

# Bakalářská práce

Imigrační a integrační politiky Evropské unie směrem  
ke státním příslušníkům třetích zemí

Univerzita Karlova, Fakulta humanitních studií

Vedoucí práce – Mgr. Selma Muhič Dizdarevič

Vypracovala: Petra Raušová

Praha 2007

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a souhlasím s jejím eventuálním zveřejněním v tištěné nebo elektronické podobě.

V Praze dne 15.2.2007

.....

Petra Raušová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucímu mé bakalářské práce Mgr. Selmě Muhič Dizdarevič za připomínky a čas, který věnovala mé práci.

Dále bych ráda poděkovala Lukášovi Raušovi za podporu a trpělivost.

Petra Raušová, únor 2007

## Obsah

1	Úvod.....	1
1.1	Cíl a zvolená metoda.....	1
1.2	Vysvětlení pojmů.....	2
2	Teoretický rámec migrace.....	4
2.1	Základní schéma migračního procesu.....	4
2.2	Historický pohled na migraci.....	5
2.3	Shrnutí.....	10
3	Modely národní integrace.....	12
4	Přistěhovalecké politiky Evropské unie.....	15
4.1	Počátky spolupráce.....	15
4.2	Haagský program.....	16
4.3	Imigrační politiky.....	18
4.3.1	Jednotlivá dílčí opatření.....	18
4.3.2	Zelená kniha.....	19
4.3.3	Pracovníci ve vědeckém výzkumu.....	20
4.3.4	Plán politiky v oblasti legální migrace.....	20
4.3.5	Shrnutí.....	21
4.4	Integrační opatření.....	22
4.4.1	Směrnice o právním postavení občanů třetích zemí a o právu na sloučení rodiny.....	23
4.4.2	Společné základní principy politiky integrace.....	23
4.4.3	Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe.....	26
4.4.4	Společný program o integraci.....	31
4.4.5	Výroční zprávy o přistěhovalectví a integraci.....	32
4.4.6	Shrnutí.....	33
5	Situace v ČR.....	35
6	Závěr.....	39
	Seznam použité literatury.....	40

## 1 Úvod

Již velmi dlouho vedle sebe „žijí“ většinová a menšinová společnost v rámci jednoho státního útvaru. Příslušníci této menšiny se od hostitelské společnosti liší různými způsoby: mohou přicházet z odlišných společností, mohou mít rozdílné tradice, být jiného náboženského vyznání. Ve většině případů mluví jiným jazykem a jsou viditelně odlišní, ať už svým fyzickým vzhledem či stylem oblékání. Ve většinové společnosti stále převládá vidění minoritních skupin jako hrozby snížení životních standardů, sociální soudržnosti a v neposlední řadě také ztráty zaměstnání či snížení mzdových podmínek. Můžeme být ovládáni strachem ze ztráty toho, co jsme odjakživa považovali za výhradně naši doménu. Můžeme se však také těmito skupinám otevřít, přestat být a priori podezíraví a plní předsudků a přijmout to dobré, co nám soužití s nimi může přinést. Na tomto procesu se samozřejmě musí stejnou měrou podílet jak sami imigranti, tak i hostitelská společnost. Nicméně, při současné situaci, kdy globalizace tuto skutečnost převádí do celosvětového měřítka, nám ani nic jiného nezbyvá.

Migrační pohyby mají téměř vždy politické a ekonomické důvody, které není možné od sebe vždy jasně odlišit. Do procesu vstupují jak osobní důvody migrujících jedinců, tak důvody státních celků. Do rozhodovacího procesu jedinců se promítaly či promítají především nízké životní standardy, velmi malá možnost ekonomického uplatnění a v neposlední řadě také náboženské a politické represe. Na straně národních celků jde pak především o vykrytí nedostatku pracovních sil, v minulosti většinou způsobené válečnými ztrátami nebo prudkým ekonomickým růstem. Největší podíl tak připadá na pracovní migraci. V současnosti je migrace v kontextu vývoje demografické křivky chápána především jako jeden z prostředků ke zpomalení poklesu evropské populace. Dle sdělení „Demografická budoucnost Evropy – od výzvy k příležitosti“, kterou vydala Evropská komise, lze nalézt způsob, jak zmírnit dopad stárnoucí populace na pracovní trh, ve využití pozitivního dopadu migrace na pracovní trh.

Migrace pomáhá imigračním zemím do jisté míry nahradit chybějící pracovní potenciál, např. kvalifikovaní i nekvalifikovaní pracovníci. Může tedy pozitivně ovlivnit nejen ekonomiku imigrační země, ale také ekonomiku země původu migrantů, a to např. finančními prostředky, kterými imigranti podporují své rodiny v zemích původu. Dle nejnovějších údajů se částka, kterou přistěhovalci pracující v cizí zemi posílají svým příbuzným do rodné země, pohybuje okolo 232 miliard dolarů ročně. Celých 167 miliard pak míří do rozvojových zemí, což je údajně více než humanitární pomoc, kterou poskytují mezinárodní společenství (Annan, 2006).

### 1.1 Cíl a zvolená metoda

K předkládanému textu přistupuji jako ke kvalitativnímu výzkumu. Primárním cílem je zachytit změnu v přistěhovaleckých politikách vůči občanům třetích zemí, kterou v současné době prodělává většina členských států Evropské unie.

Abychom byli schopni tuto změnu postihnout, přistoupím k porovnání situace v členských státech Evropské unie v době, kdy z větší či menší míry praktikovaly tři základní integrační modely společnosti (tedy období šedesátých až osmdesátých let 20. století), se současnou situací v přístupu k imigrantům, která byla s větší důsledností nastartována v 21. století a která v sobě nese důraz na sladění přistěhovaleckých politik v rámci Evropské unie.

Značná část pozornosti bude směřovat k Haagskému programu, neboť je nejnovějším víceletým programem Evropské unie, ze kterého vzešla potřeba tužší komunikace a spolupráce na poli přistěhovaleckých politik a dalších kroků, které by měly členské státy Evropské unie v tomto směru podniknout. Všechny další dokumenty navazující na Haagský program z této základní potřeby vychází a jsou umocněny důrazem na posílení prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Na základě rozboru těchto textů, jsem se snažila postihnout současný vývoj imigračních a integračních politik v rámci členských států Evropské unie směrem ke státním příslušníkům třetích zemí a ve srovnání s minulým stavem odpovědět na otázku, zdali a jakým směrem došlo či dochází ke změně přístupu k této problematice a jaké „pohutky“ k této změně přispěly. Pokud jde o analyzované texty, většinou se jedná o oficiální dokumenty Evropské rady či Komise a právní dokumenty, jako například směrnice Evropské unie.

Nicméně aby bylo možné minulou i současnou situaci pochopit, bylo nutné popsat fenomén migrace a to, jakým způsobem, ve spolupráci s dalšími faktory, utvářela přístupy členských států k imigrantům, resp. k samotnému procesu imigrace a integrace. Vzhledem k tomu, že migrační politika je velmi obsáhlé téma, ponechala jsem stranou oblast víz, ochrany společných hranic, azylu a boje proti nelegální migraci.

Také Česká republika se snaží najít takový integrační model společnosti, který by odpovídal její současné situaci, tj. skutečnosti, že se stala imigrační zemí. V závěrečné části práce je proto věnován prostor pro Českou republiku. Rok 2004 není pouze rokem vydání Haagského programu, ale také rokem vstupu České republiky do Evropské unie. Tento krok s sebou přinesl také nutnost doplnit a sladit stávající legislativu o závazné právní akty, které byly doposud Evropskou unií vydány.

### 1.2 Vysvětlení pojmů

Předkládaná problematika v sobě nese několik klíčových termínů. Dle jednotlivých témat je v textu využívána následující terminologie:

- **Migrace** je termín označující přesun jednotlivců i skupin v prostoru, a to jak přesun dobrovolný, tak i nucený. Imigrace je změna místa pobytu směrem do regionu, emigrace z regionu.

- Jedinec, který překročí hranice zemi původu a zůstává v jiné zemi déle než rok, je nazýván migrantem. **Imigrant** (přistěhovalec) je osoba, která přichází do země za účelem pobytu dlouhodobějšího charakteru.
- Migrační politiky vznikly v okamžiku, kdy stát začal rozlišovat mezi státními občany a cizinci a kdy se rozhodl začít vstupy občanů cizích zemí nějakým způsobem regulovat. Tedy jsou zaměřeny na určitou skupinu. Z pohledu Evropské unie se jedná o „**občany EU**“ a o tzv. „**občany třetích zemí**“. Občanům EU je uděleno právo volného pohybu a pobytu v rámci Evropské unie (na základě Smlouvy o založení Evropského společenství), občané třetích zemí musí o povolení ke vstupu a pobytu žádat. V souvislosti s jednotnou vízovou politikou EU je nařízením Rady 2001/539/ES určen okruh států, u kterých platí vízová povinnost („černý seznam“), stejně jako okruh států, u kterých vízová povinnost neplatí („bílý seznam“).
- **Migrační politiky** označují procesy, které vedou k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranice, popř. vnější hranice Evropské unie, a jejich pobytu na území států, jejichž nejsou občany. Do této oblasti patří kontrola hranic, agenda nelegální migrace, víza a turismus, studium, ale také obsáhlá agenda azylových a přistěhovaleckých politik.
- Pod přistěhovalecké politiky můžeme zařadit **politiky imigrační** a **integrační**. Cílem imigračních politik je stanovit, kteří cizinci a za jakých podmínek se mohou dlouhodobě či trvale usadit v hostitelské zemi. Integračními politikami se stát snaží podpořit proces začlenění přistěhovalců do hostitelské společnosti. Cílem je napomoci adaptaci a získání potřebných sociálních kompetencí tak, aby došlo k zajištění sociální a politické soudružnosti společnosti. Popsané rozdělení přistěhovaleckých politik ve své práci uvádí autoři Baršová a Barša (Baršová, Barša, 2005: 11).
- Slovo „**interkulturní**“ vyjadřuje spolupráci a navázání vztahů mezi různými kulturami. Bývá užíváno vedle slov interkulturální a mezikulturní (podle Českého národního korpusu). Slovo mezikulturní v sobě nese význam "uskutečňovaný mezi kulturami".

## 2 Teoretický rámeč migrace

### 2.1 Základní schéma migračního procesu

Následující migrační schéma nám ukazuje, jak se původně zamýšlený dočasny pobyt migrantů měnil v pobyt dlouhodobý, který vedl k trvalému usazení. Naznačuje nám také, k čemu trvalé usazení vedlo a eventuálně jaké problémy pro imigranty přineslo. Migrační proces proto nelze klasifikovat pouze jako jednoduchý proces, ve kterém se jedinec rozhodne opustit svou rodnou zemi proto, aby našel jinou zemi s lepšími životními podmínkami, ve které se rychle asimiluje a ve které je bez splnění určitých podmínek přijat do hostitelské společnosti. Spíše je nutné nahlížet na migraci a usazení se v nové zemi jako na dlouhotrvající proces, který ovlivňuje nejen život příchozího jedince a hostitelské společnosti, ale také život následujících generací. Životní příběhy a zkušenost migrantů, které získají během života v jiné zemi, obvykle mění jejich původní plány. Stejně tak i vlády nezamýšlely vytvořit etnicky různorodé společnosti, a přesto tvorbou politik pro ekonomickou migraci k takovéto společnosti přispívají.

Ačkoli má každý migrační pohyb své specifické historické vzorce, je možné učinit jistou generalizaci s ohledem na způsob, jakým se migrace dále rozvinula. Většinou šlo o migraci mladých mužů, kteří si chtěli vydělat dostatek peněz a vrátit se domů. Někteří se i po určité době strávené v cizí zemi svých plánů nevzdali, někteří naopak svůj pobyt prodloužili a následně již zůstali. Ať už poslali pro své příbuzné či si našli v nové zemi partnera, výsledek zůstal stejný – trvalé usazení jedince v nové zemi a společnosti. Mnoho jedinců, vzhledem k tomu, že ve většině imigračních zemí nebyly dostatečně propracovány přistěhovalecké politiky, zakoušelo ekonomické, sociální a kulturní vyloučení, které postupně vedlo k vytvoření etnických menšin. Následky nepropracovaných politik se projeví okamžitě (ghetta apod.) a v podstatě přetrvávají i v současnosti, jak si ukážeme dále.

Obecně lze proces migrace shrnout do následujících čtyř fází a je možné jej více méně aplikovat na většinu migračních toků, jak bude ukázáno v následující kapitole (Castles, Miller, 1993: 25).

- Dočasná pracovní migrace mladých pracovníků, kteří si touto cestou chtěli vydělat peníze a poté se vrátit zpět do rodné vlasti.
- Prodlužování pobytu a rozvoj sociálních vazeb na základě příbuznosti, zemi původu či vzájemné pomoci v novém prostředí.
- Postupně dochází ke slučování rodin a k uvědomění si toho, že původní plán krátkodobého pobytu se mění v dlouhodobé usazení. Dochází k posilování vztahu k nové zemi, k utváření etnických komunit včetně vlastních institucí, například obchodů, různých agentur a profesí.



- Konečná fáze je trvalé usídlení, které dle nastavených vládních politik hostitelské země a přístupu hostitelské společnosti vede, buď k legálnímu zakotvení postavení imigrantů, nebo k jejich politickému, sociálnímu a kulturnímu vyloučení a k tvorbě etnických menšin.

## 2.2 Historický pohled na migraci

Abychom lépe nahlédli důvody, které vedly k jistým integračním modelům společnosti, a aby bylo možné lépe pochopit přístup evropských zemí k problematice migrace, je nutné alespoň zčásti nahlédnout do dějin tohoto fenoménu. Stejně tak nám následující text odkryje původ vazeb mezi různými státy a různými etnickými skupinami, které do těchto států migrovaly. V následujícím textu je zohledňován stav v hlavních imigračních západoevropských zemích, a to od průmyslové revoluce.

Migrace je součástí lidského života již po tisíciletí. Rozvoj evropských států, velká koloniální expanze a průmyslová revoluce, to vše přispělo ke vzniku různých typů migrace. Koloniální vazby předznamenaly některé vzorce pozdější, převážně pracovní, migrace. Můžou nám být odpovědí na otázku, proč se pro některé jedince stala a stává cílovou zemí právě konkrétní jedna země (např. Francie a imigranti z Alžírsko). Celé 19.století je protkáno nejen migračními toky do zámoří (USA, Kanada či Austrálie), ale také vnitroeurospkou migrací. Ve většině případů šlo o tzv. ekonomickou (pracovní) migraci. Nelze však vyloučit migraci způsobenou politickými či náboženskými perzekucemi. Vzhledem k tomu, že západoevropané odcházeli do zámoří, musel být nedostatek pracovní síly kompenzován příchodem pracovníků z okrajových oblastí Evropy, např. z Itálie, Polska a Irska.

První zemí, která zažívala pracovní migraci ve velkém, byla Británie. Hladomor v první polovině 19.století byl příčinou masivní migrace Irů. Irští pracovníci přicházeli většinou do velkých průmyslových měst, kde byli zaměstnáváni v textilních továrnách a ve stavebnictví. Tato skutečnost, vedle historických okolností, poznamenala ve 20. století spolužití irského a britského obyvatelstva (irský nacionalismus).

Německo a Francie jako první začaly používat ve velkém status „cizinec“ a z toho vyplývající omezení práv pracovníků (Castles, Miller, 1993: 56; zvýraznění autorka). Pracovníci byli najímání na typ práce, kterou domácí obyvatelé nechtěli vykonávat. Jednalo se především o těžkou nekvalifikovanou práci v průmyslu a zemědělství. V Německu šlo především o najímání Poláků a Ukrajinců, kteří byli, po zavedení systému přísné kontroly zahraničních pracovníků, najímání pouze jako dočasní dělníci. Již zde můžeme sledovat rozdílný přístup k těmto cizím pracovníkům. Na rozdíl od domácích pracovníků dostávali pracovní smlouvu s horšími platovými podmínkami. Kromě Poláků, kteří pracovali především na východě Německa, byli na jihu najímání převážně italští, belgičtí a holandské dělníci. I přesto, že bylo zakázáno přivést si rodinné příslušníky, ve skutečnosti k tomuto jevu docházelo.

Pro francouzské hospodářství hrála zahraniční pracovní síla také velmi důležitou roli, která byla umocněna nedostatkem pracovníků během industrializace. Cizinci přicházeli především ze sousedních zemí, například Itálie, Belgie, Švýcarska, Německa a později také ze Španělska. Podobně jako v případě Velké Británie či Německa zde vykonávali nekvalifikovanou práci v zemědělství, stavebnictví či v ocelárnách.

Meziválečné období (1918–1945) se vyznačovalo sníženou mezinárodní pracovní migrací. Tato situace byla způsobena částečně ekonomickou stagnací a krizí a částečně zvýšeným nepřátelstvím vůči imigrantům. Odbory proti nim vedly kampaně, neboť se obávaly, že by mohli ovlivnit výši mzdy a pracovní podmínky.

Francie byla jedinou západoevropskou zemí, která v meziválečném období zažila značnou imigraci. Tímto způsobem chtěla vyrovnat demografický deficit, který vznikl v důsledku válečných ztrát. Poválečná rekonstrukce a průmyslová expanze ve dvacátých letech 20. století si vyžadovaly značné množství pracovníků. Docházelo k **řízené migraci**. Náborové smlouvy byly uzavírány především s Československem, Itálií a Polskem. Tyto smlouvy se vztahovaly přímo na konkrétní pracovní místo, bez možnosti toto místo vyměnit za jiné. Italové, Poláci, Španělé a Belgičané tvořili nejpočetnější imigrační skupiny.

Ve sledovaném období začalo docházet k imigraci z Afriky. Vzhledem k tomu, že byl ve Francii poválečný nedostatek mužské populace, velká část zahraničních pracovníků vstupovala do smíšených manželství. V souvislosti s hospodářskou krizí ve třicátých letech 20. století se však pracovní podmínky značně zhoršily a byla postupně zavedena politika diskriminace, včetně kvótového systému. Došlo k propouštění zahraničních pracovníků v pracovních odvětvích s vysokou nezaměstnaností. Nicméně, levná a flexibilní pracovní síla sehrála pro ekonomický růst a vývoj světového trhu velmi důležitou roli. Ať již byla migrační politika jakákoli, přistěhovalecký pracovní systém vedl vždy k určitému stupni usídlení.

Předválečné Německo vypracovalo nový systém regulace zahraniční pracovní síly. Byla prosazována striktní kontrola nábora a přednostní zaměstnávání státních příslušníků. Udělovaly se sankce za zaměstnávání nelegálních imigrantů a policie získala neomezenou moc tyto nechtěné pracovníky deportovat. Především k nucenému naboru zahraniční pracovní síly docházelo za druhé světové války a bylo vyvoláno potřebou nacistického válečného hospodářství. Uvedené příklady migračních pohybů před rokem 1945 již předznamenávají podmínky, za kterých probíhal pobyt migrujících pracovníků.

Mezinárodní migraci po druhé světové válce můžeme rozdělit do dvou fází. Od roku 1945 do počátku let sedmdesátých došlo ve vyspělých zemích k rozšiřování výroby. Z tohoto důvodu přicházelo do těchto zemí velké množství migrujících dělníků. K utlumení migrace došlo v letech 1973–4, období tzv. ropné krize. Následující hospodářská recese měla za následek investice do

nových průmyslových oblastí. Za této situace vstoupila mezinárodní migrace do druhé fáze, která trvala přibližně do počátku devadesátých let 20. století.

Pro první fázi byla typická ekonomicky motivovaná migrace pracovníků z evropských periferií do západní Evropy a migrace pracovníků z bývalých koloniálních zemí. Tyto dva typy migrace přispěly k utváření etnických menšin. Pro konec druhé světové války byly také příznačné masové pohyby evropských uprchlíků a docházelo k trvalé migraci do Severní Ameriky a Austrálie.

Dalším obecným znakem pro období let 1945–1973 byly vzrůstající různorodost zemí původu a zvyšující se kulturní rozdílnost mezi migranty a hostitelskou společností. Na začátku tohoto období přišla většina migrantů převážně z Evropy, ale postupem času se začal zvyšovat podíl migrantů z Asie, Latinské Ameriky a Afriky. Západoevropské země využívaly systému náboru dočasné zahraniční pracovní síly a dále samovolných vstupů zahraničních pracovníků, což se týkalo především imigrantů z bývalých kolonií. Pracovní imigrace jedinců z bývalých koloniálních zemí byla odůvodňována jakýmsi morálním dluhem vůči kolonizovaným zemím. Existoval i praktický důvod, a to udržení vazeb mezi těmito zeměmi.

Pro systém zahraničních pracovníků se vžil název systém *gastarbeiterů*. V právech a postavení těchto zahraničních pracovníků se odráží právní rozlišení statusu občana a cizince. Obecně se na ně nahlíželo jako na dočasné pracovníky, kteří po nějaké době odejdou zpět do země původu. Nepočítalo se s jejich trvalým usazením. Toto je velmi důležitý moment, neboť vzhledem k tomu, že v mnoha zemích nebyly otázky imigrace a integrace náležitě řešeny, se tato skutečnost promítá i do současnosti. V mnoha zemích se až nyní začíná s revizí systému imigračních a integračních opatření, který by efektivně řešil problémy, které v důsledku migrace vyvstaly. Právo na práci, sociální jistoty a pobyt bylo velmi omezené. Ve většině případů bylo pracovní povolení vydáváno na omezené období a platilo pouze v souvislosti s konkrétním zaměstnáním. Pracovníci byli nájímání dle potřeb zaměstnavatelů. Právo na sloučení rodin bylo zpočátku odmítáno.

Ve sledovaném období docházelo k imigraci zejména do západního Německa, Francie, Velké Británie, Belgie, Švýcarska, Nizozemí a Švédska. Belgie začala s náborem převážně italských zahraničních pracovníků po válce. V šedesátých letech 20. století došlo ke značnému uvolnění a do Belgie přišlo mnoho pracovníků samovolně, včetně rodinných příslušníků, a trvale se zde usadili. Švýcarský náborový systém byl zpočátku založen na velmi striktních náborových podmínkách. Nicméně, potřeba pracovníků, kteří byli stejně tak žádaní i v jiných evropských státech, přinutila vládu k liberalizaci zákonů.

Zvláště pro Británii, Francii a Nizozemí byla typická migrace z bývalých kolonií. Postavení neevropských migrantů mělo „dvojitou tvář“. I přesto, že šlo většinou o občany daných zemí, tj. disponovali občanskými a politickými právy, byli podobně jako zahraniční pracovníci vystaveni institucionální a každodenní diskriminaci. Byli nájímání převážně na nekvalifikovanou manuální

práci v průmyslu. Sociální nevýhody a horší vzdělání tvořily překážku sociální mobilitě. Obou skupin jak koloniálních pracovníků, tak zahraničních pracovníků systému *gastarbeiterů*, se postupně dotkl proces marginalizace, který vedl k určitému stupni vydělení z většinové populace a ke vzniku etnických menšin. Ve městech se tvořil vysoký stupeň segregace. Ve Velké Británii byla většina černošských a asijských pracovníků najímána na nekvalifikovanou práci v průmyslu a ve službách. Francie zažila samovolnou migraci z bývalých afrických kolonií, například z Alžírsko, Tuniska a Maroka, Mali a Mauretánie. Jejich postavení bylo podobné jako u britských pracovníků – nekvalifikovaná práce, separace od většinové společnosti. Do Nizozemí přicházeli pracovníci především z holandské Východní Indie.

Změny v pracovním procesu a světovém hospodářství měly na počátku sedmdesátých let 20. století za následek konec organizovaného nábory manuálních pracovníků. Ekonomická krize, politická a sociální nestabilita byly příčinou změn v existujících migračních modelech a nových forem migrace. Zde uvedené se vyznačuje *poklesem pracovní migrace do západní Evropy, slučováním rodin bývalých zahraničních a koloniálních pracovníků a utvářením nových etnických menšin, přeměnou některých jihoevropských zemí z emigračních na imigrační země a zvyšující se mobilitou vysoce kvalifikovaných pracovníků* (Castles, Miller, 1993:78; zvýraznění autorka; překlad vlastní).

Mezi tyto rysy lze také zahrnout růst *masového přílivu uprchlíků a žadatelů o azyl*, kteří přicházeli do západoevropských zemí nejenom z „Jihu“, ale také z „Východu“, a to zejména po rozpadu sovětského bloku. Politické, etnické a náboženské perzekuce tvořily v sedmdesátých letech 20. století doprovodný jev politických a ekonomických změn v chudých zemích, obzvláště v Asii (Vietnam, Libanon, Afganistan), v Africe (Zair, Jižní Afrika) a Latinské Americe (Čile, Argentina). Převážně hospodářsky motivovaná migrace pokračovala směrem do Severní Ameriky a Oceánie, ale se značným posunem v oblasti původu a formy migrace.

I přesto, že postupně během sedmdesátých a osmdesátých let 20. století docházelo k ukončování organizovaných nábory pracovních sil, imigrace stále pokračovala, a to ve formě slučování rodin. Docházelo k trvalému usidlování, tedy k jevu, kterému chtěli původní tvůrci politik od počátku zabránit. Socioekonomická nevýhoda, diskriminace a rasismus vytvářely z těchto skupin etnické menšiny, které byly částečně vyloučeny z hlavního proudu společnosti. Prostředky marginalizace se různí, například zaměstnavatelské preference státních občanů nad imigranty, neformální diskriminace černošských pracovníků, ale důsledky byly stejné – druhořadé zaměstnání a vysoká nezaměstnanost. Vývoj druhé a třetí imigrantské generace, která se již narodila v Evropě, vedl k vnitřnímu rozlišování a sebeuvědomění. Do konce osmdesátých let 20. století se tyto sociální skupiny, které byly tvořeny původními imigranty a jejich potomky, staly nedílnou součástí hostitelských společností. Odhaduje se, že v roce 1991 čítala celková zahraniční populace v západoevropských zemích 18 milionů. Největší mimoevropské skupiny pocházely

z Turecka a ze severní Afriky. Okolo 2,6 milionů cizinců žilo v Evropě na konci roku 1991 nelegálně, bez příslušných papírů (Bohming citován in Castles, Miller, 1993).

Pro jihoevropské země, např. Itálie, Řecko, Španělsko a Portugalsko, byla po dlouhou dobu typická emigrace. Během osmdesátých let 20. století však došlo ke změně tohoto historického modelu. Výše jmenované země začaly přijímat imigranty z Afriky a Asie, aby tak zabránily úbytku obyvatelstva a napomohly k ekonomickému rozvoji. Počet imigrantů se zdvojnásobil. V současnosti mnoho migrantů pracuje legálně ve výrobě. Nelegální příchozí jsou zaměstnávání převážně v druhořadých činnostech šedé ekonomiky. Migrace z mimoevropského území v sobě zčásti nese stopu bývalých koloniálních vazeb, např. v případě Španělska a imigrace Latinoameričanů, zčásti se do ní promítá vzrůstající samovolný pohyb nekvalifikovaných pracovníků ze severní Afriky a Asie.

Pro sedmdesátá a osmdesátá léta 20. století byla příznačná snaha o potírání ilegální migrace. O ilegální migraci se zde zmiňují proto, že je nedílnou součástí migračního procesu. Touto cestou se na území Evropské unie dostávají občané třetích zemí, byť se tím jejich pobyt stává nelegální a jako takový přináší spoustu problému a rizik. Navíc, velmi snadno se lze do režimu nelegálního pobytu dostat i v případě, kdy byl váš pobyt původně legální. Různá byrokratická opatření můžou někdy skutečně tuto proměnu zapříčinit.

Obecně lze říci, že se přístupy k ilegální migraci stát od státu různily. V některých státech byla považována za neškodný jev tak dlouho, dokud byla poptávka po nekvalifikované pracovní síle. Jinde tak otevřeně podporována nebyla, i když se skrytě tolerovala. Oficiální pohledy se však drasticky změnily vždy, když se zhoršily ekonomické podmínky a zvýšila nezaměstnanost. Vlády zaváděly různá omezení, a to např. na základě rasy, národnosti nebo podle aktuální potřeby pracovního trhu. V sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století došlo obecně ke zpřísnění kontrol. Většina států uzákonila sankce, které postihovaly ilegální zaměstnávání cizinců a které byly součástí rozsáhlejší strategie, která měla za cíl potlačit ilegální migraci. Mezi další nařízení patřily a patří kontrola hranic, pokuty proti zneužívání sociálního zabezpečení, přísnější vízové nařízení. Z výše uvedených důvodů přišlo a přichází, neboť ilegální migrace není fenoménem minulosti, tisíce cizinců tajně. Do režimu ilegálního pobytu se cizinci můžou dostat také tím, že poruší podmínky pobytu, například překročí povolenou dobu pobytu či pracují bez patřičných pracovních povolení.

O tom, že ilegální migrace není fenoménem minulosti nás každý den přesvědčují různá zpravodajství. K jihoevropským břehům proudí migranti z Afriky. Evropa i Afrika se snaží tento příliv imigrantů zastavit skrze represe, ale také prevencí. Vzhledem k tomu, že jen za první polovinu roku 2006 připlulo na Kanárské ostrovy více než 10 000 nelegálních migrantů, rozhodla se Evropská unie organizovat společné námořní hlídky a ostrahu hranic (EurActiv.cz, 2006). Každopádně, Evropská unie zvažuje i další kroky, které by přinesly celkové ošetření situace,

například vyvíjet výzkum toho, jaký by měl dopad legalizace nelegálních přistěhovalců v zemích EU či pokračovat v práci na společné politice navrácení nelegálních přistěhovalců do zemí původu. Nicméně, téma legalizace je poměrně citlivá záležitost, neboť ve společnosti stále převládá názor, že možnost amnestie ještě více podpoří nelegální příchody.

Počátek devadesátých let 20. století byl poznamenán především reemigrací, tj. návratem jedinců do své původní vlasti. Také se zvýšil počet nových žadatelů o azyl, a to v souvislosti s událostmi ve východní Evropě v letech 1989–90 (rozpad komunistického východního bloku). Masový příliv uprchlíků si vynutil vydání přísnějších pravidel pro přijímání této skupiny. Co se týče Maďarska, Česka, Slovenska či Polska, díky jejich geografickému rozložení se z těchto zemí staly zpočátku převážně země tranzitní, přes které proudili migranti do západní Evropy, ať už legální či ilegální cestou. Z původně emigračních zemí se díky poměrně rychlému ekonomickému růstu a zachování politické stability staly země imigrační.

Globalizace výroby a obchodu na konci devadesátých let 20. století vedou ke vzrůstající mobilitě vysoce kvalifikovaných zaměstnanců. Migrace těchto pracovníků se uskutečňuje především mezi průmyslovými zeměmi, ve kterých se pro tento účel zavedly speciální vstupní směrnice a pracovní povolení. Do cílové země přináší nejen ekonomickou sílu, ale také kulturní vzorce. A naopak. Po uplynutí pobytu se pracovníci vrací s nabytými zkušenostmi, které mohou ovlivnit kulturu domovskou. Při pracovní migraci dochází ke speciálnímu jevu, se kterým se v současnosti potýkají nejen méně rozvinuté země, tzv. odliv mozků. Vzhledem k ekonomickému rivalství se snaží evropské země nastavit své imigrační politiky tak, aby nalákaly větší množství kvalifikovaných pracovníků a zabránily jejich odchodům do zámoří. O této problematice bude v textu dále pojednáváno. Výrazným zdrojem kvalifikovaných přistěhovalců jsou i zahraniční studenti. Mnohé státy jim po ukončení vysokoškolského studia umožňují to, aby si našli v hostitelské společnosti zaměstnání.

### 2.3 Shrnutí

Z výše uvedeného historického přehledu migrace, který byl zaměřený převážně na imigrační politiku, lze konstatovat, že více méně odpovídá čtyřfázovému modelu migračního procesu. Základní charakteristiky tohoto vývoje můžeme shrnout následovně. Politiky evropských vlád se až do sedmdesátých let 20. století dotýkaly převážně nábory dočasné pracovní síly. Počítalo se s tím, že po určitém čase se tito pracovníci vrátí zpět do původní vlasti. Tento předpoklad platil ve většině zemí, méně však v případě Velké Británie.

Již v počátcích pracovní migrace se rozlišovalo mezi zahraniční pracovní silou a domácími pracovníky, a to například v udílení rozdílných pracovních podmínek. V osmdesátých letech došlo k ukončení organizovaných nábory a pozornost se přesunula převážně na prevenci nelegální migrace. K imigraci nadále docházelo skrze slučování rodin, což vedlo k usidlování a tvorbě etnických menšin. Obecně platilo, že rodinná migrace usnadňovala integraci imigrantů.

V devadesátých letech 20. století došlo vzhledem k politickým změnám v Evropě k jistému obratu. Opět se přistoupilo na dočasnou pracovní migraci, obzvláště v sektorech, který vyžadoval vysoce kvalifikované pracovníky (IT sektor). Byly navyšovány kvóty kvalifikovaných imigrantů. Obecně však platilo, že většina imigrantů přestala být předmětem přistěhovaleckých politik, jakmile prošla imigrantskou kontrolou. Jak si ukážeme dále, v zemích, které v minulosti uskutečňovaly rozdílné politiky, dochází k postupnému sladování přístupů a nastavování mezinárodní spolupráci.

### 3 Modely národní integrace

V předchozím textu jsme mohli sledovat jaké důvody a historickopolitické vazby vedly jednotlivé státy i jedince k tomu, aby se začlenili do migračního procesu. Dotkli jsme se především imigračních politik, které převažovaly v minulosti, tj. různá opatření regulující vstup, a povahy imigrantů. V této části textu se budeme věnovat korelaci mezi odlišnými národními sebepojetími a odlišnými přístupy k přistěhovaleckým politikám, konkrétně opatřením na začleňování přistěhovalců do přijímající společnosti. Odlišné způsoby vzniku a odlišná sebepojetí různých národů se totiž promítala do jejich otevřenosti či uzavřenosti směrem k imigrantům. Tyto způsoby ovlivňovaly to, zdali a v jakém rozsahu bylo uděleno právní postavení imigrantů a etnických menšin v hostitelské společnosti. V evropských zemích šedesátých až devadesátých let 20. století lze odlišit tři základní přístupy, jakým se evropské národní celky vymezovaly vůči cizincům. Mluvíme o tzv. **modelech evropské národní integrace**. Hranice těchto modelů se na přelomu 20. století začínají stírat a vzhledem k problémům, které tyto země v souvislosti s imigranty zažívají, jako například aféry šátků, pouliční nepokoje na francouzských předměstích či teroristické útoky, se přehodnocují současné způsoby soužití obou skupin – hostitelské společnosti a menšinových skupin.

Dle způsobů, jakým byli imigranti přijímáni v imigračních zemích, lze tedy v odborné literatuře, s menšími odchylkami v názvosloví, nalézt tři modely integrace (Barša, 2003: 10–14; Castles, Miller, 1993: 223–229).

V **etnicko-exklusivistickém modelu** je národ chápán jako společenství spojené původem, které není ochotno akceptovat imigranty jako součást národa. Tato neochota je promítána do imigračních politik, například zákazem slučování rodin, přísnými podmínkami naturalizace či nerovnými právy. Navíc, země tohoto modelu dlouho popíraly fakt, že jsou zeměmi imigrantskými. Typickým představitelem bylo Německo, ve kterém byli imigranti chápáni jako dočasní hostující pracovníci (gastarbeitěři), jejichž působení je v hostitelské společnosti regulováno potřebami pracovního trhu a je chápáno jako dočasné. Nepředpokládalo se, že by se tito „dočasní hosté“ mohli stát občany německého národa.

Občanství v etnicko-exklusivistickém modelu je dáno tzv. **právem krve a kulturou** (just sanguinis) a jako takové je základem pro integraci. Z tohoto důvodu nebyla nijak zvlášť řešena otázka jejich začlenění do většinové společnosti. Pokud se přistoupilo na integraci, pak byla vyžadována důsledná asimilace. Integrace byla definována jako proces přizpůsobení se německým pravidlům. Na druhou stranu, napojení občanství na etnickou příslušnost se projevuje zcela odlišným přístupem k přistěhovalcům německého původu. Tito jedinci mají při návratu do vlasti okamžitě nárok na získání německého občanství, a to i přesto, že jejich předkové a oni sami žili po dlouhou dobu mimo území Německa.



Zcela odlišný přístup k imigrantům je reprezentován **asimilačním modelem**, jehož představitelem se stala Francie. Základem národní identity je tzv. **právo země** (jus soli) a **univerzalistická idea republiky**. Zde je imigrace vnímána jako trvalá. Imigranti jsou přijímáni jako rovnoprávní členové společnosti. Tato občanská integrace je však podmíněna asimilací do dominantních kulturních vzorců a příslušností k francouzskému občanskému národu, jediné formy kolektivní příslušnosti. Tedy, jde pouze o dočasnou etnickou různorodost, nikoli o stálou multikulturní odlišnost. Kulturně skupinová odlišnost je záležitostí soukromí každého jedince. Proto například zůstává velmi kontroverzní téma tzv. aféra šátků, neboť se v ní usiluje o uznání této kulturní skupinové odlišnosti na veřejnosti. Žádný přistěhovalec se nemohl dovolávat svých práv s odvoláním na to, že patří k menšině. Francie byla považována za nedělitelnou a to je také důvod, proč konstituce nerozděluje mezi většinovou a menšinovou společností.

Dále si ukážeme, jak v současnosti dochází k odklonu od tohoto konceptu asimilace, obzvláště kulturní. V roce 1997 byly přislíbeny kroky k revizi imigrační politiky. Na politické scéně se objevily výzvy k větší otevřenosti vůči přistěhovalcům. Zakořeněnost asimilacionismu se projevila v roce 2004 v zákazu náboženských symbolů na školách. Avšak, jistý posun lze sledovat. Začíná se odlišovat občanská asimilace od kulturní asimilace. Byl přijat program přijetí a integrace, kdy na základě smlouvy o přijetí a integraci jsou imigrantovi nabídnuty jazyková výuka a další občanské kurzy. Imigrant se zavazuje k návštěvě těchto kurzů a k respektování hodnot Francouzské republiky.

V červnu 2006 se podařilo prosadit kontroverzní návrh zákona o přistěhovalcích a integraci prosazovaný ministrem vnitra Nicolasem Sarkozym. Zákon má „...zajistit to, aby trpěné přistěhovalce, jak je označována v současné chvíli dominující imigrace na základě rodinných pout, ustoupilo přistěhovalce zvolenému – příchodu vybraných vysoce kvalifikovaných pracovníků.“ (Baršová, 2006) Opozice v tomto zákoně vidí útok na základní práva imigrantů a tradice francouzské Republiky.

**Pluralistický model (či multikulturní)** vnímá národ jako politické společenství, které je založeno na ústavě, zákonech a občanství, s možností přijmout nově příchozí za předpokladu, že budou dodržovat politická pravidla. Kulturní odlišnost je akceptována, stejně jako utváření etnických komunit. Tento model je typický pro Velkou Británii, ve které je imigrace vnímána jako trvalý jev. Na rozdíl od Francie jsou imigranti přijímáni jako kulturně odlišné skupiny, které žijí v rámci širšího politického celku. Negativem tohoto modelu je však sklon k hierarchizaci kulturních skupin a možná až přílišný důraz na kulturní odlišnost. Podobně jako ve Francii i zde dochází k posunu v koncepci integrační politiky. Začíná být kladen mnohem větší důraz na posílení občanské identity jednotlivců (tedy nikoli komunit) a na loajalitu k britským politickým institucím. Udělování občanství je symbolicky doprovázeno slavnostní ceremonií.

Výše jmenované modely prochází v současnosti jakýmsi přehodnocováním. Německo svůj přístup k imigrantům změnilo na konci devadesátých let 20. století v okamžiku jistého „prozření“, že k návratu usazených imigrantů do země původu již pravděpodobně nikdy nedojde. Německý národ tak začal řešit otázku vhodného modelu integrace. Zákonem o státním občanství byl učiněn zásadní krok k redefinici německého národa z etnického na občanský. Integrace začala být vnímána jako dvoustranný proces. Přijímající společnost musí být schopna nabídnout imigrantům výhled na získání trvalého pobytu a rovného přístupu na trh práce, pokud chce zamezit diskriminaci přistěhovalců. Imigranti se musí naučit německy a musí začít respektovat ústavu a zákony. Mluvíme tedy o určitém stupni asimilace do jazykové a politické kultury, která tvoří nezbytný předpoklad pro vstup imigrantů do ekonomického a politického života za rovných podmínek. Na druhou stranu, v tomto modelu je stanovena i povinnost pro většinovou společnost. Ta se musí naučit respektovat etnicko-kulturní a náboženskou identitu přistěhovalců, a to za předpokladu, že není v rozporu s liberálně-demokratickými hodnotami společnosti. Zde můžeme vidět dva základní momenty, které se nám budou opakovat napříč celým textem, neboť pro členské státy Evropské unie tvoří základní předpoklad pro to, aby bylo opravdu dosaženo bezproblémové soužití obou skupin – **respekt k liberálně-demokratickým hodnotám hostitelské společnosti a k etnicko-kulturní odlišnosti přistěhovalců.**

Ostrá diskuse se nad integračním modelem rozpoutala také ve Francii v roce 2005, kdy francouzská předměstí zachvátila řada pouličních výtržností, za kterými stála především druhá generace imigrantů. Francie se snažila vyhnout tomu, aby v zemi vznikala přistěhovalecká ghetta. Proto trvala na integraci nově příchozích a snažila se, aby splynuli s francouzským prostředím. Nepokoje na předměstích však dokazují, že tato důsledná asimilace se minula účinku.

Obdobná situace zavládla ve stejném roce po bombových útocích v Londýně i ve Velké Británii. Tento čin zde vyvolal napětí mezi většinovou společností a muslimskou menšinou. Dialog mezi komunitami se zpřetrhal. Jednotlivé komunity se zcela dobrovolně uzavírají ve svých ghettech. Většina z nich postrádá respekt a uznání od většinové společnosti. Také ve velmi liberálním Nizozemí vedla vražda filmového režiséra Theo van Gogha muslimským fundamentalistou k napjaté situaci vůči, převážně muslimským, imigrantům. Žádná země Evropy nemá uspokojivý integrační model. Klíč k řešení se stále hledá.

## 4 Přistěhovalecké politiky Evropské unie

Z výše uvedeného lze vysledovat, že byť se cesty přístupu k přistěhovaleckým politikám jednotlivých evropských zemí, s ohledem na historické pozadí, lišily, lze najít podobnost v problémech, se kterými se v současnosti potýkají. V okamžiku, kdy se staly součástí nadnárodního celku Evropská unie, který je založen na vzájemné spolupráci s cílem zajistit prosperitu všech zainteresovaných stran, s ohledem na globalizaci, s důrazem na posilování prostoru svobody, bezpečnosti a práva, začaly členské státy Evropské unie hledat společnou cestu i v oblasti migrace. V této kapitole bychom si měli ukázat, jakým směrem se v současnosti vydala Evropská unie. Jako výchozí bod jsem zvolila Haagský program, neboť je v řadě nejmladším politickým programem, který stanovuje deset klíčových priorit pro období 2005–2010, mezi které patří také oblast imigračních a integračních politik. V závěru bychom měli být schopni definovat, zdali a v čem se současná politika odlišuje od výše zmiňovaných historických modelů.

### 4.1 Počátky spolupráce

Zpočátku se téma migrace považovalo za problém členských států. Dnes je naproti tomu v popředí zájmu unijní agendy. Evropská unie začala migraci věnovat soustavnější pozornost přibližně ve 2. polovině devadesátých let 20. století. Potřeba společné migrační politiky byla původně vnímána především jako nezbytný soubor opatření k realizaci společného trhu bez kontrol na vnitřních hranicích. Teprve v posledních letech došlo ke změně v nahlížení na migrační politiku, která začala být spojována i s dalšími oblastmi, například ochrana základních práv a antidiskriminační opatření, ekonomická prosperita. Téma imigrace a integrace bylo zařazeno do politiky Evropské Unie **Maastrichtskou smlouvou (1993)**, konkrétně do tzv. třetího pilíře pod hlavičkou Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. Nástroji pro tuto oblast se staly společné postoje, akce a doporučení.

**Amsterdamská smlouva (1999)** agendu přistěhovalecké politiky přesunula do prvního pilíře a zajistila tak, aby EU měla v této problematice pravomoc přijímat závazné právní akty. Do smlouvy o založení ES byla začleněna nová hlava IV. s názvem „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky volného pohybu osob“. Pod čl. 63 zde byla zařazena agenda azylu, přistěhovalectví a nelegální migrace. Na základě tohoto článku bylo nařízeno přijetí řady opatření přistěhovalecké politiky, např. opatření, která mají určit podmínky pobytu a práva občanů třetích zemí žijících legálně na území členského státu Evropské unie. Bylo stanoveno pětileté období, ve kterém měla Rada přijmout konkrétní opatření.

Na téma budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva bylo zaměřeno **zasedání Evropské Rady v Tampere** v říjnu 1999. Byl stanoven časový harmonogram 1999–2004, během kterého se měly, mimo jiné, učinit kroky směrem ke sladění azylové a migrační politiky, a to konkrétně v oblasti partnerství se zeměmi původu, spravedlivého zacházení s občany třetích zemí,

společného azylového systému a řízení migračních toků. Jmenovitě šlo o vízovou politiku, potírání nelegální migrace, kontrolu vnějších hranic a návrat migrantů do zemí původu. Byl ustanoven způsob, kterým se dokládalo plnění přijatých závazků, tzv. sdělení Komise předkládané Radě a Evropskému parlamentu. I přes společné stanovení cílů však zůstává faktem požadavek jednomyslnosti, ve kterém můžeme spatřovat nástroj pro uznání zájmů národních států před evropskými prioritami. Tato skutečnost se například projevila tím, že návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem placeného zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti neprošel prvním čtením. Tento fakt byl o to více umocněn teroristickými útoky (New York, Madrid). Evropská unie stojí před situací, kdy musí nalézt přiměřenou rovnováhu mezi základními právy členských států a společnými zájmy.

### 4.2 Haagský program

Na summitu Evropské Rady v Bruselu, který se konal 4.-5. listopadu 2004, byl schválen tzv. **Haagský program**, který navazuje na zasedání v Tampere. Program stanovil cíle pro další budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva pro následující období pěti let. Tento program vytyčuje cíle v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, které získaly nový rozměr naléhavosti v souvislosti s teroristickými útoky. Jak jsem již v úvodu naznačila Haagský program, konkrétně oblast legální migrace a integrace státních příslušníků třetích zemí, nám bude pro následující text sloužit jako odrazový můstek, neboť se stal podkladem pro vytvoření akčního plánu v oblasti přistěhovaleckých politik.

Hned v úvodní části o posílení svobody se uvádí: „...*Mezinárodní migrace bude pokračovat. Je třeba komplexního přístupu, který zahrnuje všechny fáze migrace a který se týká jejích prvotních příčin a politik pro vstup a přijímání a pro integraci a navrácení.*“ (Haagský program, 2004, zvýraznění autorka). Velký důraz je kladen na posílení spolupráce mezi subjekty odpovědnými za migrační a azylovou politiku. Rozvoj těchto politik by měl být založen na společné analýze všech aspektů migračních jevů (Výroční zprávy o azylových a migračních statistikách). Výše uvedené prohlášení však není v Haagském programu maximálně zohledněno. Značný prostor je sice věnován společnému evropskému azylovému systému, avšak relativně málo se zde pojednává o legálních formách přistěhovalectví v režimu cizineckého zákona. Evropská rada sice vyzývá k tomu, aby se předložil plán politiky pro oblast legální migrace včetně postupů pro přijímání, ale zároveň nechává na členských státech stanovení počtu přijímaných migrujících pracovníků. Na jednu stranu zde tedy můžeme vidět další krok k tomu, aby došlo ke sladění přistěhovaleckých politik, na druhou stranu je ponecháván určitý prostor národním zájmům. To, že se některé členské státy nechtějí vzdát části své suverenity dosvědčuje i fakt, že v oblasti legálního přistěhovalectví a právního postavení cizinců nebylo prosazeno hlasování kvalifikovanou většinou (Čížinský, 2005).

Evropská rada dále vyzývá k aktivnímu odstraňování překážek integrace, neboť soudružnost a stabilita společností z úspěšné integrace vychází. Zdůrazňuje potřebu větší koordinace národních integračních politik a doporučuje stanovit společné zásady, které by tvořily základ evropského integračního rámce. V bodě 1.5 Haagského programu jsou jmenována konkrétní hlediska, která by měla tvořit základ těmto zásadám. Určitá část prostoru je věnována také vnější dimenzi azylu a migrace. Důraz se klade na budování vztahů se zeměmi původu a na posílení rozvojové pomoci. V oblasti řízení migračních toků Evropská Rada vyzývá k rychlému odstranění kontrol na vnitřních hranicích a k posílení kontroly na vnějších hranicích Unie.

Řízení migračních toků a boj proti nedovolenému přistěhovalectví by měl být posílen zvýšením účinností informačních systémů EU (schengenský informační systém, SIS II; vízový informační systém, VIS a systém EURODAC), včetně implementace biometrických identifikátorů do těchto systémů, stejně jako do cestovních dokumentů, víz, povolení k pobytu a cestovních pasů občanů EU. Společná vízová politika by se do budoucna měla ubírat směrem k vytvoření společných vízových úřadů. Dále podněcuje k tomu, aby byla co nejdříve zajištěna možnost všem občanům EU cestovat bez víz do těch zemí, jejichž občané víza při cestě do Evropy nepotřebují. V současné době obzvlášť aktuálním tématem je zrušení víz do USA, neboť některé státy EU ještě stále podléhají vízové povinnosti.

Z předloženého textu je patrná snaha o co nejúčinnější harmonizaci na poli přistěhovaleckých politik. Výzvy ke spolupráci a ke sladění přístupů k občanům třetích zemí jsou z textu patrné. Zda-li se naplnění určitých doporučení uskutečnilo či uskutečňuje, by nám měl ukázat následující text.

V reakci na Haagský program vypracovala Rada Evropské Unie v červnu 2005 **Akční plán**, jímž se převádí jednotlivé cíle a priority tohoto programu do konkrétních opatření s časovým harmonogramem pro jejich splnění. V oblasti legální migrace se jedná především o sledování převádění a provádění směrnic oblasti legální migrace, rozpravu o Zelené knize o hospodářské migrace a o předložení plánu politiky v oblasti legální migrace, včetně postupů o přijímání, a to na základě diskuse o Zelené knize o hospodářské migraci. Co se týká oblasti integrace státních příslušníků třetích zemí, Rada EU se zaměřila na dvě témata, a to na stanovení uceleného evropského rámce pro integraci a podporu strukturované výměny zkušeností a informací v oblasti integrace, konkrétně Výroční zprávy o přistěhovalectví a integraci, Příručka o integraci, vytvoření webové stránky na Internetu a řízení přípravné činnosti INTI.

Jak již bylo v úvodu naznačeno, vzhledem k tomu, že téma migrace je velmi obsáhlé, bude další text pojednávat především o přistěhovaleckých politikách – imigrační a integrační politiky směrem k občanům třetích zemí. V tomto směru se také budu odkazovat ve všech dále zkoumaných dokumentech, a to vždy s odvoláním na Haagský program, ve kterém byly navrženy kroky k dalším opatřením.

### 4.3 Imigrační politiky

Jak již víme, ve většině evropských zemí převažovala do devadesátých let 20. století restriktivní politika s odvoláním na fakt, že žádný stát neprovádí aktivní imigrační politiku. Pokud docházelo k pracovní migraci, šlo především o uzavírání náborových smluv, které však nebyly součástí opatření, která by komplexně řešila další směřování pobytu přistěhovalců. S respektem ke zvyšující se potřebě zajistit ekonomicky aktivní část populace se začaly členské státy z pohledu aktivní imigrační politiky zaměřovat především na **harmonizaci kritérií pro přijímání ekonomických migrantů**. Dále si ukážeme, jaké kroky byly k dosažení tohoto cíle nastartovány, a zdali se do ryze pracovní politiky dostal prostor i pro sociální podmínky pobytu přistěhovalců.

#### 4.3.1 Jednotlivá dílčí opatření

Výraznějším pokusem o nastavení právního rámce pro ekonomické migranty byl návrh **směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemích za účelem placeného zaměstnání nebo samostatně výdělečných aktivit (2001)**, jehož cílem bylo ustanovení společného rámce politik pracovní migrace jednotlivých členských států. Ekonomičtí migranti měli být přijímáni na základě stanovených kritérií, např. neobsazenost pracovního místa jedinci žijících v EU, v případě podnikatele přidaná hodnota jeho podnikatelských aktivit. Zajímavým opatřením mělo být zavedení dokumentu, který by byl současně povolením k pobytu a pracovním povolením. Pracovním migrantům měla být přiznána sociální práva v rozsahu, který by byl upraven dle délky pobytu.

Zajímavě hodnotí výše zmíněný návrh Pavel Barša (Baršová, Barša, 2005: 145). Srovnává jej totiž s politikami nábory, které se využívaly pro ekonomickou migraci v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století. Ekonomická migrace byla v té době považována za dočasnou. Dle nového návrhu se však počítalo s tím, že by se pracovník mohl po uplynutí tří let stát součástí pracovního trhu Evropské unie bez nutnosti znovu žádat o pracovní povolení. Návrh sice nebyl přijat, ale neznamená to, že se dialog v oblasti imigrační politiky zastavil.

Vzhledem k tomu, že Evropa chce být vnímána jako významné světové centrum pro studium a odborného vzdělání, bylo potřeba vytvořit takové opatření, které by v rámci EU podpořilo mobilitu státních příslušníků třetích zemí. Byla přijata dílčí opatření, mezi něž patří **Směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby**. V migraci je pro účely této směrnice viděn způsob, jakým se oba aktéři, migrující jedinci a hostitelská společnost, navzájem obohacují a kterým je možné přispět k vzájemnému porozumění kultur. Studentům je za určitých podmínek umožněn vstup na pracovní trh, aby byli schopni uhradit část nákladů za svá studia. V této části bych ráda zmínila posun, který členské státy v souvislosti s vysokoškolskými studenty zažívají. V řadě z nich bylo totiž občanům třetích zemí jako absolventům univerzit členských států po dlouhou dobu zakázáno přijmout po

ukončení studia práci. V současné době je tento přístup přehodnocován, například novelou přistěhovaleckého zákona dává Německo možnost těmto studentům se v zemi trvale usadit.

### 4.3.2 Zelená kniha

Jistým návratem k diskusi o rozsáhlejších ekonomických opatřeních se stala **Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace**, kterou Komise přijala dne 11. ledna 2005. Cílem dokumentu bylo zahájit diskusi o nejvhodnějších pravidlech EU pro přijímání ekonomických migrantů, neboť to je považováno za základ jakékoli přistěhovalecké politiky, a o přínosu přijetí těchto společných opatření. Jedním z argumentů, proč začít diskusi o konkrétních krocích, byla nelegální migrace. Pokud totiž nebudou existovat účinná opatření pro přijímání ekonomických migrantů, předpokládá se, že počet nezákonných vstupů do Evropské unie poroste, což by mohlo mít negativní dopad na integrační snahy. O počtu přijatých by i nadále rozhodoval každý členský stát jednotlivě, Komise však zdůrazňuje fakt, že rozhodnutí jednoho členského státu má vliv i na ostatní. Zde se dostáváme k dalšímu důležitému momentu, důraz na domýšlení kroků, které mají dopad nejen v rámci členského státu, ale i na ostatní členy Evropské unie. Tím je také odůvodňována nezbytnost dohodnout se na společných pravidlech přijímání ekonomických migrantů.

Zelená kniha stanovila okruh klíčových otázek, které je potřeba řešit, a nabízí možné alternativy pro legislativní rámec ekonomické migrace. Současně vybízí k zamyšlení se nad jednotlivými oblastmi. Základní otázka je spatřována ve stupni a způsobu harmonizace, kterého by měla Evropská unie dosáhnout. Definuje dva základní, ale nabízí možnosti i jiných forem přístupu. První možností je tzv. horizontální přístup, který upravuje podmínky vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí celoplošně ve všech sektorech. Druhou alternativou by mohla být legislativní opatření pro jednotlivá odvětví, speciálně pro sezónní pracovníky, zaměstnance při přesunu v rámci jednoho podniku či pracovníci se speciální kvalifikací (tedy přístup použit v případě studentů a výzkumných pracovníků). Muselo by však být jasně řečeno, proč by tyto skupiny pracovníků měly být upřednostňovány. Z jiných je zmiňován např. společný urychlený postup pro ekonomické migranty pro specifická odvětví, ve kterých momentálně vznikl nedostatek pracovních sil.

Dokument se dále dotýká uplatňování zásady „preferenze Společenství“ (test ekonomických potřeb), funkčnosti nástroje pracovní mobility EURES, společných pravidel pro přijímání osob samostatně výdělečně činných, které jsou státními příslušníky třetích zemí, možnosti kombinovaného povolení k práci a pobytu, mobility pracovníků třetích zemí a případná omezení a také přiznání práv migrujícím zaměstnancům. Zelená kniha zmiňuje také doprovodná opatření jako je integrace, návrat a spolupráce se třetími zeměmi. Konkrétně se mluví o otázce odlivu mozků a případné kompenzaci investic do lidského kapitálu.

Dalším krokem na toto téma byla široká diskuse, na které se podílely nejenom úřady na úrovni Evropské unie a místní, ale také nepolitické subjekty. Na jejím základě předložila Komise,

v souladu s Haagským programem, do konce roku 2005 plán politiky pro oblast legální migrace, včetně postupů pro přijímání.

#### 4.3.3 Pracovníci ve vědeckém výzkumu

Ve světle ekonomické konkurence a globalizace ekonomiky, které si vyžadují větší podporu mobility výzkumných pracovníků, přijala Rada **směrnicí Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu**. Odhaduje se, že do roku 2010 bude Evropa potřebovat až 700 000 výzkumných pracovníků. Jednou z možných cest, jak tohoto počtu dosáhnout je právě otevření se občanům třetích zemí, kteří by za účelem výzkumu mohli být přijati do Evropské unie. Rada upozorňuje na to, že provádění této směrnice by nemělo být podnětem k „odlivu mozků“. Z toho důvodu by Evropská unie měla spolu s třetími zeměmi vytvořit taková opatření, která by následně ulehčila výzkumníkům návrat do vlasti. V přijetí této směrnice můžeme vidět další krok, který byl učiněn ke sladění přistěhovaleckých politik, neboť ještě v lednu 2005 byl právě v možnosti přijetí této směrnice velmi skeptický Pavel Čížinský, který působí v poradně pro občanství. Ten se k tomuto návrhu vyjádřil následovně: *“...prohlášení o tom, že to jsou především národní státy, kdo má právo určit množství přistěhovalců na své území, naznačují, že některé důležité připravované směrnice nebudou přijaty nebo budou přijaty až za delší dobu.”* (Čížinský, 2005)

#### 4.3.4 Plán politiky v oblasti legální migrace

Jako další krok k harmonizaci přistěhovaleckých politik byl Komisí, s odvoláním na Haagský program a na veřejné projednání Zelené knihy, vytvořen tzv. **Plán politiky v oblasti legální migrace**. Cílem předkládaného dokumentu je předložit seznam opatření a právních postupů, které by se mohly stát dalšími společnými kroky v oblasti legální migrace EU. Komise se odvolává na hospodářskou a sociální situaci v Evropské unii, zejména na narůstající přistěhovalectví.

Aby byla zajištěna flexibilita a transparentnost je navržen balík navzájem se doplňujících opatření – obecná rámcová směrnice a čtyři cílené směrnice. Obecná rámcová směrnice by se měla dotknout státních příslušníků třetích zemí, kteří již byli v některém členském státě přijati bez přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Toto opatření by pomohlo stanovit rovné podmínky v rámci EU. Zvláštní pozornost by měla být věnována uznávání diplomů, čímž by se mělo zamezit situaci, kdy jsou imigranti nájímáni na méně kvalifikovanou práci. Vzhledem k rozdílným potřebám členských států se vylučuje možnost zaměřit se na konkrétní odvětví.

Z odborných diskusí vyplynula kategorie pracovníků, u nichž existuje společná potřeba a společný zájem. S ohledem na tento předpoklad by dalším krokem měl být:



- Návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu vysoce kvalifikovaných pracovníků. Směrnice by se netýkala výzkumných pracovníků, jejichž pobyt v EU je ošetřen již zmiňovanou směrnicí Rady 2005/71/ES. Toto opatření by mělo vytvořit takové podmínky, aby napříště převážně vysokoškolsky vzdělaní jedinci volili jako místo usazení Evropu a nikoli zámořské země.
- Návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu sezónních pracovníků. Nedostatek pracovních sil řeší v sezóně některá odvětví ilegálním zaměstnáním imigrantů, např. ve stavebnictví. Povolení k pobytu a pracovní povolení v délce čtyř až pěti let (vždy na několik měsíců v roce) by této skupině mělo zaručit oficiální právní postavení, a tak předcházet jejich zneužívání.
- Návrh směrnice o postupech upravujících vstup, přechodný pobyt a pobyt dočasně vyslaných pracovníků. Jedná se o stanovení společného postupu při vstupu, přechodného pobytu vyslaných pracovníků.
- Návrh směrnice o vstupu a pobytu placených stážistů. Mohl by to být další ze způsobů, jak do budoucna „nalákat“ kvalifikovanou pracovní sílu a podpořit její mobilitu v rámci Evropské unie. Touto cestou by bylo umožněno občanům třetích zemí získat dovednosti a znalosti během odborné přípravy v Evropě.

Komise dále zdůraznila jak je důležitá a prospěšná výměna informací a zkušeností. Do konce roku 2007 by měl být zřízen přistěhovalecký portál EU, který by obsahoval politiky, předpisy, odkazy na internetové stránky jednotlivých členských států, dále na síť EURES (evropský portál mobility státních příslušníků Evropské unie by tak mohl sloužit i k řízení ekonomické imigrace ze třetích zemí), na internetové stránky o integraci a na výsledky výzkumů.

V závěru tohoto dokumentu je opět zmíněn význam integračních opatření, obzvláště vstupních programů a aktivit pro legální přistěhovatele, podpora spolupráce se zeměmi původu a možnosti zpětné migrace. Komise se zavazuje v období let 2006–2009 předložit konkrétní opatření a provést doplňkové analýzy a studie. Nedílnou součástí dokumentu je příloha, která popisuje kroky, které budou podniknuty v oblasti legální migrace ve výše zmíněném období.

#### **4.3.5 Shrnutí**

Výše uvedené programy a směrnice hovoří o možných způsobech sladění imigračních politik členských států Evropské unie. Programy pro vysoce kvalifikované pracovníky v menší či větší míře v členských státech již fungovaly. Nicméně, v současnosti se stávají v jednotlivých členských státech EU součástí rozsáhlých akčních plánů pro přistěhovalectví. Příkladem můžou být nové přistěhovalecké zákony v Německu a Francii, ve kterých je zdůrazňován a podporován význam pracovní migrace. Evropská unie si chce společným postupem upevnit své postavení v rámci globální ekonomiky a zároveň, s respektem k základním lidským právům, chce v rámci

členských států EU nastolit pro zahraniční pracovníky rovné podmínky a zamezit jejich vykořisťování v důsledku nelegální migrace. Důležitým aspektem se stává i jistá provázanost imigračních a integračních politik. Neboť integrace se týká různých oblastí, včetně zaměstnanosti. Tedy, opouští se dřívější praxe, dle které přestal být ekonomický přistěhovalec zájmem státních politik poté, co překročil imigrační kontrolu. Evropská unie tak ve svých dokumentech k ekonomické migraci zdůrazňuje tuto provázanost a apeluje na to, aby byl ekonomický přistěhovalec začleněn do různých vstupních programů a aktivit. O tom, co se rozumí těmito vstupními programy a aktivitami bych, mimo jiné, ráda pojednala v následující kapitole.

### 4.4 Integrační opatření

Jednotlivá dílčí integrační opatření lze nalézt napříč všemi členskými státy EU. Avšak pokud bychom měli reflektovat situaci, která existovala v souvislosti s integračními modely společnosti, pak spíše než o jednotlivé kroky jde v první řadě o přehodnocení celého konceptu integrace. Jak jsme již v úvodní části naznačili, v současnosti většina členských států přehodnocuje své přístupy k imigrantům. Tam, kde dlouhou dobu převažovala občanská i kulturní asimilace, jde v současnosti především o zaměření se na občanskou integraci, s důrazem na úctu ke kulturní odlišnosti. Dalším aspektem změny je důraz na provázanost integrace s dalšími oblastmi politiky např. bydlení, vzdělání, zaměstnanost a další. V následujícím textu si ukážeme, jaké kroky byly nastartovány k dosažení výše uvedeného.

Legální migrace a integrace příslušníků třetích zemí se staly velmi důležitou součástí diskuse napříč všemi státy Evropské unie. Některé země byly nuceny se problému imigrace a integrace postavit čelem teprve nedávno. A ty, které již mají s tímto jevem dlouholetou zkušenost, svou politiku přehodnocují. Podpora integrace dlouhodobě legálně usazených imigrantů je součástí aktivní politiky Evropské unie a představuje jeden z významných fenoménů řešení důsledků migrační situace. S ohledem na různé dějiny, tradice a institucionální opatření existuje široká škála přístupů k nalezení řešení problémů spojených s přistěhovalectvím. Cílem je, aby všechna budoucí opatření vycházela z jednotného rámce integrace, který by byl společný pro všechny členské země EU a který by různorodost integračních politik harmonizoval, a tak zajistil efektivitu veškerých opatření. Tedy opět vystupuje do popředí nutnost provázanosti politik a podniknutých kroků.

Základní východiska pro formulaci integračních politik byla vytyčena na zasedání Evropské rady v Tampere roku 1999. Jednoznačným cílem se pro následující období mělo stát co největší přiblížení právního postavení občanů třetích zemí právnímu postavení občanů EU. Legálně a dlouhodobě usidlým cizincům mělo být umožněno získat státní občanství hostitelské země.

K upřesnění politických cílů v oblasti integrace v rámci Evropské unie došlo na summitu v Soluni v červnu 2003. V Závěrech ze summitu je sekce věnovaná vývoji politiky na úrovni EU

týkající se integrace občanů třetích zemí legálně usazených na území Unie. Jedná se o první strategický politický dokument stanovující za cíl vytvoření ucelené evropské integrační politiky. Evropská komise se zavázala ke každoročnímu reportování pokroku v rozvoji společné imigrační politiky

#### 4.4.1 Směrnice o právním postavení občanů třetích zemí a o právu na sloučení rodiny

Prvním velkým právním počinem pro přiznání práv a povinností občanů třetích zemí srovnatelných s právy a povinnostmi občanů EU a zároveň důležitým nástrojem integrace se stalo vydání dvou směrnic, a to **směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny**. Vzhledem k tomu, že se jedná o právní dokumenty, členské státy byly povinny je do určitého data implementovat do svých právních předpisů. Jedná o krok, který byl učiněn směrem ke skutečnému sladění v oblasti přistěhovaleckých politik. Výše zmíněná směrnice Rady 2004/1009/ES stanoví podmínky, za kterých se přiznává či odmítá právní postavení dlouhodobě pobývajícího přistěhovalce a podmínky pobytu takového jedince. Směrnice vyjmenovává oblasti rovného zacházení a stanovuje přidělení právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta po nepřetržitém pobytu po dobu pěti let. Ve sloučení rodiny je viděn způsob, kterým lze dosáhnout sociálně kulturní stability, která usnadňuje integraci přistěhovalců v členských státech, což současně „...*podporuje hospodářskou a sociální soudružnost, základní cíl Společenství stanovený Smlouvou...*“ (směrnice Rady 2003/86/ES, 2003: odst. 4).

#### 4.4.2 Společné základní principy politiky integrace

Jak jsem již výše naznačila, úspěšná integrace je vnímána jako důležitý prvek k dosažení hospodářské a sociální soudružnosti Evropské unie. Haagský program proto ještě více zdůraznil nutnost zesílení vnitrostátních integračních politik a iniciativ EU. Za tímto účelem přijala Rada pro spravedlnost a vnitřních věcí dokument **Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii**. Dokumentu se budeme blíže věnovat také proto, že je základním stavebním kamenem pro další integrační jednání. V dokumentu je na integraci nahlíženo jako na klíčový prvek řízení migrace. Důraz je kladen na rovnocenné zapojování do procesu integrace nejen na celostátní úrovni, ale především na regionální a místní, a to ve veřejné i soukromé sféře. Konkrétní integrační opatření si mají určovat jednotlivé členské státy sami, s ohledem na specifika jednotlivých zemí. Nicméně, je v obecném zájmu všech států EU tento proces sledovat a participovat na něm, neboť neúspěch jednoho členského státu při rozvoji a aplikaci integračních politik může různými způsoby negativně působit na ostatní členské státy EU.

Jednotlivá integrační opatření by tedy měla brát v potaz historický a právní kontext toho kterého členského státu, ale zároveň by měla, s ohledem na společné cíle integrace, vycházet ze

sdílených základních principů. Cílem těchto principů je napomoci členským státům formulovat integrační politiky, vytvořit platformu pro spolupráci nebo sloužit jako startovní čára pro další rozvoj stávajících předpisů EU v oblasti integrace. Základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii byly shrnuty do jedenácti bodů:

- Integrace je **oboustranným procesem** vzájemného přizpůsobování jak imigrantů, tak obyvatel hostitelských zemí. Z tohoto důvodu by členské státy měly zvážit zapojení přistěhovalců i státních příslušníků do integrační politiky a jasně formulovat jejich vzájemná práva a povinnosti.
- Integrace vyžaduje **úctu k základním hodnotám** Evropské unie tj. ustanovení a hodnoty evropských smluv. Můžeme zde zahrnout např. dodržování zásad svobody, demokracie, úcty k lidským právům. Členské státy jsou povinny zajistit, aby všichni obyvatelé, včetně imigrantů, v plném rozsahu rozuměli hodnotám, právům, povinnostem a výsadám, které byly zavedeny právními předpisy Evropské unie. Názory a postoje, které jdou proti těmto základním hodnotám, by se mohly stát překážkou úspěšné integrace (přednášky v rámci integračních kurzů).
- **Zaměstnání** je klíčová část procesu integrace a zároveň stěžejní pro účast přistěhovalců z hlediska jejich přínosu hostitelské společnosti. Velká pozornost by měla být věnována diskriminaci na základě etnického původu kandidátů v náborových politikách a přijímání účinných opatření proti této diskriminaci. Důraz je kladen také na uznávání odborné způsobilosti získané v třetích zemích (tedy aplikace rovného zacházení, které je uvedeno ve směrnici Rady 2003/109/ES, v reálném životě).
- Základní **znalost jazyka, historie a institucí** hostitelské společnosti je podmínkou úspěšné integrace. Je proto nezbytné, aby bylo imigrantům umožněno nabytí těchto znalostí. Většina členských států EU pořádá uvítací programy, jejichž cílem je osvojení si jazyka a kultury hostitelské společnosti. Zároveň je však třeba dodržovat úctu k jazyku a kultuře imigrantů.
- Na úspěšnější a aktivnější účast imigrantů, zejména jejich potomků, má ve společnosti zásadní význam **vzdělávání**. Spíše než o celoživotní učení je v tomto případě cíl školství především v předávání znalostí o úloze a fungování společenských institucí a pravidel a rozšiřování povědomí o základních normách a hodnotách, které jsou zásadní pro fungování společnosti. Přispívá tak ke kvalitnějšímu styku s ostatními lidmi.
- **Přístup imigrantů k institucím, k veřejným statkům a soukromému zboží a službám**, a to za stejných podmínek jako u státních příslušníků, vylučující jakoukoli formu diskriminace. Nerovné zacházení zvyšuje riziko sociální a ekonomické marginalizace imigrantů. Veřejné instituce a služby by měly být přistěhovalcům dostupné v plné míře.

- **Styk mezi přistěhovalci a občany hostitelských společností** je jedním z integračních mechanismů. Důležitý faktor představuje zesílení důrazu na využívání společných fór, mezikulturního dialogu, osvěta o imigrantech a jejich kultuře a zlepšování životních podmínek v městském prostředí podporující vzájemné kontakty mezi oběma skupinami. Neméně důležité je vzdělávání hostitelské společnosti o imigrantech a jejich kulturách. Na tomto místě bych ráda zmínila projekt České republiky „*Rodina od vedle*“. Tento projekt je realizován občanským sdružením Slovo 21 ve spolupráci s MPSV ČR a má za cíl napomoci úspěšné integraci cizinců do české společnosti. Více k projektu v kapitole o České republice. Je potřeba zlepšovat kvalitu bydlení, zdravotní péče, přístup ke vzdělání, neboť stav sídlišť a veřejných prostranství, stejně jako další životní podmínky, ovlivňují náš úsudek o lidech, kteří za těchto podmínek žijí.
- **Svoboda různých kultur a náboženství je zaručena** Listinou základních práv, a pokud tyto praktiky nejsou v rozporu s nedotknutelnými evropskými právy nebo s vnitrostátním právem, musí být zajištěna jejich ochrana. Členské státy musí tuto svobodu zabezpečovat. Právo EU navíc zakazuje diskriminaci v zaměstnání z důvodu vyznání nebo přesvědčení. Na druhé straně, pokud existují kulturní a náboženské projevy, které jsou v rozporu s evropskými hodnotami, právy a předpisy, mohou členské státy přistoupit na donucovací opatření, která jsou v souladu se zákonem. (např. Francie a laický stát, kdy je právně vymahatelný zákaz nošení šátků ve veřejných institucích jako symbolu příslušnosti k jisté náboženské skupině)
- **Účast imigrantů na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření** (zejména na místní úrovni) podporuje jejich integraci. Participace imigrantů na tvorbě politik může posílit jejich pocit příslušnosti k většinové společnosti. Upozorňuje se na fakt, že pokud by nepřiznání volebního práva či účasti na politické scéně přetrvávalo déle než je nezbytně nutné, mohlo by to vést k posílení pocitu vyčlenění a potažmo k zakořenění bariér mezi imigranty a domácí společností.
- **Všeobecná podpora integračních politik a opatření ve všech příslušných politikách a na všech úrovních veřejné správy a veřejných služeb** je nezbytná v oblasti tvoření a provádění veřejné politiky. Dopad imigrace na veřejné služby, jako např. sociální služby, školství atd., je zřejmý. Je proto důležité, aby i při tvorbě jiných politik byl brán zřetel na integraci. Při tvorbě politik by měla být zajištěna také účast nevládních složek, neboť i ony proces začleňování ovlivňují. Jedná se především o různé odborové organizace, média, kulturní, společenské a náboženské organizace.
- **Stanovení jasných cílů, ukazatelů a mechanismů jejich hodnocení** napomůže průběžným úpravám politiky, hodnocení pokroku integrace a zefektivnění výměny informací. V procesu integrace je možné průběžně vyhodnocovat příslušné politiky, porovnávat pokrok a sledovat

trendy a vývoj skrze sady ukazatelů integrace a srovnávání s nejlepšími, tzv. benchmarking. Smyslem takového hodnocení je identifikovat chyby, učit se ze zkušeností a patřičným způsobem upravovat politiky. Účinnost a potřeba výměny zkušeností se ukázaly již při spolupráci jednotlivých národních kontaktních bodů pro integraci. Velmi užitečným nástrojem se stala tzv. *Příručka o integraci*.

Pokud bychom měli k danému dokumentu učinit závěr. Je jasné, že do společných základních principů integrace se promítají jak práva a povinnosti státních příslušníků třetích zemí, tak práva i povinnosti hostitelské společnosti. Pravidla jsou vystavena na respektu a úctě k základním hodnotám obou skupin. Uvidíme dále, jak se jejich aplikace promítne do reálného života.

#### 4.4.3 Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe

V této části textu se zaměříme na fyzický výsledek integračních opatření. Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe byla vypracována odborníky pro migrační politiku ve spolupráci s národními kontaktními místy pro integraci v roce 2004 s cílem poskytnout dostupný **zdroj informací o integrační politice, integračních opatřeních, osvědčených projektech jednotlivých členských států**. Její obsah je rozpracován do tří oblastí, a to úvodní programy, angažovanost v občanském a politickém životě a vývoj indikátorů a srovnávacích kritérií, tzv. benchmarky. Příručka je určena tvůrcům politik a odborníkům z praxe, kteří implementují cíle integrace do konkrétních programů a činností.

Dokument ukazuje, že úspěšná integrace nestojí pouze na ekonomickém zabezpečení imigrantů. Stejnou měrou se na ní podílí i sociální a kulturní začlenění do hostitelské společnosti. Nově příchozí i usazení imigranti se lépe zhostí tohoto „úkolů“, pokud získají určité dovednosti, například znalost hostitelské společnosti, schopnost domluvit se jejím jazykem. Úvodní kurzy by v tomto směru měly imigrantům pomoci. Kromě toho, že je integrace vztahem státu a imigrantů, je také procesem, ve kterém by mělo docházet k těsné spolupráci mezi vládními a nevládními složkami na různých úrovních. Jedná se například o odborové svazy a zaměstnavatele, náboženské organizace, občanské společnosti a nevládní organizace podporující přistěhovalce a samotná sdružení migrantů. Také sdělovací prostředky hrají v tomto procesu svojí nezaměnitelnou roli, neboť svým širokým záběrem na veřejnosti mohou působit na formování postoje hostitelské společnosti vůči imigrantům.

Pro účely Příručky byla dobrá praxe definována jako „...*kroky, které se na základě výzkumu a hodnocení ukázaly být účinné a trvale udržitelné, a které poskytují vynikající výsledky a jsou použitelné v různých situacích a přizpůsobitelné různým podmínkám...*“ (Evropská společenství. 2004:12). Integrace je proces, který trvá několik let a který zasahuje nejednu generaci imigrantů. To, jakým způsobem se od počátku na integraci podílí hostitelská společnost i sami imigranti, ovlivňuje budoucí soužití obou skupin. Úvodní programy pomáhají přistěhovačům do začátku

tím, že skrze ně mohou získat dovednosti, které jsou nezbytné k dosažení soběstačného života v novém prostředí. Obsahují zpravidla tři hlavní složky: výuku jazyků, občanskou orientaci a odbornou přípravu pro trh práce. Programy jsou financovány ze strany hostitelské společnosti. Nabídka kurzů existuje na několika úrovních, v různých formách a s různými výukovými metodami. Toto rozvrstvení může pomoci imigrantům s rozdílnou úrovní vzdělání či znalosti jazyka.

Vzhledem k tomu, že ve většině členských států EU je úspěšné začlenění do společnosti i na trh práce podmíněno výbornou znalostí jazyka, je studium jazyka hlavní prioritou. Jako velmi přínosným se ukázalo získání osvědčení o dokončení kurzu. Z praxe se osvědčilo, pokud výuka jazyka probíhá souběžně s účastí na trhu práce. Doplnkem jazykových kurzů může být pomoc při hledání práce, poradenská služba a odborná příprava, např. odborný zácvik na pracovišti nebo přítomnost mentora, který pomáhá s rozvojem sociální, jazykové a odborné vybavenosti jedince. Ideálem se stávají kurzy, které kombinují jazykovou a odbornou přípravu a uznávají stávající kvalifikaci imigranta.

Jako příklad dobré praxe může být zmíněn nizozemský program dvojí cesty, ve kterém se kombinuje výuka jazyka s další aktivitou, např. odborná příprava, dobrovolnická práce či jiné sociální aktivity. Ze statistik je patrné, že velké procento jedinců úvodní programy nedokončí, neboť si ještě před koncem kurzu najdou zaměstnání. Většinou se však jedná o práci s nízkou kvalifikací. Nabídka zkrácených kurzů, dálkového nebo elektronického studia může pomoci účastníkům kurzu dokončit, a to i přesto, že probíhají paralelně se zaměstnáním.

Kromě jazyků zahrnují úvodní kurzy také sociální orientaci ve většinové společnosti. Tento typ kurzu se imigrantům snaží zprostředkovat poznatky o systému a hodnotách, na jejichž základě společnost funguje – základní informace o ústavě (lidská práva a demokratické zásady), otázky rovného přístupu k mužům a k ženám, práva dětí a informace k politickému systému. Nezanedbatelné jsou i praktické stránky života ve společnosti – přístup ke zdravotní péči, školství a informace k národním zvykům. Kurzy sociální orientace probíhají v některých členských státech paralelně s výukou jazyka, v jiných jsou zařazeny až po dokončení jazykových kurzů.

Obecně jsou úvodní kurzy značně finančně nákladné. Praxe se liší stát od státu – někde jsou financovány vládou, jinde si musí účastník kurzů hradit sám, ale s možností částečné refundace po úspěšném dokončení. Kromě toho, že vlády zajišťují provoz kurzů, poskytují účastníkům během docházky často také finanční podporu. Částečně i proto jsou kapacity kurzů omezeny a ne vždy je poptávka po nich uspokojena. Především z důvodu vysoké finanční nákladnosti, kterou si nemohou dovolit všechny členské státy EU, jsou možnou alternativou k úvodním kurzům např. otevřená střediska, kde by přistěhovalc mohl získat individuální poradenskou službu nebo navštívit krátkodobé kurzy, jako například francouzské dny občanské výchovy. Některé země začaly zavádět povinnou účast v kurzech (zavedení povinných kurzů zvažují v Německu a

Nizozemí). K úspěšnému dokončení kurzu imigranty také „nutí“ systém sankcí, které musí zaplatit v případě nepravidelné docházky či nedokončení kurzu.

Vzhledem k omezeným zdrojům zůstanou pravděpodobně kurzy určeny převážně pro trvale usazené migranty či uznané uprchlíky. Přesto by se nemělo zapomínat i na další skupiny migrantů a alespoň formou letáků či příruček jim zprostředkovat informace o aspektech obecného života hostitelské společnosti. V České republice vydalo tento typ příručky Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s dalšími vybranými ministerstvy a nestátními neziskovými organizacemi. Tzv. **Informační publikace pro cizince v České republice** je určena především cizincům ze zemí mimo členské státy Evropské unie, jejichž právní postavení je v řadě ohledů odlišné od ostatních cizinců.

Na procesu imigrace se podílí mnoho aktérů. Opět je zde silně zdůrazněn moment zapojení subjektů místní úrovně do procesu tvorby politik, neboť by se v nich tak lépe mohla odrážet místní realita. Zvýšená pozornost je věnována také odborovým svazům a nevládním organizacím. Již v přípravném období mohou zaměstnavatelé prokázat zájem o integrující se osoby tím, že mohou pomoci při hledání ubytování nebo spoluúčasti na zajištění přípravných kurzů. Nevládní organizace většinou tvoří most mezi místními občany a migranty. Jedním z příkladů dobré praxe může být i Česká republika. Vláda České republiky spolupracuje s nevládními organizacemi v oblasti zajištění bydlení, jazykové přípravy, kulturních aktivit atd. Významnou úlohu mezi nevládními organizacemi hraje sdružení migrantů. Členové vlastních komunit jsou pro nově příchozí prvním kontaktem a zdrojem informací a rad.

Vzhledem k tomu, že pořádání úvodních kurzů představuje pro hostitelskou společnost finanční zátěž, je vyžadována zpětná vazba a hodnocení, které vychází z předem stanovených společných cílů. Dalším možným způsobem hodnocení programů může být podávání zpráv o provádění legislativy v oblasti integrace. Výsledky hodnocení a získané zkušenosti jednotlivých členských států by pak mohly být použity pro definování série doporučených standardů pro jazykovou a občanskou výchovu.

Úspěch integrace ovšem nestojí pouze na účasti imigrantů na úvodních kurzech. Prohlubování sounáležitosti s hostitelskou společností nekončí byť i úspěšně zakončeným kurzem. Aktivní zapojení imigrantů do sociálně-ekonomického života v nich může vyvolat patřičný pocit sounáležitosti k zemi, kterou si vybrali pro svůj budoucí život. Jejich vyčleňováním, obzvláště institucionálního charakteru, by bylo dosaženo opačného výsledku – negativní vnímání a separace vůči nové společnosti. Státní a soukromé organizace by tudíž měly ke tvorbě strategie reagující na potřeby a situace imigrantů přistupovat na zásadě rovného přístupu a nediskriminace. Měly by „měřit jedním metrem“, bez ohledu na původ.

Aby služby, které jsou poskytovány státními a soukromými organizacemi, měly co největší efekt, je nutné v těchto institucích zajistit rozvoj interkulturních kompetencí. Jednotlivá opatření,



kteřá jsou podniknuta k odstranění překážek pro přístup ke službám, mohou mít na imigranty pozitivní účinek. Aby mohla mít strategie začleňování přistěhovalců dlouhodobý charakter, je nutné zajistit celkovou změnu organizační kultury. Organizace by měly mezi imigranty hledat jedince, kteří by měli patřičnou kvalifikaci, a tyto jedince začleňovat do různých komisí, rozhodovacích a poradních orgánů. Zde je kladen důraz na výběr a další vzdělávání zaměstnanců těchto organizací. Skrze tyto dva nástroje se může postupně změnit organizační kultura a celkový přístup k imigrantům.

Interkulturní kompetence by mohly být jednou z dovedností, kterou by mohl zaměstnavatel požadovat po uchazečích o zaměstnání na pozice pedagogů, sociálních pracovníků, zaměstnanců státních i soukromých organizací, ať už přijdou do přímého styku s imigranty či nikoli. Stávajícím zaměstnancům na všech úrovních by měla být zajištěna možnost interkulturního vzdělání v rámci systému vzdělávání v rámci organizace. Příkladem může být pilotní vzdělávací program elektronického studia, které zaštiťuje Ministerstvo práce a sociálních věcí v České republice. Cílovou skupinou jsou zaměstnanci ministerstva a úřadů práce.

Byť by pro imigranty měl být primárním zdrojem informací pracovník státních i nestátních organizací, měl by současně pro obě strany existovat přístup k odborníkům, obzvláště v případě složitějších kulturních či náboženských otázek. Měly by proto existovat vazby na specializované subjekty, např. na překladatele a tlumočníky. Příkladem dobré praxe může být Španělsko. Existují zde zvláštní poradenská centra, která jsou schopna poskytnout hlubší konzultace, pokud si obecné služby nedokáží pomoci sami. Je to přidaná hodnota, která zlepšuje přístupnost služeb a informací pro imigranty. Velmi přínosným se zdá být využití potenciálu samotných přistěhovalců, kteří se mohou vyškolit např. jako konzultanti ve zdravotnictví.

Velký důraz je dále kladen na aktivní občanství, které vyzdvihuje dovednosti přistěhovalců a přibližuje je k členům hostitelské společnosti. Imigranti a členové společnosti se střetávají i v rámci neúředních platforem, například v dobrovolnických sdruženích, náboženských komunitách či na politické scéně. V evropských zemích je kladen důraz na dialog mezi náboženskými skupinami, skrze který se usiluje o vytvoření dobrých vztahů mezi těmito komunitami. Ve světle teroristických útoků, které jsou spojovány s náboženským fundamentalismem, se výzva, aby vlády podpořily interreligiózní dialog, stává o to víc naléhavější. Náboženský dialog v sobě zahrnuje také spolupráci mezi náboženskými skupinami a vládou, zejména pokud se jedná o diskusi na téma postavení náboženství ve veřejném životě. Právní postavení imigrantských církví není jednoznačně vymezeno a liší se stát od státu, neboť existuje řada modelů stát-církev, od laického po státní církev. Zde je opět potřeba zdůraznit potřebu osvěty všech zainteresovaných stran.

Právo účastnit se veřejného politického života je jednou z nejdůležitějších součástí aktivního občanství. Politická participace imigrantů by měla být podporována v různých formách – získáním občanství, místního volebního práva, členství v politických stranách atd. V současné době jsou

v plné míře udělovány politická práva pouze občanům země. V tomto bodě bych se odvolala zpět k Zelené knize, která otevírá k diskusi otázku míry udělení právního postavení migrujícím občanům třetích zemí. Jednotlivé členské státy by se měly zamyslet nad tím, v jaké míře a fázi pobytu imigrantů by udělení politických práv vedlo u imigrantů k pocitu „ vítaného jedince“, a tím k úspěšné integraci.

Navíc, udělení volebního práva a možnosti účasti v poradních politických fórech, by mohly být jednou z cest, jak přispět k ovlivnění efektivity politických kroků, které by vycházely ze skutečných potřeb imigrantů. Většina členských států Evropské unie imigrantům určitou míru volebního práva na místní úrovni již udělila, avšak s různými omezeními, které brání plnému využití volebního práva. Členské státy by se také měly snažit v této oblasti o pořádání osvětových kampaní, které by měly za cíl imigranty podpořit k využití volebního práva, stejně jako práva kandidovat v místních volbách.

Podobný efekt, tedy dopad na imigrační a integrační politiku, má existence poradních orgánů. Na místní úrovni mohou přispět k úspěšné komunikaci mezi imigranty a úřady či samotnými občany. Na národní úrovni směřuje existence a činnost poradních orgánů ke zprostředkování stanovisek imigrantů k návrhům zákonů nebo programů integrace. Tento moment by měl být v členských zemích prosazován naléhavěji než doposud. Příkladem může být švédská vláda, která zavedla zvláštní program grantů a dotací zaměřený speciálně na politickou participaci přistěhovalců, aby tak zvýšila příležitosti k jejich účasti na veřejném životě.

Udělení občanství je obecně považováno za poslední krok k naturalizaci a završení integrace. Získání tohoto statusu otevírá dlouhodobě usazeným jedincům dveře ke všem právům a povinnostem, které byly uděleny pouze státním příslušníkům. Ve většině evropských zemí je adekvátně k délce pobytu přizpůsobeno i rozšiřování práv. Vzhledem k míře migrace a rostoucímu počtu trvale usazených státních příslušníků třetích zemí, členské země EU zjemňují pravidla pro naturalizaci.

I přes výše jmenované zůstává paradoxem, že byť mohou imigranti disponovat všemi právy, které jim občanství může zaručit, ve finále to ještě neznamená kýžené završení integrace. Úspěch či neúspěch integrace se totiž neprojeví okamžitě a odráží se až v životě druhé či třetí generace přistěhovalců. Z tohoto důvodu by se státy měly zaměřit i na jiné formy participace imigrantů. Jednou z nich je sociální participace, a to jak v různých sociálních sdruženích, tak na sociálních projektech, ve kterých by se projevila aktivní role imigrantů ve společnosti. Účast přistěhovalců v dobrovolnických organizacích by měla být podporována, neboť může přispět ke zkvalitnění vztahů a poskytovaných služeb, které bezprostředně souvisejí s každodenním životem. Většinou jde o dobrovolnickou činnost v různých zájmových a sportovních organizacích, školních rad, sdruženích městských sídlištních čtvrtí. Velmi přínosným je mentorství občanů hostitelské společnosti, kteří takto svým vkladem můžou přispět k odstranění prvotních bariér. Stejně

neocenitelná může být tato služba mentora či informátora pro nově příchozí již usazených příslušníků třetích zemí.

Kvalita života obou skupin je obzvláště patrná v bezproblémovém chodu místa bydliště. Ať už jde o imigranty či občany, v obou skupinách by měl být pěstován a podporován zájem o zvyšování úrovně bydlení a kvality prostředí pro bydlení a o zlepšování kvality poskytovaných všeobecných veřejných služeb. Příkladem dobré praxe je Nizozemí s programem Projekční studia. Jde o projekt zaměřený na urbanistickou rekonstrukci městských sídlišť. V rámci společných diskusních kroužků zástupci rezidentů diskutují o problémech bydlení a podávají patřičným orgánům návrhy adekvátních opatření vedoucích k nápravě.

Je doporučováno, aby se různorodost obyvatel odrážela v plánování organizací. Takovému plánování však musí předcházet poznání členského složení organizace, které se poté stává základem interkulturní kompetence organizace. Zájem o různorodost zaměstnanců by se tak měl odrážet v plánování organizací a to ve všech úrovních.

K tomu, aby bylo možné průběžně vyhodnocovat úspěšnost integračních politik a podniknutých kroků, jsou používány indikátory. Je možné je využít na sledování nových trendů, ukazují míru participace přistěhovalců i domácího obyvatelstva na procesu integrace. Indikátory lze sledovat nejen úspěch integrace, ale také negativní dopady zákonů, politik a postupů. Umožňují porovnávání určitých skupin přistěhovalců a také srovnání mezi zeměmi. Stanovení relevantních indikátorů není lehkým úkolem a je nutné v první řadě stanovit jednoznačné definice základních postojů (kdo je imigrant, co se rozumí integrací atd.). Jedním ze způsobů využití a rozvoje indikátorů je proces benchmarkingu.

Jak můžeme vidět, předkládaný materiál nabízí tvůrcům integračních politik řadu podnětů a konkrétních opatření. Uváděné příklady dobré praxe mohou být pro řadu z nich inspirací. Kladně hodnotím i to, že jsou tyto příklady uváděny i s odkazem na internetové stránky, takže podrobnosti k němu jsou velmi rychle a snadno dohledatelné.

#### 4.4.4 Společný program o integraci

Jak již bylo řečeno, společné základní principy politiky integrace jsou základním stavebním kamenem integrace. Promítají se do návrhů na konkrétní opatření tak, jak jsou uváděny ve **Společném programu pro integraci**. Členským státům jsou zde, ke každému z jedenácti bodů společných základních principů politiky integrace, předkládána vodítka, kterými lze zajistit soulad integračních opatření na národní i evropské úrovni. Mělo by se na ně nahlížet jako na hlavní prvky všech národních integračních politik, stejně jako na politiky na úrovni Evropské unie. Komise v závěru dokumentu vyzývá členské státy k tomu, aby podnikly nezbytné kroky k rozvoji tohoto předkládaného programu pro integraci s apelem na budoucnost. Vyzývá ministry odpovědné za integraci, aby jednou za rok uspořádali politické fórum o integraci státních příslušníků třetích

zemích žijících v EU a případně v této záležitosti podnikli další nezbytné kroky, a to v co nejužší spolupráci s ostatními subjekty a institucemi.

#### 4.4.5 Výroční zprávy o přistěhovalectví a integraci

V této části předkládaného dokumentu se zaměříme na dokument, k jehož pravidelnému vydávání se zavázala Komise na summitu v Soluni v roce 2003. Tzv. **Výroční zpráva o přistěhovalectví a integraci** je nástrojem, kterým dochází k přezkoumání rozvoje společné integrační politiky. Má poskytnout celkový přehled migračních trendů v Evropské unii, analyzovat změny a popsat kroky, které byly učiněny v souvislosti s přijímáním a integraci imigrantů na národní a eurounijní úrovni. **První výroční zpráva** byla vydána v srpnu 2004. Dle stanoviska Výboru regionů z dubna 2005 dokument sice popisuje migraci, ale nepodává ucelenější informace o integrační praxi a dosažených výsledcích. Výbor proto vyjádřil politování nad nedostatkem údajů o integraci a o provádění přistěhovalecké politiky.

Vydání **Druhé výroční zprávy** navazuje na apel vycházející z Haagského programu. Zpráva hodnotí rozvoj, kterého bylo dosaženo na poli migrace a integrace v rámci Evropské unie ve sledovaném období a v příloze, která byla vytvořena ve spolupráci s národními kontaktními centry pro integraci, uvádí řadu konkrétních příkladů z jednotlivých členských států. Oproti První výroční zprávě tak rozšiřuje spektrum podaných informací.

Dle tohoto dokumentu různost vstupních politik a nástrojů v EU narůstá. Mezi nástroje získání pracovního povolení patří, mimo smlouvy o sloučení rodin, na jejímž základě přichází nejvíce imigrantů, také systém zelených karet, kvótové systémy a speciální programy umožňující konkrétním skupinám pracovních imigrantů získat pracovní povolení. Tito pracovníci tak získávají pracovní povolení převážně pro zemědělství, pohostinství nebo ve stavebnictví. Pracovní povolení lze získat i na základě tzv. bilaterálních smluv o spolupráci. Státy většinou uzavřely tyto smlouvy se „třetími zeměmi“, ze kterých přichází nejvíce imigrantů anebo které jsou přímými sousedy (zvláště v případě nových členských států, jako například Polsko, Česká republika). Smlouvy slouží také jako nástroj k zamezení nelegální migrace.

Vzrůstající počet příslušníků třetích zemí si vyžaduje nové přístupy k integraci. Státní vlády začínají postupně centralizovat agendu spojenou s touto tematikou pod jediný úřad. Zdůrazňuje se také, aby se při plánování a implementaci integračních opatření zvýšila míra angažovanosti místních úřadů a imigrantů samých. Většina států Evropské unie organizuje integrační programy a projekty, jejichž absolvování se pro přicházející imigranty postupně stává jednou z podmínek poskytnutí povolení k pobytu či jeho prodloužení. Tyto povinné integrační kurzy v sobě zahrnují jak výuku jazyků, tak základní občanskou orientaci daného státu a základní sociální dovednosti nezbytné pro začlenění se do hostitelské společnosti. Komise upozorňuje na to, že při realizaci výše uvedeného je nutno postupovat velmi citlivě a dbát na to, aby integrační opatření byla

uplatňována bez názna diskriminace tak, jak je imigrantům zaručeno směrnicí Rady 2003/109/ES a směrnicí Rady 2003/86/ES.<sup>1</sup>

Integrace na pracovní trh zůstává prioritou, neboť propast mezi nezaměstnaností občanů EU a občanů třetích zemí je stále velká. Mezi vládou a velkými zaměstnavateli jsou uzavírány speciální dohody o zaměstnávání jedinců z etnických skupin. Některé země zavedly speciální opatření a programy, které mají prosadit uznání akademické a profesionální kvalifikace občanů třetích zemí na pracovním trhu EU. Zdá se, že účinná strategie namířená proti diskriminaci na pracovním trhu však stále chybí. Aby se integrace stala úspěšnou, je třeba migrantům zajistit nejen rovnocenná práva na pracovním trhu, ale také základní práva ve vztahu k přístupu ke vzdělání, bydlení, zdravotní péči a sociálních služeb. Podmínky přiznání práv se země od země velmi liší. Některé země udílejí většinu práv ihned po obdržení povolení k pobytu, a to v případě uprchlíků. Avšak, migranti je obvykle získávají až po uplynutí stanovené doby nebo za určitých podmínek.

Ve většině členských států jsou nyní iniciovány různé projekty, programy a kampaně, které mají za cíl usnadnit občanům třetích zemí přístup k bydlení a zdravotní péči. V oblasti bydlení se jedná převážně o analýzy politik bydlení a tvorbu strategie, která by měla zamezit uzavírání se do ghetta a která zahrnuje i vznik sportovních asociací pro mládež či iniciativy spojené s prevencí proti kriminalitě. Dále jde o tisk brožur v několika jazycích, které poskytují informace o zdravotní péči nebo o programy interkulturních zprostředkovatelů, kteří jsou zaměstnáni v nemocnicích. V souvislosti s udělenými právy měly členské státy EU zajistit převedení výše zmíněné směrnice do svých právních řádů nejpozději do 23. ledna 2006. Jak jsme si již řekli, směrnice definuje podmínky pro získání statusu dlouhodobého rezidenta s tím, že podmínkou je nepřetržitý pobyt na území po dobu pěti let. Osobám v postavení dlouhodobého rezidenta jsou přiznána stejná práva jako občanům hostitelské společnosti v řadě oblastí sociální a ekonomické sféry.

V závěru této části bych se ještě ráda krátce zmínila o programu INTI (Integrace příslušníků třetích zemí). Skrze tento program jsou financovány akce, které mají za cíl podpořit nové a inovativní cesty k integraci přistěhovalců v členských státech Evropské unie. Na program INTI by měl být navázán tzv. Evropský fond pro integraci příslušníků třetích zemí, který byl schválen Komisí pro období 2007–2013.

### 4.4.6 Shrnutí

Jak můžeme vidět, také na poli integračních politik dochází na úrovni Evropské unie k určitému dialogu. Velký přínos může být spatřován v nastartování spolupráce mezi členskými státy v oblasti výměny zkušeností a příkladů dobré praxe. Stěžejním krokem se zdá být natavení

---

<sup>1</sup> „...členské státy by měly provádět tuto směrnici bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, původu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace...“ (směrnice Rady 2003/109/ES, 2003)

společných základních principů integrace občanů třetích zemí, ze kterých mají členské státy EU vycházet při tvorbě státních integračních politik. Stejný dopad má i nastavení indikátorů, které tvoří zpětnou vazbu o podniknutých krocích, a to jak o pozitivních, tak negativních dopadech. Můžeme také vyzorovat opět důraz na provázanost imigračních a integračních politik, zvláště v případě udílení práv a povinností. Velmi důležitým se stal krok učiněný směrem k harmonizaci práv a povinností příslušníků třetích zemí s právy a povinnostmi občanů hostitelské společnosti.

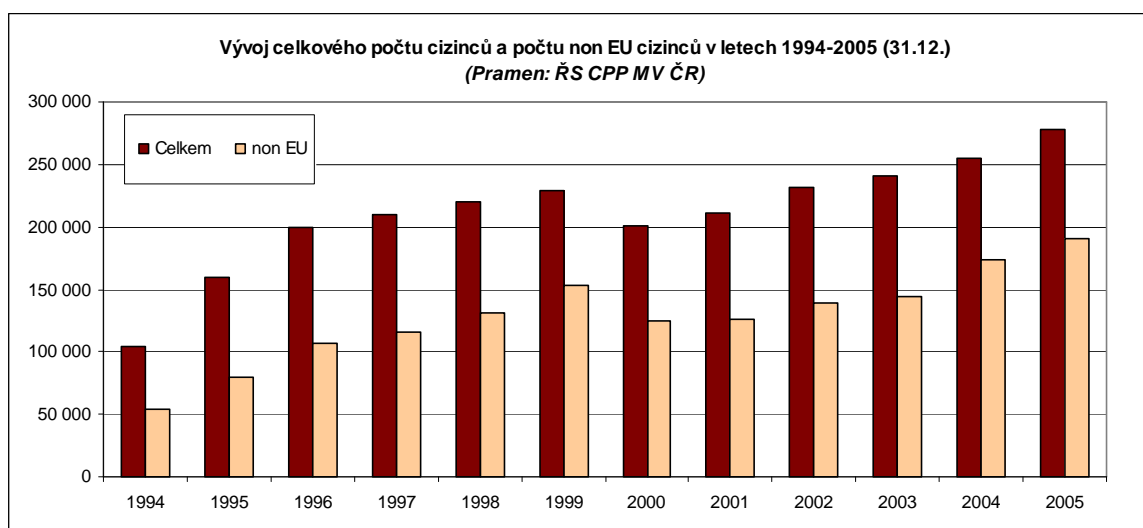
## 5 Situace v ČR

Jak jsem uvedla v úvodní části této práce, ráda bych ještě v krátkosti zmapovala stav v České republice. Poté, co ČR vstoupila v květnu 2004 do Evropské unie, ocitla se tak v situaci, kdy musela nastartovat kroky, které by vedly k dosažení plné kompatibility české legislativy s právními předpisy EU, které u nás začaly po přistoupení do Evropské unie platit. Vzhledem k tématu bakalářské práce se zaměřím především na implementaci opatření, která se dotýkají přistěhovalectví občanů třetích zemí, konkrétně pak na právní rámec a integrační programy.

Česká republika byla po dlouhou dobu zemí emigrační. S pádem komunistického režimu se pomyslné dveře do Evropy neotevřely pouze pro Čechy, ale i pro další evropské národnosti. V té době se ještě stále Československá republika stala pro některé východoevropské národnosti cílovou destinací. Země, která byla primárně zasažena emigrací, se tak přiřadila ke skupině imigračních zemí.

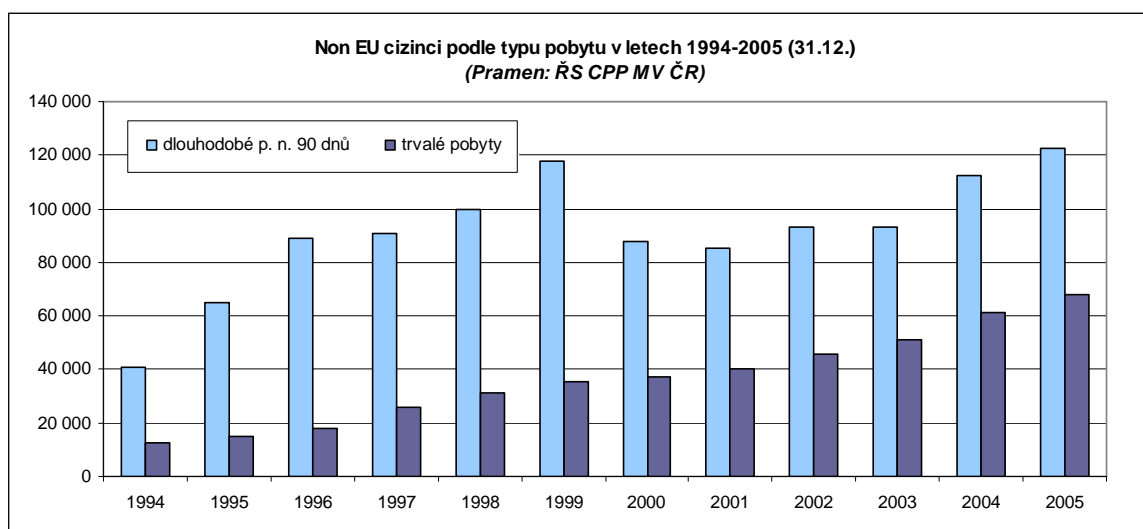
V České republice bylo k 31.12.2005 registrováno 190 733 občanů třetích zemí, kteří na území republiky žijí legálně. Celková čísla pro rok 2006 nebyla dosud zveřejněna. V grafu č. 1 můžeme vidět, jak se vyvíjel celkový počet cizinců (včetně občanů EU) na území České republiky (278 312) a kolik z tohoto celkového počtu tvořili občané třetích zemí (190 733). V grafu č. 2 lze sledovat vývoj celkového počtu občanů třetích zemí. V obou případech se jedná o cizince, kteří na území České republiky žijí v režimu dlouhodobého pobytu nad 90 dní či v rámci trvalého pobytu.

**Graf 1. Počet cizinců v ČR**



Zdroj: Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie MV ČR, 2006

Graf 2. Počet občanů třetích zemí žijících v ČR (podle typu pobytu)



Zdroj: Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie MV ČR, 2006

Podmínky vstupu a pobytu cizinců na území České republiky jsou upraveny zákonem č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky. Následující tabulka uvádí jednotlivé směrnice, které musely být, v rámci sladění vnitrostátní legislativy s legislativou Evropské unie, do cizineckého zákona implementovány.

Tabulka 1. Legislativní úprava

Směrnice	Datum implementace	Komentář
<b>Směrnice Rady 2003/86/ES</b> ze dne 22.9.2003 o právu na sloučení rodiny	24.11.2005, novela cizineckého zákona č.326/1999Sb.	Cíl směrnice: stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států EU
<b>Směrnice Rady 2003/109/ES</b> ze dne 25.11.2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty	1.2.2006, novela cizineckého zákona č.326/1999 Sb.	Cíl směrnice: stanovit podmínky, za kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů a související práva občanů třetích zemí oprávněně pobývajících na území členského státu
<b>Směrnice Rady 2004/114/ES</b> ze dne 29.4.2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby	1.2.2006, novela cizineckého zákona č.326/1999 Sb.	Cíl směrnice: stanovit podmínky přijímání občanů třetích zemí na území členských států na dobu delší než tři měsíce za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby
<b>Směrnice Rady 2005/71/ES</b> ze dne 12.10.2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkum	Nebyla doposud transponována do českého právního řádu. Dle směrnice je transpoziční lhůta stanovena na 12. října 2007	Cíl směrnice: stanovit podmínky pro přijímání výzkumných pracovníků na dobu delší než tři měsíce pro účely provedení výzkumného projektu



Co se týče aktivní imigrační politiky, Česká republika, podobně jako ostatní členské země, se zaměřila především na získání kvalifikovaných pracovníků. Již v roce 2003 odstartovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí pilotní projekt **Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků**. Pilotní projekt je plánován na pět let a umožňuje vybraným kvalifikovaným pracovníkům požádat ve zkrácené lhůtě po 2,5 letech práce a života v ČR o povolení k trvalému pobytu (v současnosti po 5 letech). Trvalý pobyt mohou získat i nejbližší členové rodiny. Zájemci mají možnost si zaměstnání najít přes webové stránky ([www.praceprocizince.cz](http://www.praceprocizince.cz)), na které mohou čeští zaměstnavatelé inzerovat volné pracovní pozice. V současné době je projekt otevřen pro občany Běloruska, Bosny a Hercegoviny, Bulharska, Chorvatska, Kanady, Kazachstánu, Makedonie, Moldavska, Ruské federace, Srbska a Černé Hory a Ukrajiny. Dále také pro absolventy českých vysokých škol ze všech států světa, kteří ukončili studium v roce 1995 nebo později, a pro absolventy českých středních škol ze všech států světa, kteří ukončili studium v roce 2000 nebo později. Zařazení se do výběru je podmíněno několika kritérii, a to povolení k pobytu za účelem zaměstnání, povolení k zaměstnání, minimálně středoškolským vzděláním a dosažením určitého bodového ohodnocení. Vstup do projektu je zdarma, neplatí se žádné správní poplatky. Další informace viz <http://imigrace.mpsv.cz>.

V České republice neexistuje speciální právní předpis, který by se zabýval výhradně problematikou integrace cizinců. Nicméně, již v roce 2000 byla přijata tzv. **Koncepce integrace cizinců na území České republiky**, která se stala stěžejním dokumentem, ve kterém se stanovuje dlouhodobější rámec směřování integračních politik ČR. Vláda je každým rokem informována o pokroku, který byl při realizaci Koncepce dosažen. Nejnovější aktualizace bere v potaz vydání společných zásad pro integraci cizinců. V roce 2004 došlo k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců v ČR z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tento krok byl učiněn s ohledem na kritiku stávající Koncepce integrace cizinců, která se zaměřovala pouze na přiznávání práv cizinců a ponechávala stranou otázku sociální integrace. Měl tedy upozornit na to, že problematiku integrace cizinců je třeba řešit zejména s důrazem na sociální aspekty tohoto procesu.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců vytyčuje čtyři prioritní oblasti – základní předpoklady integrace, tj. znalost českého jazyka, ekonomickou soběstačnost, orientaci na cizince ve společnosti a vztahy mezi přistěhovalci a členy hostitelské společnosti. Jejím úkolem je reagovat na zvyšující se počet cizinců na území ČR a navrhnout opatření směřující k jejich integraci s cílem zachovat sociální soudružnost společnosti. Pro tyto účely jsou založeny dvě skupiny opatření – cílená specifická opatření a podpůrná opatření.

Cílená specifická opatření mají odstranit znevýhodnění plynoucí ze skutečnosti, že je dotčená osoba cizincem. Jsou formulována za účelem naplnění klíčových předpokladů integrace, tj. znalost českého jazyka, ekonomické soběstačnost přistěhovalce, orientace ve společnosti a

vztahy cizince s členy majoritní společnosti. V této souvislosti bych se chtěla zmínit o dvou projektech. Projekt **Rodina od vedle** je realizován občanským sdružením Slovo 21 ve spolupráci s MPSV ČR a má za cíl napomoci úspěšné integraci cizinců do české společnosti prostřednictvím přímého kontaktu mezi rodinami cizinců a českými rodinami. Prvního setkání, které proběhlo při obědě u rodiny hostitelské společnosti, se účastnilo přibližně 100 rodin cizinců a 100 českých rodin. V rámci projektu byl zfilmován dokument **Od vedle**, který zobrazil výběr rodin, přípravu setkání rodin a samotné setkání. Byla vydána publikace **Žijí vedle nás**, která zachytila průběh projektu a jeho nejzajímavější momenty. Po úspěchu projektu v roce 2004 bylo zrealizováno setkání rodin i v roce 2005 a 2006. Tento projekt se ukazuje jako jedna z možných a úspěšných cest, kterou lze zajistit úspěšnou interakci mezi cizinci a členy hostitelské společnosti.

Sdružení Slovo 21 stojí i za realizací dalšího projektu, a to **Žijí vedle nás – multikulturní výchova**. Cílem je přispět k multikulturnímu vzdělání ve školách, přiblížit tematiku integrace cizinců žákům a studentům českých škol prostřednictvím otevřené diskuse s účastí cizince dlouhodobě žijícího v České republice.

Česká republika, podobně jako jiné členské státy Evropské unie, hledá vhodný přístup k přistěhovaleckým politikám. Co se týká integrace, existuje již celá řada integračních projektů, byť jsem na tomto místě zmínila pouze dva z nich. Cílenou osvětou členů hostitelské společnosti může být postupně odbourán negativní názor na cizince, který v ČR převládá.

## 6 Závěr

Můžeme si tedy odpovědět na otázku, zdali a jakým směrem došlo k posunu v přistěhovaleckých politikách členských států Evropské unie? Byť je ještě stále mnoho prostoru, kterému je potřeba se věnovat, přikláním se k názoru, že nastavená základní opatření, se kterými jsme se měli možnost v tomto textu seznámit, jistou změnu vyvolala. Členské země EU se jak v oblasti aktivní imigrační politiky, tak v oblasti integrace snaží najít společnou cestu, kterou by byla zajištěna nejen prosperita, soudržnost a bezpečnost Evropské unie, ale také zabezpečena základní lidská práva občanů třetích zemí, kteří se pohybují na území členských států Evropské unie.

Zásadním krokem k dosažení srovnatelných práv a povinností bylo přijetí směrnice Rady o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Přístup členských států byl v otázce udílení práv občanům třetích zemí před přijetím této směrnice rozdílný a velmi nejednotný. Přijetí směrnice se stalo pro všechny členské státy závazným právním aktem. Z toho důvodu musela být zajištěna její implementace do příslušných státních zákonů.

V současné době probíhá na půdě Evropské unie diskuse nad možnými způsoby pracovní migrace. I přesto, že je pro Evropskou unii prioritou umožnit přístup na trh EU vysoce kvalifikovaným zahraničním pracovníkům, nezanedbatelná je i poptávka po méně kvalifikovaných pracovnících. Zde jsme identifikovali oblast, která si v budoucnosti vyžádá další diskusi.

Důležitým momentem a značným posunem se stal důraz na provázanost imigračních a integračních politik. V minulosti sice docházelo k náboru zahraničních pracovníků, ale o jejich další osud během pobytu se již vlády nestaraly. Do procesu integrace nevstupují pouze přistěhovalci, ale také hostitelská společnost. Pokud se na imigrantech vyžaduje respekt k demokratickým hodnotám Evropské unie, měl by být po členech hostitelské společnosti vyžadován respekt k etnické a kulturní odlišnosti přistěhovalců. Tyto dva základní momenty se prolínají skrze současná integrační opatření Evropské unie. V zemích, kde dlouhou dobu převažovala občanská i kulturní asimilace, jde v současnosti především o zaměření se na občanskou integraci, s důrazem na úctu ke kulturní odlišnosti.

Vzhledem k nastaveným celosvětovým trendům je zřejmé, že různým formám migrace se svět nevyhne. Migrace a její důsledky by proto měly být vnímány jako nevyhnutelná součást současného světového vývoje. I přes různá restriktivní opatření bude k imigraci nadále docházet, jak nám již dokázala minulost. Členské státy by se proto měly zaměřit na tvorbu takových politik, které by dokázaly využít potenciálu, který v sobě migrace skrývá.

## Seznam použité literatury

### Literatura:

Barša, Pavel. [1999] 2003. *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Baršová, Andrea. 2006. *Francie chce změnit přistěhovaleckou politiku*. [online] [cit. červenec 2006]. Dostupné z: <[http://www.migraceonline.cz/clanky\\_f.shtml?x=1910879](http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=1910879)>.

Baršová, Andrea, Barša Pavel. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.

Baršová, Andrea, Barša Pavel. 2006. „Mezi asimilací a multikulturalismem“. *Mezinárodní politika* XXX: 6–9.

Castles, Stehen, Mark J. Miller. 1993. *The age of migration: international population movements in the modern world*. New York: The Guilford Press.

Čížinský, Pavel. 2005. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v EU. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva*. [online] [cit. leden 2006]. Dostupné z: <[http://www.migraceonline.cz/clanky\\_f.shtml?x=219084](http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=219084)>.

Kofi, Annan. 2006. Je nejvyšší čas na dialog o migraci. [online] [cit. červen 2006]. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1156>>.

Komise evropských společenství. 2005. *Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Společný program pro integraci, Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii*. Brusel: Komise evropských společenství.

Ministerstvo kultury ČR. 2006. *Měsíčník EU aktualit č. 38*. Praha: Ministerstvo kultury.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2005. *Koncepce integrace cizinců v roce 2005 a její další rozvoj*. Praha: MPSVČR.

Ministerstvo vnitra České republiky. 2005. *Migrace v roce 2004, základní migrační trendy v evropském kontextu*. Praha: MVČR.

Ministerstvo vnitra České republiky. 2005. *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2005*. Praha: MVČR.

Ministerstvo vnitra České republiky. 2006. *Migrace na území České republiky za rok 2005*. Praha: MVČR.

Vermeulen, Hans et al. 1997. *Immigration policy for a multucultural society*. Brussels: MPG.

Výbor regionů. 2005. *Stanovisko Výboru regionů ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o první výroční zprávě o migraci a integraci*. Brusel: Výbor regionů.

#### Analyzované dokumenty

Commission of the european communities. 2004. *First annual report on migration and integration*. Brussels: Commission of the european communities.

Commission of the european communities. 2006. *Second annual report on migration and integration*. Brussels: Commission of the european communities.

Komise evropských společenství. 2005. *Plán politiky v oblasti legální migrace*. Brusel: Komise evropských společenství.

Komise evropských společenství. 2005. Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, *Společný program pro integraci, Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii*. Brusel: Komise evropských společenství.

Komise evropských společenství. 2005. *Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace*. Brusel: Komise evropských společenství.

Rada Evropské unie. 2004. *Návrh víceletého programu: Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. Brusel: Rada Evropské unie.

Rada Evropské unie. 2004. *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii*. Brusel: Rada Evropské unie.

Rada Evropské unie. 2005. *Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. Brusel: Rada Evropské unie.

Skupina pro migrační politiku. 2005. *Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe*. Praha: MPSVČR.

### Zákony

Směrnice Rady 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny.

Směrnice Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Směrnice Rady 2004/114/ES, o podmínkách přijímání příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

Směrnice Rady 2005/71/ES, o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

### Webové stránky

[www.eurActiv.cz](http://www.eurActiv.cz). Komise se chce postavit tvrdě k přílivu imigrantů. [cit. 2006].

[www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz).