačních programů s pohraničními hlídkami dalších evropských zemí – např. společné námořní hlídky Itálie, Francie a Španělska ve Středozezemním moři, dále s Řeckem<sup>109</sup> či Slovinskem. Příkladem takové spolupráce je operace Neptun, navržená italským předsednictvím, sloužící ke zvýšení efektivity boje s ilegální imigrací.<sup>110</sup>

Itálie byla ale v souvislosti s bojem proti ilegální imigraci a opatřeními zákona Bossi-Fini často kritizována humanitárními organizacemi. Jedním z nejvíce medializovaných případů byly podmínky záchytného centra pro uchazeče o azyl na ostrově Lampedusa, jemuž se při svém zasedání věnoval i Evropský parlament.<sup>111</sup>

Bývalý italský ministr vnitra Pisanu v této souvislosti následně apeloval na celoevropské řešení, neboť šlo podle něj o důkaz, že Itálie není schopná zvládat tlak ilegální migrace samostatně.<sup>112</sup> Tato iniciativa měla úspěch a Evropská Rada se v prosinci 2005 usnesla na společných programech v oblasti Středomoří, koordinovaných agenturou Frontex. Migrace se zároveň měla stát tématem politického dialogu mezi EU a Africkou unií v rámci zvláštních konferencí.<sup>113</sup>

## **POLSKO**

Boj proti ilegální migraci je pro Polsko jednou z prioritních oblastí v důsledku jeho geografické pozice. Polsko je pro většinu ilegálních imigrantů tranzitní zemí a spolupráce Polska s Německem v potírání ilegální migrace probíhala proto již před vstupem Polska do EU. Polsko spolupracuje i s dalšími státy, např. v rámci operační spolupráce, zastřešené agenturou FRONTEX.<sup>114</sup>

## **5.2. Vízová politika**

### **EU**

Rada měla podle Amsterodamské smlouvy během první fáze vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti přijmout opatření o přechodu vnějších hranic, s čímž souviselo i přijetí společných opatření u víz pro pobyt do tří měsíců. V tomto směru bylo nejprve třeba vypracovat seznam třetích států, jejichž občané musejí mít při přechodu vnějších hranic EU

<sup>109</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)

<sup>110</sup> <http://www.forzaitalia.it/speciali/immigrazione.htm>

<sup>111</sup> Úsnesení EP o Lampeduse P6\_TA(2005)0138

<sup>112</sup> [www.forza-italia.it/speciali/immigrazione\\_pisanu.htm](http://www.forza-italia.it/speciali/immigrazione_pisanu.htm)

<sup>113</sup> [http://europa.eu.int/ue/Docs/csm\\_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf](http://europa.eu.int/ue/Docs/csm_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf)

<sup>114</sup> [www.dcaf.ch/\\_docs/borders\\_security\\_gov/10\\_paper\\_Monar.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/borders_security_gov/10_paper_Monar.pdf)

víza, a třetích zemí, na jejichž občany se naopak povinná vízová povinnost nevztahuje. Ten byl vypracován v roce 1999 a prošel v následujících letech mnoha změnami.<sup>115</sup>

V témže roce došlo také k přijetí nařízení o svobodě pohybu u dlouhodobých víz.<sup>116</sup> Opatření pro jednotnou podobu víz následovalo<sup>117</sup>. V listopadu 2003 předložila Komise dva návrhy Radě v souvislosti s jednotnou podobou víz. Týkaly se dodatku nařízení (ES) 1683/95 a návrhu na dodatek nařízení (ES) 1030/2002, ustavujících jednotnou podobu pro povolení k pobytu u příslušníků třetích zemí.<sup>118</sup>

V roce 2004 začala práce na Společném vízovém informačním systému (VIS),<sup>119</sup> s cílem vytvořit jednotné vízové dokumenty pro příslušníky třetích zemí, založené na biometrických údajích<sup>120</sup>. Databáze VIS, využívající kromě jiného biometrické údaje jako rysy tváře a digitální otisky prstů, byla využívána v boji proti falšovaným vízovým dokumentům. Na konci roku 2004 bylo schváleno zavedení biometrických údajů u formulářů pro schválení víz a dalších povolení k pobytu u příslušníků ze třetích zemí a bylo vydáno nařízení o standardech bezpečnostních znaků a biometrických údajů u pasů a cestovních dokumentů příslušníků třetích států<sup>121</sup>. V lednu 2005 Evropská Komise předložila návrh směrnice, stanovující účel, funkce a kompetence budoucího VIS<sup>122</sup>. Dalšími významnými opatřeními byla ta, která stanovila procedury a požadavky pro vydávání víz členskými státy. V roce 2003 byla přijata směrnice, upravující pravidla pro vydávání víz na hranicích, včetně tranzitních víz pro námořníky.<sup>123</sup>

## ITÁLIE

Itálie musela již v rámci přistoupení k Schengenské dohodě harmonizovat svou legislativu v této oblasti s Schengenským *acquis* na úrovni jednotných kritéria u minimálních společných podmínek pro vstup a pro vydávání víz. Jediné rozdíly mezi státy se týkají rozdělení národních víz a typologií oprávnění pobytu, vázaných na motiv vydání víza.

---

<sup>115</sup> Nařízení Rady (ES) 574/1999 z 12. března 1999 a jeho pozměnění Nařízením Rady (ES) 539/2001 z 15. března 2001, Nařízením Rady (ES) 2414/2001 ze 7. prosince 2001 a Nařízením Rady (ES) 453/2003 z 6. března 2003 a Nařízením Rady 851/2005.

<sup>116</sup> Nařízení Rady (ES) 1091/2001 z 28. května 2001

<sup>117</sup> Nařízení Rady (ES) 333/2002 z 18. února 2002, Nařízením Rady (ES) 334/2002 z 18. února 2002 a Nařízením Rady (ES) 1030/2002 z 13. června 2002

<sup>118</sup> Texty přijaty Radou v oblasti SVV – 2003, č. 118 (27. – 28.11.2003)

<sup>119</sup> Jedná se o evropskou databanku, obsahující všechny detaily o každé žádosti o vízum v jakémkoli členském státě, je vybavena společnými mechanismy výměny informací.

<sup>120</sup> Rozhodnutí Rady 2004/512/ES z 8. června 2004

<sup>121</sup> Nařízení Rady (ES) 2252/2004 z 13. prosince 2004

<sup>122</sup> [http://europa.eu.int/com/justice\\_home/news/intro/news\\_intro.en.htm](http://europa.eu.int/com/justice_home/news/intro/news_intro.en.htm)

<sup>123</sup> Nařízením Rady (ES) 415/2003 ze dne 27. února 2003

Itálie v této oblasti na evropské úrovni prosazovala zavedení biometrických prvků do cestovních dokumentů, víz a povolení k pobytu.

## **POLSKO**

Polsko bylo v rámci přístupového procesu k EU nuceno harmonizovat svou legislativu s evropským *acquis*, což se právě v otázce vízové politiky ukázalo jako nejproblematičtější z hlediska polských národních zájmů, neboť EU po Polsku požadovalo zavedení vízové povinnosti pro Ukrajinu, Bělorusko a Rusko.<sup>124</sup>

Bezvízový styk s těmito zeměmi, který byl pozůstatkem bývalého režimu, byl ponechán po roce 1989 beze změny, což odpovídalo polským zahraničně-politickým zájmům, jimiž byla podpora demokratických a tržních změn u polských východních sousedů s cílem dosáhnout v této oblasti stabilního a předvídatelného ekonomického uspořádání. Již v září 1990 polský ministr zahraničních věcí, Krzysztof Skubiszewski v souvislosti s principy a cíly polské východní politiky zdůraznil, že sousedství a porozumění ve společenské rovině je vnímáno zahraniční politikou vlády jako základ skutečného budoucího sblížení, založeného na jiných principech než doposud. Tento princip byl později obsažen v prohlášeních a smlouvách, uzavřených mezi Polskem a jeho východními sousedy na počátku 90-tých let. Právě zachování bezvízového režimu pro občany z Ukrajiny, Běloruska a Ruska bylo nejviditelnějším projevem závazku k „blízkým kontaktům“ v polské východní politice. Počty občanů těchto zemí, pobývajících v Polsku, zejména Ukrajinců, následně vzrostly podle různých zdrojů na 200 – 500 tisíc osob. Velká část z nich našla ilegální sezónní zaměstnání v polském zemědělství, domácích službách, péči o děti a stavebnictví, přičemž tak zaplnili mezery na polském pracovním trhu. Také pohraničí Polska a jeho východních sousedů bylo tradičně úzce ekonomicky propojeno vazbami drobného obchodu. Na Ukrajině současně žila početná polská minorita (cca 300.000 – 400.000 osob).

Na konci roku 2001 a počátku roku 2002 došlo v Polsku o otázce zavedení víz k bouřlivé veřejné debatě, která byla zároveň i první závažnou debatou o přijetí požadavků EU v oblasti migrace. Do té doby byl argument, že určité opatření je nezbytné z hlediska přizpůsobování polské legislativy evropskému *acquis*, nezpochybnitelně silný a zamezil každé diskusi.

Argumenty ve prospěch zavedení víz, kromě odvolávání se na přístupové požadavky EU, poukazovaly na problém bezpečnosti a na efektivitu víz coby primárního nástroje kontroly cizinců, přicházejících do země.

---

<sup>124</sup> Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 z 15. března 2001

Argumenty proti zavedení víz se soustředily na ekonomické a morální aspekty. Podpora polských menšin a demokracie na východě byly uváděny jako morální povinnosti Poláků, již by zavedení víz narušilo.<sup>125</sup> Dalšími argumenty byly obavy, že vízová povinnost naruší drobný přeshraniční obchod, na němž závisela velká část obyvatelstva východního Polska, a povede ke zvýšení imigrace Ukrajinců, kteří v Polsku pracují sezónně.

Polsko v tomto směru intenzivně vyjednávalo s Evropskou unií, ale podařilo se jí pouze zavedení víz pozdržet – k zavedení nakonec došlo v říjnu 2003.

Polsko však zvolilo mírný přístup k vydávání víz a navíc žádné poplatky za ně. Během prvního roku bylo pro občany Ukrajiny vydáno přes 600.000, pro občany Běloruska přes 300.000 a pro občany Ruska přes 200.000 víz. Pro udělení víza musel cizinec doložit dostatečné finanční zdroje pro svůj pobyt v Polsku a od 1. května 2004 bylo vyžadováno zdravotní pojištění.

### **5.3. Legální imigrace**

#### **5.3.1. Práva dlouhodobých rezidentů**

##### **EU**

Summit v Tampere vyzval Radu k přijetí směrnice, jež by zajistila dlouhodobým rezidentům práva srovnatelná s těmi, jež náleží občanům EU.<sup>126</sup>

V listopadu 2003 přijala Rada směrnici, upravující statut příslušníků třetích států, kteří jsou dlouhodobě usídleni ve členském státě EU<sup>127</sup>. Na základě této směrnice je imigrantům ze třetích zemí, kteří před podáním příslušné žádosti pobývali bez přerušení ve členském státě EU 5 let, udělen daným členským státem statut dlouhodobého rezidenta. Navíc, pokud jsou splněny určité podmínky (např. pravidelný příjem, nemocenské pojištění atd.), získávají právo na svobodu pobytu v ostatních členských státech a právo pobývat v těchto státech po dobu delší než jsou tři měsíce a nevztahuje se již na ně vízová povinnost. Jejich přístup na pracovní trh však může záviset na situaci na trhu práce a na případném upřednostňování občanů daného státu EU či občanů ostatních států EU.

Tato směrnice se nevztahuje na uprchlíky a osoby, jimž byla přiznána dočasná ochrana, neboť těmito kategoriemi osob se mají zabývat jiná opatření.

<sup>125</sup> Iglicka (1996), s.35

<sup>126</sup> Z pohledu UNHCR je však v tomto směru zklamáním Haagský program, který oproti závěrům z Tampere nezmiňuje již principy spravedlivého zacházení s cizinci srovnatelné se zacházením s občany EU, ani stejné zacházení s dlouhodobými rezidenty jako s občany EU. ([http://www.unhcr.bg/border\\_migration/200707-01\\_en.pdf](http://www.unhcr.bg/border_migration/200707-01_en.pdf))

<sup>127</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES z 25. listopadu 2003

Ve věci práv, která se vztahují na dlouhodobě usídleného imigranta, počítá evropská směrnice s nižšími standardy než obsahují současné národní legislativy. Například rovnost v zacházení s občany členských zemí je omezena v oblasti sociální péče pouze na nezbytné zaopatření (podpora ve výši životního minima, finanční podpora v případě nemoci, mateřské dávky), zatímco u dalšího zaopatření se počítá s omezenými nároky imigrantů, přestože zde stále existuje možnost národních výjimek.

Komise ve svém Sdělení o imigrační politice Společenství v listopadu 2000 představila koncept tzv. civilního občanství „*civic citizenship*“ jako status zaručující přistěhovalcům určitá základní práva a povinnosti, která získají postupně během několika let. Tento status by přistěhovalcům pomáhal úspěšně se zařadit do společnosti a mohl by také být prvním krokem v procesu získání občanství dotyčného členského státu: Komise tuto koncepci hlouběji rozpracovala ve svém Sdělení o imigraci, integraci a zaměstnanosti z června 2003, v němž doporučila udělit všem rezidentům aktivní i pasivní volební právo alespoň v místních volbách.<sup>128</sup>

## ITÁLIE

Způsob utváření italské imigrační politiky do jisté míry osvětluje, proč italská legislativa značně omezuje možnosti získání povolení k trvalému pobytu. Tento restriktivní přístup ale ztrácí svůj význam v souvislosti s pravidelnými hromadnými legalizacemi ilegálních imigrantů, kteří do určitého daného dne přišli do Itálie.

Ve věci dlouhodobých rezidentů Itálie, podobně jako směrnice EU, rozlišuje mezi povolením k pobytu dočasnému (1 až 2 roky) či dlouhodobému. (minimálně 6 let souvislého pobytu oproti 5 letům v EU). Přestože zákon zmiňuje možnost zrušení statusu dlouhodobého rezidenta v důsledku delší nepřítomnosti na italském území, tato délka není nijak specifikována. Na rozdíl od směrnice EU v Itálii pouze imigranti, již mají povolení k trvalému pobytu, mají plnou rovnost v zacházení s italskými občany, např. v oblasti sociálního zabezpečení.

U opatření, souvisejících s Komisí navrhovanou koncepcí „civilního občanství“ (*civic citizenship*) měla italská pravicová vláda spolu s dalšími státy zájem snížit společné standardy komunitárních opatření na minimální společný základ. Tato oblast totiž zůstává úzce vázána na získání občanství státu, v němž imigrant pobývá, aby se na něj vztahovala všechna integrační opatření – jak v oblasti sociální, tak i pracovní. Doporučuje také, aby imigrantům

---

<sup>128</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/integration/fsj\\_immigration\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm)

s trvalým pobytem bylo uděleno volební právo. Kolem tohoto tématu však panuje v Itálii dlouhodobě značně kontroverzní debata. Původní rámec zákona Turco-Napolitano (Zákon 40/1998) sice počítal s udělením volebního práva v administrativních volbách těm, kdo měli povolení k neomezenému pobytu, avšak tento návrh neuspěl.

Zákon Bossi Fini učinil získání italského občanství cestou naturalizace pro cizince ještě obtížnější, neboť oproti minulému zákonu výrazně prodloužil dobu legálního pobytu v Itálii, jíž je udělení občanství podmíněno, z 5 na 10 let.<sup>129</sup> V případě cizinců, narozených v Itálii, je možnost získání občanství ve věku 18 let závislá na nepřetržitém pobytu. Doba pobytu sama o sobě ale nepředpokládá naturalizaci. Obecně je zhruba 90% žádostí o občanství odmítáno, přičemž odmítnutí není nijak vysvětleno. Faktem je, že naturalizace je udělena, pokud na ní má zájem stát a ne pokud jde o zájem cizince, který o ni žádá.<sup>130</sup> Současná levicová vláda diskutuje o změně v této oblasti.

V Itálii v současnosti probíhá proces převedení směrnice do národního legislativy, 8. ledna 2007 bylo přijato vládní nařízení, přejímající směrnici.<sup>131</sup>

## **POLSKO**

Polská legislativa odpovídá v této oblasti zcela evropskému *acquis* a Polsko v této oblasti neprosazuje na evropské úrovni žádné zvláštní požadavky.

### **5.3.2. Slučování rodin**

#### **EU**

EU podporuje slučování rodin jako nedílnou součást úspěšné integrace imigrantů a usilovala o jeho usnadnění, avšak výsledná podoba směrnice o slučování rodin, přijatá v září 2003<sup>132</sup>, ustoupila tlaku členských států, které usilovaly o harmonizaci jen na úrovni minimálních společných standardů.

---

<sup>129</sup> V italském úpravě získání občanství hraje významnou úlohu podle tzv. *ius sanguinis*, což se promítá i do současné úpravy. Právo na občanství bylo a zůstává zaměřeno na zachování politických a ekonomických vazeb s italskými migranty, namísto začlenění cizinců do italské společnosti.

<sup>130</sup> Další znevýhodňující a přísné opatření ve věci udělení občanství cizincům bylo představeno dekretem Ministerstva vnitra z 22.11.1994. Požadovalo, aby cizinci, žádající o italské občanství předložili potvrzení, v němž prohlašují, že se zřikají svého vlastního občanství. Paradoxem bylo, že zatímco italským občanům v zahraničí bylo uděleno dvojí občanství, tato možnost byla odepřena zahraničním občanům, žijícím v Itálii, kteří žádají o občanství. Přestože zákon byl schválen v době, kdy imigrace v Itálii dosáhla vysoké úrovně, dostalo se mu téměř jednomyslného schválení v parlamentních debatách.

<sup>131</sup> Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n.3; <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/07003dl.htm>

<sup>132</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003

Členské státy jsou tradičně vůči slučování rodin obezřetné, neboť je vnímají jako hlavní způsob legálního příchodu imigrantů do jejich zemí.<sup>133</sup>

Podobu komunitární směrnice o slučování rodin ovlivnilo nejvíce Německo, a to již od její první verze (1999), proti níž výrazně protestovalo, neboť ji vnímalo jako příliš mírnou v porovnání se soudobou německou úpravou této oblasti. Opozice Německa a jeho zvláštní váha na úrovni EU způsobily, že většina pozměňovacích návrhů, které byly následně Německem předloženy, byly do směrnice zahrnuty: definice rodinných příslušníků byla omezena na jádrovou rodinu a směrnice se nevztahuje na rodinné příslušníky občanů EU. U směrnice byla zvažována výjimka, kterou si z politických důvodů ponechala německá legislativa, v jejímž rámci je stanoven věkový limit 12 let u dítěte, které přichází samo za příbuzným do zahraničí, nad nějž může stát žádat přezkoumání jeho schopnosti integrace.

Na jejím základě je po členských státech požadováno, aby za určitých podmínek povolily vstup a pobyt manželovi/manželce a nezletilým dětem příslušníků třetích zemí<sup>134</sup>, oprávněně pobývajících ve členském státě, a osobám s přiznaným uprchlickým statutem. Tato směrnice není uplatňována v případech, kde člen rodiny zažádal o uprchlický statut a nepadlo zatím konečné rozhodnutí; a tam, kde byla žadateli udělena jen dočasná ochrana. V případě dětí nad 12 let, které přijely do země EU nezávisle na členech své rodiny, může daný členský stát prověřit, zda v době podání žádosti byly splněny požadavky pro integraci, předtím, než tento členský stát povolí jejich vstup a pobyt. Členské státy měly harmonizovat svá národní opatření s touto úpravou do října 2003.

V prosinci 2003 přednesl Evropský parlament u Evropského soudu žádost, požadující zrušení některých opatření směrnice o právu na rodinné slučování. Podle názoru Parlamentu porušovala směrnice základní práva, zejména právo na rodinný život a požadavek na nediskriminaci. Evropský soud však ve svém vyjádření z 29. června shledal tuto stížnost jako neopodstatněnou.<sup>135</sup>

## ITÁLIE

<sup>133</sup> Statistiky však ukazují, že velký počet zamítavých rozhodnutí o rodinném slučování vede ke zvyšování ilegální migrace, jejíž dopad je pro země EU ještě negativnější.

<sup>134</sup> A také druhovi/družce *more uxorio*, nesezdaným dospělým dětem a rodičům, pokud jsou na imigrantovi závislí (z důvodu zdravotního stavu). Podmínkou pro vyhovění bylo vhodné ubytování a stabilní a pravidelný příjem. Práva rodinného příslušníka, který přišel do EU cestou slučování rodin jsou tato: vydání oprávnění k pobytu, platné alespoň po dobu jednoho roku, přístup ke vzdělání a profesnímu zaškolení, přístup k podřízené či autonomní práci, za podmínek, stanovených jednotlivými členskými státy.

<sup>135</sup> Judgment of the Court of Justice in Case C-540/03

<http://www.legislationline.org/upload/legislations/63/37/a11cd7e6719b788ed75e07cb6fb2.pdf>

Pravicový zákon 189/02 zásadně pozměnil a omezil kategorie příbuzných, kteří mohou přijít do Itálie v rámci slučování rodin<sup>136</sup>, a stanovil povinnost žadatele předložit přímo v Itálii dokumenty, prokazující příbuzenský vztah, bez čehož nemůže být sloučení povoleno.

Osoby, které přišly do Itálie v rámci slučování rodin požívají v Itálii podobná práva jako stanovuje směrnice EU (právo na práci, na studium, na profesionální zaškolení a na sociální zabezpečení, povolení k pobytu ne kratší než u žadatele).

Právo na rodinné slučování má cizinec, který je vlastníkem pobytové karty či povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku, vydaného za účelem výkonu samostatné či závislé práce či z důvodu azylu, z důvodu studia či z náboženských důvodů, a to ve vztahu k následujícím příbuzným: manžel/manželka, nezletilí potomci (zletilí potomci jen v případě, že jsou ze zdravotních důvodů závislí na rodičích), rodiče, pokud jsou na žadateli závislí.

Podmínky pro zažádání o rodinné slučování jsou shodné jako u komunitární směrnice (vhodné bydlení, stabilní a pravidelný příjem, který nepochází ze systému sociální péče)

V Itálii v současnosti probíhá proces převedení směrnice do národního legislativy, 8. ledna 2007 bylo přijato vládní nařízení, přejímající směrnici<sup>137</sup>

## **POLSKO**

Polská legislativa v oblasti slučování rodin odpovídá acquis EU. Polsko v této oblasti akceptuje postoj EU, v Polsku nejde na rozdíl od některých západních zemí o příliš medializovaný problém.

### **5.3.3. Ekonomická imigrace**

#### **EU**

Příslušníci třetích států, pracující v EU legálně jako zaměstnanci či jako samostatně výdělečně činní, přispívají významně ekonomice EU, neboť v mnoha evropských zemích zaplňují mezery na pracovním trhu a stávají se tak významným ekonomickým zdrojem. V současnosti v EU pobývá cca 5 milionů těchto pracovníků. Pravidla pro jejich vstup se ale v jednotlivých státech významně liší, což způsobuje administrativní těžkosti jak osobám, hledajícím zaměstnání, tak i podnikům a firmám, kteří pracovníky ze třetích států hledají.

Evropské ekonomiky mají navíc problémy se stárnutím populace a sektorovým nedostatkem pracovních sil, které v důsledku neflexibilních opatření zaplňují často ilegální imigranti

<sup>136</sup>Italské levicové vlády se tradičně i na evropské úrovni vyslovovaly pro větší otečenost se slučování rodin.

<sup>137</sup>Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/07005dl.htm>



Evropská unie proto usiluje o ustanovení společných pravidel pro přijetí ekonomických migrantů s cílem omezení ilegální migrace a využití potenciálu migračních pracovníků pro ekonomický rozvoj celé EU.

Ekonomická imigrace je však ve členských zemích velmi citlivým tématem a její regulace se mění v závislosti na situaci na národních pracovních trzích. Debata o společném evropském přístupu v této oblasti je proto mimořádně kontroverzní, v důsledku čehož nedošlo k přijetí návrhu Komise o ekonomické imigraci<sup>138</sup>.

Návrh předpokládal stanovení společných kritérií a procedur, týkajících se podmínek vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí, přicházejících za účelem výkonu placené závislé pozice či samostatné ekonomické aktivity. Konkrétně se mělo jednat o zjednodušení a harmonizaci odlišných pravidel jednotlivých členských států u procedur žádostí a vystavení povolení k pobytu a pracovních povolení.<sup>139</sup> Návrh nebyl schválen ani přes ustavení, podle nějž pracovní pozice může být obsazena pracovníkem ze třetí země pouze po důkladném zhodnocení situace na domácím pracovním trhu. Většina z prováděcích opatření tohoto návrhu směrnice byla navíc doplněna klauzulemi, které umožňovaly členským státům ustoupit od společných standardů tam, kde si národní zájmy vyžadovaly uplatnění odlišných pravidel. Za jediný pokrok v této oblasti lze tedy zatím považovat pouze přijetí směrnice o podmínkách přijetí příslušníků ze třetích zemí za účelem studia, výměny žáků, neplaceného zaškolovacího kurzu či dobrovolnických služeb, k němuž došlo v prosinci 2004.<sup>140</sup>

V lednu 2005 přijala Komise Zelenou knihu "O evropském přístupu k řízení ekonomické migrace"<sup>141</sup>, jejímž cílem bylo stimulovat debatu, jak nejlépe regulovat vstup a pobyt příslušníků třetích států, kteří hledají v EU zaměstnání (Kniha předestírá různé možnosti přístupu k regulaci ekonomické migrace, přičemž o počtech imigrantů mají ale nadále na základě principu subsidiarity rozhodovat samy státy).

V rámci Evropské strategie zaměstnanosti je u imigrantů počítáno i s opatřeními v těchto oblastech: a) programy přijetí pro imigranty přicházející do země, b) jazykové vzdělání c) účast imigrantů na veřejném životě, stejně jako na životě kulturním a politickém.<sup>142</sup>

<sup>138</sup> COM(2001)386 z 11. července 2001

<sup>139</sup> Směrnice by přitom mohly být přijaty a mohly stanovit cizincům, kteří v EU již legálně pobývají, určitá minimální práva, aniž by se vstup na území musel nutně být nárokový, čehož se členské státy hlavně obávaly. Zhruba polovina nově přichozích migrantů přitom již přichází v režimu slučování rodin a zde je vstup téměř nárokový.

<sup>140</sup> Směrnice Rady 2004/114/ES z 13. prosince 2004

<sup>141</sup> COM(2004)811

<sup>142</sup> COM(2003) 6

## ITÁLIE

Opatření italského imigračního zákona Bossi – Fini znamenala výrazné zpřísnění úpravy ekonomické migrace. Zisk povolení k pobytu je podmíněno předem vyjednanou pracovní smlouvou, přičemž pracovní povolení nemůže trvat déle, než samotná smlouva a ne déle než 9 měsíců u sezónních pracovníků, ne déle než 1 rok u pracovníků na dobu určitou a ne déle než 2 roky u pracovníků na dobu neurčitou (čl. 5)

Návrh evropské směrnice, který v tomto směru počítal s až 3-letým povolením k pobytu a s možným prodloužením o další tři roky<sup>143</sup> a zároveň vyzýval k potřebě flexibilnějších opatření administrativních procedur pro vydání povolení, byl proto svou filosofií zcela odlišný od zákona Bossi-Fini, podle nějž má imigrant, který přišel o práci, na nalezení nové práce 6 měsíců, po jejichž uplynutí mu bude odebráno povolení k pobytu. Italský zákon Bossi-Fini je namísto úsilí o urychlení administrativních procedur a jejich zjednodušení, jak podporoval návrh evropské směrnice, orientována směrem k dalšímu zpřísnění již existujících byrokratických povinností. Pro italskou pravicovou vládu byl proto návrh evropské směrnice nepřijatelný a nepodpořila jej.<sup>144</sup>

Nedostatečná flexibilita zákona Bossi-Fini při najímání zahraničních pracovníků však ignoruje skutečnost, že zahraniční pracovní síla je pro ekonomický růst Itálie nutná. Zákon byl v tomto smyslu kritizován sdruženími zaměstnavatelů, kteří požadovali flexibilnější procedury u najímání zahraničních pracovníků z důvodu nedostatku místních pracovních sil v určitých sektorech, zejména v těch, vyžadujících málo kvalifikovanou pracovní sílu.

Ze systému kvót, stanovujících maximální počty zahraničních pracovníků pro daný rok, jsou vyjmuty jen určité kategorie vysoce specializovaných pracovníků (např. zdravotní sestry). K těmto kategoriím patří však jen malé procento z příchozích cizinců, neboť italský pracovní trh nepřitahuje imigranty na vysoce-kvalifikované pozice. Přestože jsou imigranti, přicházející do Itálie, často vzdělaní (u některých národností dosahuje procento vysokoškolsky vzdělaných imigrantů až 25%), jen velmi vzácně vykonávají práci, která by odpovídala jejich kvalifikaci a většina vykonává práce zcela nekvalifikované. Problémem je také uznávání jejich kvalifikací v Itálii a náprava v tomto směru je jedním ze základních požadavků imigrantských organizací. Vědomí potřebnosti zahraniční pracovní síly nakonec postupně proniklo do veřejné debaty i v Itálii. Většina diskusí o ekonomických přínosech imigrace se zaměřuje na imigranty jako

<sup>143</sup> Návrh směrnice COM (2001) 0386, článek 7

<sup>144</sup> Nutno zmínit, že v Itálii nepanovaly obavy ze zneužití sociálním státem, jak tomu bylo v jiných evropských zemích, neboť sociální dávky dostupné jak italským tak zahraničním obyvatelům, jsou značně omezené. Sociální programy, pomoc v nezaměstnanosti a podpory pro chudé rodiny, z nichž by mohli imigranti čerpat, jsou omezené. Sociální bydlení tvoří méně než 5% v rámci bytového trhu a navíc existuje mnoho případů omezení rovného přístupu k sociálnímu bydlení u imigrantů.

zaměstnance italských podniků či rodin, tedy na pozicích, které Italové již nejsou ochotni vykonávat. Méně pozornosti je již věnována imigrantům jako platičům daní či jako spotřebitelům, přestože z nedávných průzkumů vyplývá, že italská ekonomika, jejíž růst je v posledních letech minimální, může z imigrantů coby nových konzumentů a pracovníků, platících daně, dále profitovat.<sup>145</sup>

Itálii také podobně jako ostatní evropské státy trápí úbytek populace, jenž v posledních letech pomáhají snižovat právě imigranti a jejich potomci.<sup>146</sup>

Současná levicová vláda v této souvislosti propaguje otevřenější a flexibilnější přístup komunitárního přístupu a pro imigrační pracovníky zvažuje zavedení systému. zelených karet.

## POLSKO

Jeden z prvních kroků polských úřadů v reakci na nárůst počtu cizinců v Polsku byla změna zákona o zaměstnání, k níž došlo již v prosinci 1989<sup>147</sup> Byla zavedena povinnost požádat o souhlas úřad práce v daném vojvodství, aby mohl být zaměstnán cizinec. Úřady práce ve vojvodstvích pak musely při svém rozhodnutí zhodnotit situaci na místním trhu práce. V následujících letech navíc došlo v Polsku k prudkému nárůstu nezaměstnanosti a pravidla pro zaměstnávání cizinců proto nebyla až doposud nijak výrazně liberalizována, přičemž hlavním kritériem, na něž je při vydávání pracovního povolení brán ohled, je stále situace na místním trhu práce.

Nový zákon o zaměstnanosti a boji s nezaměstnaností ze 14. prosince 1994<sup>148</sup> zachoval opatření, která stanovovala, že pro získání pracovního víza je nutné získat povolení místního úřadu práce daného vojvodství, který musí zhodnotit situaci na místním trhu práce. Vízum s pracovním povolením může být vydáno na dobu do jednoho roku, a to pro konkrétní pracovní pozici a konkrétního zaměstnavatele. Cena pracovního povolení byla stanovena ve výši minimálního polského měsíčního platu. Výjimky byly učiněny pouze u vědců, zaměstnaných při vyšších vzdělávacích institucích a u polské akademie věd. Tato přísná opatření, zahrnující komplikovanou dvojí proceduru pro získání víz s pracovním povolením a poměrně vysoké náklady těchto povolení měly za výsledek velmi nízký počet cizinců, kteří oficiálně v Polsku v průběhu 90-tých let i na počátku 21. století pracovali.

---

<sup>145</sup> Dle [www.stranieriinitali.it](http://www.stranieriinitali.it) v roce 2005 imigranti vydělali 27,3 miliard €, z čehož 21,5 miliard € utratí v Itálii (5,8 miliard € dle odhadů uspoří či odešlou v podobě remitencí) („Il reddito degli immigrati“)

<sup>146</sup> Pokud jde o demografický faktor, ten byl zmíněn při diskusích o imigračním zákoně v roce 1998, ale od té doby nebylo v tomto směru dosaženo konsensu, a proto nebyl ve veřejných dokumentech o imigraci po dobu působení středopravé vládní koalice přítomen.

<sup>147</sup> Zákon o zaměstnání z 29. prosince 1989, Sbirka zákonů z 1989, č. 75, část 446

<sup>148</sup> Sbirka zákonů z 1995, č. 1, část 1

Většina pracovních povolení, vydaných v Polsku, v roce 2004 74%, byla vydána řídicímu personálu mezinárodních podniků, západním poradcům a expertům. V roce 2003 bylo z 18.841 pracovních povolení vydáno pouze 339 vydáno nekvalifikovaným pracovníkům. Na základě zákona o podpoře zaměstnávání z roku 2004<sup>149</sup> nemusejí o pracovní povolení povolení žádat určité kategorie cizinců, např. univerzitním učitelé, neno cizinci, zaměstnaní zahraničními společnostmi, které působí v Polsku.

Polské úřady nezakrývaly, že ochrana polského pracovního trhu je pro ně prioritou. S ohledem na celkový boj proti nezaměstnanosti se žádná z politických stran či vlád ani nezmínila o možnosti otevření polského pracovního trhu cizincům. Přesto ale skutečné procento cizinců, zaměstnaných v Polsku, bylo vždy vyšší, než ukazovaly oficiální statistiky a přestože o jejich počtu neexistují žádné záznamy, odhady hovoří o 300.000 – 600.000 osob.

Největší skupinu ilegálních imigrantů tvoří občané Ukrajiny, Běloruska a Ruska, kteří jsou ilegálně zaměstnáváni v zemědělství a stavebnictví (muži) nebo jako pomocnice v domácnosti a v péči o děti (ženy). Komplikovaný a nákladný proces udělení pracovních povolení spolu s nižšími náklady na práci v případě ilegálního zaměstnávání odráží zaměstnavatele od legalizace zaměstnání cizinců.

Od roku 1997 může být ilegální zaměstnávání cizince, do té doby trestané pokutou, důvodem pro rozhodnutí o vyhoštění (čl. 52.1 Zákona o cizincích z roku 1997). Cizincům může být dále odmítnuto vydání víz nebo odmítnut vstupu do Polska, pokud se jejich skutečný důvod pobytu v Polsku liší od toho deklarovaného (čl. 13).

Tato dvě opatření však nebyla v praxi příliš účinná. Jedním důvodem bylo, že víza, primární nástroj kontroly, byla u východních sousedů Polska zavedena až od roku 2003, a i poté byla udělována velkoryse s cílem nenarušit blízké kontakty mezi sousedními společnostmi. Možnost odmítnutí vstupu nebo neudělení víza na základě toho, že skutečný důvod pobytu v Polsku (ilegální zaměstnání) je odlišný od důvodu udaného (turismus) nebyl obecně uplatňován. Druhým důvodem bylo, že pracovní inspekce nebyly adekvátní a neodhalovaly skutečné počty zahraničních pracovníků, ilegálně zaměstnaných v Polsku.

Podle některých autorů bylo v případě Polska do značné míry možno mluvit o politice vůči ilegálním pracovníkům jako o „politice tiché tolerance“. Otevřené povolení pro masivní zaměstnávání zahraničních pracovníků v Polsku by nevyhnutelně spustilo jasnou a silně vyjádřenou opozici veřejného mínění kvůli vysoké míře nezaměstnanosti. Proto se žádná z politických stran či jednotlivých politiků dlouho neodhodlala oficiálně přiznat, že v polské

---

<sup>149</sup> Act on Promotion of Employment and Institutions of the Labour Market

ekonomice existuje vysoká poptávka po zahraniční pracovní síle, nebo že zaměstnávání ukrajinských a běloruských dělníků v Polsku zvýší (nebo začne – v případě Běloruska) vývoj demokracie na Východě. Na druhé straně tyto stejné faktory – vědomí poptávky po zahraniční síle ve stejných sektorech ekonomiky a strategický zahraničně-politický cíl, jakým je užší spolupráce a podpora demokracie na Východě cestou kontaktů mezi lidmi – je možno označit za hlavní faktory tichého tolerování pracovníků z východu v Polsku, kteří přicházeli pod záminkou turismu. Původci poptávky po levné imigrantské práci v Polsku jsou především nepřilíživě organizované malé a střední podniky a často rodinné podniky v oblasti zemědělství, stavebnictví či textilu. Dalším zdrojem poptávky jsou domácnosti, které mají zájem o pečovatelské a úklidové služby.

Tato situace se však v současnosti mění, neboť v důsledku silné polské pracovní emigrace do starých zemí EU se Polsko potýká s nedostatkem pracovních sil v určitých sektorech a vláda proto připravuje návrh kvótového systému pro ukrajinské sezónní pracovníky v oblasti zemědělství a stavebnictví. Jednodušší přístup k legální práci může také být stimulem pro ukrajinské pracovníky, kteří už v Polsku pobývají, aby vystoupili ze stínové ekonomiky. Polská společnost se tak pomalu dostává do fáze, kdy si začíná uvědomovat ekonomický a sociální přínos cizinců.

## **5.4. Právní zacházení s příslušníky třetích zemí**

### **5.4.1. Politiky nediskriminace a integrace**

#### **EU**

Dalším z cílů společné imigrační politiky EU, jež zmiňoval summit v Tampere, je podpora zrušení diskriminace v ekonomickém, společenském a kulturním životě a vývoj opatření na boj proti rasismu a xenofobii.

V roce 2000 přijala Rada v této oblasti 2 směrnice. První z nich stanovuje princip rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasový či etnický původ<sup>150</sup> a druhá rovné zacházení v zaměstnání<sup>151</sup>. Kromě boje proti diskriminaci na základě etnického původu má za cíl potlačování nerovného zacházení v zaměstnání na základě náboženství, ideologie, postižení, věku či sexuální orientace. První směrnice pak má za cíl vytvoření rámce pro boj proti diskriminaci na základě rasového či etnického původu.

<sup>150</sup> Směrnice Rady 2000/43/ES z 29. června 2000

<sup>151</sup> Směrnice Rady 2000/78/ES z 27. listopadu 2000

Obě směrnice měly být začleněny do národních legislativ členských států do roku 2003, ale mnohé tento termín nesplnily.

EU plánuje přeměnit Evropské monitorovací centrum rasismu a xenofobie v Agenturu pro základní práva.<sup>152</sup> Povinnosti nové agentury by měly zahrnout i vývoj práva a politik, a to jak na komunitární, tak i na národní úrovni, a měla by kriticky monitorovat všechna jednotlivá odvětví<sup>153</sup>.

Oblast integračních politik zůstala podle principu subsidiarity v kompetenci členských států. Závěry summitu v Tampere vybízely členské státy k rozvinutí a podpoře komplexní a multidimenzionální politiky integrace občanů ze třetích zemí, kteří jsou legálně usídleni v EU a zdůraznily spojitost úspěšné integrace imigrantů a plného rozvinutí potenciálu EU v konkurenceschopnou a dynamickou oblast. Přesto však došlo na úrovni EU v této oblasti jen k malému pokroku.<sup>154</sup>

V roce 2002 byly založeny tzv. Národní kontaktní body (*National Contact Points*), v nichž dochází k výměně informací a osvědčených zkušeností na poli integrace, s cílem dosáhnout lepší koordinace opatření na národní i komunitární úrovni.

V roce 2003 zahájila Komise pilotní integrační programy (INTI) pro občany ze třetích zemí.<sup>155</sup>

Na summitu v Thessalonikách v červnu 2003 vyzvala Evropská Rada Komisi k předložení každoroční zprávy o imigraci a integraci v Evropě, která by obsahovala údaje o imigraci a informace o programech a opatřeních v této oblasti po celé EU. První zpráva o imigraci a integraci byla zveřejněna v červnu 2004.<sup>156</sup>

Komise navrhla ustavení Evropského fondu pro integraci občanů ze třetích zemí, na základě společných základních principů integrace, jak byly formulovány Radou v listopadu 2004. Účel tohoto fondu se doplňuje s cílem Evropského sociálního fondu, který čerpá ze zkušenosti komunitárního programu EQUAL při boji proti diskriminaci imigrantů na pracovním trhu. Také Evropský regionální rozvojový fond podporuje některá opatření pro integraci imigrantů. V září 2005 se Komise ve své zprávě, vydané na základě žádosti Evropské Rady, pokusila o položení základu evropského rámce pro integraci navržením specifických opatření pro aplikaci výše zmíněných společných základních principů, s cílem dosáhnout shody mezi opatřeními, přijatými na evropské a na národní úrovni.

---

<sup>152</sup> Newsroom for the JHA Area: [http://europa.eu.int/com/justice\\_home/news/intro/news\\_intro.en.htm](http://europa.eu.int/com/justice_home/news/intro/news_intro.en.htm)

<sup>153</sup> [www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-419/\\_nr-60/\\_p-1/i.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php/_c-419/_nr-60/_p-1/i.html)

<sup>154</sup> General Secretariat of the Council of the European Union, DG H - Justice and Home Affairs: List of Texts adopted by the Council in the JHA Area - 2004, no. 102 (19.11.2004)

<sup>155</sup> COM (2005) 389 final, 1.9.2005

<sup>156</sup> COM(2004)508 final, Brussels, 16.7.2004

## ITÁLIE

Přejímání evropských směrnic v oblasti antidiskriminace si vyžádalo posílení antidiskriminačních opatření. Zákon z roku 1998 sice obsahoval článek o antidiskriminaci, ale ten přesouval důkazní břemeno na oběť a nebyl téměř nikdy využit. V roce 2003 byl proto v souvislosti s požadavky evropských směrnic vytvořen Národní úřad na podporu rovného zacházení a odstranění rasové a etnické diskriminace (UNAR). Národní linka pro oznamování diskriminace byla uvedena v činnost v prosinci 2004. Tato linka shromažďuje případy ohlášené diskriminace a poskytuje volajícím rady. Úřad může také vyšetřovat případy diskriminace. Itálie přitom byla mezi prvními čtyřmi státy, které komunitární směrnicí 2000/43 o rovném zacházení bez ohledu na rasový či etnický původ převedly do národního práva.

V oblasti integrace však současná italská úprava požadavkům na vytvoření komplexní a multidimenzionální politiky nevyhovuje. Zákon je zaměřen represivně a integrací příslušníků třetích zemí se nijak podrobněji nezabývá a pojímá ji jako přímo vyplývající ze zisku legálního zaměstnání. Došlo proto k výrazné redukci prostředků na integraci, které vyhradil předchozí zákon Turco-Napolitano<sup>157</sup> a programy pro imigranty byly zahrnuty do sociální politiky.<sup>158</sup> Financování největší části integračních aktivit imigrantů pochází v současnosti v Itálii z Evropského sociálního fondu, jehož cílem je integrovat znevýhodněné osoby a skupiny na pracovním trhu, a proto je většina z těchto aktivit spojena se zaměstnáváním imigrantů. Patří sem i jazykové kurzy, které jsou poskytovány vzdělávacími centry pro dospělé, rozšířenými po celé zemi. Nutno však dodat, že praktické výsledky integrační politiky předchozích levicových vlád se ukázaly být jako velmi omezené a většinou zůstalo jen u deklarací, což se nezměnilo ani za působení vlády premiéra Berlusconiho. Např. národní plán na sociální inkluzi pro období 2003-2005<sup>159</sup> sice uvedl, že „růst populace z nečlenských států EU činí ještě důležitější potřebu nově definovat sociální integrační politiky, a to i v souvislosti s četnými požadavky komunitární legislativy“. Imigranti jsou považováni za jednu z mnoha „znevýhodněných skupin“, přičemž řada iniciativ je zaměřena výhradně na

<sup>157</sup> Zákone Turco-Napolitano vymezil na integraci roční fond ve výši zhruba 40 milionů €, které byly prostřednictvím regionů rozdělovány mezi místní autority a občanskou společnost. Většina z prostředků byla využita na sociální služby a orientační programy pro imigranty, v menší míře na centra zaměstnanosti a ubytovací projekty. Tento fond byl po nástupu středo-pravé koalice sloučen s Národním fondem pro sociální politiku.

<sup>158</sup> Úlohu komise pro integraci, již po svém nástupu v roce 2001 středo-pravá vládní koalice zrušila, převzal Národní orgán pro koordinaci lokální sociální integrace cizinců (ONC). Tento útvar se překvapivě projevil jako zastávce progresivnější imigrační politiky, přičemž přijal spíše politickou úlohu než konzultační, s níž se pro něj původně počítalo. ONC zahrnuje představitele sociálních skupin: odborů, zaměstnaneckých asociací a místních autorit. Jedná se o centrum pro shromažďování informací o možnostech zlepšování a návrhů, které se z důvodu absence dalších fór pro diskusi stalo velmi důležité.

<sup>159</sup> Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005

imigranty. (str.19). Program v tomto směru uvádí legalizační nařízení z roku 2002, vytvoření přednostní fronty pro uchazeče o imigraci, místní vzdělávací programy pro nezletilé a dospělé a zahraniční komisi pro nezletilé, která se zabývá nezletilými imigranty bez dospělého doprovodu, avšak skutečnost zůstává taková, že imigranti zůstávají na okraji italské společnosti a ze strany italské veřejnosti vůči nim přetrvává řada předsudků, zejména v souvislosti s obavami ze vzrůstu kriminality a sociálních nepokojů ve společnosti.<sup>160</sup>

Nutno poznamenat, že sami imigranti jsou z procesu ovlivňování legislativ téměř vyloučeni. Někteří byli sice přijati do některých organizací nebo institucí jako reprezentanti imigrantů, ale v praxi nemají žádný vlivný hlas, aby mohly ovlivnit denní problémy, které imigranty nejvíce trápí, jako jsou administrativní překážky či diskriminace na pracovním trhu.

## **POLSKO**

Polsko zatím nelze označit za imigrační stát, neboť v něm nadále převažuje emigrace. Polsko zároveň patří mezi etnicky nejhegemonnější státy v Evropě - v roce 2002 tvořili legálně pobývajícím imigranti pouze 0,4 % populace.

Pokud jde o oblast integrace, Polsku chybí politický koncept, tak i vůle vést integrační aktivity, přičemž výjimkou jsou pouze aktivity, týkající se uprchlíků a uchazečů o azyl. Osoby, jimž byl přiznán status uprchlíka, mají právo se zúčastnit jednoletého integračního programu, nicméně tento program se skládá pouze z jazykových kurzů a finančního příspěvku. Cizinci se statusem tolerovaného pobytu však nejsou oprávněni účastnit se tohoto programu.<sup>161</sup>

V současnosti Polsku také chybí struktury, které by umožňovaly imigrantům ovlivňovat politická rozhodnutí na jakékoli úrovni. Neexistují konzultativní orgány, ani strany imigrantů. Otázka volebního práva na lokální úrovni pro imigranty není součástí politické agendy žádné ze stran a neexistuje ani žádná veřejná debata, která by se tématem zabývala. Existující imigrantské skupiny jsou v Polsku stále příliš slabé a nové, než aby utvořily organizace či spolky, zaměřené na politické aktivity a lobovali za své zájmy.

Většina cizinců, kteří do Polska přicházejí, zároveň v důsledku se stavem polské ekonomiky a obtížným sociálním podmínkám, usiluje o to, dostat se dále na Západ, a proto nemají zájem se

---

<sup>160</sup> Obavy se objevují často ve spojitosti se sociální integrací muslimů. Někteří z představitelů pravicových stran vyžadují v tomto směru přizpůsobení se majoritním italským sociálním a náboženským zvyklostem a obávají se rizik nezdařené sociální integrace muslimským imigrantů. Katolická církev, která má v italské společnosti silný hlas, prosazuje zachování katolické identity Itálie. V Itálii v této souvislosti způsobila velký rozruch vleklá debata o umístění kříže ve veřejných budovách, zejména ve školních třídách, přičemž žádná z politických stran se neodvážila podpořit odstranění tohoto náboženského symbolu.

<sup>161</sup> Příkladem je pilotní program Mazovian, kde se uprchlíkům mimo jiného dostává jazykových lekcí a odborného zaškolení. ([http://www.unhcr.pl/english/newsletter/21/integracja\\_w\\_pl.php](http://www.unhcr.pl/english/newsletter/21/integracja_w_pl.php))



v Polsku integrovat, na základě neadmisních dohod však mohou být západními zeměmi zpět do Polska, což může Polsku způsobovat značné potíže a finanční náklady.

Rozvoj integrační účinné politiky představuje jednu z klíčových výzev pro budoucí polskou migrační politiku.

## 5.5. Politika ve věci azylu a uprchlíků

### EU

Podle závěrů summitu v Tampere je vývoj jednotného evropského azylového systému jedním z nejdůležitějších cílů společné evropské imigrační politiky a v stanovil v tomto smyslu cíl vytvořit společný evropský azylový systém, založený na úplné aplikaci Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

Komise v tomto smyslu usilovala o vytvoření komunitární azylové procedury s jednotnými podmínkami přijetí žadatelů, které budou respektovat ochranu lidských práv a podmínky důstojného života a jednotnými postupy při posuzování žádostí na území EU, stejně jako garancí práva na odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl.<sup>162</sup>

Unijní postup při harmonizaci azylové politiky usiluje o vyvážení potřeby zajištění ochrany osobám, jež na ni mají právo a zohlednění obav národních států ze zločinnosti a ilegální imigrace, v souvislosti se zneužíváním azylového systému, což vedlo ke zpožděním

### Na komunitární úrovni došlo k harmonizaci těchto oblastí:

1. Právní postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy z roku 1951.
2. Subsidiární (doplňková ochrana)
3. Minimální standardy u zrychlených procedur (žádosti o azyl opakované nebo shledané nepřijatelnými nebo prokazatelně bezpředmětné) a u hraničních režimů.

Rozhodnutím Rady byl v roce 2000 zřízen Evropský fond pro uprchlíky (ERF).<sup>163</sup> První ERF existoval od ledna 2000 do konce 2004 a bylo mu vyhrazeno 216 milionů €. Současná fáze zahrnuje období 2005 – 2010.<sup>164</sup> Opatření, která fond přijímá, se týkají příjmu žadatelů o azyl a přístupu k azylové proceduře, a praktické podpory pro tyto osoby, tak aby se mohly dobrovolně vrátit do svých zemí původu. Fond podporuje také integraci osob, které mají

<sup>162</sup> Sdělení Komise o přistěhovalecké politice Společenství ze dne 22. listopadu 2000 (KOM (2000) 757 v konečném znění a Sdělení Komise „Směrem ke společnému azylovému řízení a k jednotnému postavení osob, kterým byl přiznán azyl, platnému na území Společenství“ ze dne 22. listopadu 2000 (KOM (2000) 755 v konečném znění).

<sup>163</sup> Rozhodnutí Rady 2000/596/ES z 28. září 2000

<sup>164</sup> Rozhodnutí Rady 2004/904/ES z 2. prosince 2004

trvale zůstat ve členském státu EU. V případě hromadného přílivu vysídlených osob lze zažádat u fondu o financování neodkladných opatření pro zajištění ochrany na určité časově omezené období.<sup>165</sup>

Jedním ze základních bodů společné evropské politiky v oblasti azylu je podrobný výčet kritérií a procedur pro určení členského státu, který je zodpovědný za přezkoumání žádosti o azyl, podané občanem třetí země v jednom ze členských států EU. Tato otázka je upravena v Nařízení Dublin II, které bylo schváleno v roce 2003 jako následník Dublinské dohody z roku 1991.<sup>166</sup> Nařízení Dublin II má vyloučit možnost vícenásobného podání žádosti o azyl v EU. Efektivní uplatnění tohoto nařízení má zajistit systém Eurodac, funkční od ledna 2003, sloužící k porovnávání digitálních otisků prstů všech žadatelů o azyl od věku 14 let.<sup>167</sup>

V září 2000 předložila Komise návrh směrnice o minimálních normách pro udělení a odebrání statusu uprchlíka v členských zemích EU. Návrh směrnice měl za cíl vytvoření právního rámce, který by, skrze použití společných pravidel a časových omezení, zajistil rychlé a efektivní zpracování žádostí o azyl, které byly podány ve členských státech. Tento návrh prošel mnoha změnami a ve své konečné podobě byl vydán 19. listopadu 2004. Jeho součástí měl být i minimální společný seznam bezpečných zemí původu, u něhož však členské státy nebyly schopny dospět k dohodě a proto bylo rozhodnuto o přijetí směrnice bez seznamu bezpečných zemí původu. Směrnice Rady o minimálních standardech pro udělení a odnětí statusu uprchlíka byla nakonec přijata až dne 1. prosince 2005.<sup>168</sup>

V červnu 2001 došlo k přijetí Směrnice 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.<sup>169</sup> Dočasná ochrana měla trvat jeden rok, s možností rozšíření o další rok. Osoby, jimž je dočasná ochrana udělena, mohou kdykoli podat žádost o azyl, jsou oprávněny pracovat, pobírat sociální dávky a sloučit se s rodinou.

V roce 2003 Rada přijala směrnici, stanovující minimální normy pro příjem uchazečů o azyl ve členských státech. Směrnice má zajistit, že žadatelé o azyl mohou během procedury udělování azylu ve všech členských státech požívat adekvátních a srovnatelných životních

---

<sup>165</sup> Bulletin of the European Union - Directorate-General Justice and Home Affairs (2004): The European Refugee Fund, Promoting solidarity and burden-sharing in the area of EU asylum policy

<sup>166</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 z 18. února 2003 a Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 stanovující detailní pravidla pro aplikaci Nařízení Rady (ES) č. 343/2003.

<sup>167</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze 14. prosince 2000 a Nařízení Rady (ES) č. 407/2002 z 28. února 2002 stanovující detailní pravidla pro použití Nařízení (ES) č. 2725/2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů pro efektivní uplatnění Dublinské konvence.

<sup>168</sup> Směrnice Rady 2005/85/ES z 1. prosince 2005

<sup>169</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. června 2001

podmínek (včetně ubytování, lékařské péče, léků, přístupu ke vzdělání a na pracovní trh atd.).<sup>170</sup>

V dubnu 2004 Rada oficiálně schválila směrnici o minimálních normách, které musí splňovat státní 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.<sup>171</sup>

## ITÁLIE

Pokud jde o platnou legislativu, Itálie uznává právní postavení uprchlíků ve smyslu Ženevské úmluvy, má ústavně zaručené azylové právo a na základě transpozice směrnice 2001/55/ES také formy dočasné humanitární ochrany.

Pokud však jde o interpretaci principu *non-refoulement*<sup>172</sup>, Itálie jej vztahuje jen na osoby, jimž byl již udělen uprchlický statut, což tak Itálii otevírá možnost odmítnutí některých žádostí o azyl již na hranicích bez jejich přezkoumání.<sup>173</sup>

V Itálii je právo na azyl upraveno ústavou a existuje pouze jedna administrativní procedura zpracování žádostí o azyl, která je platná pro všechny žádosti (ať jsou předloženy na hranici státu nebo přímo na území Itálie) a jeden typ soudní procedury uznání práva na azyl.

V Itálii se na rozdíl od jiných států EU teprve v posledních letech snažila o ustavení národního systému prostřednictvím „Národního azylového programu“.

V Itálii dosud chybí komplexní úprava azylového práva, která se odkládá do doby, než budou definovány minimální procedury na komunitární úrovni. Oblast azylu je proto upravena dílčími opatřeními norem za vyčkávání více úhrnné reformy, která bude odpovídat komunitárnímu právu.<sup>174</sup>

Legislativní změny bývalé pravicové vlády byly motivována snahou omezit případy zneužívání vstupu z humanitárních důvodů, a proto zavedl restriktivnější proceduru posuzování žádosti o azyl:

1. Bylo zrušeno vydání provizorního povolení k pobytu po dobu čekání na rozhodnutí orgánů, posuzujících žádosti.

<sup>170</sup> Směrnice Rady 2003/9/ES z 27. ledna 2003

<sup>171</sup> Směrnice Rady 2004/83/ES z 29. dubna 2004. Opatření této směrnice kritizovala UNHCR. Mimo jiné poukázovala na to, že podle mezinárodního práva není možno přirovnávat ochranu, poskytnutou státem, s ochranou poskytnutou mezinárodními organizacemi, které mají kontrolu nad státem nebo nad podstatnou částí jeho území.

<sup>172</sup> Princip *non-refoulement* vychází z Ženevské úmluvy a zaručuje, že žádný žadatel o azyl nebude vrácen do země, kde by byl vystaven perzekuci.

<sup>173</sup> Např. Belgie či Francie uplatňují tento princip u všech žadatelů o azyl a neodmítají je na hranicích. Italský přístup sdílí i Německo či Švédsko.

<sup>174</sup> cit. Relazione introduttiva al DDL 795/2001

2. Byla zavedena možnost zrychlené procedury posuzování těch žádostí, u nichž je podezření ze zjevné nepodloženosti.

3. Žadatelé o azyl mají být zadrženi v tzv. „identifikačních centrech, v případě jejich nedovoleného opuštění dojde k zamítnutí žádosti o azyl.

V případě zrychlené procedury posuzování žádosti o azyl byla také zrušena možnost se proti rozhodnutí odvolat, což by vedlo k pozdržení vyhoštění. (Čl.25 Zákon 795/2001)

Vláda rozhodla také o decentralizaci rozhodujících kompetentních úřadů – rozhodovat o udělení statut uprchlíka tak mohou i regionální úřady.

Tyto změny jdou očividně proti filosofii komunitárního přístupu, vyjádřeného v závěrech z Tampere, který usiluje o vyváženou úpravu v oblasti azylu a humanitární principy. Berlusconiho vláda naopak kladla důraz především na represí. Ministerstvo vnitra však na kritiky ze strany humanitárních organizací reagovalo argumentem, že úprava je v souladu s liniemi komunitárního přístupu. V duchu svého národního přístupu se také Itálie snažila ovlivnit směřování v oblasti společné azylové politiky během diskusí v rámci Rady a vláda také pozdržovala implementaci přijatých směrnic a jejich transpozici do národního práva: 2004/83/ES o minimálních normách pro kvalifikaci občanů ze třetích zemí či osob bez státní příslušnosti coby uprchlíků<sup>175</sup> a stejně tak i směrnicí 2003/9/ES.

## **POLSKO**

Oblasti azylového práva se v Polsku od 90-tých let systematicky rozvíjela za dominantního vlivu evropského *acquis*.

Pod vlivem evropského přístupu zavedl zákon z roku 1997 do polské legislativy pojmy „bezpečná třetí země“ a „bezpečná země původu“ spolu s pojmem „jasně nepodložená žádost“ a „zrychlená procedura.“ Zákon také zredukoval možnost podat žádost o azyl (pouze osobně na hranicích nebo během 14 dnů po seznámení se s okolnostmi v zemi původu, které by mohly být důvodem o zažádání a o azyl v Polsku), což mělo za cíl omezení možností zneužití azylové procedury. Došlo k ustavení Rady pro uprchlíky coby odvolacího orgánu ve vztahu k rozhodnutí o azylové žádosti, jež bylo učiněno Ministerstvem vnitra.

Novela zákona z roku 2001 měla uvést polské právo do souladu s komunitární *acquis*. Došlo k ustavení nezávislého vládního úřadu – Centrálního úřadu pro repatriaci a cizince a zrychlen proces vyřízení azylových žádostí.

---

<sup>175</sup>2004/83/ES <http://notes9.senato.it/W3/Lavori.nsf/All/8E5CA728BA9F8870C125721100703C9A?OpenDocument>

Předtím, než novela zákona vstoupila v platnost, podávali cizinci, procházející přes Polsko, okamžitě žádost o azyl. Mezitím, co byly jejich žádosti posuzovány, byli přesunuti do uprchlických center, z nichž však mohli snadno uprchnout. Na základě nového zákona osoby, které podali žádost o azyl a čekají na rozhodnutí o svém statusu, zůstávají v uprchlických centrech.<sup>176</sup>

Novela dále zaváděla institut dočasné ochrany, který předtím polský zákon neznal a který bylo možno použít v případě hromadného přílivu vysídlených osob, prchajících před válkou, nebo závažným poškozováním lidských práv. (Směrnici EU, upravující tuto problematiku byla schválena až později téhož roku<sup>177</sup>.)

Zákon z roku 2003<sup>178</sup> o udělení ochrany cizincům na území polské republiky spojoval 4 podoby ochrany, jež může být cizincům v Polsku udělena: uprchlický statut, založený na Ženevské úmluvě, azyl<sup>179</sup>, dočasnou ochranu a nově zavedený „tolerovaný pobyt“ (*tolerated stay*). Statut tolerovaného pobytu byl zaveden nově, s cílem nabídnout základní ochranu žadatelům o azyl, kteří nespĺňují kritéria Ženevské úmluvy opodstatněného a individuálně zaměřeného pronásledování, u nichž však vyhostění do jejich země původu není možné z humanitárních důvodů. Šlo o reakci na problém velkého množství odmítnutých žadatelů o azyl, kteří často zůstávali v Polsku ilegálně, nebo se pokusili o ilegální odchod na Západ. Tolerovaný statut byl udělován ve velké míře občanům Čečenska. Jeho držitelé mají právo na práci (bez nutnosti pracovního povolení) a na zdravotní a sociální péči za podmínky, že mají v Polsku registrované bydliště.

K 1.5. 2004, kdy Polsko vstoupilo do EU byla jeho legislativa v oblasti azylu harmonizována s *acquis communautaire*.

Odborníci upozorňují, že počet žadatelů o azyl pravděpodobně vzroste přistoupením Polska k Schengenu.

---

<sup>176</sup> V současnosti je těchto center 10, v roce 2003 v nich pobývalo cca 1.500 žadatelů o azyl, přičemž průměrná délka jejich pobytu zde byla 8 měsíců.

<sup>177</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES

<sup>178</sup> Sběrka zákonů, 2003, No 128, část 1176

<sup>179</sup> Polská legislativa odděluje azyl a uprchlický statut, který se zakládá na Ženevské konvenci a je formou mezinárodní ochrany, zatímco azyl je vnímán jako právo státu udělit cizinci ochranu, pokud je to v zájmu daného státu. To je také důvod, proč byla v Polsku udělena ochrana jen málo cizincům po roce 1989. V roce 2003 podalo v Polsku 6.900 osob žádost o azyl, z nichž 86% bylo Čečenců. Celkové procento uznaných žádostí bylo 3,7%, u Čečenců kolem 8%.

## 5.6. Současný vývoj: Německé předsednictví a budoucnost ústavní smlouvy

### EU

Z hlediska budoucího vývoje v oblasti společné imigrační politiky je klíčová podoba institucionálního fungování Unie. Německé předsednictví usiluje o oživení evropské ústavy.

### ITÁLIE

Během jednání o ústavní smlouvě v oblasti JVV se Itálie zasazovala zejména o posílení spolupráce při kontrole vnějších hranic. Tento cíl prosazovala během zasedání Konventu např. Elena Paciotti, členka UDC/EVP. V rámci své pracovní skupiny se zasazovala za posílení úlohy Unie při kontrole hranic a zakotvení principu solidarity a sdílení nákladů. Vyslovila se pro kvalifikovanou většinu a spolurozhodování, aby tak bylo možno garantovat efektivnost právního rámce pro azylovou a imigrační politiku.

Obecně Itálie sdílí cíle a strategie, uplatňované Německem<sup>180</sup> – vyplývá to z toho, že obě země mají tradičně pro-integrační a supranacionální vizi EU, mají proto tedy logicky podobné preference v mnoha institucionálních a politických otázkách, stejně jako v pohledu na celkové směřování EU. Podobně jako Německo (na rozdíl od Polska), vnímá Itálie současnou podobu ústavní smlouvy jako dobrý základ pro další vyjednávání o institucionální reformě, Itálie nechce jako základ dalšího vyjednávání smlouvu z Nice, vnímá ji jako nedostatečnou.

Itálie usiluje o rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou, aby tak mohlo dojít ke zrychlení rozhodovacího procesu v oblastech jako jsou imigrační politika a určité oblasti JVV. Německo se však zčásti kvůli pravomocím, které mají v této oblasti jednotlivé členské země, jichž se nejsou ochotny vzdát, zdráhá postoupit v této oblasti příliš daleko.

Německé předsednictví ale aktivně podporuje policejní spolupráci v Evropě a chce posílit Europol a dokončit Schengenský informační systém.

Prioritou italské vlády je větší společné zapojení se v oblasti imigrační politiky, zejména v oblasti pohraničních kontrol. Není ale pravděpodobné, že by německé předsednictví tlačilo toto téma na vrchol svého programu v takovém rozsahu, který by si italská strana představovala. Důvody jsou zřejmé: zatímco Itálie nebo Španělsko jsou zeměmi, které čelí největšímu přílivu ilegálních imigrantů a usilují proto o rozšíření evropských akcí v této oblasti, německou zdráhavost v této oblasti je možno přisoudit nejen rozdělení kompetencí na vertikální úrovni mezi jednotlivé spolkové země, ale také tomu, že Německo je největší čistý

---

<sup>180</sup> Kromě otázky dalšího rozšíření - Itálie je ale na rozdíl od Merkelové jeho výrazným zastáncem, podporuje rozšíření o země západního Balkánu a výhledově i o Turecko.

plátce do společného rozpočtu EU. Jakákoli společná akce proti ilegální imigraci by znamenala zvýšení výdajů, které by byly kryty většími výdaji do společného evropského rozpočtu – což je něco, čemu se Německo snaží vyhnout.

Pozn. během jednání v rámci IGC byla Itálie (i za minulé vládní koalice) většinou nakloněna pozici Francie a Německa, se změnou vládní koalice došlo pak k dalšímu posílení tohoto trendu.

Itálie současně podporuje i rozšíření o země západního Balkánu a Turecka, a to v zájmu stabilizace těchto oblastí.

Itálie nehledá stabilní zájmové aliance, které by působily jako protiváha německo-francouzské aliance, ale je otevřená novým iniciativám a flexibilním spojenectvím. Iniciativám, které chtějí posilovat další rozvoj právních kompetencí a jednací dynamiku evropských politik, spolupráci institucí a jejich demokratické legitimní základy, ale zároveň odpovídaly vždy italské vyjednávací pozici.<sup>181</sup>

## **POLSKO**

Pro Polsko jsou významné zejména 2 body z priorit německého předsednictví : budoucnost ústavní smlouvy a východní politika EU.

Polská konzervativní vláda otevřeně vystupuje proti evropské ústavní smlouvě v její současné podobě. Polsko je proti hlasování dvojitou většinou v Radě – preferuje jiný způsob, který by dal větší váhu menším státům Unie.<sup>182</sup>

Z hlediska vztahu EU k Rusku a k východním sousedům Polsko chce, aby EU formulovala jasnou strategii stabilizace postsovětského regionu, která by však neměla být podřízena vztahům s Ruskem. V oblasti východní politiky EU je z polské perspektivy významné hledisko lidských práv a strategická bezpečnost – případy Ukrajiny, Moldávie a Běloruska podle Polska ukazují, že Rusko využívá své zdroje energie k vyvíjení tlaku na další země a k posílení své pozice v Evropě a ve světě. Strategie vůči Rusku by tak z polského pohledu měla obsahovat mechanismy, které by připravily Evropu na tento druh ruské silové politiky.

EU ustavila jako nástroj na vytvoření stability v postsovětské oblasti Evropskou politiku sousedství. Tato politika zahrnuje nejen země bývalého Sovětského svazu, ale také politické partnery EU na středním Východě a v severní Africe, což činí z ENP poměrně komplikovaný

---

<sup>181</sup> [http://www.iue.it/PUB/D\\_Alema\\_Ottobre06.pdf](http://www.iue.it/PUB/D_Alema_Ottobre06.pdf)

<sup>182</sup> Polsko upřednostňuje tzv. Jagelloniánský model – každý stát by měl hlasovací váhu odvozenou od své populace, hranice pro schválení by byla 62% - tento systém by dal větší váhu malým státům a byl by i bližší konceptu, podle něhož mají mít všichni občané stejnou hlasovací sílu.

nástroj. Východní dimenze ENP by měla být podle Polska prioritou EU, avšak ve vnějších aktivitách EU nadále převažuje jižní dimenze, co do finančních zdrojů i koncepční pozornosti. Polsko od německého předsednictví očekává, že navrhne strategii pro celou ENP s cílem chránit její soudržnost a podporovat finanční a koncepční rovnováhu mezi její východní a jižní dimenzí. V této souvislosti a v kontextu strategického partnerství s Ruskem by měla být přesněji definována zodpovědnost EU za stabilizaci postsovětského regionu. Ruské a evropské zájmy v tomto regionu nejsou identické a EU by neměla podřít své standardy a opatření pro zajištění stability v postsovětské oblasti vztahu s Ruskem

V roce 1999 bylo Německo obhájcem rozšíření, v té době bylo ještě německo-francouzské partnerství dostatečně silné, aby prosadilo úspěch, v současné rozšířené EU je ale situace mnohem obtížnější, a proto pokud chce Německo uspět, musí hledat podporu ostatních členských států, a to i mezi novými státy, mezi nimiž usiluje Polsko o pozici lídra.



## 6. ZÁVĚR

Cílem této práce bylo zkoumat vliv národních států na utváření společné imigrační politiky. Z analýzy dosavadního vývoje vyplývá, že tento vliv je značný, a to zejména v podobě akcentace represivních opatření a úsilí o harmonizaci pouze v podobě minimálních společných norem, což však odporuje filosofii Tamperského programu.

Tento přístup je typický pro Itálii, která je na poli společné imigrační politiky tradičně velmi aktivní a podporuje její další rozvoj. V důsledku své geografické pozice, díky níž musí čelit přílivům ilegálních imigrantů, je jejím hlavním zájmem soustředěn především na spolupráci s ostatními státy v oblasti kontroly hranic, aby tak došlo k rovnovážnému sdílení nákladů, jež musí Itálie v souvislosti s přílivy ilegálních imigrantů nést. Italský důraz na represivní charakter opatření na evropské úrovni byl ovlivněn podobou její vlády, již tvořila koalice pravicových stran, prosazujících boj s ilegální imigrací, z nichž Liga severu se ve vztahu k imigrantům projevovala výrazně extremisticky. Šlo do značné míry o populistické projevy, neboť jak ukázal domácí vývoj v Itálii, důraz pouze na represivní opatření, omezující legální migraci, ve výsledku vedl jen k dalšímu zvyšování ilegální imigrace. Italská vláda přesto tento postoj prosazovala i na evropské úrovni, např. ve vztahu ke třetím zemím, kde se snažila o to, podmínit rozvojovou spolupráci podpisem readmisních dohod.

Vláda italské pravice a její důraz na represivní přístup k imigraci korespondoval s podobným přístupem i v jiných členských státech, jemuž se nakonec Unie na úkor Tamperskému programu do značné míry přizpůsobila, což se viditelně projevilo na summitu v Seville a i v podobě Haagského programu, nástupce programu z Tampere. Unie se podvolila tlaku členských států, jež upřednostňovaly spolupráci v oblasti boje proti ilegální imigraci a hraničních kontrol, zatímco u ostatních oblastí usilovaly o omezení harmonizace na úroveň minimálních společných norem. U některých oblastí, například ekonomické migrace, pak nebylo dosaženo shody o harmonizaci ani na úrovni minimálních společných pravidel.

Itálie byla pak právě jedním ze států, který tento přístup prosazoval. Lze tedy říci, že vývoj v oblasti společné imigrační politiky, charakteristický soustředěním se na boj proti ilegální imigraci a s harmonizací pouze na minimální úrovni, odpovídal národním zájmům Itálie, nebo přesněji, zájmům bývalé italské pravicové vlády. Je otázkou pro budoucí výzkum, nakolik se tento přístup změní nyní po nástupu levicové vládní koalice premiéra Prodiho, která chce změnit stávající italskou imigrační legislativu v duchu evropského přístupu, vyjádřeného programem v Tampere.

Celkově lze říci, že účast na společné imigrační politice je pro Itálii zcela jistě výhodná, a to jak z hlediska možného sdílení nákladů, souvisejících s kontrolou hranic, a spolupráce při jejich kontrole, tak i proto, že Itálie nutně potřebuje dlouhodobou a komplexní koncepci pro řízení migrace, která by se soustředila na využití potenciálu migračních pracovníků a účinné integrační politiky. Vývoj na úrovni EU by tak mohl být pro Itálii dobrou inspirací a současně stimulem pro provádění těchto nutných reforem.

Situace Polska ve vztahu ke společné migrační politice je specifická, neboť v důsledku svého teprve nedávného přistoupení k EU se Polsko nemohlo nijak podílet na jejím utváření. V rámci přístupového procesu bylo však nuceno přijmout celé komunitární *acquis* v oblasti společné migrační politiky již před svým vstupem, třebaže tím byly často negativně ovlivněny jeho národní zájmy, jak ukazuje nutnost zavedení vízového režimu s Ukrajinou, Ruskem a Běloruskem.

Pokud jde o současné priority Polska v oblasti společné migrační politiky, ty jsou podobně jako u Itálie výrazně ovlivněny jeho geografickou polohou, neboť na polské území připadá nejdélší částí východní hranice EU. Právě spolupráce v oblasti hraničních kontrol je proto největším zájmem Polska na úrovni společné evropské politiky a polským zájmům v tomto směru odpovídá zřízení agentury FRONTEX, která má na starosti společnou kontrolu hranic, a v jejímž rámci se Polsko účastní programů společných hraničních kontrol, což Polsko podporovalo. Ve oblasti svého dalšího národního zájmu, udržení bezvízových styků se svými východními sousedy, však Polsko muselo ustoupit požadavkům EU. Zatím se mu sice daří uplatňovat benevolentní vydávání víz, to se však zřejmě bude muset změnit po přistoupení Polska k Schengenskému systému v roce 2008.

Polským národním zájmům v oblasti společné migrační politiky vyhovuje také podepsání readmisní dohody mezi EU a Ruskem a Ukrajinou, neboť Polsku tak již nehrozí, že se na jeho území budou hromadit imigranti, jež do Polska vrátili západní státy.

Je otázkou, jak bude Polsko schopno dále prosazovat své zájmy a rozvíjet vztahy se svými východními sousedy např. v rámci Evropské politiky sousedství. Každopádně pro to, aby mohlo své zájmy na evropské úrovni účinněji bránit je třeba, aby polská vláda přiznala migrační politice větší prioritu a vypracovalo komplexní strategii své budoucí migrační politiky, která Polsku zatím chybí. Bude proto zajímavé sledovat, zda bude Polsko v budoucnu schopno na komunitární úrovni účinně bránit a prosazovat své národní zájmy a nakolik pro něj tedy bude společná imigrační politika přínosná.

Obtížný postup při realizaci společné migrační politiky odráží problematičnost statutu Evropské unie, jež postrádá přímou demokratickou legitimitu státu, avšak zároveň disponuje legislativní pravomocí. Pokrok ve vývoji společné imigrační politiky proto zůstává omezen jen na kompromisy, které vzejdou z vyjednávání jednotlivých národních států a evropských institucí, z nichž každý zastává odlišné zájmy a usiluje o jejich prosazení.

Vytvoření skutečně funkční a komplexní společné imigrační politiky proto ve stávajícím institucionálním uspořádání není pravděpodobné. Z hlediska dalšího vývoje proto nezbývá než doufat v prosazení institucionálních reforem v duchu evropské ústavy.

## Literatura

### 1. Sekce EU

#### Prameny

- Amsterodamská smlouva
- Jednotný evropský akt
- Maastrichtská smlouva
- Schengenská dohoda
- Sdělení Komise KOM/2004/0401 - Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje.
- Sdělení Komise KOM (2000) 757 - o přistěhovalecké politice Společenství.
- Sdělení Komise KOM (2000) 755 - Směrem ke společnému azylovému řízení a k jednotnému postavení osob, kterým byl přiznán azyl, platnému na území Společenství.
- Sdělení Komise KOM (1998) 459 - Směrem k prostoru svobody, bezpečnosti a práva.
- Sdělení Komise KOM (2006) 0211 - Program pro občany - Přinášející výsledky pro Evropu
- Rozhodnutí Rady 2002/463/ES - o přijetí akčního programu pro správní spolupráci v oblasti vnějších hranic, víz, azylu a přistěhovalectví (program ARGO)
- Rozhodnutí Rady 2004/867/ES - kterým se mění rozhodnutí 2002/463/ES o přijetí akčního programu pro správní spolupráci v oblasti vnějších hranic, víz, azylu a přistěhovalectví (program ARGO).
- Rozhodnutí Rady 2004/573/ES - o organizaci společných letů za účelem vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální příkaz k vyhoštění, z území dvou nebo více členských států.
- Rozhodnutí Rady 2004/191/ES - o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.
- Rozhodnutí Komise 2003/209/ES - kterým se zřizuje poradní skupina nazývaná „Skupina odborníků pro problematiku obchodování s lidmi.“
- Rámcové rozhodnutí 2002/629/SVV - o boji proti obchodování s lidmi.
- Rámcové rozhodnutí 2002/946/SVV - o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu.

- Usnesení EP P6\_TA(2005)0138 - o Lampeduse.
- Nařízení Rady (ES) č. 1659/1998 - o decentralizované spolupráci.
- Nařízení Rady (ES) 2007/2004 - o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.
- Nařízení Rady (ES) 789/2001 - kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se posuzování žádostí o udělení víza.
- Nařízení Rady (ES) 790/2001 - kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se hraničních kontrol a ostrahy hranic.
- Nařízení Rady (ES) 377/2004 - o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví.
- Nařízení Rady (ES) 2133/2004 - kterým se příslušným orgánům členských států ukládá povinnost systematicky opatřovat otiskem razítka cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při překročení vnějších hranic členských států.
- Nařízení Rady (ES) 574/1999 - kterým se určují třetí země, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum
- Nařízení Rady (ES) 539/2001 - kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.
- Nařízení Rady (ES) 2414/2001 - kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001.
- Nařízení Rady (ES) 851/2005 - kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, a jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.
- Nařízení Rady (ES) 1091/2001 - o volném pohybu s dlouhodobým vízem.
- Nařízení Rady (ES) 333/2002 - o jednotném vzoru formulářů pro připojení víza uděleného členskými státy držitelům cestovních dokladů.
- Nařízení Rady (ES) 334/2002 - kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1683/95.
- Nařízení Rady (ES) 1030/2002 - kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí.
- Nařízení Rady (ES) 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.

- Nařízení Komise (ES) 1560/2003 - kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003.-
- Nařízení Rady (ES) 2725/2000 - o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.
- Nařízení Rady (ES) 407/2002 - kterým se stanoví některá prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 2725/2000.
- Nařízení Rady (ES) 415/2003 - o udělování víz na hranicích včetně udělování takových víz projíždějícím námořníkům.
- Nařízení Rady (ES) 2252/2004 - o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy.
- Sdělení Komise KOM (2005) 389 v konečném znění - Společný program pro integraci. Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii.
- Sdělení Komise KOM (2004) 508 v konečném znění - o první výroční zprávě o migraci a integraci.
- Sdělení Komise KOM (2003) 6 v konečném znění - „Strategie pro plnou zaměstnanost a lepší pracovní místa pro všechny.“
- Sdělení Komise (KOM (2000) 755 v konečném znění - "Směrem ke společnému azylovému řízení a k jednotnému postavení osob, kterým byl přiznán azyl, platnému na území Společenství."
- Směrnice Rady 2003/110/ES – o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou.
- Směrnice Rady 2001/40/ES - o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.
- Směrnice Rady 2002/90/ES - kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu.
- Směrnice Rady 2004/81/ES - o povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány.
- Směrnice Rady 2000/43/ES - kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice Rady 2000/78/ES - kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- Směrnice Rady 2005/85/ES - o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

- 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 Rady 2004/83/ES - o minimálních normách, které musí splňovat státní 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.
- 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 2003/109/ES - o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.
- Směrnice Rady 2003/86/ES - o právu na sloučení rodiny.
- Směrnice Rady 2004/114/ES - o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

**Internetové zdroje:** *(K revizi všech internetových zdrojů došlo dne 15.5. 2007)*

- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/constitution/constitution\\_1004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/constitution/constitution_1004_en.pdf)
- [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm)
- [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/intro/docs/bilan\\_tampere\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/intro/docs/bilan_tampere_fr.pdf)
- <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/sw-constitution-JVV.pdf>
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/conference\\_trafficking/documents/declaration\\_1709.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/conference_trafficking/documents/declaration_1709.pdf)
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/crime/trafficking/fsj\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33216.htm>
- <http://www.statewatch.org/news/2002/jun/14seville.htm>
- <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>

- [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)
- [http://europa.eu.int/ue/Docs/csm\\_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf](http://europa.eu.int/ue/Docs/csm_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf)
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/integration/fsj\\_immigration\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm)
- <http://www.legislationline.org/upload/legislations/63/37/a11cd7e6719b788ed75e07cb6fb2.pdf>
- [http://europa.eu.int/com/justice\\_home/news/intro/news\\_intro.en.htm](http://europa.eu.int/com/justice_home/news/intro/news_intro.en.htm)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e22106.htm>
- [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=12&cmsid=352](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=12&cmsid=352)
- <http://www.mswia.gov.pl/wai/en/1/>
- [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm)
- [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm)
- [http://www.enar-eu.org/en/policy/OCT02\\_Family\\_reunion.pdf](http://www.enar-eu.org/en/policy/OCT02_Family_reunion.pdf)
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/laecken\\_council/en/conclusions.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/laecken_council/en/conclusions.htm)
- <http://www.ecre.org/seville/sevconc.pdf>
- <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/2003-0620%20WMD%20declaration.pdf>
- [http://www.diplomacie.info/soubory/knihovna\\_dokumentu/NiceskaSmlouva.pdf](http://www.diplomacie.info/soubory/knihovna_dokumentu/NiceskaSmlouva.pdf)
- [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/tampere\\_ii/news\\_contributions\\_tampereii\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/tampere_ii/news_contributions_tampereii_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/intro/docs/bilan\\_tampere\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/bilan_tampere_en.pdf)
- <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/3c727eb04.pdf>
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf)
- [http://www.unhcr.bg/border\\_migration/200707-01\\_en.pdf](http://www.unhcr.bg/border_migration/200707-01_en.pdf)
- [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c\\_198/c\\_19820050812en00010022.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_198/c_19820050812en00010022.pdf)
- <http://www.ceps.be/files/WE/EuBorders.pdf>
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/conference\\_trafficking/documents/declaration\\_1709.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/conference_trafficking/documents/declaration_1709.pdf)
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/crime/trafficking/fsj\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33216.htm>
- [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)
- [http://europa.eu.int/ue/Docs/csm\\_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf](http://europa.eu.int/ue/Docs/csm_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf)



- <http://www.statewatch.org/news/2002/jun/14seville.htm>
- <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>
- <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>
- [www.dcaf.ch/docs/borders\\_security\\_gov/10\\_paper\\_Monar.pdf](http://www.dcaf.ch/docs/borders_security_gov/10_paper_Monar.pdf)
- [http://europa.eu.int/com/justice\\_home/news/intro/news\\_intro.en.htm](http://europa.eu.int/com/justice_home/news/intro/news_intro.en.htm)

### **Sekundární literatura:**

- COLLINSON, S., *Beyond Borders. Western Europe Migration Policy Towards the 21<sup>st</sup> Century*, London, Pinter, 1993
- GEDDES A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications. 2003
- GOZI, S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000
- HAILBRONNER, K., *European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty*, *Common Market Law Review*, 35, s.1047-1067, 1998.
- HÉRITIER, A., KNILL, C., *Differential Responses to European policies: a comparison*, Max Planck Projectgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Preprint 2000-3, Bonn.
- NASCIMBENE, B., (eds.) *Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffré, 1995.
- SÜSSMUTH E., WEIDENFELD W. (eds) *Managing Integration. The European Union's Responsibilities Towards Immigrants*.
- Heckmann, F., W. Bosswick, 1995, *Migration Policies: a Comparative Perspective*, Enke, Stuttgart.

### **2. Sekce Itálie**

#### **Prameny:**

- Legge 189/02 (Bossi-Fini)
- Legge 40 /1998 (Turco – Napolitano)
- Legge 39/90 (Martelli)
- Resoconti stenografici – Camera dei deputati

- *Documento programmatico sull'immigrazione per il triennio 2004-2006* (2005)
- Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, 2005*
- Resoconti stenografici di Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione
- Caritas (2006), *Immigrazioni: Dossier Statistico XIV Rapporto*, IDOS, Rome.
- European Council on refugees and exile – country report Italy 2004

### **Sekundární literatura:**

- BOLAFFI, G., *Una politica per gli immigrati*, Bologna, Il Mulino, 1996
- BONIFAZI, C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998
- HECKMANN, F., W. BOSSWICK, *Migration Policies: a Comparative Perspective*, Enke, Stuttgart. 1995
- PASTORE, F., *La comunità sbilanciata*, Diritto della cittadinanza e politiche migratorie nella storia italiana post-unitaria, CESPI, Roma, 2002
- SCIORTINO, G., *L'ambizione della frontiera: le politiche di controllo migratorio in Europa*, ISMU, FrancoAngeli, Milano, 2000
- STATHAM, P., *The Political Construction of Immigration in Italy: opportunities, mobilisation and outcomes*, WZB, Berlin, 1998
- VENTURINI A. *Un'interpretazione economica delle migrazioni mediterranee* in MACCHERONI C. MAURI, A. (eds.), *Le migrazioni dall'Africa mediterranea verso l'Italia*, Milan, Giuffrè, 1990
- ZINCONE, G., (a cura di) *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001
- CHALOFF, J. *From Labour Emigration to Labour Recruitment: The Case of Italy in Migration for Employment - Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD, Paris, 2004

### **Internetové zdroje:**

- [http://www.forzaitalia.it/speciali/immigrazione\\_contrasto.htm](http://www.forzaitalia.it/speciali/immigrazione_contrasto.htm)

- <http://www.iai.it/>
- [www.dsonline.it/stampa/documenti/print.asp?id\\_doc=31196;](http://www.dsonline.it/stampa/documenti/print.asp?id_doc=31196;)
- [www.dsonline.it/allegatidef/programma\\_def\\_unione31347.pdf](http://www.dsonline.it/allegatidef/programma_def_unione31347.pdf)
- [www.interno.it](http://www.interno.it)
- [www.cestim.it](http://www.cestim.it)
- <http://www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2005/aprile/pr-ris-psevgue-lampedusa.html>
- [http://www.esteri.it/doc\\_dossier/dossier\\_euromed/mediterraneo.pdf;](http://www.esteri.it/doc_dossier/dossier_euromed/mediterraneo.pdf)
- [http://www.esteri.it/doc/6\\_40\\_258b.pdf](http://www.esteri.it/doc/6_40_258b.pdf)
- <http://www.ministerodellinterno.it/salastampa/discorsi/elenchi/articolo.php?idIntervento=262>
- [www.forza-italia.it/speciali/immigrazione\\_pisanu.htm](http://www.forza-italia.it/speciali/immigrazione_pisanu.htm)
- [http://www.iue.it/PUB/D\\_Alema\\_Ottobre06.pdf](http://www.iue.it/PUB/D_Alema_Ottobre06.pdf)
- [www.mvcr.cz/eunic/justice/zapis\\_0414.pdf](http://www.mvcr.cz/eunic/justice/zapis_0414.pdf)
- [http://www.mvcr.cz/eunic/justice/zapis\\_031002.pdf](http://www.mvcr.cz/eunic/justice/zapis_031002.pdf)
- [http://www.mvcr.cz/eunic/justice/zapis\\_030912.pdf](http://www.mvcr.cz/eunic/justice/zapis_030912.pdf)

### 3. Sekce Polsko

#### **Prameny:**

Polish Aliens Law of the day of 25 June 1997

Republic of Poland Act on Alien of 13 June 2003

Public annual report 2003 on migration, asylum and return, EMN STAT project, Poland, april 2006

#### **Sekundární literatura:**

- ANIOŁ ,W. *Poland's migration and ethnic policies: European and German influences*, Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung. 1996
- IGLICKA, K., KAZMIERKIEWICZ P., WEINAR A.(2005), 'Poland' in: Niessen J. Schibel Y. and C. Thompson (eds), *Current immigration Debates in Europe*, Migration Policy Group, Brussels; Office for Repatriation and Immigration data, 2005
- KAŻMIERKIEWICZ, P. (ed.), *Neighbourhood Across A Divide? Borderland Communities and EU Enlargement*, Warsaw: Institute of Public Affairs. 2004

- KEPIŃSKA E. *Recent Trends in International Migration. The 2004 SOPEMI Report for Poland*. Warsaw: Center of Migration Research, Warsaw University. 2004
- KEPIŃSKA E., D. STOLA, *Migration Policy and Politics in Poland*, in: A. Górny, and P. Ruspini, *Migration in the new Europe: East-West revisited*. Houndmills-Basingstoke-Hampshire: Palgrave Macmillan. 2004
- KICINGER A. *International Migration as a Non-Traditional Security Threat, and the EU Responses to this Phenomenon*, in: B. May, and M. Stumbaum (eds.), *NATO, versus EU? Security Strategies for Europe*. Berlin: DGAP. 2005
- KORYŚ I., *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries. Volume III – Poland*. 2004
- LAVENEX S. Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement, *European Foreign Affairs Review* 3 (2): 275–294. 1998
- ŁODZIŃSKI S. Foreigners in Poland. Selected Issues in Poland's Migrational Policy 1989–1998. *Polish Sociological Review*, 126, s. 301–322, 1999
- MEYERS E. The causes of convergence in Western immigration control, *Review of International Studies*, 28, s. 123–141. 2002
- OKÓLSKI M., *Recent trends in international migration. Poland 1998*. Warsaw: Center of Migration Research, Warsaw University. 1999
- SOPEMI (2004), *Recent Trends in International Migration in Poland, The 2004 SOPEMI Report*, OECD

### Internetové zdroje

IGLICKA, K.: *Migrations: the Politics Lined with Fear?* Center for International Relations 11/2005

- [http://www.csm.org.pl/en/files/raports/2005/rap\\_i\\_an\\_1105a.pdf](http://www.csm.org.pl/en/files/raports/2005/rap_i_an_1105a.pdf)

IGLICKA, K.: *Active Civic Participation of Immigrants in Poland*, Center for International Relations 4/05, 2005

- <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Poland.pdf>

IGLICKA, K.: *EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges*, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington; April 2005

- <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=302>

PRIORKO, I. WOLCZUK K.: *Beyond the External Border: JHA in the Context of Relations Between Poland, Ukraine and the EU*, 2001

- <http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=SEARCH&LV=279&see=y&PG=CE/EN/directa&AI=132&l=>,

OKÓLSKI, M.: *Costs and Benefits of Migration for Central European Countries*,

- [http://www.migracje.uw.edu.pl/obm/pix/007\\_65.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/obm/pix/007_65.pdf)
- [http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=konwent&id=dokumenty\\_konwentu](http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=konwent&id=dokumenty_konwentu)
- <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/0/5AD3700C036C3FD8C1256E82004F9290?Open>
- [http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B3B6BB8DBFC63E2AC1256E7B0048E05D/\\$file/nppm2001\\_24.pdf](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B3B6BB8DBFC63E2AC1256E7B0048E05D/$file/nppm2001_24.pdf)
- <http://openborders.pl/en-home.html>
- <http://www.legislationline.org/upload/legislations/b7/45/6da4949f2da09ef5a2a9007faabb.pdf>
- <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=129&lid=801&less=false>
- [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/statistics/docs/2003/country\\_reports/poland.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/country_reports/poland.pdf)
- <http://www.mswia.gov.pl/wai/en/1/>