MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

Evropská studia

Utváření přistěhovalecké politiky Evropské unie

Bakalářská diplomová práce

Michaela Ondrašinová

Vedoucí práce: Mgr. Martin Hrabálek

UČO: 64955

Obor: EVS

Imatrikulační ročník: 2004 Brno, 2007

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně pouze za použití uvedených pramenů a literatury.

V Brně 4. 12. 2007 …….....

Děkuji Mgr. Martinu Hrabálkovi
za podnětné připomínky při vedení této práce.

Děkuji také Mgr. Milanu Fujdovi, PhD. za jeho pomoc a podporu.

औम् श्री गुरुदेवार्पणमस्ति

Obsah

Úvod **4**

A) Přistěhovalectví a evropský liberální stát **7**

1. Evropská různorodost 7

1.1 Různé modely integrace imigrantů 9

2. Evropská podobnost 10

2.1 Integrace: směřování k jednotnému modelu? 12

B) Přistěhovalectví a politika Evropské unie **14**

1. Koncept „evropeizace“ 14

2. Aktéři v evropské přistěhovalecké politice 15

2.1 Členské státy 16

2.2 Evropská komise 20

2.3 Evropský soudní dvůr 23

2.4 Evropský parlament 26

2.5 Zájmové skupiny, nevládní aktéři 28

3. Přístupy ke společné přistěhovalecké politice v dokumentech EU 31

3.1 Pracovní imigrace 32

3.2 Dlouhodobí residenti a jejich práva 37

3.3 Integrace imigrantů 41

Závěr **45**

Seznam použité literatury a pramenů **49**

Úvod

Přistěhovalecké politiky představují doménu tradičně ovládanou národními státy. Od 80. let 20. století ovšem dochází k postupnému přenášení odpovědnosti a iniciativy při řešení otázek imigrace na evropskou úroveň. K významnějšímu posunu tímto směrem dochází po summitech v Tampere (1999) a Soluni (2003), které podle Andrey Baršové a Pavla Barši (2005a: 148) „potvrzuj[í] tezi, že imigrační a integrační politika se posouvá z úrovně nezbytných doprovodných opatření na úroveň autonomních politik EU.“ Problém zvládnutí migrace se stává jednou z priorit Evropské unie, „přinejmenším v oficiálním evropském diskurzu“ (Górny – Ruspini 2004: 247).

Práce se zabývá pouze jednou z podoblastí migračních politik – politikami přistěhovaleckými. Tyto politiky vymezuji, v souladu s pojetím autorské dvojice Baršová – Barša (2005a: 10 - 11), jako soubor imigračních politik (upravujících především vstup imigrantů na území státu a podmínky jejich dlouhodobého pobytu v daném státu) a politik integračních (upravujících proces začleňování imigrantů do společnosti přijímající země). Oba typy politik jsou v praxi úzce provázané – státy se již charakterem své imigrační politiky mohou snažit určitým způsobem imigranty selektovat s cílem přijmout především jedince s „dobrým integračním potenciálem“ (Baršová – Barša 2005a: 11). Dalším pojítkem obou oblastí je problematika práv imigrantů – vedle toho, že je důležitou součástí politiky integrační, je státem zohledňována již při formulování jeho imigrační politiky (Ruhs – Chang 2004: 70).[1]

Migrační proudy představují komplexní problematiku. Pro její snadnější uchopení i pro umožnění mezinárodního srovnávání jsou vytvářeny různé klasifikace imigrantů. Peter Stalker uvádí s ohledem na problematiku vstupu a pobytu cizinců na území státu čtyři kategorie migrace: pracovní migrace; slučování rodin; ilegální migrace; uprchlictví (Stalker 2002: 152). Téma této práce lze jasněji vymezit odkazem na první dvě Stalkerovy kategorie, které zahrnují

[1] Srv. Lahav - Guiraudon 2006: 208. Autorky v této souvislosti hovoří o velmi obtížném empirickém odlišení imigračních a integračních politik.

největší část imigrantů na území států EU.[2] Tato práce se tedy primárně nevěnuje otázkám uprchlictví a azylu, vízové politiky, ilegální imigrace nebo krátkodobých pobytů v podobě studijních pobytů, stáží či sezónních prací.

Cílem předložené práce je analyzovat proces postupného přesunu kompetencí v oblasti přistěhovalecké politiky z úrovně jednotlivých členských států na úroveň nadnárodní. Jednou z klíčových otázek je, nakolik a zda vůbec přináší evropeizace přistěhovalecké politiky významné posílení pravomocí a celkového vlivu nadnárodních institucí. Výchozí hypotézou, kterou se budu snažit potvrdit či vyvrátit, je tedy tvrzení, že s komunitarizací přistěhovalecké politiky přichází také určující vliv nadnárodních institucí Společenství na její charakter, a to na úkor členských států a jejich schopnosti agendu kontrolovat. Současně se pokusím ověřit druhou hypotézu, podle níž vede komunitarizace přistěhovalecké politiky k její liberalizaci.

Aby bylo možné odpovědět na tyto otázky, bude třeba nastínit a analyzovat utváření evropské přistěhovalecké politiky zejména s ohledem na vliv a působení aktérů, kteří do ní vstupují.

V první části práce se budu zabývat vztahem přistěhovalectví a národního státu a pokusím se zmapovat oblasti, v nichž se přistěhovalecké politiky jednotlivých států různí a v nichž se naopak vzájemně přibližují. V druhé části se zaměřím na jednotlivé aktéry působící na formování přistěhovalecké politiky v EU. Budu zde kombinovat historický přístup s analýzou „pole“ přistěhovalecké politiky EU, tedy především analýzou zájmů a strategií jednotlivých aktérů. Reálný vliv hlavních aktérů se ve třetí části práce pokusím zhodnotit prostřednictvím analýzy konkrétních dokumentů Evropské unie upravujících oblasti legální imigrace a integrace přistěhovalců. V prvních dvou částech tedy do velké míry vycházím ze sekundární literatury a doplňuji ji v konkrétních případech základními smlouvami

[2] Podle statistik OECD o povoleních vydaných k dlouhodobému pobytu tvořili rodinní příslušníci (přicházející v rámci slučování rodin nebo jako doprovod imigranta) ve Francii v roce 2004 64% všech imigrantů s tímto povolením, pracovní imigranti necelých 12% a imigranti z humanitárních důvodů (uprchlíci, apod.) jen 6,5%. V Německu to bylo v prvním případě necelých 45%, v druhém případě 19% a ve třetím 7%. Velká Británie ukazuje větší míru imigrace z humanitárních důvodů (téměř 19%), ta ovšem nepřevyšuje podíl prvních dvou kategorií (obě mezi 35 – 38%). Jedinou odchylku zde představuje Norsko, v jehož případě tvoří pracovní imigrace jen 6%, kdežto humanitární 33.5% (rodinná pak téměř 60%) (SOPEMI 2006: 180 – 223). Zároveň je nutno podotknout, že ilegální imigranti, jejichž počet ale nelze přesně určit, představují také velmi početnou skupinu.

EU. Ve třetí části se naopak zaměřuji na primární zdroje v podobě právně závazných i nezávazných dokumentů EU.

A) Přistěhovalectví a evropský liberální stát

Debata o imigraci se dotýká citlivého tématu „základních práv“ národních států - především práva na „sebe-definování“ a na autoritu nad svým územím a jeho obyvatelstvem (Favell – Geddes 2000: 421; Lahav 2004: 156). Roli zde tedy hraje obecnější problematika suverenity národního státu, která propojuje diskusi o společné imigrační politice s obecnější dynamikou vývoje Evropské unie, konkrétně s ochotou či neochotou členských států přenést kompetence v určitých oblastech na nadnárodní úroveň (Lahav 2004: 4). Podle Ch. Boswella nastoluje citlivé téma migrace navíc otázky po tom, zda a jak stát plní své základní funkce. Přistěhovalectví svou povahou zasahuje do každé z těchto funkcí státu a staví některé z nich do vzájemného konfliktu. Na jedné straně stojí požadavek po zajištění ekonomické prosperity a demokratičnosti institucí ve státě (podporující spíše liberální přístup k imigraci), proti nim záruka bezpečnosti obyvatel státu a protekcionismus při přerozdělování bohatství (podporující spíše restriktivní politiky) (Boswell 2007: 91 - 92). Pro stát je za těchto podmínek obtížné naplňovat všechny podmínky své legitimity

Diskuse o přistěhovaleckých politikách je znesnadňována také další nejednoznačností: problematika migrace se nachází někde mezi pravomocemi národního státu a mezinárodního společenství. Výsostná role státu v rozhodování o migračních otázkách je omezována některými principy mezinárodního práva – základními lidskými právy či principy liberálního trhu. Navíc se i státy samotné mohou snažit přenést odpovědnost na mezinárodní úroveň, zejména pokud se přistěhovalectví stalo problémovým a rizikovým tématem (Lahav 2004: 156, 220).

1. Evropská různorodost

V diskusi o ujednocení evropských imigračních politik bývá často zdůrazňována specifičnost historického kontextu i praxe jednotlivých národních států. Jedním z faktorů, který znesnadňuje vytvoření jednotné koncepce

přistěhovalecké politiky, je původ imigrantů, tzv. zdrojové země. To, z jakých oblastí do přijímajícího evropského státu přichází největší podíl imigrantů, je ovlivněno mnoha faktory, například snadností přístupu ze sousedních zemí, kontakty vytvořenými koloniální historií či tím, z jakých oblastí daný stát získával pracovní sílu v 50. a 60. letech (Stalker 2002: 158). Různé státy proto zvýhodňují různé kategorie cizinců, kteří mají příznivější podmínky pro vstup a pobyt na jejich území (Lahav 2004: 35n). Na druhou stranu, již koncem 90. let 20. století byly vazby na tradiční zdrojové země oslabené a příliv imigrantů se diverzifikoval (Stalker 2002: 161 – 162).

Často se zdůrazňuje také souvislost politiky konkrétního státu s počtem imigrantů, kteří do země přicházejí; především restriktivní charakter přistěhovalecké politiky bývá ospravedlňován vysokou mírou imigrace. V této souvislosti je ovšem oprávněné položit si otázku, do jaké míry má počet imigrantů vliv na samotnou politiku státu. Zásadnějšími faktory než čísla samotná mohou být tlak veřejného mínění a preference elit daného státu, jinými slovy představa či pocit, že je v zemi příliš mnoho cizinců, může být důležitější než skutečná míra imigrace (Lahav 2004: 71, 138). Porovnání počtů imigrantů v jednotlivých státech je nicméně problematické v důsledku nejednotnosti užívaných statistických kategorií.

Odlišnost v přístupech se tedy projevuje již na úrovni metodiky měření a registrace imigrace a v následné typologii imigrantů. Státy si tak uchovávají důležitou roli při kontrole migrace již prostřednictvím klasifikace migrantů (Lahav 2004: 33; Stalker 2002: 154).[3]

[3] Příkladem může být různá délka pobytu, po jejímž uplynutí je cizinec klasifikován jako imigrant (např. tři měsíce v Belgii, ale dvanáct měsíců v Irsku), nebo fakt, že některé země zahrnují do kategorie imigrantů také žadatele o azyl, jiné nikoliv (Stalker 2002: 154 - 156).
O tomto problému se ovšem v institucích EU diskutovalo minimálně již od roku 2001 a v červenci 2007 bylo Radou a Evropským parlamentem schváleno nařízení o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany. Harmonizace statistik členských států je chápána jako nezbytná pro vytváření i sledování právních předpisů a politik Společenství v této oblasti (Evropský parlament – Rada 2007).

1.1 Různé modely integrace imigrantů

Příklady Německa, Francie a Velké Británie ilustrují různorodost přístupů evropských států k problematice integrace cizinců. Pavel Barša a Andrea Baršová (2005a: 35 - 36) chápou politiky těchto tří států - zejména v 60. až 80. letech 20. století - jako modelové typy integračních politik v Evropě.

Německo v jejich typologii zastupuje „etnicko-exklusivistický“ model, v němž se předpokládá, že pracovníci ze zahraničí budou v zemi pobývat jen dočasně. Z tohoto důvodu tento model prakticky neobsahuje strategie integrace imigrantů a neřeší otázky jejich socio-ekonomického postavení. Francouzský model je prototypem asimilačního přístupu, v jehož rámci jsou přistěhovalci nuceni k přijetí základních kulturních a politických hodnot hostitelské země, tak aby se mohli včlenit do jednotného občanského národa, což je v tomto modelu jediná relevantní veřejná identita. Význam etnické příslušnosti je v tomto modelu minimalizován. Pluralistický (či multikulturní) model pak reprezentuje politika Velké Británie. Přistěhovalci v tomto modelu vytvářejí odlišné etnicko-kulturní komunity, které mají být včleněny do rámce politického celku. Jednotkou integrace tak je celá etnická skupina.

Někteří autoři tezi o různorodosti integračních politik ještě radikalizují přenesením různosti i do vnitřní sféry státu samotného. Podle Freemana (2004: 946) nemá „[ž]ádný stát… opravdu koherentní systém inkorporace“. Jedním ze závěrů autora tedy je, že v různých sférách fungování státu (politicko-právní, ekonomické, sociální a kulturní) se uplatňují rozdílné přístupy, takže celkový charakter politiky státu je spíše „smíšený“ (*mixed*) než jasně modelově vymezitelný (multikulturalismus, asimilacionismus, pluralismus)(Freeman 2004: 960).

2. Evropská podobnost

Rozdílnosti přistěhovaleckých politik jednotlivých evropských států jsou bezpochyby dány specifickou historií imigrace do každého státu. Gary Freeman (1995) ovšem argumentuje, že navzdory těmto rozdílnostem vykazují liberální demokracie ve vztahu k problematice imigrace důležité společné znaky – ať už v typu politiky (zejména model klientelistické politiky a politiky zájmových skupin), či v celkovém liberálním a expanzivním trendu těchto politik. Přestože byla Freemanova koncepce v mnoha ohledech kritizována, lze se inspirovat jeho tezí o důležitosti první významné imigrační zkušenosti konkrétního státu.

Freeman (1995) zařazuje většinu západoevropských států do stejné skupiny, pro kterou je klíčovou (především post-koloniální a pracovní) imigrační zkušenost po druhé světové válce, tedy v době, kdy tyto státy již měly ujasněnou koncepci národa a národní identity, kterou následná imigrace spíše zpochybňuje (narozdíl od první imigrační zkušenosti anglicky-mluvících osadnických zemí).

Stávající podoba přistěhovaleckých politik v Evropě tedy čerpá z poválečného historického vývoje, jenž je v mnoha ohledech analogický. Z tohoto úhlu pohledu lze proto hovořit o jednom západoevropském modelu přistěhovalecké politiky.[4] Celé období „imigračních dějin“ Evropy rozdělují různí autoři do tří, případně čtyř fází (např. Baršová – Barša 2005; Lahav 2004; Stalker 2002).[5]

Zásadní význam pro vývoj evropských přistěhovaleckých politik po druhé světové válce měl první velký nábor zahraničních pracovníků evropskými státy (především Německem, Francií a Velkou Británií) v období mezi lety 1945 -

[4] Jak již naznačuje slovo „západoevropský“, nezahrnuje tento model ve stejné míře všechny členské státy EU. Freeman ve své typologii vyčleňuje také skupinu nových přistěhovaleckých států (*the new countries of immigration* - Itálie, Řecko, Španělsko a Portugalsko), jejichž první pokusy o imigrační politiku spadají až do druhé poloviny 80. let 20. století. Přestože mají tendenci být liberálnější, je podoba jejich imigrační politiky zásadně formována tlakem a příkladem ze strany starších členských států i ze strany evropských institucí (zejména Komise) (Freeman 1995). Zkušenost a přístup západoevropských členů ES/EU má z tohoto úhlu pohledu klíčový významu i pro vývoj jednotné imigrační politiky v EU. Také Lahav (2004: 218) předpokládá, že klíčovou a dominantní bude v rámci EU zkušenost tří hlavních aktérů: Francie, Německa a Velké Británie.

[5] Následující typologie je výsledkem spojení schémat ze dvou monografií: Baršová – Barša 2005: 96 – 98 a Lahav 2004: 29 – 31. Doplněna je klasifikací Petera Stalkera (2002: 152 – 153). Ke každému období by bylo možno přiřadit také určitý typ politické reakce států (k tomuto tématu např. Freeman 1995; Boswell 2007).

1974. Některé evropské země tímto způsobem řešily akutní potřebu obnovit válkou poničené hospodářství za současného nedostatku domácích pracovních sil. Do západoevropských států v této době proudili zejména pracovníci ze zemí jižní Evropy, z balkánských států, severoafrických států či Turecka, případně z bývalých kolonií. Pro toto období byl charakteristický aktivní pro-imigrační nebo pasivní „laissez-faire“ přístup (Lahav 2004: 29). Zároveň se předpokládalo, že zahraniční pracovníci se po naplnění potřeb ekonomik přijímajících zemí vrátí do zemí původu (Baršová – Barša 2005a: 96).

Počátek druhého období je dáván do souvislosti s ekonomickou recesí následující ropnou krizi roku 1973. Snížení hospodářského výkonu a zvýšení nezaměstnanosti vedlo k tomu, že další pobyt velkého množství zahraničních pracovníků už nebyl žádoucí. Předpoklad, že zahraniční pracovníci opustí hostitelské země, se ale nenaplňoval a státy proto začaly zavádět opatření k zastavení pracovní imigrace nebo k podnícení repatriace (Lahav 2004: 30). Většina vlád nicméně nesáhla k přísným opatřením, jež by vedla k vypovězení imigranta ze země a jež by případně zasahovala do jeho lidských práv, a tolerovala příchod rodinných příslušníků usazených přistěhovalců (Stalker 2002: 153; 166). V 80. letech je tedy ekonomická stagnace západoevropských zemí doprovázena usazováním imigrantů a jejich rodinných příslušníků. V souvislosti s tím se pozornost obrací na sociální a politické důsledky imigrace. Problematika přistěhovalectví, dříve řešená státní byrokracií bez větší pozornosti veřejnosti, získává v 80. letech na politickém významu a začíná být nosným tématem volebních kampaní (Baršová – Barša 2005a: 97; Lahav 2004: 30).

V 90. letech[6], která jsou v podstatě ztotožňována s třetí migrační fází v poválečné Evropě, dochází k rozšíření počtu „zdrojových“ zemí imigrantů (především o některé asijské a africké země) stejně jako zemí přijímajících (o původně vystěhovalecké země jižní Evropy). Do popředí se dostává problematika uprchlictví a azylu (v souvislosti s markantním nárůstem žádostí o azyl ve státech ES/EU v letech 1992 a 1997) i ilegální imigrace (Baršová – Barša

[6] Konkrétně Lahav (2004: 30 - 31) umisťuje začátek tohoto období na počátek 90. let 20. století a chápe je zároveň jako ještě neukončenou, stále probíhající fázi; Baršová – Barša (2005a: 97) je vymezují lety 1989 – 1999; Stalker (2002: 153) pak časovým obdobím mezi polovinou 80. let 20. století a rokem 2001.

2005a: 97).[7] Pozornost začíná být vedle tématu ochrany vnějších hranic a veřejného pořádku věnována také otázce integrace imigrantů (Lahav 2004: 31).

Čtvrtou fázi, začínající přibližně přelomem století, chápou Baršová a Barša jako „návrat pracovní migrace s preferencí pro kvalifikované pracovníky“ (2005a: 98), jež je důsledkem poptávky produkované vysoce specializovanými sektory hospodářství. Vedle toho je ovšem významnou i sezónní, nekvalifikovaná pracovní imigrace. Podle G. Lahav ovšem tato ekonomická (a také demografická) dimenze problematiky nezastiňuje perspektivu politickou a bezpečností, v níž je migrace tematizována v souvislosti s novými bezpečnostními problémy (*new security issues*) a dostává se tak z oblasti „nízké“ politiky do prostředí politik „vysokých“ (*high politics*) (Lahav 2004: 31; 59). Snad i z tohoto důvodu nechápe Lahav – na rozdíl od Baršové a Barši - období od roku 2000 jako nové imigrační období a vnímá je spíše jako pokračování předchozího období. Oba pohledy - důraz na ekonomické, nebo bezpečnostní hledisko - ilustrují odlišné přístupy či důrazy charakteristické také pro utváření přistěhovalecké politiky na úrovni Evropské unie. Upřednostňování jedné nebo druhé perspektivy, jak ilustrují Lahav a Barša - Baršová, ovlivňuje také teoretickou reflexi vývoje a současného stavu přistěhovaleckých politik.

2.1 Integrace: směřování k jednotnému modelu?

Na různé modely integračních politik (nastíněné výše) lze nahlížet také jako na typy obecně převládající v určitém časovém období: asimilacionismus je dominantním modelem přibližně do počátku druhé poloviny 20. st., od 60. let se začíná prosazovat multikulturalismus, tedy důraz na respektování a podporu různých etnicko-kulturních skupin a jejich identit. Multikulturalismus se stává

[7] P. Stalker (2002: 153) vidí v této věci významnou souvislost mezi navýšením počtu žádostí o azyl a negativním postojem států přijímat pracovníky ze zahraničí. Mnoho z těch, kdo by tedy do země přišli v rámci pracovní imigrace, se snaží použít cestu azylanta. Se zpřísněním podmínek udělování azylu se více lidí pokouší do zemí západní Evropy dostat ilegálně.

státní politikou v Austrálii a Kanadě a v Evropě pak ve Velké Británii, Švédsku a Nizozemí (Baršová – Barša 2005a: 37 – 42).

V 90. letech ovšem zesiluje diskuse o vhodnosti multikulturního přístupu v reakci na gradující problémy přistěhovaleckých menšin: vysokou residenční segregaci, vysokou mírou nezaměstnanosti a závislosti na státní podpoře, vysokou mírou kriminality, apod. (Joppke 2007: 6). [8] V souvislosti s těmito problémy a následnou kritikou multikulturalismu dochází k přibližování integračních politik států směrem k modelu individuální občanské integrace, který klade důraz na přijetí základních právních, politických i morálních hodnot hostitelské země. Tento trend má být výrazem „hledání třetí cesty" mezi asimilacionismem a multikulturalismem (Baršová – Barša 2005a: 47) a lze jej pozorovat v politikách všech významných evropských přistěhovaleckých zemí.[9]

Cílem občanské integrace je zapojení přistěhovalců do sociálního a ekonomického života státu, především prostřednictvím osvojení znalosti jazyka přijímající země a úspěšného vstupu imigrantů na její pracovní trh. Nizozemský zákon, jímž se inspirovaly také další evropské země, zavazuje přistěhovalce z nečlenských zemí EU k účasti na integračním kurzu, který se skládá z výuky holandštiny, kurzů občanské nauky a přípravy na vstup na pracovní trh, přičemž jeho úspěšné absolvování je podmínkou pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu (Joppke 2007: 6).[10]

---

[8] Tyto problémové znaky vymezuje Ch. Joppke (2007: 6) ve vztahu k Nizozemí, lze jim však přisoudit obecnější platnost. Navíc tyto problémy nelze omezovat jen na země, které přijaly multikulturní přístup – s problémy s přistěhovalci se potýkají také jiné země, např. Německo či Francie (Baršová – Barša 2005b: 56).

[9] Na tomto místě bych ráda upozornila, že typologizace integračních politik se mohou lišit. Např. Brubaker (2003) hovoří o návratu asimilacionistických politik na Západě (Freeman 2004: 946). Jiní autoři (Joppke – Morawska 2003) naopak nepovažují multikulturní přístup za zcela mrtvý – přestože je „oficiální multikulturalismus" na ústupu, „de facto multikulturalismus" se stal součástí reality v liberálních, přistěhovaleckých státech (Freeman 2004: 959). Freeman (2004: 961) tuto tezi poupravuje do podoby, že politika multikulturalismu není ani tak záměrnou volbou, ale spíše nezamýšleným a často i nevítaným důsledkem státních politik.

[10] Tento zákon však – zejména po své novelizaci roku 2006 – obsahuje také mnohé problematické aspekty související s privatizací celého programu a s přenesením finančních nákladů na imigranty samotné či s problematikou závaznosti tohoto testu pro rodinné příslušníky přicházející na bázi slučování rodin (viz Joppke 2007: 6 – 7).

B) Přistěhovalectví a politika Evropské unie

1. Koncept „evropeizace“

Hlavním předmětem předchozí části práce byl národní stát v Evropě – přestože jsem se zabývala také otázkou případných shodných znaků členských zemí EU ve vztahu k přistěhovalectví, pracovala jsem především s perspektivou národního státu jako samostatné jednotky. V této části práce se zaměřím na rovinu Evropské unie a probíhající formulování evropské přistěhovalecké politiky. V souvislosti s tímto procesem používám termín „evropeizace“, přestože v důsledku jeho relativní novosti není jeho význam a jeho používání plně standardizováno (viz Dančák – Fiala – Hloušek 2005).[11]

Tato práce bude evropeizaci chápat primárně jako proces související s „vytvářením nového – evropského – politického systému“ (Dančák – Fiala – Hloušek 2005: 14), což zahrnuje utváření a posilování institucí EU, vytváření nových politik EU a zvětšování jejich vlivu i zastupování zájmů na evropské úrovni. Na úrovni členských států pak tento proces zahrnuje proměnu různých sfér domácích politik (*polity*, *politcs* i *policy*) v souvislosti s implementací evropských politik a přizpůsobování se požadavkům EU, ovšem s vědomím, že reakce státu nemusí být pouze v podobě přizpůsobení se, ale také v podobě přímého odmítnutí nebo obcházení evropských norem či modelů jednání (Dančák – Fiala – Hloušek 2005: 14; 21). Tato práce si neklade za cíl analyzovat všechny naznačené úrovně procesu evropeizace přistěhovaleckých politik a spíše než na rovinu členských států se zaměří na některé procesy na úrovni Evropské unie. Zároveň pro ni bude významná skutečnost, že proces evropeizace otevírá nové pole možností (pole EU) pro působení různých politických aktérů a prosazování jejich zájmů (Dančák – Fiala – Hloušek 2005: 22 – 23).

[11] Obsahová nejasnost a další problematické aspekty používání tohoto pojmu vedou některé autory k názoru, že tento pojem není pro politické vědy vhodný či přínosný (viz Loužek 2005: 244 – 246).

V procesu evropeizace se na poli přistěhovaleckých politik střetávají různé tendence – vedle tlaku EU na členské státy mohou prostřednictvím evropské úrovně vyvíjet tlak vůči národní vládě také různé zájmové skupiny, pro které bylo původně obtížné prosadit své zájmy na domácí scéně (srv. Císař 2005: 59 – 60). Na druhou stranu může evropeizace určité agendy vyjadřovat strategii členských států směřující k posílení jejich schopnosti imigraci kontrolovat (srv. Kostakopoulou 2000: 497).

2. Aktéři v evropské přistěhovalecké politice

V souvislosti s politickým procesem v Evropské unii se často hovoří o modelu mnoho-úrovňového vládnutí (*multi-level governance*) se zapojením regionálních, národních i nadnárodních institucí a aktérů. Vedle státu jako tradičního politického hráče se tedy prosazuje množství rozličných aktérů operujících na různých úrovních, kteří mohou spolupracovat přímo s evropskými institucemi bez vědomí svých domácích vlád (Císař 2005: 58 – 59).

Přistěhovalecká politika zůstává podle některých autorů stále výhradním znakem suverenity státu, takže tuto doménu s konceptem mnoho-úrovňového vládnutí nespojují (Marks et al. 1996 in Guiraudon 2000a: 251). Na druhou stranu se ale na poli rodící se přistěhovalecké politiky na evropské úrovni objevují noví aktéři, kteří ovlivňují formulování i přijímání jejích norem. Otázkou ovšem je, jak je rozložena moc jednotlivých aktérů – zda se opravdu jedná o více-úrovňové vládnutí nebo zda mají konečné, rozhodující slovo národní státy a působení ostatních aktérů je pouze symbolické.

V pohledu na formování evropské přistěhovalecké politiky jsem se inspirovala přístupem politické sociologie Virginie Guiraudon, která jednotlivé oblasti evropských politik chápe jako „pole“ (*champs*),[12] jež jsou strukturována bojem

[12] Autoři opírající se o tento přístup vycházejí z konceptu „politického pole“ Pierra Bourdieu a jeho snahy pochopit vztahy, konflikty a mocenské konstelace uvnitř takového pole. V každém poli je také požadováno dodržování určitých hodnot a praktik (přesněji „habitusů“), které jsou internalizovány aktéry v daném poli (srv. Favell 2000; Guiraudon 2003: 265).

různých aktérů o postavení a moc. Zaměřuje se tak na mocenské vztahy a strategie a praktiky různých aktérů, na způsoby, jakými se mobilizují a ustavují v určitém evropském poli, i na podmínky a důvody jejich úspěchu či neúspěchu. Každá doména evropské politiky je odlišná, v každé je specifické vyvážení sil mezi evropskými institucemi, národními i transnacionálními aktéry (Guiraudon 2000b). Na druhou stranu ale není třeba chápat interakce aktérů v poli pouze jako vztahy konkurenční a soutěživé – jak podotýká A. Favell (2000), různé skupiny transnacionálních aktérů na poli přistěhovalecké politiky mohou prosperovat zároveň i přes odlišné či dokonce protikladné postoje.

Analýza zaměřená na aktéry a jejich strategie, jejich „obchodování s místy" (*venue shopping)* ve smyslu hledání nových institucionálních umístění, kde se rozhoduje o daném tématu (Guiraudon 2000a: 257), vede autorku k odmítnutí představy, že hlavním impulsem pro spolupráci byl masivní příliv imigrantů na začátku 90. let. Spolupráce je spíše než vysokým počtem imigrantů vyvolána snahou vládních i nevládních aktérů vyhnout se omezením v rámci národního státu a hledat lepší „místa" (*venue*) pro prosazení svých zájmů (Guiraudon 2000a: 253 – 254; 258; Guiraudon 2003: 265).

V následujících podkapitolách se zaměřím na nejdůležitější aktéry evropské přistěhovalecké politiky a pokusím se zhodnotit jejich vliv na vývoj agendy, tendence, které přinášejí, a způsob, jakým ovlivňují výsledný charakter pole.

2.1 Členské státy

Členské státy jsou tradičně chápány jako zásadní aktéři evropské integrace, kteří vyvíjejí různé strategie k prosazování národních zájmů. V této části se nebudu soustředit na konkrétní strategie konkrétních členských států a zaměřím se na členský stát obecně jako na určitý typ aktéra v EU. Zároveň jej ovšem nebudu chápat jen jako homogenní jednotku, ale budu se zabývat působením

---

Autoři odkazují především na příspěvek P. Bourdieu (1981) „La représentation politique: élément pour une théorie du champ politique", *Actes de la recherche en sciences sociales* 1981(36); ovšem pro pochopení Bourdieuho teorie jednání lze použít také P. Bourdieu (1998) *Teorie jednání*, Praha: Karolinum.

jednotlivých ministerstev či jiných státních institucí na evropském poli. Imigrace tak může být konfliktním tématem také z důvodu, že se dotýká kompetencí různých ministerstev: zejména ministerstva vnitra a ministerstva práce a sociálních věcí, ale také ministerstva zahraničí, spravedlnosti či průmyslu a obchodu, apod. (srv. Guiraudon 2003; Favell 2000).[13]

Zajímavější než zasadit utváření přistěhovaleckých politik do vývoje volného pohybu osob v ES je podle mého názoru sledovat „vynášení" tématu imigrace mimo sféru národního státu, a to do jednání různých mezivládních skupin, složených především ze zástupců ministerstev vnitra a spravedlnosti či policejních úředníků, které byly původně ustaveny ke spolupráci v bezpečnostních otázkách, např. v boji proti terorismu či proti obchodu s drogami (skupina TREVI, Bernský klub, STAR) (Guiraudon 2000a: 253 – 254).

Alternativním pohledem na ustavení tématu imigrace na evropské scéně[14] je hledání příčin ve specifických zájmech úředníků ministerstev vnitra a spravedlnosti, odpovědných za otázky migrace a soustředících se především na její kontrolu. Jejich do té doby dominantní postavení začínají na počátku 80. let výrazně omezovat domácí soudy, parlament, jiná ministerstva či nové úřady pověřené otázkou usazených imigrantů a jejich integrace (Guiraudon 2000a: 252; 2003: 268).[15] Snaha přenést tuto otázku na mezinárodní scénu se tak jeví jako strategie obcházení nových omezení na úrovni národního státu.

Již v 80. letech v rámci mezivládní spolupráce mimo rámec ES, jejímž prototypem byla schengenská spolupráce, se ustavuje vzorec konfliktních zájmů

---

[13] Tímto ovšem nepopírám významný vliv některých členských států na formování přistěhovaleckých politik na evropské úrovni, především při projednávání určitých oblastí. Jak uvádí Jan Niessen,prodloužila pozice Německa a Rakouska k návrhu směrnice o sjednocování rodin dobu projednávání a ovlivnila jeho výsledek. Naopak působení Francie se podle autora stalo postupně nepatrným a zanedbatelným. Švédsko také nejeví příliš zájmu o tuto oblast. Zvláštní kapitolou pak jsou státy, jež získaly výjimky (opt-outs) ze spolupráce v oblasti komunitarizovaných azylových a imigračních politik – Velká Británie, Irsko a Dánsko (Niessen 2004: 45).

[14] Alternativním zejména vůči vysvětlení prostřednictvím „spill-over" efektu jako vzniku potřeby spolupráce v imigračních politikách v důsledku dokončování vnitřního trhu a s tím spojeným důrazem na svobodu pohybu.

[15] Gary Freeman, vycházející z Guiraudon (2000a), ilustruje vznikající konfliktní situaci příkladem práva na sociální zabezpečení pro imigranty. Záměr původních vlivných aktérů byl toto právo imigrantům nepřiznat (a zvýšit tak pravděpodobnost jejich odchodu ze země v budoucnu), ten byl ovšem zvrácen soudy a úředníky ze sféry sociálního zabezpečení, prosazujícími universalismus (stejná práva pro všechny) jako nejefektivnější formu politiky (Freeman 2004: 956).

i preferovaných témat, který se přenáší také do spolupráce v EU. Jde zejména o dominanci ministerstev vnitra (jimž konkurují ministerstva zahraničí) a prosazování témat odpovídajících jejich expertnímu profilu, tj. kontroly a regulace vstupu cizinců na území členských států a zajištění vnitřní bezpečnosti. V rámci Schengenu to pak odpovídá orientaci na kontrolu hranic, sledovací a informační systémy, aj. (Guiraudon 2003: 267 - 268). Zároveň jde také o preferenci způsobu spolupráce typické pro mezivládní skupiny: upřednostňování neformální spolupráce, politiky minimálních společných standardů a „měkkého" práva i ve velké míře uzavřený, neveřejný průběh jednání (Lahav 1998: 682 – 684; Lahav 2004: 41 – 42; Guiraudon 2003: 277). Tento důraz na bezpečnost a kontrolu se může také dobře spojovat s projektem dokončení vnitřního trhu, vyhlášeným Jednotným evropským aktem, a jeho důsledky: odstraněním překážek volného pohybu osob na území EU (včetně příslušníků třetích zemí). Nabízí se tedy zpřísnění ochrany vnějších hranic a další opatření ztěžující vstup imigrantů na území členských států.

Pokračování dosavadního trendu spolupráce lze sledovat také po zahrnutí agendy justice a vnitra (a s ní i tématu přistěhovalectví) do rámce Evropské unie - z hlediska rozhodovacích i kontrolních pravomocí jsou nadnárodní instituce ze spolupráce ve třetím pilíři prakticky vyloučeny, což také naznačuje, že převedení spolupráce pod rámec EU nebylo vyvoláno rostoucím vlivem nadnárodních institucí, ale spíše nespokojeností států s dosavadní neformální spoluprací, jejíž výstupy nikoho nezavazovaly a očekávané výsledky se nedostavovaly.[16]

Konkrétní výsledky spolupráce ve třetím pilíři EU ovšem také nebyly příliš uspokojivé: převládala tendence uchylovat se k právně nezávazným dokumentům, takže množství kontroverzních otázek zůstalo (také díky pravidlu jednomyslnosti při schvalování) nedořešeno.[17] Na neuspokojivém fungování i na nedostatečnosti právních nástrojů třetího pilíře se na mezivládní konferenci 1996/1997 shodly členské státy i zástupci evropských institucí (Stetter 2000: 91 -

[16] Podle Stettera jsou mezinárodní regulační režimy nestabilní a potýkají se s problémy důvěryhodnosti i způsobu spolupráce.To bylo podle autora důvodem „selhání mezivládní spolupráce" v 90. letech (Stetter 2000: 83).

[17] Viz např. Lahav 2004: 45; 65. Přijat byl pouze jeden závazný společný postoj (týkající se azylové politiky) a pět závazných společných akcí (např. o společném formátu povolení k pobytu).

92). To ovšem neznamená, že všechny členské státy souhlasily s komunitarizací imigračních a dalších politik, k jaké došlo v rámci Amsterodamské smlouvy (potvrzují to výjimky udělené Velké Británii, Irsku a Dánsku).

Amsterodamská smlouva (1997) tak představuje důležitý milník, protože dochází k přesunu agendy přistěhovalecké politiky (vedle toho také vízové, azylové a jiných politik volného pohybu osob) do prvního, tedy komunitárního, pilíře, s čímž přichází také větší mandát pro nadnárodní instituce.[18] Ovšem komunitarizace těchto oblastí byla ve výsledku jen „opatrná" (Geddes 2001: 25), především v důsledku zachování jednomyslnosti v Radě v průběhu pětiletého přechodného období, oslabené pozice Parlamentu (pouhé konzultace), Komise (bez monopolu legislativní iniciativy) i Evropského soudního dvora.

Státy si navíc prosadily zachování svého monopolu při rozhodování i po uplynutí přechodného období – přechod k rozhodovacímu mechanismu typickému pro první pilíř (spolurozhodovací procedura podle článku 251 SES) závisel na ochotě Rady, na jejím jednomyslném souhlasu. V případě přistěhovalecké politiky bylo rozhodnuto odložit rozhodování kvalifikovanou většinou až do roku 2004 a vůbec jej neuplatnit v některých klíčových tématech[19] – celkově byla větší pravomoc nadnárodním institucím přiznána zejména v otázkách ilegální imigrace a ochrany a kontroly vnějších hranic. Rada zároveň svou povinnost přijmout během přechodného období opatření týkající se většiny okruhů Hlavy IV SES vyřešila většinou prostřednictvím právně nezávazných dokumentů (Pikna 2004: 149 – 154; Monar 2005: 145).

Přestože se v rámci Amsterodamu již do určité míry prosadila otázka práv příslušníků třetích zemí a jejich začlenění, došlo nakonec v této oblasti k jen malému posunu a do popředí se na mezivládní konferenci nakonec dostala opět témata bezpečnosti a kontroly a s ní i pohled ministerstev vnitra a možnost restriktivního a regulačního přístupu k imigraci ze strany členských států (Favell 2000; Kostakopoulou 2000: 497).

---

[18] V. Guiraudon to chápe jako výsledek určitého upozadění ministerstev vnitra na mezivládní konferenci, protože revizi smluv zde vyjednávala ministerstva zahraničních věcí. Ovšem i to jim nezajistilo monopol a konflikt mezi těmito dvěma resorty je patrný i u revidované smlouvy (Guiraudon 2003: 270 – 271).

[19] V prosinci 2004 rozhodla Rada o použití spolurozhodovací procedury pro agendu Hlavy IV SES (od 1. ledna 2005), ovšem s výjimkou legální imigrace a rodinného práva (2004/927/EC).

Na summitu v Tampere (říjen 1999) je pak vyjádřena politická vůle států realizovat jedno z hlavních mott Amsterodamské smlouvy: „prostor bezpečnosti, svobody a práva“. To zahrnuje také ustavení společné imigrační a azylové politiky, které se měly po projektu společného trhu a měnové unie stát dalším velkým podnikem EU (Guiraudon 2003: 264).[20] Otázkou ovšem zůstává ochota k uskutečnění politických deklarací a konkrétní podoba výstupů. Fakticky ale v následujících diskusích převažovala opět bezpečnostní témata a restriktivní přístup k imigraci (summit v Laekenu 2001, v Seville 2002 a v Soluni 2003) (Lahav 2004: 48, 66).[21]

Agenda vnitra a bezpečnostní optika sledování imigrace postupně expanduje také do oblasti vnějších vztahů EU (tedy domény ministerstev zahraničí). Tato „vnější dimenze“ imigrační politiky, zapojující vysílající a tranzitní země do kontroly migrace, je v porovnání s pomalým a těžkopádným vývojem ve vnitrounijní dimenzi této agendy velmi progresivní (Lavenex 2006: 330, 337).[22]

2.2 Evropská komise

Potenciál pro nárůst aktivity i sebevědomí nadnárodních institucí poskytuje především komunitarizace přistěhovalecké politiky v Amsterodamské smlouvě. Zároveň získala Komise po uplynutí přechodného období (tj. k 1.5. 2004) výlučné právo vytvářet předlohy legislativy. Pro členské státy to představuje omezení minimálně v tom smyslu, že v případě zájmu o konkrétní úpravu musí komunikovat s Komisí a přesvědčit ji o zahrnutí jejich připomínky do legislativního návrhu. V souvislosti s testováním hypotézy, že evropeizace agendy přistěhovalecké politiky znamená také významný nárůst vlivu nadnárodních institucí, bude důležité sledovat, jak je Komise schopná

[20] Datum dokončení bylo stanoveno na rok 2010 (Jankins - O'Brien 2006: 25).
[21] Podle Lahav (2004: 48) byl summit v Seville obviněn z vytváření „pevnosti Evropa“, a to zejména pro soustředění se na ilegální imigraci, na další podporu ochrany hranic a potírání pašeráctví a vyjednávání s třetími zeměmi (smlouvy o repatriaci ilegálních imigrantů, strategie odmítnutí ekonomické pomoci zemím, jež odmítnou spolupracovat v agendě migrace).
[22] G. Lahav tuto strategii charakterizuje jako „virtuální rozšíření státních hranic“ (Lahav 1998: 683). Konkrétní příklady spolupráce v této oblasti uvádí např. Monar (2005: 133 – 134).

prosazovat své vize a „prodávat“ své návrhy, tedy zda stoupá její vliv a moc v oblasti přistěhovalecké politiky vis-à-vis členským státům (Radě).

Na Komisi lze na jednu stranu nahlížet jako na homogenní instituci, která je v konkurenčním boji zejména s Radou (což nevylučuje strategii spolupráce). Na druhou stranu lze Komisi samotnou vnímat jako instituci, v níž existuje konflikt mezi jednotlivými sektory (DG, generálními ředitelstvími) a jejich zájmy. Tento konflikt je výraznější, když téma (jako téma přistěhovalectví) zasahuje agendu většího množství generálních ředitelství (Favell – Geddes 2000: 410), jejichž počet s rozšiřováním ES/EU ještě narůstal. Zejména některá generální ředitelství upozaděná v debatách o prohlubování ekonomické integrace mohou chápat téma imigrace jako příležitost k navýšení svého významu – především DG pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, DG pro vědu a výzkum či DG pro informace, komunikaci a kulturu (Favell – Geddes 2000: 410).[23] Jejich možnosti prosadit se jsou ale po roce 1999 relativně omezené v důsledku vzniku DG pro justici a vnitro - specializované jednotky, zabývající se také otázkou přistěhovalectví, která do té doby nebyla v Komisi systematicky řešena. Angažování v otázkách spojených s rasismem, diskriminací, etnicitou a pozitivními sociálními změnami má také potenciál být novým zdrojem legitimity pro Komisi i její jednotky (Favell 2000; Geddes 2001: 30).

Různé pohledy na problematiku v Komisi ilustruje určité napětí mezi DG pro zaměstnanost a sociální otázky a sekretariátem Komise (od roku 1993 pověřeným komunikací s Radou pro justici a vnitro), nahrazeným v roce 1999 DG pro justici a vnitro. Zatímco se sekretariát Komise orientoval na požadavky členských států (ministrů vnitra) a směřování k nejnižšímu společnému jmenovateli, spolupracovalo DG pro zaměstnanost a sociální otázky více s pro-migrantskými skupinami a soustředilo se na problematiku práv imigrantů, což sekretariát považoval za nerealistický a „maximalistický“ přístup (Guiraudon 2000a: 263).

[23] V souvislosti s externalizací imigrační kontroly by na problematice mohlo mít zájem také DG pro vnější vztahy a Evropskou sousedskou politiku a DG pro rozvoj a humanitární pomoc.

Působení Komise v agendě přistěhovalectví se nicméně dá sledovat již do 80. let 20. století. Jednotný evropský akt a diskuse, které vyvolal, mohl pro Komisi představovat dobrou příležitost k obrácení pozornosti na státní příslušníky třetích zemí a nezbytnost koordinace národních politik týkajících se imigrantů.[24] Komise v této době podnikla kroky k zavedení konzultační procedury a postavila se do role koordinátora sbližování politik členských států, po negativní odezvě členských států, které proti Komisi podaly žalobu k Evropskému soudnímu dvoru, ale od svých aktivit upustila (Guild 1998: 620).

Větší aktivitu Komise a snahu prosadit vlastní témata v souvislosti s přistěhovalectvím lze sledovat až na mezivládní konferenci připravující Smlouvu o Evropské unii. Zde Komise navrhovala - v rámci probíhajících debat - vztáhnout občanství EU a práva s ním spojená i na legálně usazené příslušníky třetích zemí. Tento pokus ovšem skončil neúspěchem a ve výsledku tedy zavedení občanství EU ještě zvýšilo rozdíl mezi občany členských států a usazenými občany třetích zemí, kterým byla odepřena práva z něj vyplývající (Guiraudon 2003: 273 – 274). Vedle tohoto neúspěchu se Komisi také nepodařilo získat ve třetím pilíři významnější pravomoci.

Komise se v návaznosti na dosavadní neúspěchy rozhodla změnit strategii a na mezivládní konferenci 1996/97 ve vztahu k příslušníkům třetích zemí již opustila téma občanství EU a zaměřila se, společně s některými nevládními organizacemi, na téma sociálního vyloučení. Komisi (a jejím „spojencům“) se podařilo na mezivládní konferenci prosadit myšlenku, že pod koncept sociální inkluze spadá také inkluze imigrantů a s ním i potřeba rozšířit ochranu před diskriminací na další oblasti, a to v případě občanů EU i příslušníků třetích zemí (Guiraudon 2003: 274 – 275; Favell – Geddes 2000: 418). Nová strategie se ukázala jako úspěšná[25] a prosazované principy byly včleněny do článku 13 SES, který umožňuje přijímat opatření proti diskriminaci nejen ve vztahu k pohlaví,

[24] Při realizaci svobody pohybu v prostoru vnitřního trhu by se kompetence Společenství vztahovaly pouze na občany členských států, ne ovšem na příslušníky třetích zemí usazených v ES, kterých zde podle odhadu Lahav (2004: 40) bylo 12 – 15 milionů.

[25] Podle V. Guiraudon spočívá výhoda projektu sociální inkluze a boje proti diskriminaci v tom, že zahrnuje širší skupinu obyvatel než jen příslušníky třetích zemí. Státy tak svůj souhlas pravděpodobně nechápaly jako posílení práv přistěhovalců (Guiraudon 2003: 274 – 275).

věku, zdravotnímu postižení nebo sexuální orientaci, ale i ve vztahu k – pro agendu přistěhovalectví významný položkám - rasovému nebo etnickému původu, náboženskému vyznání nebo světovému názoru.

V období po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost - z důvodů, jež byly naznačeny v podkapitole o členských státech - ovšem nelze hovořit o výraznějším prosazení Komise vůči Radě a i po uplynutí přechodného období zůstává její působnost, zejména v tématech legální imigrace a integrace imigrantů, omezena. Jedinou změnou, se kterou mohla Komise po vypršení přechodného období počítat, bylo získání monopolu na legislativní iniciativu.[26] Otázkou samozřejmě zůstává, nakolik Komise ve svých návrzích prosazuje vlastní pohledy a zájmy a nakolik se řídí přáními členských států. V období po Amsterodamu se ukázalo, že mnoho návrhů Komise nejsou členské státy ochotny akceptovat. Komise se následně uchyluje spíše ke stimulaci diskuse o problémových tématech prostřednictvím právně nezávazných dokumentů a zpráv (srv. Niessen 2004: 42). Komise také jejich prostřednictvím pracuje na posílení své funkce informátora, prostředkovatele komunikace mezi členskými státy a koordinátora jejich politik (srv. Geddes 2001: 31).

2.3 Evropský soudní dvůr

Evropský soudní dvůr působil v některých politikách ES/EU jako poměrně aktivní hráč. Především v období stagnace Společenství po tzv. lucemburském kompromisu byl v podstatě jedinou institucí, která vyvíjela nátlak na členské státy ve prospěch dodržování již jednou dosaženého standardu (především v oblasti čtyř svobod a hospodářské soutěže). Zároveň ESD svou často extenzivní interpretací evropské legislativy působil ve směru prohlubování integrace.

[26] Nabízí se zda ale otázka, nakolik bylo získání této pravomoci opravdu významné. Podle J. Niessena (2004: 44) členské státy v předchozím období sdílené iniciativy příliš nevyužívaly a pokud ano, omezovaly se většinou na technické otázky (např. v souvislosti s hraničními kontrolami). Členské státy tak i v této době spíše vyjadřovaly své návrhy Komisi, která je následně zapracovávala do svých návrhů. Tato praxe tak poukazuje spíše na kooperativní vztah DG pro justici a vnitro s Radou.

Přesto jsou ale případné expanzi ESD v agendě přistěhovalectví dány primárním právem Společenství určité mantinely. Soudní dvůr je nucen zohledňovat ekonomická práva a občany EU spíše než práva lidská a občany nečlenských zemí (Guiraudon 2003: 275 – 276). Další bariérou větším možnostem ESD formovat přistěhovalecké politiky je nedostatek jeho kompetencí v oblasti justice a vnitra. Již ve Smlouvě o EU byly pravomoci soudního dvora ve třetím pilíři minimální, omezené na úmluvy, které jeho kompetenci explicitně uváděly (např. Stetter 2000: 98).

S přesunem přistěhovaleckých politik do prvního pilíře získává ESD nový základ pro zásahy v této agendě. Na druhou stranu je ale zásadně omezen institut předběžného řízení (*preliminary rulings*), používaný k prosazování jednotné praxe a výkladu evropského práva v členských státech.[27] Běžně mohou předběžný dotaz k ESD týkající se politik ES vznášet národní soudy všech úrovní, v tématech Hlavy IV je však toto řízení omezeno jen na soudy nejvyšší instance, které se oslovování ESD – narozdíl od soudů nižších instancí - spíše vyhýbají (Stetter 2000: 96). Příkladem může být německý ústavní soud a jeho spíše konkurenční a konfliktní vztah k ESD. Omezení řízení o předběžné otázce je tak významným zásahem do působnosti ESD, jehož důsledkem je poměrně široké pole možností pro členské státy v interpretaci legislativy týkající se přistěhovalectví (Guild 1998: 619).

Navzdory svým omezením zasahuje ESD i v některých případech týkajících se imigrantů a jejich práv. Jak ukazuje V. Guiraudon (2000c), soudní dvůr k tomu využívá především články o svobodě pohybu osob a služeb a články asociačních dohod. Soud zpočátku do této agendy zasahoval spíše nepřímo: např. rozhodnutím o aplikování svobody pohybu v rámci EU i na příslušníka třetí země, který je manželem či manželkou občana EU nebo který je zaměstnancem firmy v EU. V obou případech ovšem nešlo o právo příslušníka třetí země, ale o právo

[27] ESD také nemá pravomoc rozhodovat o opatřeních vydaných v zájmu „udržení vnitřního pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti“ v souvislosti s rušením kontrol na vnitřních hranicích (čl. 68[2]a čl. 62[1] SES).

občana nebo firmy v EU.[28] V dalším vývoji pak ESD začal řešit také případy související s články asociačních dohod (zejména s Tureckem) nebo dohod o spolupráci mezi ES a severoafrickými zeměmi. ESD se v těchto dohodách snaží dohledat formulaci jasného závazku a v takovém případě vyvozuje právo Společenství regulovat vstup a pobyt občanů přidružených zemí; v některých případech na ně dokonce namísto asociačního práva aplikoval právo ES (Guiraudon 2000c: 1110 - 1111). Jak ovšem ukázal případ tureckého občana, jemuž nebylo obnoveno povolení k pobytu pro jeho neschopnost pracovat, nestojí ESD vždy na straně příslušníků třetích zemí.

Omezený rozsah kompetencí ESD může být chápán také jako pojistka členských států, která má zajistit, aby se neopakoval extenzivní výklad legislativy Společenství a pro-integrační směřování, k nimž soudní dvůr přistoupil v tématech jednotného trhu (srv. Guiraudon 2000a: 262). Další pojistkou členských států, jež se objevuje jako reakce na používání článků asociačních smluv v judikátech, je snaha do nových asociačních dohod již články o svobodě pohybu nezařazovat (Guiraudon 2000c: 1111). Možnosti soudního dvora působit ve prospěch ustavení a prosazení jednotné přistěhovalecké politiky EU tak jsou dosti omezené a některé z již objevených možností se znovu uzavírají, takže bude záležet na tom, zda ESD objeví nějaká další místa v evropském právu, jejichž interpretace mu umožní rozšířit své pole působnosti.

Možnosti se otevírají také prostřednictvím iniciativ a stížností institucí EU nebo členských států. Jako příklad lze uvést žalobu na překročení kompetencí Komise podanou roku 1985 pěti členskými státy v čele s Německem v reakci na její snahu přistoupit ke koordinaci migračních politik členských států. Rozhodnutí soudního dvora sice uznalo oprávněnost určitého působení Komise v ekonomických aspektech migračních politik, zamítlo však její působení

[28] Informace k těmto i následujícím případům, pokud není uveden jiný zdroj, čerpám z Guiraudon 2000c: 1108 – 1112.

v otázkách neekonomické povahy. Komise ovšem nevyužila možnosti nabízené výrokem soudu a od své iniciativy ustoupila (Guild 1998: 620; Stetter 2000: 86).[29]

2.4 Evropský parlament

Míra vlivu Evropského parlamentu na agendu přistěhovalectví je přímo závislá na konkrétní oblasti a mechanismu rozhodování v této oblasti. Na počátcích spolupráce v 80. a ještě i v 90. letech byla (oficiální i neoficiální) role Parlamentu zanedbatelná. Důvodem byla podle G. Lahav především uzavřenost mezivládních skupin zabývajících se touto problematikou a nedostatek veřejné i politické debaty. Ještě v roce 1992 tak nebylo velké množství poslanců Evropského parlamentu obeznámeno se schengenskou spoluprací a podobně tomu bylo i později v případě schengenského acquis (Lahav 2004: 100).

Ve spolupráci ve III. pilíři EU byla role Parlamentu omezena jen na konzultace: Rada měla povinnost před přijetím rámcového rozhodnutí, rozhodnutí nebo úmluvy konzultovat Evropský parlament a neměla rozhodnout před tím, než EP vydá své stanovisko, nebo před vypršením stanovené lhůty (býv. čl. K.11 SEU). Konzultační procedura společně s jednomyslným rozhodováním Rady zůstala zachována i během přechodného období po přijetí Amsterodamské smlouvy v platnost, takže se postavení EP výrazně nezměnilo ani po přesunu agendy přistěhovalecké politiky do I. pilíře.

V praxi navíc docházelo k nedostatečnému naplňování povinností Rady vůči Parlamentu: jak uvádějí P. Fiala a M. Pitrová (2003: 614), bylo povinné informování Parlamentu často realizováno v podobě „opožděné[ho] podávání zpráv s omezeným rozsahem.“ Závažnější důsledky pak Parlamentu přinášelo případné obcházení konzultační procedury Radou. Konzultační procedura měla pro Parlament význam, a to i přesto, že Rada nebyla povinna řídit se jeho stanoviskem. Konzultace totiž představovala jeden z nemnohých nástrojů

[29] Další stížností na Komisi podanou k ESD byla např. stížnost Evropského parlamentu z roku 1993 z důvodu, že se Komisi nepodařilo zajistit volný pohyb osob v EU, přičemž Parlament začal prosazovat zahrnutí tématu přistěhovalectví do kompetencí Společenství (Lahav 2004: 44).

omezeného vlivu Parlamentu – v podobě využívání časové lhůty k maximálnímu možnému oddalování přijetí aktu, s nímž Parlament nesouhlasil, přičemž během této doby čekání mohlo v Radě dojít k názorovým posunům. Jednu z možností, jak se Parlament může dožadovat svých práv daných smlouvami, představuje řízení před Evropským soudním dvorem.[30]

Parlament bývá celkově prezentován jako síla stojící na straně vzniku společné přistěhovalecké politiky a rozšíření práv přistěhovalců.[31] Zdá se, že v prosazování práv imigrantů Parlament postupuje výrazně radikálněji než Komise, a nelze ani tvrdit, že Parlament a Komise vždy vystupují jako spojenci proti Radě.[32] Postoj Parlamentu tak také může snižovat ochotu členských států zavést proceduru spolurozhodování v dalších oblastech přistěhovaleckých politik.

Větší možnost zasahovat do legislativního procesu přináší Parlamentu již Smlouva z Nice ve vztahu k anti-diskriminačním politikám Společenství (článku 13 SES), spolurozhodovací procedura (možnost Parlamentu vetovat legislativní návrh, s nímž nesouhlasí) je ovšem uplatněna jen na „podpůrná opatření Společenství“, nikoli na harmonizaci předpisů členských států (čl. 13 SES, viz také Fiala – Pitrová 2003: 676). Dalším krokem k větším pravomocem Parlamentu je přechod k mechanismu spolurozhodování pro záležitosti Hlavy IV SES od roku 2005, ovšem s vyjmutím určitých oblastí, např. legální imigrace (Monar 2005: 145). Rada se může navíc většímu vlivu Parlamentu vyhnout i po přechodu ke spolurozhodování tím, že prosadí, aby některá témata nebyla Komisí vůbec otevřena nebo aby byla upravena prostřednictvím právně nezávazných dokumentů. To se může týkat především těch témat Hlavy IV, u

[30] K takovému nezohlednění konzultační procedury došlo podle Niessena (2004: 63) také při přijímání směrnice o slučování rodin: Rada dospěla ke konsenzu dříve, než Parlament přijal své stanovisko, a po jeho zveřejnění ho ignorovala. Parlament následně podal žalobu k ESD a lze se ptát, jaký podíl na tom měl právě tento postup Rady; oficiálně ovšem Parlament žádá zrušení některých článků, které podle něj narušují lidská práva, konkrétně právo na rodinný život (viz Evropský soudní dvůr 2006).

[31] Výsledky Hixe a Nouryho a jejich analýzy postojů Evropského parlamentu k návrhům legislativy přistěhovaleckých politik mezi lety 1999 a 2004 ukazují, že Parlament podporoval „poměrně liberální imigrační politiky“ (Hix – Noury 2007: 202); podobně o něco dřívější výzkum G. Lahav mezi poslanci Evropského parlamentu mimo jiné ukázal, že více než tři čtvrtiny poslanců byly pro rozšíření práv imigrantů a že poslanci jako celek souhlasili se vznikem společné imigrační politiky, i když se již neshodli na její konkrétní podobě (Lahav 2004: 95; 99).

[32] Ilustrací tohoto tvrzení může být např. proces přijímání směrnice o slučování rodin (viz kapitola Přístupy ke společné přistěhovalecké politice v dokumentech EU).

nichž není přijetí relevantní legislativy ohraničeno konkrétním termínem: zejména podmínky vstupu a pobytu, udělování dlouhodobých víz členskými státy a povolení k pobytu v souvislosti se slučováním rodin (čl. 63(3a) SES) a podmínky pobytu legálně usazených státních příslušníků třetích zemí na území jiného členského státu (čl. 63(4) SES). Především v agendě legální imigrace je tedy moc Parlamentu i nadále výrazně omezená.

2.5 Zájmové skupiny, nevládní aktéři

Jak už bylo naznačeno v kapitole o Evropské komisi, působí v poli přistěhovalecké politiky EU také nejrůznější zájmové skupiny. Prostředí EU je do jisté míry zvláštní tím, že možnosti pro působení různých nevládních aktérů nabízí nejen pasivně, ale snaží se jejich zapojení podnítit také aktivně. Evropská komise vedle toho, že je lobbována různými skupinami, financuje, organizuje a sjednocuje jinak často rozptýlené zájmy do koalic, jež by podporovaly její cíle a dodávaly legitimitu její politické činnosti (Císař 2005: 59 - 60; Favell 2000).[33]

Větší možnosti pro působení nevládních aktérů a zájmových skupin na evropské úrovni se začaly otevírat v 90. letech v souvislosti s debatou o „demokratickém deficitu“ v EU - nejviditelnějším projevem mobilizace nového druhu lobby (Favell 2000) pak bylo dění na mezivládní konferenci 1996/1997. V této souvislosti se zaměřím na nevládní organizace působící na Komisi.

Přestože byla podpora spolupráce s různými nevládními organizacemi často odůvodňována potřebou snížit demokratický deficit, je jasné, že se nejedná o demokratické zapojování zájmů, tj. zapojování zájmů podle zastoupení postojů k určité otázce ve společnosti. Naopak specifická povaha fungování a působení Komise podněcuje pouze určité typy skupin: specializované skupiny a experty se sídly v Bruselu, kteří se dobře adaptovali na technokratický způsob práce Komise – důležitá je v tomto smyslu také schopnost produkovat odborné studie či

[33] Evropská komise každoročně vydá kolem 1 miliardy euro na podporu organizování zájmů v nejrůznějších oblastech a jejich zapojení do politického procesu v EU (Císař 2005: 60).

pořádat odborné konference. Do velké míry hraje roli také jejich obeznámenost se zákulisím bruselské politiky i osobní známosti s úředníky Komise. Úspěšné tak mohou být jen ty skupiny, které svým zaměřením i „kulturou“ odpovídají požadavkům Komise (Favell – Geddes 2000; Favell 2000; Guiraudon 2000b).[34]

Impulsem pro nevládní organizace jsou na začátku 90. let jednání vedoucí ke Smlouvě o Evropské unii, zejména debata o novém konceptu občanství EU a práv s ním souvisejících a snaha Komise vztáhnout jej také na příslušníky třetích zemí. Toto téma se i po neúspěchu Komise udrželo u některých NGOs, např. bylo klíčovým požadavkem Fóra migrantů Evropské unie (*European Union Migrant's Forum*)[35] (srv. Guiraudon 2003: 274).

Téma občanství EU ve vztahu k právům příslušníků třetích zemí se v době mezivládní konference před Amsterodamskou smlouvou nejevilo ani Komisi ani jiným, vůči Fóru konkurenčním, NGOs jako plodné. Jednou z takových vlivných nevládních organizací je *Migration Policy Group* (MPG), v současnosti jedna ze skupin, jež s Komisí v agendě přistěhovalectví spolupracují nejvíce. MPG změnilo strategii a svou pozornost přeneslo na téma sociálního vyloučení - snažilo se tak napojit otázku imigrantů na problém diskriminace a sociální inkluze (Guiraudon 2003: 274).

Největším úspěchem MPG bylo podle Favella (2000) právě jeho působení na mezivládní konferenci. Podařilo se mu spojit několik stovek NGOs, odborů, církví i expertů do skupiny s názvem *Starting Line Group* (SLG). Tato skupina navázala na předchozí vývoj boje proti diskriminaci v ES/EU (především zásada rovných příležitostí, rovného zacházení a odměňování mužů a žen) a využila soudobé pozornosti boji proti sociálnímu vyloučení (jež se zrcadlí v článku 137 SES). SLG se podařilo, již ve spojení s úředníky Komise, na mezivládní konferenci tuto agendu neformálně nastolit a nakonec prosadit její zohlednění ve článku 13 SES,

[34] Způsob selekce a finanční podpory nevládních skupin byl kritizován vládami členských států (v čele s Velkou Británií) a jejich stížnost na způsob přerozdělování peněz Komisí byla řešena u ESD (Favell 2000).

[35] Fórum je ukázkou přímé, ale neúspěšné, iniciativy Komise, především jejího DG pro sociální otázky. Struktura vznikla v roce 1995 s cílem vytvořit zastoupení imigrantů a menšin jednotlivých členských států v Bruselu a dát jim možnost vyjadřovat své názory. Fórum bylo ovšem do velké míry ochromeno mezi-etnickými spory ohledně cílů a strategie a navíc zkompromitováno řadou politických a finančních skandálů (Favell 2000; Favell – Geddes 2000: 420).

rozšířeném také na zákaz diskriminace na základě rasového či etnického původu nebo náboženského vyznání (Guiraudon 2003: 274 – 275). Zároveň SLG prosazovala návrh směrnice, která by umožnila státnímu příslušníkovi třetí země po třech letech legálního pobytu získat stejná práva svobody pohybu jako občan EU (Favell – Geddes 2000: 419 – 420), což znamená jistý krok opět směrem k tématu evropského občanství.

V rámci pro-migrantské agendy, prosazované různými organizacemi spolupracujícími s Komisí, se tedy objevují dvě zásadní témata (srv. Favell – Geddes 2000: 415): jedním z nich je boj proti diskriminaci a rozšíření jeho záběru také na kategorie, jež jsou obzvláště citlivé pro osoby pocházející z jiných kultur (etnický původ, rasa, náboženství) - otázkou ovšem je, nakolik lze po Amsterodamu ještě tuto problematika rozpracovávat, pozornost se spíše může věnovat důkladné implementaci. Druhým tématem, který podle mého názoru skýtá více prostoru pro další změny v právech imigrantů, je již zmiňované občanství EU a práva s ním související – z těchto práv pak je v centru pozornosti především svoboda pohybu v rámci EU i pro legálně usazené příslušníky třetích zemí. V souvislosti s tímto tématem je také možné očekávat větší zapojení další významné bruselské nevládní organizace – *European Citizenship Action Service* (ECAS). Jak uvádí Favell (2000), byla tato organizace Komisí pověřena spravováním zelené linky, na které poskytuje evropským občanům kvalifikované poradenství týkající se jejich práv v EU. V nedávné době byla také zapojena do „výboru moudrých“ zabývajícího se volným pohybem, který se snaží toto právo občanů EU rozšířit také na ne-občany sídlící v EU.

I přes své prosazení na mezivládní konferenci 1996/97 byly nakonec pro-migrantské organizace výsledkem spíše zklamány (Favell – Geddes 2000: 408). Nicméně dílčí úspěch v otázce záruky práv imigrantů byl výsledkem poměrně dobré spolupráce s Komisí, zejména s DG pro zaměstnanost a sociální otázky, která je podporována i v současnosti (Niessen 2004: 46). Jak ovšem upozorňuje Niessen, podpora NGOs je mezi jednotlivými generálními ředitelstvími Komise různá – a právě DG pro justici a vnitro, které funguje od roku 1999 a do jehož agendy přistěhovalectví spadá, má „nejméně rozvinutou praxi dialogu

s občanskou společností“ (Niessen 2004: 46). Otázkou tedy zůstává, nakolik se nevládní organizace dokáží napojit na tuto, pro přistěhovaleckou politiku zásadní, jednotku Komise.

3. Přístupy ke společné přistěhovalecké politice v dokumentech EU

V této části práce se pokusím zhodnotit směřování EU i sílu nejvýznamnějších aktérů (hlavně Komise a Rady) při formování evropské přistěhovalecké politiky prostřednictvím analýzy zásadních dokumentů EU. Z předchozí kapitoly o působení jednotlivých aktérů na poli přistěhovalecké politiky EU vyplývá, že role členských států a s tím také důraz na bezpečnostní aspekty problematiky prosazovaný zástupci ministerstev vnitra prozatím této politice dominují. Na druhou stranu by ale – společně s přecházením Rady ke spolurozhodovací proceduře v okruzích Hlavy IV – měl vzrůstat také vliv Komise na agendu a její schopnost prosazovat své vize.

V souladu se směřováním této práce se budu soustředit na oblast legální migrace a integrace přistěhovalců, jinými slovy na právně závazné i nezávazné dokumenty, jež se převážně opírají o body 3a) a 4 článku 63 SES.[36] Oblast legální imigrace je do určité míry „znevýhodněna“ oproti jiným agendám Hlavy IV, protože Rada v ní na základě svého rozhodnutí z prosince 2004 nepřistoupila k mechanismu spolurozhodování a zachovala zde konečnou podmínku jednomyslnosti (Monar 2005: 145). Problematika integrace je do značné míry s tématem legální imigrace svázána – přestože tedy primární smlouvy nesvěřují Společenství kompetenci vydávat normy k úpravě této oblasti, jsou integrace

[36] Článek 63 stanovuje témata Hlavy IV, v nichž má Rada přijmout opatření (v případě článků 3a) a 4 ovšem není omezena pětiletým přechodným obdobím). Bod 3a) se týká podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí a pravidel udělování dlouhodobých víz či povolení k pobytu, včetně pravidel pro slučování rodin. Bod 4 se pak vztahuje na vymezení podmínek, za nichž mohou státní příslušníci třetích zemí pobývat v dalších členských státech, a jejich práv v této souvislosti.

nebo některé její aspekty zmíněny v jiných dokumentech, vztahujících se k legální migraci.

Členské státy si tedy nepřejí omezování své autority v této agendě a kladou nárůstu vlivu nadnárodních institucí zásadní bariéry. Také proto bude zajímavé sledovat, zda a jak se Komise s těmito omezeními vyrovnává.

3.1 Pracovní imigrace

Přestože lze výraznější aktivitu Komise zaznamenat až poté, co vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva, a po setkání Evropské rady v Tampere[37], bylo téma ekonomické imigrace nastoleno již v období spolupráce v rámci třetího pilíře. Dvě právně nezávazné rezoluce, vydané Radou pro justici a vnitro v roce 1994, byly nicméně motivovány snahou vyrovnat se s vysokou nezaměstnaností a odvíjely se od praxe členských států, z nichž žádný nesledoval aktivní imigrační politiku. Jejich cílem bylo maximální omezení přílivu zahraničních pracovníků.[38] Také Komise se pokusila v rámci třetího pilíře prosadit společné, a méně restriktivní, zásady přijímání ekonomických migrantů i úpravu dalších oblastí legální imigrace (právo na slučování rodin, práva dlouhodobých residentů) (viz Komise 1997), tento návrh ovšem Komise pro nezájem Rady v roce 2001 nakonec stáhla.

V reakci na novou situaci po Amsterodamu se Komise v roce 2000 opět pokusila vyvolat debatu na téma ekonomické migrace. S ohledem na negativní reakci Rady na návrh z roku 1997 se rozhodla vydat pouze právně nezávazné „sdělení“ (*communication*) o imigrační politice Společenství (Komise 2000a). Argumentovala mimo jiné potřebou zajistit efektivnější fungování vnitřního trhu

[37] Komise se opírá především o odstavec 20 ze závěrů (*Presidency conclusions*) Evropské rady, který zdůrazňuje potřebu sbližování národních opatření týkajících se podmínek vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí. Vše by mělo být podloženo zhodnocením ekonomické a demografické situace v EU a také situací v zemích původu (Komise 2000a: 3).

[38] Podle rezoluce Rady o omezení příjmu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání měl být příjem zahraničních pracovníků pouze výjimečným jevem (a pouze na omezenou dobu maximálně 4 let) v případech, kdy pracovní místo nebylo možno obsadit občany EU či dlouhodobými residenty v EU (Rada 1994). Druhá rezoluce limitovala příjem státních příslušníků třetích zemí za účelem samostatné výdělečné činnosti.

(pro které mělo být nezbytné zaměření pozornosti také na státní příslušníky třetích zemí) či snížit počet ilegálních imigrantů, kteří byli Komisí chápáni zčásti jako vedlejší produkt nedostatku legálních cest do zemí EU (Komise 2000a: 13 – 14). Vzhledem k rozdílnosti názorů členských států si ovšem Komise stanovila za cíl pouze podnítit diskusi a případně na jejím základě dosáhnout konsensu.

V následujícím roce vydává Komise opět právně nezávazné sdělení a navrhuje uplatnění „otevřené metody koordinace" na imigrační politiku (Komise 2001a). V tomto případě již ovšem nešlo pouze o podnícení debaty, ale o pokus Komise vymezit vlastní roli při koordinaci politik členských států. Základním elementem této procedury jsou Komisí vytvořené „ukazatele" (*guidelines*) pro jednotlivé oblasti imigrační politiky, schválené Radou. Na základě těchto obecných ukazatelů připravují členské státy akční plány, v nichž mají informovat o situaci příslušníků třetích zemí i o stavu implementace legislativy EU a navrhovat konkrétní akce pro implementaci ukazatelů. Komise pak na základě těchto zpráv identifikuje společné problémy a také oblasti, kde je vhodné přijmout řešení na evropské úrovni. Komise si tak položila základy pro vlastní aktivnější roli (přípravy ukazatelů, monitorování a hodnocení jejich implementace členskými státy, podpora vzájemné komunikace a výměny zkušeností a osvědčených praktik; viz Komise 2001a).[39] Tento přístup umožňuje Komisi shromažďovat potřebná data a tak získávat nad členskými státy informační převahu, která jí může dodávat autoritu a poskytovat nové možnosti pro vlastní úspěšné iniciativy (Geddes 2001: 31).[40]

Známkou zvyšujícího se sebevědomí Komise by mohl být návrh směrnice upravující podmínky vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti, podaný současně se sdělením z roku 2001. Komise argumentovala nežádoucím stavem v EU, kdy jak příslušníci třetích zemí

[39] Podle Caviedese tedy Komise odstoupila od prosazování právně závazných návrhů, které by pravděpodobně byly stejně vetovány. Aby ale dodala procesu evropeizace na dynamice, uvádí metodu koordinace, jejímž prostřednictvím si ponechává určitou míru kontroly nad debatou (Caviedes 2004: 289 – 290).

[40] Geddes v této souvislosti využívá Moravcsikův koncept „nadnárodní podnikavosti" (*supranational entrepreneurialism*), podle kterého mohou mezinárodní úředníci využívat nerovného přístupu k informacím a kontroly nad nimi k ovlivnění výsledků multilaterárních jednání tak, že budou tyto informace uvádět a distribuovat (Geddes 2001: 30).

tak i zaměstnavatelé čelí vysoce komplexním a odlišným národním pravidlům (Komise 2001b: 3). Cílem směrnice bylo zavést společné definice, procedury i kritéria vztahující se ke vstupu a pobytu ekonomických migrantů a zjednodušit proceduru jejich přijímání prostřednictvím jednoho spojeného povolení k pobytu i práci v daném státě. Zároveň ovšem zachovala princip preference pracovníků ze Společenství (ať již občanů EU nebo usazených příslušníků třetích zemí integrovaných do pracovního trhu). Významnou částí směrnice bylo také uznání základních práv pracovníků ze třetích zemí, především rovného přístupu (v porovnání s občany EU) s ohledem na pracovní podmínky, uznávání kvalifikace, sociální zabezpečení, zdravotní péče, apod. Současně ovšem ponechala členským státům možnost vydávaná povolení, po zvážení situace na domácím pracovním trhu, omezit či pozastavit. Návrh také umožňoval odmítnout imigranta s odvoláním na ohrožení veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.[41] Komise ovšem neuspěla ani s tímto návrhem: Rada se opět, mimo první čtení textu, návrhem dále nezabývala a de facto jej zablokovala. Komise se tak rozhodla návrh stáhnout s tím, že bude nutno provést analýzu dalších možných akcí a jejich dopadů (srv. Komise 2005a; 2005b).

Po několika letech strategického mlčení Rady se Komise opět pokusila obnovit diskusi na téma aktivní imigrační politiky, na jejímž základě by mohla vytvořit nový a úspěšnější legislativní návrh. Za tímto účelem vydala „Zelenou knihu o přístupu EU k řízení ekonomické migrace“ (Komise 2005a), která je koncipována jako soubor otázek a nabídnutých možností řešení, jež mají být vodítkem k diskusi.[42] V tomto dokumentu také dala do souvislosti sledování aktivní imigrační politiky a schopnost států naplnit Lisabonské cíle[43].

V návaznosti na Zelenou knihu a následnou debatu Komise zveřejnila koncem roku 2005 akční plán politiky pro oblast legální migrace (opět ve formě

[41] Těmito výjimkami někdy státy ospravedlňovaly také omezování svobody pohybu občanů z jiných členských států, Evropský soudní dvůr se ovšem přiklonil spíše ke striktnímu, neextenzivnímu výkladu těchto omezení.

[42] Komise zde např. nastoluje otázku o užitečnosti užívání pravidla preference pracovníků EU (Komise 2005a: kap. 2.2.1).

[43] Evropská rada na zasedání v Lisabonu (březen 2000) určila pro Společenství cíl „stát se do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě“ (viz Rada 2005: s. 15, bod 2).

nezávazného sdělení).[44] Tento plán je významný tím, že oznamuje novou strategii Komise přijatou na základě zkušenosti s neochotou států stanovit podmínky vstupu a pobytu globálně pro všechny ekonomické migranty. Za cíl si tedy klade vytvořit „balík“ nových návrhů směrnic, které by se týkaly pouze vybraných kategorií imigrantů (Komise 2005c: 5). Obecná rámcová směrnice se má zabývat především pracovníky, kteří již byli některým z členských států přijati, kteří však nemají status dlouhodobého residenta. Další čtyři směrnice se již mají zabývat konkrétními skupinami pracovníků, jež jsou pro členské státy nejzajímavější: jedná se o vysoce kvalifikované pracovníky, sezónní pracovníky, dočasně vyslané pracovníky (některou z nadnárodních společností) a placené stážisty ze zahraničí (Komise 2005c). Komise chce také v následujících letech dále rozvíjet svou funkci informátora a zprostředkovatele komunikace.

Tento přístup byl zčásti realizován již dříve ve vztahu k výzkumným pracovníkům, tedy skupině, o jejíž přínosnosti panuje obecná shoda - jde o první směrnici v oblasti pracovní migrace, kterou Rada schválila (Rada 2005a).[45] Stanovením jednotných pravidel postupu přijímání vědeckých pracovníků i zárukou dostatečných sociálních a hospodářských práv se Společenství snaží zvýšit svou přitažlivost pro tuto skupinu lidí, a tak i konkurenceschopnost svých ekonomik. V této souvislosti lze očekávat, že bude v dohledné době Radou schválena také směrnice týkající se další nepříliš kontroverzní skupiny - vysoce kvalifikovaných pracovníků.[46]

Koncem října 2007 Komise skutečně zveřejnila zprávu o dvou nových návrzích směrnic. V souladu s plánem, který nastínila v roce 2005, upravuje

---

[44] Komise oprávněnost zabývat se i nadále touto tematikou odůvodňuje nejen politickým mandátem od Evropské rady (v podobě Haagského programu a jeho výzev), ale také výsledkem diskuse po zveřejnění Zelené knihy: „Rozbor příspěvků ukázal obecnou podporu společné politiky EU v oblasti ekonomického přistěhovalectví, i když existují značné rozdíly v přístupech, které budou následovat, a v očekávaném konečném výsledku.” (Komise 2005c: 3).

[45] Nepočítám zde směrnici Rady ze 13. prosince 2004 (2004/114/ES), která se týká podmínek přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů, neplacené odborné přípravy a dobrovolné služby, protože tyto migranty nelze zařadit pod kategorii výdělečně činných osob.

[46] Podnětem k tomu by mohly být také výsledky studie, kterou uvádí Komise (Komise 2005c: 7), podle níž se v Evropě usazují především přistěhovalci (ze Středomoří, Blízkého východu a severní Afriky) bez vysokoškolského vzdělání (87%), kdežto vysokoškolsky vzdělaní lidé z těchto oblastí volí spíše USA a Kanadu (54%). Celkově EU zaostává za jinými vyspělými státy (USA, Kanada, Austrálie, Nový Zéland, Švýcarsko) ve schopnosti přilákat vysoce kvalifikované pracovníky (Komise 2007a).

jeden z těchto návrhů podmínky vstupu a pobytu vysoce kvalifikovaných příslušníků třetích zemí. Komise v něm navazuje na zavedenou praxi v deseti členských státech, které již vytvořily speciální režim k tomu, aby přilákaly tuto kategorii imigrantů. Tito pracovníci by měli podle nového návrhu získat speciální pracovní a residenční povolení, tzv. „modrou kartu EU“, a s ním také větší socio-ekonomická práva a lepší podmínky pro sjednocování rodin. Komise ovšem, jak upozorňuje, zachovává v platnosti princip preference Společenství a povolení má být vydáváno jen na základě již uzavřené pracovní smlouvy (Komise 2007a). Druhý návrh pak odpovídá rámcové směrnici z plánu Komise z roku 2005 a vedle spojeného residenčního a pracovního povolení garantuje také rovné zacházení a některá práva pracovníkům, kteří ještě nezískali status dlouhodobého residenta (Komise 2007b).

Vypadá to tedy, že se Komise snaží využít nového přístupu k tomu, aby postupně prosadila evropský legislativní rámec také pro oblast pracovní imigrace. Ovšem, jak je možno na vývoji návrhů i přijaté legislativy dobře sledovat, Komise prozatím nebyla schopna prosadit vlastní přístup (tj. směrnice upravující globálně vstup a pobyt všech pracovníků ze třetích zemí včetně jejich socio-ekonomických práv přibližujících se právům občanů EU), pokud neodpovídal názoru členských států. Rada často využívala konzultační procedury a návrhem, který se jí příliš nelíbil, se většinou nezbývala a počkala, až jej Komise stáhne. Komise proto změnila strategii: v prvním kroku se rozhodla pouze otevřít diskusi a zjistit tak názory důležitých aktérů a v druhém kroku pak na jejich základě vytvořit legislativní návrh. Přistoupila tak pouze k úpravám týkajícím se speciálních kategorií migrantů (především vysoce kvalifikovaných), na jejichž přílivu mají členské státy zájem.

Vliv Komise proto spočívá především ve využití diskuse a následné informační převaze plynoucí ze znalosti názorů a postojů členských států. Její vliv je ale prozatím silně omezený, což jí nutí přenechat poslední slovo členským státům – ve všech legislativních návrzích zdůrazňuje konečné právo každého členského státu rozhodnout o počtu přijatých imigrantů nebo klást si v případě potřeby další omezení.

3.2 Dlouhodobí residenti a jejich práva

Pod pojmem pracovní migrant se chápe jedinec, který je sice v některém z členských států usazen a pracuje tam, je zde však stále předpoklad, že po určité době z EU vycestuje zpět do domovského státu. Další kategorii státních příslušníků třetích zemí tvoří osoby, které jsou v některé z členských zemí již po dlouhou dobu usazeny a většinou se nepředpokládá, že by se vrátily do země původu. Právě s touto kategorií osob jsou spojeny také počáteční argumenty Komise pro ustavení společné imigrační politiky, která by komunitárnímu právu dala v situaci dokončování jednotného trhu možnost upravovat podmínky dlouhodobě usazených příslušníků třetích zemí. Komise i pro-migrantské NGOs se také snaží poskytnout těmto imigrantům práva, která se přibližují právům občanů EU (včetně svobody pohybu).

Otázka příslušníků třetích zemí pobývajících dlouhodobě na území EU byla řešena již v rámci třetího pilíře, byť jen právně nezávaznou rezolucí (z roku 1996). Tato rezoluce vyzývala k ujednocení praxe mezi členskými státy tím, že stanovuje, že příslušník třetí země legálně sídlící na území členského státu nepřetržitě po dobu maximálně deseti let má právo na získání statusu dlouhodobého residenta (Rada 1996). Komise reagovala návrhem úmluvy týkající se vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí (viz kapitola 3.1, Komise 1997), který obsahoval také kapitolu o dlouhodobých residentech. Nejvýraznější změnou oproti dosavadnímu stavu bylo snížení minimální doby nepřetržitého pobytu na pět let. Práva těchto osob se měla také rozšířit především o právo na svobodu pohybu po EU. Tento návrh ale nebyl Radou nikdy přijat a Komise ho v roce 2001 stáhla.

Jedním z důvodů stažení návrhu byla reakce na změnu právního rámce po roce 1999 (komunitarizaci přistěhovaleckých politik) a na výsledky setkání Evropské rady v Tampere téhož roku, které vyjádřilo podporu sbližování práv dlouhodobých residentů s právy občanů EU. Komise ve změněném politickém klimatu předložila Radě a Evropskému parlamentu (ovšem jen v rámci

konzultační procedury) nový návrh směrnice o dlouhodobých residentech. Rada tentokrát již návrh v listopadu roku 2003 přijala.

Rada touto směrnicí (viz Rada 2003a) akceptovala snížení požadované délky pobytu na území členského státu na pět let a navíc stanovila, že postavení dlouhodobého residenta má mít trvalou povahu s možností vydané povolení k pobytu automaticky (příp. na základě žádosti) prodlužovat.[47] Dlouhodobým residentům byla přiznána rovná práva, týkající se především pracovních podmínek a přístupu k zaměstnání, sociálního zabezpečení a vzdělávání, daňových výhod či práva sdružování. Členské státy si však ponechaly možnost výkon těchto práv omezovat: některá povolání přednostně vyhradit občanům daného státu, EU nebo EHP, v oblasti sociální podpory poskytnout jen základní dávky a přístup ke vzdělání podmínit prokázáním jazykových znalostí.

Směrnice se také věnuje otázce možností dlouhodobého residenta pobývat v jiných členských státech. Snaha zajistit příslušníkům třetích zemí právo volného pohybu je odůvodňována cíly podpořit mobilitu práce a zefektivnit fungování vnitřního trhu. Zdá se, že pro členské státy v době diskusí o reformách a o zvyšování konkurenceschopnosti trhu EU byla ekonomická argumentace Komise akceptovatelná a snad i přitažlivá. Na druhou stranu byla ale svobodě pohybu dlouhodobých residentů stanovena omezení: státy mohou omezit jejich přístup k zaměstnání uplatněním principu preference pracovníků Společenství (příp. jiných skupin), mohou požadovat absolvování integračních kurzů (různé jazykové i jiné kurzy) nebo mohou (za daných podmínek) omezit počet vydaných povolení k pobytu (Rada 2003a). Je tedy možné hovořit o přibližování některých práv dlouhodobě usazených příslušníků třetích zemí právům občanů EU, ovšem s tím, že státní orgány mají stále relativní svobodu tato práva podle potřeby omezovat.

Problematikou, jež bývá spojována s právy legálně usazených příslušníků třetích zemí, je také slučování rodin. Význam tohoto tématu dokládá fakt, že návrh na směrnici o slučování rodin byl první iniciativou Komise týkající se

[47] Podmínkou pro získání statusu dlouhodobého residenta je také placení zdravotního pojištění a pravidelné příjmy, tedy nezávislost na sociálních dávkách.

podmínek vstupu a pobytu cizinců poté, co vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva. Význam tohoto tématu je dán tím, že právě slučování rodin je jedním z nejčastějších důvodů přistěhovalectví do EU.[48] Zajímavé také je, že zatímco většinu legislativních návrhů vytváří DG pro justici a vnitro bez spolupráce s dalšími DG, na vytváření návrhu této směrnice se podílel poměrně velký počet dalších jednotek Komise.[49] Citlivost problematiky dokládá také skutečnost, že v průběhu přijímání této směrnice byla Komise nucena dvakrát změnit původní návrh a i po přijetí pozměněného návrhu Radou byla některá opatření směrnice zpochybněna Evropským parlamentem, který podal stížnost k ESD.

Komise odsouhlasila svůj návrh na směrnici v prosinci 1999 a následně jej předala Radě a Parlamentu i poradním orgánům. Na základě zvážení pozměňovacích návrhů Evropského parlamentu pak v říjnu 2000 odsouhlasila pozměněný návrh této směrnice. Dále zapracovala do návrhu také námitky Rady a v roce 2002 prezentovala nový, v pořadí již třetí, návrh, který byl v roce 2003 Radou přijat. Zajímavé tedy bude porovnat druhý návrh Komise (z roku 2000), v němž je již zohledněn postoj Parlamentu a který tedy představuje jakýsi „společný“ postoj dvou nadnárodních institucí,[50] a konečnou podobou přijaté směrnice z roku 2003, v níž jsou zohledněny námitky Rady.

Z porovnání vyplývá, že do konečného znění směrnice bylo zapracováno (na základě připomínek Rady) poměrně velké množství dalších podmínek znesnadňujících výkon tohoto práva či omezujících okruh osob, které jej mohou požívat. Oba dokumenty se shodují v tom, že imigrovat na základě sloučení rodiny mohou především žadatelův/čin manžel/ka a jejich svobodné, nezletilé děti. Podle legislativy konkrétního státu lze toto právo rozšířit také na nesezdaná nebo registrovaná partnerství; v případě příbuzných ve vzestupné linii a plnoletých dětí je slučování rodiny výrazně omezeno. Rada do konečném znění

[48] Srv. SOPEMI 2006: 180 – 223, viz poznámka č. 2.
[49] Primární zodpovědnost patří DG pro justici a vnitro, spolupracovaly na něm ovšem také DG pro rozvoj; vzdělávání a kulturu; zaměstnanost a sociální otázky; rozšiřování; vnější vztahy i generální sekretariát.
[50] Samozřejmě se jedná především o postoj Komise, protože Komise rozhoduje o tom, které návrhy přijme a které odmítne, Parlament zároveň v této době nemá rozhodovací právo a procesu se účastní jen prostřednictvím konzultací. Na druhou stranu ale Komise podotýká, že většina pozměňovacích návrhů Parlamentu je v souladu s jejím přístupem (Komise 2000b: 2). Komise se ovšem neztotožnila se všemi návrhy (např. s rozšíření práv pro příbuzné ve vzestupné linii) (ibid: 4).

prosadila navíc věková omezení: státy mohou požadovat, aby žádosti o sloučení rodiny s nezletilými dětmi byly podány do 15 let jejich věku, aby žadatelé (pár) byli starší 21 let a aby u dítěte staršího 12 let a přicházejícího samostatně byla ověřena jeho schopnost integrovat se. Směrnice také stanovuje oproti návrhu dodatečné podmínky týkající se žadatele, v jehož případě musí být „odůvodnění předpokládat, že získá právo trvalého pobytu“ (Rada 2003b: čl. 3(1)). Navíc prodlužuje maximální požadovanou dobu, po kterou žadatel musí v daném státě sídlit, z jednoho na dva roky a umožňuje státu (za určitých podmínek) stanovit až tříletou čekací lhůtu před vydáním povolení. Podle konečného znění mohou členské státy u žadatele také prověřovat, zda splňuje podmínky integrace (vedle toho, že musí mít zajištěno adekvátní ubytování pro svou rodinu, zdravotní pojištění i stabilní příjem). Konečná verze také prodlužuje dobu, po které může být rodinným příslušníkům uděleno samostatné povolení k pobytu, a navíc dává členským státům možnost omezit právo rodinných příslušníků na přístup k zaměstnání po dobu maximálně 12 měsíců.

Z porovnání obou verzí směrnice tedy vyplývá, že do konečného znění (po připomínkách Rady) bylo zabudováno mnohem více bodů umožňujících členským státům omezit počet přijímaných rodinných příslušníků i jejich práva (hlavně v souvislosti s přístupem k pracovnímu trhu).

Zároveň lze na případu této směrnice vyvrátit předpoklad nutného a pevného spojenectví dvou nadnárodních institucí - Komise a Evropského parlamentu – proti Radě. Komise se neztotožnila s pozměňovacími návrhy, jež výrazně rozšiřovaly skupinu osob požívajících práva na sloučení rodiny či jinak liberalizovaly tuto politiku a které by pravděpodobně nebyly akceptovatelné pro Radu. Po podání třetího návrhu směrnice, ke kterému Parlament zaslal své připomínky, Komise dokonce všechny pozměňovací návrhy zamítla, což naznačuje, že se v této době soustředila především na vyjednávání s Radou a její připomínky.

Tento případ také ukazuje jednu z možností Evropského parlamentu, jak prosazovat svůj výrazně omezený vliv jinými cestami. Stížnost k Evropskému soudnímu dvoru, kterou Parlament podal po schválení směrnice, odůvodnil tím,

že některá její opatření odporují základním právům - právu na respektování rodinného života a právu na nediskriminační zacházení.[51] Soudní dvůr ovšem v tomto případě celou žalobu zamítl, což také naznačuje, že ani ESD nelze chápat jako jednoznačného podporovatele liberální společné přistěhovalecké politiky (srv. Evropský soudní dvůr 2006).

3.3 Integrace imigrantů

Prosazování společné integrační politiky není v současné době příliš reálné, protože Společenství nemá pro takovou aktivitu oporu v primárním právu. Na druhou stranu ale není možné říci, že by problematika integrace zůstala mimo zájem institucí EU – naopak toto slovo se objevuje ve většině dokumentů týkajících se legální migrace.

Integrace nebo její aspekty jsou na jedné straně tematizovány v právně závazných dokumentech, které ovšem nerozvíjí ucelenou koncepci procesu integrace ani společná pravidla takového procesu. Na druhou stranu Komise vydává právně nezávazné dokumenty věnované celkovému procesu integrace přistěhovalců. V souvislosti s tématem integrace jsou pro Komisi zatím poměrně malé možnosti: buď si může vybrat cestu právně závazných dokumentů, omezenou jen na některé aspekty integrace imigrantů, anebo se může snažit formulovat ucelenou strategii integrace bez možnosti prosadit ji v podobě právně závazné legislativy.

V první zmíněné oblasti má Komise možnost navázat na článek 13 SES, který Radě umožňuje přijímat vhodná opatření k boji proti diskriminaci v různých oblastech (pro agendu přistěhovalectví jsou nejdůležitější rasový nebo etnický původ a náboženské vyznání či světový názor). V otázce harmonizace právních předpisů členských států je sice manévrovací prostor nadnárodních institucí

[51] Konkrétně Evropskému parlamentu vadila opatření stanovující možnost státu přezkoumat integrační schopnost samostatně přicházejícího dítěte staršího 12 let, možnost stanovit hranici 15 let věku dítěte v době podání žádosti, v jehož případě se žádá o sloučení, možnost stanovit dobu maximálně 2 roky, po kterou žadatel musí sídlit na území daného státu, a čekací dobu maximálně 3 roky před vydáním povolení ke sloučení rodiny (Evropský soudní dvůr 2006).

omezen, na druhou stranu ale členské státy uznávají význam boje proti diskriminaci a sociálnímu vyloučení.[52] Právní rámec pro rovné zacházení se státními příslušníky třetích zemí byl vytvořen zejména dvěma „antidiskriminačními směrnicemi“, schválenými Radou v roce 2000 bez větších problémů a v překvapivě krátké době. První směrnice se týká rovného zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ, druhá rovného zacházení v zaměstnání a povolání. Do této linie by bylo možné zařadit také směrnice agendy legální imigrace: směrnici o příslušnících třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími residenty, a směrnici o právu na sloučení rodin, konkrétně jejich části o právech státních příslušníků třetích zemí. Vedle sociálních a ekonomických práv je v nich částečně ukotveno také právo dlouhodobých residentů na volný pohyb, byť je toto právo v porovnání s občany EU limitováno.

Přestože tyto dokumenty poskytují imigrantům určitá práva srovnatelná s právy občanů EU, nejedná se o garanci těchto práv pro všechny. Komise sama ve své zprávě o imigrační politice Společenství předkládá princip odstupňování poskytnutých práv v závislosti na délce pobytu (od přicházejících pracovníků s určitými základními právy až po dlouhodobé residenty s větším rozsahem práv) (Komise 2000a: 17). Respektování práv příslušníků třetích zemí a ustavení příznivějších podmínek jejich pobytu je chápáno také jako způsob, jak do Unie přilákat vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky (Komise 2000a: 19).

Ve druhé oblasti jde o právně nezávazné dokumenty, které mají členským státům poskytnout vodítko, radu a možné náměty pro jejich národní integrační politiky. V mnoha dokumentech EU se sice zdůrazňuje provázanost efektivní imigrační politiky s následnou integrací přistěhovalců, Rada ovšem zastává jednoznačně názor, že primární odpovědnost za vytvoření integrační politiky leží na jednotlivých členských státech spíše než na Unii. Zájem minimalizovat neúspěchy integračních politik jednotlivých členských států (srv. Rada 2004: 15 – 16) nicméně otevírá také možnosti pro aktivity institucí Společenství.

[52] Srv. kapitola 2.2 „Evropská komise“, část o jejím působení na mezivládní konferenci 1996/97 (s. 22 – 23).

Komise se snaží prosadit koordinaci národních i místních politik, ovšem roli Unie v této souvislosti vidí zejména v poskytování „pedagogické strategie“, podporování výměny informací a osvědčených postupů, ale také ve vytváření společných ukazatelů a standardů (Komise 2000a: 20). Tak ani pro období let 2005 – 2010, v němž má být uskutečňován program vytvořený na summitu v Haagu, Komise společně s Radou neplánují pro agendu integrace vydání právně závazného dokumentu - pro ustavení evropského rámce pro integraci poslouží zatím jen jedno sdělení (*communication*). Další aktivita je zaměřena na podporu výměny informací a zkušeností (vydávání výročních zpráv a příruček o integraci nebo informování o tematice prostřednictvím webových stránek) (Rada 2005b: 6).

Za základní kámen evropského rámce integračních politik lze považovat „společné základní principy“ (*Common Basic Principles,* CBP), soubor minimálních společných standardů přijatých Radou v roce 2004. Většina dalších dokumentů EU týkajících se integrace přistěhovalců z těchto základních principů vychází.[53] Podle CBP (Rada 2004: 17 – 18) má být výsledkem integračního procesu také respekt k základním hodnotám EU (odvozeným od zásad liberálních demokracií a západních standardů ochrany lidských práv), což je ve shodě s konceptem občanské integrace. Podobně také znalost jazyka, historie i institucí hostující země chápaná jako předpoklad integrace cizinců nebo záruka svobodného výkonu kulturních či náboženských praktik pod podmínkou, že neodporují „nedotknutelným“ evropským právům nebo národním právním řádům. Jako klíčové se z pohledu EU jeví zaměstnávání imigrantů, které je chápáno jako zásadní součást integračního procesu.

CBP tedy podporují větší přístup imigrantů na pracovní trh státu nebo jejich účast na politickém procesu (zejména na místní úrovni a při formulování integračních opatření), tedy v oblastech, kde státy často uplatňují restriktivní přístup (Monar 2005: 135).

[53] Takovým komentářem a praktickým rozvedením CBP (v podobě návrhů akcí na národní i evropské úrovni) je také sdělení o rámci pro integraci příslušníků třetích zemí v EU (Evropská komise 2005d), avizované akčním plánem Komise a Rady.

V rámci snahy o vytvoření společného rámce integrace imigrantů je nezanedbatelná finanční podpora EU členským státům. Komise v roce 2005 podala návrh na vytvoření „Evropského fondu pro integraci občanů třetích zemí“ pro období 2007 – 2013 a tento návrh byl následně schválen Radou i Evropským parlamentem. Cílem projektu je odpovědět na určité nedostatky, které Komise v praxi spatřuje - v rámci tohoto programu mají členské státy možnost získat finanční prostředky na komplexní zajištění orientačních kurzů i služeb (např. tlumočnických) pro imigranty či na projekty, jež by zvýšily možnost přistěhovalců začlenit se nejen do pracovního trhu, ale také do občanského či kulturního života společnosti (Rada 2007).

Působení Komise v oblasti integrace je omezeno především na vydávání právně nezávazných dokumentů a je silně závislé na zájmech členských států. Určitou výjimku tvoří prosazování antidiskriminačních opatření, kde existuje právně závazný základ, a opatření proti sociálnímu vyloučení, jež státy spojují s oblastí širší, než je agenda přistěhovaleckých politik. Nemůžeme ovšem ani zdaleka hovořit o tom, že by Komise výrazněji formovala podobu procesu začleňování imigrantů – v této oblasti je její působení omezeno stávající praxí členských států, v jejímž rámci může maximálně zdůrazňovat metody a postupy, které jsou podle jejího názoru efektivní. Potenciál pro větší možnosti Komise ovšem nabízí schválení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí Radou především v tom, že Komise může ovlivňovat směřování integračních politik jednotlivých členských států vytyčením určitých finančně podporovaných priorit a cílů.

Závěr

V této práci jsem se pokusila zmapovat proces utváření společné přistěhovalecké politiky v Evropské unii. Zaměřila jsem se zejména na zájmy, strategie a míru vlivu různých aktérů působících v tomto politickém poli. Pro konkretizaci a korigování svých zjištění jsem se následně věnovala analýze vybraných dokumentů vztahujících se k legální imigraci. Východisko této práce tvořily dvě hypotézy, jejichž platnost jsem analýzou procesu utváření evropské přistěhovalecké politiky chtěla ověřit. Podle první z nich by komunitarizaci přistěhovalecké politiky měl doprovázet rostoucí a posléze určující vliv nadnárodních institucí (Komise, Evropského soudního dvora, Evropského parlamentu) na celou agendu. Podle druhé hypotézy by komunitarizace přistěhovalecké politiky měla vést k její liberalizaci.

Ve vztahu k první hypotéze lze na základě provedené analýzy konstatovat, že role členských států (Rady) při utváření přistěhovalecké politiky EU zůstává nadále klíčová. Spolupráce členských států v této agendě na evropské úrovni začala mimo rámec ES/EU a byla vedena především snahou vlivných národních aktérů (ministerstev vnitra) zamezit oslabování své dominantní pozice v této problematice ze strany dalších státních institucí. Přesun spolupráce do rámce Evropské unie neznamenal oslabení pozice členských států a i po následném přesunu přistěhovalecké politiky do prvního pilíře zůstaly státy klíčovými aktéry. Pozice Rady je výrazně posílena tím, že se jí podařilo zachovat si právo konečného rozhodnutí o tom, v kterých okruzích Hlavy IV SES lze přejít ke spolurozhodovací proceduře, a tak i o souvisejícím posílení pozice nadnárodních institucí. Má tak možnost podržet si rozhodování jednomyslností v těch tématech, jež vnímá jako citlivá (legální imigrace).

Komise sice s rostoucí mírou komunitarizace přistěhovalecké politiky získala monopol na legislativní iniciativu, ten jí ovšem zdaleka nezaručuje zásadní vliv na formování podoby spolupráce prostřednictvím právně závazných dokumentů. Jak vyplynulo z analýzy dokumentů upravujících různé aspekty legální imigrace, jsou schopnosti Komise prosazovat vlastní vize a přístupy výrazně omezené.

Přestože se o to Komise několikrát pokusila, byla v důsledku bojkotu návrhu Radou nucena hledat jiná, průchodnější řešení. To jí přimělo k tomu, aby se v problémových okruzích více soustředila na komunikaci s Radou než na spolupráci s Evropským parlamentem (jako případným nadnárodním „spojencem"). Zejména v tématech, jež se nesetkala s pozitivní odezvou v Radě, Komise přešla ke „strategii debaty" a otevřené metody spolupráce, které jí poskytují přístup k informacím o situaci, problémech i postojích jednotlivých členských států. Získává tak určitý informační náskok, posiluje svou roli koordinátora schopného přerozdělovat užitečné informace mezi státy a osvojuje si pozici navrhovatele řešení problémů národních států. Její působení tímto směrem posílila také její spolupráce s nevládními organizacemi a experty. Přestože nelze popřít, že tato strategie může vést k posílení vlivu Komise, zatím se takové posílení v agendě legální imigrace a integrace imigrantů, projevující se schopností Komise prosazovat právně závaznou legislativu, výrazně neprojevilo.

Vliv dalších nadnárodních institucí je, zejména v oblastech legální imigrace, stále dosti omezený. Evropský parlament má pouze právo konzultace a nemůže spoléhat na podporu svých pozměňovacích návrhů ze strany Komise. Svým působením proti restriktivním opatřením v agendě legální imigrace a důrazem na práva imigrantů navíc pravděpodobně snižuje ochotu Rady přejít k proceduře spolurozhodování v této agendě, jež by jeho roli výrazně posílila. Nástroje, jimiž Evropský soudní dvůr rozšiřoval svou působnost a často podporoval rozšíření i prohloubení dosavadní spolupráce, nebylo dosud možné v případě přistěhovalecké politiky příliš uplatnit - zejména v důsledku omezení řízení o předběžných otázkách.

Hypotézu, podle níž se vliv členských států na formování přistěhovalecké politiky v důsledku její komunitarizace snižuje za současného nárůstu vlivu institucí nadnárodních, proto nelze vzhledem ke klíčové roli Rady potvrdit.

K ověření druhé uvedené hypotézy, podle níž je komunitarizace přistěhovalecké politiky doprovázena její liberalizací, je vhodné zaměřit se na argumentaci aktérů a zhodnotit relativní význam dvou základních přístupů k

problematice přistěhovalectví, pohledu ekonomického a bezpečnostního. Otázky imigrace mohou být nahlíženy také z perspektivy lidskoprávní (platí to např. pro Evropský parlament a některé nevládních organizace), ovšem argumenty vycházející z této perspektivy mají výraznější reálný dopad většinou až ve spojení s argumenty sociálně-politické (např. téma sociálního vyloučení) a ekonomické povahy.

Právě ekonomická argumentace má potenciál směřovat přistěhovaleckou politiku k její liberalizaci. Klíčovým argumentem v tomto směru je potřeba přílivu vysoce kvalifikovaných pracovních sil pro zvýšení konkurenceschopnosti ekonomik EU na globálním trhu. Tento argument bývá většinou doplňován argumentem nepříznivého demografického vývoje, v jehož důsledku může dojít k výraznému snížení podílu produktivního obyvatelstva v EU. V této souvislosti se do určité míry daří prosazovat liberalizaci imigračních politik i prosazovat poskytnutí větších práv příslušníkům třetích zemí s cílem přilákat do Evropy potřebnou zahraniční pracovní sílu. Tento přístup byl ale zatím uplatněn v pouze omezené míře: členské státy svolily ke stanovení společných a mírně liberálnějších standardů pro přijímání a pobyt vysoce kvalifikovaných a vědeckých pracovníků. (i v jejich případě však zůstal zachován princip preference pracovníků Společenství).

Vedle této omezené liberalizace umožněné ekonomickými zájmy EU převládá u některých aktérů bezpečnostní perspektiva, v níž je imigrace spojována především s ilegálními aktivitami a důraz kladen na kontrolu, na ochranu vnějších hranic i zajištění vnitřní bezpečnosti států. Tento pohled zároveň odpovídá expertní orientaci a agendě ministerstev vnitra, tedy aktérů, kteří jsou dominantními zástupci členských států v jednáních o přistěhovalectví, a tak i dominantními hráči na poli evropské přistěhovalecké politiky vůbec. Ve sféře bezpečnosti je evropská spolupráce rozvinutější než v oblasti aktivní imigrační politiky a politiky integrace přistěhovalců. Tento přístup navíc expanduje také do oblasti vnějších vztahů EU.

Bezpečnostní perspektiva a restriktivní postoj k imigraci tedy nejsou s evropeizací a komunitarizací přistěhovalecké politiky v rozporu, naopak ji často

podněcují. Přestože Komise používá často ekonomické a demografické argumenty ve prospěch aktivní imigrační politiky, nemusí se nutně vyhýbat ani argumentům bezpečnostním. V tomto případě je inspirativní poznámka T. Kostakopoulou (2000: 510) o tom, že prezentace EU jako „ochranářského“ (*protective*) státu může být evropskými institucemi využívána také jako způsob, jak přiblížit Unii občanům.

Tlaky proti liberalizaci přistěhovalecké politiky jsou tedy nejen v souladu s její komunitarizací kontrolovanou především členskými státy, ale za jistých okolností mohou být podněcovány také Komisí. Závěrem lze tedy konstatovat, že komunitarizace přistěhovalecké politiky zásadním způsobem neoslabuje pozici národních států ve prospěch nárůstu vlivu nadnárodních institucí, ani jednoznačně nepřispívá k liberalizaci agendy, která se prosazuje jen v omezené míře a jen tam, kde působí výrazný ekonomický tlak. Ani jedna z výchozích hypotéz práce tak nebyla potvrzena.

Seznam použité literatury a pramenů

Primární zdroje:

Evropský parlament - Rada Evropské unie (2007) „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 ze dne 11. července 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 311/76 o sestavování statistik o zahraničních pracovnících“, *Úřední věstník Evropské unie* L199, s. 23 – 29, 31.7. 2007.

Evropský soudní dvůr (2006) „Press Release No 52/06: Judgment of the Court of Justice in Case C-540/03 *European Parliament v Council of the European Union*“, Luxembourg, 27.6. 2006.

Komise Evropských společenství (1997) „Proposal for a Council Act establishing the Convention on rules for the admission of third-country nationals to the Member States“, COM(1997) 387 final, *Official Journal of the Euroepan Union* C 337, p. 9 , 7.11. 1997.

Komise Evropských společenství (2000a) „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy“, COM(2000) 757final, Brussels 22.11. 2000.

Komise Evropských společenství (2000b) „Amended Propsal for a Council Directive on the right to family reunification”, COM(2000) 624final, Brussels 10.10 2000.

Komise Evropských společenství (2001a) „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy“, COM(2001) 387final, Brussels 11.7. 2001.

Komise Evropských společenství (2001b) „Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities”, COM(2001) 386final, Brussels 11.7. 2001.

Komise Evropských společenství (2004) „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the presentation of a

proposal for a directive and two proposals for recommendations on the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community“, COM(2004) 178final, Brussels 16.3. 2004.

Komise Evropských společenství (2005a) „Green Paper on an EU approach to managing economic migration“, COM(2004) 811final, Brussels 11.1. 2005.

Komise Evropských společenství (2005b) „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Outcome of the screening of legislative proposals pending before the Legislator”, COM(2005) 462final, Brussels 27.9. 2005.

Komise Evropských společenství (2005c) „Sdělení Komise: Plán politiky v oblasti legální migrace“, KOM(2005) 669 v konečném znění, Brussels 21.12. 2005.

Komise Evropských společenství (2005d), „A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union”, COM(2005) 389 final, Brussels 1.9. 2005.

Komise Evropských společenství (2007a) „Attractive conditions for the admission and residence of highly qualified immigrants“, MEMO/07/423, Brussels 23.10. 2007.

Komise Evropských společenství (2007b) „Simplified admission procedures and common set of rights for third-country workers“, MEMO/07/422, Brussels 23.10. 2007.

Rada Evropské unie (1994) „Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment“, *Official Journal of the Euroepan Union* C 274, p. 3 – 6, 19.9. 1996.

Rada Evropské unie (1996) „Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States“, *Official Journal of the Euroepan Union* C 080, p. 2 – 4, 18.3. 1996.

Rada Evropské unie (2003a) „Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou

dlouhodobě pobývajícími rezidenty“, *Úřední věstník Evropské unie* L 16, s. 44 – 53, 23.1. 2004.

Rada Evropské unie (2003b) „Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny“, *Úřední věstník Evropské unie* L 251, s. 112 – 18, 3.10. 2003.

Rada Evropské unie (2004) „Press Release: 2618th Council Meeting – Justice and Home Affairs“, 14615/04 (Presse 321), Brussels 19.11. 2004.

Rada Evropské unie (2005a) „Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu“, *Úřední věstník Evropské unie* L 289, s. 15, 3.11. 2005.

Rada Evropské unie (2005b) „Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“, *Úřední věstník Evropské unie* C 198, s. 1 – 22, 12.8.2005.

Rada Evropské unie (2007) „Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2007 o zřízení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“, *Úřední věstník Evropské unie* L168, s. 18 – 36, 28.6. 2007.

Smlouva o založení Evropského společenství a Smlouva o Evropské unii, in Svoboda, P. (ed., 2006): *Evropské právo: základní dokumenty* (ÚZ č. 446), Ostrava: Sagit.

Sekundární zdroje:

Baršová, A. – Barša, P. (2005a) *Přistěhovalectví a liberální stát*, Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav.

Baršová, A. – Barša, P. (2005b) „Od multikulturalismu k občanské integraci. Změny v západoevropských politikách integrace přistěhovalců“, *Sociální studia* 1/ 2005, s. 49 – 66.

Boswell, Ch. (2007) „Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?“, *International Migration Review* 41 (1): 75 – 100.

Caviedes, A. (2004) „The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?“, *Journal of European Public Policy* 11 (2): 289 – 310.

Císař, O. (2005) „Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce“, in Dančák, B. – Fiala, P. – Hloušek, V. (eds.) *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*, Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav, s. 54 – 71.

Dančák, B. – Fiala, P. – Hloušek, V. (2005) „Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace“, in Dančák, B. – Fiala, P. – Hloušek, V. (eds.) *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*, Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav, s. 11 – 25.

Favell, A. (2000) „L'Européanisation ou l'émergence d'un nouveau ‘champ politique’: le cas de la politique d'immigration“, in Guiraudon, V. (ed.) *Sociologie de l'Europe: élites, mobilisation et configurations* institutionnelles, speciální číslo *Cultures & Conflits* 38 (9): 153 - 185; elektronická verze [stránky neuvedeny], dostupné z: http://www.conflits.org (staženo 23. 7. 2007).

Favell, A. –Geddes, A. (2000) „Immigration and European integration: New opportunities for transnational political mobilization?“, in Koopmans, R. – Statham, S. (eds.) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford a New York: Oxford University Press, s. 407 – 428.

Fiala, P. – Pitrová, M. (2003) *Evropská unie*, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Freeman, G. P. (2004) „Immigrant Incorporation in Western Democracies“, *International Migration Review* 38 (3): 945 – 969.

Freeman, G. P (1995) „Modes of immigration politics in liberal democratic states“, *International Migration Review* 29 (4): 881nn; elektronická verze [stránky neuvedeny], dostupné z: http://proquest.umi.com/pqdlink?did=9115419&sid=1&Fmt=3&clientId=45397&RQT=309&VName=PQD (staženo 20. 9. 2007).

Geddes, A. (2001) „International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe“, *International Migration* 39 (6): 21 – 40.

Górny, A. – Ruspini, P. (2004) „Forging a Common Immigration Policy for the Enlarging European Union: for Diversity of Harmonization“, in Górny, A. – Ruspini, P. (eds.) *Migration in the New Europe: East-West Revisited*, Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan, s. 247 – 276.

Guild, E. (1998) „Competence, discretion and third country nationals: the European Union's legal struggle with migration“, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (4): 613 – 625.

Guiraudon, V. (2003) „The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach“, *Journal of European Public Policy* 10 (2): 263 – 282.

Guiraudon, V. (2000a) „European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping“, *Journal of Common Market Studies* 38 (2): 251 – 271.

Guiraudon, V. (2000b) „L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche?“, in Guiraudon, V. (ed.) *Sociologie de l'Europe: élites, mobilisation et configurations* institutionnelles, speciální číslo *Cultures & Conflits* 38 (9): 7-37; elektronická verze [stránky neuvedeny], dostupné z: http://www.conflits.org (staženo 23. 7. 2007).

Guiraudon, V. (2000c) „European Courts and Foreigners' Rights: A Comparative Study of Norms Diffusion“, *International Migration Review* 34 (4): 1088 – 1125.

Hix, S. – Noury, A. (2007) „Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union“, *International Migration Review* 41 (1): 182 – 205.

Jankins, Ch. – O'Brien, D. (2006) „Justice and Home Affairs“, *European Policy Analyst* (July 2006): 24-30.

Joppke, Ch. (2007), „Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe“, *West European Politics* 30 (1): 1 – 22.

Kostakopoulou, T. (2000) „The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterodam Europe", *Journal of Common Market Studies* 38 (3): 497 – 518.

Lahav, G. (2004) *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lahav, G. (1998) „Immigration and the state: the devolution and privatisation of immigration control in the EU", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (4): 675 – 694.

Lahav, G. – Guiraudon, V. (2006) „Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes", *West European Politics* 29 (2): 201 – 223.

Lavenex, S. (2006) „Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", *West European Politics* 29 (2): 329 – 350.

Loužek, M. (2005) „Evropeizace – užitečný nebo módní pojem?", in Dančák, B. – Fiala, P. – Hloušek, V. (eds.) *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*, Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav, s. 243 – 252.

Monar, J. (2005) „Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies* 43 (Supplement 1 – Annual Review): 131-146.

Niessen, J. (2004) *Five years of EU migration and asylum policy-making under the Amsterodam and Tampere mandates*, Brussels: Migration Policy Group, dostupné z: http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2485/DocumentName/fiveyears.pdf (staženo 1.8. 2007).

Pikna, B. (2004)², *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*, Praha: Linde.

Ruhs, M. – Chang, Ha-Joon (2004) „The Ethics of Labour Immigration Policy", *International Organization* 58 (1): 69 – 102.

SOPEMI (2006) *International Migration Outlook: Annual Report*, OECD, dostupné z:

http://lysander.sourceoecd.org/vl=2507439/cl=83/nw=1/rpsv/cw/vhosts/oecdthemes/99980037/v2006n18/contp1-1.htm (staženo 20.11. 2007).

Stalker, P. (2002) „Migration Trends and Migration Policy in Europe“, *International Migration* 40 (5): 151 – 179.

Stetter, S. (2000) „Regulating migration: authority delegation in justice and home affairs“, *Journal of European Public Policy* 7 (1): 80 – 103.