

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra rozvojových studií

Bc. Kateřina ZÁLEŠÁKOVÁ

**KOMPARACE MIGRAČNÍCH POLITIK JIHOEVROPSKÝCH STÁTŮ  
VŮČI AFRICKÝM ZEMÍM**

Diplomová práce

Vedoucí práce: RNDr. Miloš Fňukal, PhD.

Olomouc 2014

Prohlašuji, že jsem zadanou diplomovou práci vypracovala samostatně a všechny použité zdroje jsem uvedla v seznamu literatury.

V Olomouci, dne 11. května 2014

.....

Podpis

Děkuji vedoucímu své diplomové práce RNDr. Miloši Fňukalovi, PhD. za věnovaný čas, vstřícný přístup, cenné rady a připomínky, které mi pomohly při vypracování této práce.

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI  
Přírodovědecká fakulta  
Akademický rok: 2011/2012

**ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Kateřina ZÁLEŠÁKOVÁ**  
Osobní číslo: **R110782**  
Studijní program: **N1301 Geografie**  
Studijní obor: **Mezinárodní rozvojová studia**  
Název tématu: **Komparace migračních politik jihoevropských států vůči africkým zemím**  
Zadávací katedra: **Katedra rozvojových studií**

**Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :**

Cílem diplomové práce je porovnání migračních politik vybraných středomořských zemí ve vztahu k emigraci z afrického kontinentu. Práce provede statistické srovnání migračních toků do Portugalska, Španělska, Itálie a na Maltu v postkoloniálním období, postihne dynamiku a specifika těchto migrací (např. strukturu migrantů, jejich motivy, země původu) a také srovná současný legislativní rámec i praktické způsoby řešení problému legální i nelegální africké imigrace do zmíněných zemí (integrace, repatriace, sekundární migrace, azylová politika, možnosti uplatnění migrantů na domácím pracovním trhu, politické důsledky, postoj občanské společnosti, vztah ke společné migrační politice EU). Podle možností bude též provedena komparace se základními charakteristikami migrací do vzdálenějších zemí (Francie, Británie, USA).

Rozsah grafických prací: dle potřeby  
Rozsah pracovní zprávy: 20 - 25 tisíc slov  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická  
Seznam odborné literatury:

ARANGO, J.; FINOTELLI, C. Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI (ARI). Real Instituto Elcano, 2007. Dostupné na: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org) CACHÓN, L. La formación de la "España inmigrante": mercado y ciudadanía, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No 97, 2000, s. 95-126. HAMMAR, T. European Immigration Policy: A comparative study. 2009 PEIXOTO, J.; SABINO, C. Portugal: Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects, IDEA Working Papers, No 6, April 2009. Dostupné na: [http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6\\_Portugal.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6_Portugal.pdf) PEIXOTO, J. Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: Investigação e Tendências Recentes, Migrações no2, Abril 2008, s. 19-46. PIRES, RUI PENA; FILIPA PINHO. Políticas de Imigração em Portugal, in José Manuel Viegas e tal., Portugal no Contexto Europeu, Vol. I, Instituições e Política, Oeiras, Celta Editora, 2007. TRIANDAFYLLIDOU, A. Immigration Policy Implementation in Italy: organisational culture, identity processes and labour market control. Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 29, Issue 2, 2003, s. 257-297 Webové stránky Migrace online: [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz) Eurostat - International Migration and Asylum: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/publications/migration> Europa - CORDIS (Community Research and Development Information Service): [http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ\\_RCN=10193](http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=10193)

Vedoucí diplomové práce: RNDr. Miloš Fňukal, Ph.D.  
Katedra geografie

Datum zadání diplomové práce: 2. ledna 2012  
Termín odevzdání diplomové práce: 27. dubna 2013

L.S.

Prof. RNDr. Juraj Ševčík, Ph.D.  
děkan

Doc. RNDr. Pavel Nováček, CSc.  
vedoucí katedry

V Olomouci dne 24. ledna 2012

# OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....	9
1 ÚVOD.....	11
2 CÍLE PRÁCE .....	12
3 PŘEHLED LITERATURY .....	13
4 MIGRACE A MIGRAČNÍ TEORIE .....	16
4.1 Typologie migrace .....	16
4.2 Stručný přehled současných migračních teorií .....	17
5 OBJEM MIGRAČNÍCH TOKŮ MEZI AFRIKOU A JIŽNÍ EVROPOU .....	20
5.1 Migrační trendy v jižní Evropě v postkoloniálním období.....	20
5.2 Migrační toky v současnosti .....	21
5.3 Situace v jednotlivých státech.....	24
5.3.1 Portugalsko .....	24
5.3.2 Španělsko .....	25
5.3.3 Itálie.....	27
5.3.4 Malta .....	29
6 HLAVNÍ MIGRAČNÍ TRASY, SKLADBA MIGRANTŮ A JEJICH MOTIVY .....	32
6.1 Hlavní migrační trasy z Afriky do Evropy.....	32
6.2 Motivy a složení imigrantů v jednotlivých jihoevropských státech .....	34
6.2.1 Portugalsko .....	34
6.2.2 Španělsko .....	37
6.2.3 Itálie.....	41
6.2.4 Malta .....	45
7 IMIGRAČNÍ POLITIKY .....	47
7.1 Politiky zaměřené na ekonomickou migraci .....	47
7.1.1 Portugalsko .....	47
7.1.2 Španělsko .....	49
7.1.3 Itálie.....	51
7.1.4 Malta .....	52
7.2 Politiky zaměřené na neregulérní imigraci.....	54
7.2.1 Regularizační programy a mechanismy .....	55
7.2.2 Regularizační programy ve vybraných jihoevropských státech .....	56
7.2.2.1 Portugalsko .....	57
7.2.2.2 Španělsko .....	57

7.2.2.3	Itálie.....	60
7.2.2.4	Malta .....	61
7.2.3	Rozporuplné hodnocení efektivity regularizačních programů.....	61
7.3	Integrační politiky.....	63
7.3.1	Portugalsko .....	63
7.3.2	Španělsko .....	64
7.3.3	Itálie.....	66
7.3.4	Malta .....	67
7.3.5	Srovnání integračních politik na základě <i>Migrant Integration Policy Index</i> .....	68
7.4	Návratová politika .....	71
7.4.1	Portugalsko .....	72
7.4.2	Španělsko .....	73
7.4.3	Itálie.....	75
7.4.4	Malta .....	76
8	AZYLOVÁ POLITIKA A PROBLEMATIKA UPRCHLICTVÍ.....	79
8.1	Rozsah problematiky uprchlictví a azylu .....	80
8.2	Vývoj dnešní legislativy a postupů v azylovém řízení.....	84
8.2.1	Portugalsko .....	84
8.2.2	Španělsko .....	87
8.2.3	Itálie.....	90
8.2.4	Malta .....	93
9	SPOLEČNÁ EVROPSKÁ AZYLOVÁ POLITIKA A JEJÍ DOPADY NA VYBRANÉ JIHOEVROPSKÉ STÁTY.....	96
9.1	Vývoj společného evropského azylového systému.....	96
9.2	Dublinský systém.....	97
9.3	Kritika společného evropského azylového systému .....	101
9.4	Dopady společného evropského azylového systému na vybrané jihoevropské státy	102
9.5	Projekt EUREMA jako příklad podpory solidarity mezi evropskými státy.....	106
10	SPOLEČNÁ EVROPSKÁ IMIGRAČNÍ POLITIKA.....	109
10.1	Podpora legální ekonomické imigrace .....	109
10.2	Boj s neregulární imigrací.....	111
10.3	Postoj Evropské unie k regularizačním programům v jihoevropských státech.....	112
10.4	Spolupráce se státy mimo Evropskou unii a návrat neregulérních imigrantů .....	113
10.5	Integrace .....	114

11	ZÁVĚR .....	116
12	SUMMARY .....	119
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....	120



## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<b>ACIDI</b>	Úřad vysokého komisaře pro imigraci a inter-kulturní dialog
<b>ACIME</b>	Úřad vysokého komisaře pro imigraci a etnické minority (Portugalsko)
<b>AWAS</b>	Agentura pro podporu sociálního zabezpečení žadatelů o azyl (Malta)
<b>CEAS</b>	Společný evropský azylový systém
<b>CFR</b>	Rada pro zahraniční vztahy
<b>CICIDR</b>	Komise pro rovnost a proti rasové diskriminaci (Portugalsko)
<b>COCAI</b>	Poradní výbor pro migrační záležitosti (Portugalsko)
<b>CPR</b>	Rada Portugalska pro uprchlíky
<b>EASO</b>	Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu
<b>ECRE</b>	Evropská rada pro uprchlíky a exulanty
<b>EMN</b>	Evropská migrační síť
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EUREMA</b>	Pilotní projekt EU pro přesídlení z Malty v rámci EU
<b>Eurofound</b>	Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek
<b>EUROSTAT</b>	Statistický úřad Evropské unie
<b>EUROSUR</b>	Evropský systém ostrahy hranic
<b>FRONTEX</b>	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie
<b>GAMM</b>	Globální přístup k migraci a mobilitě
<b>ICMPD</b>	Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky
<b>INE España</b>	Národní statistický úřad (Španělsko)
<b>INE Portugal</b>	Národní statistický úřad (Portugalsko)
<b>IOM</b>	Mezinárodní organizace pro migraci
<b>ISTAT</b>	Národní statistický úřad (Itálie)

<b>MIPEX</b>	Index integračních politik
<b>MVČR</b>	Ministerstvo vnitra České republiky
<b>NCPE</b>	Národní komise pro podporu rovnosti (Malta)
<b>NOAS</b>	Norská organizace pro žadatele o azyl
<b>NSO Malta</b>	Národní statistický úřad (Malta)
<b>OAJ</b>	Organizace africké jednoty
<b>OAR</b>	Úřad pro azylovou problematiku a otázku uprchlictví (Španělsko)
<b>OSN</b>	Organizace spojených národů
<b>SEF</b>	Pohraniční a cizinecká služba (Portugalsko)
<b>SPRAR</b>	System ochrany žadatelů o azyl a uprchlíků (Itálie)
<b>UNHCR</b>	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

# 1 ÚVOD

Migrace je přirozený jev, starý jako lidská společnost. V historii představovala migrace pro příslušníky mnoha společností zcela přirozený způsob života. V současnosti je právo migrovat považováno za jedno ze základních lidských práv (Všeobecná deklarace lidských práv, 1948): svoboda pohybu a z ní plynoucí výměna myšlenek, zboží a hodnot je vnímána jako předpoklad hospodářského, vědeckého a kulturního rozvoje.

Jednotlivé evropské státy vyvinuly v minulosti odlišné přístupy k řízení mezinárodní migrace. Důvodem byla odlišnost migračních proudů, společenských podmínek, politických tradic a kultury (Multikulturní centrum Praha, 2014).

Tématu sílící imigrace do států Evropské unie je v současnosti věnována pozornost jak z ekonomického, tak i z etického hlediska. Mnohé státy Evropské unie se potýkají s problémy stárnutí populace, či nízkou mírou porodnosti, což by mohlo v blízké budoucnosti vést k nedostatku pracovní síly. Zároveň se tisíce Afričanů pokouší překonat Středozemní moře a dostat se do Evropy, ve snaze najít zaměstnání a lepší život. Tento problém je v současnosti nejpalčivější zejména v jihoevropských státech majících přístup ke Středozemnímu moři.

Na státy Evropské unie je v současnosti vyvíjen stále citelnější tlak na reformu a sjednocení jejich imigračních a azylových politik. Ne všechna navrhovaná opatření jsou ovšem pro státy na jižní hranici Evropy přijatelná a často lze slyšet stížnosti týkající se nespravedlivého rozložení imigrační zátěže. Časté neshody mezi členskými státy, které v této oblasti panují, tak brání pokroku v ustavení jednotné imigrační politiky EU (Choe, 2007).

Z výše uvedených skutečností je patrné, že téma africké imigrace do jihoevropských států je aktuálním problémem a oblasti imigračních politik by měla být věnována pozornost. Tato diplomová práce se tedy tématem bude zabývat blíže a pokusí se porovnat postupy vybraných jihoevropských států (Španělska, Portugalska, Itálie a Malty) v rámci tvorby a uplatňování svých imigračních politik a zmíní souvislosti s evropským rozměrem těchto opatření.

## 2 CÍLE PRÁCE

Hlavním cílem této práce bude provést porovnání migračních politik vybraných středomořských států (Portugalska, Španělska, Itálie a Malty) ve vztahu k emigraci z afrického kontinentu. Tento cíl bude naplněn prostřednictvím několika na sebe navazujících dílčích cílů, kterým bude vždy věnována samostatná kapitola.

Úvodní část práce má za cíl podat přehled o základních typech migrace a stručně přiblížit migrační teorie, které jsou v souvislosti se současnou podobou migračních toků považovány za relevantní. Definována bude také migrační politika a její charakteristika.

Dalším cílem práce bude provést statistické srovnání migračních toků do sledovaných jihoevropských států v postkoloniálním období. Prostor bude nejprve věnován vývoji migrace z afrického kontinentu do jižní Evropy obecně, následně budou zmíněna statistická data pro jednotlivé státy.

Navazující část práce si klade za cíl představit hlavní v současnosti využívané migrační trasy z Afriky do Evropy a přiblížit motivy a složení imigrantů v jednotlivých jihoevropských státech.

Dalším cílem práce bude srovnat současný legislativní rámec a praktické způsoby řešení problému africké imigrace do zmíněných zemí. Tato část se bude věnovat imigračním politikám v oblastech ekonomické migrace, neregulérní migrace, regularizace (resp. legalizace), integrace imigrantů, návratu imigrantů do země původu a problematiky azylu a uprchlictví.

Poslední část práce se zaměří na vývoj společné imigrační a azylové politiky Evropské unie a její vztah k relevantním politikám sledovaných států. Cílem bude charakterizovat podobu vybraných legislativních opatření na evropské úrovni a zhodnotit jejich dopady na vybrané jihoevropské státy.

### 3 PŘEHLED LITERATURY

Pro vypracování této diplomové práce byly využity jak knižní, tak internetové zdroje. V českém prostředí neexistuje mnoho literatury zabývající se tématem migračních politik vybraných jihoevropských států a jejich dopadů. Práce proto vychází především z publikací světových autorů vydaných v anglickém, španělském, italském a portugalském jazyce.

Pro potřeby kapitoly pojednávající o typologii migrace a migrační politice byly využity práce jak českých (Pavlík a Kalibová), tak zahraničních autorů (King; Gregory a Johnston; de Blij a Murphy; Anheier a Juergensmeyer). Čerpáno bylo také z české verze Výkladového slovníku migrační teorie vydaného českou pobočkou IOM, či z internetových zdrojů MVČR. Mezi autory zabývající se obecně teoriemi migrace lze v českém prostředí zařadit především Drbohlava a Uherka, v zahraničí jsou to např. Piore, Massey, Arango, či Kristz.

Úvodní část práce poskytující přehled o migraci z Afriky do Evropy v postkoloniálním období a následné srovnání migračních toků do sledovaných států se opírá o internetové prezentace relevantních jihoevropských úřadů a statistické ročenky. K nastínění vývoje migrace ve sledovaném regionu sloužily práce autorů, jimž jsou např. Triandafyllidou a Gropas, Dustmann a Frattini, či Hamburg Institute of International Economics. Velké množství statistických dat bylo v průběhu celé práce čerpáno z publikací EUROSTATu, agentury FRONTEX a portugalského, španělského, italského a maltského statistického úřadu. Určité negativum však z hlediska statistického srovnání představuje skutečnost, že dostupné údaje uveřejněné statistickými úřady nejsou vždy aktuální a liší se i metodikou zjišťování dat. Výše zmíněné zdroje byly využity také v navazující kapitole o hlavních migračních trasách, skladbě migrantů a jejich motivech.

K nastínění vývoje a současné podoby imigračních politik vybraných jihoevropských států bylo využito prací množství zahraničních autorů. Ve španělském prostředí lze uvést především knihu *Exceptional in Europe?: Spain's Experience with Immigration and Integration*, kterou vytvořil J. Arango. Tento autor se společně s C. Finotelli podílel na tvorbě publikace *Regularisation of unauthorised immigrants in Italy*

*and Spain: determinants and effects*. Ve spolupráci s M. Jachimowitz pak vytvořil knihu *Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach*. Tématu imigračních politik se ve Španělsku podrobně věnuje také publikace *Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)*, jejíž autorkou je A. López-Sala; či M. Rojas ve svém díle *Spain: Time of Reckoning after the Immigration Boom*.

V portugalském prostředí lze vyzdvihnout práci autorů Peixoto a Sabino s názvem *Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects*. Tématu integrace se věnuje např. Reis Oliveira v publikaci *The Integration of Immigrants in the Portuguese Labour Market: Statements and Comments*. Návratovou politiku zkoumají M. Goracci a M. Bronzin v článku s názvem *Improved assisted voluntary return: a self-sustainable information network for an effective return counselling*.

Téma imigračních politik na Maltě poměrně zdařile zpracoval např. J. Gauci v publikaci *Migration Trends: Malta*, či P. Pace ve svém díle s názvem *Migration in Malta: an example of good practice?*

Na italské imigrační politiky se zaměřuje např. publikace *Nevertheless Attracting... Italy and Immigration in Times of Crisis*, jejíž autory jsou F. Pastore a C. Villosio. Tématu se věnuje také K. Calavita v knize *Italy: Immigration, Economic Flexibility, and Integration*; či M. Ambrosini v článku *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*.

Kromě výše zmíněných autorů byla data potřebná pro porovnání imigračních politik získána také z internetových prezentací a publikací vládních institucí jednotlivých států, či jejich specializovaných vládních agentur. Ty byly doplněny mimo jiné o informace think tanku Council for Foreign Relations, Mezinárodní organizace pro migraci, mezivládní organizace s názvem Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky, či Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

V průběhu celé práce bylo čerpáno také z informací obsažených v internetových zdrojích a publikacích nevládních organizací, především pak Human Rights Watch, Amnesty International a maltské organizace AWAS.

V závěrečné části práce, která podrobněji mapuje snahy o vytvoření systému společné evropské azylové a imigrační politiky, byla využita zejména dostupná data Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Evropské komise a její dílčí iniciativy Evropské migrační sítě, MVČR, organizace Dublin Transnational Project a relevantní směrnice uveřejněné v Úředním věstníku Evropské unie.

## 4 MIGRACE A MIGRAČNÍ TEORIE

Migrace, neboli „*geografický pohyb osob nebo skupin osob přes státní hranice nebo v rámci území jednoho státu*“ (IOM, 2011, s. 49), je procesem, který k lidské existenci patří již dlouhou dobu. Obecně termín migrace zahrnuje „*jakýkoli druh pohybu obyvatelstva z místa na místo, bez ohledu na jeho délku, rozložení a motivy. Pojem migrace proto zastřešuje pohyb uprchlíků, vysídlených osob, ekonomických migrantů, jakož i osob cestujících za jiným účelem, včetně sjednocení rodiny*“ (IOM, 2011, s. 49). Pavlík a Kalibová (2005, s. 103) dodávají, že vymezení pojmu migrace může být v různých zemích odlišné.

### 4.1 TYPOLOGIE MIGRACE

Proces migrace se odehrává v určitém čase a prostoru, a proto se od těchto faktorů odvíjí i její základní typologie (King, 2012, s. 7). Z hlediska prvně zmiňovaného faktoru lze podle MVČR (2014) migraci dělit na krátkodobou, dlouhodobou, trvalou, či opakovanou (cirkulární). Z prostorového hlediska je rozlišována migrace vnitřní a vnější (Gregory, Johnston et al., 2011). O migraci vnitřní (někdy také označovanou jako vnitrostátní) se podle Pavlíka a Kalibové (2005, s. 104) jedná, pokud lze pozorovat územní pohyby v rámci jednoho svrchovaného státu. Pohyb za hranice státu se nazývá zahraniční migrace (pro tento typ se používají také pojmy mezinárodní, externí, či vnější migrace). Zahraniční migrace se pak z pohledu cílové země a země původu dělí na imigraci a emigraci a migrující osoby ve vztahu k jejich původnímu bydlišti na imigranty (přistěhovalé osoby) a emigranty (vystěhovalé osoby).

V literatuře týkající se tématu migrace lze nalézt také dělení migrace na dobrovolnou a nucenou (Gregory, Johnston, et al., 2011). Jedním z příkladů nucené migrace může být repatriace nelegálních migrantů vládami států, které nemají zájem tyto migranty přijmout (de Blij, Murphy, 1999, s. 80–83). Z hlediska platných právních předpisů lze rozlišit migraci legální a nelegální, přičemž v současnosti je podle IOM (2011, s. 58) preferován termín neregulérní (viz kap. 7.2).



## 4.2 STRUČNÝ PŘEHLED SOUČASNÝCH MIGRAČNÍCH TEORIÍ

Jak uvádí Drbohlav a Uherek (2007, s. 127) či King (2012, s. 11), jediná všeobjímající teorie migrace v současnosti neexistuje, a to především z důvodů „*nemožnosti sjednocujícího pokrytí dané komplexity, resp. výrazné typové i měřítkové diferenciacie migračních procesů.*“ V historii vzniklo poměrně velké množství různě orientovaných migračních teorií. Následující kapitola se soustředí pouze na ty z nich, které byly výše zmíněnými autory považovány za v současnosti relevantní.

### Teorie motivačních (push-pull) faktorů

V 60. letech 20. století byla představena teorie, podle níž je dobrovolná migrace stimulována tzv. *push* a *pull* faktory (de Blij, Murphy, 1999, s. 80–83). *Push* faktory podle této teorie podněcují osoby k opuštění původního místa pobytu. Patří mezi ně např. válečné, náboženské a národnostní střety; zhoršená kvalita životního prostředí; rychlý demografický růst a problémy s ním spojené; či nestabilní ekonomická situace. *Pull* faktory naopak migranty do cílových zemí či oblastí přitahují. Lze mezi ně zařadit např. vysokou kvalitu života, politickou stabilitu, ekonomickou prosperitu, svobodu, či možnost seberealizace v cílové zemi.

### Neoklasický ekonomický přístup

Neoklasický přístup má podle Drbohlava a Uherka (2007) dvě analytické roviny. Na makroúrovni se jedná o rozdíly v nabídce a poptávce po pracovních silách. Migrace (až do dosažení rovnovážného stavu) směřuje ze zemí méně vyspělých s přebytkem pracovních sil a nízkými platy do zemí vyspělých s nedostatkem pracovních sil a vysokými platy. Na mikroúrovni se jedná o situaci, kdy jedinec migruje v očekávání zlepšení kvality života a věří, že zisky budou převažovat nad ztrátami (ať už okamžitě nebo v dlouhodobějším výhledu). Z neoklasické ekonomie vychází koncept nové ekonomie migrace, který ovšem nechápe migraci jako čistě individuální akt racionálně uvažujícího jedince, ale přistupuje k ní jako k procesu rozhodování v rámci větších sociálních jednotek, např. rodiny.

### Teorie dvojího trhu

Ve vyspělých zemích imigrace vyvěrá z neustálé poptávky po migrační pracovní síle a existují dva typy pracovních sektorů (Piore, 1979). První sektor je určen pro domácí populaci (pro kvalifikované, kteří jsou dobře placeni a mají perspektivu růstu kariéry). Druhý sektor je nebezpečný, fyzicky namáhavý, vykonávají se nekvalifikované činnosti, je špatně placený a jsou do něj najímáni pracovní migranti. Tyto dva druhy jsou pro dnešní společnost charakteristické a sám způsob produkce industriální společnosti je příčinou migrace.

### Teorie migračních sítí

Výše zmíněné teorie pohlíží na migraci z pohledu makroekonomických procesů a individuálního rozhodování jedince. Neberou v úvahu, že migrační toky se odehrávají v rámci sociálních interakcí, jichž je migrant aktivním subjektem. Teorie migračních sítí tyto sítě chápe jako množiny interpersonálních vztahů, jež spojují migranty v cílových prostorech a jejich původní komunity v jejich zdrojových zemích příbuzenskými a přátelskými pouty (Massey, 1988). Migrační sítě vznikají v cílových prostorech nebo na migračních trajektoriích. Teorie migračních sítí tak podle Drbohlava a Uherka (2007) obohacuje model push-pull o další rozměr.

### Teorie světového systému

Tato makroúrovňová teorie dává migraci do přímé souvislosti s ekonomickou globalizací a integrací kapitalistické ekonomiky, která způsobuje výraznou ekonomickou a sociální nerovnováhu. Tvůrci teorie podle Drbohlava a Uherka (2007) vycházeli z Wallersteinova konceptu vztahů centrum-periferie a vysávání bohatství periferie jádrem. Nerovnoměrné rozložení bohatství a příležitostí mezi jádrem a periferií je motivem migračních pohybů, kdy dochází k obousměrnému migračnímu toku, kdy periferie přitahuje experty, centra naopak nekvalifikovanou pracovní sílu, či kvalifikované pracovníky pro dynamicky se rozvíjející odvětví moderní ekonomiky (Massey, Arango, et al., 1994).

### Teorie migračních systémů

Teorie migračních systémů kombinuje teorii světového systému s teorií migračních sítí. Je založena na předpokladu, že cílové země jsou se zdrojovými propojeny nejen prostřednictvím lidí, ale také historickými, kulturními, (post)koloniálními a technologickými vazbami (Kristz, Zlotnik, Lim, 1992). Jako příklad systému lze uvést např. napojení zemí Maghrebu na jihoevropské státy (Drbohlav, Uherek, 2007).

## 5 OBJEM MIGRAČNÍCH TOKŮ MEZI AFRIKOU A JIŽNÍ EVROPOU

### 5.1 MIGRAČNÍ TRENDY V JIŽNÍ EVROPĚ V POSTKOLONIÁLNÍM OBDOBÍ

V současnosti je Evropa jedním z hlavních světových cílů imigrace. Od konce druhé světové války jsou z hlediska migrace patrné značné rozdíly mezi jednotlivými geografickými oblastmi tohoto kontinentu. Migrační trendy v jednotlivých státech Evropy se navíc v historii měnily a jednotlivé dekády 20. a 21. století přinesly rozdílné statistické údaje o imigračních či emigračních charakteristikách těchto států.

Zkoumáme-li blíže migrační toky z Afriky, platí, že Evropa je v současnosti hlavní destinací afrických migrantů, přičemž ovlivněny jsou především státy jižní Evropy s přístupem ke Středozemnímu moři, jako např. Itálie, Malta, Španělsko a Portugalsko (Institute for Cultural Diplomacy, 2007).

Ve všech výše zmiňovaných jihoevropských státech lze pozorovat velmi podobný scénář vývoje migračních procesů, kdy se z tradičních emigračních zemí, jejichž obyvatelé odcházeli za prací nejprve za oceán a později do států severní a západní Evropy, staly během několika desítek let země čelící stále silnějšímu přílivu imigrantů (vývoj v jednotlivých státech viz níže). Podle Dustmann a Frattini (2012, s. 5) byly pro změny trendů ve 2. polovině 20. století klíčové následující události: dekolonizace, ekonomický růst ve vyspělých státech severní a západní Evropy (od poloviny 50. do poloviny 70. let), nedostatek pracovní síly, či vstup států do Evropského společenství. V tomto období tedy stále ještě poměrně etnicky homogenní Evropa začala měnit svou tvář.

Jedním z výše zmíněných faktorů změny migračních trendů je dekolonizace. Mnohé jihoevropské státy spojuje jejich koloniální minulost. U většiny evropských koloniálních mocností bylo v historii možné pozorovat poměrně liberální politiky vztahující se k udělení povolení k pobytu na svém území pro obyvatele svých kolonií (Lavenex, 2009). Přesto však tyto země nebyly z hlediska imigrace pro původní obyvatele kolonií až do 80. let 20. století příliš atraktivními. Jak uvádí Dustmann a Frattini (2012, s. 5), imigrace v tomto období nepředstavovala pro jihoevropské státy problém, byla naopak vítaná. Až se vstupem jihoevropských států do Evropského společenství a následným rozvojem průmyslu a služeb do těchto zemí začaly proudit

početně výraznější toky přistěhovalců ze severní a částečně také sub-saharské Afriky (Triandafyllidou, Gropas, 2007).

## 5.2 MIGRAČNÍ TOKY V SOUČASNOSTI

Pro interpretaci následujících statistických údajů týkajících se vybraných migračních proudů je nutné si uvědomit, že většina demografických údajů týkajících se migrace jsou pouze hrubé odhady a předpokládá se, že reálné počty migrantů jsou mnohem vyšší, než údaje zachycené statistickými úřady. To je způsobeno především existencí nelegální migrace, kterou lze jen velmi obtížně zdokumentovat. Většina odhadů tedy údaj o nelegální migraci neobsahuje. Dalším významným faktorem je, že jednotlivé státy často nepoužívají stejnou metodiku pro zjišťování tohoto typu dat a jejich výsledky tak není možné relevantně porovnávat.

Podle Lavenex (2009) v roce 2009 žilo na území Evropské unie celkem 28 861 974 imigrantů (5,8 % celkové populace EU). Od roku 1992 je imigrace nejsilnějším stimulem pro populační růst a podíl populačního přírůstku způsobeného imigrací se každoročně zvyšuje. V roce 2007 tvořila imigrace 80 % populačního přírůstku, na přirozenou měnu pak připadalo zbývajících 20 %. Ve stejném roce činil údaj o čisté imigraci do EU 1,9 milionu osob z celkových 497 milionů osob žijících na území EU. Imigrace se zásadní mírou podílí nejen na růstu populace, ale také pozitivně ovlivňuje věkovou strukturu evropského obyvatelstva (zpomaluje proces stárnutí populace).

Objem nelegální migrace je jen obtížně odhadnutelný. Podle údajů uveřejněných v Dustmann, Frattini (2012, s. 11), představovala nelegální migrace v 15 původních státech EU v roce 2008 přibližně 1,8 milionu až 3,3 milionu osob (0,46–0,83 % celkové populace těchto států, viz tab. 1). Z těchto údajů je podle autorů patrné, že 7–12 % imigrantů v 15 původních státech EU je nelegálních. Agentura FRONTEX (2013, s. 5), která od roku 2008 mapuje situaci na vnějších hranicích Evropské unie, uvádí, že v roce 2011 zaznamenala přibližně 73 000 pokusů o nelegální překročení hranic. Tento údaj je ve srovnání s rokem 2010 poloviční.

Interpretace výše uvedených dat je ovšem poněkud problematická, a to zejména z důvodu existence výrazných meziročních výkyvů v počtu nelegálních imigrantů v závislosti na jednorázových legalizacích jejich pobytu. Zároveň jsou patrné poměrně rychlé změny cílů migrantů podle aktuální politické nebo ekonomické situace v jednotlivých státech.

**Tab. 1:** Odhady počtu nelegálních imigrantů v roce 2009

Stát	Podíl na celkovém počtu obyvatel (%)		Podíl na celkovém počtu imigrantů (%)	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Rakousko	0,22	0,65	2,20	6,50
Belgie	0,82	1,24	9,40	14,20
Dánsko	0,02	0,09	0,30	1,70
Francie	0,28	0,63	4,90	11,00
Německo	0,24	0,56	2,70	6,30
Řecko	1,53	1,86	9,10	19,20
Irsko	0,68	1,41	6,70	13,80
<b>Itálie</b>	<b>0,47</b>	<b>0,77</b>	<b>9,50</b>	<b>15,70</b>
Nizozemsko	0,38	0,80	9,10	19,20
Norsko	0,22	0,68	2,75	8,39
<b>Portugalsko</b>	<b>0,75</b>	<b>0,94</b>	<b>18,40</b>	<b>23,00</b>
<b>Španělsko</b>	<b>0,62</b>	<b>0,78</b>	<b>6,10</b>	<b>7,70</b>
Švédsko	0,09	0,13	1,60	2,40
Spojené království	0,68	1,41	11,40	23,60
EU 15	0,46	0,83	6,60	11,90

*Zdroj: Dustmann, Frattini, 2012*

**Tab. 2:** Podíl imigrantů na celkové populaci vybraných evropských států v letech 2007–2009

Stát	Podíl imigrantů na celkové populaci (%)	Složení imigrantů z hlediska oblasti jejich původu (%)							
		Původní státy EU (15)	Nové členské státy EU (12)	Evrop. státy mimo EU	Severní Afrika a Stř. Východ	Ostatní oblasti Afriky	J a V Asie	Severní Amerika a Oceánie	Latin. Am.
Rakousko	15,68	17,55	18,70	51,18	3,58	1,20	5,44	1,07	1,29
Belgie	11,76	41,53	6,45	13,83	18,09	10,96	5,48	1,16	2,50
Německo	14,50	25,36	8,38	46,90	7,16	2,33	6,14	2,14	1,60
Dánsko	7,98	20,05	5,39	26,27	16,12	4,76	16,75	8,04	2,63
<b>Španělsko</b>	<b>13,09</b>	<b>13,83</b>	<b>13,76</b>	<b>3,89</b>	<b>15,13</b>	<b>2,86</b>	<b>3,28</b>	<b>0,65</b>	<b>46,60</b>
Finsko	2,71	29,86	10,51	33,75	7,16	5,08	8,89	2,73	2,02
Francie	10,66	27,57	2,99	6,11	40,23	12,08	6,79	1,56	2,67
Řecko	7,79	5,85	12,89	61,34	11,98	1,02	4,36	2,21	0,35
Irsko	15,59	40,16	32,66	3,21	1,54	5,71	9,59	5,60	1,53
<b>Itálie</b>	<b>7,41</b>	<b>11,37</b>	<b>18,11</b>	<b>26,72</b>	<b>14,03</b>	<b>5,48</b>	<b>11,27</b>	<b>1,81</b>	<b>11,20</b>
Nizozemsko	10,66	17,39	3,57	16,64	17,22	5,86	17,45	2,51	19,38
Norsko	8,69	30,40	5,54	14,16	11,22	7,58	20,99	4,62	5,49
<b>Portugalsko</b>	<b>6,48</b>	<b>18,51</b>	<b>3,06</b>	<b>8,31</b>	<b>0,23</b>	<b>45,04</b>	<b>1,73</b>	<b>2,00</b>	<b>21,12</b>
Švédsko	15,16	26,33	8,20	21,56	20,45	4,37	10,80	1,55	6,73
Spoj. Království	11,34	18,08	13,47	3,56	4,62	16,93	29,05	7,67	6,61
<b>Celkem</b>	<b>11,27</b>	<b>20,61</b>	<b>10,03</b>	<b>18,91</b>	<b>15,39</b>	<b>8,34</b>	<b>11,25</b>	<b>2,83</b>	<b>12,03</b>

Zdroj: Dustmann, Frattini, 2012

## 5.3 SITUACE V JEDNOTLIVÝCH STÁTECH

### 5.3.1 PORTUGALSKO

Portugalsko bylo v historii po dlouhou dobu typickou emigrační zemí. Již od 15. století docházelo k emigraci do bývalých portugalských kolonií. Od 19. století následně docházelo k odchodu osob do dalších zemí, které nebyly portugalskými koloniemi. Od 50. let 20. století bylo možné pozorovat emigraci za prací do států severní a západní Evropy, především pak do Francie a Německa. Téma imigrace je tedy v Portugalsku v rámci jeho historie poměrně nové. Významný přechod k imigračnímu charakteru státu byl patrný až od 70. let 20. století. V roce 2001 bylo na území Portugalska registrováno přes 220 000 přistěhovalců. V roce 2003 jich bylo již přibližně 360 000 (Triandafyllidou, Gropas, 2007, s. 277). Jedním z faktorů, díky kterým došlo v 70. letech k obratu od emigračního k imigračnímu charakteru země, bylo dle Arroteia (2007, s. 5) dosažení nezávislosti bývalých portugalských kolonií v Africe, Jižní Americe a Asii. Portugalsko se stalo pro mnohé obyvatele těchto nově vzniklých států atraktivní destinací.

Podle portugalského Národního statistického úřadu (*Instituto Nacional de Estatística Portugal* – INE Portugal, 2014) mělo Portugalsko v roce 2007 celkem 10 617 575 obyvatel. Z tohoto množství patřilo celých 332 137 osob do kategorie legálně usazených imigrantů (3,13 % celkové populace). V roce 2010 žilo na území Portugalska celkem 10 636 979 obyvatel. Z tohoto počtu patřilo do skupiny státních příslušníků ostatních států Evropské unie 103 230 osob (0,97 % celkové populace) a 344 853 osob (3,24 % celkové populace) bylo státními příslušníky dalších zemí mimo EU. Z dat dostupných z populačních sčítání provedených v letech 2001 a 2011 (INE Portugal, 2012) je patrný 70% nárůst počtu legálních zahraničních imigrantů žijících v zemi. Konkrétní data pro rok 2011 hovoří o 394 496 legálně usazených imigrantech (3,7 % celkové populace). Pro srovnání uveďme, že podíl na celkové populaci v roce 2001 činil 2,2 % a v roce 1991 pouhých 1,1 %. Vývoj počtu legálních imigrantů mezi lety 1960 a 2012 přibližuje tab. 3.



**Tab. 3:** Vývoj počtu legálních imigrantů v Portugalsku

Rok	Počet legálních imigrantů
1960	20 514
1970	24 703
1980	50 750
1990	107 767
2000	207 587
2001	223 997
2002	238 929
2003	249 995
2004	263 322
2005	274 631
2006	332 137
2007	401 612
2008	436 020
2009	451 742
2010	443 055
2011	434 708
2012	414 610

Zdroj: PORDATA, 2013

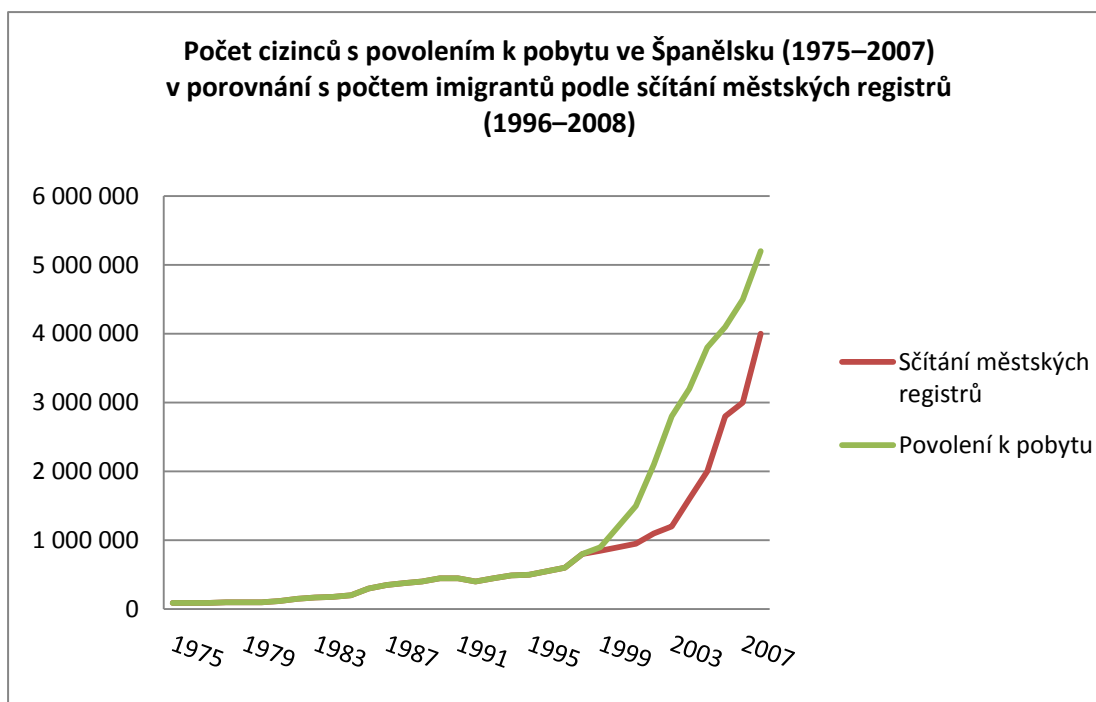
### 5.3.2 ŠPANĚLSKO

Španělsko bylo stejně jako další zkoumané jihoevropské státy po dlouhá léta emigrantskou zemí. Vlny Španělů migrovaly nejprve do Jižní Ameriky. Tato vlna emigrace dosáhla svého vrcholu na počátku 20. století, kdy mezi lety 1905 a 1913 odešlo především do Argentiny, Brazílie, Uruguaye a Venezuely přibližně 1,5 milionu Španělů (Kreienbrink, 2008). Postupem času však latinskoamerické destinace přestaly být pro španělské emigranty atraktivní a jejich místo nahradila západní Evropa. V polovině 70. let tak již počty emigrantů do zemí Latinské Ameriky nebyly nijak výrazné, naopak docházelo k nárůstu počtu Španělů emigrujících za prací především do států, jako jsou např. Francie, Německo, či Švýcarsko. V letech 1960 až 1975 emigrovaly za hranice přibližně 2 miliony Španělů. Stále častěji se jednalo o sezónní migraci, přičemž dominantním sektorem, ve kterém byli emigranti ekonomicky činní, bylo zemědělství. Tento trend pokračoval až do roku 1986, kdy se Španělsko stalo součástí Evropské unie. V průběhu několika desetiletí se však situace zcela změnila a z tohoto

jihoevropského státu se stala jedna z nejdůležitějších imigračních destinací v Evropě (Triandafyllidou, Gropas, 2007, s. 321). Stalo se tak díky kombinaci rozličných faktorů, kterými jsou například socioekonomický a politický vývoj jak přímo ve Španělsku, tak i v zahraničí. Především díky příznivému ekonomickému růstu a vstupu do Evropské unie se ze Španělska stala atraktivní destinace pro přistěhovalce z celého světa, především pak z mnoha afrických států. Od poloviny 80. let 19. století do současnosti se počet cizinců žijících ve Španělsku zvýšil devatenáctkrát, tj. na 4,52 milionů cizinců z celkové populace Španělska, která činí přibližně 46 milionů obyvatel (Kreienbrink, 2008).

Dle dostupných dat španělského Národního statistického úřadu (*Instituto Nacional de Estadística España – INE España*) žilo ve Španělsku v roce 1975 přibližně 200 000 přistěhovalců z jiných zemí. Toto číslo se během následujících 25 let zvýšilo pětkrát, což znamenalo nárůst na celkový počet 1 milionu přistěhovalců na počátku 21. století (tento údaj nezahrnuje nelegální imigranty) a představovalo 2,5 % z tehdejšího celkového počtu obyvatel Španělska (cca 40 mil. osob). Na konci roku 2007 mělo podle INE España (2007) a Focus Migration (2008) přibližně 3,98 milionu osob povolení k trvalému pobytu na španělském území. Počet osob s povolením k pobytu přitom rostl o 20 % za rok (sledováno v období od roku 2000). Mezi lety 2004 a 2005 se počet osob s povolením k trvalému pobytu navýšil o 50 % a mezi lety 2006 a 2007 o více než 30 % (to bylo způsobeno především kampaní na podporu legalizace, viz kapitola 7.2). Choe (2007) uvádí, že v roce 2006 Španělsko evidovalo přes 636 000 imigrantů, což představuje téměř polovinu celkového počtu imigrantů v rámci celé Evropské unie.

Data ze sčítání pocházející z městských registrů však uvádějí poněkud vyšší počty imigrantů (Kreienbrink, 2008). Podle těchto záznamů bylo na počátku roku 2008 evidováno celkem 5,22 milionů imigrantů. Toto číslo je tedy o 1,24 milionu vyšší než údaje zmiňované výše (viz obr. 1). Tento rozdíl může být způsoben problematickým zjišťováním počtu imigrantů, přičemž problém představuje především nelegální migrace. Podle údajů jednotlivých městských registrů představoval počet imigrantů na počátku roku 2008 11,3 % z celkového počtu 46,1 milionů obyvatel Španělska.



**Obr. 1:** Počet cizinců s povolením k pobytu ve Španělsku (1975–2007) v porovnání s počtem imigrantů podle sčítání městských registrů (1996–2008)

*Zdroj: Kreienbrink, 2008*

Podle INE España (2011) v roce 2011 žilo na území Španělska 5 730 667 legálních imigrantů (12,2 % celkové populace, což představovalo nárůst o 0,3 % oproti roku 2010). Eurostat (2014) pro stejné časové období udává počet 6,4 milionů osob, což by představovalo 14 % celkové španělské populace.

V porovnání s ostatními státy EU jsou vykazované počty imigrantů nižší. To lze ovšem přičíst dvěma zásadním faktorům, kterými jsou poměrně rychlý proces získání občanství po přibližně 2 letech pobytu ve Španělsku a udělování španělského občanství dětem narozeným na španělském území imigrantům ze třetích zemí. Obě tyto kategorie tak již nejsou do údajů o počtech imigrantů zahrnuty.

### 5.3.3 ITÁLIE

Stejně jako ve Španělsku, došlo i v Itálii od 70. let 20. století k přechodu od emigračního charakteru země k imigračnímu. Zejména v posledních 20 letech došlo v Itálii k enormnímu nárůstu imigrace a meziroční počty přistěhovalců jsou jedny z nejvyšších v Evropské unii (Triandafyllidou, Gropas, 2007, s. 185).

Na přelomu 19. a 20. století mnoho obyvatel Itálie emigrovalo do zemí Severní Ameriky (především Spojených států amerických), Jižní Ameriky (Argentinu a Brazílie) a také do Austrálie. Podle dostupných odhadů v období od roku 1876 do vypuknutí první světové války opustilo Itálii přibližně 14 milionů obyvatel (Di Muzio, 2012). Kromě emigrace za oceán docházelo také odchodu do vybraných zemí na evropském kontinentu, především pak do Francie, Německa, Rakouska, či Švýcarska. Stejně jako v případě Španělska se i italská emigrace vyznačovala sezónním charakterem. Udává se, že se mezi lety 1905 a 1915 se ze Severní a Jižní Ameriky do země původu navrátilo až 50 % Italů. Emigrační vlny pokračovaly v Itálii i v meziválečném období, nově docházelo k odchodu obyvatel do italských kolonií ve Východní Africe. Situace v poválečném období se vyznačovala slábnoucí emigrací do zámořských území, poměrně výrazný byl odchod pracovní síly do ekonomicky silných států severní a západní Evropy. K obratu došlo v 50. a 60. letech 20. století, kdy byl v Itálii nastartován ekonomický rozvoj. V roce 1973 byl poprvé v historii Itálie počet imigrantů vyšší než emigrantů, kromě přílivu zahraničních migrantů tomu napomohl také návrat velkého počtu Italů ze zámoří. Od tohoto roku docházelo k trvalému nárůstu imigrace.

Tento trend se stal ještě výraznějším od 80. let 20. stol. Podle sčítání obyvatelstva z roku 1981, které provedl italský Národní statistický úřad (*L'Istituto nazionale di statistica* – ISTAT, 2013 b) v Itálii žilo celkem 211 000 imigrantů. 90. léta 20. století byla ve znamení další vlny masové imigrace. Zatímco v roce 1991 bylo v Itálii evidováno 356 159 imigrantů, v roce 2001 jich bylo již 1 300 000, v roce 2010 4 230 000 (7 % celkového počtu obyvatel Itálie) a v roce 2011 dokonce 4 500 000 (7 % celkové populace Itálie). Nejnovější dostupná data z ledna 2012 hovoří o 4 859 000 imigrantů, kteří tak tvoří zhruba 8 % celkového obyvatelstva Itálie. Dochází tedy nejen k růstu absolutního počtu imigrantů, ale také k růstu procentního podílu imigrantů na populaci Itálie. Nejnovější data ale také poukazují na mírné snížení procentního meziročního přírůstku imigrantů, což může být způsobeno současnou ekonomickou krizí, která postihla celou Evropskou unii a také vlnami naturalizace, během nichž mnoho imigrantů získalo italské občanství (Di Muzio, 2012).

V lednu 2013 žilo na území Itálie dle Národního statistického úřadu (ISTAT, 2013, s. 1) 4 387 721 legálních imigrantů. To představovalo 7,4 % z celkového počtu obyvatel této země a nárůst o 334 122 osob (8,2 %) oproti předešlému roku (viz tab. 4). Tento údaj ovšem nezahrnuje počty imigrantů, kteří získali italské občanství ani počet nelegálních imigrantů, který je obtížné odhadnout. Přesto však např. periodikum *The Boston Globe* (Rosenthal, 2008) hovoří o odhadovaném počtu 670 000 nelegálních imigrantů pro rok 2008.

**Tab. 4:** Počet legálních imigrantů a jeho meziroční nárůst v letech 2006–2011

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1/2012
Počet legálních imigrantů (mil.)	2,67	2,93	3,43	3,89	4,23	4,57	4,86
Meziroční nárůst (%)	-	10,1	16,8	13,4	8,8	7,9	6,3

Zdroj: Di Muzio, 2012

### 5.3.4 MALTA

Také Malta byla ve druhé polovině 20. století typickým příkladem státu emigračního charakteru. Po dlouhá léta byly demografické charakteristiky ovlivňovány odlivem obyvatel do zahraničí. Jak uvádí maltský Národní statistický úřad (*National Statistics Office Malta – NSO Malta, 2012*), mezi lety 1957 a 1967 byl zaznamenán populační úbytek 5 404 obyvatel. V dalších letech ale začalo docházet k obratu v demografických statistikách. V rozmezí let 1967 a 1985 rostla populace tempem 0,53 % za rok. Jedním z důvodů toho populačního přírůstku byla i skutečnost, že se na Maltu začali navracet emigranti z předchozích let. Tento trend trval až do roku 1995. V uplynulém desetiletí byl kromě návratu emigrantů také zaznamenán mírný příliv zahraničních migrantů ze států ovlivněných válkou či ekonomickou krizí. Přesto však v roce 1995 tvořili rodilí Malťané celých 98,1 % populace.

Během několika posledních let se Malta dostala do povědomí veřejnosti jakožto nárazníkový stát v oblasti nelegální migrace z Afriky do Evropy. Od roku 2002 Malta čelí stále silnějšímu náporu imigrantů především z oblasti Afrického rohu, přičemž velké množství z nich opouští africký kontinent na libyjském pobřeží (*The Today Public Policy Institute, 2008, s. 1*). Přestože v absolutních číslech se počet migrantů cestujících přes

Středozemní moře nezdá být nijak výrazný, především díky malé rozloze Malty a velké hustotě tamního obyvatelstva lze pozorovat výrazné negativní dopady této migrace.

Podle populačního censu z roku 2005 (NSO Malta, 2007, s. 94) žilo na území Malty 12 112 trvale usazených zahraničních imigrantů. To představovalo 3 % celkové populace Malty v daném roce. Mezi lety 2002 a 2008 na území Malty vkročilo 11 500 imigrantů. Vezmeme-li v úvahu počet obyvatel tohoto malého ostrova, má Malta jedny z nejvyšších hodnot poměru nelegálních přistěhovalců na jednoho obyvatele v rámci Evropské unie (The Today Public Policy Institute, 2008, s. 1). V letech 2006 a 2007 na Maltu přicestovalo shodně 1800 imigrantů, přičemž odhady pro rok 2008 hovořily o 2500 vstupů do země a mnohé vládní instituce tuto situaci označily za kritickou. Z celkového počtu 416 055 obyvatel Malty v roce 2011 bylo jiného než maltského původu celkem 20 086 (4,8 % maltské populace). To podle Národního statistického úřadu Malty (NSO Malta, 2012) představuje 65,8% nárůst oproti roku 2005. Nárůst o 19,7 procentních bodů oproti předchozímu roku pak byl zaznamenán v souvislosti s počtem neregulérních imigrantů, kteří v roce 2012 připluli na Maltu na lodi (viz tab. 5). Celá třetina z tohoto počtu dorazila v průběhu měsíce května.

**Tab. 5:** Lodě připlouvající na Maltu s neregulérními imigranty (2002–2012)

Rok	Počet lodí	Celkový počet osob na lodích	Průměrný počet osob na 1 lodi
2002	21	1 686	80
2003	12	502	42
2004	52	1 388	27
2005	48	1 822	38
2006	57	1 780	31
2007	68	1 702	25
2008	84	2 775	33
2009	17	1 475	87
2010	2	47	24
2011	9	1 579	175
2012	27	1 890	70

*Zdroj: National Statistics Office Malta, 2013*

Podle dostupných dat maltského Národního statistického úřadu (NSO Malta, 2013) bylo v roce 2012 na Maltě odhaleno a zadrženo 2 256 osob pobývajících na ostrově nelegálně. Ve stejném roce byl také 195 osobám odmítnut vstup do země skrze maltský vzdušný prostor.

## **6 HLAVNÍ MIGRAČNÍ TRASY, SKLADBA MIGRANTŮ A JEJICH MOTIVY**

### **6.1 HLAVNÍ MIGRAČNÍ TRASY Z AFRIKY DO EVROPY**

Z obr. 1 lze rozpoznat několik základních migračních tras po moři a pevnině tak, jak je identifikovala agentura FRONTEX (2013). Pro imigraci do zemí jižní Evropy, které jsou v této diplomové práci zkoumány, jsou relevantní následující trasy: západoafrická trasa, západní středomořská trasa, centrální středomořská trasa a trasa vedoucí přes Apulii a Kalábrii. K porovnání vytíženosti jednotlivých tras a většinové národnostní skladby migrantů slouží následující přehled (FRONTEX, 2013):

#### **Západoafrická trasa**

- 170 případů nelegálního překročení hranic v roce 2012
- nejpočetnější skupiny migrantů v rámci této trasy: Maroko (100 osob), Gambie (40), Senegal (20)

#### **Západní středomořská trasa**

- 6 400 případů nelegálního překročení hranic v roce 2012
- nejpočetnější skupiny migrantů: Alžírsko (2 020), nespecifikováno (1 410), Maroko (500)

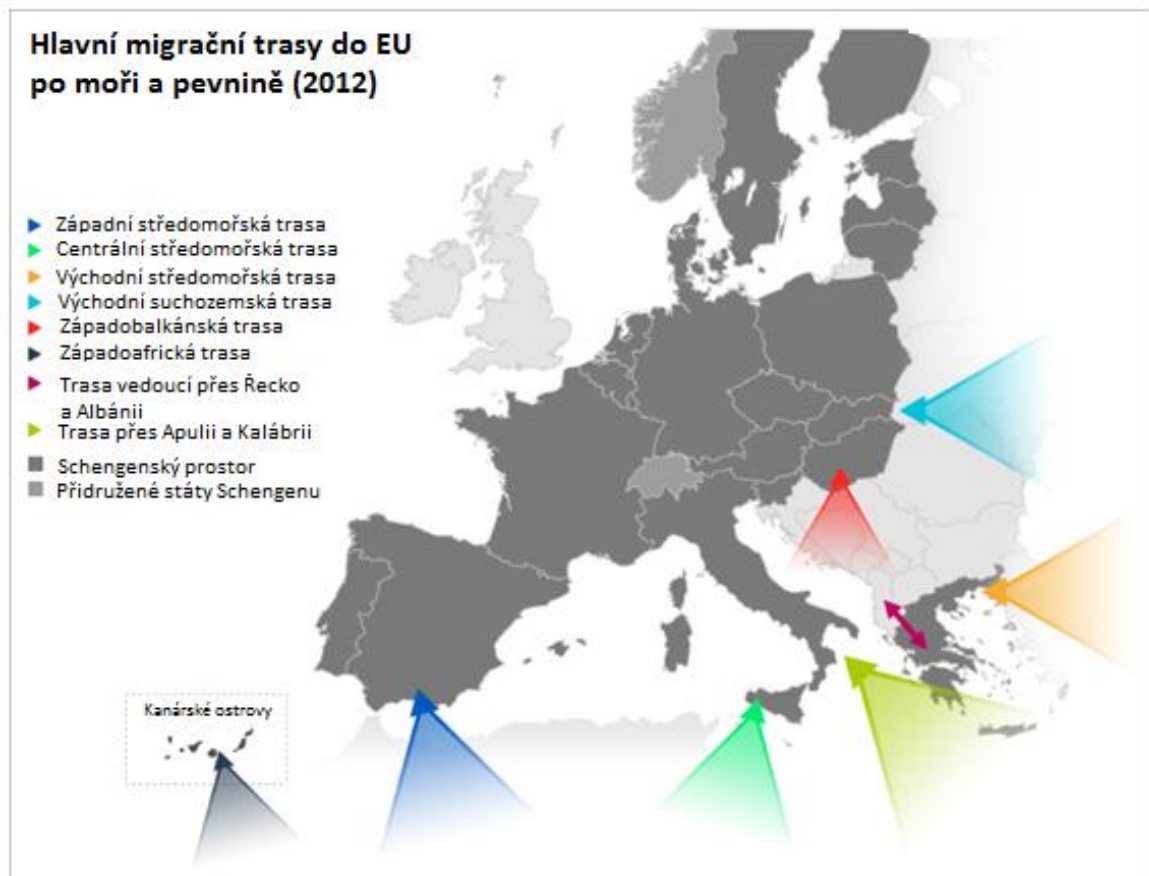
#### **Centrální středomořská trasa**

- 10 380 případů nelegálního překročení hranic v roce 2012
- nejpočetnější skupiny migrantů: Somálsko (3 390), Tunisko (2 240), Eritrea (1 890)

#### **Trasa vedoucí přes Apulii a Kalábrii**

- 4 770 případů nelegálního překročení hranic v roce 2012
- nejpočetnější skupiny migrantů: Afghánistán (1 710), Pákistán (1 160), Bangladéš (500)





**Obr. 2:** Hlavní migrační trasy do EU po moři a pevnině (2012)

Zdroj: FRONTEX, 2013, upraveno

Z výše uvedených údajů je patrné, že nejvytíženější trasou je centrální středomořská trasa. Přes centrální část Středozemního moře migrují obyvatelé Afrického rohu a Západní Afriky zejména do Itálie, na Maltu a ostrov Lampedusa. Obě tyto větve se před vstupem na moře setkají na území Libye. V roce 2008 bylo u ostrovů Malta a Lampedusa zadrženo cca 40 000 migrantů (Frontex, 2014). V návaznosti na nepokoje v Tunisku a Libyi se tento počet v roce 2011 navýšil na 60 000 migrantů za rok. S pádem Kaddáfího režimu v srpnu 2011 došlo také k poklesu přílivu imigrantů na 10 000 osob za rok 2012. V roce 2013 do EU touto cestou vstoupilo 31 000 osob. Data pro léto 2013 byla srovnatelná se stejným obdobím v roce 2011.

## 6.2 MOTIVY A SLOŽENÍ IMIGRANTŮ V JEDNOTLIVÝCH JIHOEVROPSKÝCH STÁTECH

Z hlediska motivů migrace je nutné nejprve zmínit ty na obecné úrovni, které nejsou specifické pouze pro region jižní Evropy, ale podněcují migrační pohyby na celém světě. Jedná se především o obecné *push* a *pull* faktory uvedené v kapitole 4. Kromě těchto faktorů je pak v regionu jižní Evropy poměrně silným motivem skutečnost, že se tyto státy potýkají s populačním úbytkem, díky kterému se imigrantům naskytuje možnost pracovat v odvětvích, která pro místní obyvatelstvo nejsou příliš atraktivní. Často se tak jedná o práci v neformálním sektoru tzv. „šedé ekonomiky“. Přílivu imigrantů v minulých letech napomohly poměrně liberální politiky a opatření na ochranu vnějších hranic. To se ovšem během několika posledních let po zkušenostech s masovou imigrací výrazně změnilo.

V následujících kapitolách se práce bude snažit identifikovat specifické motivy, národnostní složení a rozmístění imigrantů v jednotlivých jihoevropských státech.

### 6.2.1 PORTUGALSKO

Hlavní tradiční země původu imigrantů v Portugalsku jsou podle Triandafyllidou a Gropas (2007, s. 277) Brazílie a portugalsky mluvící africké státy (Kapverdy, Angola, Guinea-Bissau, Mozambik, Svatý Tomáš a Princův ostrov). V otázce imigrace je tedy patrný silný historický vliv kolonizace. V současnosti je ovšem možné pozorovat změnu trendů v oblasti původu imigrantů. V posledních několika letech dochází k nárůstu počtu imigrantů především ze států východní Evropy (Ukrajina, Moldavsko, Rumunsko a Rusko). Evropské státy mimo EU jsou však stále, co se týče počtu migrantů směřujících do Portugalska, na druhém místě za migranty z Afriky.

Rozdíly mezi imigrací z tradičních zemí a novou vlnou imigrace jsou patrné jak v prostorovém rozmístění imigrantů, tak i v jejich zapojení na trhu práce (INE Portugal, 2012, s. 17). Původní vlny imigrantů se po příchodu do Portugalska koncentrovaly do oblasti kolem Lisabonu a do regionu Algarve. Nová vlna imigrace je ovšem z hlediska geografického rozmístění imigrantů mnohem rozmanitější, přičemž zastoupeny jsou i méně urbanizované regiony Portugalska.

Portugalský Národní statistický úřad (INE Portugal, 2013 b, s. 72) poskytuje informace týkající se národnostní skladby legálně usazených imigrantů v Portugalsku v letech 2001–2010 (viz tab. 6). Jako jednu z historicky dlouhodobě nejpočetnějších skupin přistěhovalců představuje imigranty z portugalsky mluvících afrických států. Nárůst počtu imigrantů z těchto zemí dosáhl svého vrcholu během 90. let 20. století. Statistické údaje pro rok 2010 hovoří o 22,4 % afrických imigrantů z celkového počtu přistěhovalců. V rámci portugalsky mluvících afrických států je nejvíce zastoupen stát Kapverdy, který je následován Angolou. Podle INE Portugal (2012, s. 5) ovšem v posledních několika letech dochází k poklesu počtu imigrantů z těchto afrických států, a to ze 44 % z celkového počtu imigrantů v roce 2001 na 24 % v roce 2011. Největší skupiny imigrantů na portugalském území v roce 2011 dle INE představovali státní příslušníci Brazílie (28 %), Kapverd (10 %), Ukrajiny (9 %), Angoly (6,8 %), Rumunska (6,2 %) a Guiney-Bissau (4,1 %).

**Tab. 6:** Národnostní složení legálně usazených imigrantů v Portugalsku (2001–2010)

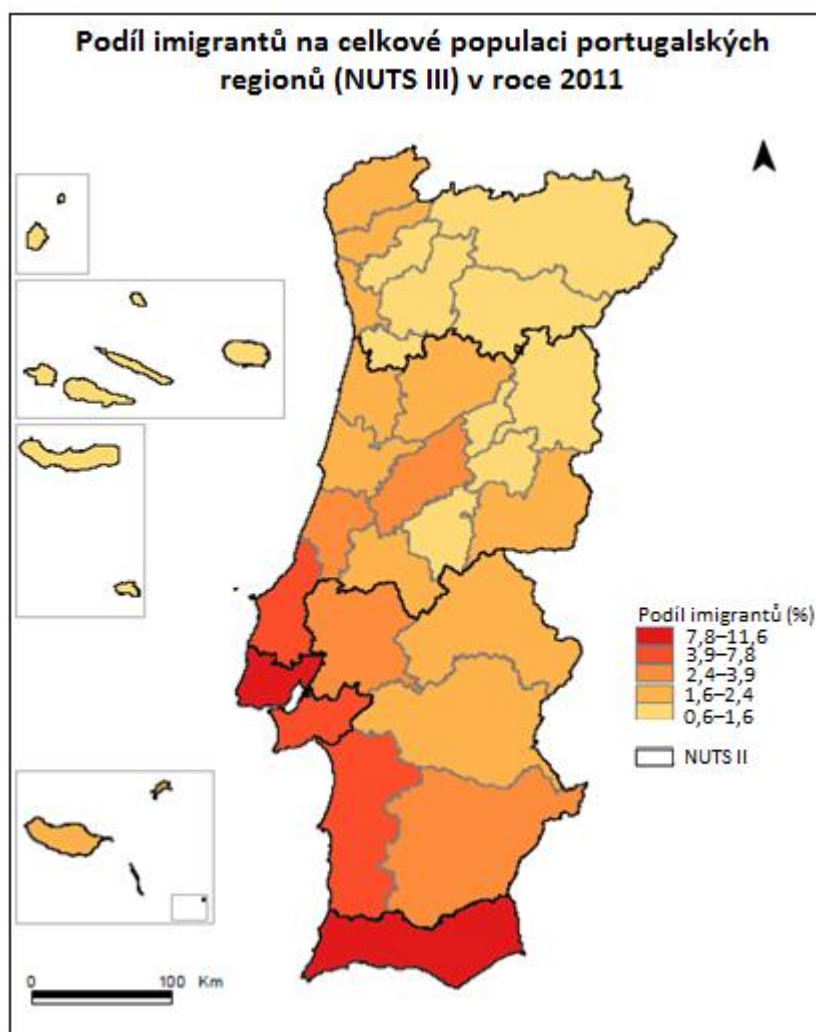
Kontinent / stát původu	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Celkem</b>	<b>223 997</b>	<b>274 631</b>	<b>332 137</b>	<b>401 612</b>	<b>436 612</b>	<b>451 742</b>	<b>443 055</b>
<i>muži</i>	125 958	147 980	181 910	219 765	228 289	233 280	224 480
<i>ženy</i>	96 039	126 651	150 227	181 847	207 731	218 462	218 566
<b>Evropa</b>	<b>67 127</b>	<b>88 781</b>	<b>124 901</b>	<b>168 124</b>	<b>166 025</b>	<b>176 440</b>	<b>176 834</b>
Moldavsko	45	1 390	7 459	11 414	21 067	20 726	15 632
Rumunsko	508	1 564	5 446	17 200	26 425	32 457	36 830
Spojené Království	14 953	19 005	19 761	23 608	15 371	16 373	17 196
Ukrajina	203	2 120	22 846	34 240	52 472	52 253	49 487
Ostatní evropské státy	51 318	64 702	69 389	81 662	50 690	54 631	57 689
<b>Afrika</b>	<b>107 309</b>	<b>124 541</b>	<b>129 806</b>	<b>138 337</b>	<b>125 671</b>	<b>120 285</b>	<b>107 079</b>
Angola	22 751	27 533	28 856	30 431	27 307	26 292	23 233
Guinea-Bissau	17 791	20 935	21 170	22 174	23 842	22 404	19 304
Kapverdy	49 845	55 608	57 369	61 110	50 887	48 417	43 510
Mozambik	4 725	5 029	5 156	5 403	3 347	3 305	3 109
Sv. Tomáš a Princův ov.	6 304	8 198	8 874	9 736	11 402	11 142	10 175
Ostatní africké státy	5 893	7 238	8 383	9 483	8 886	8 725	7 748
<b>Severní Amerika</b>	<b>10 183</b>	<b>10 080</b>	<b>10 122</b>	<b>10 228</b>	<b>3 180</b>	<b>3 179</b>	<b>3 231</b>
<b>Střední a Jižní Amerika</b>	<b>28 835</b>	<b>37 544</b>	<b>48 586</b>	<b>62 159</b>	<b>112 369</b>	<b>121 488</b>	<b>124 641</b>
Brazílie	23 422	31 500	42 319	55 665	106 704	115 882	119 195
Venezuela	3 508	3 308	3 209	3 177	2 362	2 169	2 008
<b>Asie</b>	<b>9 724</b>	<b>12 837</b>	<b>17 870</b>	<b>21 902</b>	<b>28 425</b>	<b>30 020</b>	<b>30 961</b>
<b>Oceánie</b>	<b>537</b>	<b>558</b>	<b>563</b>	<b>572</b>	<b>264</b>	<b>255</b>	<b>253</b>
<b>Bez státní příslušnosti</b>	<b>282</b>	<b>290</b>	<b>289</b>	<b>290</b>	<b>86</b>	<b>79</b>	<b>56</b>

Zdroj: INE Portugal, 2013b

Z genderového hlediska je možné mezi imigranty pozorovat velmi vyrovnané počty žen a mužů. V roce 2010 bylo mezi přistěhovalci v Portugalsku 50,7 % mužů a 49,3 % žen (INE Portugal, 2013 b, s. 72). Nejvyrovnanější je v tomto ohledu poměr mezi počtem mužů a žen z Afriky.

Co se týče působení imigrantů na trhu práce, je patrné, že přestože je významný počet imigrantů ekonomicky aktivní ve stavebním průmyslu, značná část osob původem z východní Evropy je zaměstnána také v zemědělství a zpracovatelském průmyslu. Podle údajů portugalského statistického úřadu (INE Portugal, 2012, s. 17) jsou přistěhovalci nejčastěji zaměstnáni v těchto odvětvích: úklidové práce a pomoc v domácnosti, prodej, stavebnictví, gastronomie a hotelnictví. V různých průmyslových odvětvích přitom často působí jako nekvalifikovaná pracovní síla.

Arroteia (2007, s. 6) uvádí, že v roce 2005 žila většina afrických přistěhovalců v Lisabonu (51,9 %), Faru (13,8 %) a Setúbalu (11 %). Stejná data nabízí i portugalský statistický úřad (INE Portugal, 2012, s. 2), který upřesňuje, že nejvíce přistěhovalců se koncentruje do Lisabonu (51,6 %), dále pak do severních regionů, a také do centrálního Portugalska a regionu Algarve. Nejméně imigrantů je naopak usazeno v ostrovních oblastech státu – na souostroví Azory a na Madeiře. INE Portugal dále poznamenává, že afričtí přistěhovalci jsou v rámci velkých měst soustředěni především v zázemí Lisabonu. V částech Sintra a Amadora je usídleno 35 % přistěhovalců z Kapverd, 26,6 % imigrantů z Angoly a 37,3 % imigrantů z Guiney-Bissau.



**Obr. 3:** Podíl imigrantů na celkové populaci portugalských regionů (NUTS III) v roce 2011

*Zdroj: INE Portugal, 2012, upraveno*

## 6.2.2 ŠPANĚLSKO

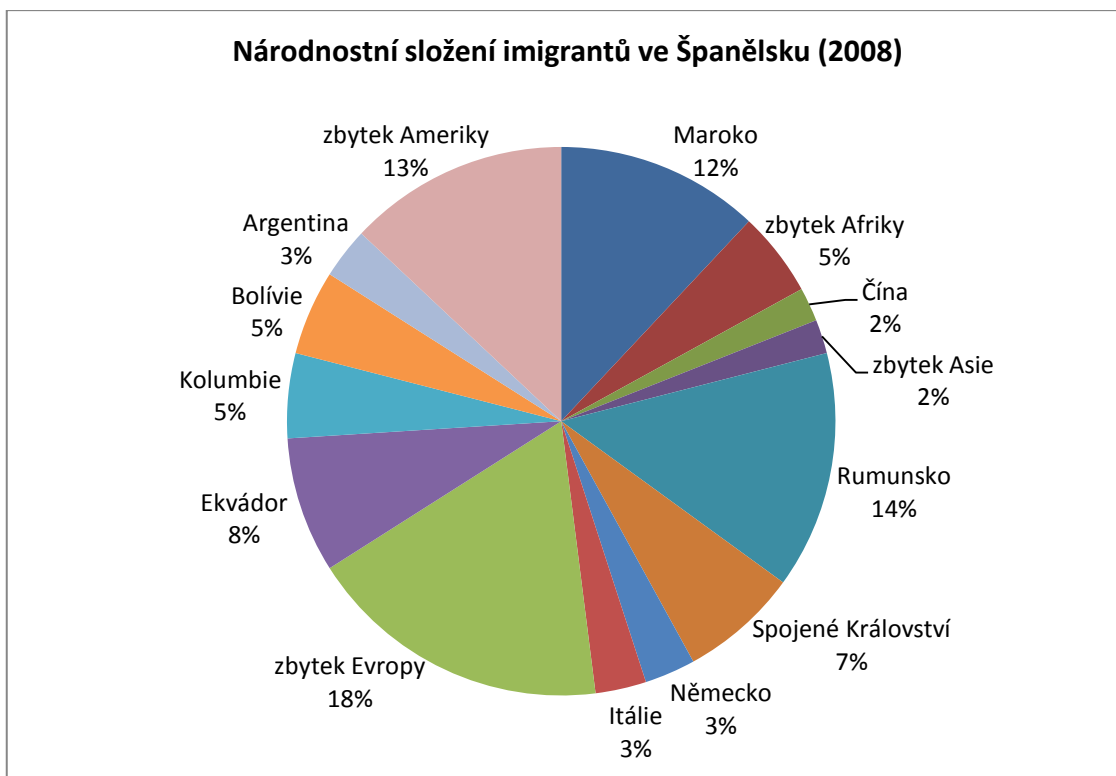
Jak jsme již uvedli v úvodu, Španělsko bylo tradiční emigrační zemí a teprve v 60.–70. letech 20. století se samo stalo cílem prvních výraznějších imigračních toků (Kreienbrink, 2008, s. 3). Historicky první etapy migrace do Španělska představovaly přílivy migrantů z Filipín, později také z bývalých španělských kolonií v Jižní Americe a Africe (tj. v tomto případě Rovníkové Guiney). Tyto imigrační vlny byly motivovány nejprve politickými důvody (politická nestabilita, časté střídání diktátorských režimů), později šlo především o ekonomické motivy. V posledních několika letech hraje velkou

roli geografická poloha Španělska, především jeho blízkost k Africe a možnost překonání Středozemního moře přes úzký Gibraltarský průplav.

Mezi klíčové faktory podporující imigraci do Španělska patří podle Triandafyllidou a Gropas (2007, s. 324) následující charakteristiky španělského hospodářství a tamní společnosti. Lze mezi ně zařadit např. existenci poměrně rozsáhlého sektoru šedé ekonomiky, v níž mohou být imigranti zaměstnáni, či relativně kladný postoj španělské společnosti směrem k imigrantům v porovnání s jinými státy Evropské unie (panuje zde určitá tolerance ilegality zakořeněná v jihoevropské politické kultuře). Důležitou roli hraje také sociální podpora, která jsou ve Španělsku poskytována i nelegálním imigrantům.

Národnostní složení usídlených imigrantů na španělském území prošlo během posledních dvaceti let určitou proměnou. Zatímco původně převažovaly osoby příchozí ze zemí Latinské Ameriky, v současnosti již většina z nich pochází ze zemí Evropy (především střední a východní) a co do počtu je následují Afričané (Kreienbrink, 2008, s. 4). Podíl Evropanů na zastoupení usídlených imigrantů na španělském území se ovšem od 90. let 20. století opět snižuje.

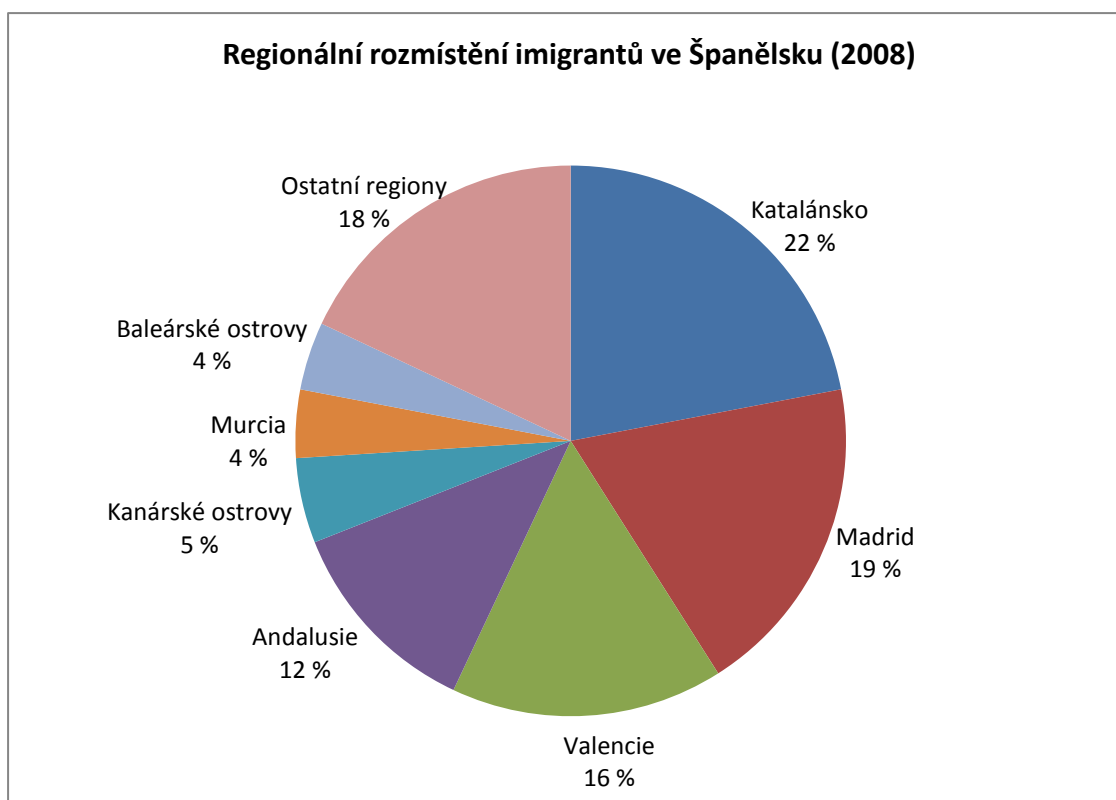
Z obr. 4 je patrné, že na začátku roku 2008 tvořili Afričané 17 % z celkového počtu imigrantů ve Španělsku (Kreienbrink, 2008, s. 4). Většina z nich pocházela ze severní Afriky, konkrétněji ze zemí Maghrebu, především pak z Maroka. Maročané v uvedeném roce tvořili celých 12 % z celkového počtu přistěhovalců. V posledních několika letech je také patrný nárůst počtu imigrantů pocházejících ze států subsaharské Afriky, především pak z Nigérie a Senegalu. Z dat španělského Národního statistického úřadu (INE España, 2011, s. 1) lze také vyčíst, že na počátku roku 2011 mezi imigranty pouze mírně převažovali muži (52,2 %).



**Obr. 4:** Národnostní složení imigrantů ve Španělsku (2008)

Zdroj: Kreienbrink, 2008

Podle dostupných údajů INE España (2011) a Triandafyllidou a Gropas (2007, s. 326) jsou imigranti na španělském území rozprostřeni velmi nerovnoměrně, přičemž lze vymezit několik klíčových oblastí s vysokou koncentrací přistěhovalců. Mezi ně patří především zemědělské regiony podél pobřeží Středozemního moře (zde je koncentrace imigrantů dvakrát vyšší než průměr pro celou zemi), oblasti Baleárských a Kanárských ostrovů a velká města jako např. Madrid, Barcelona, či Valencia. Zbývající oblasti kontinentálního Španělska jsou imigranty osídleny velmi řídko. To dokládá i fakt, že téměř 80 % všech imigrantů je soustředěno v šesti z celkových devatenácti autonomních regionů a měst Španělska. Do této skupiny lze tedy jmenovitě zařadit Katalánsko, Madrid, Valencii, Andalusii, Kanárské ostrovy a Murcii (viz obr. 5). Z hlediska poměrného zastoupení imigrantů na celkové populaci jednotlivých španělských měst a autonomních oblastí byly v roce 2008 podle Focus Migration (2008, s. 5) na prvních několika místech Baleáry (20,8 %), Valencie (16,7 %), Madrid (15,7 %), Murcia (15,7 %), Katalánsko (17,9 %) a Kanárské ostrovy (13,6 %).



**Obr. 5:** Regionální rozmístění imigrantů ve Španělsku (2008)

*Zdroj: Kreienbrink, 2008*

Jak uvádí Triandafyllidou a Gropas (2007, s. 326), dokonce i ve výše zmíněných regionech s vysokou koncentrací imigrantů je jejich prostorová distribuce vysoce nerovnoměrná a je soustředěna do nevelkého počtu konkrétních měst a vesnic, případně městských čtvrtí. Proto např. v roce 2005 dosahoval podíl imigrantů na celkové populaci Madridu v některých jeho čtvrtích až 30 %, zatímco v jiných částech města nepředstavoval ani 5 %.

V obecné rovině lze říci, že se imigranti ve Španělsku soustřeďují do dvou základních typů městských částí. Prvním z nich jsou historická centra měst, která se vyznačují nízkou úrovní kvality bydlení (např. El Raval v Barceloně nebo Lavapiés v Madridu). Druhým typem jsou okrajové části měst, které jsou charakteristické dobrou dopravní dostupností a relativně nízkými náklady na bydlení v zástavbě z 60. a 70. let 20. století. Důležitým faktorem je zároveň to, že v oblasti žijí rodinní příslušníci a známí, kteří se v oblasti usídlili již dříve a nově příchozím imigrantům poskytují



potřebnou pomoc a zázemí v období bezprostředně po vstupu do země. Tento fakt nabízí možné vysvětlení procesu, kdy se do určitých oblastí koncentrují imigranti stejného geografického původu. (Triandafyllidou, Gropas, 2007, s. 326)

Odvětví hospodářství, ve kterých jsou imigranti nejčastěji ekonomicky aktivní, jsou tato: stavební průmysl, hotelnictví a služby, práce v domácnostech, prodej, zemědělství. V rámci stavebního průmyslu tvoří imigranti až 20 % z celkové pracovní síly zaměstnané v tomto odvětví. Odhaduje se, že u sektoru služeb a hotelnictví tento podíl může činit až 25 %. (Kreienbrink, 2008, s. 5)

### **6.2.3 ITÁLIE**

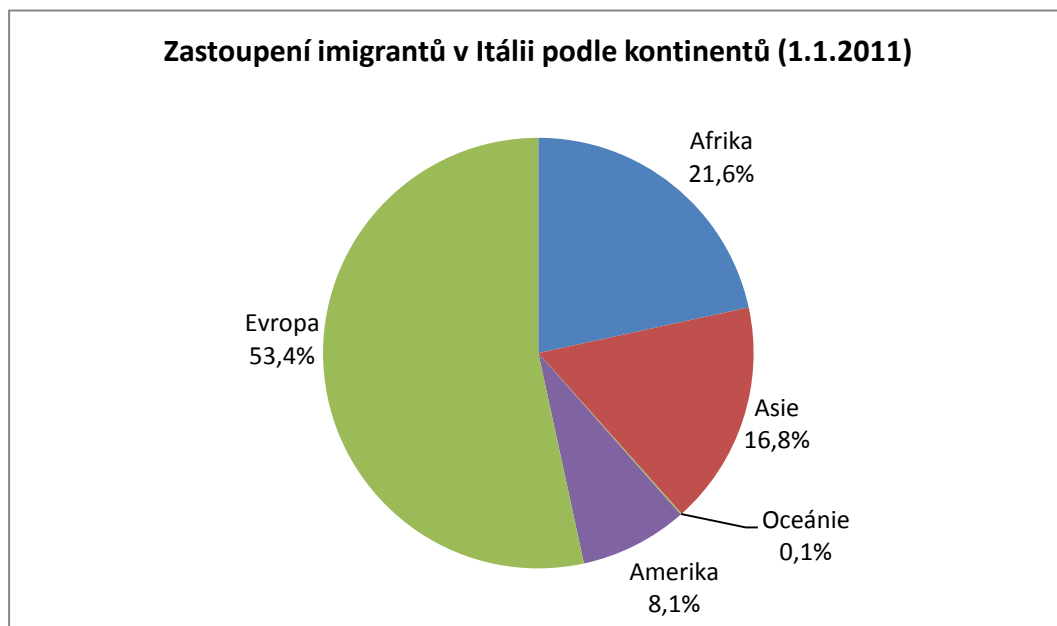
Od 70. let 20. století začaly do Itálie proudit vlny imigrantů, kteří pocházeli především z těchto zemí: Filipíny, Etiopie (resp. její SV část, dnešní Eritrea), Kapverdy, země střední Ameriky, Tunisko, Senegal a Maroko (Di Muzio, 2012, s. 1–3). Po pádu komunistických režimů ve střední a východní Evropě došlo k diverzifikaci skladby imigrantů, přičemž největší nárůst byl pozorován u skupiny přistěhovalců z Albánie. V posledních několika letech tvoří dominantní skupinu nových imigrantů v Itálii státní příslušníci východoevropských zemí. Od roku 2004 jsou nejpočetnější skupinou imigrantů Rumuni (velmi často Romové), následovaní jsou výše zmiňovanými Albánci a Maročany.

Jak lze vyčíst z tab. 7, k 1. lednu 2011 tvořili podle Focus Migration (2012, s. 5) nejpočetnější skupinu imigrantů na území Itálie Rumuni (21 % z celkového počtu přistěhovalců). Ti byli v žebříčku následováni komunitami Albánců (10,6 %), Maročanů (9,9 %), Číňanů (4,6 %) a Ukrajinců (4,4 %).

**Tab. 7:** Národnostní složení imigrantů v Itálii (1. 1. 2011)

Země původu	Počet imigrantů	Podíl na celkovém počtu imigrantů (%)
Rumunsko	968 576	21,2
Albánie	482 627	10,6
Maroko	452 424	9,9
Čína	209 934	4,6
Ukrajina	200 730	4,4
Filipíny	134 154	2,9
Moldavsko	130 948	2,9
Indie	121 036	2,6
Polsko	109 018	2,4
Tunisko	106 291	2,3
Peru	98 603	2,2
Ekvádor	91 625	2,0
Egypt	90 365	2,0
Makedonie	89 900	2,0
Bangladéš	82 451	1,8
Srí Lanka	81 094	1,8
Senegal	80 989	1,8
Pákistán	75 720	1,7
Nigérie	53 613	1,2
Srbsko	52 954	1,2
Ostatní státy	857 265	18,8
<b>Celkem</b>	<b>4 570 317</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Di Muzio, 2012

**Obr. 6:** Zastoupení imigrantů v Itálii podle kontinentů (1. 1. 2011)

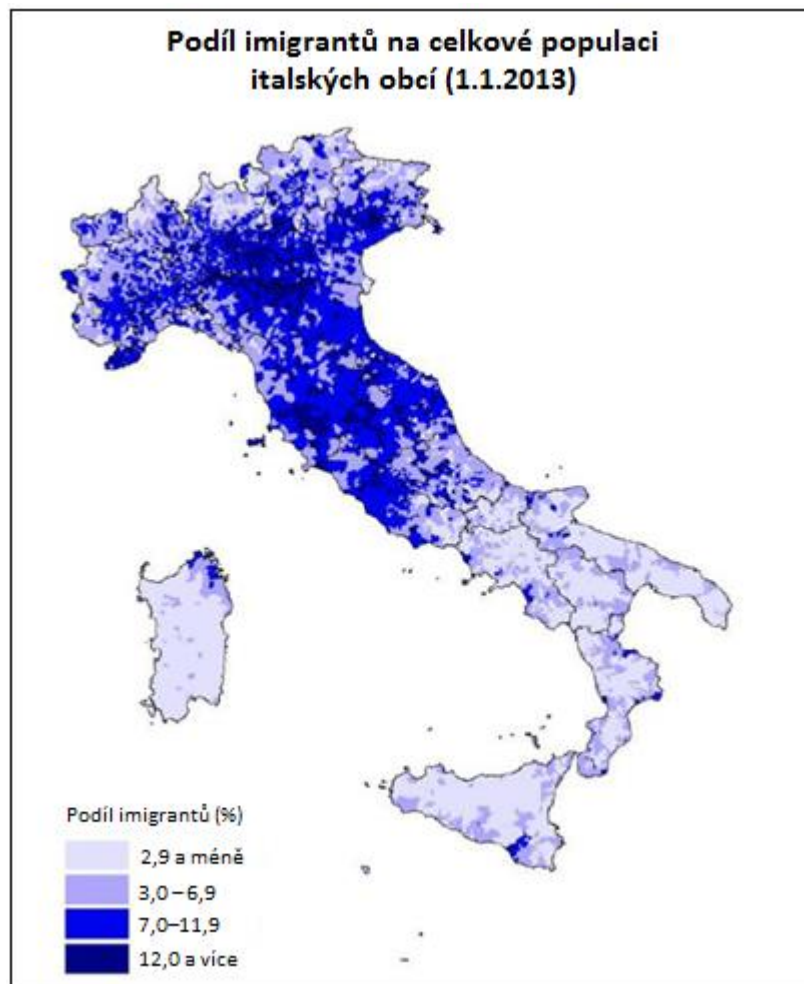
Zdroj: Di Muzio, 2012

Z obr. 6, který znázorňuje zastoupení imigrantů podle kontinentů je dále patrné, že většina z nich pochází z Evropy (53,4 %). Na druhém místě je co do počtu imigrantů africký kontinent, zejména jeho severní část (Maroko, Tunisko, Egypt). Tento region tvoří 21,6 % z celkového počtu italských imigrantů (Di Muzio, 2012, s. 6).

Z hlediska genderového zastoupení lze podle italského Národního statistického úřadu (ISTAT, 2013, s. 2) v rámci celkového počtu imigrantů pozorovat vyrovnané počty žen a mužů. Existují ovšem rozdíly mezi jednotlivými komunitami. Ženy převažují především ve skupinách imigrantů z Polska, Ukrajiny, Moldavska, Rumunska, Peru, Ekvádoru a Filipín. Mužská populace převažuje v komunitách Senegal, Egypta, Bangladéše, Pákistánu, Tuniska, Indie, Maroka, Ghany, Srí Lanky, Albánie a Číny. Mezi imigranty ze zemí afrického kontinentu tedy převažují muži. Genderové rozdíly mezi jednotlivými komunitami imigrantů jsou způsobeny především charakterem odvětví, v nichž jsou přistěhovalci ekonomicky aktivní (Di Muzio, 2012, s. 6).

Zkoumáme-li podrobněji teritoriální rozmístění imigrantů na italském území, zjistíme, že většina z nich se usazuje v regionech severní (61,3 %) a střední (25,2 %) Itálie (ISTAT, 2013, s. 6). Pouhých 13,5 % míří do jižních regionů. Regiony s největším počtem imigrantů jsou Lombardie a Lazio, jejichž hlavní města Milán a Řím přitahují největší počet z nich. Pokud se namísto absolutních čísel soustředíme na podíl imigrantů na celkové populaci těchto regionů, na prvních příčkách se objeví region Emilia-Romagna, kde imigranti představují 11,3 % všech tamních obyvatel. Následují regiony Lombardie (10,7 %) a Veneto (10,2 %).

Obecně platí, že se imigranti koncentrují především do velkých italských aglomerací. Přesto existuje několik menších měst (zejména v severní Itálii), kde podíl imigrantů na jejich celkové populaci představuje až 33 % (Di Muzio, 2012, s. 6). To do určité míry odráží ekonomickou charakteristiku jednotlivých regionů s ohledem na rozmístění menších a středních firem. Teritoriální distribuce se liší také mezi jednotlivými komunitami. Albánci se koncentrují do oblasti Apulie. Většinu imigrantů regionu Emilia-Romagna tvoří Maročané. Tunisané převažují na Sicílii, kde se ekonomicky uplatňují v rybolovu. Číňané jsou převážně v regionech severu a středu země, v průmyslových a zpracovatelských oblastech. Teritoriální distribuce značně odráží situaci na trhu práce, který je rozčleněn s ohledem na gender a etnicitu imigrantů a který je udržován díky migračním proudům.



**Obr. 7:** Podíl imigrantů na celkové populaci italských obcí (1. 1. 2013)

Zdroj: ISTAT, 2013, upraveno

## 6.2.4 MALTA

Přiblížení specifických motivů migrace na Maltu a složení imigrantů je v porovnání s ostatními státy zkoumanými v této práci značně problematické z důvodu chybějících relevantních dat. Informace týkající územní distribuce imigrantů jsou již dostupnější, v souvislosti s malou územní rozlohou Malty ovšem tento údaj není příliš významný.

Jak uvádí NSO Malta (2007), podle populačního sčítání z roku 2005 bylo mezi imigranty na Maltě nejvíce Britů (4 713 osob), Italů (585), Němců (618) a Libyjců (493). Z genderového hlediska mezi imigranty v tomto roce mírně převažovali muži (52,9 %) a jejich průměrný věk byl 39,5 let. Co se týče geografického rozmístění, nejvíce imigrantů bylo soustředěno do distriktu Northern Harbour a dále do jihovýchodního a severního distriktu. Územní distribuci imigrantů v italských distriktech mezi lety 2006 a 2010 přibližuje tab. 8.

**Tab. 8:** Územní distribuce imigrantů v italských distriktech (2006–2010)

Distrikt	2006	2007	2008	2009	2010
Southern Harbour	931	940	1 358	80 078	79 943
Northern Harbour	5 676	6 594	7 641	98 147	96 087
Jihovýchodní distrikt	1 166	1 294	1 936	57 178	57 431
Západní distrikt	942	991	1 149	49 556	48 244
Severní distrikt	3 775	4 181	4 525	53 509	53 937
Gozo a Comino	1 387	1 460	1 528	29 878	29 838
Celkem	13 877	15 460	18 137	368 346	365 480

*Zdroj: NSO Malta, 2014*

Tab. 9 poskytuje přehled nejčastějších zemí původu nelegálních imigrantů připlouvajících na Maltu po moři v roce 2012. Z tabulky je patrné, že téměř všichni nelegální imigranti pocházeli z Afriky, přičemž 65,2 % z nich bylo somálské národnosti a 24,1 % osob byli příslušníci státu Eritrea (NSO Malta, 2014). Z celkového počtu nelegálních imigrantů, kteří byli v roce 2012 na území Malty zadrženi, pocházelo 91,1 % z Afriky (NSO Malta, 2013, s. 1).

**Tab. 9:** Země původu nelegálních imigrantů připlouvajících na Maltu po moři (2012)

<b>Země původu</b>	<b>Počet imigrantů</b>	<b>Podíl na celkovém počtu imigrantů (%)</b>
<b>Afrika</b>	<b>1 863</b>	<b>98,6</b>
Egypt	52	2,8
Eritrea	455	24,1
Etiopie	21	1,1
Niger	4	0,2
Nigérie	79	4,2
Senegal	4	0,2
Somálsko	1 233	65,2
Súdán	7	0,4
Ostatní africké státy	8	0,4
<b>Asie</b>	<b>27</b>	<b>1,4</b>
Pákistán	23	1,2
Ostatní asijské státy	4	0,2
<b>Celkem</b>	<b>1 890</b>	<b>100,0</b>

*Zdroj: NSO Malta, 2014, upraveno*

## 7 IMIGRAČNÍ POLITIKY

Imigrační politika představuje dílčí součást populační politiky. Jak uvádí Pavlík a Kalibová (2005, s. 107), „většina zemí reguluje příliv cizích státních příslušníků imigračními zákony“. Tyto zákony většinou umožňují pouze výběrovou (neboli selektivní) imigraci. To znamená, že „povolení k pobytu je poskytováno pouze osobám s určitými charakteristikami“. Autoři dodávají, že v „některých zemích je zaveden systém kvót, který pevně stanovuje počty imigrantů podle jejich země původu“.

Regulace mezinárodních migračních pohybů se týká celé řady aktérů. V posledních několika letech se jedná především o vládní instituce a mezinárodní organizace, které spolu kvůli komplexní povaze migračních toků musí úzce spolupracovat (Anheier, Juergensmeyer, 2012).

### 7.1 POLITIKY ZAMĚŘENÉ NA EKONOMICKOU MIGRACI

Imigrační politiky jsou ve většině sledovaných jihoevropských států v porovnání s ostatními regiony Evropy poměrně novou oblastí zájmu. Většina v současnosti platných imigračních strategií reaguje především na otázky spojené s ekonomickou migrací. Tato skutečnost odráží současnou podobu imigračních toků směřujících do sledovaných států, jež jsou motivovány převážně ekonomicky. Dalším významným faktorem napomáhajícím rozvoji imigračních politik v ekonomické oblasti je existence poptávky po zahraniční pracovní síle a z ní plynoucí nutnosti regulovat legální imigrační toky.

#### 7.1.1 PORTUGALSKO

V Portugalsku jsou stále patrné tradiční ekonomické vazby na bývalé kolonie (Public Policy Institute, 2002; SEF, 2008, s. 3, 4; Reis Oliveira, 2008). Od poloviny 80. let až do konce do konce 90. let bylo možné pozorovat neutuchající poptávku po vysoce kvalifikované pracovní síle (Peixoto, Sabino, 2009). Od roku 2002 byla skladba imigrantů z různých kontinentů velmi diverzifikovaná a pozornost byla soustředěna na přilákání nízce kvalifikovaných pracovníků pro rychle se rozvíjející stavební průmysl. Afričané v tomto období zastávali především nízce kvalifikované práce a zákon jim umožňoval mnohé výhody.

V souvislosti s výše uvedeným vývojem tak Portugalsko podle CFR (2013) vyjádřilo potřebu zavedení realistické imigrační politiky, která by vzala v úvahu v posledních letech sílící potřebu ekonomické migrace a zároveň by byla v souladu s požadavky EU, zaměřenými především na oblast omezení neregulární imigrace a podpory imigrace regulární SEF (2008, s. 17).

Prvním významnějším počinem kombinujícím zmíněné faktory byl imigrační zákon č. 23/2007, který reagoval na aktuální potřeby trhu a upravoval podmínky pro vstup, pobyt, opuštění a vyhoštění ze země (ACIDI, 2008; SEF, 2008, s. 4). Ještě před tím ovšem došlo na území Portugalska k zavedení kvót pro pracovní imigraci. Podmínky jejich využití byly právně ukotveny v tzv. zmocňovacím zákoně (*Decreto Regulamentar*) č. 6/2004, kterým vláda ve spolupráci s městy a regiony stanovila maximální roční limit pro příliv pracovních imigrantů (SEF, 2008, s. 22). Zákon určil také ekonomická a sociální kritéria určující potřebu imigrace a kapacity každého regionu pro absorpci imigrantů. Zároveň obsahoval seznam pracovních pozic, které se nepodařilo obsadit domácí pracovní silou, případně dalšími občany EU a občany zemí, s nimiž má EU uzavřeny dohody o pracovní imigraci (ACIDI, 2008, s. 20, 21).

Výsledky fungování systému kvót jsou ovšem v Portugalsku podle SEF (2010, s. 30), či Peixoto a Sabino (2009, s. 37) zklamáním. Autoři v souvislosti s neúspěchem hovoří především o neefektivitě systému, nežádoucím nárůstu neregulární imigrace, špatně odhadnutým požadavkům v oblasti imigrace, či přílišné byrokracii. Nedostatky v efektivním využívání systému mohou být ilustrovány na situaci v roce 2004. Na základě kvót stanovených pro uvedený rok mohlo být zahraničními pracovníky obsazeno přibližně 8 500 pracovních míst. Počet skutečně vydaných pracovních povolení v tomto roce však byl mnohem nižší, a to pouhých 899. I přesto je systém kvót využíván až do současnosti a pozornost jeho tvůrců se soustřeďuje na možnosti jeho zefektivnění.

Od roku 2007 došlo k výraznému zjednodušení situace přijímání pracovních imigrantů, jelikož přístup na trh práce začal být regulován jediným dokumentem, který kromě vydání pracovní povolení zároveň legitimizoval trvalý či přechodný pobyt na území Portugalska (SEF, 2008, s. 43).



Po roce 2000 ovšem v Portugalsku tak jako v jiných státech nastala ekonomická krize spojená s nárůstem nezaměstnanosti mezi imigranty (Peixoto, Sabino, 2009, s. 22–37). Autoři uvádějí, že ze tří nejpočetnějších skupin imigrantů (Východoevropané, Brazilci, portugalsky mluvící občané bývalých afrických kolonií) jsou nezaměstnaností nejvíce ovlivněni právě Afričané, především pak ženy. V tomto období tak bylo upřednostňováno udělení dočasného jednoletého povolení k pobytu na základě pracovní smlouvy s možností následného obnovení. Po pěti letech bylo možné požádat o udělení trvalého pobytu. Propagována byla nově i cirkulární migrace, která byla v období krize velmi žádoucí (SEF, 2010, s. 22).

### **7.1.2 ŠPANĚLSKO**

Španělská imigrační politika je v rámci EU jedna z nejliberálnějších. Podle CFR (2013) dokonce v minulosti bylo možné pozorovat situace, kdy si např. francouzsky mluvící imigranti jako svou cílovou zemi spíše než Francii vybrali Španělsko. Po dlouhou dobu se přistěhovalcům z bývalých španělských kolonií dostávalo zvláštního zacházení v porovnání s imigranty z ostatních geografických oblastí. V posledních letech si Španělsko stále silněji uvědomuje nutnost využití ekonomického potenciálu imigrantů (více než polovinu své ekonomické produkce připisuje imigrantům) a na evropské úrovni usiluje o přijetí společné evropské imigrační politiky. S výše uvedeným tvrzením souhlasí i autor článku uveřejněného v *The Economist* (2010), který o imigrantech hovoří jako o jednom z hlavních důvodů španělského ekonomického růstu předchozích let.

Podle Aranga (2013, s. 1–3) na imigraci většina Španělů nahlíží z pohledu trhu práce. Ten bylo podle autora možné pozorovat až do roku 2007 zejména díky přílivu nízké a středně kvalifikované pracovní síly v neatraktivních odvětvích ekonomiky. Nutnost ekonomické migrace se tak stala hlavním argumentem vlády pro odůvodnění zavádění velmi liberálních imigračních politik (Arango, 2013, s. 10). V období do roku 2004 bylo podle López-Sala (2013, s. 41) možné pozorovat určitou toleranci neregulérního postavení ekonomických imigrantů ze strany vlády. Následující období se již ale vyznačuje snahou o omezení neregulérní migrace a podpory migrace regulérní.

Ekonomický růst byl založen na rozvoji stavebního průmyslu a cestovního ruchu. Pracovní pozice v těchto odvětvích se domácí pracovní síle jeví jako neatraktivní (López-Sala, 2013, s. 41). Jedním z prvních legislativních opatření zaměřených na regulaci legální ekonomické imigrace tak bylo zavedení systému pracovních kvót podle zákona 1/2005 (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008 s. 6–7). Tento zákon obsahoval přibližný počet stabilních pracovních pozic v jednotlivých hospodářských odvětvích, o které nebyl ze strany domácích zájem a byly tak dostupné pro zahraniční imigranty. Ve stejném období také Španělsko uzavřelo bilaterální dohody o regulaci legálních migračních toků s vybranými státy původu imigrantů (šlo např. Maroko a Senegal) a vydalo nařízení týkající se udělení pobytových a pracovních povolení pro sezónní a dočasné pracovníky. Mezi lety 2000 a 2008 došlo k vytvoření přibližně 5 milionů nových pracovních pozic, z nichž byla téměř polovina obsazena zahraniční pracovní silou (López-Sala, 2013, s. 48).

Od roku 2009 začalo docházet k odlivu imigrantů pobývajících legálně na území Španělska, a to z důvodu ekonomické recese a z ní plynoucí vysoké nezaměstnanosti (The Economist, 2010). Výše zmíněný zdroj uvádí, že v roce 2010 se míra nezaměstnanosti ve Španělsku pohybovala těsně pod hranicí 20 %, ovšem ve skupině imigrantů byla až 30%.

O souvisejících změnách v pracovní sféře imigrační politiky mezi lety 2008 a 2011 pojednává např. López-Sala (2013, 41–56). Podle autorky začaly být nově podporovány aktivity zaměřené na zlepšení uplatnitelnosti nezaměstnaných imigrantů, omezení přílivu nových zahraničních imigrantů (s výjimkou vysoce kvalifikovaných pracovníků na základě vydání tzv. modré karty EU), či podporu jejich dobrovolného návratu. Od roku 2008 také podle autorky došlo k citelnému snížení počtu pracovních nabízených na základě pracovních kvót (z přibližně 27 000 v roce 2003 na 168 v roce 2010).

Podle Aranga (2013, s. 1) se politiky v oblasti ekonomické imigrace pravděpodobně v následujícím období značně změní, jelikož v roce 2011 ve volbách uspěla konzervativní strana PP (*Partido Popular*), která usiluje o výrazné omezení imigrace a kritizuje přechodí vlády za jejich velmi liberální imigrační politiky uplynulých

let. *Partido Popular* v současnosti propaguje podporu tzv. cirkulární migrace a v budoucnu lze očekávat sblížení s politikami ekonomické imigrace navrženými EU.

Rojas (2012, s. 2–28) se domnívá, že situace související s procesem podpory ekonomické imigrace a obecně pozitivním vnímáním zahraniční pracovní síly místními obyvateli je v rámci Evropy výjimečná. Rojas ovšem zároveň upozorňuje, že mnoho imigrantů stále dává přednost neregulárnímu pobytu a práci v zemi, jelikož je velmi jednoduché touto cestou ve Španělsku pobývat a využívat služeb, které jsou neregulárním imigrantům poskytovány (např. vzdělání, zdravotnictví), a které jsou spíše výjimečné. V budoucnu lze podle autora očekávat negativní dopady stávající liberální imigrační politiky a mělo by dojít k jejímu zpřísnění.

### **7.1.3 ITÁLIE**

Motivy imigrantů přicházejících do Itálie jsou tak jako v případě okolních států především ekonomické (Reyneri, 2007, s. 4). Jak uvádějí Pastore a Villosio (2011, s. 3), Itálie se podobně jako Španělsko i přes ekonomickou krizi v posledních několika letech vyznačuje neutuchajícím přílivem imigrantů. To je dáváno do souvislosti s existencí politik zaměřených na podporu legální ekonomické migrace v rámci vybraných odvětví, které i přes výše zmíněnou ekonomickou krizi zůstaly stále relativně otevřené z důvodu přetrvávající poptávky po zahraniční pracovní síle ze strany domácích zaměstnavatelů (Brusa, Papotti, 2011, s. 4).

Značné rozdíly jsou mezi severními a jižními regiony. Zatímco na jihu imigranti pracují převážně v šedé ekonomice, imigranti v severních oblastech Itálie se do pracovního trhu zapojují spíše legální cestou (Calavita, 2006, s. 18). V historii byla poptávka po zahraniční pracovní síle řízena nejen ze strany státu, ale v mnohých sektorech také samotnými domácnostmi a soukromými osobami (Calavita, 2006, s. 30). Tento postup není pro ostatní státy sledované v této práci typický.

Imigrační zákon z roku 1990 (známý jako Martelliho zákon) poprvé zavedl systém kvót (Calavita, 2006, s. 43). Tak jako v okolních státech se jedná o každoroční vládou aktualizovaný seznam pracovních pozic, které je žádoucí obsadit imigranty. Jedná se především práce v sektoru stavebním, cestovním ruchu, zemědělství, pečovatelských a služeb domácnostem (Pastore, Villosio, 2011, s. 6; Abrosini, 2013).

Zákon z roku 1998 navíc poprvé uznal význam pracovní imigrace a poprvé došlo k tvorbě komplexních politik. Mimo jiné se začaly se vydávat kvóty také pro sezónní práce, tj. na období od 20 dnů do 6 měsíců (s možností prodloužení na 9 měsíců). Pokud si během tohoto období imigrant našel stabilní práci, musel naprosto nelogicky území Itálie opustit a následně se vrátit zpět v rámci programu kvót pro dlouhodobé zaměstnání.

Reyneri (2007, s. 4, 5) dodává, že až do roku 1998 se systém kvót nevztahoval na pracovníky v domácnostech a jejich vstup na trh práce nebyl nijak regulován. Od roku 2000 docházelo k citelnému zpřísnění systému kvót, které podle autora mohlo být příčinou stavu, kdy většina imigrantů kvóty ani další legální kanály pro vstup do země nevyužila. Tyto osoby nejprve po nějakou dobu pobývaly v zemi nelegálně s vidinou možnosti budoucí regularizace. Díky ní získali legální postavení a mohli využívat stejných práv jako domácí pracovní síla. Tato práva se vztahovala na oblasti bydlení a přístupu k základním službám, či možnosti sloučení rodin (Ambrosini, 2013).

Systém kvót je v Itálii dlouhodobě kritizován. Děje se tak zejména v jižních regionech, které se vyznačují vysokou nezaměstnaností a z ní plynoucí averze místní populace vůči imigrantům, kteří jsou vnímáni jako konkurence. Kritici autorům systému kvót kromě výše zmíněného vyčítají také neefektivní a příliš složité nastavení pravidel a přílišnou byrokracii.

Ambrosini (2013) dodává, že v obecné rovině je v Itálii patrný rozpor mezi potřebou ekonomického zapojení imigrantů do domácího hospodářství a striktními politikami, které vyznívají silně proti integraci a podpoře imigrantů. V Itálii jsou tedy imigranti vnímáni jako nutnost pro ekonomické přežití, ovšem jejich zapojení do společnosti a z něj plynoucí prevence možných budoucích problémů s imigrací spojených je stále okrajovým tématem.

#### **7.1.4 MALTA**

Tak jako ve většině sousedních států, i na Maltě lze pozorovat poptávku jak po vysoce kvalifikované pracovní síle, tak i po níže či středně kvalifikovaných pracovnících, kteří by zastávali pozice, o které není ze strany domácí pracovní síly zájem. I na Maltě je tak každoročně aktualizován seznam volných pracovních pozic

v neatraktivních odvětvích ekonomiky (především ve stavebním průmyslu), které jsou v daném období imigrantům přístupné. Pracovní povolení jsou tak jako např. v Portugalsku vydávána na období 1 roku s možností následného obnovení (EMN, 2013c, s. 7, 8; Gauci, 2009).

V obecné rovině lze ze strany maltské vlády rozpoznat snahu o plnění požadavků EU a v otázce politik podpory legální ekonomické imigrace není patrná přílišná individualita. Typická je vysoce selektivní povaha imigračních politik. Podle European Parliament a IOM (2008, s. 346–352) Malta v současnosti uplatňuje poměrně restriktivní politiku ekonomické imigrace. Pracovní povolení jsou občanům třetích zemí (tj. zemí mimo EU) vydávána za jasně daných podmínek a jejich získání není tak jednoduché jako např. v případě Španělska. Občan třetí země žádající o práci na Maltě musí splňovat několik klíčových podmínek. V současnosti tak dochází k situaci, kdy jsou na Maltě najímáni především vysoce kvalifikovaní pracovníci. V porovnání s ostatními státy sledovanými v této práci tak mnohem dříve a ve větším rozsahu došlo k omezení možnosti najímání méně kvalifikovaných osob. V souvislosti s existujícími restriktivními politikami ale zároveň roste objem neregulární imigrace.

Kromě výše zmíněných spíše restriktivně zaměřených opatření byly od roku 2011 zaváděny také programy na zlepšení zaměstnanosti a uplatnitelnosti imigrantů pobývajících na Maltě legálně (EMN, 2013c, s. 7, 8). Tyto programy byly provedeny pod záštitou *Employment and Training Corporation*. Organizace AWAS následně začala poskytovat podporu ve stejné oblasti také osobám využívajícím mezinárodní ochrany.

V souvislosti s budoucím vývojem pracovní imigrace na Maltě Gauci (2009) upozorňuje, že vzhledem k demografickým projekcím bude muset vláda tohoto malého ostrovního státu přehodnotit politiky v oblasti ekonomické imigrace tak, aby byl v budoucnu zajištěn dostatečný výkon domácí ekonomiky. Autor maltské představitel kritizuje za postup, kdy se soustředí pouze na témata legální ekonomické imigrace a snaží se přehlížet tu neregulární. Ta je ovšem podle autora neméně důležitá a pro přežití vybraných sektorů ekonomiky dokonce klíčová.

## 7.2 POLITIKY ZAMĚŘENÉ NA NEREGULÉRNÍ IMIGRACI

Neregulární imigrace pro jihoevropské státy představuje poměrně nový problém, který ovšem v současnosti výrazně formuje podobu jejich imigračních politik. Charles A. Kupchan z CFR (2013) tvrdí, že i přes současné tendence omezit příliv neregulárních přistěhovalců budou muset evropské státy na imigraci pohlížet jako na nástroj pro ekonomické přežití. Přestože sílí boj s nelegální imigrací přinesl také tvrdší postihy v oblasti zaměstnávání nelegálních imigrantů, bývalý komisař EU pro spravedlnost Franco Frattini (CFR, 2013) odhaduje, že šedá ekonomika tvoří přibližně 7–16 % z celkového HDP Evropské unie. Z důvodu absence jednotné evropské imigrační politiky se jednotlivé státy EU rozhodly s problémem neregulární imigrace vyrovnat po svém, přičemž pro většinu jihoevropských vlád (s výjimkou Malty) je charakteristické využití regularizačních (legalizačních) programů.

Před samotným přiblížením situace týkající se neregulární migrace je nutné uvést definici neregulárního migranta. IOM (2011, s. 58) tuto osobu definuje jako *cizince, který se z důvodu nepovoleného vstupu, porušení vstupních podmínek nebo překročení doby platnosti pobytového povolení v cílové či tranzitní zemi zdržuje neoprávněně. Uvedená definice zahrnuje mimo jiné osoby, které státní hranici sice překročily legálně, ale na území hostitelské země zůstaly i po vypršení doby platnosti povoleného pobytu, případně zde začaly nelegálně pracovat (další termín používaný pro označení takové osoby je nelegální migrant nebo cizinec v nelegálním postavení).* Jak dále uvádí IOM (2008, s. 58) či Drbohlav (2008, s. 32), *pojem „neregulární migrant“ je vhodnější než „nelegální“, protože termín „nelegalita“ v sobě nese kriminální konotaci a může proto navozovat negativní postoje vůči cizincům a snižovat jejich důstojnost.*

Mnoho autorů, jako např. Drbohlav (2008, s. 32) upozorňuje, že koncept uchopení tématu je problematický, vzhledem k výrazné propojenosti mezi legální a nelegální migrací. Vyspělé státy bojují proti nelegální migraci, ale z mnoha důvodů (např. lidskoprávních, či ekonomických) ji v určité míře tolerují. Jako příklad lze uvést situaci ve Španělsku, kde imigrační zákon používá pojem „registrovaní nelegální

migranti“, kteří jsou registrováni na lokální úrovni, avšak vůči národním strukturám zůstávají i nadále v nelegálním postavení.

Mezi faktory umožňující vznik a existenci neregulérní imigrace v regionu jižní Evropy patří poměrně výrazná poptávka po nekvalifikované zahraniční pracovní síle (Levinson, 2005a; Stürckow, 2012, s. 16–17). Navíc je v tomto regionu rozvinut jeden z největších neformálních sektorů ekonomiky v rámci celé EU (Carfagna, Gabrielli, 2008, s. 2). K výčtu klíčových faktorů lze připojit také přísné podmínky pro legální vstup do země a četné překážky v kontrole neregulérních imigračních toků. Dále se v souvislosti s existencí neregulérní imigrace také hovoří o neefektivně řízené imigrační administrativě, dobře rozvinuté migrační síti a geografické blízkosti zdrojových zemí (Finotelli, Arango, 2011). Výše uvedené skutečnosti objasňují, proč jsou jihoevropské státy pro neregulérní imigranty tolik vyhledávanými zeměmi.

### **7.2.1 REGULARIZAČNÍ PROGRAMY A MECHANISMY**

Na počátku snah o ustavení imigračních politik jihoevropských států byl kladen důraz na kontrolu počtu přistěhovalců a boj s nelegální imigrací, která představuje hlavní problém s migrací v mnohých těchto státech spojený (Kreienbrink, 2008). V současnosti tvoří hlavní pilíř politik cílených na řešení tohoto problému tzv. regularizace<sup>1</sup>. Jak uvádí IOM (2011, s. 77), regularizace je *jakýkoliv postup nebo program, kterým úřady přijímajícího státu umožní cizím státním příslušníkům v neregulérním postavení, aby zůstali legálně v zemi. Tyto postupy zahrnují udělení amnestie (známé jako „legalizace“) cizím státním příslušníkům, kteří po určité době sice pobývali na území nelegálně, ale jinak nejsou shledáni nepřipustnými.*

Podle ICMPD (2007) jsou jihoevropské státy (především pak Itálie, Španělsko, Portugalsko a Řecko) pověstné svým přístupem, kdy na regularizaci pohlíží jako na alternativu k imigrační politice a hojně ji využívají. Děje se tak i přesto, že se stále častěji debatuje o jejich přínosu a o tom, zda jsou hodnotným nástrojem imigračních politik (Brick 2011, s. 1). Nejvyšší počty regularizací je možné pozorovat ve Španělsku a Itálii, výrazně méně potom v Portugalsku (viz tab. 10). V těchto státech již proběhlo

---

<sup>1</sup> V češtině se používá i označení *legalizace*, resp. *legalizace pobytu*; v práci budeme dávat přednost pojmu *regularizace*, protože ta je zpravidla komplexnější (např. zahrnuje i získání pracovního povolení, apod.)

několik vln regularizace, které si ovšem nekladou za cíl zamezit přílivu neregulérních imigrantů v absolutní míře, ale jakožto dílčí ekonomický nástroj jsou součástí širších imigračních politik na omezení neregulérní imigrace a neoficiálních pracovních aktivit těchto imigrantů (Arango, Jachimowicz, 2005, s. 1).

**Tab. 10:** Přehled regularizačních programů ve vybraných jihoevropských státech (1985–2005)

Stát	Rok	Počet žádostí	Počet regularizací	Míra úspěšnosti (%)	Nabízená povolení
<b>Itálie</b>	1986	nezveřejněn	118 700	neznámá	dočasné pracovní
	1990	nezveřejněn	235 000	neznámá	pobyt 2 roky
	1995	256 000	238 000	93	pobyt 1–2 roky
	1998	308 323	193 200	63	dočasné pracovní
	2002	700 000	634 728	91	dočasné 1 rok
<b>Portugalsko</b>	1992-93	80 000	38 364	48	přechodný pobyt
	1996	35 000	31 000	89	přechodný pobyt
	2001	nezveřejněn	170 000	neznámá	přechodný pobyt*
<b>Španělsko</b>	1985	44 000	23 000	52	1 rok práce/pobyt**
	1991	135 393	109 135	81	3 roky pobyt
	1996	25 000	21 300	85	5 let pobyt
	2000	247 598	153 463	62	1 rok práce/pobyt
	2001	350 000	221 083	63	1 rok pobyt
	2005	691 655	565 121	82	1 rok pobyt**

\* možnost obnovení až 4krát, po 5 letech žadatel automaticky obdrží povolení k trvalému pobytu

\*\* obnovitelné

Zdroj: Levinson, 2005; Stürckow, 2012

## 7.2.2 REGULARIZAČNÍ PROGRAMY VE VYBRANÝCH JIHOEVROPSKÝCH STÁTECH

Programy regularizace byly v historii hojně využívány ve třech ze čtyř sledovaných států (v Portugalsku, Španělsku a Itálii). V souvislosti s dostupností dat týkajících se regularizačních programů v jednotlivých státech je nutné zmínit, že španělská vláda již od využívání tohoto nástroje upustila, a proto bylo téma podrobně zpracováno a prozkoumáno množstvím autorů. V Portugalsku a Itálii se v této oblasti naopak jedná o stále probíhající proces, který je v současnosti bez patřičné odezvy u odborné veřejnosti.



### **7.2.2.1 PORTUGALSKO**

Na území Portugalska proběhly vlny regularizace v letech 1992–93, 1996, 2001, 2003, 2004 a 2007, 2010 a 2011 (Peixoto, Sabino, 2009; OECD, 2013). Poslední regularizační program z roku 2011 se týkal přidělení legálního statusu 26 900 osob (OECD, 2013). To představovalo 10% nárůst oproti předchozímu roku. Ve srovnání se Španělskem a Itálií jsou však počty regularizovaných imigrantů zanedbatelné. Podle mnohých kritiků ovšem regularizační programy v Portugalsku nebyly příliš úspěšné, zejména z důvodu přílišné byrokracie a neefektivity institucí. V dlouhodobém horizontu nedošlo ani ke snížení přílivu neregulérních imigrantů (Peixoto, Sabino, 2009).

### **7.2.2.2 ŠPANĚLSKO**

Ve Španělsku bylo možné pozorovat regularizační vlny v letech 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 a 2005 (Levinson, 2005b). První etapy ovšem kromě udělení legálního statusu vybraným imigrantům nijak výrazněji nepřispěly ke snížení přílivu neregulérních imigrantů (Larramona, Sanso-Navarro, 2011, s. 3). Toho se podařilo částečně dosáhnout až díky poslední etapě provedené v roce 2005, jež reagovala na nedokonalosti etap předchozích (Arango, Jachimowicz, 2005, s. 2).

Cíle a kritéria pro fungování regularizačního programu v roce 2005 byly podle Levinson (2005b, s. 5) v porovnání s předchozími čtyřmi vlnami definovány velmi jasně. Byly stanoveny tak, aby došlo k zapojení tzv. černé ekonomiky do oficiálního trhu práce (Larramona, Sanso-Navarro, 2011, s. 3). Důležitým aspektem také bylo, že regularizováni mohli být pouze výdělečně činní imigranti a jejich přihlášení do programu musel zajistit jejich zaměstnavatel (s výjimkou pracovníků v domácnostech pracujících ve více než jedné domácnosti). Přihlášky do programu mohly být podány v období od 7. února do 7. května roku 2005.

Jak uvádí Arango a Jachimowitz (2005, s. 3) či Stürckow (2012, s. 20), program regularizace se vztahoval na zahraniční pracovníky, jež na území Španělska pobývali po dobu delší než šest měsíců a kteří zároveň neměli žádný záznam o trestné činnosti jak na území Španělska, tak v zemi původu. Mezi kritéria také patřila existence příslibu budoucího pracovního poměru v délce alespoň šesti měsíců (v případě zemědělských

prací v délce alespoň tří měsíců). Program se nevztahoval na děti, manžele a manželky žadatelů, studenty, osoby samostatně výdělečně činné či osoby vlastníci pouze povolení k pobytu. Po roce od obdržení legálního statusu mohli imigranti požádat o dočasné znovusjednocení rodiny (týkalo se manželek, manželů a dětí imigrantů). Bylo tedy možné legalizovat pobyt osob, jež nebyly do programu regularizace zahrnuty.

Pokud byl žadatel v programu regularizace úspěšný, bylo mu přiděleno pracovní povolení a povolení k pobytu v délce jednoho roku, které ovšem mohlo být následně prodlouženo (Arango, Jachimowitz, 2005, s. 3; Stürckow, 2012, s. 20). V období posuzování žádosti a tři měsíce poté, byly všechny ostatní žádosti neregulárního imigranta spoje s imigrační tematikou vyřazeny (platilo i pro případ žádosti o trvalý pobyt).

Zároveň s výše zmíněným programem byl podle Arango a Jachimowitz (2005, s. 3) v roce 2005 vytvořen národní seznam zaměstnání, jejichž výkon je obtížné zajistit pracovníky z domácích zdrojů a pro domácí pracovní sílu tak nebyla dostatečně atraktivní. Tento seznam obsahoval pracovní pozice, jako např. pracovníci v domácnostech, kuchaři, řidiči nákladních aut, číšníci a číšnice. S regularizačními opatřeními ve Španělsku fungoval také systém kvót, který umožňoval zisk omezeného množství dočasných tříměsíčních víz, díky nimž se mohli imigranti pokusit najít si zaměstnání v jednom z výše uvedených odvětví.

Celkem bylo v roce 2005 na území Španělska podáno necelých 691 000 žádostí (Larramona, Sanso-Navarro, 2011, s. 3). Z dostupných dat je podle Arango, Jachimowitz (2005, s. 4) patrné, že v počtu podaných žádostí panovaly mezi jednotlivými španělskými regiony značné rozdíly (viz tab. 11). Tyto rozdíly je možné částečně odůvodnit tím, že se imigranti koncentrují do velkých měst, zejména Madridu, Barcelony a Valencie (Stürckow, 2012, s. 20). Dalším možným vysvětlením je, že se neregulární imigranti, respektive neregulární pracovní síla, koncentruje do několika málo hospodářských odvětví (např. stavebnictví, zemědělství, služby a cestovní ruch), jež jsou v rámci španělského území nerovnoměrně rozmístěna.

**Tab. 11:** Počet podaných žádostí o regularizaci ve španělských regionech (2005)

Region	Počet žádostí	Podíl na celkovém počtu žádostí (%)
Andalucía	84 372	12,28
Aragón	18 186	2,65
Asturias	2 776	0,4
Castilla la Mancha	26 608	3,87
Canarias	23 211	3,38
Cantabria	1 947	0,28
Castilla y León	11 420	1,66
<b>Cataluña</b>	<b>138 537</b>	<b>20,16</b>
Ceuta	66	0,01
Extremadura	2 932	0,43
Galicia	6 545	0,95
Islas Baleares	21 308	3,1
La Rioja	6 579	0,96
<b>Madrid</b>	<b>170 784</b>	<b>24,85</b>
Melilla	215	0,03
Murcia	43 732	6,36
Navarra	8 038	1,17
País Vasco	13 171	1,92
<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>106 711</b>	<b>15,53</b>
<b>Celkem</b>	<b>687 138</b>	<b>100,00</b>

Zdroj: Arango, Jachimowitz, 2005

Arango a Jachimowitz (2005, s. 5) dále uvádějí, že na základě dostupných údajů o počtu podaných žádostí mohou příslušné úřady lépe rozpoznat, které regiony jsou nejvíce zasaženy neregulární imigrací a s ní spojenou prací imigrantů na černém trhu. Může tak lépe reagovat na nastalou situaci a soustředit se na práci v těchto oblastech, přičemž pozornost je věnována také regionům s nejnižšími počty podaných žádostí (především Ceuta a Melilla).

Podle Arango a Jachimowicz (2005, s. 4–8) se jednalo o první větší spolupráci španělského Ministerstva vnitra a Ministerstva práce a sociálních věcí v této problematice. V rámci programu byla navázána úzká spolupráce také se zaměstnavateli, odbory, asociacemi imigrantů a poskytovateli sociálních služeb. Díky počtu necelých 700 000 žádostí o regularizaci je program z roku 2005 považován za poměrně úspěšný. Díky nutnosti přihlášení neregulérních pracovníků do programu regularizace svými zaměstnavateli došlo k rozložení administrativní zátěže a sdílení zodpovědnosti za nelegální práci mezi zaměstnanci i zaměstnavatelem. Kritici

programu ovšem upozorňují na skutečnost, že díky existenci velmi přísných požadavků týkajících se povinné dokumentace byli znevýhodněni afričtí imigranti, kteří uprchli ze své vlasti a k oficiálním dokumentům již neměli přístup.

### **7.2.2.3 ITÁLIE**

Na území Itálie byly programy regularizace provedeny v letech 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2006, 2009 a 2012 (Finotelli, Arango, 2011). Většina těchto programů ovšem byla v historii několikrát kritizována lidskoprávními organizacemi (např. Amnesty International, 2012) a následně upravována pro další etapy tak, aby byl kladen důraz nedodržování lidských práv.

Podle Finotelli, Arango (2011) byla nejúspěšnější vlna regularizace z roku 2002. Kladné ohlasy zaznamenala nejen díky vysokému počtu vyřízených žádostí, ale také díky stabilizaci neregulérních imigračních toků v následujících letech. Další regularizační programy již tak úspěšné nebyly, přičemž většina z nich byla silně ovlivněna problémy s narůstající byrokracií.

Zatím poslední vlna regularizace v Itálii proběhla v roce 2012 (The Africa News, 2012). Žádosti bylo možné podat v období od 15. září do 15. října 2012. Žadatelé museli být zaměstnání na plný úvazek. Výjimku tvořily osoby zaměstnané v domácnostech, které pracovaly na částečný úvazek v rozsahu alespoň 20 hodin týdně. Dále museli žadatelé prokázat, že na území Itálie pobývali minimálně od 31. prosince 2012. Tento požadavek si kladl za cíl eliminovat neregulérní imigranty, kteří do Itálie přicestovali po vyhlášení regularizace s cílem jí využít. Tak jako v případě Španělska se do procesu posuzování žádosti museli zapojit i zaměstnavatelé neregulérních imigrantů, kteří se ovšem nesměli v minulosti dopustit kriminální činnosti ani nijak nelegální pracovní sílu zneužívat (např. obchod s lidmi, prostituce, atd.). Kriminální činnosti se nesměl dopustit ani imigrant a zároveň nesměl být ze země vyhoštěn či představovat pro stát bezpečnostní hrozbu. Po zaměstnavateli byla požadována částka 1000 euro za každého regularizovaného zaměstnance, přičemž zaměstnavatel musel navíc doložit, že odvádí daně a sociální odvody. Podle Marasco (2012) se tak zaměstnavatelé vyhnuli finančním postihům za zaměstnávání nelegální

pracovní síly, jež byly nařízeny ze strany EU. Společně s pracovním povolením bylo žadatelům přiděleno i povolení s pobytem.

Podle Carfagna, Gabrielli (2008, s. 10) byla většina italských programů regularizace úspěšná z hlediska dlouhodobého legálního statusu imigrantů, jimž se podařilo povolení k pobytu či práci několikrát po jeho vypršení obnovit.

#### **7.2.2.4 MALTA**

Jak uvádí ICMPD (2007, s. 43), na Maltě v minulých letech neproběhly žádné programy regularizace ani nebyly ustaveny jiné formy regularizačních mechanismů. Proto se dá říci, že se Malta nesnaží o tvorbu politik na řešení otázky neregulární imigrace. Veškerá pozornost se soustřeďuje na oblast azylové politiky.

#### **7.2.3 ROZPORUPLNÉ HODNOCENÍ EFEKTIVITY REGULARIZAČNÍCH PROGRAMŮ**

Podle Levinson (2005a) je ze všech schémat, která státy vytvořily k boji s neregulární imigrací, program regularizace tím nejkontroverznějším. Neexistuje ani jednotný názor na to, jaká kritéria by měla být nastavena.

Propagátoři regularizace podle Brick (2011, s. 2) a Levinson (2005a) hovoří především o jejím významu pro výběr daní, integraci imigrantů, omezení šedé ekonomiky, zamezení zneužívání postavení imigrantů zaměstnavateli, či zisku cenných informací pro tvorbu budoucích imigračních politik.

Odpůrci regularizace poukazují na fakt, že tyto programy odměňují ty, kteří porušili právo, podporují další nelegální imigraci a zatěžují sektor veřejných služeb (zdravotnictví, vzdělání), snižují platy u již dříve špatně placených zaměstnání (Brick, 2011, s. 2; Pinyol, 2010, s. 4). Oponenti v Itálii a ve Španělsku navíc tvrdí, že provedená regularizační opatření přispěla k nárůstu neregulární imigrace v dalších letech (Larramona, Sanso-Navarro, 2011, s. 2). Díky nedostupnosti dat ovšem tato domněnka nemůže být objektivně prokázána.

Kritika se týká také situace, kdy povolení k pobytu či pracovní povolení udělována na základě regularizačních programů jsou pouze dočasné povahy (Sabater, Domingo, 2012). Problém nastává po jejich vypršení. Osoby se opět ocitají v nelegální sféře a často v další vlně regularizace podávají opětovné žádosti nebo se navyšuje

počet neregulérních imigrantů (Finotelli, Arango, 2011). Státy jižní Evropy nejsou na regularizační programy dostatečně připraveny organizačně ani administrativně. Některé státy proto musely požadavky během programu změnit, např. v Portugalsku byla díky neefektivní administrativě schválena pouze malá část žádostí. Mezi další nedostatky v přístupu jihoevropských států lze zařadit nedostatečnou publicitu a malou informovanost imigrantů. V neregulérním sektoru je navíc problém s dokazováním, že je žadatel vhodný pro regularizaci, obtížně se dokazuje délka jeho pobytu, zaměstnání, atd.

Kritici dále uvádějí, že po nabytí legálního postavení mohou být některé osoby náchylné k opětovnému přechodu do neregulérního sektoru díky požadavku na včasné sociální odvody ze strany jejich zaměstnavatele. Na druhou stranu by pro ně mohlo být poměrně jednoduché obnovit pracovní smlouvy a udržet si legální postavení díky silné poptávce po zahraniční pracovní síle.

Výsledky regularizačních opatření mohou být podle Levinson (2005a) zejména v prostředí jižní Evropy neúspěšné. Děje se tak zejména díky faktu, že zaměstnavatelé často dávají přednost vyplácení nižší mzdy nelegálním pracovníkům, z čehož plyne přetrvávající poptávka po nelegální práci a sektor šedé ekonomiky se nedaří jen tak omezit. V minulosti byla regularizační opatření navržena nedokonale a ve srovnání s jinými státy dosáhly jihoevropské země horších výsledků. Především díky tomu, že jihoevropské regularizace v porovnání např. s těmi provedenými v USA či Francii poskytují pouze dočasná povolení a neřeší tak otázku neregulérních imigrantů z dlouhodobého hlediska.

V posledních několika letech je možné pozorovat snahu vlád o omezení velkých regularizačních programů. V budoucnosti by se mělo v souvislosti s regularizací jednat především o výjimečné případy. Přesto bylo v jižní Evropě od roku 2006 do roku 2011 regularizováno 322 500 imigrantů (Stürckow, 2012, s. 24).

Na základě výše uvedených skutečností je patrné, že neregulérní imigrace a zapojení imigrantů do šedé ekonomiky bude v regionu jižní Evropy přetrvávat i nadále. V jakém rozsahu se tak bude dít, ale bude silně ovlivněno úspěšností nově zavedených imigračních opatření a reforem, jež se vztahují k omezení šedé ekonomiky, snížení

byrokratické zátěže a lepšímu přístupu imigrantů k legální práci. Snad se v budoucnu podaří lépe regulovat nelegální imigraci tak, aby se následně jihoevropské státy mohly věnovat spíše procesu integrace imigrantů.

### **7.3 INTEGRAČNÍ POLITIKY**

#### **7.3.1 PORTUGALSKO**

V Portugalsku se integrační politiky začaly výrazněji formovat po roce 1995, kdy byl vyřčen požadavek na vytvoření vládního orgánu, který by se zaměřil výhradně na témata integrace etnických menšin. Jak uvádí Peixoto a Sabino (2009, s. 36), v roce 1996 byl vytvořen Úřad vysokého komisaře pro imigraci a etnické minority (*Alto Comissário para a Imigração e as Minorias Étnicas – ACIME*), který byl v roce 1998 doplněn o Poradní výbor pro imigrační záležitosti (*Conselho Consultivo para Assuntos de Imigração – COCAI*) zaměřený především na podporu meziresortních projektů tolerance, dialogu a solidarity ve vzdělávacím systému (Reis Oliveira, 2008). Projekty podpory integrace imigrantů se podle SEF (2008) zabývala také Komise pro rovnost a proti rasové diskriminaci (*A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial – CIGDR*).

Podle Migration Policy Institute (2002) ve stejném období došlo k přijetí dílčích legislativních opatření na zmírnění nerovností a potlačení diskriminace. Tyto snahy se zaměřily především na oblast bydlení, garanci minimálního příjmu pro rodiny v nouzi a programy multikulturní výchovy. Výše zmíněná opatření ovšem byla zaváděna pouze ve větších městech, především v Lisabonu a jeho okolí. Národní plán pro imigraci, který byl v uvedeném období vytvářen pod záštitou ACIME, obsahoval tři stěžejní oblasti zájmu, jimiž byly poskytování informací imigrantům, zlepšení poskytování veřejných služeb imigrantům a podpora výzkumu zaměřeného na lepší pochopení situace imigrantů ze strany veřejnosti.

V roce 2001 došlo k rozšíření práv, jež byla imigrantům připisována. Jednalo se především o přístup ke zdravotní péči, podporu potomků přistěhovalců, či vzdělávání v jazykové oblasti (Reis Oliveira, 2008). Tak jako i v případě Španělska mohou regulární imigranti v Portugalsku obdržet zdravotní kartu, která držitele opravňuje k využití zdravotní péče. Ta je ovšem poskytována i imigrantům neregulárním za podmínky, že

prokážou pobyt na portugalském území po dobu nejméně 90 dní. Tento systém je ovšem v praxi neefektivní, zejména z důvodu problematického prokazování délky pobytu či strachu imigrantů z nepřiznání regulérního statusu (Peixoto a Sabino, s. 45).

Reis Oliveira (2008, s. 2) zdůrazňuje, že integrační projekty se v Portugalsku netýkají pouze regulérních imigrantů. Portugalská vláda si totiž správně uvědomuje, že neregulérní imigranti patří mezi nejvíce ohrožené skupiny osob a je třeba s nimi také pracovat. Tak jako v případě Španělska lze konstatovat, že v Portugalsku panuje poměrně tolerantní prostředí směrem k imigrantům. To lze zdůvodnit například přetrvávajícími jazykovými a kulturními vazbami na bývalé portugalské kolonie (Peixoto, Sabino, 2009, s. 48).

### **7.3.2 ŠPANĚLSKO**

Přestože otázce sociální integrace imigrantů do španělské společnosti nebyl zpočátku věnován značný prostor, v současnosti je tento aspekt považován za velmi důležitý (Kreienbrink, 2008). Jak uvádí Arango (2013, s. 2–9), Španělsko představuje v rámci Evropy z hlediska integrace a vnímání imigrantů veřejností výjimku. I přes sílící počty imigrantů usazujících se ve Španělsku v posledních několika letech nedošlo v kontrastu s většinou evropských států k vytvoření negativního postoje ze strany vlády ani veřejnosti. Podle Aranga je překvapující především skutečnost, že výše zmíněné charakteristiky přetrvaly i v období ekonomické krize.

Pro Španělsko je podle Jubany, Güell et al. (2011, s. 1–9) charakteristický duální systém řízení integrace, kdy dochází ke spolupráci centrální administrativy s regionální a místní správou. Autorky přibližují vývoj integračních politik ve Španělsku, které od roku 1985 prošly vývojem ve prospěch integrace. Prvním legislativním počinem v této oblasti bylo vytvoření Plánu sociální integrace imigrantů (*Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*) v roce 1994, který ovšem nebyl příliš úspěšný. Ve stejném roce byl odstartován Globální program regulace a koordinace imigrace (*Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería e Inmigración – GRECO*). V tomto období ovšem bylo na imigraci nahlíženo jako na pouze dočasný trend a v kombinaci s nedostatkem finanční podpory bylo problematické dosáhnout efektivních výsledků programu. Toho bylo dosaženo až díky iniciativě z roku 2006 pod záštitou Sekretariátu



pro imigraci a emigraci (*La Secretaría General de Inmigración y Emigración*), která vedla k vytvoření Strategického plánu pro občanství a imigraci (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración – PEI*), který si kladl za cíl podporovat rovnost mezi imigranty a většinovou společností (Policy Network, 2007, s. 83). Plán PEI již byl podpořen potřebnými finančními prostředky. Konkrétně se jednalo o rozpočet 2 005 eur pro období mezi lety 2007 a 2010 a finance byly alokovány na základě počtu imigrantů v jednotlivých regionech Španělska, které je považováno za ojedinělý příklad fungující spolupráce vládních aktérů, nevládních organizací a veřejnosti.

Arango (2013, s. 5) k tomuto výčtu legislativních změn přidává, že v roce 2000 došlo k reformě, která nově přepisuje imigrantům práva na využití zdravotnických služeb, možnost vzdělání a někdy také sociální benefity, jako např. garanci minimálního příjmu pro rodiny v nouzi. Jediným požadavkem pro čerpání těchto je výhod je přihlášení osob v určitém městském obvodu (*padrón municipal*), přičemž není brán zřetel na právní postavení imigranta. Díky této registraci je imigrantům vydána zdravotní karta, která je opravňuje k návštěvě zdravotnických zařízení a jejich potomkům umožní navštěvovat vzdělávací instituce. Jak Arango dále zdůrazňuje, v případě potřeby mohou být ve zdravotnickém zařízení ošetřeni také neregulérní imigranti, kteří zdravotní kartu nevlastní a tato skutečnost nemusí být hlášena policii. Tento přístup je podle autora v rámci Evropy ojedinělý.

Tento poměrně velkorysý model integrace, který byl pro Španělsko po dlouhá léta charakteristický, se ovšem pravděpodobně v příštích letech změní v souvislosti s nástupem vlády strany PP (*Partido Popular*) v roce 2012, která se netají svými plány na zpřísnění imigračních politik (Rojas, 2012, s. 23). Podle Aranga (2013, s. 2–9) již došlo ke zpřísnění např. v oblasti vydávání zdravotních karet, které je nově podmíněno legálním pobytem v příslušném městském obvodu, či příspěvkem do státního sociálního systému. Nově je tak poskytování akutní zdravotní péče neregulérním imigrantům omezeno pouze na nezletilé osoby, těhotné ženy, či osoby bezprostředně ohrožené na životě. Tento postup je ovšem kritizován ze strany některých španělských regionů.

### 7.3.3 ITÁLIE

Přestože Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (*European Foundation for Living and Working Conditions* – Eurofound, 2007, s. 18) uvádí, že snahy o implementaci integračních témat do imigračních politik bylo v Itálii možno pozorovat poprvé v roce 1998, podle Hause (2013) se vláda Itálie nikdy nesnažila o zavádění a propagaci integračních opatření. To je údajně způsobeno přesvědčením Italů, že imigranti v jejich zemi nezůstanou trvale a Itálie pro ně představuje pouze přechodnou destinaci. Caponio a Zincone (2011, s. 3) dodávají, že je ze strany vlády možné pozorovat rozpor mezi ekonomickou přijatelností imigrantů a neochotou podílet se na jejich integraci.

Důvodem neúspěchu integračních politik může být podle Eurofound (2007, s. 18) absence centrálního orgánu v oblasti integrace. Místo toho jsou za integrační opatření zodpovědná jednotlivá ministerstva. Toto institucionální roztříštění v kombinaci s historicky slabou spoluprací mezi jednotlivými italskými institucemi může mít negativní vliv na úspěšnost politik. Neefektivní postupy státu tak často suplují neziskové a náboženské organizace.

Také Di Muzio (2012) uvádí, že Itálii chybí jednotná integrační politika. Přestože existuje několik jednotlivých zákonů, týkajících se sociálního zapojení imigrantů do společnosti, politická vůle směřující k reformě systému je značně oslabena. Do určité míry lze pozorovat pokrok v možnosti využívat vybraná sociální práva (např. v oblastech zaměstnání, zdraví, či vzdělání), stále ovšem přetrvává absence možnosti využít práva politická.

Současný problém představuje zejména neefektivní implementace programů plynoucí z výše zmíněné decentralizace a různé postupy v jednotlivých regionech Itálie. Obecně lze říci, že lepších výsledků dosahují severní italské regiony. Na jihu Itálie, kde jsou imigranti místním obyvatelstvem vnímáni jako konkurence v přístupu ke zdravotním a sociálním službám, je obtížnější zajistit fungování integračních politik (Di Muzio, 2012; Caponio, Zincone, 2011). Přestože díky požadavkům na implementaci právního rámce EU došlo k vylepšení zákona proti diskriminaci, místní politiky podporující rovnost jsou jedny z nejslabších v Evropě. Vláda je v porovnání s ostatními

jihoevropskými státy nečinná především v oblastech volebního práva a reformy systému přidělování občanství (MIPEX, 2011).

Z důvodu ekonomické krize navíc došlo ke změnám a dalšímu zpřísnění mnohých politik a od roku 2009 byl citelně snížen rozpočet pro programy integrace jak na národní, tak i místní úrovni (Caponio, Zincone, 2011). V roce 2011 byly v rámci legislativních změn upraveny podmínky pro přidělení povolení k pobytu. Imigrant, který měl v úmyslu v Itálii pobývat po dobu delší než 1 rok, musel podle zákona 94/2009 podepsat integrační dohodu s italským státem (*Accordo di integrazione*), která byla podmíněna zhodnocením schopnosti integrace založené na několika socioekonomických indikátorech, jako např. znalost italského jazyka a kultury, dosažené vzdělání, profesní kvalifikaci a zaměstnání.

V italské společnosti navíc dlouhodobě panuje antiimigrační nálada a podle Caponio, Zincone (2011, s. 3) projevy rasismu nejsou ničím výjimečným. Děti imigrantů žijí vyloučeny ze společnosti a především imigranti z afrických zemí jsou velmi často diskriminováni na trhu práce (Hause, 2013).

Podle Policy Network (2007, s. 88) bude možné výsledky neexistence efektivních integračních politik pozorovat především v budoucnu u druhé generace usídlených imigrantů. Podle některých autorů by hladšímu průběhu integrace mohl napomoci rychlejší proces získání občanství, který imigrantům poskytne legitimní status a změni jejich reputaci v očích veřejnosti. Itálie má ovšem dlouhodobě jedny z nejprísnejších zákonů v oblasti získání občanství. V případě osob nepocházejících ze zemí EU jej lze získat až po 12 letech trvalého pobytu v zemi. Do budoucna tak bude potřeba přehodnotit stávající systém a soustředit se také na vzdělávání veřejnost v oblasti možných přínosů imigrace.

#### **7.3.4 MALTA**

Mnoho autorů, jako např. Paul Pace (2009, s. 2) poukazuje na skutečnost, že maltská vláda doposud nevyvinula efektivní politiku integrace. V současnosti tak v praxi fungují pouze základní opatření, kdy jsou všem imigrantům (ať už regulérním či neregulérním) přístupné zdravotnické služby a v omezené míře také možnost vzdělání a umožnění vstupu na trh práce. Pace uvádí, že důvodem pro neexistenci integračních

opatření je z velké míry skutečnost, že maltská vláda je přesvědčena, že imigranti nacházející se na území Malty ve většině případů nemají v úmyslu v tomto státě zůstat delší dobu. Absence fungující imigrační politiky je ovšem podle autora velmi riskantní krok.

EMN (2013c, s. 10) dodává, že integračních opatření jsou na základě výše uvedených skutečností zaváděna především nevládním sektorem, přičemž aktivní je zejména organizace AWAS, která nabízí programy integrace pro osoby pod mezinárodní ochranou žijící v uprchlických centrech. Jedná se především o programy v oblastech vzdělání, bydlení, poskytování zdravotnických služeb či uplatnitelnosti na trhu práce. Národní komise pro podporu rovnosti (*National Commission for the Promotion of Equality – NCPE*) se snaží o zvyšování povědomí veřejnosti o rovnoprávnosti a omezení diskriminace a projevů rasismu. Většina ze zavedených programů je financována z Evropského uprchlického fondu a je v souladu se směrnicemi EU (Ministry for Justice and Home affairs, Ministry for the Family and Social Solidarity; 2005).

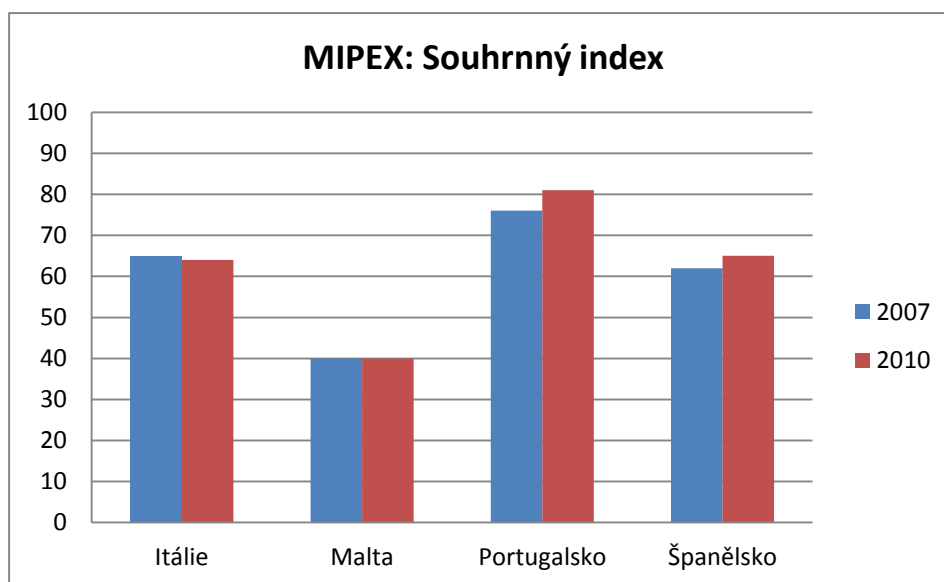
Scicluna (2014) poukazuje na skutečnost, že přestože se v minulosti maltští představitelé vyhýbali otázce integrace imigrantů, je nutné se smířit s realitou, kterou představuje dlouhodobé usazení imigrantů na maltském území. Je třeba, aby byly vytvořeny imigrační politiky, které budou řešit otázku vzdělání, bydlení a zaměstnání komplexním způsobem. Zatím je tato problematika řešena pouze na úrovni uprchlictví. Podle autora navíc velká část maltské populace zaujímá vůči imigrantům negativní postoj, projevující se ignorací, strachem, či projevy rasismu a xenofobie. Proto je nutné veřejnost vzdělávat a upozornit na pozitivní efekty migrace žádoucím např. z hlediska demografie (Ammel Semmache, 2013).

### **7.3.5 SROVNÁNÍ INTEGRAČNÍCH POLITIK NA ZÁKLADĚ *MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX***

K porovnání integračních politik vybraných jihoevropských států lze využít také *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), který ke srovnání využívá 148 indikátorů rozdělených do sedmi tematických oblastí integračních politik (MIPEX, 2014). Výsledky v rámci jednotlivých oblastí jsou znázorněny na škále od 0 do 100, přičemž platí, že čím

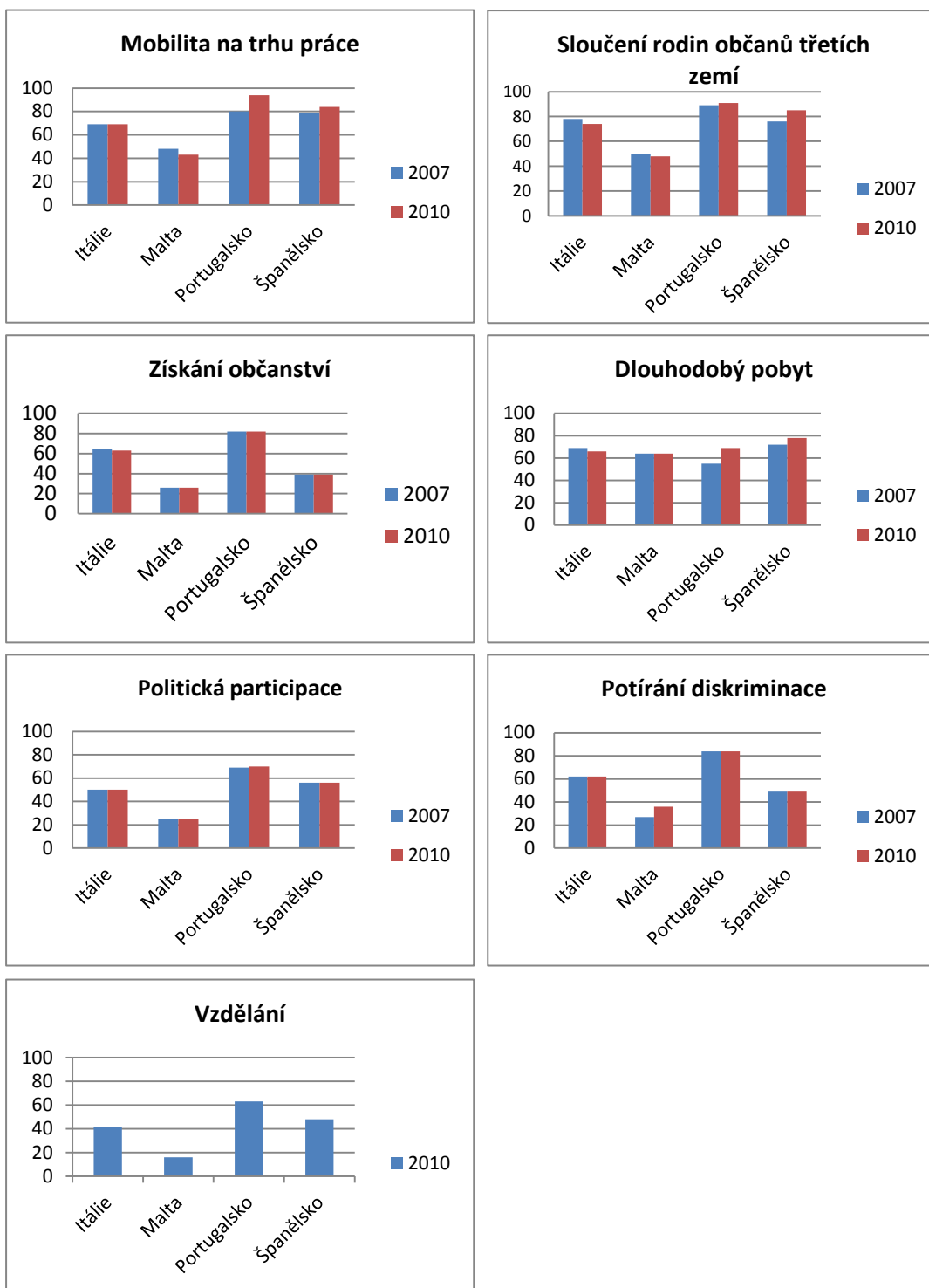
vyšší je hodnota, tím vyšší jsou standardy a lepší výsledky v oblasti rovnoprávnosti imigrantů. Výše zmíněnými oblastmi politik jsou: mobilita na pracovním trhu, možnost sjednocení rodin, vzdělání, politická participace, udělení dlouhodobého pobytu, možnost získání občanství a potírání diskriminace. Výsledná hodnota indexu je přidělena na základě rozboru a hodnocení dostupných právních dokumentů a nařízení platných v letech 2007 (s výjimkou oblasti vzdělání) a 2010 akademiky a odborníky v daných oblastech. MIPEX je součástí širšího projektu *“Integration policies: Who benefits? The development and use of indicators in integration debates”* pod záštitou *Barcelona Centre for International Affairs* a *Migration Policy Group* za využití finančních prostředků Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí.

Srovnání států zkoumaných v této práci na základě souhrnného indexu MIPEX v letech 2007 a 2010 nabízí obr. 8. Hodnoty dílčích indikátorů indexu následně ilustruje obr. 9. U většiny indikátorů lze pozorovat nejvyšší hodnoty indexu u Portugalska, naopak nejnižších hodnot (a nejhorsích výsledků) dosahuje Malta.



**Obr. 8:** MIPEX – Souhrnné hodnoty v letech 2007 a 2010 (nezahrnuje dílčí index vzdělání)

Zdroj: MIPEX, 2014



**Obr. 9:** MIPEX – dílčí hodnoty v letech 2007 (bez indexu vzdělání) a 2010

Zdroj: MIPEX, 2014

## 7.4 NÁVRATOVÁ POLITIKA

Pro mnoho států jsou úkony spojené s navrácením neregulérních imigrantů do země původu spojené s nemalými náklady, které je v současném období ekonomické recese stále obtížnější získat. Proto mnohé země v posledních několika letech zavedly programy asistovaného dobrovolného návratu spojené s následnou reintegrací v zemi původu, které si kladou za cíl snížit počet imigrantů v zemi s vynaložením pokud možno co nejnižších finančních prostředků.

Před samotným přiblížením situace týkající se návratové politiky vybraných jihoevropských států je nutné uvést základní pojmy, které budou v následující části práce využity.

Termínem dobrovolný návrat se podle IOM (2011, s. 34) rozumí *„asistovaný nebo nezávislý návrat do země původu, tranzitní země nebo jiné třetí země na základě svobodné vůle osob, které se navrací zpět“*. Nucený návrat naopak znamená *„povinný návrat jedince do země původu, tranzitní nebo třetí země, a to na základě správního nebo soudního rozhodnutí“* (IOM, 2011, s. 60).

Asistovaný dobrovolný návrat představuje *„administrativní, logistickou, finanční a reintegrační podporu neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, obětí obchodování s lidmi, uvízlých migrantů, kvalifikovaných občanů či jiných migrantů, kteří nemohou nebo nechtějí zůstat v zemi, kde se nacházejí, a dobrovolně se rozhodnou navrátit do země původu* (IOM, 2011, s. 26). Pojem reintegrace se používá pro *„opětné začlenění nebo zapojení člověka do skupiny či procesu, např. imigrantů do společnosti v jejich zemi původu nebo obvyklého bydliště* (IOM, 2011, s. 78).

Většina programů týkajících se návratové politiky ve sledovaných jihoevropských státech je z velké míry financována z Evropského návratového fondu (*European Return Fund*) a za asistence IOM probíhá v souladu s evropskou směrnicí 2008/115/EC. Tato směrnice uvádí pravidla pro návrat neregulérních imigrantů; osob, jimž nebyla přidělena mezinárodní ochrana či návrat mladistvých osob bez doprovodu či zranitelných skupin imigrantů. Důraz je kladen na podporu dobrovolného návratu, přičemž varianta asistovaného dobrovolného návratu je většinou aktérů považována za dlouhodobě udržitelnou. Většina sledovaných států se také snaží o uzavření

bilaterálních dohod se státy původu imigrantů vedoucích k podpoře jejich dobrovolného návratu výměnou za finanční podporu politik opětovné integrace v těchto státech.

#### **7.4.1 PORTUGALSKO**

Postupy v oblasti reintegrace navracených migrantů v Portugalsku v současnosti nejsou právně zakotveny (Podle Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE; 2012, s. 135). V této souvislosti je ovšem nutné podotknout, že v oblasti asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace migrantů v zemi původu spolupracuje Portugalsko již od roku 1997 s místní pobočkou IOM, přičemž od roku 2001 jde o spolupráci oficiální (IOM, 2013). Samotná tematika dobrovolného návratu je navíc součástí právního rámce týkajícího se pobytu cizinců na území Portugalska.

Z dostupných údajů je patrné, že mezi lety 1997 a 2008 bylo v rámci výše zmíněných projektů podpořeno zhruba 2 400 osob ze 48 zemí světa. Počet osob, které byly ochotny se dobrovolně vrátit do země původu po přelomu milénia, strmě narostl, především z důvodu ekonomické krize v Portugalsku (Goracci, Bronzin, 2009, s. 275).

Projektem, který na tento trend reagoval a byl cílen na podporu asistovaného dobrovolného návratu, byl projekt SuRRIA (*Sustentação do Retorno – Rede de Informação e Aconselhamento*), jež byl vytvořen v roce 2006 ve spolupráci SEF a IOM. Implementován byl v letech 2007 a 2008 a jeho hlavním cílem bylo poskytnout všem zainteresovaným stranám potřebné informace a vytvořit podmínky pro udržitelný systém dobrovolného návratu. Konkrétní výhody, které projekt SuRRIA příjemcům pomoci poskytoval, představovala např. letenka do místa původu, podpora ve výši 50 eur na výlohy během transferu, možnost vzdělání a zvýšení kvalifikace, či finanční podpora pro ekonomické uplatnění v místě původu a hladší průběh reintegrace (ACIDI, 2014).

Jak uvádí Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE (2012, s. 135), mezi lety 2009 a 2010 pokračoval ve spolupráci IOM projekt asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace (*Assisted Voluntary Return and Reintegration*<sup>2</sup>– AVRR), na nějž volně

---

<sup>2</sup> i v portugalských textech se uvádí název projektu důsledně anglicky



navazovaly projekty ARVoRe I, II a III (*Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração*), které byly implementovány mezi lety 2010 až 2013.

Co se týče souhrnného financování projektů, podle dostupných informací bylo přibližně 75 % celkového rozpočtu poskytnuto z Evropského návratového fondu a zbylých 25 % se podařilo zajistit ze státních financí. Finanční náklady na jednotlivé programy byly následující: projekt AVRR 784 059 eur, projekt ARVoRe I 898 520 eur a projekt ARVoRe II 930 281 eur (Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE; 2012, s. 30).

#### **7.4.2 ŠPANĚLSKO**

Současná podoba návratových politik a reintegračních ve Španělsku je zakotvena v cizineckém právu z let 2008, 2000 a 2011 (Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE; 2012, s. 142).

Spanish News Today (2014) mapuje současnou situaci migrantů v blízkosti Ceuty a Melilly, kterým se nepodařilo překročit španělskou hranici, a pobývají v neoficiálních táborech na severu Maroka. Tento zdroj uvádí, že díky zavedení systému dobrovolného návratu se od roku 2005 vrátilo do země původu 4 269 osob. V prvních několika měsících roku 2014 využilo tuto možnost 158 imigrantů, kterým byla poskytnuta finanční podpora ve výši 500 dolarů (přibližně 350 euro) na osobu. Tato finanční podpora (získaná za pomoci Švýcarska, Nizozemska, Belgie, Španělska a podpory Maroka) by měla navráceným imigrantům pomoci začít nový život v zemi původu. Existence tohoto postupu je ovšem silně závislá na financování ze strany vlád a např. v roce 2012 došlo k přerušení postupu v důsledku nedostatku finanční podpory. V roce 2013 Španělská vláda na podporu dobrovolného návratu přispěla částkou 200 000 eur a umožnila tak návrat 247 osob. Udává se, že tento postup je pro španělskou vládu mnohem levnější a snazší volbou v porovnání se situací, kdy je zadrženým neregulérním imigrantům nacházejícím se na území Španělska poskytnuto dočasné přístřeší a následně jsou deportováni letecky či jiným způsobem do země původu. V roce 2013 se migranti dobrovolně vrátili do šestnácti států, přičemž většina z nich mířila do Nigérie, Pobřeží slonoviny, Kamerunu a Guiney.

Jak uvádí Migration Policy (2009) a Plewa (2012), programy dobrovolného návratu se ve Španělsku netýkají pouze neregulérních imigrantů. Některé z nich se zaměřují na podporu dobrovolného návratu osob pobývajících na území Španělska legálně, ovšem ve velmi nepříznivých sociálních podmínkách a velmi často dlouhodobě nezaměstnaných. Těmto osobám je rovněž nabídnut finanční příspěvek, pokud se rozhodnou ze Španělska dobrovolně odcestovat. Programy na podporu dobrovolné repatriace regulérních imigrantů se staly nástrojem, který ve Španělsku od roku 2003 začal nahrazovat dříve hojně využívané a často kontroverzní programy regularizace. Prvním programem dobrovolného návratu byl v roce 2003 program PREVIE (*Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España*), který byl realizován ve spolupráci s IOM. Zaměřil se na osoby žijící na území Španělska legálně po dobu delší než šest měsíců nacházející se ve špatné sociální situaci. Těmto osobám byla poskytnuta letenka do místa původu a finanční příspěvek. Mezi lety 2003 a 2007 se španělské vládě za pomoci IOM podařilo repatriovat 500 migrantů ročně, přičemž tento počet strmě narostl v roce 2008, a to na 1 592 navracených migrantů.

Následkem ekonomické krize v roce 2008 ovšem počet nezaměstnaných imigrantů prudce vzrostl, proto byl program PREVIE nahrazen programem APRE (*Plan de abono anticipado de prestación de extranjeros*) zaměřeným na imigranty pobírající podporu v nezaměstnanosti, jejichž počet narostl z 161 923 v roce 2008 na 363 223 v srpnu 2009 (Migration Policy (2009) a Plewa (2012)). Těm, kteří program APRE využili, byl zdarma poskytnut transport do země původu, příspěvek 50 eur pro přesun do nejbližšího španělského letiště a souhrnná částka podpory v nezaměstnanosti, na kterou by měli nárok, pokud by zůstali na území Španělska (40 % před odjezdem a 60 % po odjezdu). Průměrná výše součtu všech příspěvků činila 9 000 eur na osobu a po dobu dalších tří let se tyto osoby nesměly do Španělska za účelem práce vrátit. V roce 2009 se do programu přihlásilo přibližně 4 000 osob. Výsledky této etapy dobrovolné repatriace poukazují na skutečnost, že většinu z navracených osob (92 %) tvořili migranti z Jižní Ameriky. Maročané a ostatní příslušníci severoafrických zemí se do programu téměř nezapojili. Tento fakt může být způsoben např. silnými rodinnými vazbami Maročanů ve Španělsku, špatnou situací v oblasti práce a bydlení v Maroku, či neochota vzdát se možnosti zasílání remitencí.

Co se týče finančního zajištění výše zmíněných projektů asistovaného dobrovolného návratu, náklady v souhrnné výši 2 970 000 eur byly plně financovány z domácích zdrojů. Humanitární programy zaměřené na ohrožené skupiny imigrantů, jejichž rozpočet činil 3 932 844, obdržely 84 % zdrojů z EU. Zbytek rozpočtu byl pokryt z domácích zdrojů (Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE, 2012, s. 29).

#### **7.4.3 ITÁLIE**

Itálie je podle Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE (2012, s. 110) prvním jihoevropským státem, který v roce 2011 v plném rozsahu implementoval v této práci již dříve zmíněnou směrnici 2008/115/EC týkající se asistovaného dobrovolného návratu migrantů. Tomu předcházelo období, kdy byl dobrovolný návrat ze strany vládních orgánů preferován před návratem nuceným (již od roku 1991) a jednalo se především o osoby, jimž nebylo vyhověno ve věci poskytnutí mezinárodní ochrany. Ty následně v rámci dobrovolného návratu mohly využít výhod spojených s následnou asistovanou reintegrací, která byla ovšem praktikována až od roku 2008.

Co se týče rozsahu minulých i současných projektů asistovaného dobrovolného návratu a s ním spojené reintegrace v zemi původu, ve srovnání s ostatními sledovanými státy jižní Evropy lze pozorovat výrazně vyšší počet projektů, které jsou zároveň tematicky více heterogenní. Tak jako v ostatních výše zkoumaných státech i v Itálii pod záštitou IOM proběhly vlny projektů zaměřených obecně na podporu návratu neregulérních imigrantů nebo osob, jimž byla zamítnuta mezinárodní ochrana.

Podle Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE (2012, s. 110, 111), se jednalo především o projekty PARTIR I, II a III realizované v letech 2009–2011. Kromě těchto projektů ovšem v Itálii ve spolupráci s IOM v roce 2011 proběhla řada doplňujících tematicky zaměřených iniciativ. Patří mezi ně například projekt EMPLOY cílený na problematiku pracovní migrace, program RIVAN I a II zaměřený na státní příslušníky severoafrických států souhlasící s dobrovolným návratem, projekt PARIVUL soustřeďující se na ohrožené skupiny imigrantů, projekt RVA týkající se libyjských občanů souhlasících s dobrovolným návratem, či projekt REMIDA cílící na Maročany s povolením k pobytu v Itálii. Posledně jmenovaný projekt byl jako jediný realizován ve spolupráci s Evropskou komisí.

Financování projektů: Rozpočet PARTIR II 1 400 000 eur, příspěvek EU 80 %. U ostatních projektů pravděpodobně nebyla data o rozpočtech zveřejněna (Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE; 2012, s. 30).

#### **7.4.4 MALTA**

Jak uvádí The Today Public Policy Institute (2008, s. 8), maltské úřady zatím nejsou v porovnání s ostatními státy EU příliš úspěšné v ustavení efektivní návratové politiky (ať už se jedná o návrat asistovaný či vynucený). Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE (2012, s. 123) k tomuto tvrzení dodává, že Malta v současnosti nemá vytvořen fungující právní základ pro spolupráci s africkými státy v otázce reintegrace navracených migrantů, přičemž v případě Malty se jedná především o neúspěšné žadatele o poskytnutí mezinárodní ochrany.

Podle The Today Public Policy Institute (2008, s. 9) či Mainwaring (2012) maltská vláda teprve v roce 2007 spustila pilotní projekt podpory asistovaného dobrovolného návratu neregulérních imigrantů, který byl spolufinancován ze strany EU. Šlo o projekt s názvem DAR, jehož platnost vypršela v roce 2009 a spolupracovalo na něm Ministerstvo zahraničních věcí, ICMPD, SOS Malta a Med Europe (EMN, 2009, s. 14). Finanční prostředky (5 000 amerických dolarů na osobu) byly použity k podpoře migrantů a nastartování jejich ekonomických aktivit v místě původu. Projekt byl implementován ve spolupráci s maltskými nevládními organizacemi (např. SOS Malta) a IOM. Do konce projektu v roce 2009 mělo být navraceno 50 neregulérních imigrantů, kteří pocházeli především z Ghany, Súdánu a Nigérie. Podle plánů by měl být tento projekt následován dalšími navazujícími projekty podobného typu tak, aby docházelo ke snížení nákladů, které by Malta musela vynaložit v souvislosti s pobytem těchto osob na maltském území.

EMN National Contact Point Malta (2013) uvádí, že v roce 2012 proběhl projekt RESTART III, který se soustředil na podporu osob, jež se rozhodly k dobrovolnému návratu do země původu. Podpora se týkala především pomoci s reintegrací do tamní společnosti. V roce 2012 navíc došlo k zahájení spolupráce mezi maltskou vládou a africkými státy podporující dialog v oblasti migrace a rozvoje (*Cooperation between Malta and African Countries to Enhance Migration Dialogue and Development –*

COMAM). Tento projekt, na kterém se podílí IOM, Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo pro domácí záležitosti, si klade za cíl posílit diplomatické vztahy a administrativní úkony spojené se systémem dobrovolného návratu. Souběžným projektem byla iniciativa s názvem MAREMCA (*Strengthening Malta's Long-term Return Management Capacity Project*) a na něj navazující projekt MAREMCA II. Cílem bylo reagovat na problémy spojené s návratem imigrantů, kteří již nesplňovali podmínky pro legální pobyt na Maltě a navázat hlubší spolupráci se zeměmi původu těchto imigrantů, především pak s Ghanou a Nigérií (ICMPD, 2014; Times o fMalta, 2014; Scicluna, 2014). Projekt byl spravován Ministerstvem pro vnitřní záležitosti a Mezinárodního centra pro rozvoj migrační politiky (*International Centre for Migration Policy Development – ICMPD*).

Malta (2012) o asistovaném dobrovolném návratu hovoří jako o preferovaném trvalém řešení otázky neregulární imigrace a zamítnutých žadatelů o mezinárodní ochranu na Maltě. Zároveň ovšem dodává, že je v současnosti velmi obtížné dosáhnout opravdu dobrovolného návratu za podmínek zajištění bezpečnosti a důstojnosti imigrantů.

Podle Mainwaring (2012) systém podpory asistovaného dobrovolného návratu na Maltě není příliš úspěšný a v porovnání s ostatními státy je počet navracených neregulárních migrantů v posledních letech poměrně nízký. Autor uvádí, že mezi lety 2004 a 2009 bylo v rámci tohoto programu navraceno celkem 196 osob, přičemž nucený návrat byl ve stejném období nařízen 3 308 osobám. Pisani (2009, s. 7) mezi možné příčiny neúspěchu tohoto typu projektů na Maltě zahrnuje nedůvěru ze strany imigrantů, či skutečnost, že Malta v uvedeném období nebyla cílovým místem migrantů, ale pouze místem přestupním a z tohoto důvodu nebyli ochotni se navrátit. Dále je mezi faktory negativně ovlivňujícími návratové programy zmíněna nedostatečná spolupráce se státy původu imigrantů a špatné socioekonomické podmínky v nich. Zlepšení by podle Pisani (2009, s. 16) mohl přinést projekt IRRiCO, jež od roku 2009 mapuje dostupné informace týkající se návratu a reintegrace a ve spolupráci se zainteresovanými zahraničními institucemi poskytuje osobám uvažujícím o dobrovolném návratu informace týkající se možností vzdělání, zdravotní péče, bydlení a zaměstnání v místě původu.

Výše zmíněné projekty byly spolufinancovány Evropským návratovým fondem. Celkové výše finančních nákladů včetně příspěvků EU pro projekt RESTART I a II činily 753 923 eur. Pro projekt DAR I byl vyčleněn rozpočet 726 787 eur a pro navazující projekt DAR II 581 371 eur (Matrix Inside Ltd, ICMPD a ECRE; 2012, s. 30).

**Tab. 12:** Počet nucených návratů příslušníků třetích zemí (2010–2012)

Stát	2010	2011	2012
Španělsko	nedostupné	21 955	18 863
Itálie	4 329	5 756	5 943
Malta	231	nedostupné	266
Portugalsko	133	690	1 234

Zdroj: EMN, 2013b

**Tab. 13:** Počet dobrovolných návratů příslušníků třetích zemí (2010–2012)

Stát	2010	2011	2012
Španělsko	nedostupné	nedostupné	nedostupné
Itálie	563	422	1 424
Malta	42	nedostupné	39
Portugalsko	559	585	870

Zdroj: EMN, 2013b

**Tab. 14:** Počet návratů příslušníků třetích zemí prostřednictvím programu asistovaného dobrovolného návratu (2010–2012)

Stát	2010	2011	2012
Španělsko	4 488	4 760	2 937
Itálie	323	440	772
Malta	nedostupné	nedostupné	39
Portugalsko	nedostupné	555	562

Zdroj: EMN, 2013b

**Tab. 15:** Počet návratů příslušníků třetích zemí prostřednictvím programu asistovaného dobrovolného návratu (2004–2008)

Stát	2004	2005	2006	2007	2008
Španělsko	1 176	928	958	1 184	1 821
Itálie*	222	222	222	222	222
Malta	nedostupné	nedostupné	1	1	52
Portugalsko	226	321	163	278	347

\* v případě Itálie se jedná o roční průměr v rámci uvedeného období

Zdroj: EMN, 2011

## 8 AZYLOVÁ POLITIKA A PROBLEMATIKA UPRCHLICTVÍ

Mezinárodní organizace pro migraci (IOM, 2011, s. 26) definuje azyl jako „ochranu, kterou stát poskytuje na svém území příslušníkovi třetí země, nebo osobě bez státní příslušnosti, která se ve svém státě původu či trvalého bydliště nemůže zdržovat z oprávněné obavy před jejím pronásledováním pro svoji rasu, národnost, náboženské vyznání, politické přesvědčení či příslušnost k určité společenské vrstvě. Je založen na principu non-refoulement, tedy zákazu navrácení do země původu, a na mezinárodně i vnitrostátně uznaných právech uprchlíků.“

Uprchlíkem se následně rozumí osoba, která se zdržuje mimo svou vlast z důvodů uvedených výše (viz definice azylu) a podle IOM (2011, s. 91) „je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti. (viz čl. 1 písm. a) Úmluvy o právním postavení uprchlíků 1951, ve znění Protokolu z roku 1967)“.

Kromě definice uprchlíka obsažené v Úmluvě o uprchlících existuje také Úmluva Organizace africké jednoty (OAJ) z roku 1969, jež definuje uprchlíky jako „všechny osoby, které jsou nuceny opustit svoji zemi z důvodu vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek v kterékoli části nebo v celé své zemi z důvodu původu nebo národnosti“ (IOM, 2011, s. 91). Pavlík a Kalibová (2005, s. 106) dodávají, že „uprchlík obvykle opouští svou zemi dobrovolně na základě vlastního rozhodnutí, když je vystaven silnému tlaku ze strany vládní moci a v případě setrvání v zemi mu hrozí pronásledování.“

Evropské země tradičně a dlouhodobě poskytují bezpečí pronásledovaným osobám. Ochrana základních lidských práv patří k samotnému jádru evropské identity. V roce 1999 se členské státy EU zavázaly k vytvoření společného evropského azylového systému (Common European Asylum System – CEAS), který by řešil azylovou problematiku na evropské úrovni (UNHCR, 2014). V následujících letech EU přijala řadu důležitých legislativních opatření s cílem harmonizovat rozdílné azylové systémy jednotlivých členských zemí.

Mezi nejdůležitější z nich patří soubor pravidel souhrnně označovaný jako tzv. Dublinský systém. Historicky první stěžejní dokument tohoto systému, tzv. Dublinská úmluva (Dublin convention), vešla v platnost v roce 1997. V letech 2003 a 2013 došlo k revizi této směrnice, přičemž nově vzniklé dokumenty jsou označovány jako tzv. Nařízení Dublin II (Dublin II Regulation), respektive Nařízení Dublin III (Dublin III Regulation). Dublinský systém je označením pro soubor pravidel, podle nichž je určen jeden stát, který meritorně rozhodne o žádosti o azyl (žádosti o mezinárodní ochranu), tj. posoudí, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu, resp. pro přiznání statutu uprchlíka (MVČR, 2010). Podrobněji se Dublinskému systému a jeho implementaci ve státech jižní Evropy věnuje kapitola 9.

I přes existenci těchto směrnic a nařízení jsou však mezi jednotlivými členskými státy stále patrné přetrvávající problémy s implementací společné azylové politiky vedoucí k rozdílům v přístupu k ochraně, šancím a míře přiznávání právního postavení uprchlíka stejně jako v podmínkách přijímání, mezi něž patří například zdravotní péče pro muže, ženy a děti žádající o azyl (UNHCR, 2014).

## **8.1 ROZSAH PROBLEMATIKY UPRCHLICTVÍ A AZYLU**

UNHCR (2013) ve své publikaci *Asylum trends 2012* zveřejnil statistiky podaných žádostí o udělení azylu v Evropě pro rok 2012. Z nich lze vyčíst, že celkový počet žádostí o azyl podaných na území 38 států Evropy činil 355 500 žádostí (jednalo se o 9% nárůst ve srovnání s rokem 2011, kdy bylo podáno 327 600 žádostí). Celých 83 % z těchto žádostí bylo podáno ve 27 státech patřících do Evropské unie. I zde je možné pozorovat 7% nárůst oproti předchozímu roku (277 800 žádostí v roce 2011 a 296 700 žádostí v roce 2012). Shodná data uvádí také agentura FRONTEX (2013).

Ačkoliv celkové počty žádostí podaných na evropském kontinentu se meziročně zvýšily, statistiky pro region jižní Evropy, které uvádí UNHCR (2013, s. 2), naopak poukazují na meziroční úbytek v počtu nově podaných žádostí. Konkrétně se jedná o snížení jejich počtu o 27 % mezi lety 2011 a 2012. V roce 2012 bylo na území států jižní Evropy podáno 48 600 žádostí a jednalo se o druhý nejnižší počet těchto dokumentů během předchozích šesti let. UNHCR udává, že důvodem tohoto poklesu je především fakt, že na území Itálie ve sledovaném období dorazil výrazně menší počet lodí



s uprchlíky, a to zejména díky změně situace ve státech severní Afriky. Státní příslušníci severoafrických zemí v roce 2012 podali celkem 15 700 žádostí o azyl, což znamenalo přibližně poloviční počet ve srovnání s rokem 2011. Meziroční výkyvy v počtech žádostí v jednotlivých regionech Evropy jsou obecně způsobeny dvěma hlavními faktory, jimiž jsou změna politické situace v zemích původu žadatelů a především pak změna stanovených podmínek pro přijetí v cílové zemi.

Tab. 16 uvádí souhrnný počet žádostí o azyl podaných na území Evropy jako celku i v jednotlivých geografických oblastech tohoto kontinentu mezi lety 2008 a 2012. Údaje uvedené v tabulce poukazují na skutečnost, že počty podaných žádostí v regionu jižní Evropy nijak výrazně nepřevyšují množství žádostí podaných v ostatních evropských regionech.

**Tab. 16:** Počet podaných žádostí v Evropě v letech 2008–2012

Region	Počet žádostí o azyl
Severské státy (5)	255 890
Západní Evropa (19)	1 354 370
Jižní Evropa (8)	275 660
Bývalá Jugoslávie (6)	14 380
EU celkem (27)	1 301 380
Evropa celkem (38)	1 900 300

Zdroj: UNHCR (2013)

Tab. 17 nabízí srovnání počtů podaných žádostí o azyl ve všech čtyřech státech jižní Evropy zkoumaných v této práci. Jsou z ní patrné nejen meziroční výkyvy v počtech žádostí v rámci jednoho státu, ale také výrazné rozdíly mezi těmito jihoevropskými státy navzájem.

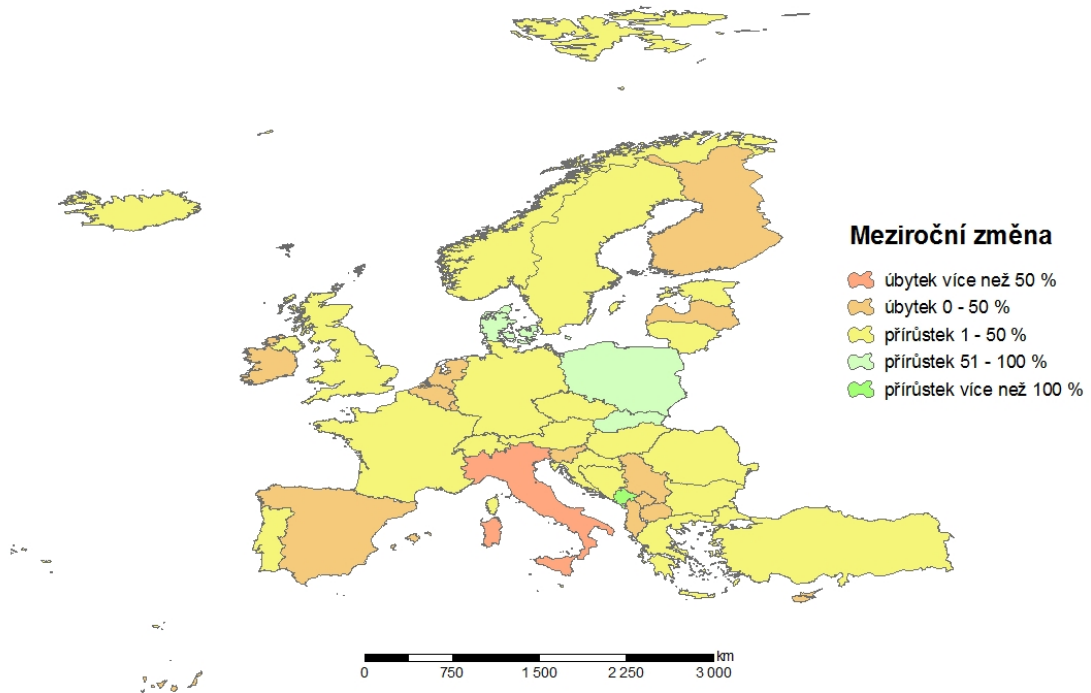
**Tab. 17:** Počet žádostí o azyl ve vybraných státech jižní Evropy (2008-2012)

Země udělení azylu	2008	2009	2010	2011	2012	Celkem	Meziroční změna 2011-2012 (%)
Španělsko	4 520	3 010	2 740	3 410	2 580	16 210	-24
Itálie	30 320	17 600	10 050	34 120	15 710	107 800	-54
Portugalsko	160	140	160	280	300	1 040	7
Malta	2 610	2 390	140	1 860	2 060	9 060	11

Zdroj: UNHCR, 2013

Obr. 10 dále graficky znázorňuje meziroční změny v počtech podaných žádostí na území celé Evropy. Opět z něj lze vyčíst výrazné rozdíly mezi jednotlivými regiony.

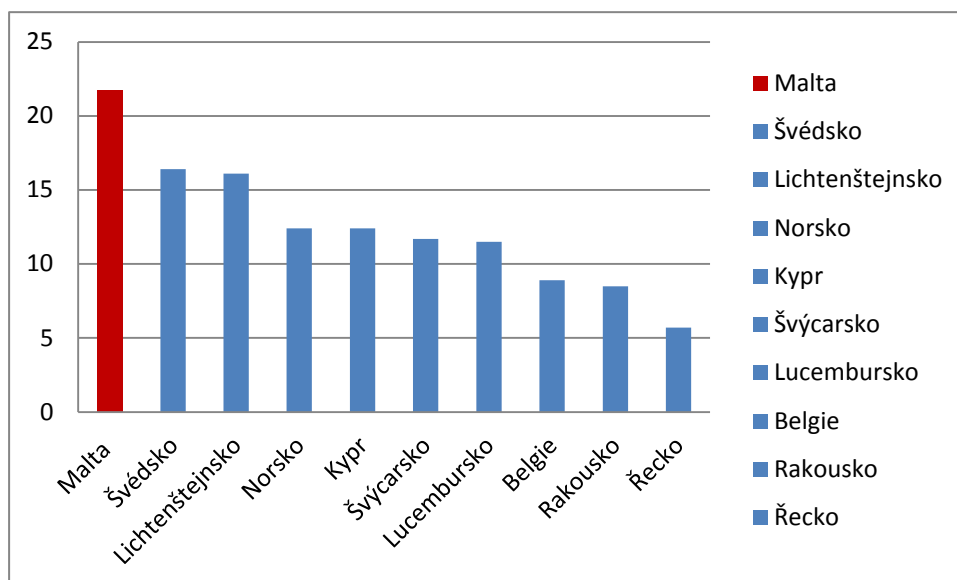
Meziroční změna počtu podaných žádostí o azyl  
v evropských státech mezi lety 2011 - 2012  
(UNHCR, 2013)



**Obr. 10:** Meziroční změny v počtu žádostí o azyl (2011–2012)

Zdroj: UNHCR, 2013

UNHCR (2013, s. 13) nabízí také statistiky množství podaných žádostí v poměru k celkovému počtu obyvatel cílové země. Z tohoto pohledu drží evropské prvenství Malta, která v letech 2008 až 2011 obdržela největší počet žádostí v porovnání s celkovým počtem obyvatel. Konkrétně se jednalo o 21,7 žádostí na 1000 obyvatel (viz obr. 11).



**Obr. 11:** Počet žádostí o azyl na 1000 obyvatel v letech 2008–2012

Zdroj: UNHCR, 2013

K porovnání tohoto ukazatele mezi čtyřmi jihoevropskými státy sledovanými v této práci slouží tab. 18. Z ní je patrné, že pouze pro Maltu může azylové řízení představovat výraznější zátěž. U ostatních sledovaných států je počet podaných žádostí vzhledem k jejich celkové populaci spíše zanedbatelný.

**Tab. 18:** Počet žádostí o azyl na 1000 obyvatel v cílových zemích (2008–2012)

Země udělení azylu	Počet žádostí na 1000 obyvatel
Španělsko	0,4
Itálie	1,8
Malta	21,7
Portugalsko	0,1

Zdroj: UNHCR, 2013

K porovnání míry úspěšnosti žadatelů o azyl na území čtyř států zkoumaných v této práci slouží tab. 19. Data, která uvádí EUROSTAT (2012), poskytují přehled o počtech žádostí, jež byly posouzeny a s konečnou platností kvalifikovány jako úspěšné či neúspěšné již u první instance. Z níže uvedené tabulky lze vyčíst, že nejnižší míru kladného posouzení žádosti vykazuje Španělsko (pouhých 20 %). Naopak nevyšší podíl kladně posouzených žádostí bylo v roce 2012 možné pozorovat na Maltě (90 %) a v Itálii (81 %).

**Tab. 19:** Rozhodnutí o žádostech o azyl (první instance) v roce 2012

Stát	Rozhodnutí celkem	Kladná rozhodnutí			Odmítnuté žádosti	
		Celkem	Status uprchlíka	Doplňková ochrana		Humanitární důvody
Španělsko	2 595	525	230	285	10	2 070
Portugalsko	230	100	15	85	0	130
Itálie	27 290	22 030	2 050	4 495	15 485	5 260
Malta	1 590	1 435	35	1 235	160	155

Zdroj: EUROSTAT, 2012

Z výše uvedených statistik je patrné, že s výjimkou Malty nepředstavuje uprchlictví pro ostatní sledované státy jižní Evropy z hlediska počtu podaných žádostí o azyl nijak výraznou zátěž v porovnání s ostatními regiony Evropy. Především Španělsko a Portugalsko o azylové politice mluví jako o okrajovém tématu z hlediska svých imigračních politik. Zároveň je ovšem nutné připomenout, že téma azylu a uprchlictví je řešeno v rámci Společné evropské azylové politiky a jednotlivé členské státy tak v současnosti nemají výraznější prostor pro individuální úpravu svých vlastních strategií.

## 8.2 VÝVOJ DNEŠNÍ LEGISLATIVY A POSTUPŮ V AZYLOVÉM ŘÍZENÍ

### 8.2.1 PORTUGALSKO

Azylové právo se v Portugalsku (tak jako v dalších státech jižní Evropy) začalo formovat až od 80. let 20. století. Během následujícího období došlo k několika úpravám, poslední z nich byly provedeny v letech 2007 a 2008.

Migration Policy Institute (2002) uvádí, že na přelomu 70. a 80. let 20. století dosáhl počet žádostí o azyl v Portugalsku svého historicky prvního vrcholu (přibližně 1600 žádostí v roce 1980, kdy bylo azylové právo v Portugalsku zavedeno). Tento vysoký počet žádostí je dáván do souvislosti s občanskými válkami a politickým pronásledováním v Angole a Mozambiku. Mezi lety 1992 a 1994 bylo možné pozorovat další vlnu žádostí o azyl, přičemž tentokrát šlo především o žadatele z východoevropských zemí. Většina z těchto žádostí byla odmítnuta a legislativa týkající se podmínek pro přijetí byla zpřísněna. V následujícím období byla skladba žadatelů mnohem rozmanitější, přičemž nejvíce z nich pocházelo ze západoafrických zemí. Meziroční počty žadatelů se stabilizovaly na velmi nízké úrovni a mezi lety 1995 a 2001

patřilo Portugalsko mezi země s nejnižšími počty žadatelů o azyl. Azylové právo bylo upraveno v roce 1998, kdy došlo k rozšíření výčtu situací umožňujících poskytnutí azylu. V tomto roce zároveň vznikla nová instituce zasahující do azylového řízení, již byla Rada Portugalska pro uprchlíky.

V následujících letech došlo k dalším dílčím úpravám imigračních a azylových směrnic tak, aby vyhovovaly požadavkům Evropské unie na vytvoření společné azylové politiky. Jde především o zákon č. 23/2007 (tzv. cizinecký zákon, tj. *Lei de Estrangeiros*), který obsahuje mnohé nezbytné úpravy. Tento zákon pojednává o obecných podmínkách pro vstup, pobyt, opuštění, či vyhoštění z portugalského území. Jak uvádí SEF a EMN (2008, s. 4), hlavní změnou, kterou nová podoba cizineckého zákona přináší, je ustanovení jediného typu pobytových dokumentů, jimiž jsou od roku 2007 pouze povolení k pobytu. V porovnání s předešlými verzemi zákona lze tedy pozorovat poměrně výrazné zpřehlednění situace. Je ovšem nutné podotknout, že tato povolení k pobytu se mohou dále dělit na dvě podskupiny (povolení k pobytu pro podnikatele „*empresários*“ a povolení k pobytu pro vysoce kvalifikované pracovníky). Zákon č. 27/2008 (tzv. azylový zákon, tj. *Lei do asilo*), který upravuje dřívější verzi azylového zákona z roku 1998, vymezuje podmínky a postupy pro udělení azylu a doplňkové ochrany a s tím souvisejícím uznáním statusu uprchlíka (SEF a EMN, 2008, s. 16). Provedené úpravy byly navrženy tak, aby byly v souladu se směrnicemi EU.

Podle azylového zákona z roku 2008 je zaštiťující vládní institucí, pod kterou spadají dílčí orgány zabývající se azylovou problematikou portugalské Ministerstvo vnitra (*Ministro da Administração Interna*). Ministerstvo a jeho dílčí instituce jsou zodpovědné za kontrolu pohybu osob na portugalských hranicích, dohled nad procesem vstupu a pobytu cizích státních příslušníků na svém území, jakožto i na jejich dobrovolné opuštění země či vyhoštění (Governo de Portugal, 2014). Z hlediska implementace politik a právních předpisů spadajících do oblasti imigrace a azylu, je nejdůležitější administrativní jednotkou ministerstva tzv. Pohraniční a cizinecká služba (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF*, 2014). Bezpečnost a kontrolu pohybu osob na území Portugalska souběžně zajišťují i další složky státu. Jak uvádí SEF a EMN (2008), jedná se především o Národní republikánskou gardu (*Guarda Nacional Republicana*), státní policii (*Polícia Segurança Pública*) a námořní policii (*Polícia Marítima*).

Významným strategickým partnerem portugalské vlády v oblastech poskytování azylu a v procesu integrace uprchlíků je Rada Portugalska pro uprchlíky (*O Conselho Português para os Refugiados – CPR*). Jedná se o nevládní neziskovou organizaci, která je partnerem úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (CPR, 2014). Spolupráce CPR se státní správou je patrná například na provozu dočasného pobytového centra pro žadatele o azyl v městě Bobadela poblíž Lisabonu, které je financováno portugalskou vládou (SEF a EMN, 2008, s 12).

V lednu 2014 byl portugalskou vládou uveřejněn návrh na novou podobu azylového zákona. V rámci provedených úprav oproti stávajícímu znění zákona je opět patrná snaha o další harmonizaci azylové politiky se směrnicemi Evropské unie směřující k dalšímu vývoji v zavádění Společné azylové politiky EU. Jak uvádí Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (*European Council on Refugees and Exiles, 2014*), jedná se zejména o úpravu postupů tak, aby byly v souladu s Dublinským protokolem (viz výše) a obecně lze říci, že dojde k dalšímu zpřísnění azylového řízení. K mnoha navrhovaným změnám se negativně staví jak Rada Portugalska pro uprchlíky, tak i další lidskoprávní organizace, např. portugalská pobočka Amnesty International. Výše zmíněné instituce poukazují na přílišné zpřísnění azylového řízení, které žadatele v budoucnosti může vystavit mnohým rizikům a přímo ohrozí jejich práva.

V roce 2012 bylo podle Cizinecké a pohraniční služby (SEF, 2013, s. 48) vyhověno 14 žádostem pro udělení statusu uprchlíka. Zároveň bylo schváleno 95 povolení k pobytu na základě humanitárních důvodů. Většinu takto usazených imigrantů tvořily osoby pocházející z afrických zemí (71 osob), asijských zemí (9) a Ameriky (6). Skladbu deseti nejčastějších zemí původu žadatelů o mezinárodní ochranu v roce 2012 zobrazuje tab. 20.

**Tab. 20:** Země původu žadatelů o azyl v Portugalsku (2012)

Stát	Počet žádostí
Guinea	64
Nigérie	27
Sýrie	20
Guinea-Bissau	19
DR Kongo	18
Bělorusko	15
Srí Lanka	14
Pobřeží slonoviny	11
Somálsko	10
Kolumbie	10

Zdroj: UNHCR, 2013

Portugalsko má v současnosti v porovnání s evropským průměrem mnohem vyšší procento uznaných žádostí. I přes to jsou však počty žadatelů o azyl podaných na portugalském území poměrně zanedbatelné a tento jihoevropský stát není z hlediska azylu ani zdaleka vyhledávaným cílem (de Beer, 2013).

## 8.2.2 ŠPANĚLSKO

Jak uvádí Focus Migration (2008, s. 5–6), azylové právo bylo do španělské ústavy poprvé začleněno v roce 1978 a následně bylo upraveno zákonem z roku 1984. Díky tomu došlo k zakotvení uprchlického statusu v souladu s Ženevskými konvencemi a byly vytvořeny národní směrnice pro oblast azylové problematiky. Díky poměrně mírným požadavkům na přijetí žadatelů o azyl a možnosti udělení azylu z humanitárních důvodů byla v tomto období španělská azylová politika považována za spíše liberální. To se změnilo s reformou azylového práva v roce 1994, přičemž klíčové byly změny ve třech dílčích oblastech. První změnou bylo zrušení dělby procesů na udělování azylu a udělování statusu uprchlíka. Místo toho nadále existoval pouze uprchlický status. Zrušeno bylo také udělování teritoriálního azylu a azyl z humanitárních důvodů byl udělován v mnohem menší míře než dříve. Na druhou stranu ovšem byla uznaným azylantům poskytována větší ochrana přesahující opatření uvedená v Ženevských konvencích. Díky tomu tak bylo žadatelům současně s přiznáním azylu zároveň uděleno také povolení k pobytu a pracovní povolení. Druhá změna přišla v souvislosti s procesem harmonizace azylových politik v rámci EU a týkala se zpřísnění posuzování žádostí o azyl. Díky těmto změnám docházelo k častějšímu vyřazení

chybných či neodůvodněných žádostí z přijímacího procesu. Tato změna byla v souladu s dohodami na evropské úrovni (jednalo se především o Shengenskou a Dublinskou úmluvu). Třetí klíčová změna souvisí s předchozím bodem a týká se řešení situace nastalé bezprostředně po odmítnutí udělení azylu. Předchozí nařízení umožňovala osobě, které nebylo uznáno povolení k azylu, zůstat na španělském území. Toto opatření bylo považováno za jeden z hlavních důvodů, proč si osoby, snažící se dostat do Španělska, jako možnou cestu zvolily podání žádosti o azyl. Nově zavedená směrnice ovšem neúspěšným žadatelům o azyl nařizuje, aby zemi opustili. Tento postup je taktéž v souladu s Ženevskými konvencemi.

Výše uvedené změny lze ilustrovat také na statistických údajích o počtu podaných žádostí v jednotlivých časových obdobích, tak jak je uvádí Focus Migration (2008, s. 5-6). Ve srovnání s ostatními státy EU, nebyl počet azylantů v 80. letech nijak výrazný. Jejich počet (včetně členů jejich rodin) mírně vzrostl mezi lety 1984 a 1989, a to z přibližně 1 100 osob na 4 100 osob. V roce 1990 se jejich počet zdvojnásobil na 8 600 osob a v následujících třech letech narostl na 12 600 azylantů. V souvislosti s výše zmiňovanou reformou azylové politiky v následujících letech jejich počet opět klesl na hodnoty z konce 80. let. V tomto období totiž bylo 60–70 % podaných žádostí zamítnutých. Vyhověno bylo průměrně 3 % žádostí. V následujících letech od roku 2011 na území Španělska dorazilo průměrně 5 500 žadatelů o azyl ročně. Deset nejčastějších zemí původu žadatelů o mezinárodní ochranu v roce 2012 zachycuje tab. 21.

**Tab. 21:** Země původu žadatelů o azyl ve Španělsku (2012)

Stát	Počet žádostí
Sýrie	255
Nigérie	204
Alžírsko	202
Kamerun	121
Pobřeží slonoviny	106
Mali	101
Somálsko	98
Pákistán	88
Palestina	78
DR Kongo	78

Zdroj: UNHCR, 2013



Poslední úprava španělského azylového práva byla provedena v roce 2009 (Dublin Transnational Project a CEAR, 2012). Změny se týkaly především úpravy postupů tak, aby byly v souladu s evropskými směnicemi vztahujícími se na postup při udělování azylu a dalších forem mezinárodní ochrany.

Změny provedené v roce 2009 zahrnovaly také vytvoření nového státního orgánu, který by byl zodpovědný za koordinaci aktivit týkajících azylové problematiky (Dublin Transnational Project a CEAR, 2012). Vznikl tak Úřad pro azylovou problematiku a otázku uprchlictví (*Oficina de Asilo y Refugio – OAR*). Tato instituce je podřízena Ministerstvu vnitra a mezi její úkoly patří např. registrace žádostí o azyl, vedení rozhovorů s žadateli, příprava podkladů pro další orgány činné v následujících fázích posuzování žádosti. OAR má také za úkol umisťovat žadatele o mezinárodní ochranu do přijímacích center na španělském území. Finální posuzování žádosti o azyl má na starosti další státní orgán, kterým je Meziresortní komise pro azyl a uprchlictví (*Comisión Interministerial de Asilo y Refugio*). Tato instituce je taktéž podřízena Ministerstvu vnitra a zahrnuje zástupce ministerstev zahraničí, vnitra, práce, spravedlnosti a imigrace a rovnoprávnosti. Rozhodnutí o udělení či neudělení azylu jsou předložena ministru vnitra.

V souvislosti s azylovým řízením je ovšem nezbytné uvést, že Španělsko nikdy nebylo pro žadatele o azyl výrazně atraktivní zemí. To může pramenit z relativně nízké míry přijetí žádostí o azyl. Díky tomu se pro cizí státní příslušníky stává jednodušší cestou, jak se do Španělska dostat, způsob, kdy tito lidé vstoupí do země nelegálně. Po uplynutí určité doby, kdy ve Španělsku pracují, mohou být totiž legalizováni (Kreienbrink, s. 5–6).

Závěrem lze říci, že přestože je Španělsko díky svým restriktivním kritériím na schválení žádostí terčem kritiky mnoha lidskoprávních organizací, azylová problematika je v případě Španělska pouze okrajovým tématem. Z hlediska celkového objemu imigrace má totiž pouze marginální význam.

### 8.2.3 ITÁLIE

Uprchlictví a azylová problematika je podle Norské organizace pro žadatele o azyl (*Norwegian Organisation for Asylum Seekers – NOAS*, 2011, s. 7) v Itálii poměrně nové téma. Až do roku 1990 byla Itálie otevřena pouze uprchlíkům z dalších evropských zemí, přičemž meziroční počty azylantů nebyly nijak výrazné. V dalších letech již do Itálie přicházeli i žadatelé o azyl z ostatních kontinentů, jejich počty byly ovšem opět malé (meziroční počty žádostí se v letech 1992–1997 pohybovaly v rozmezí mezi 680 a 2 590 žádostmi).

Italská azylová politika tak v souvislosti s historicky nízkými počty uprchlíků prošla výraznějšími změnami až na počátku 21. století, kdy bylo nutné upravit italskou legislativu tak, aby byla v souladu se Společnou evropskou azylovou politikou. Díky tomu byl v platnost uveden zákon týkající se migrace a uprchlictví č. 286/1998, který byl dále modifikován v roce 2002 (EMN, 2012, s. 1). Kromě tohoto zákona bylo schváleno množství dílčích směrnic a nařízení.

Jednou z prvních klíčových změn současné azylové politiky Itálie byla změna organizační struktury. Jak uvádí Focus Migration (2012, s. 10), došlo především ke zrušení Ústřední komise pro uznávání statusu uprchlíka (*Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato*), přičemž tato instituce byla nově nahrazena Národní komisí pro azylové právo (*Commissione nazionale per il diritto di asilo*). Tento nový orgán má decentralizovanou strukturu a skládá se z několika lokálních komisí se sídlem v několika vybraných italských regionech. Jedná se o komise sídlící v Gorizii, Miláně, Římu, Foggii, Syrakusách, Crotone, Trapani, Bari, Casertě, Turíně a Bologni. Tyto komise posuzují žádosti podané na území jejich teritoria a mají zákonnou povinnost vyslechnout žadatele do 30 dnů od podání žádosti, přičemž rozhodnutí o uznání či neuznání žádosti mu musí sdělit během dalších tří dnů.

Jak uvádí EMN (2012, s. 1), hlavním státním orgánem činným v otázkách azylu a uprchlictvím je tak jako v dalších zkoumaných jihoevropských státech Ministerstvo vnitra (*Ministero dell'Interno*), které řídí dalším kontrolním a bezpečnostním složky státu a které v otázkách azylu úzce spolupracuje s Ministerstvem pro mezinárodní spolupráci a integraci (*Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione*).

V roce 2002 byl vytvořen tzv. Systém ochrany žadatelů o azyl a uprchlíků (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR*). Jedná se projekt, na němž spolupracuje italské Ministerstvo vnitra s dalšími subjekty, jimiž jsou Asociace místních samosprávných jednotek (*Associazione Nazionale Comuni Italiani – ANCI*) a množství nevládních neziskových organizací, např. Italská rada pro uprchlíky či Caritas (SPRAR, 2012). Mezi aktivity tohoto uskupení patří především správa přijímacích a pobytových zařízení pro žadatele o azyl na území celého státu, či pomoc s jejich integrací do většinové společnosti. SPRAR je financován z Národního fondu pro azylovou politiku a služby (80 % nákladů) a finančních zdrojů místních samospráv (NOAS, 2011, s. 18).

Jak uvádí TORRE (2012, s. 6), žadatelé o azyl, jež nevyhovují požadavkům na umístění v některém ze středisek pod správou SPRAR, bývají odesláni do jednoho z vládních azylových center pro uprchlíky známým pod zkratkou CARA (*Centri Accoglienza Richiedenti Asilo*). Tato centra fungují od roku 2008 a většina z nich je situována v jižní Itálii, především pak na Sicílii, v Puglii a Calábrii (NOAS, 2011, s. 19).

V dekadě následující od roku 2002 byly podle Focus Migration (2012, s. 10) trendy týkající se žádostí o azyl velmi nejednotné. To je pravděpodobně způsobeno skutečností, že většina uprchlíků a žadatelů o azyl do Itálie dorazila ze severní Afriky po moři. Počty takto migrujících osob se vyznačují meziroční nevyrovnaností, která se odvíjí od nestabilní politické a bezpečnostní situace v severoafrických zemích. Jako příklad lze uvést situaci v roce 2008, kdy z celkového počtu imigrantů dorazilo do Itálie celých 13 % po moři. Z této skupiny osob jich přibližně 75 % požádalo o udělení azylu, přičemž zhruba polovině z nich byla následně přiznána určitá forma ochrany. Snížený počet žádostí o azyl v roce 2010 oproti roku 2009 byl podle NOAS (2011, s. 8) pravděpodobně způsoben především přijetím Smlouvy o přátelství, partnerství a spolupráci (*Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione*) mezi Itálií a Libyí, kterou italský parlament schválil v únoru 2009. Součástí této úmluvy byl i závazek Libye k boji s nelegální migrací spočívající v ustavení opatření, která by migrantům bránila v opuštění libyjských břehů a následné plavbě do Itálie. Ratifikace této úmluvy ovšem vzbudila obavy mezi mnoha lidskoprávními organizacemi. Důvodem těchto obav byl fakt, že správa pobřeží byla vedena Libyí, jež není signatářem Ženevských konvencí.

Statistiky z konce 21. století obecně poukazují na fakt, že počet evropských žadatelů o azyl se snižuje, zatímco každoroční množství žadatelů o azyl z řad afrických států vykazuje nárůst. V roce 2011 obdržely podle UNHCR (2013) italské úřady celkem 37 350 žádostí o udělení azylu. Tři ze čtyř žadatelů pocházeli z Afriky. Šlo především o osoby z Nigérie, Tuniska, Ghany a Mali (viz tab. 22).

**Tab. 22:** Země původu žadatelů o azyl v Itálii (2011)

Stát	Počet žádostí
Nigérie	6 208
Tunisko	4 558
Ghana	3 128
Mali	2 582
Pákistán	2 058
Pobřeží slonoviny	1 938
Bangladéš	1 595
Afghánistán	1 289
Somálsko	1 205
Senegal	775

*Zdroj: UNHCR, 2013*

Ve stejném roce Komise pro azylové právo podle TORRE (2012) kladně vyhověla 40 % z posuzovaných žádostí. Ochrana byla odmítnuta 44 % z nich (ze zbývajících 16 % žádostí nemohlo být 9 % zpětně dohledáno a 7 % mělo jiný výsledek).

V posledních několika letech je ovšem situace týkající se azylu a uprchlictví na území Itálie stále kritičtější. Současná problematická situace přitom není způsobena přítomností uprchlíků na italském území jako takovou (další velké evropské státy vykazují srovnatelné statistiky počtu žadatelů na svém území), jakožto především existencí Společné evropské azylové politiky a z ní plynoucích závazků. V rámci nich představuje pro italskou vládu největší překážku Dublinský systém, který do azylového řízení přinesl změny, které pro Itálii představují obrovskou zátěž. Jedná se zejména o fakt, že podle úmluv Dublinského systému musí žadatel o azyl svou žádost podat výhradně v zemi prvního vstupu na evropský kontinent (Official Journal of the European Union, 2013). S tímto nařízením se Itálie v praxi vyrovnává velice problematicky a je patrné, že na zvýšený přísun uprchlíků nemá dostatečné kapacity. Postupy italských úřadů, které nezvládají nastalou situaci, jsou tak často terčem kritiky

mnohých lidskoprávních organizací (European Voice, 2012). O tématu Společné evropské azylové politiky a jejich dopadů na jihoevropské státy podrobněji pojednává kapitola 9.

#### 8.2.4MALTA

Tak jako pro ostatní státy jižní Evropy, i v případě Malty je azylová politika poměrně novým tématem. Jak uvádí The Today Public Policy Institute (2008, s. 1), Malta jakožto malý ostrovní stát byla nucena začít čelit výraznějším přílivům uprchlíků snažících se na lodích dostat přes její břehy dále do Evropy přibližně od roku 2002. Většina z těchto migrantů pocházela z oblasti Afrického rohu a jejich cesta přes Středozemní moře byla zpravidla započata na libyjském pobřeží. Příliv těchto osob následně výrazně zesílil od roku 2007, kdy Malta vstoupila do evropského Schengenského prostoru (EMN, 2013, s. 1). Podle EMN (2012b, s. 2) bylo v roce 2012 Úřadem komisaře pro uprchlíky zaznamenáno druhé nejvyšší množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu od roku 2001.

Počty žádostí o azyl nejsou v absolutních číslech ve srovnání se zbytkem Evropy nijak výrazné. Jsou-li ovšem dány do souvislosti s údaji o malé rozloze a počtu obyvatel tohoto hustě obydleného ostrova, je patrné, že dopady přílivu uprchlíků jsou na Maltě mnohem závažnější, než se na první pohled může zdát. Jak již bylo zmíněno výše, v počtu žádostí o azyl na 1000 obyvatel drží Malta evropské prvenství. Přehled deseti nejčastějších zemí původu žadatelů o azyl v roce 2012 poskytuje tab. 23.

**Tab. 23:** Země původu žadatelů o azyl na Maltě (2012)

Stát	Počet žádostí
Somálsko	1 249
Eritrea	434
Sýrie	147
Nigérie	66
Libyje	54
Etiopie	38
Pákistán	24
Súdán	6
Srbsko	6
Niger	5

Zdroj: UNHCR, 2013

V roce 2007 na nastalou situaci maltská vláda (The Government of Malta, 2013) zareagovala vytvořením Organizace na podporu sociálního zabezpečení a integraci žadatelů o azyl (*Organisation for the Welfare and Integration of Asylum Seekers*), která je od roku 2009 po provedených úpravách již známá jako Agentura pro podporu sociálního zabezpečení žadatelů o azyl (*Agency for the Welfare of Asylum Seekers*). Kromě výše zmíněné agentury je v otázkách imigrace, uprchlictví a kontroly hranic činné především Ministerstvo vnitra a obrany (*Ministry for Home Affairs and National Security*), pod jehož vedením v oblasti azylové politiky pracují dvě významné dílčí instituce – Úřad komisaře pro uprchlíky (*Office of the Refugee Commissioner*) a Výbor pro žádosti o azyl (*Refugee Appeals Board*).

V otázce azylu a uprchlictví jsou klíčové dva legislativní dokumenty. Prvním z nich je Imigrační zákon (*Immigration Act, Chapter 217 of the Laws of Malta*), jehož první verze byla zveřejněna v roce 1970. Imigrační zákon upravuje postupy týkající se kontroly hranic, nelegálního vstupu, uznávání ilegálních imigrantů, či vydávání povolení k pobytu. Z hlediska azylové problematiky je relevantní především v otázkách úpravy přijímacích podmínek žadatelů. Znění imigračního zákona bylo v průběhu několika posledních let pravidelně upravováno tak, aby odpovídalo směrnicím EU. Co se týče azylové politiky jako takové, stěžejní legislativní dokument představuje uprchlický zákon (*Refugees Act, Capt. 420 of the Laws of Malta*) z roku 2001, jež upravuje národní azylový systém a především rozhodovací procesy v oblasti udělení azylu. Uprchlický zákon je dále doplněn o soubor směrnic týkajících se minimálních standardů pro přijetí žadatelů o azyl (*Reception of Asylum Seekers (Minimum Standards) Regulations*) z roku 2005. Také tyto dokumenty byly tak jako v ostatních výše zmiňovaných státech revidovány tak, aby splňovaly požadavky na zavedení Společné evropské azylové politiky (Global Detention Project, 2014).

The Today Public Policy Institute (2008, s. 2) uvádí, že v současnosti je Malta jediným státem Evropské unie, který praktikuje politiku tzv. automatického zadržení všech nelegálních imigrantů na území Malty bez ohledu na to, zda se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu či nikoliv. Ačkoliv má politika automatického zadržení na Maltě mnoho obhájců poukazujících na její nutnost v současné neudržitelné situaci týkající se rozsahu nelegální imigrace, tyto praktiky se staly terčem kritiky ze strany

lidskoprávních (např. UNHCR, 2013b) a dalších organizací včetně Rady Evropy. Jejich kritika přitom není mířena pouze k samotnému aktu zadržení a nerespektování statutu žadatele o azyl (což představuje závažné porušení mezinárodních dohod a právních norem), ale týká se také podmínek v centrech sloužících k umístění takto zadržených osob (Global Detention Project, 2013).

Tak jako v případě Itálie, i Malta se potýká s problémy způsobenými zavedením Společné evropské azylové politiky a zejména Dublinského systému, kdy doplácí na svou geografickou polohu a fakt, že je jedním z tzv. „nárazníkových států“ Evropy. Často dochází k situacím, kdy místní úřady nedodržují stanovené směrnice, případně díky snahám o jejich dodržení dochází k citelnému snížení úrovně poskytovaných služeb. Maltské úřady se tak stejně jako úřady italské setkávají s kritikou jak už vládních, tak nevládních organizací (viz kapitola 9).

## 9 SPOLEČNÁ EVROPSKÁ AZYLOVÁ POLITIKA A JEJÍ DOPADY NA VYBRANÉ JIHOEVROPSKÉ STÁTY

Evropská unie se v minulosti systematicky snažila o harmonizaci postupů svých členských států v oblasti azylu a uprchlictví. V rámci těchto snah došlo k vytvoření konceptu Společného evropského azylového systému (*Common European Asylum System – CEAS*), jež je závazným nástrojem pro posuzování žádostí o azyl státních příslušníků třetích zemí na území celé EU. Tento systém byl v průběhu několika posledních let upravován tak, aby reagoval na nejnovější trendy v oblasti azylu a uprchlictví. Přesto jeho implementace přináší nemalé množství překážek a komplikací jak pro členské státy (především ty na vnějších hranicích EU), tak i pro samotné žadatele o azyl. Následující řádky se pokusí přiblížit hlavní principy a nástroje CEAS, stejně jako i kritiku k němu směřovanou a praktické dopady na vybrané jihoevropské země.

### 9.1 VÝVOJ SPOLEČNÉHO EVROPSKÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU

Evropská unie se tématem harmonizace azylových politik začala podrobněji zabývat až v 80. a 90. letech 20. století (Mythies, Ramazzotti, 2013). Z hlediska legislativy je Evropská azylová politika mimo jiné založena na dodržování několika klíčových dokumentů z oblasti lidských práv uznávaných po celém světě. Jsou jimi Ženevské konvence, Evropská úmluva o ochraně lidských práv, či Úmluva o právech dítěte (EASO, 2014b). V období posledních 23 let byl nejdůležitějším nástrojem pro aplikaci CEAS tzv. Dublinský systém (Mythies, Ramazzotti, 2013).

Jak uvádí Dublin Transnational Network Project (2013, s. 13), počátky vzniku Dublinského systému jsou datovány k přelomu 80. a 90. let minulého století, kdy se v důsledku schválení Schengenské dohody v roce 1985 musela EU vyrovnávat s nárůstem žádostí o azyl podaných na jejím území. Došlo tak k vytvoření systému pravidel, jež jasně určují, který členský stát je povinen posuzovat konkrétní žádosti. Prvním legislativním počinem tak bylo schválení tzv. Dublinské úmluvy (*Dublin Convention*, celý název v anglickém originále zní *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European*



*Communities*), která byla podepsána v červnu 1990 tehdejšími dvanácti členy EU. Tato úmluva vešla v platnost 1. září 1997.

Dublin Transnational Network Project (2013, s. 14) dále uvádí, že na zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 byly vzneseny požadavky na vytvoření Společného evropského azylového systému (CEAS), jakožto i na další rozvoj dílčích legislativních nástrojů do něj patřících. Podepsáním Amsterodamské smlouvy bylo dohodnuto nahrazení Dublinské úmluvy jiným dokumentem, který by lépe reagoval na tehdejší situaci. Tímto dokumentem bylo tzv. Nařízení Dublin II (*Dublin II Regulation*), které bylo schváleno v roce 2003 a k jehož dodržování se kromě států EU zavázal také Island, Švýcarsko, Norsko a Lichtenštejnsko. Nařízení Dublin II tak v praxi zcela nahradilo Dublinskou úmluvu a tvořilo páteř celého Dublinského systému a CEAS (MV ČR, 2014). Na základě hodnotících zpráv provedených příslušnými orgány EU i kritiky ze strany nevládních organizací byly v rámci Dublinského systému provedeny v současnosti poslední úpravy, které v roce 2013 vyústily ve schválení tzv. Nařízení Dublin III (*Dublin III Regulation*), jež vstoupilo v platnost 1. ledna 2014.

V rámci snah o podporu implementace společného azylového systému EU byla také v roce 2010 (směrnicí EU č. 439/2010) založena nová agentura, jíž je Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (*European Asylum Support Office – EASO*) sídlící v hlavním městě Malty Valletta. Tato agentura si klade za cíl být efektivním nástrojem při rozvoji a zavádění společného evropského azylového systému, podporovat praktickou spolupráci mezi členskými státy a pomáhat jim v plnění jejich závazků na evropské a mezinárodní úrovni (EASO, 2014a). Součástí činnosti EASO by měla být také podpora států, jež jsou v současnosti vystaveny nejsilnějšímu náporu žádostí azyl.

## **9.2 DUBLINSKÝ SYSTÉM**

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, Dublinský systém je označením pro soubor pravidel, podle nichž je určen jeden stát, který meritorně rozhodne o žádosti o azyl (žádosti o mezinárodní ochranu), tj. posoudí, zda žadatel splňuje podmínky o udělení azylu, resp. pro přiznání statutu uprchlíka (MV ČR, 2014).

Jak informuje MV ČR (2014), Dublinský systém má za cíl eliminovat jev nazývaný „*asylum shopping*“, tedy předcházet situacím, kdy cizinci podávají současně či

postupně v několika členských státech žádost o azyl a tyto státy současně či postupně vedou řízení o udělení azylu. Smyslem systému je tedy určit bezprostředně po podání žádosti o azyl pouze jeden členský stát, který bude podanou žádost o azyl posuzovat a ve věci rozhodne. Stanovením jediného členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl se současně zamezí vzniku jevu označovaného jako „*refugee orbit*“. Tedy situace, kdy naopak žádný stát díky aplikaci institutu třetí bezpečné země neuznává svou příslušnost k meritornímu posouzení podané žádosti o azyl. Pro žadatele o azyl Dublinský systém obecně znamená, že má právo na meritorní posouzení žádosti o azyl pouze v jednom členském státě (tzv. „*one-chance-only*“ princip.)

### **Kritéria pro určení členského státu EU příslušného k posuzování žádosti o azyl**

Pro určení státu, který meritorně posoudí žádost o azyl, se využívá níže uvedeného souboru kritérií, která jsou aplikována hierarchicky v pořadí, ve kterém jsou uvedena v aktuálních směrnicih Dublinského systému (Regulation (EU) no. 604/2013). Mezi tato kritéria v současnosti patří zásada rodinné celistvosti, vydávání a povolení víz, nezákonný vstup nebo pobyt na území členského státu EU, zákonný vstup do členského státu a žádost v mezinárodní tranzitní oblasti letiště. Následující řádky poskytují podrobnější popis jednotlivých kritérií tak, jak jsou uvedena v Nařízení rady (ES) 343/2003 (Council Regulation (EC) no. 343/2003) jež bylo v platnosti až do roku 2013.

#### Zásada rodinné celistvosti

Pokud je žadatel o azyl nezletilá osoba bez doprovodu (*unaccompanied minor*), je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém oprávněně pobývá její rodinný příslušník, pokud je to v nejlepším zájmu nezletilého. V případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém nezletilý podal žádost o azyl. Pro zletilé platí, že pokud má žadatel o azyl rodinného příslušníka, kterému je již v některém členském státě přiznáno právní postavení uprchlíka, nebo pokud se žádost této osoby posuzuje, je tento členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí. Kromě toho žádosti o azyl podané současně nebo brzy po sobě několika rodinnými příslušníky mohou být zkoumány společně.

### Vydávání povolení a víz

Pokud je žadatel o azyl držitelem platného povolení k pobytu či víza, stát, jež tento dokument vydal, je povinen posoudit žádost o azyl. Pokud je žadatel o azyl držitelem více než jednoho povolení k pobytu či víza vydaného různými členskými státy EU, povinnost posoudit jeho žádost má stát, jež vydal povolení s nejdelsí platností. Stejně pravidlo platí také, pokud žadatel vlastní jedno nebo více povolení k pobytu, které pozbylo platnosti méně než před dvěma lety, nebo jedno nebo více víz, jejichž platnost vypršela před méně než šesti měsíci za předpokladu, že žadatel o azyl neopustil území EU.

### Nezákonný vstup nebo pobyt na území členského státu EU

V situaci, kdy žadatel o azyl neoprávněně vkročil na území členského státu EU, je tento stát povinen posuzovat žádost o azyl. Tato povinnost přetrvává po dobu 12 měsíců od okamžiku, kdy byly hranice státu ze strany žadatele nelegálně překročeny. Stát je také povinen posuzovat žádost o azyl v případě, že se na jeho území žadatel neoprávněně zdržoval po dobu nejméně 5 měsíců před podáním žádosti. Pokud došlo k situaci, že se žadatel po výše zmíněné časové období zdržoval na území více států EU, je posouzením žádosti pověřen ten stát, na jehož území se žadatel zdržoval jako poslední.

### Zákonný vstup do členského státu

Pokud státní příslušník třetí země podává žádost o azyl v členském státě, ve kterém není podroben vízové povinnosti, je k posouzení žádosti příslušný členský stát, ve kterém byla žádost podána.

### Žádost v mezinárodní tranzitní oblasti letiště

Pokud státní příslušník třetí země podá žádost o azyl v mezinárodní tranzitní oblasti letiště státu EU, je k posouzení žádosti příslušný tento členský stát.

### Výjimky

Pokud nemůže být na základě stanovených kritérií určen žádný členský stát, je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, kterému byla žádost adresována.

Na žádost jiného členského státu může každý členský stát souhlasit s tím, že posoudí žádost o azyl, ke které není příslušný, a to z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.

Členský stát EU, který je dle výše uvedených kritérií zodpovědný za posouzení žádosti o azyl je také povinen žadatele převzít a vyřídit jeho žádost. Pokud se členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, domnívá, že k posouzení žádosti je příslušná jiná země EU, může tento členský stát požádat, aby žádost převzal. Žádost o převzetí nebo o přijetí zpět bude muset poukázat na všechny prvky umožňující dožadovanému členskému státu určit, zda je skutečně příslušný. Pokud dožadovaný stát souhlasí s převzetím dotčené osoby nebo s jejím přijetím zpět, je žadatel uvědomen o odůvodněném rozhodnutí, jímž se oznamuje, že žádost je ve státě, ve kterém byla podána, nepřijatelná, a že je zde povinnost přemístit žadatele o azyl do příslušného členského státu.

Dublin Transnational Project (2014) uvádí, že doba trvání posuzování žádosti se u jednotlivých států a konkrétních případů výrazně liší. Obecně by ovšem tato lhůta u většiny případů neměla přesáhnout 1 rok. Následně žadatel v případě kladného vyřízení žádosti obdrží vyrozumění o přidělení jednoho ze tří typů poskytované mezinárodní ochrany. Jsou jimi běžný azyl (*conventional asylum*), doplňková ochrana a speciální ochrana z humanitárních důvodů. Doplňkovou ochranou se podle IOM (2011, s. 34) rozumí „povolení k pobytu na území státu udělované na základě jeho vnitrostátních právních pravidel či praxe. Doplňková ochrana je další ochranný institut existující vedle azylu jako nižší forma mezinárodní ochrany. Je přiznána osobám, které odůvodněně žádají o mezinárodní ochranu, avšak nespadají pod definici uprchlíka dle Úmluvy na ochranu uprchlíků z roku 1951“.

Pokud došlo k zamítnutí žádosti, je žadatel povinen do 15 dnů od obdržení vyrozumění o této skutečnosti opustit území státu, ve kterém byla žádost podána. Pokud tak neučiní dobrovolně, bude odpovědnými složkami státu k odchodu ze země přinucen, případně hrozí jeho zadržení (Dublin Transnational Project, 2014).

Přepracovaná verze Nařízení Dublin z července roku 2013 (Nařízení Dublin III) si podle ECRE (2014b) klade za cíl zvýšit efektivitu systému, zajistit vyšší standardy služeb pro žadatele o azyl a zahrnuje takové procesní změny, jimiž jsou právo na informace, osobní pohovor, přístup k lékařské péči, tak jako např. i změny v oblasti krizového managementu. Přepracovaná verze se vztahuje pouze na žádosti o azyl podané po 1. lednu 2014.

### **9.3 KRITIKA SPOLEČNÉHO EVROPSKÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU**

Jelikož je přepracovaná verze Nařízení Dublin v platnosti od ledna 2014, výsledky aktivit v rámci opatření v ní zakotvených bude možné hodnotit až za nějaký čas. Již nyní je ovšem patrné, že snahy o aplikaci Nařízení Dublin z předchozích let často situaci přijímajících států i žadatelů o azyl zhoršovaly. Mezi často kritizované nedostatky Dublinského systému lze podle ECRE (2014b) řadit skutečnost, že díky aplikaci nařízení dochází k citelnému zpomalení průběhu azylového řízení, což neřídka vede k tomu, že žadatelé nejsou vyslyšeni. Dalším sporným bodem je nadměrné využívání prostředků k zadržení osob sloužící k vynucení jejich přesunů na základě pravidel v Dublinském systému stanovených. Dále lze uvést kritiku směřující k nucenému rozdělování rodin, odmítnutí možnosti odvolat se vůči nařízenému přesunu do jiné země, či kladení překážek pro integraci žadatelů díky skutečnosti, že jsou často umisťováni do zemí, na něž nejsou žadatelé nijak navázáni. V neposlední řadě bývají nařízení Dublinského systému kritizována za fakt, že vyvíjen silný tlak na státy na vnějších hranicích EU, které jsou ovšem v rámci Evropy jedny z nejméně schopných poskytnout žadatelům potřebnou podporu a ochranu.

Jak uvádí Mythies, Ramazzotti (2013), Dublinský systém se ukázal být silně nespravedlivým mechanismem sdílení azylové zátěže mezi členskými státy EU. V tomto tvrzení nachází podporu také u UNHCR (2006), jež zdůrazňuje, že systém neobsahuje žádný mechanismus k zajištění takové situace, kdy jsou zodpovědnost a povinnosti v azylovém řízení rozděleny spravedlivým způsobem. UNHCR uvádí, že státy, které jsou v tomto směru v souvislosti s nelegálním překročením hranic obzvláště znevýhodněny, jsou státy na vnějších hranicích unie. O Dublinském systému by se tak podle Mythies, Ramazzotti (2013) nemělo hovořit jako o nástroji na sdílení azylové zátěže

(*burdensharing*), ale spíše jako o mechanismu pro přenesení zátěže (*burdenshifting*) do států jižní a východní Evropy, které mají omezenou kapacitu pro příjem a absorpci azylantů.

Dále je systém díky své povaze mnohými nevládními organizacemi kritizován za náchylnost k porušování tzv. principu *non-refoulement*. Tento princip IOM (2011, s. 59) charakterizuje jako „*zásadu mezinárodního uprchlického práva, která státům zakazuje navracet uprchlíky jakýmkoli způsobem do země nebo na území, kde může být ohrožen jejich život či svoboda. Zásada non-refoulement je mnohými autory považována za součást mezinárodního obyčejového práva, podle ostatních autorů zde však nejsou splněny dva základní požadavky pro existenci obyčejové normy.*“

J. Lenart (2012) dodává, že systém ani po několika letech své působnosti nebyl schopen skutečně dosáhnout proklamovaných cílů a podání žádosti o azyl se spíše než systematickému procesu posouzení podobá spíše loterii. Přestože bylo v rámci přijetí Nařízení Dublin III provedeno několik změn reagujících na předchozí kritiku, stále je velká míra zodpovědnosti za osud žadatelů o azyl v rukou periferních států (Mythies, Ramazzotti, 2013).

#### **9.4 DOPADY SPOLEČNÉHO EVROPSKÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU NA VYBRANÉ JIHOEVROPSKÉ STÁTY**

Jak již bylo zmíněno výše, Společný evropský azylový systém je mnohými institucemi i samotnými státy vystaven silné kritice. Pro jihoevropské státy stejně tak jako pro ostatní oblasti na vnějších hranicích EU přináší četné problémy, s nimiž se mnohdy neumějí vyrovnat. Následně jsou tyto státy za svou neschopnost nastalé problémy efektivně řešit kritizovány jak ze strany EU, tak ze strany lidskoprávních organizací.

Státy, které jsou podle dostupných informací politikou CEAS v praxi ovlivněny nejvíce, jsou v současnosti Itálie a Malta. Pro Portugalsko se zdá být přijetí a dodržování pravidel nastavených v rámci společné azylové politiky jako nejméně problematické. To je pravděpodobně způsobeno faktem, že ze všech čtyř sledovaných států čelí Portugalsko nejmenšímu náporu uprchlíků a žadatelů o mezinárodní ochranu a z něj plynoucí menší zátěži spojené s azylovým řízením (de Beer, 2013). Problémy

spojené s otázkou azylu a uprchlictví je možné zaznamenat také ve Španělsku, avšak počty uprchlíků mířících do této jihoevropské země v poslední době klesají a pro Španělsko tak uprchlictví nepředstavuje takový problém, jako například pro již zmíněnou Maltu a Itálii, které volají po změně v nastavení CEAS a spravedlivějším sdílení azylové zátěže (EurActiv, 2013).

Jsou to tedy především Itálie a Malta, jež apelují nejen na EU, ale také na své politické protějšky v severoafrických státech, aby došlo k posílení dohledu nad jejich pobřežními oblastmi a omezení nekontrolovaného přílivu uprchlíků přes Středozemní moře. Děje se tak v souvislosti se stále častějšími tragickými událostmi z posledních několika let, kdy docházelo k utonutí několika desítek až stovek uprchlíků v oblasti Středozemního moře, přičemž tento jev byl citelně zesílen po vypuknutí krize v Libyi. Amnesty International (2014) uvádí, že v roce 2011 zemřelo při cestě z Afriky do Evropy přinejmenším 1500 osob. Dostupné údaje UNHCR (2013b) pro rok 2012 hovoří o přibližně 500 utonulých či pohřešovaných osobách. V říjnu roku 2013 byl zaznamenán jeden z posledních a také nejtragičtějších případů utonutí uprchlíků ve Středozemním moři. U italského ostrova Lampedusa podle odhadů zemřelo přes 360 osob (European Commission, 2013).

V souvislosti se současnými praktikami jihoevropských států při přijímání uprchlíků na své území jsou postupy strážců hranic jihoevropských států kritizovány nejen mnohými lidskoprávními organizacemi, ale například také Evropským dvorem pro lidská práva (Human Rights Watch, 2013; Hasselbach, 2013a), jež často odsuzují postup místních strážců hranic, kteří uprchlíky nekompromisně posílají zpět do Afriky, aniž by bylo objektivně posouzeno, zda mají nárok na podání žádosti o mezinárodní ochranu. V místech původu jsou pak navracené osoby vystaveny nebezpečí, mučení, nelidskému zacházení, či jiným formám ohrožení. Vlády jihoevropských států tak byly varovány, že svým chováním porušují jak nařízení EU, tak i mezinárodní úmluvy. Španělsko kromě důkladné kontroly osob na evropském území také před náporom uprchlíků a nelegálních imigrantů poměrně striktně chrání své enklávy Ceuta a Melilla ležící na severu Afriky, jež jsou klíčovými body pro vstup těchto osob na španělskou půdu. V posledních několika letech se navíc Španělsko snažilo udržet uprchlíky na

africkém kontinentu vybudováním systému oplocení kolem svých enkláv v kombinaci s neustálým monitorováním území infračervenými kamerami.

V souvislosti s těmito událostmi byly stížnosti jihoevropských států alespoň částečně vyslyšeny a Evropská komise (2013) zveřejnila návrh na přepracování podmínek pro žadatele o mezinárodní ochranu, jež by nově mohli svou žádost podat nikoliv až na území státu EU, ale již ze zahraničí. Součástí návrhu je také plán na posílení bezpečnostních složek vybraných států a agentury FRONTEX na moři, jež by za finanční podpory 14 milionů euro ročně mohly efektivněji provádět záchranné operace ve Středozemním moři. Návrh v neposlední řadě vyjadřuje nutnost užší spolupráce s mimoevropskými státy, a to především těmi na severu Afriky. Itálie pak kromě výše zmíněných návrhů volá také po obnovení dřívější bilaterální spolupráce s libyjskými bezpečnostními složkami, což se ovšem v současné nepřehledné situaci jeví jako problematické (EurActiv, 2013).

Nebezpečí, kterému jsou uprchlíci vystaveni v průběhu svého přesunu do výše zmíněných států, však není jediná překážka, která je v cestě za získáním mezinárodní ochrany čeká. Jak poznamenává Schlamp a Peters (2013), ti, kteří nebezpečnou plavbu do Itálie a na Maltu přežijí, musejí projít velmi nepříjemným procesem dokazování, že nejsou nelegálními imigranty, nýbrž oprávněnými žadateli o azyl. Následně jsou umístěni v přijímacích či (v případě Malty) detenčních zařízeních, jež se ve většině případů vyznačují silně nevyhovujícími podmínkami. Někteří uprchlíci nemohou či nejsou schopni vyjádřit, v jaké situaci se nacházejí a zažádat tak o mezinárodní ochranu. Schlamp a Peters (2013) dále uvádí, že např. Itálie nemá kapacity pro umístění a vyřízení žádostí žadatelů o azyl (přestože je podle něj počet 260 uprchlíků na 1 milion obyvatel Itálie poměrně nízký). Podle tohoto zdroje jsou italské instituce schopny pojmout pouze třetinu z nich. Povinnost poskytnout uprchlíkům střechu nad hlavou trvá v Itálii v rozmezí od šesti do deseti měsíců. Následně musí tyto osoby poskytnuté útočiště opustit a ve většině případů se ocitají na ulici.

Jak potvrzuje organizace Human Rights Watch (2013), podmínky v italských přijímacích zařízeních a jejich nedostačující kapacita, jsou natolik závažným problémem, že dokonce v posledních letech např. Německo a Evropský dvůr pro lidská



práva zamítl plánovaný přesun uprchlíků do Itálie na základě pravidel v Nařízení Dublin II. Bylo tak učiněno v zájmu zachování lidských podmínek pro uprchlíky.

Jak uvádí Dublin Transnational Project (2014), ve většině států sledovaných v této práci (Španělsku, Portugalsku a Itálii) jsou všem žadatelům o mezinárodní ochranu během procesu posouzení jejich žádosti poskytována přibližně shodná práva. Jedním z nich je například udělení povolení k přechodnému pobytu, jež je po šesti měsících od data vydání doplněno o povolení pracovní (za předpokladu, že žádost nebyla během těchto šesti měsíců vyřízena). Žadatel o mezinárodní ochranu je tak v zemi přítomen legálně a v souladu se zákonem může v zemi, v níž pobývá, po dobu posuzování své žádosti provozovat výdělečnou činnost. Během výše zmíněného období ovšem žadatel není oprávněn opustit zemi, ve které je jeho žádost posuzována. Dále je žadateli po dobu posuzování poskytnuto přístřeší v jednom z přijímacích center, zároveň může využívat služeb tlumočnicka či právníka (právní poradenství během přijímacího pohovoru je ovšem v Itálii zpoplatněno). Nedílnou součástí práv žadatele je také nárok na poskytnutí lékařské péče, a to přímo v přijímacím zařízení, kde je žadatel umístěn, či v jednom z veřejných lékařských zařízení v oblasti, kde se žadatel nachází. Některé státy kromě výše uvedených práv poskytují žadatelům nárok na doplňkové služby nad jejich rámeček. V případě Španělska se například jedná o možnost školní docházky pro osoby mladší 16 let či sociální podporu, jež je vyplácena jednou měsíčně.

Co se týče práv poskytovaných žadatelům během azylového řízení na Maltě, dochází k jejich značnému omezení díky skutečnosti, že Malta praktikuje politiku tzv. automatického zadržení všech nelegálních imigrantů na území Malty bez ohledu na to, zda se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu či nikoliv.

Z výše uvedených informací je patrné, že Dublinský systém, který je stěžejním pilířem CEAS, pro většinu jihoevropských států představuje spíše prohloubení stávajícího problému než jeho vyřešení. Kriticky se staví také k nezájmu o nastalou situaci ze strany dalších evropských států a poukazují na nespravedlivé sdílení problémů s touto situací spjatých (Deutsche Welle 2013a).

## 9.5 PROJEKT EUREMA JAKO PŘÍKLAD PODPORY SOLIDARITY MEZI EVROPSKÝMI STÁTY

Jako pravděpodobně první významnější příklad odezvy na tuto neustávající kritiku lze považovat projekt EUREMA, který byl započat v roce 2009 s cílem podpořit solidaritu mezi státy Evropy z hlediska sdílení azylové zátěže. Státy, jež se do projektu zapojily, se zavázaly alespoň částečně pomoci maltským institucím v nelehké situaci, kdy se Malta na základě pravidel v Nařízení Dublin II musela vypořádat s neúnosným množstvím žádostí o azyl a následnou péčí o žadatele o mezinárodní ochranu. Bylo tak provedeno několik opatření v rámci přesídlení těchto osob do jiných zemí. Tato opatření byla provedena díky spolupráci v rámci Pilotního projektu EU pro přesídlení z Malty v rámci EU (*Pilot Project for intra-EU Relocation from Malta – EUREMA*), jež byl proveden ve dvou fázích. První etapa projektu (EUREMA I), jež měla původně skončit v roce 2011, byla následně především z důvodu krize v Libyi nahrazena jeho druhou fází (EUREMA II). Další vlny přesídlení žadatelů o mezinárodní ochranu byly umožněny také díky bilaterální spolupráci mezi Maltou a ostatními či přidruženými státy EU (Ministry for Home Affairs and National Security, 2014).

Statistiky EASO (2012, s. 1–8) uvádějí, že do projektu EUREMA (I a II) bylo od roku 2009 zapojeno 12 států EU (Bulharsko, Německo, Francie, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Spojené Království) a 8 států Evropy (Německo, Dánsko, Španělsko, Irsko, Nizozemsko, Norsko, Švýcarsko, Lichtenštejnsko) uzavřelo s Maltou výše zmíněné bilaterální dohody o přemístění uprchlíků. Deset států EU se nezapojilo do žádné z iniciativ. Role koordinátora tohoto projektu byla předána maltskému Ministerstvu pro domácí záležitosti (*Ministry for Home and Parliamentary Affairs – MHPA*). Do projektu se kromě jednotlivých evropských států zapojila také Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a také maltská agentura AWAS (*Agency for the Welfare of Asylum Seekers*) zaměřující se na podporu uprchlíků a žadatelů o azyl.

Většina z výše uvedených států uvádí, že důvodem pro jejich zapojení do projektu bylo vyjádření solidarity vůči Maltě. Státy činné v projektu EUREMA I a II obdržely finanční podporu Evropského uprchlického fondu. Na první fázi projektu byla v rámci Evropského uprchlického fondu vyčleněna podpora ve výši 1,39 milionu eur

(Parliamentary Secretariat for Justice in the Office of the Prime Minister, 2014). Většina z této částky (1,13 milionu eur) byla použita k pokrytí nákladů spojených s integrací žadatelů o azyl do majoritní společnosti v zemích umístění. Jak uvádí Camilleri (2011), EU plánuje navýšit rozpočet projektu pro efektivní fungování jeho druhé fáze.

Hodnotící zpráva EASO (2012, s. 4) dále nabízí statistický přehled přemístěných uprchlíků. V první fázi projektu (data z roku 2011) bylo participujícími evropskými státy přislíbeno 253 až 255 míst pro uprchlíky a žadatele o azyl. Skutečný počet přemístěných osob byl však na konci první fáze projektu EUREMA o něco nižší (227 přemístěných osob, viz tab. 24). Údaje o druhé fázi projektu EUREMA z roku 2012 (kdy projekt ovšem ještě nebyl u konce), hovoří o plánovaném počtu 356 míst pro přemístění uprchlíků v rámci Evropy (včetně míst poskytnutých díky bilaterální spolupráci států, viz tab. 25).

Z pohledu maltských státních představitelů jsou počty nabídnutých míst k relokaci vzhledem k náporu žadatelů nedostačující. Evropská komisařka pro vnitřní záležitosti Cecilia Malmström se ovšem domnívá, že EU udělala vše, co bylo v jejích silách, aby přesvědčila členské státy k vyjádření podpory a solidarity Maltě a rozhodnutí jednotlivých států v této oblasti již podléhá jejich státní suverenitě (Times of Malta, 2011).

**Tab. 24:** Přemístění žadatelů o azyl v rámci projektu EUREMA I (2011)

Stát	Přislíbený počet míst	Skutečný počet míst
Francie	90	95
Německo	100	102
Maďarsko	8–10	0
Lucembursko	6	6
Polsko	6	0
Portugalsko	6	6
Rumunsko	7	0
Slovensko	10	0
Slovinsko	10	8
Spojené království	10	10
<b>Celkem</b>	<b>233–5</b>	<b>227</b>

Zdroj: EASO, 2012

**Tab. 25:** Přemístění žadatelů o azyl v Evropě (data dostupná pro rok 2012)

Stát	Přislíbený počet míst	Obsazená místa	Typ spolupráce
Německo	150	153	bilaterální
Polsko	50	v průběhu	EUREMA II
Španělsko	25	zrušeno	bilaterální
Nizozemí	20	20	bilaterální
Dánsko	10	1 (v průběhu)	bilaterální
Rumunsko	10	v průběhu	EUREMA II
Slovensko	10	v průběhu	EUREMA II
Maďarsko	5	v průběhu	EUREMA II
Irsko	10	10	bilaterální
Litva	6	v průběhu	EUREMA II
Portugalsko	6	v průběhu	EUREMA II
Bulharsko	4	v průběhu	EUREMA II
Norsko	30	31	bilaterální
Švýcarsko	19	18	bilaterální
Lichtenštejnsko	1	1	bilaterální
<b>Celkem</b>	<b>356</b>		

Zdroj: EASO, 2012

Jak uvádí Deutsche Welle (2013b) pokusy o zavedení Společného evropského azylového systému v praxi selhávají, přičemž největší překážky představují především nerovnoměrné zatížení států z hlediska žádostí o azyl a přetrvávající tendence států jednat pouze ve svém vlastním zájmu.

## 10 SPOLEČNÁ EVROPSKÁ IMIGRAČNÍ POLITIKA

Jak uvádí CFR (2013), politiky Evropské unie týkající se mezinárodní ochrany jsou mnohem jednotnější než politiky imigrační. V oblasti legální imigrace jsou regulace ze strany EU pouze minimální a v této otázce se uplatňuje spíše respektování národní suverenity přijímajícího státu. V kontrastu s určitým pokrokem ve standardizaci azylových politik členských států EU stojí neschopnost dosažení shody v oblasti politik imigračních. Zatímco státy ležící v těsné blízkosti Středozemního moře vykazují snahu o projednávání tohoto tématu v rámci celé EU, ostatní státy ležící dále od oblastí prvního vstupu imigrantů již tak aktivní přístup nemají. Přestože debaty na toto téma se na evropské půdě vedou již od roku 1995, vzniku efektivní jednotné imigrační politiky brání rozdílné zájmy jednotlivých členských států (The Africa Report, 2014).

Jařab (in: Drbohlav, 2008, s. 13) uvádí, že *evropský rozměr imigrační politiky se původně zaměřil na kontrolu a restrikcí imigrace spíše než na její podporu či na integraci přistěhovalců do společnosti. Dodnes jsou opatření směřující proti neregulárnímu přistěhovalectví přijímána kvalifikovanou většinou v Radě za spolurozhodování Evropského parlamentu. Naopak pro opatření týkající se legálního přistěhovalectví platí stále pravidlo jednomyslnosti a Evropský parlament má jen konzultační roli, takže přijímání nových opatření je v této oblasti daleko obtížnější. Z toho by se tedy mohlo zdát, že evropský rozměr imigrační politiky zůstane orientován na obranu před nežádoucím přistěhovalectvím, zatímco členské země se soustřeďují na vytváření podmínek pro migraci žádoucí.* Jařab dodává, že do jisté míry tomu tak je.

### 10.1 PODPORA LEGÁLNÍ EKONOMICKÉ IMIGRACE

Jak uvádí Evropská komise (European Commission, 2013a), společná evropská imigrační politika je teprve v procesu tvorby. Snaha o podporu legální imigrace s důrazem na integraci do evropské společnosti. Zahrnuje vstupní a pobytové podmínky pro vybrané skupiny osob – především pro vysoce kvalifikované pracovníky, studenty a výzkumné pracovníky. Speciální podmínky se týkají také osob v rámci procesu znovusjednocení rodin a dlouhodobých imigrantů. Vysoce kvalifikovaní pracovníci obdrží tzv. modrou kartu Evropské unie (*EU blue card*), která jim po dobu jednoho až čtyř let (s možností následného prodloužení platnosti) umožní přístup na

trh práce, svému držiteli připisuje stanovená socio-ekonomická práva a vhodné podmínky pro znovusjednocení rodin a volný pohyb na území unie (Evropská komise, 2013b). Směrnice týkající se vydání modré karty EU ovšem zároveň klade důraz na omezení či úplné zastavení najímaní vysoce kvalifikovaných pracovníků z rozvojových zemí, které byly v posledních několika letech silně negativně ovlivněny tzv. odlivem mozků (*brain drain*).

Podle Evropské komise (2013a, 2013b) v prosinci 2011 vešla v platnost směrnice 2011/98/EU známá jako tzv. směrnice jednotného povolení (*single permit directive*), která obsahuje soubor pravidel pro imigranty ze zemí mimo EU, kteří legálně pracují a pobývají na území EU. Tyto osoby by měly dostat jediné povolení, které se týká jak pobytu, tak i práce a přinese další zjednodušení v oblasti podpory legální migrace.

Také se jedná o podmínkách pro vydávání povolení sezónním pracovníkům a tzv. *intra-corporate transferees* (Evropská komise, 2013a). Cílem je sjednotit imigrační postupy a poskytnout imigrantům jasná pracovní práva. EU si je totiž vědoma, že evropské ekonomiky potřebují zahraniční sezónní pracovníky v odvětvích, ve kterých je stále složitější pracovní sílu pokrýt z domácích zdrojů (Evropská komise, 2013b). Zároveň si také uvědomuje, že většina z těchto osob pobývá a pracuje na jejím území nelegálně, přičemž často dochází k jejich zneužívání a omezování jejich práv. Navrhovaná opatření si tak kladou za cíl snížit počet neregulérních pracovníků a zlepšit jejich ochranu.

Dále je také od roku 2003 v platnosti směrnice 2003/109/EC (*Directive on the status of non-EU nationals who are long-term residents*). Tato směrnice přiděluje imigrantům pocházejícím mimo EU, kteří legálně na území EU pobývají po dobu delší než 5 let jednotný status, který těmto osobám zajistí rovnocenné zacházení na celém území EU a připisuje jim shodná práva, jaká mají všichni občané EU (Evropská komise, 2013a a 2013c). V roce 2010 byla tato směrnice rozšířena i na osoby využívající mezinárodní ochranu.

## 10.2 BOJ S NEREGULÉRNÍ IMIGRACÍ

Jak uvádí Baršová (in: Drbohlav, 2008, s. 43–44), možnost nalezení nekvalifikované práce na černém trhu je jedním z hlavních přitahujících faktorů nelegální migrace do zemí EU. Zároveň jsou země EU od konce 90. let stále výrazněji konfrontovány s nedostatkem pracovníků v některých oborech, přičemž je možné pozorovat především nedostatek vysoce kvalifikovaných pracovníků důležitých pro další rozvoj ekonomiky. Podle Baršové tak EU tak stojí před otázkou, jak potírat nelegální příchod nízce kvalifikovaných migrantů na jedné straně a současně přilákat vysoce kvalifikované pracovníky na straně druhé. Prevence nelegální migrace je kromě kontrolní činnosti ve vnitrozemí také spojována s ochranou hranic a v jednotlivých zemích EU existuje v tomto ohledu řada různých legislativních postupů (Drbohlav, 2008, s. 43–44). V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi je patrná jistá rozporuplnost mezi snahou o přilákání kvalifikované pracovní síly na straně jedné a současným zaváděním opatření bránících odlivu mozků z rozvojových států na straně druhé.

V roce 2009 byla přijata směrnice 2009/52/EC zajišťující minimální standardy v oblasti sankcí a opatření proti zaměstnavatelům nelegálně pobývajících osob z třetích zemí. Jak uvádí Evropská komise (2013d), jedná se o soubor preventivních opatření, díky nimž mohou pověřené orgány lépe kontrolovat a případně pokutovat zaměstnavatele, kteří výše uvedeným způsobem proviní, a také lépe chránit neregulérní imigranty, kteří se stanou oběťmi neférových a vykořisťovatelských praktik mnohých ze zaměstnavatelů (Nascimbene, Di Pascale, 2008, s. 100).

V rámci boje s neregulérní imigrací se EU zaměřuje především na obchod s bílým masem a pašování osob (Evropská komise, 2011; 2013a). V rámci této oblasti došlo ke zpřísnění pravidel a postihů pachatelů výše zmíněných trestných činností a zlepšení v poskytování pomoci obětem těchto zločinů.

Neregulérní imigrace z regionu severní Afriky do oblasti jižní Evropy je spojována především s pohybem osob po moři (Evropská komise, 2013d). Z tohoto důvodu je posílena kontrola vnějších hranic a oblastí ve Středozemním moři jak ze strany jednotlivých členských států a jejich bezpečnostních složek, tak i díky působení

Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders – FRONTEX*). Ve spolupráci se všemi zainteresovanými orgány v současnosti dochází k přípravě integrované strategie správy hranic, která si klade za cíl zlepšit kontrolu pohybu a bezpečnost na vnějších hranicích EU, např. za pomoci využití informačních technologií (vízový informační systém) nebo biometrických údajů (otisky prstů) v procesu identifikace imigrantů (Commission of the European Communities, 2008a, s. 3). V roce 2008 byl také vznesen požadavek na vytvoření tzv. Evropského systému ostrahy hranic (*European border surveillance system – EUROSUR*), který by se měl v první fázi svého působení soustředit na ostrahu jižních a východních hranic Evropy (Commission of the European Communities, 2008b, s. 2). Systém EUROSUR by měl v budoucnu umožnit intenzivnější spolupráci mezi jednotlivými bezpečnostními orgány a následně vytvořit evropský systém hraničních kontrol.

### **10.3 POSTOJ EVROPSKÉ UNIE K REGULARIZAČNÍM PROGRAMŮM V JIHOEVROPSKÝCH STÁTECH**

Představitelé Evropské unie jsou podle Brick (2011, s. 1–8) přesvědčeni, že regularizační programy mají negativní dopady na sousední státy (regularizovaný imigrant se může pohybovat na celém území EU) a v obecné rovině nejsou politicky přijatelné. EU se tedy snaží omezit volnost států v otázce regularizace. Přestože jsou jihoevropské státy za použití regularizačních opatření ze strany EU kritizovány, nadále tento nástroj používají a je velmi pravděpodobné, že tomu tak bude i v budoucnu. V rámci EU totiž neexistuje konsensus a patrný je zejména rozpor mezi rétorikou EU a reálnými praktikami členských států. Státy západní a severní Evropy, které byly průkopníky ekonomicky motivovaných regularizací, se k tomuto tématu v současnosti staví negativně a regularizační opatření využívají především pro humanitární účely (např. pro legalizaci žadatelů o azyl, jejichž žádosti nebylo vyhověno). V kontrastu s tímto přístupem je současný postup jihoevropských států, v nichž v souvislosti s narůstajícím počtem neregulérních imigrantů ze severní a subsaharské Afriky, dochází k nárůstu objemu regularizačních programů zaměřených zejména ekonomicky (Brick, 2011, s. 8). Terčem sílící kritiky ze strany EU jsou především Španělsko a Itálie, které



regularizovaly největší počty imigrantů. V reakci na výše zmíněnou kritiku Španělsko v roce 2006 přislíbilo omezení budoucích jednorázových regularizací velkého rozsahu.

#### **10.4 SPOLUPRÁCE SE STÁTY MIMO EVROPSKOU UNII A NÁVRAT NEREGULÉRNÍCH IMIGRANTŮ**

Podle Evropské komise (2013a) je základním pilířem společné evropské imigrační politiky snaha o dialog a budování partnerství se státy původu imigrantů i s tranzitními státy, který je založen na solidaritě a sdílení zodpovědnosti. V roce 2011 došlo k obnovení tzv. Globálního přístupu k migraci a mobilitě (*Global approach to migration and mobility – GAMM*). Tato iniciativa by měla sloužit jako zaštiťující nástroj pro evropskou imigrační politiku a být doplňkem k zahraniční politice a rozvojové spolupráci. GAMM tvoří čtyři hlavní pilíře spolupráce (European Commission, 2011, s. 7). Jsou jimi zlepšení postupů v oblasti legální imigrace, prevence a omezení neregulérní imigrace, posílení vazeb mezi migrací a rozvojem, posílení systémů ochrany osob a vnější dimenze azylu.

Přestože iniciativa GAMM je obecné povahy, objem a nástroje aktivit v jednotlivých geografických regionech se do určité míry liší (Evropská komise, 2011, s. 8). V současnosti je kladen důraz na aktivity na východní a jižní hranici EU, přičemž tyto priority jsou obsaženy také v rámci spolupráce mezi EU a africkými státy v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti (*EU-Africa Strategic Partnership on Migration, Mobility and Employment*).

Podle The Africa Report (2014) je otázka neregulérní imigrace zdrojem napětí v euro-afrických vztazích. Evropská unie má v plánu rozšířit stávající opatření na svých vnějších hranicích tak, aby neregulérním imigrantům omezila možnosti přeplavit se na evropskou půdu. Jako příklad těchto opatření lze mimo jiné uvést poskytnutí finanční podpory marocké vládě k tomu, aby zabránila odchodu sub-saharských migrantů z marockého území směrem do Evropy. Realita je ovšem taková, že většina severoafrických vlád není schopna pohyb přes své hranice účinně kontrolovat.

V současnosti je také možné pozorovat snahy o zavedení efektivní návratové politiky, která by byla v souladu s Listinou základních práv a svobod (European Commission, 2013e). V roce 2010 vstoupila v platnost směrnice týkající se navrácení

neregulérních imigrantů (2008/115/EC). Tato směrnice obsahuje pravidla pro repatriaci a navrácení imigrantů, jejich zadržení a opětovný vstup a klade důraz na dodržování lidských práv. Pravidla tak členskými státy nařizují např. zajistit rovné a transparentní řízení ve věci navrácení neregulérních imigrantů, povinnost tyto osoby buď neodkladně navrátit nebo jim poskytnout legální status, podporovat dobrovolný návrat, zajistit neregulérním imigrantům v průběhu jejich navrácení základní práva (např. zdravotní péči nebo vzdělání dětí), omezit využívání institutu zadržení. Je nutná spolupráce všech států EU a agentury FRONTEX. Také probíhá spolupráce se státy původu neregulérních imigrantů a jsou uzavírány dohody o jejich opětovném přijetí do země původu (*readmission agreements*). Tato oblast je financována Evropským návratovým fondem (*European Return Fund*), který v letech 2008–2013 poskytl více než 600 milionů eur na podporu návratových politik (European Commission, 2013f), přičemž šlo především o podporu reintegrace navrácených osob a zlepšení informovanosti o možnostech dobrovolného návratu.

## 10.5 INTEGRACE

Spolupráce na evropské úrovni v otázce integrace imigrantů pocházejících mimo státy EU do většinové společnosti se podle Evropské komise (European Commission, 2013g) začala detailněji formovat od roku 1999, kdy by přijat tzv. Program z Tampere (*Tampere Programme*). Následné přijetí Společných základních principů politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii (*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy*) v roce 2004 se stalo závazným nástrojem pro tvorbu integračních politik členskými státy EU. Dalšími významnými legislativními dokumenty v oblasti integrace přistěhovalců na evropské úrovni byly např. Stockholmský program (*Stockholm Programme*) přijatý v prosinci 2009, či tzv. Strategie Evropa 2020 (*Europe 2020 Strategy*), která na zlepšení integrace legálně usazených imigrantů pohlíží jako na prostředek ke snížení nezaměstnanosti v regionu.

V roce 2011 byla Evropskou komisí navržena Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí (*European agenda for the integration of non-EU migrants*), jejímž hlavním tématem bylo zlepšení ekonomického, sociálního, kulturního

politického zapojení imigrantů, přičemž důraz byl kladen na především na efektivní fungování integračních politik na místní úrovni (European Commission, 2011b).

Mezi klíčové nástroje podporující politiky integrace imigrantů v EU lze zařadit např. platformu pro dialog s názvem Evropské fórum pro integraci (*European Integration Forum*), jež je pořádán ve spolupráci s Evropským hospodářským a sociálním výborem (European Commission, 2013g). Finanční podporu integračních politik poskytuje Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí (*European Integration Fund*).

## 11 ZÁVĚR

Evropa je v současnosti hlavní destinací afrických migrantů, přičemž ovlivněny jsou především státy jižní Evropy s přístupem ke Středozevnímu moři.

Ve všech jihoevropských státech zkoumaných v této práci lze pozorovat velmi podobný scénář vývoje migračních procesů, kdy se z tradičních emigračních zemí staly během několika desítek let země čelící sílícímu přílivu imigrantů. Statistická data zachycující imigraci do jednotlivých států jsou ovšem zkreslena existencí neregulérní imigrace, jejíž objem je velmi obtížné vyčíslit.

Afričtí migranti pro svou cestu do Evropy využívají několik stěžejních tras, z nichž v současnosti nejvytíženější je trasa vedoucí přes centrální část Středozevního moře, kterou využívají především obyvatelé severní a západní Afriky a oblasti Afrického rohu. Z hlediska národnostní skladby imigrantů pak lze především v případě Španělska a Portugalska pozorovat silné vazby na bývalé kolonie. Kromě geografické blízkosti Afriky a obecně platných *push* a *pull* faktorů, lze mezi jevy motivující Afričany k migraci do Evropy zařadit především existenci tzv. „šedé ekonomiky“, která je pro zkoumané jihoevropské státy charakteristická a podněcuje neregulérní ekonomickou migraci.

Imigrační politiky jsou ve většině sledovaných jihoevropských států v porovnání s ostatními regiony Evropy poměrně novou oblastí zájmu a většina z nich v současnosti reaguje především na otázky spojené s ekonomickou migrací. Ve všech zkoumaných státech lze pozorovat snahy o přilákání nízce či středně kvalifikované pracovní síly do sektorů ekonomiky, jež jsou pro místní obyvatele neatraktivní, a regulace legální toků je zajištěna zavedením kvót pro pracovní migraci. Imigrační politiky Španělska jsou v rámci regionu jižní Evropy mnohými autory označovány za nejliberálnější. Maltská imigrační politika v oblasti ekonomické migrace se naopak jeví jako nejvíce restriktivní.

Výraznou zátěž pro všechny zkoumané státy představuje existence neregulérní imigrace. Přestože státy bojují proti tomuto typu imigrace, v určité míře ji tolerují. To je patrné především v případě Španělska, kde se neregulérním imigrantům dostává široké škály práv, která jsou v celosvětovém srovnání spíše výjimečná. Ve většině států (s výjimkou Malty) tvoří stěžejní pilíř politik cílených na řešení tohoto problému proces

tzv. regularizace. Ta byla v posledních několika letech hojně využívána především ve Španělsku a Itálii, v menší míře pak v Portugalsku. Na Maltě nebyla ustavena žádná forma regularizačních opatření a lze konstatovat, že spíše než otázce neregulérní imigrace je věnována pozornost jiným tématům (především azylové problematice). Regularizační opatření jsou ovšem poněkud kontroverzním přístupem a jejich úspěšnost a dopady jsou často zpochybňovány.

Z hlediska integrace imigrantů do většinové společnosti představuje v rámci Evropy výjimku Španělsko, kde i přes sílící počty usazených imigrantů nedošlo k vytvoření negativního postoje ze strany vlády ani veřejnosti, a to ani během období ekonomické krize. Poměrně tolerantní je v této oblasti také Portugalsko, což lze zdůvodnit přetrvávajícími jazykovými a kulturními vazbami na bývalé kolonie. V kontrastu s těmito státy pak stojí přístup maltské vlády, která doposud nevyvinula efektivní politiku integrace a její činnost zde nahrazuje nevládní sektor. Italské integrační politiky jsou spíše neúspěšné, což plyne zejména z institucionální roztříštěnosti a rozporu mezi ekonomickou potřebností imigrantů a neochotou podílet se na jejich integraci.

Všechny zkoumané země v posledních několika letech zavedly programy asistovaného dobrovolného návratu spojené s následnou reintegrací v zemi původu, které si kladou za cíl snížit počet imigrantů v zemi s vynaložením pokud možno co nejnižších finančních prostředků. Tyto programy jsou úspěšné především ve Španělsku a v Itálii, která jako první jihoevropský stát implementovala evropskou směrnici zaměřenou na toto téma. Maltské úřady naopak nejsou v ustavení efektivní návratové politiky v porovnání s ostatními sledovanými státy příliš úspěšné.

Evropské země tradičně a dlouhodobě poskytují bezpečí pronásledovaným osobám. Z hlediska množství podaných žádostí v poměru k celkovému počtu obyvatel cílové země drží evropské prvenství Malta. U ostatních sledovaných států je počet podaných žádostí vzhledem k jejich celkové populaci spíše zanedbatelný. Malta je navíc jediným státem Evropské unie, který praktikuje politiku tzv. automatického zadržení všech neregulérních imigrantů bez ohledu na to, zda se jedná o žadatele o mezinárodní

ochranu či nikoliv. Tento přístup je kritizován ze strany lidskoprávních a jiných organizací.

Závazným nástrojem pro posuzování žádostí o azyl státních příslušníků třetích zemí na území celé EU je tzv. Dublinský systém, který je součástí širšího konceptu Společného evropského azylového systému. Jeho cílem je po podání žádosti o azyl určit pouze jeden členský stát, který bude žádost posuzovat a ve věci rozhodne. Jeho implementace ovšem v praxi přináší nemalé množství překážek a komplikací jak pro členské státy (především ty na vnějších hranicích EU), tak i pro samotné žadatele o azyl. Státy, které jsou podle dostupných informací systémem ovlivněny nejvíce, jsou Itálie a Malta, jež volají po změně v jeho nastavení a spravedlivějším sdílení azylové zátěže. Naopak v Portugalsku a Španělsku se zdá být přijetí nastavených pravidel méně problematické.

Politiky Evropské unie týkající se mezinárodní ochrany jsou mnohem jednotnější než politiky imigrační, jejichž společná evropská podoba je teprve v procesu tvorby. V oblasti legální imigrace jsou tak regulace ze strany EU pouze minimální a v této otázce se uplatňuje spíše respektování národní suverenity přijímajícího státu.

## **12 SUMMARY**

This diploma thesis compares migration policies of selected Mediterranean countries (Portugal, Spain, Italy and Malta) related to migration from Africa. The first chapter briefly introduces the topic of typology and theories of migration. The following part of this thesis compares migration flows to these countries and outlines the main migration routes, characteristics of immigrants and reasons for immigration. Subsequently, the thesis compares current legal framework and practical ways of dealing with the problem of African immigration to the above mentioned countries. This part focuses mainly on policies regarding economic migration, irregular migration, regularization, integration of immigrants, return of immigrants to their country of origin as well as asylum and refugee policies. The final part of this thesis outlines the process of establishing a common European immigration and asylum system and mentions the impact of such policies on situation in the above mentioned Mediterranean countries.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

ACIDI. Immigration in Portugal: Useful Information. [online]. Lisboa: ACIDI, 2008 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: [http://www.acidi.gov.pt/\\_cf/3651](http://www.acidi.gov.pt/_cf/3651)

ACIDI. Retorno Voluntário. In: ACIDI [online]. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intecultural, 2014 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/perguntas-frequentes/retorno-voluntario>

AMBROSINI, Maurizio. Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection. In: Journal of International Migration and Integration [online]. Springer Netherlands, 2013, Volume 14, Issue 1, pp 175-194 [cit. 2014-04-27]. Dostupné z: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12134-011-0231-3>

AMNESTY INTERNATIONAL. Italy: The regularisation should protect the rights of migrant workers [online]. London: Amnesty International Publications, 2012 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/012/2012/en/85271361-21a0-48b3-b632-1d59fb94bb07/eur300122012en.pdf>

AMNESTY INTERNATIONAL. Refugees and Migrants. In: Amnesty International [online]. London: Amnesty International, 2014 [cit. 2014-03-30]. Dostupné z: <http://www.amnesty.org/en/refugees-and-migrants>

ANHEIER, Helmut K. a Mark JUERGENSMEYER. Encyclopedia of Global Studies [online]. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc., 2012 [cit. 2014-05-03]. Dostupné z: <http://knowledge.sagepub.com/view/globalstudies/n363.xml>

ARANGO, Joaquín a Maia JACHIMOWITZ. Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach [online]. Washington: Migration Policy Institute, 2005 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.williamperezphd.com/articles/arango-jachimowicz-2005.pdf>

ARANGO, Joaquín. Exceptional in Europe?: Spain's Experience with Immigration and Integration [online]. Washington: Migration Policy Institute, 2013 [cit. 2014-04-21]. Dostupné z: <http://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration>

ARROTEIA, Jorge Carvalho. Migrações internacionais: Portugal como destino. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007.

BRICK, Kate. Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool [online]. Washington: Migration Policy Institute, 2011 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/EURegularization-Insight.pdf>

BRUSA, Carlo a Davide PAPOTTI. The weak ring of the chain : Immigrants facing the economic crisis in Italy. In: Belgeo [online]. Bruxelles: Société royale belge de géographie, 2011, 3-4, p. 149-166 [cit. 2014-04-27]. Dostupné z: <http://belgeo.revues.org/7099#quotation>



CALAVITA, Kitty. Italy: Immigration, Economic Flexibility, and Integration [online]. Irvine: University of California, 2006 [cit. 2014-04-26]. Dostupné z: [http://www.utexas.edu/cola/centers/european\\_studies/\\_files/PDF/immigration-policy-conference/calavita.pdf](http://www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/calavita.pdf)

CAMILLERI, Ivan. EU pressures members to resettle asylum seekers. In: Times of Malta [online]. Valletta: Allied Newspapers Limited, 2011 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110512/local/EU-presses-members-to-resettle-asylum-seekers.364942>

CAPONIO, Tiziana a Giovanna ZINCONI. The national policy frame for the integration of newcomers in Italy [online]. Vienna, ICMPD, 2011 [cit. 2014-04-29]. Dostupné z: [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/PROSINT/Reports/IT\\_WP2\\_Final.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/IT_WP2_Final.pdf)

CARFAGNA, Sergio a Domenico GABRIELLI. Changes of status of immigrants in Italy: results of a record-linkage on administrative sources [online]. Rome: ISTAT, 2008 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://epc2008.princeton.edu/papers/80562>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing the next steps in border management in the European Union [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2008a [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2008b [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>

Council Regulation (EC) no. 343/2003

CPR. Apresentação. In: CPR [online]. Lisboa: O Conselho Português para os Refugiados, 2014 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://www.cpr.pt/>

DE BEER, Brendan. Asylum seekers ignore Portugal. In: The Portugal News [online]. Lagoa: Anglpress Edições e Publicidade Lda, 2013 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.theportugalnews.com/news/asylum-seekers-ignore-portugal/28671>

DE BLIJ, H. J. a A. B. MURPHY. Human Geography: Culture, Society, and Space. 6th edition. New York: John Wiley & Sons Inc., 1999. ISBN 0-471-24208-X.

DI MUZIO, Giorgia. Country Profile: Italy. In: Focus Migration [online]. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, 2012 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/145489/italy>

- DI MUZIO, Giorgia. Immigrant Integration and Integration Policy. In: BPB [online]. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012b [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/145715/immigrant-integration-and-integration-policy>
- DRBOHLAV, D. a Z. UHEREK. Reflexe migračních teorií. In: Geografie – sborník ČGS, roč. 112, č. 2, 2007, s. 125–141.
- DRBOHLAV, D. Nelegální ekonomické aktivity migrantů: Česko v evropském kontextu. Praha: Karolinum, 2008. ISBN 978-80-246-1552-3
- DUBLIN TRANSNATIONAL NETWORK PROJECT. Dublin II Regulation: Lives on hold [online]. Dublin: Dublin Transnational Project, 2013 [cit. 2014-03-23]. Dostupné z: <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>
- DUBLIN TRANSNATIONAL PROJECT. Dublin Project - Part II. In: Dublin Transnational Project [online]. Dublin: Dublin Transnational Project, 2014 [cit. 2014-03-29]. Dostupné z: <http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-Project/Dublin-Project-Part-II>
- DUSTMANN, Ch. a T. FRATTINI. Immigration: The European Experience. In: Norface Migration [online]. Hague: Norface Migration, 2012, Discussion Paper No. 01 [cit. 2014-01-26]. Dostupné z: [http://www.norface-migration.org/publ\\_uploads/NDP\\_01\\_12.pdf](http://www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_01_12.pdf)
- EASO. EASO Fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta [online]. Valletta: European Asylum Support Office, 2012 [cit. 2014-03-28].
- EASO. What is EASO. In: EASO [online]. Valletta: EASO, 2014a [cit. 2014-03-22]. Dostupné z: <http://easo.europa.eu/about-us/what-is-easo/>
- EASO. International conventions. In: EASO [online]. Valletta: EASO, 2014b [cit. 2014-03-22]. Dostupné z: <http://easo.europa.eu/asylum-documentation/international-conventions>
- ECRE. Portuguese Refugee Council: Portuguese draft asylum law threatens the rights of asylum seekers. In: ECRE [online]. Brussels: European Council on Refugees and Exiles 2014 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/580-portuguese-refugee-council-portuguese-draft-asylum-law-threatens-the-rights-of-asylum-seekers.html>
- ECRE. Dublin Regulation. In: ECRE [online]. Brussels, European Council on Refugees and Exiles, 2014b [cit. 2014-03-22]. Dostupné z: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>
- EL PAÍS. Unos 3.000 inmigrantes han intentado saltar ya la verja fronteriza con Marruecos. In: El País [online]. Madrid: El País, 2013 [cit. 2014-04-14]. Dostupné z: [http://politica.elpais.com/politica/2013/09/23/actualidad/1379937376\\_811379.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/09/23/actualidad/1379937376_811379.html)

EMN NATIONAL CONTACT POINT MALTA. Annual Policy Report 2012 on Migration and Asylum Policy in Malta [online]. Valletta: EMN National Contact Point for Malta, 2013a [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2012/18.\\_malta\\_national\\_report\\_final\\_may2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/18._malta_national_report_final_may2013_en.pdf)

EMN - NATIONAL CONTACT POINT MALTA. Annual Policy Report 2012 on Migration and Asylum Policy in Malta [online]. Valletta: EMN National Contact Point for Malta 2013c [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2012/18.\\_malta\\_national\\_report\\_final\\_may2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/18._malta_national_report_final_may2013_en.pdf)

EMN. Temporary and Circular Migration in Portugal: Facts, Policies and Strategies [online]. Brussels: European Migration Network, 2010 [cit. 2014-04-23]. Dostupné z: [http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/627\\_21a-1.\\_PORTUGAL\\_National\\_Report\\_Circular\\_Migration\\_FINAL\\_Version\\_6\\_Jan\\_2011.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/627_21a-1._PORTUGAL_National_Report_Circular_Migration_FINAL_Version_6_Jan_2011.pdf)

EMN. Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries [online]. Brussels: European Migration Network, 2011 [cit. 2014-04-21]. Dostupné z: [http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/EstudosSinteseEuropeus/programmes\\_strategies\\_assisted\\_return\\_reintegration.pdf](http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/EstudosSinteseEuropeus/programmes_strategies_assisted_return_reintegration.pdf)

EMN. The Organisation of Asylum and Migration Policies Factsheet: Malta [online]. Brussels: European Migration Network, 2013 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/18.\\_malta\\_factsheet\\_institutional\\_chart\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/18._malta_factsheet_institutional_chart_en.pdf)

EMN. The Organisation of Asylum and Migration Policies: Factsheet: Italy [online]. Brussels: European Migration Network, 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/14.\\_italy\\_factsheet\\_institutional\\_chart\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/14._italy_factsheet_institutional_chart_en.pdf)

EMN. Country Factsheet: Malta 2012 [online]. Brussels: European Migration Network, 2012b [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/country-factsheets/malta-emn-country-factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/malta-emn-country-factsheet_en.pdf)

EMN. EMN Inform: A brief overview of recent findings on return [online]. Brussels: European Migration Network, 2013b [cit. 2014-04-21]. Dostupné z: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/EMN\\_Inform\\_on\\_return\\_EN.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/EMN_Inform_on_return_EN.pdf)

EurActiv. Refugee crisis: Italy to increase navy presence in the Mediterranean. In: EurActiv [online]. Brussels: EurActiv, 2013 [cit. 2014-03-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.com/global-europe/refugee-crisis-italy-increase-me-news-531133>

EUROPEAN COMMISSION. Human trafficking: Commission welcomes Council adoption of stronger EU rules. In: EUROPA – Press Releases Database [online]. Brussels, European Commission, 2011 [cit. 2014-04-12]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-332\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-332_en.htm?locale=fr)

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Global Approach to Migration and Mobility [online]. Bussels: European Commission, 2011 [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1\\_en\\_act\\_part1\\_v9.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf)

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals [online]. Bussels: European Commission, 2011b [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/agenda/1\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/agenda/1_en_act_part1_v10.pdf#zoom=100)

EUROPEAN COMMISSION. EU moves to prevent migrant deaths at sea. In: European Commission News [online]. Brussels: European Commission, 2013 [cit. 2014-03-30]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/news/justice/131205\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/131205_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Immigration. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013a [cit. 2014-04-12]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Immigration: Work. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013b [cit. 2014-04-12]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/work/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Long-term residents. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013c [cit. 2014-04-12]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/long-term-residents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/long-term-residents/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Irregular immigration. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013d [cit. 2014-04-12]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Return & Readmission. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013e [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Return Fund. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013f [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION. Integration. In: DGs – Home Affairs [online]. Brussels, European Commission, 2013g [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/integration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/integration/index_en.htm)

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. Local integration policies for migrants in Europe [online]. Dublin: Eurofound, 2007 [cit. 2014-04-28]. Dostupné z: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/31/en/1/ef0631en.pdf>

EUROPEAN PARLIAMENT a IOM. Comparative study of the laws in the 27 EU member states for legal immigration including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers [online]. Geneva: IOM, 2008 [cit. 2014-04-25]. Dostupné z: <http://jcp.ge/info/Malta.pdf>

EUROSTAT. Population and population change statistics. In: EUROSTAT [online]. Luxembourg: EUROSTAT, 2012 [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Population\\_and\\_population\\_change\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_and_population_change_statistics)

EUROSTAT. Statistics. In: EUROSTAT [online]. Luxembourg: EUROSTAT, 2014 [cit. 2014-01-26]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/theme>

FINOTELLI, C. a J. ARANGO. Regularisation of unauthorised immigrants in Italy and Spain: determinants and effects. In: Documents d'Anàlisi Geogràfica [online]. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2011, vol. 57/3, p 495-515 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: [http://www.researchgate.net/profile/Claudia\\_Finotelli/publication/255708598\\_Regularisation\\_of\\_unauthorised\\_immigrants\\_in\\_Italy\\_and\\_Spain\\_determinants\\_and\\_effects/file/504635204c049582da.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Claudia_Finotelli/publication/255708598_Regularisation_of_unauthorised_immigrants_in_Italy_and_Spain_determinants_and_effects/file/504635204c049582da.pdf)

FRONTEX. Annual Risk Analysis 2013. Warsaw: FRONTEX, 2013 [cit. 2014-02-03]. ISBN 978-92-95033-70-2.

FRONTEX. News - Update on Central Mediterranean Route. In: FRONTEX [online]. Warsaw: FRONTEX, 2014 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/news/update-on-central-mediterranean-route-5wQPyW>

GAUCI, J. P. Migration Trends: Malta. In: Migration, employment and labour market integration policies in the European Union [online]. Geneva: IOM, 2009, s. 209–214 [cit. 2014-04-25]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9989&langId=en>

GLOBAL DETENTION PROJECT. Malta Detention Profile. In: Global Detention Project [online]. Geneva: Global Migration Centre, 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/malta/introduction.html>

GORACCI, M. a M. BRONZIN. Improved assisted voluntary return: a self-sustainable information network for an effective return counselling. In: Revista Migrações - Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina. Lisboa: ACIDI, 2009, n.º 5, pp. 273-278

GOVERNO DE PORTUGAL. Sobre o Ministério da Administração Interna. In: Governo de Portugal [online]. Lisboa: Governo de Portugal, 2014 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-administracao-interna/sobre-o-ministerio-da-administracao-interna.aspx>

GREGORY, D. a R. JOHNSTON. The Dictionary of Human Geography. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011.

- HASSELBACH, Christoph. Dispute over Malta's cold shoulder for refugees. In: Deutsche Welle [online]. Berlin: Deutsche Welle, 2013 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.dw.de/dispute-over-maltas-cold-shoulder-for-refugees/a-16950101>
- HASSELBACH, Christoph. Still no sign of a common asylum policy in the EU. In: Deutsche Welle [online]. Berlin: Deutsche Welle, 2013b [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://generator.citace.com/dok/1nz7alcl7iybJw4a>
- HAUSE, Kirstin. Italy's failed immigration policy. In: Deutsche Welle [online]. Berlin: Deutsche Welle, 2013 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.dw.de/italys-failed-immigration-policy/a-17324198>
- CHOE, Julia. African Migration to Europe. In: Council on Foreign Relations [online]. Washington: Council on Foreign Relations, 2007 [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: <http://www.cfr.org/world/african-migration-europe/p13726>
- ICMPD. Completed Projects. In: ICMPD [online]. Vienna, International Centre for Migration Policy Development, 2014 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <http://www.icmpd.org/Completed-Projects.1676.0.html>
- ILO. Good Practice - Regularization Programme of Spain, 2005[online]. Geneva: ILO, 2013 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: [http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=23](http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=23)
- INE España. Principales series de población desde 1998. In: INE España [online]. Madrid: Instituto Nacional de Estadística Espana, 2007 [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://web.archive.org/web/20071102141040/http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fe245%2Fp08%2F&O=pcaxis&N=&L=0>
- INE ESPAÑA. Avance del Padrón municipal a 1 de enero de 2011 [online]. Madrid, INE España, 2011 [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://www.ine.es/prensa/np648.pdf>
- INE PORTUGAL. A população estrangeira em Portugal 2011. Lisboa: INE Portugal, 2012.
- INE PORTUGAL. Revista de Estudos Demográficos: Edicao 2013. Lisboa: INE Portugal, 2013 [cit. 2014-02-16].
- INE Portugal. Principais Indicadores. In: INE Portugal [online]. Lisboa: Portal do Instituto Nacional de Estatística Portugal, 2014 [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0001236&contexto=pi&selTab=tab0](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001236&contexto=pi&selTab=tab0)
- INSTITUTE FOR CULTURAL DIPLOMACY. The African Diaspora in Europe. In: Institute for Cultural Diplomacy [online]. Berlin: ICD, 2007 [cit. 2014-02-03]. Dostupné z: [http://www.culturaldiplomacy.org/index.php?en\\_programs\\_diaspora\\_eu](http://www.culturaldiplomacy.org/index.php?en_programs_diaspora_eu)

- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. REGINE: Regularisations in Europe [online]. Vienna, ICMPD, 2007 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/regine\\_report\\_january\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/regine_report_january_2009_en.pdf)
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Výkladový slovník migrační terminologie. Praha: Repröstředisko UK MFF, 2011.
- IOM. Portugal. In: IOM [online]. Geneva: International Organization for Migration, 2013 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/europa/european-economic-area/portugal.html>
- ISTAT. La popolazione straniera residente in Italia - Bilancio demografico [online]. Roma: ISTAT, 2013 [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://www.istat.it/it/archivio/96694>
- ISTAT. Popolazione residente. In: ISTAT [online]. Roma: ISTAT, 2013b [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://www.istat.it/it/archivio/popolazione+residente>
- JUBANY, O. a B. GÜELL et al. The national policy frame for the integration of newcomers in Spain [online]. Vienna: ICMPD, 2011 [cit. 2014-04-29]. Dostupné z: [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/PROSINT/Reports/ES\\_WP2\\_Final.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/ES_WP2_Final.pdf)
- KING, R. Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer. In: Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/12 [online]. Malmö: International Migration and Ethnic Relations, 2012 [cit. 2014-05-01]. Dostupné z: <https://www.mah.se/upload/Forskningscentrum/MIM/WB/WB%203.12.pdf>
- KREIENBRINK, Axel. Country Profile: Spain. In: Focus Migration [online]. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, 2008 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/58599/spain>
- KRISTZ, M., H. ZLOTNIK a L. L. LIM. International Migration Systems: A Global Approach. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- LARRAMONA, G. a M. SANZO-NAVARRO. Do regularization programs of illegal immigrants have a magnet effect? Evidence from Spain [online]. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2011 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.ifri.org/downloads/notecmcisturckow.pdf>
- LAVENEX, Sandra. Country Profile: European Union. In: Focus Migration [online]. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, 2009 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://focus-migration.hwwi.de/Country-Profiles.1349.0.html?&L=1>
- LENART, J. Fortress Europe: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In: Utrecht Journal of International and European Law, 2012, Vol. 28/Issue 75.

LEVINSON, A. The Regularisation of Unauthorized Migrants: Regularisation programmes in Spain [online]. University of Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, 2005b [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Country%20Case%20Spain.pdf>

LEVINSON, A. Why Countries Continue to Consider Regularization. In: Migration Policy Institute [online]. Washington: Migration Policy Institute, 2005a [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.migrationpolicy.org/article/why-countries-continue-consider-regularization>

LÓPEZ-SALA, A. Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011). In: Migraciones Internacionales [online]. 2013, Vol. 7, Núm. 2 [cit. 2014-04-21]. Dostupné z: <http://www.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI25/02-MI25-39-70.pdf>

MAINWARING, C. Constructing a Crisis: The Role of Immigration Detention in Malta. In: Population, space and place [online]. Winley Inline Library, 2012 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: [http://www.academia.edu/2124196/Constructing\\_a\\_Crisis\\_the\\_Role\\_of\\_Immigration\\_Detention\\_in\\_Malta](http://www.academia.edu/2124196/Constructing_a_Crisis_the_Role_of_Immigration_Detention_in_Malta)

MALTA INDEPENDENT. Malta, Nigeria sign agreement for repatriation of irregular immigrants. In: Malta Independent [online]. St. Julian's: Standard Publications Ltd., 2014 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: <http://www.independent.com.mt/articles/2014-04-03/news/malta-nigeria-sign-agreement-for-repatriation-of-irregular-immigrants-4492460032/>

MARASCO, T. Sanatoria 2012 for illegal immigrants: here how it works. The proceedings could be submitted starting from the 15th of September. In: La legge per tutti [online]. Cosenza: La Legge per Tutti Srl semplificata, 2012 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: [http://www.laleggepertutti.it/14529\\_sanatoria-2012-for-illegal-immigrants-here-how-it-works-the-proceedings-could-be-submitted-starting-from-the-15th-of-september](http://www.laleggepertutti.it/14529_sanatoria-2012-for-illegal-immigrants-here-how-it-works-the-proceedings-could-be-submitted-starting-from-the-15th-of-september)

MASSEY, D. S. a J. ARANGO. An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case. In: Population and Development Review [online]. Wiley Online Library, 1994, 20, No. 4, s. 699-751. Dostupné z: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2137660?uid=3737856&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21103754498461>

MASSEY, D. S. Economic Development and International Migration in Comparative Perspective. Population and Development Review, 1988, no. 14, pp. 383-413.

MATRIX INSIGHT, ICMPD a ECRE. Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures Carried out in Member States with Short- and Long-Term Reintegration Measures in the Countries of Return [online]. Vienna, ICMPD, 2012 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION\\_Final-January\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION_Final-January_2012.pdf)



MIGRATION POLICY INSTITUTE. Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration. In: Migration Policy Institute [online]. Washington: Migration Policy Institute, 2002 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://www.migrationpolicy.org/article/portugal-seeks-balance-emigration-immigration>

MIGRATION POLICY INSTITUTE. Pay to Go: Countries Offer Cash to Immigrants Willing to Pack Their Bags. In: Migration Policy Institute [online]. Washington: Migration Policy Institute, 2009 [cit. 2014-04-14]. Dostupné z: <http://www.migrationpolicy.org/article/pay-go-countries-offer-cash-immigrants-willing-pack-their-bags>

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Guidelines of the immigration policy of Spain on legal migration and development. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008 [cit. 2014-04-21].

MINISTRY FOR HOME AFFAIRS AND NATIONAL SECURITY MALTA. EUREMA II. In: MHAS Information [online]. Valletta: MHAS Malta, 2014 [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/EUREMA/Pages/EUREMA-II.aspx>

MINISTRY FOR JUSTICE AND HOME AFFAIRS. Malta: Irregular Immigrants, Refugees and Integration Policy Document. In: Refworld [online]. Valletta: Ministry for Justice and Home Affairs, 2005 [cit. 2014-04-25]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/51b197484.html>

MIPEX. Migrant Integration Policy Index III: Italia. In: MIPEX [online]. Brussels: Migration Policy Group, 2011 [cit. 2014-04-26]. Dostupné z: [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/italia\\_abridged\\_migrant\\_integration\\_policy\\_index\\_mipexiii\\_2011\\_it-1.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/italia_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_it-1.pdf)

MIPEX. Migrant Integration Policy Index. In: MIPEX [online]. Brussels: Migration Policy Group, 2014 [cit. 2014-04-29]. Dostupné z: <http://www.mipex.eu/>

MULTIKULTURNÍ CENTRUM PRAHA. Migrace a EU. In: Migrace Online [online]. Praha: Multikulturní centrum, 2014 [cit. 2014-05-04]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/temata/migrace-a-eu>

MVČR – Odbor azylové a migrační politiky. Dublinský systém. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: MVČR, 2010 [cit. 2014-03-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>

MVČR. Terminologický slovník. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: MVČR, 2014 [cit. 2014-05-01]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>

MYTHIES, Victoria a Lara RAMAZZOTTI. The Dublin Regulation: A Critical Examination of a Troubled System. In: International Refugee Law [online]. International Refugee Law, 2013 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://internationalrefugeelaw.wordpress.com/2013/08/26/the-dublin-regulation-a-critical-examination-of-a-troubled-system/>

NASCIMBENE, B. a A. DI PASCALE. The Thirteenth Italian Report on Migrations 2007. Milan: Polimetrica, 2008 [cit. 2014-04-06]

- NOAS. The Italian approach to asylum: System and core problems [online]. Oslo: The Norwegian organisation for asylum seekers, 2011 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Italia-rapport.pdf>
- NSO MALTA. Census of Population and Housing 2005: Volume 1: Population [online]. Valletta: National Statistics Office, 2007 [cit. 2014-02-01]. ISBN 978-9909-73-51-8. Dostupné z: [http://www.nso.gov.mt/docs/Census2005\\_Vol1.pdf](http://www.nso.gov.mt/docs/Census2005_Vol1.pdf)
- NSO Malta. Census 1995: Volume 1 Chapter 5. [online]. Valletta: NSO Malta, 2009 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z: <http://www.nso.gov.mt/site/page.aspx?pageid=215>
- NSO MALTA. Census of Population and Housing 2011: Preliminary Report [online]. Valletta: National Statistics Office, 2012 [cit. 2014-02-01]. ISBN 978-99957-29-35-6. Dostupné z: [http://census2011.gov.mt/downloads/Census2011\\_PreliminaryReport.pdf](http://census2011.gov.mt/downloads/Census2011_PreliminaryReport.pdf)
- NSO Malta. World Refugee Day: 2013. In: NSO Malta [online]. Valletta: National Statistics Office Malta, 2013 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z: [http://www.nso.gov.mt/statdoc/document\\_view.aspx?formAction=init&id=3544&backUrl=%2fsite%2fsearchresults.aspx](http://www.nso.gov.mt/statdoc/document_view.aspx?formAction=init&id=3544&backUrl=%2fsite%2fsearchresults.aspx)
- HUMAN RIGHTS WATCH. World Report 2013: European Union. In: Human Rights Watch. [online]. New York: Human Rights Watch, 2013 [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/european-union?page=2>
- OECD. International Migration Outlook 2013: Recent changes in migration movements and policies in Portugal [online]. Paris: OECD, 2013 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>
- PACE, P. Migration in Malta: an example of good practice? [online]. Msida: University of Malta, 2009 [cit. 2014-04-24]. Dostupné z: [http://www.um.edu.mt/europeanstudies/books/CD\\_CSP5/pdf/ppace.pdf](http://www.um.edu.mt/europeanstudies/books/CD_CSP5/pdf/ppace.pdf)
- PARLIAMENTARY SECRETARIAT FOR JUSTICE IN THE OFFICE OF THE PRIME MINISTER. Pilot Project for Intra-EU re-allocation from Malta EUREMA. In: Ministry for Justice, Culture and Local Government [online]. Valletta: Ministry for Justice, Culture and Local Government, 2014 [cit. 2014-03-29]. Dostupné z: [http://www.justiceservices.gov.mt/page.aspx?pageid=201#Next\\_Steps](http://www.justiceservices.gov.mt/page.aspx?pageid=201#Next_Steps)
- PASTORE, F. a C. VILLOSIO. Nevertheless Attracting... Italy and Immigration in Times of Crisis [online]. Torino: FIERI, 2011 [cit. 2014-04-26]. Dostupné z: [http://www.labmiggov.eu/wp-content/uploads/2012/04/WP-Villosio-Pastore-ITALY-DA-MONASH-\\_maggio-2011\\_.pdf](http://www.labmiggov.eu/wp-content/uploads/2012/04/WP-Villosio-Pastore-ITALY-DA-MONASH-_maggio-2011_.pdf)
- PAVLÍK, Z. a K. KALIBOVÁ. Acta Demographica: Mnohojazyčný demografický slovník (český svazek). 2. vyd. Praha: Česká demografická společnost, 2005. ISBN 80-239-4864-4.

- PEIXOTO, J. a C. SABINO. Immigration, Emigration and Policy Developments in Portugal (ARI). In: Real Instituto Elcano [online]. Madrid: Fundación Real Instituto Elcano, 2009 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/demography+population/ari117-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/demography+population/ari117-2009)
- PEIXOTO, J. a C. SABINO. Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects. In: IDEA Working Papers [online]. Warszawa: IDEA, 2009 [cit. 2014-04-23]. Dostupné z: [http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6\\_Portugal.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6_Portugal.pdf)
- PINYOL, G. Managing migration – the case of Spain. [online]. Barcelona: CIDOB-Barcelona Center of International Studies, 2010 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: [http://www.migrationeducation.org/fileadmin/uploads/pinyol\\_\\_managing\\_migration\\_02.pdf](http://www.migrationeducation.org/fileadmin/uploads/pinyol__managing_migration_02.pdf)
- PIORE, M. J.. Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- PISANI, Maria. Programmes and strategies in Malta fostering assisted return to and re-integration in third countries. Valletta: EMN National Contact Point for Malta, 2009 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: [http://www.academia.edu/742761/PROGRAMMES\\_AND\\_STRATEGIES\\_IN\\_MALTA\\_FOSTERING\\_ASSISTED\\_RETURN\\_TO\\_AND\\_RE-INTEGRATION\\_IN\\_THIRD\\_COUNTRIES](http://www.academia.edu/742761/PROGRAMMES_AND_STRATEGIES_IN_MALTA_FOSTERING_ASSISTED_RETURN_TO_AND_RE-INTEGRATION_IN_THIRD_COUNTRIES)
- PLEWA, P. The Effects of Voluntary Return Programmes on Migration Flows in the Context of the 1973/74 and 2008/09 Economic Crises. In: Comparative Population Studies [online]. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 2012, Vol. 37, 1-2, s. 147-176 [cit. 2014-04-14]. Dostupné z: <http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/download/94/96>
- POLICY NETWORK. Rethinking Immigration and Integration: a New Centre-Left Agenda [online]. London: Policy Network, 2007 [cit. 2014-04-28]. Dostupné z: <http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Immigration%20and%20Integration%20final.pdf>
- PORDATA. População estrangeira com estatuto legal de residente. In: PORDATA [online]. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013 [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://www.pordata.pt/Portugal/Populacao+estrangeira+com+estatuto+legal+de+residente+total+e+por+algumas+nacionalidades-24>
- Regulation (EU) no 604/2013 of the European Parliament and of the Council [online]. 2013 [cit. 2014-03-15]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>
- REIS OLIVEIRA, C. The Integration of Immigrants in the Portuguese Labour Market: Statements and Comments [online]. Lisboa: ACIDI, 2008 [cit. 2014-04-23]. Dostupné z: [http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/portugal\\_offical\\_CZ08.pdf](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/portugal_offical_CZ08.pdf)

- REYNERI, E. Immigration in Italy: trends and perspectives [online]. Geneva: IOM, 2007 [cit. 2014-04-27]. Dostupné z: [http://www.portalecnel.it/portale/indlavdocumenti.nsf/0/466486C57FF3FF42C125737F0050A9EC/\\$FILE/Reyneri-%20Immigration%20in%20Italy.pdf](http://www.portalecnel.it/portale/indlavdocumenti.nsf/0/466486C57FF3FF42C125737F0050A9EC/$FILE/Reyneri-%20Immigration%20in%20Italy.pdf)
- ROJAS, M. Spain: Time of Reckoning after the Immigration Boom [online]. Madrid: Juan Carlos University, 2012 [cit. 2014-04-21]. Dostupné z: <http://bibliotecademauricio Rojas.files.wordpress.com/2012/03/m-rojas-spain-immigration-boom-1-copia.pdf>
- ROSENTHAL, E. Italy cracks down on illegal immigration. In: The Boston Globe [online]. Boston: The Boston Globe, 2008. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: [http://www.boston.com/news/world/europe/articles/2008/05/16/italy\\_cracks\\_down\\_on\\_illegal\\_immigration/](http://www.boston.com/news/world/europe/articles/2008/05/16/italy_cracks_down_on_illegal_immigration/)
- SABATER, A. a A. DOMINGO. A New Immigration Regularization Policy: The Settlement Program in Spain. International Migration Review [online]. Wiley Online Library, 2012, Volume 46, Issue 1, pages 191 - 220 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7379.2012.00884.x/abstract>
- SAMMUT, J. M.. European Social Watch Report 2009: Migrants in Europe as Development Actors. In: Social Watch Malta [online]. Valletta: Social Watch Malta, 2009 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: <http://www.socialwatch.eu/2009/Malta.html>
- SCICLUNA, Martin. Integration: The policy that dare not speak its name. In: Malta Independent [online]. St. Julian's: Standard Publications Ltd., 2014 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.independent.com.mt/articles/2013-08-07/opinions/integration-the-policy-that-dare-not-speak-its-name-2270986245/>
- SEF a EMN. The Organisation of Asylum and Immigration Policies in Portugal [online]. Bacarena: SEF, 2008 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: <http://www.sef.pt/documentos/56/PTHowpolicieareorganized.pdf>
- SEF. The Organisation of Asylum and Immigration Policies in Portugal. In: SEF [online]. Bacarena: SEF, 2008 [cit. 2014-04-23]. Dostupné z: <http://www.sef.pt/documentos/56/PTHowpolicieareorganized.pdf>
- SEF. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - 2012. Barcarena: SEF, 2013
- SEF. Atribuições. In: Portal SEF [online]. Barcarena: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: [http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id\\_linha=4166&menu\\_posicao=4131#0](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id_linha=4166&menu_posicao=4131#0)
- SEMMACHE, A. Malta urged to set an integration strategy. In: Forced Migration in Malta [online]. Valetta: Forced Migration in Malta, 2013 [cit. 2014-04-25]. Dostupné z: <http://forcedmigrationmalta.mediajungle.dk/2013/05/31/malta-urged-to-set-an-integration-strategy/>

SCHLAMP, H. a K. PETERS. Fortress Europe: How the EU Turns Its Back on Refugees. In: Spiegel Online International [online]. Berlin: Spiegel Online GmbH, 2013 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.spiegel.de/international/europe/asylum-policy-and-treatment-of-refugees-in-the-european-union-a-926939.html>

SPANISH NEWS TODAY. Spain financing repatriation for illegal immigrants wishing to return home. In: Spanish News Today [online]. Madrid: Spanis New Today, 2014 [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: [http://spanishnewstoday.com/spain-financing-repatriation-for-illegal-immigrants-wishing-to-return-home\\_19594-a.html](http://spanishnewstoday.com/spain-financing-repatriation-for-illegal-immigrants-wishing-to-return-home_19594-a.html)

SPRAR. Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati: Atlante Sprar Anno 2011/2012 [online]. Roma: SPRAR, 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/SPRAR-rapporto%202012defmg.pdf>

STÜRCKOW, I. Undocumented Workers in Spain and the Politics of Regularization [online]. Paris: Center for migrations and citizenship, 2012 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.ifri.org/downloads/notecmcisturckow.pdf>

THE AFRICA NEWS. Napolitano signs regularisation measure - Applications from 15 September. In: The Africa News[online]. Rome: The Africa News, 2012 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://www.theafricanews.com/immigration-news/italy/4343-napolitano-signs-regularisation-measure-applications-from-15-september.html>

THE AFRICA REPORT. Immigration: Death between Africa and Europe. In: The Africa Report [online]. Paris: The Affrica Report, 2014 [cit. 2014-01-20]. Dostupné z: <http://www.theafricareport.com/North-Africa/immigration-death-between-africa-and-europe.html>

THE ECONOMIST. Spain and immigration: Bad new days. In: The Economist [online]. New York: The Economist, 2010 [cit. 2014-04-21]. Dostupné z: <http://www.economist.com/node/15464909>

THE GOVERNMENT OF MALTA. Refugee Services in Malta. In: The Government of Malta [online]. Valletta: The Government of Malta, 2013 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.gov.mt/en/Services-And-Information/Business-Areas/Law%20Enforcement/Pages/Refugee-Services-in-Malta.aspx>

THE TODAY PUBLIC POLICY INSTITUTE. Managing the Challenges of Irregular Immigration in Malta [online]. Valetta: The Today Public Policy Institute, 2008 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z: <http://www.tppi.org.mt/~user2/reports/Irregular-Migration/Report.pdf>

THE UNHCR REGIONAL REPRESENTATIVE FOR SOUTHERN EUROPE. 2014 UNHCR regional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe. In: UNHCR [online]. Roma: The UNHCR Regional Representative for Southern Europe, 2014 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/49e48edc6.html>

TIMES OF MALTA. Malta, Spain to collaborate in the repatriation of illegal migrants. In: Times of Malta [online]. Valletta: Allied Newspapers Limited, 2008 [cit. 2014-04-14]. Dostupné z: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20081212/local/malta-spain-to-collaborate-in-the-repatriation-of-illegal-migrants.236962>

TIMES OF MALTA. Malta signs agreement with Nigeria for the repatriation of migrants. In: Times of Malta [online]. Valletta: Allied Newspapers Limited, 2014 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140403/local/malta-signs-agreement-with-nigeria-for-the-repatriation-of-migrants.513455>

TORRE. The Italian Asylum System [online]. Transnational observatory for refugees resettlement in Europe, 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.resettlement-observatory.eu/documents/italy/outputs/countryprofile/italycountryprofile.pdf>

TRIANDAFYLLIDOU, A. a R. GROPAS. European Immigration: A Sourcebook. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 2007. ISBN 13: 978 07546 4894 9.

UNHCR Malta. Durable Solutions. In: UNHCR Malta [online]. Valetta, UNHCR Malta, 2012 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/mt/who-we-help-in-malta/durable-solutions-test>

UNHCR. The Dublin II Regulation: A UNHCR Discussion Paper [online]. Geneva: UNHCR, 2006 [cit. 2014-03-23]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html>

UNHCR. Asylum Trends 2012: Levels and Trends in Industrialized Countries [online]. Geneva: UNHCR, 2013 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z: [http://unhcr.org/asylumtrends/UNHCR%20ASYLUM%20TRENDS%202012\\_WEB.pdf](http://unhcr.org/asylumtrends/UNHCR%20ASYLUM%20TRENDS%202012_WEB.pdf)

UNHCR. Mediterranean crossings to Italy and Malta exceed 8000 in first six months of 2013. In: UNHCR [online]. Geneva, UNHCR, 2013b [cit. 2014-03-30]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/51d6a0859.html>

UNHCR. UNHCR's Position on the Detention of Asylum-seekers in Malta. In: Refworld [online]. Geneva: UNHCR, 2013c [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/52498c424.html>

Všeobecná deklarace lidských práv, 1948