

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

PEDAGOGICKÁ FAKULTA

Ústav pedagogiky a sociálních studií

VIKTOR DOSEDĚL

Obor: Pedagogika – veřejná správa

3. ročník – prezenční forma

IMIGRAČNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

Bakalářská práce

Vedoucí práce: PhDr. Helena Skarupská, Ph.D.

OLOMOUC 2010

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne

Podpis:

Obsah

Úvod.....	4
1 Fenomén migrace	6
1.1 Definice migrace	6
1.2 Historie migrace v Evropě	6
1.3 Příčiny migrace	11
1.4 Typologie migrace	11
1.5 Migrant.....	12
1.6 Teorie migrace	13
2 Imigrační politika Evropské unie	15
2.1 Historický vývoj.....	15
2.1.1 Skupina TREVI.....	16
2.1.2 Dublinská úmluva	17
2.1.3 Schengenský systém	18
2.1.4 Smlouva o Evropské unii	19
2.1.5 Amsterodamská smlouva	21
2.2 Společná imigrační politika EU	22
2.2.1 Program z Tampere	22
2.2.2 Haagský program	23
2.2.3 Průmská smlouva	24
2.2.4 Globální přístup k migraci	24
2.2.5 Plán politiky legální migrace	25
2.2.6 Společná přistěhovalecká politika pro Evropu.....	26
2.2.7 Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu.....	27
2.2.8 Lisabonská smlouva	29
2.2.9 Stockholmský program	30
3 Integrovaná politika Evropské unie	32
3.1 Modely integrace.....	32
3.2 Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v EU	34
4 Diskuze.....	38
Závěr	40
Seznam literatury a zdrojů	41

Úvod

Migrace se v posledních letech stává globálním jevem. Vůbec nejvíce lidí v historii opouští své rodné země, a to z různých důvodů – ekonomických, politických, náboženských, environmentálních atd. V zahraničí hledají lepší životní podmínky, respekt k základním lidským právům, záchranu vlastního života, poznání nové kultury, často pouze partnera pro snazší získání občanství v některé vyspělé zemi. Početnou skupinu přistěhovalců tvoří také oběti mezinárodního organizovaného zločinu.

Evropa se ve dvacátém století proměnila z typicky emigračního kontinentu na region, který se musel začít zabývat příchody migrantů. V současné době čelí mnoha pokusům o překročení hranic po moři i po souši, což se bohužel neobejde bez četných ztrát na lidských životech. Do Evropské unie míří především obyvatelé tzv. třetích zemí, tedy zemí ležících mimo území EU. Migraci je tak vystaven každý členský stát EU. Proto se jejich představitelé dohodli na jednotných postupech se záměrem vytvořit společnou imigrační politiku, která by vyhovovala zájemcům o vstup na evropský kontinent i samotné EU.

Toto aktuální, zajímavé a náročné téma se stalo předmětem mé bakalářské práce. Jejím cílem je analyzovat důležité dokumenty, které orgány Evropské unie vydávají pro oblast imigrační politiky, nebo se k ní vztahují.

Práce se člení do čtyř částí. První kapitola se věnuje fenoménu migrace. Definiuje migraci a zabývá se historií migrace v Evropě v průběhu 20. století, přičemž pozornost zaměřuje zejména na období po druhé světové válce, kdy přistěhovalectví bylo ovlivněno dekolonizací, pracovní migrací a příchodem azylantů a uprchlíků. Zmiňuje se o typologii a obecných příčinách mezinárodní migrace. Charakterizuje také kategorie přistěhovalců a vysvětluje vybrané teorie migrace.

Druhá kapitola je zaměřena na imigrační politiku v dokumentech Evropské unie. Počátky kooperace členských států v problematice přistěhovalectví probíhaly na úrovni mezinárodního práva. Teprve s přijetím Amsterodamské smlouvy se imigrace stává jednou z politik práva komunitárního. Ve druhé podkapitole budeme se věnovat společné imigrační politice.

Začleňování imigrantů do přijímající společnosti patří mezi nedílné součásti imigrační politiky a mezi téměř výlučné kompetence členských států. Třetí kapitola představuje sociální aspekty imigrace, na třech modelových typech ukazuje současné způsoby integrace cizinců. Integrační politika Evropské unie je přiblížena společnými základními principy, které mají pomáhat členským státům při formulování politiky na národní úrovni.

Čtvrtá kapitola se na příkladu České republiky pokouší přiblížit kompetence orgánů státní správy při řízení migrace.

1 Fenomén migrace

1.1 Definice migrace

Slovo migrace pochází z latinského výrazu migratio – stěhování. Encyklopedie Universum migraci definuje z pohledu sociologie jako „*prostorové přemísťování obyvatelstva, [které] obvykle souvisí se změnou trvalého bydliště. Migrace vnitrostátní probíhá mezi územími jednoho státu (za prací, do málo osídlených krajin, z vesnice do města), migrace mezistátní přes hranice státu, což se projevuje přírůstkem a úbytkem obyvatel i přenášením kulturních zvyklostí (akulturace). Mezistátní migrace může být imigrací (přistěhovalectvím) nebo emigrací (vystěhovalectvím).*“

1.2 Historie migrace v Evropě

V textu budeme zabývat historií imigrace v Evropě v průběhu 20. století podle Badeho (2005). Pozornost zaměříme na náborové politiky během první světové války, období po druhé světové válce a přistěhovalectví na sklonku minulého století.

1. První světová válka

Po vypuknutí první světové války a rychlé mobilizaci milionových armád se evropské ekonomiky a pracovní trhy začaly ocitát v krizi. Státy věřily v rychlé ukončení konfliktu a nepřizpůsobovaly výrobu novým válečným podmínkám. To vedlo k propouštění a masové nezaměstnanosti. Rozvojem zbrojního průmyslu krize částečně polevila a mírová hospodářství se kvapem přeměňovala na válečná. Další odvody do armády v některých zemích vyvolaly nedostatek kvalifikovaných dělníků, protože do války postupně odešlo 60 milionů práceschopných Evropanů. Opatření na doplnění chybějících pracovních sil šla proti vojenským zájmům, proto se úřady rozhodly získávat pracovníky z řad nezaměstnaných žen a mladistvých i nábořem ze zahraničí. Evropské státy si ze svých koloniálních držav v Africe, Asii a Latinské Americe opatřily kromě pracovníků i vojáky, např. v britské armádě jich sloužilo více než milion. Po první světové válce došlo

k ukončení éry liberální migrační politiky. Státními intervencemi a restrikcemi byla zahraniční migrace postupně omezována a usměrňována. Po repatriaci na konci války zůstal např. ve Francii jen zlomek pracovních sil získaných mimo evropský kontinent během války.

2. Období po druhé světové válce

Přeměna Evropy z vystěhovalecké oblasti na imigrační kontinent se týká období od ukončení hromadných migračních přesunů po druhé světové válce. Z Evropy odcházely migrační vlny do zámoří v návaznosti na migrační tradice, naopak do Evropy přicházely miliony přistěhovalců a navrátilců z kolonií. Trvale se Evropa stává imigrační oblastí od sedmdesátých let. Imigrantská populace se rozrůstala nejen díky příchodu dalších lidí, ale i rozením potomků již na území hostitelské země. Celkové počty je obtížné kvantifikovat, protože ze statistik mizí naturalizovaní cizinci.

Od poloviny padesátých let se rozvíjí pracovní migrace vnitroeurospkého charakteru. Rozdělna Evropa na jižní zdrojovou a severní cílovou oblast. V osmdesátých letech nastává mezikontinentální pohyb ve směru jih – sever, který se odehrával jako legální pohyb za neregulérní pracovní činností. Změnil tak evropské Středozemní na cílovou oblast migračního pohybu z Afriky. Vstup do zemí evropského jihu probíhal bez přísných imigračních kontrol. Cizinci snadno mohli najít nelegální zaměstnání ve stínové ekonomice. Země se jejich pobyt snažily legalizovat regularizací nebo amnestiemi.

3. Studená válka

V době studené války se migrační schémata a trasy tří nejoblíbenějších cílových zemí z části opíraly o kulturně historické vztahy, také se vytvářely nové migrační vztahy, které se pohotově upevňovaly řetězovou migrací. Do Francie přicházeli migranti nejprve z jihoevropských zemí – Itálie, Španělska a Portugalska, později ze severní Afriky a zámořských oblastí pod francouzskou správou. Pracovní migrace do Německa směřovala z Itálie, Řecka, Španělska a Portugalska, posléze z Jugoslávie, Turecka, středovýchodní a východní Evropy. Velká Británie přitahovala Iry, migranty z anglického Karibiku, Indy, Pákistánců a Bangladéšany.

4. Dekolonizace a postkolonizační migrace

Dekolonizace (neboli odstranění koloniálních poměrů) probíhala od konce první světové války, definitivně ji zakončila druhá světová válka. Evropské koloniální říše se postupně rozpadaly v Asii i Africe buď prostřednictvím dohod, nebo krvavými ozbrojenými boji. Pro Evropu to znamenalo příchod dvou velkých migračních vln, které na sebe plynule navazovaly. Nejdříve přicházeli evropští osadníci, úředníci koloniální správy a vojska v počtu asi sedm milionů, následováni různými etnickými skupinami neevropského původu, které pomáhaly kolonizátorům. Nejvíce migrantů s evropskými kořeny přijala Velká Británie z Keni, Indie a Malajsie, Belgie z Konga, Nizozemsko z Indonésie, Portugalsko z Angoly, Mosambiku a Latinské Ameriky, do Francie a Itálie přicházeli migranti ze severní Afriky.

Postkoloniální migraci vyvolávaly konflikty v bývalých koloniích i zájmy bývalých kolonizujících zemí o levné pracovní síly pro nekvalifikované pozice, které domácí obyvatelé nechtěli akceptovat z důvodu špatných pracovních a mzdových podmínek. Tato forma migrace si vytvářela vlastní dynamiku prostřednictvím řetězové migrace a mezikontinentálních migračních struktur a sama tak setrvala s započatým pohybem.

Realizaci eurokoloniální migrace, tedy reemigrace osob evropského původu do Evropy, ulehčovala a umožňovala státní příslušnost, kulturní i jazykové spojení, ale také programy pro Evropana a koloniální přistěhovalce podporující reemigraci a integraci. Odmítavě se ale k migrantům mimoevropského původu stavěla část veřejnosti. Stále u ní přetrvávaly rasistické stereotypy a své opovržení dávala najevo otevřenými formami diskriminace. Mnozí přistěhovalci dlouho zůstávali na okraji společnosti, znevýhodňováni byli i po stránce ekonomické.

Neustávající postkoloniální migrační tlaky nutily bývalé evropské mocnosti k hledání právních nástrojů, jak zamezit dalšímu vstupu neevropských imigrantů. U pravicově populistických stran se v sedmdesátých letech začaly objevovat prvky eurorasismu. Velká Británie po rasistických nepokojích v některých městech vydala zákony dle zásady přísné kontroly přistěhovalectví, které měly odradit indické a asijské obyvatele od imigrace. Tato striktní protiimigrační

politika byla úspěšná – vedla k přerušení řetězové migrace a konec minulého století ukončila eurokoloniální stěhování.

5. Gastarbeitři

Jak jsme již uvedli, mezinárodní pracovní migraci v Evropě od padesátých let charakterizovaly vnitroeurospké pohyby obyvatel. Hlavní výchozí oblasti se nacházely v evropském Středomoří, od let šedesátých i v Turecku a zemích Maghrebu. Hostující dělníci, tzv. gastarbeitři do cílových zemí pozváni na základě bilaterálních smluv o nábore pracovních sil. Migranti přicházeli z chudých regionů do vyspělých oblastí a hledali tak východisko ze strukturální nezaměstnanosti nebo si chtěli větším výdělkem zlepšit svou existenční základnu v domovské zemi. Vysílající regiony odchodem pracovních sil začaly ještě více zaostávat, někde dokonce upadala celá hospodářská odvětví. Ropná krize v roce 1973 vyvolala celosvětovou recesi, a cílové země proto omezily pracovní migraci, v osmdesátých letech byla opatření ještě přiosťřována – náборы pracovních sil byly ukončeny. Stávající pracovníky chtěly cílové země poslat zpět, oni se však rozhodli zůstat, protože by ve svých domovských zemích z důvodu hospodářské krize zaměstnání nesehnali, klesla by jim životní úroveň a ztratili by kvalifikaci. Do přijímajících zemích přicházeli jejich rodinní příslušníci na základě práva na slučování rodin. Evropské pracovní síly restriktce zasáhnout nemohly – na Itálii a později i na Řecko, Španělsko a Portugalsko ve vztahovala základní svoboda EHS na volný pohyb pracovních sil.

Na počátku této formy pracovní migrace se nejednalo o výrazný nedostatek pracovních sil, šlo hlavně o nahrazení chybějících pracovníků neatraktivních profesí pro domácí obyvatelstvo (viz teorie migrace). Kde tedy gastarbeitři pracovali? Převážně v textilních závodech, ve stavebnictví, pohostinství, úklidových službách, jako dělníci při zpracování masa a ryb a v zemědělství. Koncentrovali se také v profesích, jejichž výkon vyžadoval namáhavou, nebezpečnou, zdraví ohrožující a psychicky náročnou práci. Evropská pracovní migrace nabyla značných rozměrů, cílové země dosáhly migračního salda (čisté migrace) okolo 15 milionů osob.

6. Migrace azylantů a uprchlíků

Po přijetí imigračních restrikcí v sedmdesátých letech se mezinárodní migrace do Evropy a v rámci kontinentu uskutečňovala ve třech formách. První obsahovala příchod rodinných příslušníků do cílových zemí a reemigraci do domovských zemí. Druhá zahrnovala legální vstupy obyvatel afrického Středomoří do jižní Evropy a Francie za účelem nelegální práce. Poslední tvořili žadatelé o azyl ze zemí třetího světa a následně i v rostoucí míře z východní Evropy. Azyloví migranti směřovali především do zemí s tolerantním azylovým právem, Německo bylo touto formou migrace postiženo nejvíce.

Cesty příchodu žadatelů o azyl a uprchlíků byly v západní, severní a střední Evropě dány několika činiteli. Významnou roli hrála blízkost výchozích a cílových oblastí. Důležité byly vazby z koloniálního období – ekonomické, politické, kulturní a jazykové. Další faktor, migrační tradici vytvořila řetězová migrace i migrační sítě v cílových zemích. Úloha rozlišné ekonomické úrovně a sociální přitažlivost jednotlivých cílových zemí je často přeceňována, protože atraktivitu ovlivňují informace z migračních sítí. Poslední činitel, azylová politika, se zaměřoval na oslabení přitažlivosti dané země. Opět to jsou migrační struktury, které zprostředkovávají zprávy o uplatňování azylového práva a tím dávají návrhy na přesměrování azylové migrace (azylové turistice má zabránit Dublinská konvence).

Většina evropských uprchlíků a žadatelů o azyl pocházela do poloviny osmdesátých let z východní Evropy a ve státech západní Evropy byla přijímána kladně. Ve druhé polovině let osmdesátých mezi azylanty převažovali příslušníci zemí třetího světa, počet žádostí prudce stoupl až na čtyřnásobek (430 000) oproti předchozím létům a dosahoval nejvyšších hodnot od dob poválečných migračních pohybů. Na rozdíl od evropských žadatelů tito migranti znamenali pro sociální rozpočty větší zátěž (byli méně kvalifikovaní a prohlubovala se kvůli nim nezaměstnanost), což silně ovlivnilo protiazylové nálady a neochotu je přijímat. Změny v souvislosti s pádem komunismu spolu s vypuknutím etnických konfliktů v devadesátých letech způsobily novou azylovou migraci z východní části Evropy.

1.3 Příčiny migrace

Mezinárodní migraci lze obecně a zjednodušeně dle Drbohlava (2001) popsat jako tok populace z málo rozvinutého Jihu na bohatý Sever a z Východu na Západ. Za důležité činitele tohoto pohybu považujeme:

- velké rozdíly v bohatství zemí,
- úroveň výkonnosti ekonomik jednotlivých států,
- životní úroveň společnosti,
- demokratické zřízení,
- politickou stabilitu,
- demografický tlak,
- ekologické pohromy,
- lidské vlastnosti (např. saturace potřeby poznávat nové).

1.4 Typologie migrace

Drbohlav a Uherek (2007) říkají, že demograf Petersen formuloval obecnou typologii migrace, ve které zdůraznil proměnlivost migrace v čase a v závislosti na technologické vyspělosti migrujících skupin. Petersen se domnívá, že migrace vzniká především k ekologickým, ekonomickým a sociálněpolitickým důvodů a člení ji na:

1. primitivní – stěhování jednoduchých společností z ekologických příčin,
2. vynucenou – z důvodu hrozby násilím,
3. násilnou – nedovolené přemístování osob, které se migraci nemohou vzepřít,
4. dobrovolnou,
5. masovou.

Toto třídění přepracoval např. Demuth a migraci rozdělil do dvou velkých skupin:

1. migrace dobrovolná
 - a. pracovní,
 - b. řetězová – za účelem sloučení rodiny,
 - c. neimigrační – dočasná např. studijní pobyty,
 - d. inovační – za účelem zlepšení životních podmínek, hmotného zabezpečení jednotlivců i rodin atd.,

2. migrace nucená
 - a. způsobená mezilidskými vztahy,
 - i. porušování lidských práv,
 - ii. důsledek občanské války,
 - b. způsobená environmentálními katastrofami – např. hladomory, záplavy, vyčerpání zdrojů.

1.5 Migrant

Z výše uvedené typologie můžeme odvodit, kdo se stává migrantem. Rabušic a Burjanek (2003) charakterizují podle Castlese následující kategorie přistěhovalců:

1. dočasní pracovní migranti – migrují do dané země za účelem dočasné pracovní činnosti, po vypršení pracovní smlouvy odcházejí zpět do své země původu
2. vysoce kvalifikovaní migranti – v první řadě manažeři, obchodníci atd.
3. ilegální migranti – vstupují do země se záměrem pracovat, ale bez řádných dokumentů
4. uprchlíci – osoby pobývající mimo svou zemi, kteří se nemohou nebo nechťejí vrátit zpět z odůvodněného strachu před pronásledováním kvůli své rase, národnosti, náboženskému vyznání, politickému názoru nebo členství v sociální skupině (dle Ženevské konvence)
5. žadatelé o azyl – lidé vstupující do cizí země za účelem ochrany před pronásledováním, kteří ale nemusejí splňovat kritéria Ženevské konvence.
6. rodinní příslušníci – přišli do země na základě jedné z předchozích kategorií za svými příbuznými
7. navrátilci – lidé, kteří se po určitém čase stráveném v emigraci vrací do svých původních zemí.

Také přibližují model rozhodovacího procesu vedoucího k migraci od Leea. Na jedince při rozhodování působí pull a push faktory, jinými slovy podmínky, které jej buď vypuzují z rodné země nebo do jiné země přitahují. Mezi těmito kladnými a zápornými stránkami země původu a určení se nacházejí intervenující překážky,

což jsou: geografická vzdálenost, náklady na dopravu, obtíže při odchodu ze země nebo naopak při vstupu do země cizí. Svoji úlohu při rozhodování dále hrají informace o cílové zemi, existence sociální sítě v zemi určení a hlavně vnímání všech podmínek migrace.

1.6 Teorie migrace

Před vysvětlením teorií migrace musíme nejprve zmínit připomínku Vojtkové (2005), že dosud nebyla představena jednotná teorie pokrývající všechny jevy, jež souvisí s migrací. Vzniklo tak nezávisle na sobě několik vědeckých výkladů v rámci různých oborů. Vysvětlují specifická hlediska a typy mezinárodní migrace podle rozmanitých příčin na mikro nebo makro úrovni. Kritika proto zdůrazňuje jednostrannost dílčích teorií. Drbohlav a Uherek (2007) si navíc všímají dalších problémů. Většinu teorií nepovažují za teorie, nýbrž za koncepty, perspektivy, přístupy, modely nebo jen nahromadění pravidelností. Teorie se převážně zaměřují na ekonomické aspekty, více se věnují mužům než ženám, některé jsou zastaralé, jiné nesprávně aplikují poznatky z migrace vnitrostátní na mezinárodní a naopak.

Nyní si již představíme několik teorií migrace podle Baršové a Barši (2005) a Vojtkové (2005).

1. Neoklasická ekonomie

Neoklasická teorie vychází z modelu push a pull. Mezi faktory vypuzující zahrnuje demografický růst, nízkou životní úroveň, nedostatek pracovních možností a politickou represi. Přitahující činitele spatřuje v poptávce po práci, dosažitelnosti pozemků, politických svobodách a příznivých podmínkách pro ekonomické příležitosti. Neoklasická teorie se soustřeďuje na příjmové rozdíly a nerovnovážený stav pracovních trhů v různých zemích. Z makro pohledu se předpokládá, že lidé z chudých oblastí s nadbytkem pracovních sil a s nízkými příjmy se budou stěhovat za vyššími výdělky do bohatších oblastí, kde je pracovníků nedostatek. Vyrovnáním ekonomických rozdílů mezi regiony dojde k ekonomické rovnováze, protože se předpokládá růst mezd v zaostalých oblastech v důsledku úbytku pracovních sil a opačný trend v rozvinutých zemích. Na mikro úrovni se teorie zaměřuje na racionálně kalkulujícího jedince. Ten se po

porovnání nákladů a předpokládaného zisku rozhoduje pro migraci s úmyslem maximalizovat svůj zisk.

2. Nová ekonomie migrace

Teorie nové ekonomie vychází k pozorování migrace ve třetím světě. Model považuje za základního činitele rozhodovacího procesu rodinu či domácnost. Push faktorem je relativní chudoba a úsilí minimalizovat riziko diverzifikací zdrojů příjmů, protože v zemi dostatečně nefungují pojišťovací a úvěrové trhy. Členové s dobrým vzděláním jsou proto vysláni do jiné země za prací, aby remitencemi přispívali do rodinného rozpočtu.

3. Teorie dvojího pracovního trhu

Teorie dvojího pracovního trhu se oproti přecházející soustřeďuje na poptávkovou stranu migrace. Ve vyspělých zemích je pracovní trh rozdělen na primární a sekundární. Primární tvoří vysoce kvalifikovaní pracovníci na stabilních pracovních pozicích, které ale vyžadují patřičné vzdělání a dovednosti. Pro sekundární trh jsou charakteristické tzv. dead-end-jobs, nestabilní pracovní místa s nízkou sociální prestiží, nízkými výdělky, špatnými pracovními podmínkami, kterým se domácí pracovní síla snaží vyhybat. Tato místa jsou zaplňována i při vysoké nezaměstnanosti na primárním trhu především nekvalifikovanými pracovníky z řad přistěhovalců, protože jim tolik nezáleží na sociálním statusu v přijímající zemi, prostřednictvím náborových politik.

4. Teorie migračních sítí

Teorie migračních sítí vyzvedává důležitost mezilidských vazeb. Ty napomáhají migraci udržovat a rozšiřovat. Neformální sítě migrantů se zakládají v přijímající zemi prostřednictvím osobních vazeb mezi současnými migranty, bývalými migranty a ostatními obyvateli v zemi vysílající. Pro nově příchozí migranty mohou být zdrojem informací (pro orientaci v novém prostředí), sociální, finanční ale i psychologické pomoci (při pocitu vykořeněnosti a osobních problémech). Skupiny migrantů zakládají komunity a koncentrují se v určitých typech zaměstnání. Migrace se tudíž dostává mimo kontrolu vládních politik.

2 Imigrační politika Evropské unie

Počátky prvního sjednoceného přístupu členských států Společenství k otázkám imigrace můžeme klást do druhé poloviny 20. století. Státy nejdříve spolupracovaly na základě mezinárodních smluv, nyní už pod hlavičkou EU. Obecně lze říci, že politika EU pro imigraci je více zaměřena na restriktivní opatření – ve většině dokumentů nalezneme pouze zdůraznění boje proti nelegálním formám přistěhovalectví. V posledních letech se začaly rozvíjet postupy na podporu legální migrace, protože EU si uvědomuje (s ohledem na demografickou prognózu) nutnost příchodu imigrantů a jejich prospěch pro evropské pracovní trhy a ekonomiky. Proto nastavuje pravidla, jak pro zájemce ze spodních pater socioprofesionální pyramidy, tak pro migraci elit. EU postupně začíná klást důraz na sociální aspekty migrace – integraci, o které pojednává následující kapitola.

Na tomto místě si ještě upřesníme, co je to imigrační politika. Baršová a Barša (2005, s. 9 – 10) podávají definici migrační politiky jako politiky „*směřující k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranice – v případě Evropské unie přes její vnější hranice – a jejich pobytu na území států, jejichž nejsou občany. Migrační politiky se týkají jak regulace a usměrňování legální migrace, tak postihu a prevence nelegální migrace. Patří sem například vydávání víz a pasů, ostraha a regulace překračování hranic, podmínky udělování ochrany cizincům prostřednictvím azylu, ... politiky imigrační a integrační.*“ Imigrační politika tak představuje část migrační politiky, jejímž „*cílem je stanovit, kteří cizinci a za jakých podmínek se mohou dlouhodobě či trvale usadit v hostitelské zemi.*“

2.1 Historický vývoj

Historický vývoj imigrační politiky EU začneme sledovat u první mezinárodní spolupráce v rámci skupiny TREVI, objasníme okolnosti vzniku Dublinské

úmluvy, přiblížíme schengenský systém, také popíšeme začlenění imigrační problematiky nejprve do třetího pilíře EU a později ke komunitárním politikám.

2.1.1 Skupina TREVI

První spolupráce v oblasti imigrační politiky, jak uvádí Fiala a Pitrová (2009), byla zahájena v sedmdesátých letech 20. století v důsledku řady teroristických útoků v Evropě.¹ Zasedání Evropské rady v Paříži v prosinci 1974 a v Římě v prosinci 1975 projednávala otázku spolupráce v oblasti vnitra a spravedlnosti. Na základě těchto setkání byla členskými státy Evropských společenství (dále jen Společenství) dne 29. června 1976 vytvořena mezivládní skupina TREVI, jejíž název je akronymem francouzských slov *terrorisme, radicalisme, extremismisme a violence internationale* (terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí). Jejím hlavním cílem bylo posílit komunikaci mezi policejními složkami a boj proti terorismu.

Bunyan (1993) popisuje, že skupina TREVI působila na třech úrovních: nejvyšší stupeň tvořili ministři vnitra, prostřední vyšších úředníků a nejnižší pracovní skupiny představované úředníky ministerstev vnitra, policie, bezpečnostních služeb, dále imigračními a celními úředníky jednotlivých členských států. Setkání na vyšších úrovních se konala dvakrát ročně, na třetí až čtyřikrát ročně. Pro plnění dílčích úkolů postupně vznikaly pracovní skupiny a ad hoc pracovní skupiny. TREVI I byla zodpovědná za boj proti terorismu, TREVI II se specializovala na policejní spolupráci a výměnu informací (např. o policejním vybavení, fotbalovém výtržnictví), TREVI III se zabývala mezinárodním organizovaným zločinem (hlavně obchodováním s drogami), ale také i imigračními kontrolami na hranicích. Další dvě původně plánované skupiny, TREVI IV pro jadernou bezpečnost a TREVI V pro řešení nouzových situací, se nikdy nesetkaly.

Fiala a Pitrová (2009) dále konstatují, že až roku 1989 byla zřízena nová skupina TREVI 92, která se soustředila na volný pohyb osob (občanů členských států i cizinců) v souvislosti s dokončováním jednotného trhu. Spolupracovala s ad hoc pracovní skupinou pro imigraci, která od svého založení v roce 1986 mezi

¹ Například útok na izraelské sportovce v průběhu olympijských her v Mnichově roku 1972.

jednotlivými členskými státy uváděla do vzájemného souladu azylovou a uprchlickou politiku. Skupina TREVI byla po podpisu Smlouvy o Evropské unii začleněna do spolupráce v oblasti justice a vnitra.

2.1.2 Dublinská úmluva

Fiala a Pitrová (2009) upozorňují, že v důsledku ukončení bipolarity světa a dalších změn v Evropě po roce 1989 bylo Společenství vystaveno imigračním vlnám ze zemí střední a východní Evropy a bývalého SSSR, a proto Evropská rada v prosinci téhož roku vyzvala k souladu azylových politik členských zemí. Ad hoc pracovní skupina pro imigraci v rámci TREVI vytvořila Dublinskou úmluvu², nejvýznamnější dokument této platformy.

Podle Týče a kol. (2004), byla podepsána 15. června 1990 a v platnost vstoupila 1. září 1997. Vychází ze Ženevské úmluvy³ z 28. července 1951 rozšířené o Newyorský protokol z 31. ledna 1967, tzn. že se má zaručovat zásada non-refoulement – zákaz vrácení osob tam, kde mohly být vystaveny perzekuci. Smyslem úmluvy (tzv. Dublinu I) bylo zaručit každému žadateli o azyl, že pouze jeden členský stát jeho žádost posoudí a učiní konečné rozhodnutí (tzv. one-chance-only princip). Mělo se tak zabránit situacím, kdy žadatel o azyl by se ocitl v dlouhodobé nejistotě kvůli výsledku své žádosti. Došlo k omezení jevů asylum shopping, tedy podávání žádosti o azyl po zamítnutí v jedné členské zemi postupně v dalších státech Společenství, a refugees in orbit, kdy naopak dochází k předávání si uprchlíků mezi jednotlivými státy, protože žádný z nich neuzná svou odpovědnost přezkoumat žádost o azyl.

Po přijetí Amsterodamské smlouvy bylo potřeba zavést do pěti let od jejího vstupu v platnost opatření k určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl. Podle článku *Eurodac* (2009) na základě tohoto ustanovení Rada EU přijala Nařízení č. 343/2003⁴ (tzv. Dublin II), které nahradilo Dublinskou

² Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství.

³ Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků.

⁴ Nařízení ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

úmluvu. Usnadňujícím prostředkem k realizaci Dublinu II je systém EURODAC.⁵ Jedná se o evropskou elektronickou databázi otisků prstů žadatelů o azyl, cizinců zadržovaných při nelegálním překročení vnějších hranic EU a také (nepovinně) cizinců zadržovaných při nelegálním pobytu na území EU, u kterých existuje předpoklad, že podali žádost o azyl v jiném členském státě. Systém EURODAC tak tvoří důležitý podklad pro určení států příslušných posoudit žádost o azyl. Lze totiž zkontrolovat, zda osoba (starší 14ti let), u které je provedeno sejmutí otisků, již nežádala o azyl v některém z členských států.

2.1.3 Schengenský systém

Had a Urban (2000) představují Jednotný evropský akt (také překládaný jako Akt o jednotné Evropě) jako právní rámec pro vytvoření jednotného vnitřního trhu. Byl přijat členskými zeměmi v únoru 1986 a platnosti nabyl dne 1. července 1987. Jednotný vnitřní trh je ekonomický prostor bez hranic založený na existenci čtyř základních svobod: volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Skupina pěti členských států Společenství (Belgie, Francie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko) se snažila urychlit a zjednodušit volný pohyb osob, a tak 14. června 1985 uzavřela tzv. Schengenskou dohodu⁶ o volném překračování hranic bez hraničních kontrol. Měla podobu mezinárodní smlouvy, které se neúčastnily všechny členské státy Společenství, a spolupráce tudíž probíhala mimo jeho sféru až do zařazení pod první pilíř Amsterodamskou smlouvou (viz dále).

Mezi krátkodobá opatření Dohody patří mj. provádění pouze zrakové kontroly u osobních vozidel (s možností důkladnější namátkové kontroly), posílení spolupráce v boji proti nelegálnímu vstupu a pobytu osob a dalším trestným činnostem. Z dlouhodobého hlediska se předpokládá úplné odstranění kontrol na společných hranicích a jejich přenesení na hranice vnější, harmonizaci vízové politiky a nutných předpokladů pro vstup cizinců na území signatářských států. Opatření měla být uplatňována ihned po platnosti Schengenské dohody, dlouhodobá nejpozději od 1. ledna 1990.

⁵ Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000.

⁶ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

Na Schengenskou dohodu navázala Schengenská prováděcí dohoda⁷ přijatá 19. června 1990. Tento rozsáhlejší dokument definuje základní pojmy (např. vnější hranice, třetí stát, cizinec, žádost o azyl), popisuje policejní spolupráci, bezpečnost a ochranu osobních údajů, zřizuje Schengenský informační systém pro účely hraničních i vnitrostátních kontrol a Výkonný výbor, jehož obecný cíl spočívá v zajištění správného uplatňování Schengenské prováděcí dohody. Hlava II obsahuje záležitosti rušení kontrol na vnitřních hranicích a pohybu osob, nově zavádí jednotné krátkodobé vízum platné na území všech zúčastněných států a podmínky jeho vydávání. Ustanovení o příslušnosti k vyřízení žádosti o azyl byla nahrazena Dublinskou úmluvou, která platí pro všechny státy EU.

V současnosti schengenský prostor, tzv. Schengenland, tvoří území 25 evropských států, většinou se jedná o členské země EU.⁸ Specifické postavení v rámci schengenských dohod mají Velká Británie, Irsko a Dánsko, některé nové členské země (Bulharsko, Rumunsko a Kypr) se na přistoupení teprve chystají. Nakonec k schengenskému systému dodejme, že Evropský parlament a Rada přijaly nařízení upravující přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)⁹ a také se připravuje zavedení nového Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II).

2.1.4 Smlouva o Evropské unii

Smlouva o Evropské unii podepsaná (Smlouva o EU) 7. února 1992 v nizozemském Maastrichtu vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Šišková a Stehlík (2007) říkají, že tímto aktem došlo k podstatným novelizacím Římských smluv¹⁰. Mezi hlavní změny patří zvláště: zřízení EU, vytvoření její pilířové struktury, institucionální změny, podpora demokratických principů EU a zavedení

⁷ Dohoda mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody o postupném odstraňování kontrol a společných hranicích.

⁸ Na základě smluv o přidružení se schengenských dohod účastní také Norsko, Island a Švýcarsko.

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006.

¹⁰ Označení pro zřizovací smlouvy: Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) z 25. března 1957, v platnost vstoupily 1. ledna 1958.

občanství EU. Nová struktura EU bývá také znázorňována v podobě tzv. Maastrichtského chrámu, kdy dosavadní komunitární pilíř tvořený třemi Evropskými společenstvími – Evropským společenstvím uhlí a oceli, Evropským hospodářským společenstvím (na základě článku G Smlouvy o EU přejmenovaným na Evropské společenství) a Euratomem – je doplněn dvěma mezivládními: druhý se soustřeďoval na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí zavedl spolupráci v oblasti justice a vnitra.

V rámci prvního pilíře, jak popisují Týč a kol. (2004), se uplatňuje právo Evropských společenství, tzv. komunitární právo, které je nadřazeno národnímu právu členských zemí (má tedy nadstátní, supranacionální charakter). O přijetí aktů se rozhoduje kvalifikovanou většinou, tato metoda umožňuje rychlejší a snadnější rozhodování, které ovšem může být v rozporu se zájmy členských států. Naopak mezivládní metoda rozhodování se uplatňuje ve druhém a třetím pilíři, protože se dotýká základních otázek suverenity států. Při hlasování v Radě je zapotřebí dosáhnout jednomyslnosti, tedy docílit stavu, kdy žádný stát neprojeví svůj nesouhlas s daným aktem, ale pomocí konstruktivní absence (nehlasování, či zdržení se hlasování) ji nenaruší.

Jedním z cílů EU je podle článku B Smlouvy o EU „*rozvíjet úzkou spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí*“ v rámci třetího pilíře. Proto byly v Hlavě VI Smlouvy o EU Ustanovení o spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí vytyčeny oblasti společného zájmu, např. azylová politika, pravidla pro překračování vnějších hranic EU osobami a provádění kontroly na nich, přistěhovalecká politika a politika vůči státním příslušníkům třetích zemí, soudní spolupráce v občanských i trestněprávních věcech, policejní spolupráce za účelem prevence, boje proti terorismu a dalším závažným formám mezinárodního zločinu. Přistěhovalecká politika se zaměřuje na podmínky vstupu, pohybu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na území členských států a na boj proti nedovolenému přistěhovalectví, pobytu a práci státních příslušníků třetích zemí na území EU.

2.1.5 Amsterodamská smlouva

Amsterodamská smlouva¹¹ byla podepsána dne 2. října 1997 a v platnost vstoupila 1. května 1999. Pro tzv. Maastrichtský chrám znamenala podle Hada a Pikny (2001) zásadní změnu, a to přesun záležitostí azylu, překračování vnějších hranic EU, přistěhovalectví, víz a spolupráci soudů v občanskoprávních věcech ze třetího pilíře do prvního. Zredukovaný mezivládní pilíř byl tudíž přejmenován na Policejní a soudní spolupráci v trestních věcech a mezi jeho úkoly nově spadá i předcházení a potírání rasismu a xenofobie. Protože tato změna vyžaduje i změnu v oblasti přijímání právních aktů, bylo stanoveno pětileté přechodné období, kdy se nadále o těchto nově komunitarizovaných otázkách bude rozhodovat dle zásady jednomyslnosti¹². Smlouva dále do prvního pilíře na základě Protokolu o začlenění schengenského acquis¹³ do rámce Evropské unie zapojila i schengenský systém.

Oproti Maastrichtské smlouvě jsou EU stanoveny nové v oblasti justice a vnitra v novelizovaném článku B, a to „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinností“. Prostor svobody, bezpečnosti a práva bude vytvářen postupně do pěti let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost.

K naplnění cílů definovaných Amsterodamskou smlouvou pro oblast justice a vnitřních věcí byl přijal ve Vídni v prosinci 1998 Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení smlouvy o vytvoření prostoru bezpečnosti, svobody a práva.

¹¹ Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unie, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty.

¹² Výjimkou je oblast legálního přistěhovalectví, kde se po uplynutí přechodného období nebudou rozhodnutí přijímat kvalifikovanou většinou.

¹³ Schengenské acquis zahrnuje: Schengenskou dohodu, Schengenskou prováděcí dohodu, protokoly a úmluvy o přistoupení k dohodám, rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru a prováděcí akty, které byly vydány orgány, na něž Výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci.

2.2 Společná imigrační politika EU

Od roku 1999 se představitelé členských zemí EU zavázali rozvíjet společnou imigrační politiku EU. K jejímu provádění přijímají dlouholeté programy, kde stanovují priority na následující období. V návaznosti na ně EU navrhuje další kroky k jejich realizaci.

2.2.1 Program z Tampere

Na zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. října 1999 ve finském Tampere se diskutovaly otázky budování prostoru svobody, bezpečnosti s práva. Závěrečný dokument se dotýká čtyř oblastí: společné evropské azylové a migrační politiky, evropského prostoru práva, celounijního boje proti kriminalitě a silnějších vnějších akcí. Program z Tampere, jak je tento text nazýván, stanovuje požadavek na vytvoření společné politiky sice samostatných, ale souvisejících otázek azylu a migrace v rámci EU zahrnující:

- 1, partnerství se zeměmi původu – se má zabývat bojem proti chudobě, zlepšováním pracovních i životních podmínek, dodržováním lidských práv, zvláště u menšin, žen a dětí,
- 2, společný azylový systém – má být vytvořen společný evropský azylový systém respektující Ženevskou úmluvu, založený na zásadě non-refoulement (ujištění, že nikdo nebude poslán zpět do země, kde mu hrozí pronásledování),
- 3, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí – integrační politika by měla zajistit pro příslušníky třetích zemí, kteří na území EU pobývají legálně, srovnatelná práva a povinnosti s občany EU,
- 4, řízení migračních toků – vyžaduje spolupráci se zeměmi původu, boj proti nelegálnímu přistěhovalectví a obchodu s lidmi.

Program stanovil metodu práce na vytvoření návrhu Listiny (Charty) základních práv EU na základě rozhodnutí Evropské rady v Kolíně nad Rýnem z června 1999. Jde o dokument shrnující občanská, politická, hospodářská a sociální práva občanů EU i cizinců, kterých se dotýká např. právo na azyl a ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání. Listina byla vyhlášena

7. prosince 2000 a její novější verze z 12. prosince 2007 ji nahradila ode dne platnosti Lisabonské smlouvy.

2.2.2 Haagský program

Na summitu 4. – 5. listopadu 2004 Evropská rada přijala nový víceletý plán pro oblast justice a vnitřních věcí, Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU. Podle Čížinského (2005) předcházející projekt z Tampere položil základy společné azylové a přistěhovalecké politiky, na jehož výsledky má nová agenda navázat a zároveň čelit dalším výzvám na bezpečnost v Evropě, v důsledku teroristických útoků v USA dne 11. září 2001 a v Madridu dne 11. března 2004. Dokument odráží cíle stanovené ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu a připravuje EU na její vstup v platnost. Za klíčové pro následující období let 2005 – 2010 považuje boj proti terorismu (při plném zachování základních práv), další cíle představují vytvoření společného azylového systému, zlepšení přístupu k soudům, praktická policejní a justiční spolupráce, sbližování právních předpisů a tvorba společných politik. Komise v roce 2005 vypracovala akční plán s časovým harmonogramem pro přijetí konkrétních opatření stanovených priorit.

Aspektům migrace se program věnuje v části nazvané Posílení svobody. Členskými státy zůstává i nadále právo určovat počty pracovních imigrantů na svých územích. EU orientuje své partnerství se třetími zeměmi na pomoc, lepší informovanost o zákonných způsobech migrace, podporuje rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc. Návratová a readmisní politika má směřovat k účinnému vyhošťování a dobrovolným návratům přistěhovalců, kteří o právo zákonitě pobývat v EU přišli, nebo ho vůbec nemají. Pro tyto účely byl vytvořen Evropský návratový fond¹⁴ v roce 2007 a uzavřeny readmisní dohody s třetími zeměmi. Kontroly na vnitřních hranicích se odstraní poté, kdy začne fungovat SIS II (ten ovšem není v provozu dodnes). Vízová politika se nadále má rozvíjet pomocí harmonizace vnitrostátních právních předpisů, z dlouhodobého hlediska se uvažuje o zřízení společných vízových úřadů.

¹⁴ Evropský návratový fond byl zřízen Rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 575/2007/ES ze dne 23. května 2007 na období let 2008 až 2013.

2.2.3 Průmská smlouva

Průmskou úmluvu o posílení přeshraniční spolupráce podepsalo sedm členských států EU (Belgie, Francie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Rakousko a Španělsko) dne 27. května 2005 a dalších osm zemí (Bulharsko, Finsko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko a Švédsko) vyjádřilo souhlas k jejímu přistoupení. Původně smlouva mezinárodního práva, jak popisují Fiala a Pitrová (2009), byla částečně po zasedání Evropské rady v únoru 2007 začleněna právními nástroji třetího pilíře do *acquis communautaire*¹⁵. Umožňuje urychlení výměny informací a posílení spolupráce hlavně v boji s přeshraniční trestnou činností, terorismem a nelegální migrací. Článek *Průmská smlouva – posílení spolupráce EU* (2010) vytyčuje několik priorit smlouvy, a to např.:

- snadnější vyhledávání v národních databázích DNA pro účely vyšetřování trestné činnosti,
- rychlejší výměna údajů o otiscích prstů,
- posílení policejní spolupráce (analytické týmy, společné hlídkování),
- společná repatriační opatření,
- sdílení dat a používání společných poradců pro cestovní doklady za účelem zabránění nedovolené migraci.

2.2.4 Globální přístup k migraci

Zasedání Evropské rady ve dnech 15. – 16. prosince 2005 zdůraznilo vnější rozměr migrační problematiky. S ohledem na strategie EU přijalo koncepci s názvem Globální přístup k migraci: prioritní opatření zaměřená na Afriku a Středomoří. EU má podporovat spolupráci a dialog s jižními sousedními zeměmi (hlavně s Marokem, Alžírskem a Libyí), aby bylo možno omezit nedovolenou migraci, naopak lépe řídit migraci legální (zejména dočasnou), zajistit návrat nelegálních migrantů a dodržování lidských práv, ostrahu jižních námořních hranic. V rámci efektivnějšího řízení migrace se Evropská rada v roce 2007 rozhodla posílit globální přístup k migraci o regiony sousedící s EU na východě a

¹⁵ Podle Týče a kol. (2004) se jedná o souhrn veškerého platného práva Evropských společenství. Rozlišujeme ho od pojmu *acquis EU*, který zahrnuje i právo nekomunitární.

jihovýchodě. Opatření tak budou rozšířena na oblasti, ze kterých přichází velký počet migrantů – země západního Balkánu, Turecko, Rusko a země evropské politiky (Arménie, Ázerbájdžán, Gruzie, Ukrajina, Moldavsko, Bělorusko). EU má posílit dialog o otázkách migrace s dalšími zeměmi původu v Asii.

2.2.5 Plán politiky legální migrace

Na základě požadavku Haagského programu byl 21. prosince 2005 přijat Plán politiky v oblasti legální migrace. Podle článku *Legální migrace v EU* (2010) plán představuje na léta 2006 až 2009 osnovu pro Komisi a členské země pro přijetí opatření ve čtyřech oblastech:

- 1) legislativa EU (předložení pěti nových směrnic o pracovních imigrantech),
- 2) informovanost a znalosti o imigraci,
- 3) integrace,
- 4) spolupráce se zeměmi původu.

Plán upozorňuje, že pokud nebudou existovat společná kritéria pro vstup ekonomických přistěhovalců na území EU, poroste zájem migrantů o nelegální práci a pravidla stanovená členskými zeměmi nebudou dodržována. Proto dokument navrhuje harmonizaci pracovní migrace pomocí pěti směrnic. Obecná rámcová směrnice poskytuje přehled práv státních příslušníků třetích zemí na legální zaměstnávání a čtyři zvláštní stanovují podmínky pro jejich vstup a pobyt u šesti druhů pracovních pozic potřebných v EU.

Před přehledem návrhů směrnic dle Plánu dodejme, že dosavadní směrnice o legální migraci se zaměřovaly na práva na sjednocení rodin, postavení rezidentů s povolením k dlouhodobému pobytu a podmínky přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

Návrh směrnice Rady o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí,

kteří oprávněně pobývají v členském státě – obecné rámcové směrnice vydala Komise v roce 2007.

Návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci určuje postup při přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků. Mezi kritéria pro získání tzv. modré karty (EU Blue Card) patří: vyšší nebo vysokoškolské vzdělání, pracovní smlouva zaručující mzdu minimálně na 1,5 násobku hrubé průměrné mzdy v členské zemi a praxe v daném oboru minimálně pět let. I při splnění kritérií může členský stát žadatele odmítnout a předcházet tak odlivu mozků.

Návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu sezónních pracovníků umožňuje vydávat dlouhodobá povolení, po jejichž získání by mohli migranti opakovaně po dobu čtyř až pěti let vstupovat do dané země na stanovený počet měsíců.

Návrhem směrnice o postupech upravujících vstup, přechodný pobyt a pobyt dočasně vyslaných pracovníků má Komise v úmyslu zjednodušit převádění pracovníků ze třetích zemí v rámci EU.

Poslední **návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu placených stážistů** upravuje společná pravidla pro osoby během jejich odborné přípravy v EU. Má tak dojít k podpoře oběhu mozků, což je užitečné pro země původu i přijímací země.

2.2.6 Společná přistěhovalecká politika pro Evropu

Sdělení Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a nástroje Komise přijala dne 17. června 2008. Jedná se o politickou vizi dalšího rozvoje imigrační politiky, která bude začleněna do Stockholmského programu. Text obsahuje deset společných zásad rozdělených do tří skupin, o něž se bude opírat imigrační politika.

První skupina se nazývá Prosperita a přistěhovalectví a zahrnuje tyto zásady:

- jasná pravidla a rovné podmínky: EU má podporovat legální imigraci jasnými, transparentními a spravedlivými pravidly poskytováním informací

zájemcům o legální vstup do EU a současně spravedlivě zacházet s cizinci, kteří již v členských zemích legálně pobývají,

- soulad mezi kvalifikací a potřebami: ekonomické přistěhovalectví by se mělo odvíjet od potřeb pracovního trhu EU,
- integrace je klíčem k úspěšnému přistěhovalectví: integrace má probíhat jako dvousměrný proces mezi členskými státy a migranty.

Druhý okruh se týká Solidarity a přistěhovalectví:

- transparentnost, důvěra a spolupráce: EU a členské státy mají vyvíjet společné úsilí při realizaci imigrační politiky,
- účinné a soudržné využívání dostupných prostředků: financování problémů na vnějších hranicích,
- partnerství se třetími zeměmi: otázky migrace mají být součástí vnějších politik EU, zvláště politiky rozvojové spolupráce.

Poslední čtyři zásady platí pro Bezpečnost a přistěhovalectví:

- vízová politika, která slouží zájmům Evropy: společná vízová politika má usnadnit vstup návštěvníkům, ale také dbát na bezpečnost kontrolou žadatelů o víza pomocí nových technologií,
- integrovaná správa hranic: ochrana integrity schengenského prostoru, posílení správy vnějších hranic,
- bojovat aktivně proti nedovolenému přistěhovalectví a nulová tolerance k obchodu s lidmi: boj proti nezákonnému zaměstnávání, ochrana obětí obchodu s lidmi,
- účinné a udržitelné návratové politiky: jsou nenahraditelným prvkem boje proti nedovolené imigraci, má se zabránit rozsáhlým regularizacím nezákonně pobývajících osob.

2.2.7 Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu

Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu je všeobecným programem všech členských zemí EU, který stanovuje jednotný přístup k řízení imigrace a azylu. Evropská rada jej schválila dne 16. října 2008 na summitu v Bruselu. Evropská

rada v paktu přijala pět závazků, jejichž plnění má zajistit zejména Stockholmský program:

1. upravit legální přistěhovalectví s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti dané každým členským státem a podporovat začlenění – zohledněním potřeby pracovních trhů členských zemí, zaměřit se na dočasnou nebo cirkulační migraci, usnadnění přijímání studentů, výzkumných a vysoce kvalifikovaných pracovníků,
2. bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví, zejména zajistit návrat neoprávněně pobývajících cizinců do jejich země původu nebo do země tranzitu – pomocí posílení spolupráce se zeměmi původu, uzavíráním dohod o zpětném přebírání osob,
3. posílit účinnost ochrany hranic – udělováním biometrických víz, zavedením elektronických záznamů překračování hranic EU od počátku roku 2012,
4. budovat Evropu azylu – zavedením jednotného azylového řízení do roku 2012 a zřízením evropského podpůrného úřadu v roce 2009 pro usnadnění výměny informací a navázání spolupráce mezi orgány, které rozhodují o žádostech o azyl,
5. vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a tranzitu a zároveň podporovat součinnosti mezi migrací a rozvojem – zlepšením možností legální migrace, posilováním rozvojových projektů atd.

Kavanová (2008) upozorňuje na následnou debatu o Paktu. Kritici autorům vyčítají, že se příliš zaměřili na bezpečnost než na lidská práva přistěhovalců a hospodářské potřeby EU. Dokument také přináší málo nových návrhů a opatření, které jsou navíc hodně ovlivněny francouzskou imigrační politikou. Naopak pozitiva vidí ve snaze EU předcházet imigraci spoluprací s výchozími zeměmi.

2.2.8 Lisabonská smlouva

Dne 1. prosince 2009 začala platit Lisabonská smlouva¹⁶ podepsaná 13. prosince 2007. Pítrová a kol. (2008) uvádějí, že dokument vznikl po odmítnutí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, ze které přebírá podstatnou část nově ustanovených změn. Lisabonská smlouva novelizuje Smlouvu o EU, Smlouvu o založení Evropského společenství (nově pojmenovou jako Smlouva o fungování Evropské unie) a Smlouvu o Euratomu. Dochází ke zrušení dosavadní třípilířové struktury, EU nahrazuje Společenství a získává právní subjektivitu. Novinkou je možnost každého členského státu vystoupit z EU a zřízení funkcí stálého předsedy Evropské rady a vysokého představitele EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku¹⁷. Listina základních práv EU získává stejnou právní sílu jako primární legislativa.

Pítrová a kol. (2008) poznamenávají, že v prostoru svobody, bezpečnosti a práva Lisabonská smlouva zavedla sdílenou pravomoc mezi EU a členskými státy. Dochází k propojení Amsterodamskou smlouvou rozdělené spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí do společné hlavy, tzn. k přesunu soudní a policejní spolupráce v trestních věcech mezi komunitární politiky. Dřívější Hlava IV Smlouvy o ES o vízové, azylové a přistěhovalecké politice a jiných politikách týkajících se volného pohybu osob je nově začleněna do Smlouvy o fungování EU jako Hlava V s nadpisem Prostor svobody, bezpečnosti a práva. Kapitola 2 upravuje politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Cílem společné přistěhovalecké politiky má být zajištění účinného řízení migračních toků, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských zemích a také předcházení a boj proti nedovolenému přistěhovalectví. Evropský parlament a Rada pro tuto agendu přijímají opatření hlasováním kvalifikovanou většinou, čili řádným legislativním postupem.

¹⁶ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

¹⁷ Tyto funkce bývají často zjednodušeně označovány jako "prezident EU" a "ministr zahraničí EU". Stálý předseda se volí na dva a půl roku, vysoký představitel na pět let.

2.2.9 Stockholmský program

Stockholmský program¹⁸ navazuje na předchozí program z Tampere a Haagský program tím, že stanovuje priority pro prostor svobody, bezpečnosti a práva. Evropská rada jej schválila 2. prosince 2009 na následující pětileté období, tzn. pro léta 2010 až 2014. Cílem dokumentu je soustředit pozornost na zájmy a potřeby občanů v těchto oblastech:

- 1, podpora občanství a základních práv – zejména ochrany osobních údajů, neomezené uplatňování práva volného pohybu, dalšího rozšiřování schengenského prostoru, přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech,
- 2, Evropa jako prostor práva a spravedlnosti – snadnější přístup občanů ke spravedlnosti v celé EU,
- 3, Evropa jako ochránce – vypracovat strategii pro bezpečnější Evropu s cílem posílit spolupráci např. proti organizované trestné činnosti, při zvládání katastrof (povodní, teroristických útoků) a při ochraně před mezinárodními hrozbami,
- 4, přístup k Evropě v globalizovaném světě – boj proti nedovolenému přistěhovalectví a přeshraniční trestné činnosti, integrovaná správa vnějších (hlavně jižních a východních) hranic a vízová politika,
- 5, Evropa jako prostor odpovědnosti, solidarity a partnerství v záležitostech migrace a azylu – klíčovým politickým cílem EU je vypracování komplexní politiky migrace,
- 6, úloha Evropy v globalizovaném světě: vnější rozměr – oblast svobody, bezpečnosti a práva má v tomto okruhu návaznost na jednotnou politiku vnějších vztahů, na spolupráci se sousedními zeměmi, na partnerství se třetími zeměmi, řešení konfliktů vznikajících mimo evropský kontinent, které jej ale mohou ohrozit.

V každém z vyjmenovaných okruhů můžeme najít určité prvky zahrnující tematiku migrace, nejpodrobněji se jí věnuje bod pátý. Konstatuje, že EU bude nucena se zabývat problémy spojenými s demografickým vývojem a tím i

¹⁸ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je.

zvýšenou poptávkou po pracovní síle. V dlouhodobém horizontu má hospodářskému rozvoji a lepší konkurenceschopnosti EU pomoci pružná přistěhovalecká politika, která by měla být součástí vnější politiky EU a měla by se zaměřit na spolupráci se zeměmi Afriky, východní a jihovýchodní Evropy a určitých regionů v Asii a Latinské Americe.

3 Integrační politika Evropské unie

Z pojetí migrační politiky víme, že integrační politika je její součástí. Baršová a Barša (2005, s. 10) stanovují její cíl, kterým *„je podpořit proces začleňování přistěhovalců – jako jednotlivců či skupin – do hostitelských společností.“*

Důležitost politiky integrace státních příslušníků třetích zemí podle Baršové a Barši (2005) nabývá na významu v celoevropském měřítku. Základní smlouvy se dříve tomuto tématu nevěnovaly, ale umožňovaly přijímat právní akty pro okruhy migrace, které se integrací primárně nezabývají, i přesto je ale zásadně ovlivnily. Nyní, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, doplníme, že Evropský parlament a Rada mohou přijmout (řádným legislativním postupem) opatření na podporu činnosti členských zemí při integraci cizinců, kteří oprávněně pobývají na území EU, ovšem bez možnosti harmonizovat právní předpisy členských zemí. Již v programu z Tampere a dalších dokumentech nalezneme podněty pro integrační politiku EU. Prvním strategickým politickým textem stanovující si za cíl vytvořit kompletní evropskou integrační politiku byly závěry ze summitu v Soluni. Politiku zasadily do kontextu hospodářské a sociální politiky, zdůraznily také její propojenost na imigrační politiku.

V této kapitole se zaměříme na modely integrace a na společné základní zásady integrace, jež mají členským zemím napomáhat při formulaci politik integrace.

3.1 Modely integrace

Drbohlav (2001) upozorňuje, že pokud se imigranti rozhodnou usadit trvale v cílové zemi, musejí se připravit na komplikovaný proces adaptace. Přizpůsobení se novým podmínkám většinové společnosti nabývá mnoha podob, které podmiňují různé faktory. Podstatný vliv má imigrační politika země určení a postoj společnosti k přistěhovalcům. Adaptace dále závisí na samotných migrantech a jejich ochotě se začlenit se, fyzické a kulturní blízkosti imigrační a majoritní populace, místu bydliště přistěhovalecké menšiny, geografické poloze a vzdálenosti domovské a hostitelské země a také na historii i současnost migračních pohybů daného etnika.

Drbohlav (2001) dále uvádí tři základní modely imigračních politik v současném světě.

1. Diskriminační model – založen na dočasném a návratném pobytu cizinců, imigranti jsou začleněni pouze do určité společenské oblasti (pracovní trh), ale do ostatních (sociální péče, získání občanství) je jim odepřeno vstoupit. Toto znemožnění vstupu do mnohých sfér života cizince socioekonomicky znevýhodňuje. Tento přístup volí např. Německo, Rakousko a Švýcarsko.
2. Asimilační model – očekává, že za umožnění rychlého získání občanství, práv a povinností většinové společnosti, se přistěhovalec zcela vzdá svého původního jazyka, svých zvláštních kulturních a sociálních charakteristik a rychle se asimiluje do většinové společnosti. Tomuto přístupu se nejvíce blíží imigrační politika Francie.
3. Multikulturální (pluralitní) model – podporuje rozdílnost menšinové populace od většinové. Přistěhovalcům jsou přiznána stejná práva ve všech sférách společnosti, aniž se od nich očekává, že ustoupí od svých zvláštností. Stát naopak podporuje a rozvíjí jejich specifiku. Model uplatňují např. Švédsko a Kanada.

Tyto přístupy ve své „čisté podobě“ se ovšem v realitě téměř nevyskytují. Státy se spíše kloní k jednomu modelu a přitom používají i prvky z modelů jiných. Příkladem může být Francie, která svou asimilační migrační politiku více přibližuje pluralitnímu přístupu. Některé země však v průběhu své historie (Austrálie) prošly všemi modely.

K adaptaci z časového hlediska dochází u druhé, nebo třetí generace imigrantů. Mnohdy se právě v tomto období objevuje hledání vlastních kořenů, vlastní identity a znovu k přibližování si mateřské kultury. Proces adaptace první generace přistěhovalců souvisí s příchodem do nového prostředí, kdy po počáteční euforii opadá, po té ale v následujících letech spokojenost s migrací opět narůstá.

Přistěhovalci mají sklon soustřeďovat se do etnických enkláv v největších městech a vysoce urbanizovaných místech. Zpravidla až tzv. druhá vlna proniká do dalších oblastí hostující země. Imigranti se koncentrují, aby hromadně čelili případné xenofobii a rasismu ze strany většinové společnosti, vlastní etnikum jim

pomáhá usnadnit adaptaci z hlediska kulturního, ekonomického i sociálního. Vstup do systému městských enkláv se odehrává pomocí migračních sítí a institucionalizací etnického prostředí. Ze systému vystupují jedinci, kteří se po zvýšení svého socioekonomického statusu úspěšně adaptují, a stěhují se do bohatších oblastí s lepšími životními podmínkami. Nadále však zůstávají s etnickou enklávou v kontaktu prostřednictvím návštěv a využíváním služeb svého etnika (společenské organizace, restaurace, obchody). Můžeme říci, že úspěšná ekonomická a kulturní integrace vede k opouštění enkláv a začlenění do většinové společnosti. Z dlouhodobého hlediska se často stává, že dochází k hromadným přesunům – jedna menšina po úspěšné integraci přesouvá jinam a v je oblasti nahrazena minoritou novou. Proces vytváření etnických enkláv se vyznačuje svou flexibilitou a dynamikou v čase, a tak například v USA dochází k usazování přistěhovalců vně současných enkláv u sociálně integrovaných krajanů.

3.2 Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v EU

Haagský program zdůraznil potřebu zesílení koordinace vnitrostátních integračních politik a iniciativ EU. Proto byly Radou dne 19. listopadu 2004 stanoveny společné základní zásady jako jádro soudržného evropského integračního rámce. Podle Závěrů Rady a zástupců vlád členských zemí (2004) budeme charakterizovat společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii.

1. Integrace představuje dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států.

Integrace je nepřetržitý proces, který vyžaduje účast imigrantů, jejich potomků i všech obyvatel. Tento postup zahrnuje jak přizpůsobování přistěhovalců, tak na druhé straně vytváření vhodných podmínek přijímající společnosti pro kompletní ekonomickou, společenskou, kulturní a politickou účast imigrantů. Členské země mají zapojit od integrační politiky cizí i vlastní státní příslušníky a jasně stanovit jejich vzájemná práva a povinnosti.

2. Integrace vyžaduje úctu k základním hodnotám Evropské unie.

Každý, kdo žije na území EU, musí ctít její základní hodnoty podle evropských úmluv, také právní předpisy členských států a Chartu základních práv EU. Jedná se např. o dodržování zásad právního státu, svobody, demokracie, lidské důstojnosti, rovnosti a zákazu diskriminace. Členské země musí zabezpečit, aby obyvatelé i přistěhovalci hodnotám, právům a povinnostem rozuměli, užívali je a byli stejným způsobem chráněni. Pokud by jejich názory nebyli slučitelné se základními evropskými zásadami, mohlo by to ohrozit úspěšnou integraci imigrantů i negativně působit na celou společnost.

3. Klíčovou úlohu v procesu integrace hraje zaměstnanost, která je ústředním předpokladem pro účast přistěhovalců, pro jejich příspěvek k hostitelské společnosti a pro zviditelnění tohoto příspěvku.

Zaměstnanost je významným prostředkem pro imigranty, jak viditelně přispívat ke společnosti členských zemí. Podpora integrace přistěhovalců na pracovišti může být realizována uznáváním odborné kvalifikace získané v jiné zemi, poskytováním příležitostí k odborné přípravě a programy na usnadnění přístupu k pracovním místům.

4. Nezbytnou podmínkou integrace jsou základní znalosti jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti; pro integraci je nezbytné, aby bylo přistěhovalcům umožněno nabývat těchto znalostí.

Některé členské země dávají stále větší důraz na uvítací programy zaměřené na základní jazykové, historické a občanské znalosti. Imigrantům to umožní rychlou adaptaci na novou společnost ve sférách práce, bydlení, vzdělávání a zdravotnictví. Důležitou složkou je osvojení si jazyka a kultury přijímající společnosti při zachování úcty k jazyku a kultuře imigrantů a jejich potomků. Tyto programy přispívají k ekonomickému a sociálnímu blahobytu celé společnosti.

5. Pro přípravu přistěhovalců, a zejména jejich potomků, na úspěšnější život a aktivnější účast ve společnosti má zásadní význam vzdělávání.

Vzdělávání je významný prvek přípravy nově příchozích lidí k účasti ve všech oblastech všedního života společnosti. Cílem je předávání znalostí o úloze společenských institucí, předávání norem a hodnot závazných pro fungování

společnosti. Vzdělávání se má zaměřit hlavně na ženy a děti a má zabránit předčasnému ukončení školní docházky, stejně tak i všem projevům zločinnosti u přistěhovalecké mládeže.

6. Nezbytným předpokladem lepší integrace je přístup přistěhovalců k institucím, jakož i k veřejným statkům a soukromému zboží a službám na stejném základě jako státní příslušníci a způsobem vylučujícím jakoukoli diskriminaci.

Právo EU zakazuje diskriminaci z důvodu etnického či rasového původu, a to v těchto oblastech: zaměstnání, vzdělávání, sociální zabezpečení, zdravotní péče, přístup ke zboží, službám a bydlení. Omezení práv cizích státních příslušníků vede k nerovnému zacházení s cizinci a zvyšuje riziko sociální exkluze, které může trvat i několik generací.

7. Základním mechanismem integrace je častý styk mezi přistěhovalci a občany členského státu. Styk mezi přistěhovalci a občany členského státu obohacují společná fóra, dialog kultur, vzdělávání o přistěhovalcích a jejich kulturách a povzbudivé životní podmínky v městských sídlištích.

Hlavním faktorem procesu integrace, který probíhá hlavně na místní úrovni, je množství a kvalita soukromých kontaktů mezi imigranty a ostatními obyvateli. Přínosem pro integraci může být zlepšení životních podmínek přistěhovalců, protože se často koncentrují do chudinským městských čtvrtí. Nutností je provádění osvěty o příznivých hlediscích rozmanitosti ve společnosti a boj proti rasismu.

8. Projevování různých kultur a vyznání je zaručeno podle Charty základních práv a musí být chráněno vždy, když není v rozporu s jinými nedotknutelnými evropskými právy nebo s vnitrostátními předpisy.

Členské země musejí zabezpečit práva na svobodu projevu své kultury a vyznání, ale také aby tyto projevy nebránili imigrantům v účasti na přijímající společnosti a ve výkonu jiných základních práv.

9. Integraci přistěhovalců napomáhá jejich účast na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření, zejména na místní úrovni.

Pokud se imigranti mohou podílet na formulování politiky, které se jich přímo týkají, pravděpodobně to povede k posílení jejich pocitu sounáležitosti a zkvalitnění integrační politiky. Imigranti by se také mohli zapojit do všech vrstev demokratického procesu a získávat aktivní i pasivní volební právo.

10. Při tvorbě a provádění veřejné politiky je důležité mít na zřeteli promítnutí integračních politik a opatření do širokého portfolia příslušných politik a do všech úrovní veřejné správy a veřejných služeb (mainstreaming).

Na integraci cizinců se podílí několik veřejných politik a institucí, zejména na místní a regionální úrovni (školství, sociální služby). V členských zemích i úrovni EU je nutné přijímat kroky k tomu, aby byl brán ohled na začleňování cizinců nejen v rámci politik zacílených na integraci, ale i při formulování a realizování politik jiných. Pro účinnou integrační politiku je zapotřebí spolupráce i s dalšími aktéry veřejného a soukromého života: podniky, politické strany, média, kulturní, společenské a náboženské organizace.

11. K průběžným úpravám politiky, hodnocení pokroku integrace a zefektivnění výměny informací je potřeba stanovovat jasné cíle, ukazatele a mechanismy jejich hodnocení.

Při provádění integrační politiky je potřeba znát, zda je účinná a dosahuje pokroků. K tomu slouží ukazatelé integrace, cíle, mechanismy jejich hodnocení a porovnávání s nejlepšími. Toto hodnocení pomáhá učit se ze zkušeností, zabránit chybám a vhodně přizpůsobovat politiky.

4 Diskuze

Jaké kompetence mají při řízení migrace orgány státní správy? Na tuto otázku si odpovíme pohledem na Českou republiku podle analýzy od Čížinského (2009) a webových stránek ministerstev ČR.

Cizinci jistě přicházejí do styku s většinou orgánů státní správy, my se ale z hlediska migrační politiky zaměříme pouze na ty významné. Na prvním místě stojí **Ministerstvo vnitra ČR**. Jeho odbor azylové a migrační politiky vykonává působnost v oblasti mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu a pobytu cizinců, koncepce integrace cizinců, státního integračního programu (pro integraci azylantů) a schengenské spolupráce. Na tvorbě migračních právních norem se podílí odbor legislativy a koordinace předpisů a odbor prevence kriminality. O udělení státního občanství rozhoduje odbor všeobecné správy (oddělení státního občanství a matrik). Služba cizinecké policie je součástí Policie ČR a vykonává správní úkony (při povolování vstupu a pobytu cizinců) i vlastní policejní práci (ochrana hranic).

Pod **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR** spadají úřady práce, které: vydávají rozhodnutí o povoleních k zaměstnání, evidují ostatní cizince a kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů ve vztahu k cizincům a rovněž pomáhají nezaměstnaným cizincům při hledání nového zaměstnání. Prostřednictvím správy sociálního zabezpečení je vybíráno pojistné na sociální pojištění od zaměstnaných a samostatně výdělečně činných cizinců. Inspektoráty práce také (vedle pracovních úřadů) provádějí kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů.

Ministerstvo se také zabývá integrací cizinců (vyjma azylantů) a společně s Ministerstvem vnitra o ní zřizuje internetové stránky (www.cizinci.cz), kde informace naleznou především zaměstnanci státní správy a samosprávy i pracovníci nestátních neziskových organizací. Stránky přinášejí základní informace a dokumenty ČR i EU o integraci státních příslušníků ze třetích zemí, soupis realizovaných projektů a informace o možnostech jejich financování. Podobně jako EU ministerstva podporují legální migraci projektem *Výběr*

kvalifikovaných zahraničních pracovníků pro zájemce z 51 třetích zemí a také „zelenými kartami“ – obdoba modrých karet EU.

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR odpovídá za podnikání cizinců, hlavně za podnikání živnostenské. Protože relativně velký počet cizinců v ČR podniká, proto je důležité jak ministerstvo řídí živnostenské úřady, které vydávají živnostenská oprávnění a také provádějí kontrolní činnost (nelegálnost podnikání, porušování předpisů živnostníky).

Ministerstvo zahraničních věcí ČR také patří v oblasti imigrace mezi důležité ústřední správní úřady. Konzulární odbor usměrňuje práci zástupitelských úřadů, které mají na starosti vydávání krátkodobých víz a přijímání žádostí o dlouhodobá víza od cizinců ze třetích zemí.

Na **Úřadu vlády ČR** ovlivňují legislativu a tvorbu koncepcí: ministr vlády ČR pro lidská práva, Rada vlády pro lidská práva a Rady vlády pro národnostní menšiny. Jejich funkce jsou iniciační, koordinační a poradní, důležitým tématem je pro ně právní postavení cizinců.

Ministerstvo financí ČR vykonává kontrolní pravomoc v oblasti výdělečné činnosti cizinců. Celní úřady kontrolují, jestli cizinci nevykonávají nelegální práci, a finanční úřady provádějí daňovou kontrolu.

Závěr

Jaký vývoj imigrace můžeme v budoucnosti předpokládat? Nepochybně lze očekávat neopadávající zájem o Evropskou unii jako cílovou oblast mezinárodní migrace. Dodržování lidských práv a lepší životní podmínky jsou hlavními přitahujícími faktory, které činí EU pro migranty atraktivní. Současné demografické trendy – stárnutí obyvatelstva a nízká porodnost – mohou členským státům EU způsobit nemalé potíže. Na pracovních trzích budou chybět zaměstnanci a sociální systémy budou muset zabezpečit stále rostoucí počet klientů. EU si tyto prognózy uvědomuje a podporuje přijímání společných pravidel pro oblast imigrace.

Řešením regulace migračních proudů do EU je neustálé posilování spolupráce se třetími zeměmi, odkud přichází nejvíce imigrantů. Politika by měla být nastavena tak, aby se neomezovala pouze na restriktce, ale nabízela možnosti legální migrace pro všechny typy profesí. Citlivě je třeba přistupovat k výběru vysoce kvalifikovaných pracovníků, aby se nedocházelo k odlivu mozků, ale naopak k jejich cirkulaci. Je-li imigrační politika zaměřena jen na opatření namířená k jejímu zabránění či znesnadnění, migranti (včetně těch s vysokou kvalifikací) volí nelegální cestu pro vstup do cílové země, což rozhodně neprospívá členským zemím. Pokud bude EU rozvíjet svou politiku zabývající se otázkami spojenými s imigrací ještě před rozhodnutím osob odejít ze zdrojových regionů, může to vést k podpoře žádoucí migrace a na druhou stranu k odvrácení nelegálních forem příchodu státních příslušníků třetích zemí na území EU.

Bakalářská práce se věnovala imigrační politice Evropské unie. V první části představila migraci obecně, druhá kapitola se věnuje prvním jednotným postojům členských států k přistěhovalectví a společné imigrační politice EU, následně rozebírá zásady integrační politiky EU a v poslední kapitole se zabývá analýzou kompetencí správních úřadů (na příkladu České republiky) pro oblast řízení migrace.

Práce si kladla za cíl analyzovat vybrané dokumenty EU z oblasti imigrace, který naplnila ve druhé a třetí kapitole. Jejím přínosem je tedy zpracování přehledu a charakteristik důležitých textů EU vztahujících se k přistěhovalectví.

Seznam literatury a zdrojů

Monografie

BADE, K. J. *Evropa v pohybu : evropské migrace dvou staletí*. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2005. 497 s. ISBN: 80-7106-559-5.

BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát : imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 308 s. ISBN: 80-210-3875-6.

DRBOHLAV, D. Mezinárodní migrace obyvatelstva – pohyb i pobyt (Alenky v kraji divů). In ŠÍŠKOVÁ, T. (ed). *Menšiny a migranti v České republice: My a oni v multikulturní společnosti 21. století*. Praha : Portál, 2001. s. 17 – 30. ISBN: 80-7178-648-9.

FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. dopl. a aktualiz. vyd. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s. ISBN: 978-80-7325-180-2.

HAD, M., PIKNA, B. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 2001. 86 s. ISBN: 80-86345-06-8.

HAD, M., URBAN, M. *Evropská společenství : první pilíř Evropské unie*. 2. rozš. a upr. vyd. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 2000. 165 s. ISBN: 80-85864-88-6.

PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva : perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha : Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 156 s. ISBN: 978-80-87041-48-2.

RABUŠIC, L., BURJANEK, A. *Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace*. Praha : Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2003. 58 s. ISBN: 80-239-2257-2.

ŠÍŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo I : ústavní základy Evropské unie*. Praha : Linde, 2007. 310 s. ISBN: 978-80-7201-680-8.

TÝČ, V. a kol. *Lexikon : právo Evropské unie*. Ostrava : Sagit, 2004. 322 s. ISBN: 80-7208-428-3.

Internetové zdroje

Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>>.

BUNYAN, T. *Trevi, Europol and the European state.* [online]. 1993 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>>.

COTOJE.CZ. [online]. 2004 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.cotoje.cz/>>.

ČIŽINSKÝ, P. *Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů.* [online]. 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2196792>>.

ČIŽINSKÝ, P. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“.* [online]. 2005 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PCizinsky_Haagsky_program_1.pdf>.

Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/731-dohoda.pdf>>.

DRBOHLAV, D., UHEREK, Z. *Reflexe migračních teorií.* [online]. 2007 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://web.natur.cuni.cz/ksgrrsek/illegal/clanky/Uherek-Teorie.pdf>>.

EURODAC. [online]. 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/eurodac.aspx>>.

Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. [online]. 2008 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/08/st13/st13440.cs08.pdf>>.

Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU. [online]. 2005 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:CS:PDF>>.

KAVANOVA, K. *Evropský pakt o migraci a azylu – společná imigrační pravidla pro členské země EU*. [online]. 2008 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2123505>>.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. [online]. 2008 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2008&serie=C&textfield2=115&Submit=Hledat&ihmlang=cs>>.

Legální migrace v Evropské unii. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/legalni-migrace-v-evropske-unii.aspx>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/>>.

Plán politiky v oblasti legální migrace. [online]. 2008 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:CS:pdf>>.

Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřené mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/732-provadecci_umluva_k_schengenske_dohode_1990_1.pdf>.

Prümská smlouva – posílení spolupráce EU [online]. 1999 [cit. 2010-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1190&lang=CS>>.

Smlouva o Evropské unii. [online]. 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf>.

Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a nástroje. [online]. 2008 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:CS:PDF>>.

Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. [online]. 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/soubor/1-stockholmsky-program.aspx>.

Tampere European Council 15 and 16 October 1999: Presidency Conclusions [online]. 1999 [cit. 2010-04-13]. Dostupné z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#union>.

VOJTKOVÁ, M. *Teorie mezinárodní migrace*. [online]. 2005 [cit. 2010-04-13].
Dostupné z WWW:
<<http://www.socioweb.cz/index.php?disp=temata&shw=253&lst=113>>.

Závěry Rady a zástupců vlád členských států k přijetí společných základních principů politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii. [online]. 2004 [cit. 2010-04-13].
Dostupné z WWW:
<<http://www.cizinci.cz/files/clanky/299/principy.pdf>>.

ANOTACE

Jméno a příjmení:	Viktor Doseděl
Ústav:	pedagogiky a sociálních studií
Vedoucí práce:	PhDr. Helena Skarupská, Ph.D.
Rok obhajoby:	2010

Název práce:	Imigrační politika Evropské unie
Název v angličtině:	European Union Immigration Policy
Anotace práce:	Bakalářská práce se zabývá analýzou významných dokumentů imigrační politiky Evropské unie. Popisuje mezinárodní migraci obecně. Práce se také věnuje zásadám integrační politiky Evropské unie. Poslední část přibližuje kompetence orgánů státní správy České republiky při řízení migrace.
Klíčová slova:	imigrace, imigrační politika, Evropská unie, integrace
Anotace v angličtině:	Bachelor thesis deals with analysis of key documents of European Union immigration policy. It describes international migration in general. Thesis also focuses on the principles of integration policy of the European Union. The last part brings competence of government of the Czech Republic in the management of migration.
Klíčová slova v angličtině:	immigration, immigration policy, European Union, integration
Přílohy vázané v práci:	--
Rozsah práce:	44 s.
Jazyk práce:	čeština