

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 15

PŘISTĚHOVALECTVÍ A LIBERÁLNÍ STÁT

**Imigrační a integrační politiky v USA,
západní Evropě a Česku**

ANDREA BARŠOVÁ, PAVEL BARŠA



Masarykova univerzita v Brně
Mezinárodní politologický ústav
Brno 2005

Tato kniha by nevznikla bez grantu International Policy Fellowship 2003 uděleného Pavlu Baršovi Open Society Institute v Budapešti na rok 2003/2004 a grantu RB/13/8/03 uděleného Ústavu mezinárodních vztahů v Praze Ministerstvem zahraničních věcí ČR na rok 2003. Ústav mezinárodních vztahů v Praze poskytl institucionální zázemí výzkumu. Vydání knihy se uskutečnilo díky laskavé podpoře Nadace Open Society Fund Praha v rámci projektu Migrace. Všem jmenovaným organizacím patří dík a uznání. Případné nedostatky této práce jdou jen na hlavy autorů.

OBSAH

ÚVOD.....	7
I. ANALYTICKÁ VÝCHODISKA	19
1. Normativní alternativy migračních politik.....	19
2. Přistěhovalectví a národní identita	30
3. Integrace mezi asimilací a multikulturalismem.....	35
II. NOVÝ A STARÝ SVĚT	51
1. USA	51
2. Evropa	81
3. Francie.....	100
4. Velká Británie	110
5. Německo	122
III. EVROPSKÁ UNIE.....	133
1. Historie společné migrační politiky	133
2. Imigrační politiky	143
3. Integrovní politiky.....	147
4. Další směřování EU	153
IV. SOUČASNÉ TRENDY A VÝZVY.....	159
1. Konvergence přistěhovaleckých politik	159
2. Od multikulturalismu k občanské integraci	167
3. Evropa, islám a islamismus	182
V. ČESKO	205
1. Migrace a migrační politiky do roku 1989.....	206
2. Migrace a migrační politiky po roce 1989	219
3. Česko jako přistěhovalecká země?	239

NAMÍSTO ZÁVĚRU	257
DODATKY	267
I. Explanační teorie migrace	267
II. Liberální globalismus	278
SEZNAM SCHÉMAT, TABULEK A RÁMEČKŮ	283
Seznam schémat	283
Seznam tabulek	283
Seznam rámečků	284
PRAMENY	285

ÚVOD

Migrace spoluutvářela dějiny lidstva od jeho prvopočátků do dnešních dnů. Vystávají-li v dnešní Evropě otázky přistěhovalectví a národní identity jako zvláště zneklidňující, není to tedy proto, že by migrace byla novým fenoménem. Někteří badatelé ostatně přesvědčivě dokládají, že z kvantitativního hlediska současný pohyb osob nijak nepředstihuje míru migrace obvyklou v jiných obdobích modernity (Jordan – Düvell 2003: 65).¹ Změnila se ale povaha migrace a její vnímání západními společnostmi. Předkládaná kniha je věnována této historické změně a jejím důsledkům.

Po několik století sehrávala Evropa roli kolonizátora a milióny evropských emigrantů odcházely osidlovat Nový svět či jiné kolonie. Po 2. světové válce však migrační vlna obrátila směr a vyspělé evropské státy se ze zemí e-migrace proměnily na země i-migrace. Příliv kulturně cizorodých přistěhovalců vzbuzuje v těchto společnostech obavy z úpadku národních kultur a otevírá dveře novému asimilacionismu. Od konce 90. let se v západní Evropě množí pokusy redefinovat „společenskou smlouvu“ mezi přistěhovalci a přijímajícími zeměmi takovým způsobem, aby hlavní tíha přizpůsobení ležela na přistěhovalcích. Tento trend byl akcelerován šokem z teroristických útoků v New Yorku a Washingtonu 11. září 2001, v Madridu 11. března 2004 a v Londýně 7. července 2005. Evropa si začala více uvědomovat přítomnost rostoucí muslimské menšiny a vedle otázky negativního vlivu přistěhovalectví na národní kultury a sociální soudržnost společností si položila také otázku po možné korelaci mezi přistěhovalectvím, selháním mechanismů integrace a terorismem. Jinak řečeno: představovalo-li doposud přistěhovalectví nanejvýš kulturní či sociální hrozbu, stále více Evropanů v něm po těchto událostech vidí i hrozbu bezpečnostní.

¹ Podle těchto autorů je v současné době procento obyvatel, kteří opouští své vlasti, daleko menší, než tomu bylo v předcházejících obdobích modernity. Tak například během 19. století opustilo britské ostrovy na 18 miliónů lidí, přičemž ve stejném období přibýlo k obyvatelstvu britských ostrovů 31 miliónů. To znamená, že emigrovala více než jedna třetina přirozeného populačního přírůstku. Podobně v Evropě jako celku dosahovala v některých obdobích téhož století emigrace téměř 40 % přirozeného přírůstku obyvatelstva. Výmluvné je srovnání objemu emigrace vzhledem k demografickému růstu ve třetím světě. V 80. letech 20. století vzrostla populace země třetího světa každý rok zhruba o 90 miliónů, přičemž ročně z tohoto počtu emigrovalo 3 až 4 milióny lidí, v průměru tedy méně než 4 % (Jordan – Düvell 2003: 65).

Zatímco v prvním období novověku mířily nejviditelnější proudy migrace do nových míst, považovaných kolonisty (většinou neprávem) za neobydlená, nyní míří migranti do hustě obydlených zemí. Zároveň pro ně přestávají být samozřejmostí dvě standardní alternativy migrace industriálního věku – cílem mnohých z nich není vrátit se po určité době s vydělanými penězi domů, ani nechtějí splynout s hostitelskou společností. Roste počet těch, kteří se ani nevracejí, ani neasimilují a zabydlují se ve „třetím“ prostoru transnacionálních sítí: z e-migrantů a i-migrantů se stávají trans-migranti.

Vzrůstající těkavosti přistěhovalců odpovídá vzrůstající citlivost států k migračním tokům. Od 70. let 20. století klepou přistěhovalci ve vyspělých evropských zemích na zavřené dveře. Musejí se tedy snažit přijímající společnosti přesvědčit buďto o svém právu na vstup nebo o užitku, který mohou přinést. Jedni se chtějí spojit se svými rodinnými příslušníky, kteří se v Evropě usadili dříve, jiní nabízejí svou kvalifikaci a dovednosti či ochotu pracovat v zaměstnáních, která domácí obyvatelstvo nepovažuje za přitažlivé, další apelují na morální a právní závazky liberálních států poskytovat útočiště pronásledovaným. Koho má Evropa přijmout? Znamená přijetí početných a kulturně odlišných imigrantů skutečně ohrožení základů soudržnosti společnosti či dokonce její národní bezpečnosti? Anebo je to nafouklý argument těch, kteří těží politický kapitál z vytváření xenofobních obav? Přistěhovalectví přece nemusí být hrozbou, ale šancí – jedním ze způsobů, jak může Evropa kompenzovat stárnutí své populace a vydat se cestou Spojených států, jejichž ekonomický a mocenský růst a síla byly po velkou část dějin zajištěny právě masovým přílivem imigrantů.

Tyto otázky se v Evropě dostaly do popředí v 90. letech 20. století, a to nejen v jednotlivých zemích, ale také na úrovni Evropské unie. Mezníkem byla léta 1989/1990. Uvolnění do té doby nepropustných hranic východo-evropských zemí, proudy uprchlíků z národnostních konfliktů na Balkáně a Kavkaze, ale i spuštění poslední vlny „návratové“ migrace (např. osob německého původu do Německa) důsledně pozměnily stávající evropskou migrační mapu. K existujícímu tlaku imigrantů z chudých zemí třetího světa, kteří po rušení systémů náboru dočasných pracovníků od roku 1973 stále více používali k imigraci cestu sjednocování rodin nebo azyl, se přidaly další, „vnitroevropské“ migrační toky. V 80. letech se navíc přistěhovalci začali stále více stěhovat i do zemí, které byly doposud vystěhovalecké – do Itálie, Řecka, Španělska, Portugalska, Irska a posléze v 90. letech i do Česka, Maďarska či Polska. V tomto desetiletí se stalo zřejmým, že evropské státy nemohou čelit těmto problémům každý sám za sebe. To vedlo ke zrodu společné migrační a azylové politiky Evropské unie.

Tato kniha chce přispět k pochopení nové situace a k naznačení možností, které má Česká republika ve vztahu k přistěhovalectví k dispozici. I když se v textu často nemůžeme vyhnout zmínkám o různých dalších podobách migrace a politikách, které se k nim vážou (jako je například uprchlictví a azylová politika či nelegální migrace a její potírání), naším hlavním tématem jsou politiky liberálních států v oblasti přistěhovalectví motivovaného ekonomicky, rodinnými vazbami či jinými vyhlídkami, jež vedou jedince ke svobodnému rozhodnutí usadit se v jiné zemi. Dříve než si představíme obsah jednotlivých kapitol, zastavme se stručně u používání základních termínů.

Terminologická poznámka

Mnohé klíčové termíny naší problematiky se v různých zemích používají různě, neboť odrážejí svébytné národní tradice a politické projekty. Jeden příklad pro ilustraci: v některých evropských zemích – jako například v Rakousku a Česku – se v úředních dokumentech a zákonech hovoří o trvale usazených přistěhovalcích jako o „cizincích“, zatímco americké dokumenty a zákony používají pro stejnou kategorii výraz „přistěhovaleci“ (*immigrants*). Vzhledem k tomu, že předložená studie se pokouší o srovnání minulých a současných přistěhovaleckých politik v různých západních zemích, budeme více méně respektovat specifická národní užití pojmů a předpokládat, že jejich význam je dostatečně srozumitelný z kontextu. Pokud možno jednotně však používáme několika následujících termínů.

Termínem *politika* či *politiky* (*policy*, *policies*) označujeme primárně soubory cílů a opatření formulované a prosazované státní mocí. Politiky můžeme rozdělit na „normativní“ a „nenormativní“ podle toho, zda usilují o vytvoření obecného vzorce chování, nebo jen podporují určité cíle. Jádrem „normativních politik“ v tomto pojetí jsou zákony a další právní předpisy. Příkladem nenormativních politik jsou různé grantové programy, v nichž jsou rozdělovány veřejné finanční prostředky pro realizaci konkrétních projektů. V těchto dvou základních významech mluvíme také o politikách Evropské unie jakožto nadnárodního útvaru, který je nadán pravomocí vydávat závazné právní předpisy a přijímat opatření k podpoře dosažení stanovených cílů. V širším smyslu je ovšem možné mluvit také o politikách jiných entit, například mezinárodních a nebo nevládních organizací, zejména na pokud usilují o ovlivnění tvorby politik států.

Termínem *migrační politiky* označujeme politiky směřující k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranice – v případě Evropské unie přes její vnější hranice – a jejich pobytu na území států, jejichž nejsou občany. Migrační politiky se týkají jak regulace a usměrňování

legální migrace, tak postihu a prevence nelegální migrace.² Patří sem například vydávání víz a pasů, ostraha a regulace překračování hranic či podmínky udělování ochrany cizincům prostřednictvím azylu. Vedle těchto otázek zahrnují migrační politiky také politiky imigrační a integrační, jimž je věnována tato kniha.

Imigrační politiky jsou dílčím souborem migračních politik. Rozumíme jimi politiky, jejichž cílem je stanovit, kteří cizinci a za jakých podmínek se mohou dlouhodobě či trvale usadit v hostitelské zemi. Takovéto vymezení je ovšem poněkud širší, než by odpovídalo kontextu klasických přistěhovalcých zemí. Například v USA jsou za přistěhovalce (imigranty) považováni podle zákona jen ti, kteří byli přijati pro trvalé usídlení. Zahrnutí přístupu k dlouhodobým migrantům, tedy těm, kteří pobývají v cílové zemi déle než rok, reaguje na současnou situaci v Evropě, kde došlo postupně k přijetí teze, že „dočasná“ ekonomická migrace vykazuje zřetelnou tendenci k proměně v trvalé přistěhovalectví. Tento vývoj podpořilo i právo EU. V této práci proto pod imigrační politiky zahrnujeme i přístupy k tzv. „pracovní migraci“, s výjimkou sezónních prací, stáží či jiných krátkodobých pobytů.

Na druhé straně ale necháváme stranou otázky uprchlictví a azylu. I když tyto formy nuceného pohybu častou vedou k trvalému usídlení v hostitelské zemi, jsou možnosti států rozhodnout koho přijmout a koho ne omezeny mezinárodním právem. Azyl a uprchlictví tak představují svébytný celek migračních politik. Výjimkou je jen první kapitola, kde zejména normativní alternativy představují nejobecnější principy tvorby politik ve vztahu k potenciálním přistěhovalcům, kteří se mohou rekrutovat i z nucených migrantů.

Integračními politikami máme na mysli politiky, jejichž cílem je podpořit proces začlenění přistěhovalců – jako jednotlivců či skupin – do hostitelských společností. Nejširším cílem těchto politik je zajištění podmínek sociální

² Pro pojmy legální a nelegální migrace neexistují obecně přijaté definice. Např. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) definuje „nelegální migraci“ (*irregular migration*) jako „pohyb, který se uskutečňuje mimo regulatorní normy vysílajících, tranzitních a přijímacích zemí“. Dále uvádí, že z perspektivy cílových zemí jsou to nelegální vstup, pobyt nebo práce v zemi, což znamená, že migrant nemá nezbytné povolení nebo dokumenty, které požadují imigrační předpisy týkající se vstupu, pobytu a práce. Z pohledu přijímacích zemí může jít například o situace, kdy osoba překročí mezinárodní hranice bez platného pasu. Existuje ale i „tendence k omezení používání pojmu *nelegální migrace* pro případy pašování migrantů přes hranice a obchodování s lidmi“. Pro ostatní kategorie „nelegální migrace“ se pak začíná používat jiných, politicky korektních výrazů, např. migranti bez dokumentů (*undocumented migrants*) (IOM 2004: 34–35). V této práci používáme českého termínu „nelegální migrace“ v širokém smyslu, zahrnujícím všechny zmíněné případy. To odpovídá úzu českých oficiálních dokumentů, např. výročních zpráv o situaci v oblasti migrace v České republice zpracovávaných ministerstvem vnitra.

a politické soudržnosti společnosti. Integrovaní politiky jsou zacíleny především na takové potřeby, jimiž se přistěhovalci liší od jiných znevýhodněných skupin společnosti. Tyto specifické potřeby plynou z jejich nedávného příchodu a jsou dány jejich kulturní a zkušenostní odlišností – tím, že neznají dobře jazyk, hodnoty, realie a základní instituce hostitelské společnosti. Pokud stát učiní rozhodnutí o přijetí přistěhovalce – ať již kvůli jeho předpokládanému ekonomickému přínosu, z demografických ohledů, na základě respektu k jeho rodinným či jiným vazbám k hostitelské zemi nebo z humanitárních důvodů (azyl) – je v jeho zájmu, aby se imigrant na novou zemi rychle a bezproblémově adaptoval a dokázal kompetentně jednat v různých institucionálních a sociálních kontextech. Cílem integračních politik je napomáhat této adaptaci a k získávání potřebných sociálních kompetencí.

Integrovaní politiky nejen bezprostředně navazují na imigrační politiky, ale v jistém smyslu jsou již jejich součástí: státy se totiž většinou snaží nastavit své imigrační politiky tak, aby již ve fázi výběru přistěhovalců upřednostnily zájemce s „dobrým integračním potenciálem“, tj. například lidi mladé, vzdělané nebo dokonce znalé jazyka hostitelské země. Navzdory tomuto překrytí lze obě politiky odlišit předmětem: zatímco předmětem imigračních politik je *regulace vstupu* přistěhovalců do hostitelských zemí, předmětem integračních politik je *jejich adaptace* v hostitelské společnosti tak, aby se stali její „integrační“ součástí.

V anglicky psané literatuře pokrývá někdy výraz *immigration policies* vedle imigračních politik v naznačeném smyslu také integrační politiky. Pro odlišení užšího od širšího smyslu tohoto výrazu si vypomáháme jeho českým ekvivalentem: tam, kde používáme výrazu „přistěhovalecké politiky“, máme na mysli širší smysl, tj. jak opatření regulující vstup imigrantů na území, tak opatření k jejich včleňování do hostitelské společnosti. Výraz „imigrační politiky“ naopak rezervujeme pro užší smysl, tj. samotnou regulaci vstupu. Naznačená pojmově-terminologická odlišení jsou shrnuta v následujícím schématu.

Schéma 1: Terminologická mapa

MIGRAČNÍ POLITIKY			
PŘISTĚHOVALECKÉ POLITIKY		AZYL ↔	kontrola hranic, potírání nelegální migrace, víza, turismus, sezónní práce, studium, stáže apod.
IMIGRAČNÍ POLITIKY	INTEGRAČNÍ POLITIKY		
regulace vstupu přistěhovalců na území	regulace začleňování přistěhovalců do společnosti		

Synopse knihy

V 1. části **I. kapitoly** vypracováváme normativní osnovu, v níž se pohybují migrační politiky liberálně-demokratických národních států. Tyto politiky se opírají o dva odlišné a potenciálně protikladné principy: o princip svobody a rovnosti všech lidí a o princip suverenity a zájmu daného národa. To znamená, že migrační politiky spojují závazek respektovat základní práva každého příslušníka lidského rodu se závazkem starat se o dobro zvláštního kolektivu. Jsou tedy napjaty mezi pólem universalistickým a inklusivním na straně jedné a pólem partikularistickým a exklusivním na straně druhé. Buďto je daný stát otevřen k přijímání nových obyvatel a jejich postupnému zahrnování mezi své občany, anebo naopak rezervuje své území, zdroje a instituce pro příslušníky již utvořeného národa. Migrační politiky – včetně politik přistěhoveleckých – pak lze umístit na kontinuu rozkládajícím se mezi těmito dvěma krajními polohami.

Ve 2. části **I. kapitoly** ukazujeme, že hledání kompromisu mezi dvěma ideově-politickými východisky probíhalo ve 2. polovině 20. století na pozadí historie a identity jednotlivých národních společností. Blíže k prvnímu pólu byly přistěhovecké národy, které vznikaly osazováním nového území: USA, Kanada či Austrálie. Ke středu kontinua gravitovaly občanské národy, jako je Francie a Velká Británie, které definovaly politickou příslušnost jako kvalitativně jiný typ příslušnosti, než jakým je příslušnost etnická. Od středu dál k restriktivně-exklusivnímu pólu se pak situovaly etnické národy jako Němci, které vycházely z předpokladu, že národní příslušnost se předává v rámci mezigeneračního řetězce jednoho pokrevně-jazykového společenství. České národní vědomí v té podobě, v jaké bylo formulováno v 19. století, spadá pod tento poslední model. 3. část **I. kapitoly** je věnována obecnému představení různých strategií integrace přistěhovačů, které v západním světě oscilují na kontinuu mezi úplnou asimilací do většinového národa na straně jedné a podporou rozvoje oddělených komunit na straně druhé.

Do normativního a historicko-kulturního rámce načrtnutého v **I. kapitole** jsou ve **II. kapitole** zasazeny empirické popisy vývoje přistěhoveckých politik USA, Francie, Velké Británie a Německa. USA jako přistěhovecká a osadnická země Nového světa představuje kontrastní pozadí pro evropské země Starého světa. Zatímco zakládajícím momentem americké identity byl přesun přes oceán a vykročení do budoucnosti, identity evropských národů se vymezovaly setrváním na místě a vztahem k minulosti. Byla-li americká identita v principu universálně inklusivní (poté, co byly odvrženy etnické a rasové predsudky), identita evropských zemí byla exklusivní, neboť byla

definována minulostí zvláštní národní skupiny, a daný stát měl být výrazem jejího politického sebeurčení. Identity evropských zemí se však mezi sebou lišily podle toho, jak otevřeně či uzavřeně byla daná národní skupina definována – občanské národy Francie a Británie byly z definice inkusivnější než etnické národy jako Němci. Hranice prvního typu národa byly předurčeny územními hranicemi státu a umožňovaly tak v zásadě přijmout i příslušníky kulturně heterogenních skupin, jakmile se usadili na daném území. Hranice druhého typu národa byly naopak vymezeny nezávisle na územně politických hranicích a opíraly se tedy o zvláštní rysy, které bezprostředně náležely příslušníkům dané národní skupiny – vědomí o společném původu, jazyk a způsob života. Tyto rysy jsou stěží změníitelné v životě jedné generace. Pro ty, kteří je nesdílejí, je tudíž obtížné stát se členy takto vymezených národů.

Různá míra otevřenosti či prostupnosti národních hranic u přistěhovaleckých, občanských a etnických národů se projevovala i v různých typech integrace, které v těchto národech převládaly. Přistěhovalecký národ jako USA měl těžiště sebepojetí v politických hodnotách, jejichž jménem vznikl, nikoliv v etnických kořenech. Umožňoval proto přistěhovalcům udržovat a rekonstruovat skupinovou příslušnost přivezenou ze země původu a souběžně si osvojit angličtinu a přijmout americkou národní identitu. Na ideologické rovině soutěžil v Americe 20. století koncept „tavicího kotle“ s konceptem etnického pluralismu. V Evropě našly tyto koncepty přibližné paralely v tradicích integrace dvou národů – Francie a Velké Británie. Universalismus Velké francouzské revoluce a následných koloniálních výbojů a představa, že francouzská kultura je vtělením obecné lidské civilizace, daly vzniknout francouzské *asimilační integraci* – v principu byla Francie připravena přijmout každého pod podmínkou, že přijme francouzskou kulturu. Koloniální tradice britské nepřímé vlády tolerující relativní autonomii podmaněných kultur byla kolébkou britské *pluralistické integrace*, která na rozdíl od francouzského přístupu neintegrovala ani tak jednotlivce, jako spíše skupiny (komunity) přistěhovalců. Oproti těmto dvěma universalistickým a inkusivním modelům stál partikularistický a eksklusivní model německý, podle nějž byl stát výrazem politického sebeurčení etnického národa. Tato koncepce spolu s rolí Spolkové republiky Německo jako politické vlasti všech Němců vedla ve 20. století k uzavření a neprostupnosti hranic německého národa. Německý stát předem vylučoval přijetí cizinců pracujících a žijících na jeho území – chápal je pouze jako dočasné, „hostující“ pracovníky, zároveň však sliboval automatické udělení občanství všem imigrujícím etnickým Němcům, aniž by jejich dosavadní život musel být spojen s německou společností.

III. kapitola líčí to, jak se s přibývajícím evropskou integrací objevila potřeba koordinovat přístup k migrační politice. Proces postupného začleňování migračních politik do agendy ES/EU byl nejprve vedlejším produktem vytváření Evropy bez vnitřních hranic. V důsledku nárůstu migračních tlaků se pak stala tvorba migrační strategie důležitou součástí společných politik. Mezníkem byla Amsterdamská smlouva. Po završení její ratifikace v roce 1999 získala Unie mandát k regulaci podstatných aspektů azylové a migrační politiky. III. kapitola popisuje, jak politiky a přijímané právní normy ES/EU zasahují i do vlastních imigračních a integračních politik, jež jsou tradičně považovány za doménu národní suverenity. Zamýšlíme se také nad příchodem směřováním Unie v této oblasti a docházíme k závěru, že i bez přijetí dalších reforem, obsažených v návrhu Ústavní smlouvy, bude Unie působit jako důležitý faktor dalšího sbližování přistěhovaleckých politik členských zemí.

Poválečné přistěhovalecké politiky západoevropských zemí byly založeny na předpokladu, že tyto státy nejsou přistěhovaleckými zeměmi.

IV. kapitola popisuje, jak byla tato teze od druhé půle 90. let postupně opouštěna a Francie, Británie i Německo začaly své imigrační a integrační politiky formulovat čím dál tím více jazykem přistěhovaleckých zemí. Z druhé strany začal v USA v souvislosti s obavami z hispanizace některých převážně jižních oblastí a částí měst sílit americký „nativismus“, který odmítá považovat Ameriku za národ přistěhovalců a definuje ji místo toho jako národ potomků osadníků 17. a 18. století, do jejichž anglo-protestantské kultury se nově příchozí mají asimilovat, chtějí-li se stát Američany.

Současně s tímto přibližováním Starého a Nového světa se začínají rozmazávat hranice mezi třemi prototypy integračních politik Starého světa – francouzským asimilacionismem, britským pluralismem a německým etnickým exklusivismem. Jedním z důležitých zdrojů oslabování národních modelů a stále větší podobnosti v přístupech západních zemí k přistěhovalectví je vzrůstající váha universalistického pólu liberálního národního státu – ztělesněného v ústavně garantovaných lidských právech a soudní moci dohlížející na jejich dodržování – na úkor jeho pólu partikularistického – ztělesněného v zákonodárné a výkonné moci. Liberální zásada rovného ohledu státu ke všem lidem podléhajícím dlouhodobě jeho jurisdikci byla u kořene německého přechodu z etnického na občanský koncept národa. Vzrůstající váha této zásady byla také zdrojem francouzské antidiskriminační politiky, která byla – navzdory republikánské nechuti k uznání jakýchkoliv kolektivních entit mezi jednotlivcem a občanským národem – nucena identifikovat skupiny těch, kteří jsou diskriminováni na základě askriptivních etnických,

rasových, genderových či jiných rysů, a tím pootevřela dveře k pluralistickému přístupu k integraci *à l'anglaise*.

Přinutila-li Francouze liberální zásada rovnosti přece jen k zohledňování – jakkoliv minimalistickému – zvláštních skupin, pak stejná zásada přivedla protagonisty pluralistické integrace v čele s Nizozemím a Británií k přenesení důrazu ze skupinové různosti na občanskou jednotu. Od konce 90. let 20. století zesiluje ve všech evropských zemích sklon přehodnocovat příliš velkorysou toleranci k autonomii přistěhovaleckých komunit. Tváří v tvář šíření fundamentalistického islámu začaly evropské země klást důraz na to, aby si přistěhovanci a jejich potomci osvojili jejich jazyk a politické hodnoty. Tento obrat od multikulturní integrace skupin k občanské integraci jednotlivců odráží částečnou redefinici problému integrace: byla-li předtím otázka integrace chápána především jako otázka soužití moderních společností s tradičními komunitami, nyní je stále více chápána jako otázka vztahu liberálně-demokratických režimů k netolerantním ideologickým či náboženským hnutím.

I když za obratem k individuální občanské integraci se mohou skrývat i xenofobní a nacionalistické motivy, hlavní cíle jsou podepřeny universalisticky, nikoliv partikularisticky. Cílem nemá být asimilace přistěhovaleckých skupin do zvláštních kulturních rysů evropských národů, nýbrž asimilace do jejich *politických kultur* s jejich jádrem v liberálních hodnotách svobody, rovnosti a demokracie. Osvojení partikulárních rysů přijímací země – jejího jazyka, historie, politických institucí – není obhajováno jako účel o sobě, ale jako prostředek osvojení liberálních politických hodnot, které jsou v těchto institucích vtěleny. Je-li tedy možné hovořit v souvislosti s tímto obratem o „návratu k asimilaci“, pak se nejedná o asimilaci etnicko-kulturní, nýbrž o asimilaci občanskou. A ta dovoluje udržet mnohé z kulturně pluralistických přístupů, rozvinutých v 70. a 80. letech.

V **V. kapitole** popíšeme nejprve dosavadní vývoj migrace a migrační politiky na našem území. Ukážeme, že české země byly až do pádu komunismu převážně vystěhovaleckým územím, takže přistěhovalectví 90. let 20. století před ně klade historicky novou výzvu. Různé dílčí aspekty migračních politik se až do přelomu století řešily převážně s ohledem na akutní humanitární problémy (uprchlíci, krajané) a přístupové požadavky EU. Teprve během posledních pěti let začaly státní orgány intenzivněji a aktivněji pracovat na dílčích strategiích, například na koncepci integrace nebo na aktivní politice pracovní imigrace. Všechny tyto iniciativy ovšem zatím probíhají na úrovni úřední a exekutivní, a nejsou tedy výsledkem politického procesu vytváření mínění a kolektivní vůle v občanské veřejnosti, politických stranách a parlamentu.

To neznamená, že by se v poslední době nezačalo přistěhovalectví objevovat v mediálních diskusích – diskutuje se o něm jako o možné kompenzaci stárnutí populace a pomoci chřadnoucímu penzijnímu systému, jsou vyjadřovány obavy z přítomnosti milionů muslimů na půdě Evropy a s nimi spjaté obavy ze vstupu Turecka do EU, ozvaly se kritické hlasy proti multikulturalismu atd. Debaty o dílčích otázkách se však zatím nepropojily do debaty o celkových alternativách přistěhovalecké politiky. Protože jedním z cílů této knihy je přispět k rozvoji této diskuse, formulujeme v poslední kapitole tři takové alternativy: „strategii popření“, „strategii zadržování“ a „strategii přijetí“.

Strategie popření odmítá představu, že přistěhovalectví vyžaduje formulaci obecné koncepce a spokojuje se s udržováním stavu, v němž vláda či ministerstva reagují *ad hoc* na dílčí problémy – ať již jsou formulovány ministerstvy nebo přicházejí z EU v podobě požadavků. Odmítneme-li tuto „nulovou alternativu“ a přijmeme-li názor, že Česká republika je zralá na přijetí celkové strategie vztahu k přistěhovalectví, pak máme dvě další možnosti. Ty budou odpovídat dvěma pólům, mezi nimiž jsou napjaty přistěhovalecké politiky všech liberálně-demokratických národních států – pólu restriktivnímu a partikularistickému a pólu liberálnímu a universalistickému. K prvnímu pólu se kloní ti, kteří jsou přesvědčeni, že přistěhovalectví je z hlediska České republiky v zásadě nežádoucí fenomén, který je třeba co nejvíce omezit. Tato *strategie zadržování* by připustila jen dočasnou pracovní imigraci a tolerovala by jako trvalé rezidenty jen ty cizince, kterým se v zemi i navzdory značným byrokratickým překážkám podaří usadit. (V tom jim mohou pomoci i dílčí reformy vynucené evropským právem.) Těmto cizincům však nebude zaručena naturalizace. Budou tak žít v zemi, jež je nevíta a nechce přijmout za své, což může na obou stranách vést k pocitům odcizení a frustrace.

Česká republika se však také může vydat směrem, jímž již vykročily některé západoevropské státy: může přijmout přistěhovalectví nikoliv jako výjimku, ale jako permanentní situaci a pokusit se je regulovat tak, aby bylo k co největšímu společenskému prospěchu. Tato *strategie přijetí* by vyžadovala, aby bylo etnické pojetí českého národa definitivně přebito pojetím občanským a aby byla Česká republika redefinována jako přistěhovalecká země, do níž mohou cizinci vstupovat nejen se záměrem dočasného přivýdělníku, ale také se záměrem trvalého usazení a naturalizace. Jakmile by se přijalo toto východisko, bylo by možné jasně stanovit podmínky takového usazení v čele s osvojením češtiny jako jazyka komunikace a přijetím základních liberálně-demokratických hodnot českého státu. Vytvořit z Česka přistěhovaleckou zemi neznamená otevřít brány všem, ale jen těm, kteří jsou

ochotni splnit stanovené podmínky. Přijetí této strategie by znamenalo, že Čechem se lze stát nejen narozením, ale i vlastní volbou.

Práce je doplněna dvěma dodatky. *První dodatek* heslovitě představuje osm hlavních sociálně-vědných teorií, které vysvětlují migraci a přistěhovalectví. Na různých místech této práce k nim odkazujeme, aniž bychom je nějak systematicky rozebírali, neboť naším bezprostředním předmětem není samotné *přistěhovalectví*, nýbrž *politiky* přistěhovalectví. Analýza politik se však nemůže zcela obejít bez teorií vysvětlujících fenomén, který se tyto politiky snaží řídit. Přehled těchto explanačních teorií tak doplňuje nárys normativních teorií z 1. části I. kapitoly. Také *druhý dodatek* doplňuje normativní teorie, tentokrát však na jejich poli samotném. Zatímco I. kapitola (i celá kniha) formuluje dilemata přistěhovaleckých politik z hlediska liberálně-demokratického státu, spojujícího universální hodnoty svobody a rovnosti s obhajobou partikulárního národního zájmu, v druhém dodatku naznačujeme, jak by se k přistěhovalectví přistupovalo, kdyby se zcela opustilo hledisko národního zájmu a posuzovalo by se pouze z hlediska práv a zájmů jednotlivců jakožto rovných příslušníků lidského druhu.

Nejen dodatky, ale i jednotlivé kapitoly a často i jejich části jsou napsány tak, aby mohly být čteny samostatně a v různém pořadí. Rozhodli jsme se pro tento způsob prezentace i za cenu nutného opakování určitých základních vymezení a faktů v každé kapitole a části. Podstoupili jsme toto riziko repetice s nadějí, že větší soběstačnost kapitol a částí rozšíří možnosti čtení této knihy. Komu například bude připadat filosofická 1. část I. kapitoly nestravitelná, může začít číst knihu od části následující. Ti, které nezajímá teoretický rámec a chtějí se především dozvědět něco o historii přistěhovaleckých politik jednotlivých států, mohou I. kapitolu zcela vynechat a nalistovat přímo jednotlivé části II. kapitoly. Samostatně mohou být čteny také kapitoly věnované EU (III), současným trendům a diskusím v Evropě (IV) i historii migrace a dosavadním i budoucím přistěhovaleckým politikám v Česku (V).

I.

ANALYTICKÁ VÝCHODISKA

1. Normativní alternativy migračních politik

Současný mezinárodní systém vznikl postupně od 17. století, když se v Evropě zavedl princip územní suverenity států. Ve stejném století byla formulována doktrína přirozených lidských práv. Ta se stala základem liberálně demokratických institucí, jež se v následujících stoletích postupně rozvinuly ve státech západní Evropy a severní Ameriky. Právě ze spojení principu územní suverenity s principem lidských práv, jenž implikuje demokratickou samosprávu lidí obývajících dané území, vznikla specificky moderní politická forma – liberální národní stát: z „lidí“ se stal samosprávný „lid“, který se začal považovat za sebeurčující se „národ“ (Barša 1999b: 36–38). Z hlediska idejí má tedy proces budování moderního západního státu paradoxní povahu: začal u universalistického předpokladu přirozených práv každého člověka a skončil u partikularistické představy zvláštního národa, jehož příslušníci se oddělují od ostatních lidí, aby potvrdili a realizovali své skupinové „my“. Přirozená lidská práva měla zpočátku hlavně omezit státní moc. Jejich důsledné domyšlení však vedlo k proměně samotné povahy státu: tou měrou, jakou byl „demokratizován“, byl také „nacionalizován“. Výsledkem je liberálně-demokratický národní stát (dále budeme často používat „liberální“ jako zkratku pro „liberálně-demokratický“), který je napnut na skřípec dvou principů, z nichž každý ho táhne opačným směrem. Zatímco jeden poukazuje k dobru kolektivní entity, druhý poukazuje k nárokům jednotlivců: princip národní suverenity zavazuje stát, aby se staral o blaho určitého národa, princip lidských práv ho zavazuje, aby respektoval práva všech lidí bez ohledu na to, k jakému národu patří.

Napětí mezi partikularistickým a kolektivistickým posláním států jakožto států *národních* a jejich universalistickým a individualistickým posláním jakožto států *liberálních* se odráží v dilematech jejich migračních a přistěhovaleckých politik. Je-li stát národní i liberální zároveň, musí zajišťovat jak kolektivní dobra příslušníků daného národa, tak individuální práva příslušníků lidského druhu (jakmile se ocitnou pod jeho jurisdikcí). Pokud se tyto dvě příslušnosti překrývají, vše je v pořádku. Problém nastává tehdy,

musí-li stát rozsuzovat spory zájmů a nároků lidí, kteří jsou jeho občany, se zájmy a nároky lidí, kteří jimi nejsou. A právě o to často jde – morálně vzato – v migračních a přistěhovaleckých politikách.

Podle toho, který princip převáží, lze tyto politiky umístit buďto blíže universalistickému a individualistickému, nebo blíže partikularistickému a kolektivistickému kraji kontinua. Převaha prvního principu vede k otevření se přistěhovalcům a k ochotě zahrnout je postupně mezi své občany. Převaha druhého principu vede k uzavření hranic státu a k rezervaci jeho území, zdrojů a institucí pro příslušníky vlastního národa. Každý liberální národní stát se snaží najít rovnováhu mezi těmito dvěma póly. V souladu s tím pak migrační a přistěhovalecké politiky států oscilují kolem středu pomyslného kontinua.

Toto dilema odráží normativní teorie migrace. Každá z nich musí volit mezi universalistickým individualismem a partikularistickým kolektivismem. Základním referenčním bodem prvního pohledu je jednotlivec jakožto příslušník lidského druhu, pohledu druhého pak národ (či jednotlivec jakožto příslušník národa). První přístup je deontologický – dává přednost právům a principům před dobrou, účely a důsledky. Druhý přístup je konsekvenencialistický či teleologický – dává přednost dobrům, účelům či důsledkům před právy a principy. První přístup zohledňuje nároky příslušníků obecného společenství lidstva. Druhý přístup zohledňuje dobro příslušníků zvláštního společenství národa.

První přístup je rozvinut v libertariánském a egalitářském liberalismu – dále budeme v souladu s územ současně angloamerické politické filosofie označovat první křídlo liberalismu jako „libertarianismus“ a druhé jako „liberalismus“. Druhý přístup je rozvinut v komunitarismu a realismu. V následujících oddílech budeme tyto teorie chápat jako abstraktní modely politického rozvažování. Ukážeme, jaké zásady pro migrační a přistěhovaleckou politiku plynou z výchozího předpokladu každé z nich. V charakterizaci jednotlivých pozic schematicky používáme jejich obecná východiska tak, jak byla formulována Robertem Nozickem (libertarianismus), Johnem Rawlsem (liberalismus), Michaellem Walzerem (komunitarismus) a Hans-Joachimem Morgenthauem (realismus) (Nozick 1974; Rawls 1971; Walzer 1983; Morgenthau 1948). Při specifikaci důsledků těchto pozic s ohledem na problémy imigrace a politického členství vycházíme z následujících textů: Steiner 1992, Carens 1992, Walzer 1983 a Hendrickson 1992.

Libertarianismus

*Výchozím předpokladem libertarianismu
je posvátnost vlastnických práv jednotlivců*

Jednotlivci mají právo svobodně disponovat svými životy a statky. Na život získali vlastnický nárok narozením, na statky pak přisvojením volných přírodních zdrojů, dědictvím či obchodními smlouvami s jinými jednotlivci. Také stát je výsledkem smlouvy. V tomto případě se smlouva týká zajištění bezpečnosti a zákonnosti dané společnosti: jednotlivci svěřují státu jisté moci a zdroje výměnou za to, že zajistí jejich právo svobodně disponovat jejich životy a legitimně získanými statky a že bude v případě porušení dohod vymáhat závazky a právo na vinících. Jednotlivec nedluží nic žádné asociaci, tedy ani státu, aniž by k tomu svolil v rámci podmínek dobrovolně uzavřené smlouvy. Protože stát je výsledkem svobodného sdružování nezávislých jednotlivců, má sloužit těmto jednotlivcům, nikoliv oni jemu.

Svoboda pohybu je součástí práva na vlastnictví vlastní osoby a statků, a může proto být omezena pouze rovným právem ostatních lidí na takové (sebe)vlastnictví. Svobodné transakce jednotlivců by neměly být omezeny státními hranicemi, neboť ty nejsou ničím jiným než hranicemi různých agentur jurisdikce, smluvně najatých svobodnými jednotlivci k zajišťování jejich vlastnických práv. Pokud jednotlivci žijící pod jurisdikcí jedné agentury (tj. státu) uzavírají smlouvy předpokládající příchod cizích jednotlivců do jejich zóny jurisdikce, nemělo by existovat žádné omezení tohoto pohybu.

Svoboda nakládat se svým vlastnictvím a pohybovat se bez omezení mezi sférami jurisdikce různých agentur vymáhajících smlouvy – tedy různých států – však může být omezena, pokud libertarián přijme podmínku legitimního přisvojení volně dostupných – tj. doposud nevlastněných – přírodních zdrojů, formulovanou Johnem Lockem v jeho *Druhém pojednání o vládě* z roku 1690 (Locke 1965). Aby byl člověk schopen realizovat se jako nositel vlastnických práv, musí mu podle Locka být zaručen nárok na rovný počáteční podíl na přírodních zdrojích. Každý si proto může z přírody přivlastňovat pouze tolik, aby zbylo dostatek a stejně (*enough and as good*) pro ostatní. Splnění této podmínky v situaci moderního světa, v níž jsou již prakticky všechny materiální zdroje rozděleny mezi vlastníky, může implikovat povinnost bohatých vzdát se části svého majetku ve prospěch těch, kteří se narodili zcela nemajetní. Politické důsledky takové interpretace by ovšem šly proti principu neomezeného vlastnického práva, a tedy proti výchozímu principu libertarianismu. Jakmile by libertarianismus připustil nutnost přerozdělovat nerovně rozdělené materiální zdroje, učinil by krok

směrem k liberalismu. Co se týče migrace, mohlo by z takového rozvedení lockovské podmínky plynout právo lidí z chudých oblastí planety stěhovat se do bohatých oblastí, aby tak mohli získat zdroje nutné k výkonu svých vlastnických práv.

Liberalismus

Východním předpokladem liberalismu je, že všichni lidé mají stejnou morální hodnotu či důstojnost a že tedy mají povinnost navzájem se respektovat jakožto rovní

Tato povinnost je transferována na liberální stát, který má – jako společný orgán občanů – brát rovný ohled na každého a zajišťovat všem základní podmínky rovné důstojnosti. Tyto podmínky obnášejí nejen rovná práva a rovné příležitosti, ale také férový podíl každého na materiálních a sociálních výhodách, které plynou ze společenské kooperace. Tento podíl má zajistit, aby *formálně* zaručené svobody a příležitosti mohly být *reálně* využívány. Díky důrazu na férové rozdělení zdrojů světuje liberalismus státu mnohem důležitější roli než libertarianismus. Chce-li stát naplnit základní požadavky liberální spravedlnosti tak, jak plynou ze zásady rovné důstojnosti a požadavku rovného ohledu, musí vyrovnávat distributivní nerovnosti, s nimiž se lidé rodí do sociálního světa. Třebaže tento požadavek je ve své platnosti a sféře aplikace universálním (je platný pro všechny lidi), v důsledku rozdělení lidstva do mnoha národních států musí být skutečněn především daným státem ve vztahu k jeho občanům. V situaci nepřítomnosti universální politické obce – kosmopolis – musí být *obecná* zásada rovného ohledu realizována v hranicích *zvláštního* národa: lidská práva náležející všem lidem se musejí stát občanskými právy příslušníků jednoho národního státu.

Navzdory svému universalistickému a individualistickému východisku musí tedy liberalismus stanovit jasnou dělicí linii mezi vzájemnými právy a závazky jednotlivců náležejících ke zvláštnímu společenství a jejich závazky vůči outsiderům. Tato linie může být buďto slabá a spíše formální, nebo silná a obsahově určitá. První alternativu hájí ti, kteří sice chápou praktickou nezbytnost národního státu, ale přesto tvrdí, že by měl pojímat své závazky vůči těm, kteří jsou uvnitř (občané), a těm, kteří jsou vně (cizinci), jako v zásadě stejné. Z tohoto hlediska by mohla být imigrace legitimně omezena pouze tehdy, kdyby zohledňovala zájmy a práva cizinců více než zájmy a práva občanů, čímž by se prohřešovala proti principu rovného ohledu k příslušníkům obou kategorií jakožto k lidem.

Druhý postoj dává dělicí linii mezi občany a cizinci podstatnější význam. Odlišný status dvou kategorií totiž není dán jen formálně-právně, ale také socio-ekonomicky. Naše závazky vůči spoluobčanům jsou hlubší než vůči cizincům, neboť spoluobčané se podílejí na tvorbě společenských výhod, které si mezi sebou rozdělujeme. Z tohoto hlediska tedy vzájemná práva a povinnosti neplynou pouze ze sdílené lidské přirozenosti (tj. z příslušnosti k lidskému druhu), ale také ze vzájemně výhodné spolupráce, z jejíhož celkového produktu by každý z účastníků měl mít férový podíl. Protože národní stát poskytuje právní a politickou osnovu pro relativně uzavřený systém takové spolupráce, vzájemné závazky občanů vůči sobě navzájem jsou daleko silnější než jejich závazky vůči těm, kteří stojí mimo tento společný kooperativní systém – ti ničím nepřispívají k rozdělováním sociálním výhodám, a tudíž na ně ani nemohou vznášet žádný nárok.

V této druhé a realističtější perspektivě je zájmům a právům občanů dána jasná přednost před zájmy a právy cizinců. Jakmile však jsou práva občanů zajištěna, stát má dostatečně velký prostor k přijímání přistěhovalců. Navíc má povinnost přijímat uprchlíky, kteří utekli před pronásledováním státy, jež je zbavily základních lidských práv. Měl by přijímat i ty, kteří přecháží před přírodními katastrofami či občanskými válkami nebo jinými násilnými konflikty ohrožujícími jejich práva, životy a vlastnictví. Jakmile již pomohl svým vlastním potřebným a stále mu zbývají volné zdroje, měl by liberální stát také pomáhat potřebným a hladovějícím i mimo své území – buďto tam, kde žijí, a nebo tak, že je v rozumném množství přijme na své území.

Můžeme tedy shrnout: zatímco stát řízený liberálními principy je povinen zajistit úplnou sadu lidských a občanských práv (včetně sociálních práv) svým vlastním občanům, je povinen zajistit pouze nejzákladnější lidská práva cizinců, jakmile se tito ocitnou ve výjimečném stavu, v němž jsou tato jejich práva ohrožena. Závazek pomoci potřebným platí ve vztahu k cizincům až tehdy, byl-li již předtím splněn ve vztahu ke spoluobčanům. Celkově lze tedy říci, že povinnosti vůči cizincům jsou mnohem slabší než povinnosti vůči občanům. To přibližuje tento typ liberalismu přístupům, které stojí na druhé straně morálního příkopu, oddělujícího individualistický universalismus od kolektivistického partikularismu. Dvěma hlavními variantami takové pozice jsou komunitarismus a realismus.

Komunitarismus

Výchozím předpokladem komunitarismu je, že člověk může žít eticky naplněný život pouze v rámci politického společenství, v němž s ostatními sdílí a sleduje jistou představu o dobrém životě

V této perspektivě je dobro jednotlivce napojeno na společné dobro národa, představovaného státem. Z participace na společném životě povstává hustá síť vzájemných nároků a závazků, která ostře kontrastuje s řidkou sítí morálních vazeb spojujících jednotlivce jednoho národního společenství s jednotlivci jiných národních společenství. Na rozdíl od pletiva vzájemné ekonomické, kulturní či politické závislosti členů jednoho národního státu jsou k sobě příslušníci různých národních států vázáni pouze přirozenou příslušností k lidskému druhu. V protikladu k pozitivním a silným závazkům vůči spoluobčanům jsou závazky vůči cizincům formulovány negativně (Neubližuj druhému! Neznásilňuj ho psychicky či fyzicky! Nepřekračuj hranice jeho vlastnictví!) a vyžadují pozitivní čin pouze v krizové situaci, v níž jsou přímo ohroženy jejich životy, vlastnictví či základní lidská práva. Z toho plyne, že komunitarismus dovoluje zavřít dveře k jakýmkoliv nárokům na přístěhování, které nejsou založeny na naléhavé potřebě těch, kteří prchají před válkou, přírodní katastrofou, hladomorem atd. (Od tohoto komunitarismu národa je třeba odlišit komunitarismus zvláštních skupin uvnitř jedné národní společnosti, o němž budeme mluvit v souvislosti s multikulturalismem v I.3)

Realismus

Výchozím předpokladem realismu je, že hlavní politickou hodnotou je nastolení pořádku prostřednictvím ustavení státu a zajištění jeho vnější bezpečnosti

Zatímco komunitarismus předpokládá, že lidé jsou vzájemně propojeni v jedné politické obci, aby pěstovali sdílené představy o dobrém životě, realisté vidí hlavní důvod existence politické obce v zajištění pořádku a bezpečnosti. Realizace všech ostatních zájmů je v posledku podmíněna zajištěním stabilního a předpověditelného sociálního prostředí. K tomu dochází prostřednictvím ustavení monopolu násilí, který vymáhá právo na daném území a ochraňuje hranice s jinými státy. Všechny ostatní hodnoty a zájmy občanů – materiální blahobyť, etické naplnění i lidská práva – jsou v konečném důsledku závislé na schopnosti státu monopolizovat násilí, vymáhat právo a bránit občany před vnějšími hrozbami. Teprve jakmile je zajištěn

národní zájem na udržení pořádku a bezpečnosti, mohou být respektovány obecné zásady lidskosti. Kdykoliv dojde ke střetu národního zájmu s těmito zásadami, má mít národní zájem přednost. To platí také pro vztahy k lidem z jiných společností, kteří by se chtěli přistěhovat. Realismus ovšem dovoluje pomoc potřebným cizincům, pokud to nekoliduje se zvláštním zájmem národa, nemluvě o situacích, kdy otevření dveří přistěhovalcům je v národním zájmu (například v obdobích nedostatku pracovních sil).

Shrnutí

Migrační a přistěhovalecké politiky liberálních národních států se pohybují na kontinuu mezi individualistickým universalismem libertarianismu a liberalismu na straně jedné a kolektivistickým partikularismem komunitarismu a realismu na straně druhé. Vychýlení přistěhovaleckých politik k universalistickému pólu se projevuje otevřením dveří k imigraci a zajištěním hladké procedury naturalizace usedlých přistěhovalců. Vychýlení přistěhovaleckých politik k partikularistickému pólu se projevuje zavíráním dveří před imigranty a ztěžováním naturalizace. První přístup můžeme nazvat v širokém smyslu *liberálním* – ať již je zdůvodněn libertariánsky nebo egalitářsky, druhý *nacionalistickým* – ať již je zdůvodněn komunitaristicky nebo realisticky.

Zvraty domácí politiky v liberálních národních státech mohou naklonit kyvadlo migračních a přistěhovaleckých politik na jednu nebo druhou stranu, dlouhodobě však oscilují kolem středu kontinua. Je tomu tak proto, že musí neustále hledat kompromis mezi nároky obou pólů. V moderním mezinárodním systému mohou být universální práva osob zajištěna pouze prostřednictvím jejich členství v partikulárních národních státech. Ty pak musí zaručit jak individuální právo na rovnou důstojnost *osob*, tak kolektivní právo na samosprávu *lidu* a sebeurčení *národa*. Tato dvojí role liberálního národního státu se odráží ve dvojí tváři příslušnosti k národu: státní občanství představuje jednak právní status jednotlivce (implikující soubor individuálních práv a povinností) a jednak jeho kolektivní identitu. Anglická i francouzská terminologie mluví samy za sebe – *nationality* či *nationalité* znamenají ve většině kontextů totéž co *citizenship* či *citoyenneté*.

Dlouhodobý „centrismus“ migračních a přistěhovaleckých politik je projevem snahy o zajištění rovnováhy dvou normativních východisek. Navzdory jejich heterogenitě je možné je kombinovat, jakmile formulujeme jejich požadavky v umírněné podobě. Pouze krajní formy morálního individualismu a kolektivismu – např. libertarianismus bez lockovské podmínky či realismus radikalizovaný do nacionalistické xenofobie – vylučují předem

druhý pohled. Umírněné varianty obou perspektiv umožňují naopak přisvojit si na nižší, podřízené úrovni hodnoty opačné perspektivy, jakmile je na vyšší, nadřazené úrovni zajištěna přednost hodnotám vlastní perspektivy. Z liberálního hlediska například poté, co byl všem občanům zaručen úplný soubor jejich individuálních práv a příležitostí, může být podporováno kolektivně sdílené dobro společenství. Na druhé straně také komunitaristé souhlasí s ochranou individuálních práv a příležitostí, ovšem pod podmínkou, že to nenarušuje realizaci společného dobra, která má mít v případě střetu s individuálními právy přednost.

Podpora opačné hodnoty může dokonce dlouhodobě napomáhat uskutečňování vlastní hodnoty: liberálové mohou uznat, že universální princip rovné lidské důstojnosti a ohledu může být realizován pouze ve stabilním a zabezpečeném národním státě (realismus) a v prospívajícím kulturně-etickém společenství (komunitarismus), obzvláště jsou-li součástí společného dobra takového společenství individuální svoboda a etický pluralismus. Z tohoto hlediska si může každá ze dvou pozic instrumentálně osvojovat pohled opačné pozice. Liberalismus může pro posílení individualistických hodnot ospravedlňovat ostřejší předěl mezi občany a cizinci a více střežené či dokonce zavřené hranice. Komunitarismus zase může hlásat liberální imigrační politiku, napomáhají-li otevřené hranice společnému dobru.

Liberalně-demokratický přístup k migraci a přistěhovalectví se snaží najít rovnováhu a kompromis mezi individuálními a kolektivními zájmy – mezi nároky jednotlivců jakožto příslušníků obecného lidského druhu a nároky jednotlivců jakožto příslušníků zvláštního teritoriálního národa. Toto úsilí o spojení dvou navzájem heterogenních normativních imperativů plyne z janusovské reality moderního teritoriálního státu, jenž je *současně* liberálním i národním a jehož ústava ho tedy na jedné straně nutí respektovat lidská práva všech lidí, na straně druhé pak starat se o dobro vlastního národa. V souladu s tím lze prezentované normativní teorie rozdělit na kontinuu mezi dvěma póly. Ty pozice, které berou v úvahu pouze jeden z nich, se ocitají za liberálně-demokratickými standardy. Čistý realismus (realizovaný např. ve fašistických státech) popírá zcela práva cizinců jménem dobra národa. Čistý libertarianismus zase popírá dobro národa jménem individuálních vlastnických práv jednotlivců. Liberalismus a komunitarismus se snaží vzít v úvahu oba póly, byť každý upřednostňuje jeden z nich – liberalismus dává nakonec přednost právům jednotlivců, komunitarismus zase dobru jejich společenství. To je na následujícím schématu naznačeno větším přesahem liberalismu na universalisticko-individualistickou polovinu kontinua a větším přesahem komunitarismu na partikularisticko-kolektivistickou polovinu kontinua.

Schéma 2: Normativní východiska migračních politik (A)



Načrtnuté filosofické pozice jsou abstraktními modely argumentace a žádná plnokrevná ideově-politická pozice si nevystačí pouze s jednou z nich – musí je kombinovat mezi sebou a doplňovat zvláštními historickými a kulturními odkazy. Nacionalistické ideologie v sobě většinou spojují prvky komunitarismu a realismu. Dvojaká povaha liberálního národního státu nutí středové politické strany – pravicové i levicové – kombinovat prvky liberalismu s prvky komunitarismu, a to jak v obecném programu, tak ve vztahu k přistěhovalectví. Celková převaha jednoho nebo druhého pólu pak rozhodne, je-li daný program filosoficky vzato spíše výrazem komunitarismu nebo liberalismu. První alternativa bude směřovat k restriktivnímu pojetí imigrace a naturalizace, druhá k jejich pojetí liberálnímu. (Oba přístupy se ovšem budou překrývat v postoji k těm, kteří hledají ochranu a útočiště z důvodu ohrožení základních lidských práv.) Volba mezi těmito dvěma alternativami čeká i na českou veřejnost a její politickou reprezentaci, jakmile se rozhodne formulovat koherentní přistěhovaleckou politiku.

Liberalismus mezi nacionalismem a globalismem

Oscilace moderních přistěhovaleckých politik kolem středu kontinua rozkládajícího se mezi universalistickým individualismem a partikularistickým kolektivismem byla dána nejen realitou moderního mezinárodního systému, jenž sestával z mnoha národních států, ale také realitou kapitalistického systému, jenž sestával z mnoha národních trhů. Jevil-li se v 19. a velkou část 20. století národní trh jako základní rámec produkce společenských výhod, pak se národní stát logicky jevil jako základní rámec spravedlivé distribuce těchto výhod. Z toho alespoň vycházela naše schematická prezentace liberalismu. Viděli jsme, že liberalismus je normativně vzato individualistický, pro zajištění podmínek rovné důstojnosti jednotlivce mu však nezbyvá, než se spolehnout na kolektivní entitu – národní stát. Jedině ten je schopen zajistit podmínky rovné důstojnosti všech občanů prostřednictvím

redistributivních sociálních transferů ve prospěch těch, kterým samotný trh takové podmínky neposkytuje.

Libertarianismus se takovým zásahům státu může vyhnout, neboť jeho východisky nejsou rovná důstojnost a rovný ohled, ale vlastnická práva. Viděli jsme však, že praotec libertariánů John Locke přece jen stanovil jisté meze vlastnickým právům jednotlivce, a to nejen v podobě povinnosti respektovat stejná práva ostatních, ale také v podobě povinnosti nechat ostatním dostatek materiálních zdrojů na realizaci jejich vlastnických práv. Jakmile se tato podmínka vezme vážně, pak musejí také libertariáni začít řešit problém redistribuce vlastnických oprávnění: mají-li dostát principu přirozených lidských práv, jsou majetní povinni poskytnout část svého bohatství chudým. Jenže kteří bohatí a kterým chudým?

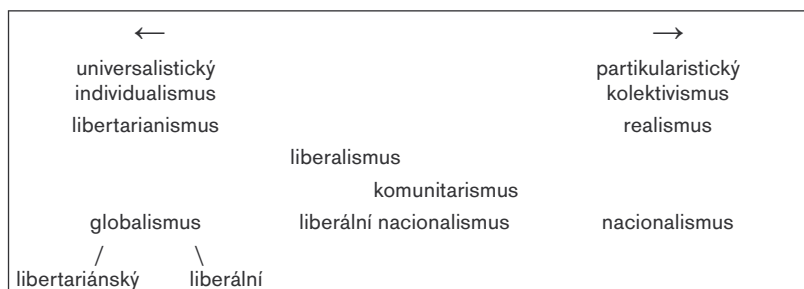
Od Johna Stuarta Milla k Johnu Rawlsovi liberalismus předpokládá, že tato otázka je odpovězena předem tím, že lidé vždy již jsou rozděleni do národů a jejich států jako základních jednotek kooperace, a tedy i základních jednotek spravedlivé redistribuce sociálních výhod, které z kooperace vznikají. Mezi tzv. „primární společenská dobra“ (termín Johna Rawlse, 1971), která se rozdělují, se většinou řadí práva a příležitosti, postavení (status) a moc i materiální bohatství. Nepatří však mezi ně samotné členství v té či oné národní společnosti. To je považováno za dané a permanentní. Naproti tomu libertarianismus dovoluje volnou migraci mezi různými společnostmi na základě ekonomických kritérií – uzavře-li cizinec s domorodcem obchodní smlouvu či smlouvy, které předpokládají jeho příchod do země a participaci na jejích ekonomických procesech, pak se stává členem této společnosti. Toto „ekonomické členství“ je tedy distribuováno v závislosti na transakci v rámci globálního trhu, na nějž přicházejí vlastníci směňovat svá vlastnická oprávnění. Je-li liberalismus ve svém předpokladu permanentního a předem daného politického členství *nacionalismem*, pak libertarianismus je ve svém předpokladu ekonomického členství *globalismem* – národní stát pro něj nepředstavuje relevantní jednotku analýzy a rozhodování.

Jakmile by ovšem libertarianismus přijal lockovskou podmínku, pak by musel začít řešit otázku redistribuce ze své globální perspektivy, a to včetně redistribuce „dobra členství“ v té či oné politické obci, které je v původní libertariánské perspektivě distribuováno „spontánními“ silami globálního trhu. Výše jsme upozornili, že přijetím lockovské podmínky ve skutečnosti libertarianismus vykračuje směrem k liberalismu. Pochopíme-li jisté minimum materiálního vlastnictví jako podmínku rovné důstojnosti, pak totiž lze lockovskou podmínku interpretovat jako omezení vlastnických práv principem rovné důstojnosti osob. Jakmile se uplatnění tohoto principu již

neklade v rámci samozřejmého členství v nějakém národním státě, otázka distribuční spravedlnosti se logicky přesunuje na globální úroveň – neptáme se již na to, jak jsou rozdělovány práva, příležitosti, status, moc a materiální výhody mezi občany jednoho národního státu, ale jak jsou rozdělovány mezi příslušníky lidstva. K (pře)rozdělovaným společenským dobrům se pak logicky bude muset přidat dobro politického členství v blahobytných liberálních společnostech.

Z naznačeného hlediska můžeme různé pozice na kontinuu mezi partikulárním a universálním pólem přeznačit následovně. Kompromisní překrytí liberalismu a komunitarismu, jež odpovídá ideologiím středových stran, nazveme liberálním nacionalismem. Partikularistickému kraji kontinua bude odpovídat nacionalismus bez přívlastků, universalistickému kraji pak globalismus, štěpící se na libertariánský a liberální.

Schéma 3: Normativní východiska migračních politik (B)



Liberální nacionalismus považuje skutečnost, že jednotlivci patří k národům, za daný a (z krátkodobého hlediska) nepřekročitelný fakt, a proto hledá kompromis mezi dvěma potenciálně neslučitelnými principy, k nimž se liberální národní stát odvolává – mezi *individuálními nároky* jednotlivců jako příslušníků lidského druhu a *kolektivním dobrem* jednotlivců jako příslušníků zvláštního národa. Liberální globalismus přebíjí národní zájmy nároky jednotlivců na universální spravedlnost. Z jeho hlediska přestává být politické členství v jistém teritoriálním státě předem danou a nezměnitelnou realitou a stává se naopak jedním z primárních společenských dober, o jejichž spravedlivé (pře)rozdělení jde.

V liberálně globalistické perspektivě by již migrace neměla být řízena z hlediska zájmu toho kterého národa, ale z hlediska jednotlivců, pro něž přesun ze země původu do přijímací země může plynout z nároku na férové přerozdělení práv, životních příležitostí, statusu, moci a materiálních

výhod spojených s členstvím v tom či onom politickém společenství (státu). Připomeňme, že tento nárok má svůj poslední kořen v imperativu, že všichni lidé jakožto lidé mají právo na zajištění základních podmínek rovné důstojnosti a rovného ohledu. Lze argumentovat, že tyto podmínky schází u velké části obyvatel zemí chudého planetárního Jihu, a naopak je jich relativní přebytek u větší části obyvatel zemí bohatého planetárního Severu. Povinnost přerozdělit tyto podmínky tak, aby byla zajištěna základní rovná důstojnost všech lidí žijících na planetě, může požadovat po západních zemích, aby otvíraly hranice nejen pro uprchlíky před katastrofami, válkami a tyranskými režimy (jak je k tomu dnes nutí jejich liberální ústavy a mezinárodní smlouvy, které podepsaly), ale také pro ekonomické migranty z chudých zemí.

Normativním východiskem této knihy není liberální globalismus, ale liberální nacionalismus. Jak naznačuje její název, přistěhovalecké politiky v ní nejsou viděny z hlediska globální spravedlnosti, nýbrž z hlediska liberálního státu, jenž musí spojovat závazek dodržování universálních lidských práv se závazkem péče o partikulární dobro zvláštního národa. Čtenáře, které zajímá rozvedení naznačeného zdůvodnění liberálního globalismu, odkazujeme na Dodatek II.

2. Přistěhovalectví a národní identita

Přesné místo na kontinuu mezi liberálními či otevřenými a nacionalistickými či restriktivními migračními a přistěhovaleckými politikami však nezávisí jen na politickém procesu, v němž je dosahováno kompromisu mezi různými normativními východisky. Politický proces probíhá vždy již na pozadí historicky utvořených národních identit. Odlišné způsoby vzniku a odlišná sebepojetí různých národů je předurčující k upřednostňování jednoho či druhého principu v přístupu k migrantům a přistěhovalcům – tedy k otevřenosti a inkusivnosti, nebo naopak k uzavřenosti a eksklusivnosti.

Následující typologie národních identit má pomoci porozumět tomu, proč byl ve druhé polovině minulého století ten či onen národ celkově blíže jednomu či druhému pólu. Typologie formuluje idealizované modely jednoho historického období vývoje daných národů, a nemá tedy obecnou platnost pro celou jejich historii před tímto obdobím ani po něm. Empirickými paradigmaty typů jsou identity vybraných národních států – USA, Kanady, Austrálie, Velké Británie, Francie, západního Německa a Izraele – v těch interpretacích, které u nich převládly zhruba v 60. až 80. letech minulého století.

Typologie spočívá na dvou protikladech. Prvním je protiklad mezi národem přistěhovalců-osadníků a národem starousedlíků, čili mezi národem „exogenním“ a „endogenním“. Druhým je protiklad mezi národem občanským a národem etnickým. *První protiklad* odráží rozdíl mezi zeměmi Nového a Starého světa. Zatímco v prvních se vznik a budování národa překrývají s přistěhováním a osidlováním nové země, občané druhých se chápou jako potomci těch, kteří již po staletí žili na národním území. U exogenních národů Nového světa je národní příslušnost důsledkem individuální svobodné volby s pohledem obráceným do budoucna. U endogenních národů Starého světa je národní příslušnost pojímána jako osudové dědictví minulosti. *Druhý protiklad* proti sobě staví etnické a občanské národy – pro jedny je kritériem členství pokrevní příbuznost k etnické skupině, pro druhé politická příslušnost k institucím územního státu. Tomu odpovídá dělení na etnicko-genealogický a územně-občanský typ národní identity (Smith 1991: 8–15; Barša 1999b: 31–33).

Zatímco první protiklad odkazuje ke *způsobu vzniku* národa, druhý nabízí *kritérium příslušnosti* k němu. Spojením obou protikladů dojdeme ke čtyřem ideálním typům národních identit liberálně-demokratických států.

Schéma 4: Čtyři modely národní identity

	<i>národ přistěhovalců-osadníků</i>	<i>národ starousedlíků</i>
<i>občanský národ</i>	USA, Kanada, Austrálie	Francie, Británie
<i>etnický národ</i>	Izrael	Německo

Na první pohled leží největší opozice na diagonále mezi pravým dolním a levým horním polem – etnický národ starousedlíků (Německo) představuje takřka absolutní protiklad vůči občanskému národu přistěhovalců-osadníků (USA, Kanada, Austrálie). Střední pozici mezi těmito dvěma alternativami představuje občanský národ starousedlíků (Velká Británie, Francie). Pod čtvrtý typ spadají ta přistěhovalecko-osadnická hnutí, která se v rámci procesu moderní evropské kolonizace mimoevropského světa dovolávala etnického rodokmenu. Jako vhodný empirický prototyp nám slouží Izrael. Podobně jako jihoafričtí Afrikánci před rokem 1994 budovali také sionističtí Židé osadnický stát jako stát své etnické skupiny, na rozdíl od nich však mu zároveň dali do vínku všelidské hodnoty svobody a rovnosti, čímž k jeho etno-náboženskému, partikularistickému vymezení přidali vymezení liberálně-demokratické, universalistické.

Občanský národ přistěhovalců: USA, Kanada, Austrálie

V USA, Kanadě a Austrálii spadalo přistěhovalectví a osidlování země vjedno s budováním nových národů. Národ přistěhovalců-osadníků je tvořen z lidí, kteří původně náleželi k jiným národům. Těžiště jeho identity tedy leží v přítomnosti, nikoliv v minulosti. V souladu s tím je takový národ otevřenější k přistěhovalcům a jejich příspěvkům ke společné identitě. To je nejhlubší příčina toho, že přistěhovalcké politiky USA, Kanady a Austrálie byly v druhé polovině 20. století dlouhodobě blíže universalistickému a inklusivnímu kraji kontinua. Povzbuzovaly permanentní přistěhovalectví a chápaly většinu legálních přistěhovalců jako budoucí občany. Jakmile byly v poslední čtvrtině 20. století překonány etnické a rasové předsudky, začaly USA, Kanada a Austrálie postupně chápat samy sebe jako multikulturní, tj. multietnické či multirasové národy (Glazer 1994; Takaki 1993; Kymlicka 1997).

Zatímco v USA zůstal multikulturalismus jednou ze soupeřících interpretací národní identity (II.1), v Kanadě a Austrálii se stal úředně stvrzenou státní ideologií. V obou zemích to umožnilo zahrnout do národa i potomky původního obyvatelstva. Kanada přijala oficiálně multikulturalismus jako svou politiku v roce 1971 a uzákonila ji v roce 1988. Kanadský multikulturalismus chápe kanadský lid jako celek složený z původních národů (*aboriginal peoples*), dvou zakládajících evropských kultur a následujících vln přistěhovalců. Austrálie nahradila multikulturalismem politiku „bílé Austrálie“ roku 1973 (IV.2, Kymlicka 1998; Meisel 1996; Birch 1989).

Občanský národ starousedlíků: Francie, Velká Británie

Francouzi nezaložili svou moderní identitu pouze na historické minulosti, ale také na politické budoucnosti, tedy na vědomé volbě republikánské formy vlády. Tato politická forma měla vyjadřovat hodnoty platné pro celé lidstvo, a tak se Francie mohla považovat za pravou vlast všech svobodomyšlných lidí, ať žili na kterémkoliv místě planety. Od časů Napoleona poskytoval tento revoluční universalismus na jedné straně ideologické krytí francouzskému kolonialismu, na druhé straně činil Francii relativně otevřenou a inklusivní vůči přistěhovalcům. Model integrace však byl výrazně asimilacionistický. Zahrnutí cizinců – ať již kolonizovaných nebo přistěhovalých – do francouzského národa předpokládalo, že se vzdají zvláštních skupinových příslušností a plně si přisvojí francouzskou národní kulturu, do níž se údajně vtělily universální hodnoty lidství jakožto takového (II.2; Brubaker 1992; Dumont 1990; Favell 1998).

Odlišným případem endogenního občanského národa je Velká Británie. Jakožto říše představovala Británie obecnou politickou střechu pro mnoho zvláštních regionálních, náboženských či etnických skupin. Tyto skupiny si většinou mohly ponechat své skupinové odlišnosti pod podmínkou, že respektovaly nadřazenost anglické kultury. Rozvoj liberálních norem s jejich antirasistickým a antidiskriminačním ostřím způsobil v 60. a 70. letech 20. století proměnu tohoto hierarchického kulturního pluralismu na liberální multikulturalismus. Z jeho hlediska jsou zvláštní etnické či regionální identity doplňkem společné britské identity (I.3). Díky své obchodní a politické expanzi byla Británie po většinu novověku zemí emigrace, nikoliv imigrace. Liberální imigrační politika vůči královním „poddaným“ ze zámořských kolonií mezi léty 1948 a 1962 nebyla motivována velkorysou otevřeností vůči nim, ale spíše úsilím o udržení říše (II.4). Jakmile se tento cíl ukázal neuskutečnitelným, Británie si stanovila za cíl nulovou imigraci (Favell 1998; Grillo 1998; Hansen 2000; Parekh 1990).

Etnický národ starousedlíků: Německo

Zatímco státní občanství bylo v Británii a Francii (od roku 1889) nabýváno také na základě *ius soli* (tedy místa narození), v Německu bylo od roku 1913 nabýváno téměř výlučně na základě *ius sanguinis* (tedy pokrevního původu). Tento rys německého pojetí národa byl ještě posílen tím, že Spolková republika Německo hrála po 2. světové válce roli politického ochránce a zástupce Němců z východního Německa a dalších východoevropských zemí. Západní Německo bylo vlastí všech etnických Němců, ať už žili kdekoliv. Z toho plynul velmi exklusivistický a partikularistický postoj k přistěhovalectví v poválečné době. Zatímco etničtí Němci měli automatické právo na občanství nezávisle na tom, zda žili či ne v Německu, takové právo neměli pracovní migranti jiného etnického původu, i když mohli legálně pobývat v zemi po mnoho let či desetiletí, nebo se tam dokonce narodit (Brubaker 1992; Dumont 1983, 1985; Joppke 1999).

Etnický národ přistěhovalců: Izrael

Moderní izraelskou identitu je třeba odlišit od předmoderního diasporického judaismu, pro nějž státnost patřila k biblické minulosti nebo mesianické budoucnosti, a tedy do mimopolitické sféry (Attias – Benbassa 2001). Sionismus sekularizoval tento náboženský koncept státnosti do politického projektu osídlování Palestiny a budování státu. Jak naznačuje titul románu Theodora Herzla z roku 1902 *Das Altneuland*, v sionistickém projektu se

měly spojit protikladné rysy Nového i Starého světa: společenství osudu a mytické minulosti se mělo stát i společenstvím svobodné volby a utopické budoucnosti. Na rozdíl od revolučních Francouzů a Američanů, kteří pojímali svou republiku jako imaginární vlast všech lidí, sionismus pojímal Izrael jako výlučnou vlast Židů definovaných krví a náboženstvím, tedy jako děti pozemského a nebeského otce – Abraháma a Jahveho.

V důsledku toho fungoval Izrael od svého zřízení roku 1948 jako vlast všech Židů, nazývaných s poukazem ke státu starověkých Hebrejců „navrátilci“. Na druhé straně bylo právo na návrat upřeno kolem 700 000 palestinských uprchlíků z roku 1948 – dnes kolem 3,5 milionu. Arabům, kteří zůstali v Izraeli – původně 186 000, nyní více než jeden milion – bylo sice uděleno občanství, avšak prvních dvacet let byli podřízeni speciální vojenské správě a stále mají ve srovnání se svými židovskými spoluobčany výrazně omezena některá práva, např. právo svobodného pohybu, právo vlastnit nemovitý majetek i některá politická práva. Ekonomickému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji jejich společenství a sídel byla a stále je kladena řada formálních i neformálních překážek a podpora tohoto rozvoje ze státních zdrojů zdaleka nedosahuje podpory rozvoje židovských společenství a sídel (Dieckhoff 1998; Kimmerling 1989; Lustick 1980; Smooha 2001).

Podmínkou přistěhování do Izraele za účelem usazení a získání občanství je pokrevní (resp. příbuzenská) či náboženská příslušnost k židovství a nebo nárok na sjednocení rodiny. (Platnost poslední zmíněného nároku je ovšem v případě izraelských Arabů majících rodinné příslušníky na Západním břehu a v Gaze od léta 2003 výrazně omezována.³) Od první intifády (1987–1993), která způsobila časté uzávěry okupovaných území, a obzvláště od roku 1991, kdy Izraelci začali regulovat vstup do vlastního Izraele, začali být Palestinci nahrazováni „hostujícími dělníky“ (roku 2003 jich v Izraeli bylo kolem 200 000), kteří jsou – podobně jako Palestinci z okupovaných území pracující v Izraeli – předem zbaveni možnosti natrvalo se usadit a naturalizovat.

³ Napřed bylo v březnu 2003 pozastaveno udělování povolení k pobytu v Izraeli a naturalizace palestinských partnerů z izraelsko-palestinských párů, aby pak v červenci 2005 Knesset odhlasoval úpravu zákona o občanství, která umožňuje získat izraelské občanství díky právu na sjednocení rodiny pouze mužům ve věku 35 let a starším a ženám ve věku 25 let a starším (*Ha'aretz*. 28. 7. 2005).

3. Integrace mezi asimilací a multikulturalismem

V předchozí části jsme poukázali na korelaci mezi odlišnými národními sebepojetími a odlišnými přístupy k přistěhovaleckým politikám. Jednou stranou těchto politik jsou imigrační politiky v úzkém slova smyslu, tj. opatření regulující vstup, počet či povahu imigrantů; druhou stranou těchto politik jsou integrační politiky, tj. opatření na včleňování přistěhovalců do přijímající společnosti. Doposud jsme hovořili o přistěhovaleckých politikách v obou aspektech, v této části se zaměříme výhradně na integrační politiky.

V *první sekci* budeme formulovat tři národní modely integrace rozvinuté v západní Evropě. Ve *druhé sekci* si ukážeme, jak se od konce 90. let začínají rozmazávat nejen hranice mezi nimi, ale také hranice oddělující integrační politiky Evropy v jejím celku od integračních politik Nového světa (především USA). Všechny západní země hledají v posledních zhruba deseti letech náležitou rovnováhu mezi asimilacionismem (s jeho paradigmatem v integračních politikách Francie) a multikulturalismem (s jeho paradigmatem v integračních politikách Británie). Abychom pochopili povahu tohoto aktuálního úkolu, opustíme ve *třetí sekci* synchronní perspektivu národních modelů a podíváme se na tyto dvě alternativy z historického hlediska, tedy jako na převládající ideologické přístupy dvou fází vývoje západních národních států: období od osmdesátých let 19. století do 40. let 20. století bylo charakterizováno asimilacionismem, období od druhé půle 60. do poloviny 90. let zase multikulturalismem. Od konce 90. let se nacházíme ve třetím období, v němž se kyvadlo integračních politik pohnulo zpět k občanské integraci. Ve *čtvrté sekci* vysvětlíme multikulturalismus jako kritiku falešného universalismu občanského národa. V *páté sekci* ukážeme, že liberální verze této kritiky chce dosáhnout pravého universalismu, zatímco její komunitaristická verze opouští universalismus jménem partikularismu. V *šesté sekci* zodpovíme otázku, zda je současný příklon k občanské integraci výrazem návratu k asimilacionismu, a nebo výrazem úsilí o překonání samotného protikladu mezi asimilacionismem a multikulturalismem.

Evropské modely integrace

V západní Evropě 60. až 80. let 20. století lze ideálně-typicky odlišit tři modely integrace. (V této trojtypologii se s terminologickými variacemi překrývají analýzy následujících autorů: Martiniello 1997, Melotti 1997, Castles – Miller 1998: 213–217, Entzinger – Biezeveld 2003, Drbohlav 2001: 25, Barša 1999a: 10–14)

(1) V *etnicko-exklusivistickém* modelu „hostujících dělníků“ či „diferenčního vyčlenění“, jehož prototypem bylo až do konce 90. let západní Německo, je imigrace podmíněna potřebami trhu práce a pobyt pracovníků je chápán jako dočasný; společnost proto nemusí usilovat o zlepšení jejich právního postavení nebo zvažovat důsledky jejich kulturní odlišnosti. Její udržování může být naopak chápáno jako záruka, že se pracovníci dříve či později vrátí do svých zemí. S tímto vylučujícím přístupem kontrastuje automatická právně-politická integrace přistěhovávajících se etnických Němců.

(2) V *asimilačním* modelu, jehož prototypem je Francie, jsou přistěhovanci přijímáni jako stálí a rovnoprávní členové společnosti za podmínky, že se asimilují do dominantních kulturních vzorců a učiní z příslušnosti k občanskému národu jedinou politicky a veřejně relevantní formu své kolektivní příslušnosti. Na rozdíl od USA jsou tabu etnické lobby stejně jako jiná politicky orientovaná seskupení opírající se o etnickou, regionální či kulturní identitu: z hlediska jakobínské politické kultury se taková sdružení rovnají zradě francouzského občanského národa, jenž má být „jediný a nedělitelný“ (*une et indivisible*).

(3) Také v modelu *pluralistickém* (či multikulturním), jehož prototypem je Velká Británie, je imigrace vnímána jako trvalá. Na rozdíl od Francie však společnost přistupuje k přistěhovalcům jako ke kulturně odlišným komunitám, které mají harmonicky soužít v rámci širšího politického celku. Je-li ve Francii základní jednotkou integrace jednotlivců, pak v Británii je jí ve stejné (a možná větší) míře etnicko-kulturní skupina – „komunita“.

Konvergence

Od konce 90. let se ostré hranice tří národních modelů integrace začínají rozmazávat (IV.1). Německo se v definici státní příslušnosti vzdává etnického exklusivismu, a tím otevírá možnost, aby se trvale usazující cizinci integrovali a naturalizovali. Francie je při přijímání a implementaci antidiskriminačních opatření nucena zohledňovat diskriminované skupiny, čímž narušuje svou asimilacionistickou „indiferenci“ vůči nim. Velká Británie začne tvářit v tvář rekonstrukci jednotné muslimské identity přistěhovalců z různých etnických a regionálních skupin klást důraz na individuální asimilaci přistěhovalců do jednotného občanského národa (IV.2). Všechny tři státy se také na přelomu 20. a 21. století smiřují s tím, že jsou přistěhovaleckými zeměmi. Díky tomu se jejich pohled na integraci začíná více podobat pohledu zemí Nového světa.

Nerozmazává se tedy jen rozdíl mezi třemi evropskými modely integrace, ale také mezi přístupy na obou stranách Atlantiku, a to tím spíše, že

v USA sílí od 90. let – a se zvýšenou intenzitou pak od 11. září 2001 – tlak na redefinici národní identity, která by ji přiblížila pojetí obvyklému ve Starém světě: Amerika již nemá být národem přistěhovalců, ale národem starousedlíků ze 17. a 18. století, jejichž kulturu musejí přistěhovalci přijmout, podobně jako musejí přistěhovalci do Evropy přijmout kulturu evropských národů (Huntington 2004). V krajní interpretaci by to znamenalo irelevanci rozdílu mezi „endogenním“ a „exogenním“ národem (I.2): také americký národ by byl ve své definici předem uzavřen minulým spojením zvláštního lidu se zvláštním územím. Jeho identita by ztratila otevřenost do budoucnosti, již se odlišovala od identity evropských společností. Tuto otevřenost zdůrazňoval koncept „národa přistěhovalců“ jako národa, jehož jediným definičním omezením jsou universální politické hodnoty svobody, demokracie a rovnosti příležitostí (II.1).

Vedle těchto ideologických posunů potvrzuje transatlantickou konvergenci i strukturálně obdobná pozice západních zemí Starého a Nového světa v rámci globálních migračních toků a lidskoprávní universalismus jejich ústav, který stanovuje stejné meze přistěhovaleckým politikám na obou stranách Atlantiku. Nehledě na rozdíly v jejich národní identitě a způsobu vzniku hledají všechny západní země současnosti ve svých integračních politikách rovnováhu mezi imperativem asimilace přistěhovalců do svého občanského národa a uznáním jejich svobody udržovat a přetvářet zvláštní vazby zděděné ze zemí původu. Z hlediska tří idealizovaných evropských modelů hledají všechny západní země úzkou stezku mezi úskalími francouzského asimilačního modelu *občanské integrace jednotlivců* a britského pluralistického modelu *multikulturní integrace skupin*. Abychom lépe pochopili tuto aktuální výzvu, podíváme se v následující sekci na spor asimilacionismu s multikulturalismem z historického hlediska.

Od asimilacionismu k multikulturalismu a zpět

Zatímco doposud jsme dvě protikladné alternativy chápali synchronicky, tj. jako dlouhodobé sklony dvou vedle sebe existujících národních tradic: francouzské a britské, nyní je zachytíme diachronicky – jako dvě fáze obecného vývoje integračních politik v celém západním světě. Asimilacionismus ve vztahu k přistěhovalcům se rozvinul v období, kdy vznikl problém imigrace, jak ho známe dnes, a kdy se začaly rozvíjet první systematické přistěhovalecké politiky, tj. v posledních dvou desetiletích 19. století. Třetí francouzská republika tehdy rozvinula představu školy jako tyglíku (*creuset*), v němž jsou různé etnické a regionální příslušnosti přetavovány do jedině homogenní identity. Německo sice upřednostňovalo etnickou segregaci

– jako v případě polských usedlíků i migrantů ve východním Prusku (II.2)
– na druhé straně však bylo ochotno přijmout Poláky přicházející pracovat do Porúří (tzv. *Ruhrpolen*) za členy německé společnosti, to však pod podmínkou, že začnou mluvit německy a germanizují si svá jména (Bade 1984 citován v Joppke – Morawska 2003: 4).

Asimilacionismus tohoto období byl součástí budování národů, které bojovaly o rozdělení zámořských kolonií a usilovně se připravovaly na válku. Jakmile tato válka přišla, přitvrdili také Američané, když začali považovat americké Němce za pátou kolonu a jako podmínku potvrzení jejich přináležitosti k americkému národu po nich požadovali, aby se vzdali svého jazyka a kulturního dědictví, zavřeli své školy a rozplynuli se ve většinovém anglosaském živlu (Joppke – Morawska 2003: 4; Parrillo 2000: 149). Ideál „anglokonformity“ hlásal kompletní asimilaci přistěhovalců do kulturních vzorců amerického středního proudu, které měly představovat „kulturní jádro“ (*core culture*), jehož přijetí bylo údajně bezpodmínečně nutné pro integraci přistěhovalců do americké společnosti. Sociologie integrace, rozvinutá v Americe v prvních desetiletích minulého století tzv. Chicagskou školou považovala etnickou soudržnost a identifikaci přistěhovalců za pouze přechodný způsob adaptace na nové prostředí, nikoliv za permanentní realitu.

Ve většině evropských států tohoto období si příslušníci menšin museli vybrat, zdali se chtějí stát členy daného národa (s rovnými právy a příležitostmi), a nebo si podržet povědomí či určité životní rysy spjaté se svým původem a rezignovat tak na vzestup a kariéru ve většinové společnosti. Vzpomeňme jen na skladatele Gustava Mahlera a jiné umělce, intelektuály či vědce židovského původu, kteří často museli konvertovat ke křesťanství, chtěli-li získat rovnou příležitost ke svému uplatnění. Řada z nich se pak přesvědčila o tom, že požadavek asimilace byl vlastně jen skrytou formou jejich etnického vylučování – že laťka asimilačních kritérií mohla být donekonečna zvedána tak, aby ji nikdy nemohli přeskočit (Barša 1999a: 231–232; Bauböck 1994a: 42–43). Jak ostatně věděli jejich antisemitští spoluobčané, pod všemi těmi novými náterý zůstávali tak jako tak ... Židy. Začalo-li asimilacionistické období ve „věku imperialismu“, pak svého patologického vrcholu dosáhlo v etnických čistkách a genocidách 2. světové války.

Hrůza ze zručních důsledků, k nimž vedla skrytá aliance kulturního asimilacionismu a etnického a rasového vylučování, přispěla v Evropě k oslabování asimilacionismu a v USA k opouštění segregace. Poválečný rozvoj společnosti spotřeby a sociální hnutí 60. let pak přinesly takové zmnožení životních stylů a nejrůznějších subkultur, že to otřásl samotnou „ideou homogenního většinového obyvatelstva v západních státech. Není již jasné,

jakou obsahově určitou kulturu (*substantive culture*) v daném státě společně sdílejí homosexuál, chuligán, stoupenec *New Age* či protipotratový aktivista.“ (Joppke – Morawska 2003: 5) Neexistuje-li jediná národní kultura s jedinou sadou hodnot závaznou pro všechny subkultury, pak také není možné chtít po přistěhovalcích, aby se do ní asimilovali. Proti ideji asimilace pak směřují také maximalisticky pochopené standardy lidských práv. „Z liberálního hlediska, které se stalo jediným hlediskem v západních státech druhé poloviny 20. století, by bylo porušením důstojnosti a autonomie jednotlivce, ať již občan nebo přistěhovec, vnucovala-li by se mu obsahově určitá kultura, s výjimkou procedurální kultury liberalismu samotného. Možná také díky konfrontaci s komunistickou alternativou, která se snažila vnutit právě takovou obsahově určitou kulturu (byť nebyla národní) svým poddaným, udělaly liberální národní státy po 2. světové válce mnohem více než kdykoliv předtím pro to, aby dostály přívlastku ‚liberální‘ ve svém jméně“ (Joppke – Morawska 2003: 5).

Zmnožení životních stylů i zvýšení standardů lidských práv způsobilo, že v 60. letech dostává termín „asimilace“ postupně pejorativní nádech, aby byl od konce tohoto desetiletí nahrazován termínem „integrace“. Ten již nepředpokládá přijetí jediné závazné kultury, neboť vychází z toho, že místo takové kultury koexistuje v liberální společnosti množství životních forem, jejichž případné konflikty se řeší prostřednictvím nestranných procedur liberálního státu. Tyto procedury jsou pak legitimizovány poukazem k občanskému národu, k němuž patří lidé pěstující nejrůznější životní způsoby. V situaci narůstající kulturní plurality uvnitř západních společností je možno po přistěhovalcích chtít jen asimilaci do občanského národa, nikoliv do určitého životního způsobu. Jádrem kultury tohoto národa jsou proceduralistické hodnoty svobody, demokracie a rovných příležitostí a praktickým předpokladem integrace pak je zvládnutí národního jazyka (Joppke – Morawska 2003: 6).

Jak upozorňuje Christian Joppke a Ewa Morawska, tato redukce kulturních podmínek členství ve společnosti na osvojení liberálně-demokratických hodnot a jazyka vede – ruku v ruce s důsledným dodržováním lidských práv – k multikulturalismu *de facto*: ctí-li liberální státy individuální práva a svobody přistěhovalců (včetně svobody vyznání), musí jim zaručit ochranu jejich kulturních praktik, pokud nejsou tyto ve flagrantním rozporu s liberálními principy, jako je tomu evidentně u tzv. ženské obřizky či u rodinou vynucovaných sňatků.

Dříve než se multikulturalismus stane programem, je tedy nezamýšleným důsledkem zajišťování nediskriminace a rovných příležitostí. V obou případech je cíl individualistický, avšak logika problému nechává vklouznout

do politického diskursu a úřední praxe prvky kolektivismu. Chceme-li zajistit, aby lidé nebyli diskriminováni na základě etnicity, barvy kůže, náboženství, pohlaví, sexuální orientace či nějaké (z hlediska většiny) abnormální fyzické či psychické vlastnosti, pak musíme chtít nechtět rozdělit lidi do kategorií vymezených těmito skupinovými rysy a formulovat zákonná či jiná úřední opatření, která umožní bojovat proti jejich diskriminaci. Ve formulacích těchto opatření pak budou jednotliví občané redukováni na skupinovou kategorii „ethnicity“, „rasy“, „pohlaví“ atd. Podobný účinek má úsilí o vyrovnávání příležitostí menšinových kategorií prostřednictvím jejich zvýhodňování v programech afirmativní akce. Lidé v nich nejsou zachyceni prvotně jako příslušníci lidského druhu či občanského národa, nýbrž jako příslušníci zvláštních skupin. Základní logika i cíle jsou individualistické, nechtěným důsledkem je však fragmentace „obce jednotlivců“ do „obce skupin“.

Učebnicovým případem multikulturalismu jako nechtěného důsledku úsilí o zajištění nediskriminace a rovnosti příležitostí vyloučených jsou dopady hnutí za občanská práva v poválečných USA. Odmítnutí asimilacionismu v 60. letech a opření integrace pouze o abstraktní politické hodnoty amerického kréda – svobodu, rovnost a demokracii – bylo příznakem převahy liberálního a universalistického sebepojetí Ameriky nad jejím sebepojetím nacionalistickým a partikularistickým. Příslušníci diskriminovaných kategorií – neanglosaských etnik, neevropských ras, žen, gayů a leseb, tělesně postižených – měli být zahrnuti do amerického národa, aniž by podmínkou této inkluze bylo jejich přizpůsobení střednímu proudu. Jejich životní způsoby a skupinové rysy měly být respektovány jako rovné s životními způsoby a skupinovými rysy těch, kteří do té doby stanovovali standard toho, co to znamená být Američanem – bílých anglosaských protestantských a heterosexuálních mužů.

V tomto liberálním multikulturalismu hraje skupinová kultura či identita jen roli prostředku nebo podmínky realizace rovné důstojnosti či autonomie jednotlivce, nikoliv účelu či cíle o sobě. Od přelomu 60. a 70. let však opatření spojená s tímto přístupem začínají dostávat jiný smysl: pluralita skupinových kultur a identit začíná být považována za cílové veřejné dobro. Od respektu ke skupinové příslušnosti *jednotlivce* se přechází k oslavě plurality *skupin*, které jsou pojaté jako v sobě ukotvené a do sebe uzavřené komunity. Liberální multikulturalismus se proměňuje do multikulturalismu komunitaristického. Původně byla opatření na vyrovnávání práv (antidiskriminace) a příležitostí (afirmativní akce) motivována nerovným postavením příslušníků menšin v politické a socio-ekonomické struktuře a kultura měla jen pomocnou a instrumentální funkci. V nové interpretaci se naopak *kul-*

tura stává autonomním terénem zápasu různých skupin o veřejné uznání, zatímco nerovné postavení jednotlivců v socio-ekonomické *struktuře* se dostává na vedlejší kolej. Opatření, která byla původně zaváděna za účelem potvrzení *universální identity jednotlivce* jako příslušníka lidského druhu, začínají mít účel sama v sobě jako potvrzení *partikulární identity skupiny*, k níž daný jedinec patří.

Tento „diferencialistický“ obrat (od důrazu na skupinové „diference“) nabývá různých podob v různých národních a institucionálních kontextech. V Americe se koncentruje do zápasů o dvojjazyčnou výuku v základních školách v oblastech s velkou mírou hispánského obyvatelstva či o univerzitní učební programy a zavádění nových disciplín jako jsou *gender*, *Black* či *Jewish studies*. V Austrálii a Kanadě zasáhne tento obrat samotnou rovinu úřední definice národní identity a multikulturalismus se v nich stane státní ideologií. V západní Evropě sice dochází od 60. let k ožívání endogenních etnických a regionálních skupinových identit (Baskové, Irové, Vlámové, Bretoňci atd.), výrazu multikulturalismus se však začne v 70. letech užívat specificky ve vztahu k přistěhovalcům. Multikulturalismus integrační politiky Velké Británie (1966), Švédska (1975) či Nizozemí (1983) usiluje o inkorporaci přistěhovalců jako etnicko-kulturních skupin či „komunit“ spíše než jednotlivců. Přistěhovalec je primárně chápán jako člen skupiny, a má být proto zapojován do širšího občanského celku především prostřednictvím této skupiny. Cíl zajištění rovných individuálních práv a příležitostí v politických a socio-ekonomických institucích přijímající společnosti je sice také deklarován, v diskursu i praxi je však přebíjen důrazem na inkorporaci a uznání skupin: hledisko kultury a skupinových identit tak převažuje nad hlediskem struktury a individuální autonomie.

Nerovnováha mezi vahou skupinové kultury a vahou individuální autonomie se projevovala vzrůstající segregací přistěhovaleckých skupin a nedostatečnou socio-ekonomickou a občansko-politickou integrací jejich příslušníků. Západní země proto začaly postupně přenášet důraz z pólu skupinové diversity na pól individuální občanské integrace, a tím také zpět z kultury na strukturu – Švédsko již od 80. let, USA ve zprávě Komise Barbary Jordan z roku 1996 (II.1), Nizozemí přijetím nové vládní strategie v roce 1994, v níž byla „menšinová“ politika přejmenována na politiku „integrační“, a navazujícím zákonem o integraci z roku 1998, Británie strategií *Zajištěné hranice, bezpečné útočiště* z roku 2002 (IV.2). Podobně je zaměřena i strategie australské vlády Johna Howarda na léta 2003–2006 *Multikulturní Austrálie: spojení v různosti*, která navazuje na vládní strategii z roku 1999 *Nová agenda pro multikulturní Austrálii*. (V posledním případě se ovšem nejedná o žádný obrat, neboť Austrálie ve svém pojetí

multikulturalismu vždy explicitně definovala hranice, které stanovuje kulturní různosti definice australského občanského národa. Viz Joppke – Morawska 2003: 12; Kymlicka 1998; Kap. IV.2)

Nehledě na zvláštnosti té které země a odlišnosti v terminologii lze obecný směr všech zmíněných reforem či dokumentů charakterizovat slovy, jimiž Joppke a Morawska vykládají zmíněný nizozemský zákon z roku 1998, stanovující povinných 600 hodin občanské výchovy a jazykových kursů pro všechny přistěhovalce ze zemí mimo EU. Podle Joppkeho a Morawské se v tomto novém nasazení integrační politiky projevuje jiné pojetí multikulturalismu, než jaké se ustálilo ve vrcholné době diferencialistického obratu. Multikulturalismus „již není cílem, jehož by se mělo dosahovat prostřednictvím státní politiky, ale je sociálním faktem. Odstředivé síly tohoto multikulturalismu *de facto* nemají být dále živeny etatistickým a úředním multikulturalismem, ale naopak zadržovány dostředivým důrazem na to, co mají všichni občané společné (*civic commonalities*)“ (Joppke – Morawska 2003: 15).

Skupinová diverzita je respektována, ale přestává být veřejným dobrem o sobě a záměrným cílem veřejných politik. Stát ji podporuje jen nepřímě: antidiskriminačními politikami a důsledným dodržováním práv jednotlivců, k nimž patří také právo na svobodu náboženského vyznání, vyjadřování a sdružování a obecněji právo každého rozhodnout se svobodně, jaký životní způsob bude pěstovat a s kým. Tento respekt ke zvláštním kulturním a náboženským volbám jednotlivců však je doplňován záměrným posilováním jejich zapojení do právně-politické pospolitosti všech občanů, jejímž institucionálním výrazem je liberální národní stát, s ústavou založenou na universálních zásadách svobody, rovnosti a demokracie.

Multikulturalismus jako kritika falešného universalismu

V oscilaci západních politik 20. století mezi asimilacionismem a multikulturalismem se projevuje spor dvou protikladných konceptů rovnosti a emancipace. Na jedné straně stojí klasicky osvícenský koncept občanské individuální rovnosti, již člověk dosahuje tím, že odloží své předpolitické skupinové vazby (klanové, etnické, lokální, náboženské) a přijme hledisko nestranného rozumu, sdílené se všemi ostatními občany a vtělené do institucí, symbolů a diskursů jejich politického národa. Skupinové rysy života jednotlivců jsou buďto zcela opuštěny, a nebo vykázaný do jejich soukromí.

Tento typ rovnosti lze pojímat jako právo na asimilaci do národní kultury. Taková asimilace je pozitivně hodnocena jako emancipace jednotlivce:

skupinová příslušnost získaná narozením či připsaná sociálním okolím je nahrazena příslušností založenou na individuální volbě. Člověk se osvobozuje ze skupinových pout, která ho podrobovala hierarchické sociální struktuře, a aktivně vstupuje do obce svobodných a rovných osob. Z pasivního nositele jedné z mnoha partikulárních *tradice* se stává aktivním nositelem jediného universálního *rozumu*. Tato koncepce je vlastní nejen francouzskému republikanismu, ale také anglickému liberalismu, představovanému například Johnem Stuartem Millem. Obě doktríny sdílely společné universalistické východisko osvícenství – velké národy Evropy jako Britové či Francouzi byly považovány za nositele všelidského rozumu a pokroku. Asimilace Bretonců, Okcitánců, Skotů či Velšanů se měla rovnat jejich východu ze světa iracionálních kmenových předsudků do světa racionální svobodné volby.

Klíčovou roli v přechodu od asimilacionismu k multikulturalismu sehrála kritika falešného universalismu osvícenství (Young 1990: 165–170; Barša 1999a: 141–146). Osvícenství vycházelo z předpokladu, že veřejná či občanská identita je opřena o universální rozum – že v ní jednotlivec dosahuje stanoviska obecného lidství, které je nadřazeno stanovisku té či oné zvláštní skupiny. Toto obecné stanovisko mělo být vtěleno v občanské příslušnosti a veřejné kultuře, která měla mít neutrální vztah ke skupinovým rysům jednotlivců (etnickým, náboženským) vykázaným do soukromí. Kritika poukazovala na to, že universalita a neutralita veřejné identity občanského národa je pouze falešná, neboť ve skutečnosti odpovídá zvláštním rysům určité skupiny, která získala v dané společnosti kulturně hegemonní postavení – tedy takové postavení, které jí dovoluje definovat normy závazné pro ostatní. Tak například britská identita neměla neutrální vztah k identitě anglosaské, skotské, velšské a irské, ale byla naopak výrazem nadvlády anglosaské identity nad ostatními. Podobně ani americká národní identita neměla – navzdory úřední odluce náboženství od státu – neutrální vztah ke katolicismu a protestantismu, ale byla výrazem převahy protestantismu. Ani francouzská národní identita nebyla neutrální vůči křesťanství, islámu a židovství, neboť do sebe navzdory oficiálnímu přijetí sekularismu (*laïcité*) přejala řadu křesťanských prvků – úřední dny pracovního volna například odpovídají křesťanské tradici a katolickým svátkům a ignorují svátky židovské a muslimské.

Podobně jako nebyly veřejné kultury velkých západních národů neutrální ve vztahu k různým etnickým kulturám a náboženským vyznáním, nebyly neutrální ani ve vztahu k pohlaví, sexuální orientaci a k psychickým či fyzickým rysům. Duševní i tělesné rysy určité kategorie jednotlivců byly samozřejmým jádrem veřejné normy. Pod fasádou universality a nestrannosti

národních kultur se skrývala nadvláda partikulárních skupinových znaků. Pro příslušníky vylučovaných a diskriminovaných kategorií neznamenalo přijetí většinové kultury vstup do hájemství obecné lidské identity, ale jen potlačení rysů vlastní skupiny rysy jiné skupiny, která měla moc k tomu, aby je vyhlásila za atributy obecného lidství a normality.

Jestliže veřejná norma není nestranná, ale modelovaná podle soukromých rysů určité kategorie či skupiny, pak její přijetí příslušníky jiných kategorií a skupin není emancipací, ale jen stvrzením a internalizací jejich nerovnosti, a to i v případech, že mají povoleno své zvláštní skupinové rysy udržovat a pěstovat v soukromí. Je-li například žena brána ve veřejném prostoru vážně pouze tehdy, chová-li se v něm jako muž, platí za potvrzení své občanské rovnosti nejen popřením svého ženství, ale také uznáním, že mužství je z hlediska obecné lidské podstaty (údajně vtělené do občanské identity) inherentně nadřazené ženství. Musí-li si muslimka při vstupu do veřejného prostoru, v němž navzdory sekularizaci přežívá řada křesťanských symbolů, sundat muslimský šátek, přijímá tím implicitně nadřazenost křesťanství nad islámem, a tím také méněcennost své individuální existence v té míře, v jaké je její víra podstatným rysem této existence. Totéž platí o příslušníku etnické menšiny, který přijímá jazyk a zvyky etnické většiny, či o gayovi nebo lesbě, kteří se na veřejnosti chovají, jako by byli heterosexuální. Ve všech těchto případech uznávají nositelé menšinového rysu implicitně svůj podřadný status, a tím přijímají nerovné postavení vzhledem k nositelům většinových rysů.

Logickou odpovědí na toto zjištění z hlediska zastánců ideálu rovnosti je požadavek, aby jednotlivci byli přijati do občanského národa bez toho, že by museli nechávat v soukromí rysy, které je vážou ke zvláštním kategoriím či skupinovým kulturám. Tyto rysy naopak musejí být veřejně uznány jako rovné s těmi, které doposud definovaly obecnou normu. Odpovědí na falešný universalismus občanského národa je tedy kulturní pluralismus či multikulturalismus (Young 1990: 175–191; Laclau – Mouffe 1985: 166–167; Barša 1999a: 146–151).

Multikulturalismus: liberální a komunitaristický

Kritika falešného universalismu může probíhat dvojím způsobem. Můžeme buďto odmítnout samotný universalistický ideál a přijmout opačnou filosofickou pozici – partikularismus, nebo se snažit o dosažení pravého universalismu. První cestou se vydávají komunitarističtí obhájci multikulturalismu, druhou cestou se vydávají jeho obhájci liberální. Oproti právu na asimilaci do občanského národa zdůrazňují oba směry právo na udržení skupinové

diference. Podle liberálů přichází právo na diferenci doplnit právo na asimilaci, podle komunitaristů ho přichází nahradit. Tento rozdíl plyne z odlišné funkce, kterou právu na diferenci přisuzují dvě křídla multikulturalismu. Zatímco pro liberály je toto právo pouze prostředkem nastolení rovnosti lidí *jako příslušníků lidského druhu*, komunitaristé se jeho zajištěním ocitají přímo u svého cíle, jímž je nastolení rovnosti lidí *jako příslušníků zvláštních skupin*. Z jejich hlediska není národní společenství společenstvím individuálních občanů (jak tomu je v klasickém liberalismu či francouzském republikanismu), ale společenstvím mnoha společenství. Jednotlivci nepatří k občanskému národu bezprostředně, ale každý jen prostřednictvím své zvláštní komunity. Základní jednotkou emancipace již není lidská osoba, nýbrž skupina. Emancipace znamená dosažení stavu, kdy vedle sebe ve veřejném prostoru daného státu koexistují ve vzájemné rovnosti různé – do sebe uzavřené – komunity.

V protikladu k této komunitaristické variantě multikulturalismu považují jeho liberální obhájci za alfu a omegu své vize stále universální rovnost jednotlivců, a požadavek veřejného uznání skupinových kultur přijímají jen podmíněně – jako prostředek k dosažení tohoto účelu, nikoliv jako účel o sobě. Filosoficky vzato pak na rozdíl od komunitaristů neopouštějí universalismus jménem partikularismu, ale snaží se ho reformulovat tak, aby přestal být ideologickým nástrojem panství hegemonní skupiny. Žádná partikulární skupina – ani národní většina prohlašující se za občanský národ – si nemůže nárokovat status vtělení universálního lidství. A pokud tak činí, dopouští se pravého opaku: vnucuje své partikulární rysy ostatním a místo jednoty občanského tělesa podněcuje jeho rozkol. Universalita nikdy nemůže být „pozitivně“ dána v bytí jedné skupiny a jedné perspektivy, ale zůstává vždy pouze otevřeným horizontem dialogu různých skupin a různých perspektiv. Universalita občanského národa nespočívá v jeho homogenizaci (jak se domnívají francouzští republikáni), nýbrž naopak v jeho vnitřní diferenciaci – v jeho schopnosti zahrnout do sebe skupinovou různost. Tento pluralistický universalismus představuje alternativu jak k falešnému universalismu klasického osvícenství, tak k partikularismu jeho komunitaristických kritiků (Walzer 1992; Barša 2001: 65–69).

Svým poukazem k rovné důstojnosti příslušníků doposud vylučovaných či diskriminovaných kategorií a menšin, „slabých a ponížených“, byl multikulturalismus od počátku terčem kritiky pravicových a konzervativních obhájců mocných – v Americe tedy angloprotestantských bílých a heterosexuálních mužů (Sowell 1981; Murray 1984; Bloom 1987; D'Souza 1991). Z obavy před fragmentací amerického občanského národa do uzavřených skupin odmítli však multikulturalismus také někteří liberálové (Schlesinger

1992, 1994). Jiní liberálové však podobnou kritiku segregacionismu a partikularismu rozvíjeli zevnitř multikulturalismu (Hughes 1993; Takaki 1993, 1994; Ravitch 1994; Gates 1994a, 1994b; Barša 1999a, 1999b).

Jedním ze způsobů, jak porozumět současné kritice multikulturalismu i obratu v integračních politikách, je pochopit je jako vyústění sporu komunitaristického a liberálního křídla multikulturalismu samého. V prvním pojetí je multikulturalismus zdůvodněn partikularisticky a vede k segregaci jednotlivců podél skupinových hranic, v druhém pojetí je zdůvodněn universalisticky a jeho smyslem je integrace jednotlivců i s jejich zvláštními rysy do širšího celku občanského národa (Barša 1999a: 11–19, 65–94; Barša 1999b: 87–89, 154–160). Tam, kde komunitaristé esencalizují skupiny jako v sobě založené entity, liberálové zdůrazňují jejich sociálně konstruovanou a vztahovou povahu – to, že identita jedné skupiny je vždy funkcí jejich vztahů k jiným skupinám. Chápou-li komunitaristé skupinovou příslušnost jako osudovou a výlučnou, liberálové zdůrazňují mnohost různých „my“, k nimž může jednotlivec patřit na základě svobodné volby. Komunitaristé představují identitu jako homogenní, statickou a objektivní realitu, která zvnějšku definuje bytí jednotlivců. Liberálové ji naopak považují za efekt opakovaných aktů individuální identifikace, a tedy za něco proměnlivého a interaktivního. V americkém kontextu první přístup esencializuje a zvyšlučňuje příslušnost k pěti americkým ras – Evropané, Afričané, Asiaté, domorodci (*Indigenous*) a Hispánci (či *Latinos*), které byly v rámci boje proti rasové diskriminaci úředně uznány v průběhu 70. let. Druhý přístup zdůrazňuje rostoucí množství „multietnických Američanů“, jejichž původ odkazuje ke dvěma či více rasám (Njeri 1994).

Vyhrocování sporu a stále větší veřejné ztotožňování multikulturalismu s jeho komunitaristickým křídlem vede zhruba od poloviny 90. let k tomu, že někteří zastánci liberálního křídla začínají svou pozici formulovat jako kritiku multikulturalismu samého (West 1993; Hollinger 1995; Gitlin 1995; Brubaker – Cooper 2000; Brubaker 2001). Poukazují na to, že původně universalistický ethos multikulturalismu byl nahrazen partikularistickým uzavíráním lidí do mýtů výlučnosti jejich skupiny a že místo posilování slabých a zahrnování vyloučených se politika skupinové difference stala nástrojem zvětšování moci, bohatství a statusu elit etnických či rasových menšin – tedy dobře integrovaných a privilegovaných vrstev, které jsou z ekonomického i kulturního hlediska součástí amerického mainstreamu, a nepotřebují tedy žádnou afirmativní akci ve svůj prospěch, ani žádné uznání zvláštní kulturní identity (Wilson 1994, 1997; Joppke 1999: 178–185).

Multikulturalismus původně ukazoval cestu ven z úzce nacionalistické definice americké identity, která předem vylučovala skupiny, jež neod-

povídaly anglokonformnímu ideálu, a nebo jim slibovala přijetí jen pod podmínkou úplné asimilace. Časem se však z nástroje zahrnutí a integrace příslušníků diskriminovaných skupin do občanského celku stal spíše nástrojem jejich vydělování a esencionalizace jako existujících „o sobě“, „vedle sebe“ a „proti“ občanskému národu všech Američanů. Původní impuls kritiky většinového nacionalismu, ztotožňujícího americkou kulturu jako takovou s kulturou zvláštní hegemonní skupiny (bílých protestantských anglosaských a heterosexuálních mužů), degeneroval sám do podpory mnoha „sub-nacionalismů“. Ty se vymezují proti vazbám propojujícím všechny Američany bez ohledu na jejich pohlaví, sexuální orientaci, etnicitu či rasu do jednoho občanského národa definovaného všelidskými hodnotami. Nejviditelnějším příkladem takové degenerace multikulturalismu je černošský nacionalismus a afrocentrismus (Carmichael – Hamilton 1967; Asante 1988, 1994a, 1994b).

Obdobná kritika multikulturalismu z liberálních a universalistických (nikoliv konzervativních a partikularistických) pozic se v reakci na sociální vyloučení přistěhovalců a islámský fundamentalismus ozývá v Evropě (Sartori [2000] 2005; IV.2) a s ohledem na problém integrace Romů také v České republice (Hirt 2005, Křištof 2004). Proti politice skupinových identit staví tento kritický proud politiku individuální integrace, proti etnické soudržnosti soudržnost občanskou.

Hledání třetí cesty

V naznačeném obratu se ovšem nejedná o prostý návrat k „asimilacionismu“, i když mnozí z představitelů tohoto proudu rehabilitují koncept „asimilace“ jako užitečný analytický i normativní nástroj (Brubaker 2001; Joppke – Morawska 2003). Rogers Brubaker obhájí tento koncept třemi hlavními argumenty. Především zdůrazňuje, že asimilace etymologicky vzato neznamená „zestejnění“, nýbrž „připodobnění“, a že žádná sociální interakce není možná bez jisté míry takového vzájemného připodobnění či přiblížení aktérů, což nikterak neznamená, že by se jejich bytí muselo stát totožným ve všech aspektech (Brubaker 2001: 534).

Připomíná také, že „asimilace“ spojovaná s asimilacionismem evokovala podrobení slabého silným – menšiny většinovým národem a jeho státem. Výraz „asimilační politika“ pak implikoval násilí, donucení či útlak. Oproti tomuto „tranzitivnímu“ použití (předpokládajícímu stát jako „subjekt“ působící na lidskou skupinu jako na „předmět“) však lze pojem asimilace použít i „netranzitivně“, tedy jako označení dobrovolné proměny příslušníků menšin samotných. Sociálně-vědná literatura multikulturního období zcela

vynechávala možnost úplné asimilace imigrantů – zcela asimilovaní imigranti nebyli předmětem výzkumu, a tím pádem byli i vypuštěni z výsledného popisu reality: „Tím, že se zaměřovala na etnická společenství, etnický ohraničená místa či etnické organizace a nikoliv na osoby či širší sociální procesy, nezachytila tato literatura ty, kteří z těchto etnický ohraničených míst odešli“ (Brubaker 2001: 539).

Nakonec Brubaker zdůrazňuje, že místo celostné a kompletní asimilace předpokládané asimilacionisty minulosti rozlišují současní liberální kritici multikulturalismu různé roviny asimilace odpovídající různým dimenzím a sférám sociálního života. Přistěhovalci se přizpůsobují určitým typům chování v určitých sociálních sférách a potvrzují svou odlišnost v jiných (Brubaker 2001: 541). Obvykle se v tomto kontextu odlišují sféry socio-ekonomická, kulturní a politicko-právní (Barša 1999a: 231–246), ale podle úhlu pohledu a předmětu zájmu lze rozlišovat i různé další sféry. Asimilace – tj. připodobnění mainstreamu – v jedné z nich s sebou může, ale nemusí nést asimilaci v ostatních. V centru pozornosti liberálních kritiků multikulturalismu je otázka vazby mezi kulturní a socio-ekonomickou asimilací – tedy otázka, do jaké míry udržování určité kultury nebo jejích aspektů může zabraňovat integraci („asimilaci“) do socio-ekonomické sféry. Typickým příkladem je předmoderní životní způsob původních obyvatel severní Ameriky či Austrálie, jehož zachování s sebou nutně nese segregaci od většinové společnosti. Na možný vylučující vztah mezi uchováním kultury a integrací upozornili s ohledem na české Romy liberální obhájci i kritikové multikulturalismu (Barša 1999a: 288–289; Jakoubek 2004: 273–288).

Analytické odlišování asimilace (či integrace) v různých sférách každodenní interakce umožňuje pracovat diferencovaně také na normativní rovině. Přestože původní impuls multikulturalismu vzešel z kritiky segregace a z projektu zahrnutí vyloučených do širší společnosti, záhy se v pojetí mnohých svých zastánců stal dogmatickou doktrínou, která apriorně pozitivně hodnotí udržování oddělené etnické (či jiné skupinové) soudržnosti a apriorně negativně hodnotí každé její oslabování či rozpouštění v širší identitě. Pokud pak je tento bezpodmínečně kladný vztah k oddělené skupinové identitě generalizován na všechny sociální dimenze či sféry, převrací se multikulturalismus v otevřenou podporu segregace a nacionalismu dané skupiny. Proti tomuto sklonu zdůrazňují mnozí liberální obhájci i kritikové multikulturalismu nutnost posuzovat žádoucnost přizpůsobení v různých sférách zvlášť, což nebrání zachycování korelací či kauzálních vazeb mezi nimi.

Existuje například liberální shoda o žádoucnosti socio-ekonomické asimilace sociálně vyloučených skupin (ve smyslu plného zapojení do ekonomické sféry), ale to, zda taková asimilace vyžaduje i asimilaci kulturní

a v jaké míře, musí být stanoveno s přihlédnutím k empirickým okolnostem situace – především k míře slučitelnosti či neslučitelnosti menšinové kultury s požadavky postindustriální společnosti. Etnická rezidenční segmentace a profesionální specializace jsou z hlediska liberálních norem přijatelné v situaci, kdy zajišťují alespoň průměrný životní standard a nebrání jednotlivcům z daných skupin v participaci na dalších sociálních sférách většinové společnosti. To pravděpodobně platí například pro vietnamské přistěhovalce v ČR. Fenomény ekonomické specializace jsou však nežádoucí v opačném případě – tj. tehdy, když s sebou ekonomická nika určité skupiny nese výrazně podprůměrný status a životní standard. To je případ řady těch, které česká většina identifikuje jako Romy. Je-li s jejich socio-ekonomickou pozicí spjata specifická „kultura chudoby“, jak tvrdí čeští kritikové multikulturalismu, pak skutečně potírání jejich vyloučení nemůže jít ruku v ruce s uznáním této kultury, ale naopak s jejím překonáním (Jakoubek 2004: 291–296). V jiných situacích však naopak předpokladem integrace paradoxně může být právě udržení odlišné etnické kultury: Brubaker například zmiňuje americký sociologický výzkum, který zjistil, „že socio-ekonomický úspěch přistěhovačů druhé generace žijících v převážně menšinových čtvrtích může záviset na jejich odolnosti vůči asimilaci do obklopující adolescentní kultury s jejím odbojným vztahem k mainstreamové kultuře“ (Brubaker 2001: 541).

Není nic špatného na skupinové diferenci o sobě – občanská společnost liberálního státu je kulturně-pluralitním prostorem a návrat k asimilacionismu přelomu 19. a 20. století si mohou přát jen nacionalisté a xenofobové. Skupinová diference by měla být potírána pouze tam, kde je nutně spjata se sociálním vyloučením a nerovností. Všude jinde by ji měl liberální stát tolerovat, pokud ovšem skupiny neporušují základní práva svých příslušníků. Takový respekt ke kulturní pluralitě je slučitelný s asimilací všech občanů do liberální politické kultury.

Jinak řečeno: návrat „asimilace“ v liberální kritice multikulturalismu nemusí nutně znamenat návrat asimilacionismu v jeho původním, celostním pojetí. Je přece možné tolerovat a dokonce oceňovat kulturní různorodost občanské společnosti, a přesto na politické rovině klást důraz na nezbytnost pevné vazby ke státnímu národu a jeho zakládajícím hodnotám a institucím. Taková pozice míří za protiklad multikulturalismu a asimilacionismu: na jedné straně respektuje kulturní pluralitu, aniž by esencionalizovala a segregovala skupiny, na druhé straně hlásá společenskou integraci jednotlivců, aniž by jim vnucovala jediný životní způsob.

II.

NOVÝ A STARÝ SVĚT

1. USA

Universalistický potenciál Spojených států amerických zachytil první americký prezident George Washington, když psal o zemi, jež může poskytnout azyl utíkaným a potřebným lidem tohoto světa.⁴ Americký národní básník Walt Whitman jej ve slavné předmluvě ke „Stéblům trav“ z roku 1855 vtělil do výrazu „národ národů“. Podobně mluvil Franklin D. Roosevelt roku 1938: „Zapamatujte si, zapamatujte si provždy, že my všichni, vy i já, jsme potomky přistěhovalců a revolucionářů.“ (cit. v Huntington 2004: 38) Tak viděl Ameriku i John F. Kennedy, když dal své knize z roku 1958 titul „Národ přistěhovalců“ (A Nation of Immigrants). Tyto a další příklady jsou často uváděny pro ilustraci otevřenosti a inkusivnosti americké identity (např. Joppke 1999: 23).

Toto sebepojetí Ameriky však od počátku americké historie zápasilo se sebepojetím uzavřeným a exklusivním. Otevřenost byla mnohdy oslavována s pohledem do idealizované minulosti, nikoliv vzhledem k přítomnosti: „Američané mají sklon pohlížet na předchozí vlny migrace růžovými brýlemi, a zároveň vyjadřovat pochyby o schopnosti absorbovat současné a budoucí přistěhovalce.“ (Martin, S. 2003: 132) Podle Samuela Huntingtona, nejvlivnějšího současného hlasatele těchto pochyb, nepojímali Američané po větší část své historie svou zemi jako společnost přistěhovalců a neměli o přistěhovalcích kladné mínění (Huntington, 2004: 38). V protikladu k obrazu „národa přistěhovalců“ – a tedy i v protikladu k vymezení americké národní identity v I.2 – Huntington jasně odděluje kategorii „přistěhovalce“ od kategorie „osadník“. Američané podle něj nejsou národem přistěhovalců, nýbrž národem osadníků. „Dříve než přistěhovalci přišli do Ameriky, osadníci museli Ameriku založit.“ (Huntington 2004: 40) Samé slovo „imigrant“ podle něj pochází teprve z období války za nezávislost a naznačuje, že při-

⁴ Dopis George Washingtona Lukrécii Wilhelmině van Mercken z 30. března 1783. Citováno v „George Washington on the Amstel. Fourth of July 2000. Remarks by Ambassador Cynthia P. Schneider, Ambassador's Residence, The Hague, July 3, 2000 (<http://www.usemb.nl/070300.htm>).

stěhovalecké vlny 19. a 20. století přiváděly nově příchozí do společnosti, která již byla kulturně i politicky vytvořena v 17. a 18. století. Povinností novousedlíků bylo asimilovat se do kultury starousedlíků.⁵

Americká národní identita byla až do 30. let 20. století omezována a hierarchizována etnickým exkluzivismem Anglosasů. Teprve v 60. letech byla zlomena rasová nadřazenost bělochů. Obraz Ameriky jako národa přistěhovačů začal převládat až od 60. let minulého století, kdy se po předchozích pádech etnického a rasového vymezení národní identity začalo otřásat i její vymezení kulturní. Tehdy vstoupil na scénu liberální multikulturalismus, podle nějž je americká identita vymezena pouze universalistickým politickým krédem svobody a demokracie. Toto krédo je vtěleno v ústavě a základních amerických institucích, které mají představovat proceduralistický rámec soužití jednotlivců a různých subkultur, ať již starousedlých nebo se usazujících. Huntingtonova kniha je intelektuálním výrazem zpětného nárazu „nativismu“, který záporně reaguje na toto vychýlení kyvadla k universalistickému a inkusivnímu pólu americké identity.

Slovem „nativismus“ se označují americká protipřistěhovalecká hnutí. Termín se váže na tradovanou historickou příhodu, kdy měl údajně generál George Washington ve chvíli vrcholící války za nezávislost nařídit, aby v předních hlídkách sloužili pouze „rodilí (*native*) Američané“. Nativistická hnutí jsou zaměřena proti vnějším skupinám, jejichž odlišnosti údajně ohrožují domácí většinu. Tyto odlišnosti mohou být definovány ideologicky (např. francouzští jakobíni na konci 18. století či anarchisté v prvních desetiletích 20. století), nábožensky (např. irští katolíci v polovině 19. století), rasově (např. Číňané v 80. letech 19. století), etnicky (např. Jiho- a Východoevropané ve 20. letech minulého století) a národně (např. Němci za 1. světové války, Japonci za 2. světové války). Za nejvýznamnější současnou nativistickou organizaci je považována Federace pro americkou imigrační reformu (*Federation for American Immigration Reform* – FAIR), založená v roce 1979 (Castro 2004: 19, 22).

Po zkušenosti s nacismem a po ideologických vítězstvích hnutí za občanská práva černochů v 60. letech musel nativismus opustit rasový a etnický esencionalismus – tedy přesvědčení, že povaha lidí, a tím i možnost či nemožnost jejich „absorpce“ americkým národem, je předurčena biologicky a pokrevně (Castro 2004: 20). Neonativismus Huntingtonova typu již proti

⁵ S odkazem na empirická data Huntington tvrdí, že v roce 1990 tvořili potomci osadníků a černých otroků, kteří žili v zemi v roce 1790, 49 % obyvatel USA a 51 % populace lze připsat přistěhovalectví po roce 1790. Podle něho tak ke konci 20. století byla Amerika napůl produktem původních osadníků a napůl přistěhovačů (Huntington 2004: 45).

přistěhovalectví neargumentuje poukazem k odlišnosti rasové či etnické, ale k odlišnosti kulturní – angloprotestantskou kulturu Američanů ohrožuje kultura katolických Hispánců. Rozdílný názor na „osadnický“ či „přistěhovalecký“ charakter Ameriky je základním východiskem sporu mezi nacionalistickým a liberálním sebepojetím Ameriky. Zatímco liberální postoj odvozuje národní identitu z přistěhování a přijetí politického kréda svobody a demokracie, nativismus ji odvozuje ze zvláštní kultury prvních generací osadníků. Anatol Lieven v této souvislosti mluví o „dvou duších amerického nacionalismu“. Proti americké „tezi“, definující národ universalistickými principy ústavy, stojí americká „antiteze“, definující národ partikulární etnonáboženskou – angloprotestantskou – kulturou (Lieven 2004: 4–5).

Vývoj americké přistěhovalecké politiky můžeme pojmout jako kyvadlový pohyb mezi universalistickou tezí a partikularistickou antitezí, a tedy mezi propřistěhovaleckým liberalismem a protipřistěhovaleckým nativismem. Naše schematická typologie národních identit ve II.2 redukovala Ameriku na universalistickou tezi, neboť zachycovala situaci od poloviny 60. let do poloviny 90. let minulého století, kdy měla tato teze převahu. Zohlednění nativismu relativizuje příkrý rozdíl mezi národní identitou USA na straně jedné a národní identitou etnických národů jako Izrael a Německo na straně druhé. Z opačné strany se tento rozdíl relativizuje redefinicí německého národa jako občanského (od konce 90. let) či rozvojem „postsionismu“ v Izraeli (Nimni 2003). Podíváme-li se na všechny liberální národní státy současnosti, můžeme v nich zahlédnout obdoby amerického napětí mezi liberalismem a nativismem. Podobně jako v Americe, také v Izraeli, Německu či Česku je pole sporů o národní identitu vymezeno protikladem mezi liberálními *posmnacionalisty* a neliberálními *ultranacionalisty* (viz Namisto závěru).

Krajní polohy amerického kyvadla však nesmíme chápat jako neměnné. S plynutím času se totiž posouvalo i samotné ukotvení kyvadla. Jako prošla celá americká společnost trnitou cestou od otevřeného rasismu k zásadě rasové a etnické nediskriminace, prošla si touto cestou i přistěhovalecká politika. Ustanovení přistěhovaleckých zákonů, která otevřeně odkazovala k rase, barvě pleti či etnicitě potenciálních přistěhovačů, byla s konečnou platností zrušena přistěhovaleckým zákonem z roku 1952, přijatým na vrcholu studenoválečné éry. Jak jsme upozornili výše, ani současní nativisté jako Huntington nenavrhují zavést rasová či etnická kritéria selekce a spokojují se s návratem ke kulturnímu asimilacionismu.

Vztah k přistěhovačům však není dán pouze poměrnou vahou jedné nebo druhé strany americké identity, ale také vahou specifitějších přístupů k přistěhovalectví, rozvinutých ještě před vytvořením USA. S poukazem ke

knize Lawrence H. Fuchse *Americký kaleidoskop* (1990) rozlišuje Susan Martin tři takové přístupy: pensylvánský, massachusettský a virginský. Pensylvánský model byl založen na hledání přistěhovalců, kteří se nezávisle na svém náboženském přesvědčení mohli stát dobrými občany. Massachusettský model byl naproti tomu založen na přijímání těch, kteří byli stejné víry. Virginský model byl založen na potřebě levných pracovních sil, která plynula z plantážnického hospodaření: pracovníci – ať již jimi byli původně otroci nebo později přistěhovalci – neměli být přijati za plnoprávné členy společnosti. Po 2. světové válce celkově převážil pensylvánský, liberální model, ale další dva úplně nezmizely. Virginský model se kupříkladu stal východiskem politiky dočasné pracovní migrace, např. v zemědělství (tzv. *Bracero Program* – viz dále) či opatření podporujícího imigraci odborníků IT (Martin, S. 2003: 133–135).

Uvedené tři modely odkrývají další dimenzi postojů k přistěhovalectví – dělicí čára neleží jen mezi těmi, kteří chtějí otevřít brány přistěhovalcům, a těmi, kteří je chtějí zavřít, ale také mezi těmi, kteří jsou ochotni přistěhovalce přijmout za plnoprávné občany, a těmi, kteří v nich vidí jen nezbytnou pracovní sílu a počítají buďto s jejich návratem, nebo s jejich permanentně nižším statutem. První dimenze vztahu k přistěhovalectví se týká imigračních politik v úzkém smyslu, druhá integračních politik.

Prostřednictvím spojení těchto dvou dimenzí můžeme podle Susan Martin vymezit čtyři základní názorové skupiny, které se sváří o podobu americké přistěhovalcké politiky. První skupinu tvoří *obhájci přistěhovalectví*, kteří prosazují velkorysou imigrační politiku a plně začlenění přistěhovalců do společnosti. Tato skupina rozšířila pensylvánský model na všechny přistěhovalce, včetně neevropských. Druhou skupinu představují *zastánci svobodného trhu*. Ti jsou pro velkorysou imigrační politiku, volají ale po omezení sociálních práv přistěhovalců. Jejich představám odpovídá nejvíce dočasná pracovní migrace. Ačkoli nehorují pro nelegální migraci, jsou přesvědčeni, že podnikatelská sféra by neměla být v najímání pracovních sil ničím omezována – rozdíl mezi legální a nelegální imigrací se z tohoto hlediska zamlžuje. Třetí skupinu tvoří *hlasatelé omezení přistěhovalectví*, kteří volají i po omezení práv případných přistěhovalců. Nahlíží na ně jako na problém a ohrožení bílé a anglosaské národní kultury. Čtvrtá skupina je tvořena *hlasateli integrace*, kteří upřednostňují trvalé přistěhovalectví před různými formami dočasného pobytu. Pro zlepšení integrace navrhuji řadu opatření, včetně omezení imigrace. Kontinuita i výkyvy americké přistěhovalcké politiky jsou vysvětlitelné z proměnlivých koalic, do nichž v průběhu politického procesu vstupují tyto čtyři skupiny (Martin, S. 2003: 135–138). Typologii Susan Martin můžeme zachytit následujícím schématem.

Schéma 5: Čtyři postoje k přistěhovalectví

postoj k integraci		postoj k imigraci	
		kladný	záporný
	<i>permanentní integrace rovná práva přistěhovalců</i>	liberalismus (postnacionalismus)	liberální nacionalismus
	<i>dočasná integrace omezená práva přistěhovalců</i>	ekonomický neoliberalismus	nativismus (ultranacionalismus)

Abychom zvýšili použitelnost této typologie pro orientaci v přistěhovaleckých politikách i jiných západních států, odchylujeme se v označení čtyřech pozic od terminologie Susan Martin. Jak jsme naznačili výše, jsme přesvědčeni, že siločáry sporu na diagonále mezi liberálním postnacionalismem a neliberálním ultranacionalismem ovlivňují současné spory o přistěhovalecké (a jiné) politiky nejen v USA, ale také v mnoha dalších liberálně-demokratických národních státech, ať již jsou evropské jako Británie, Francie či Česko nebo neevropské jako Izrael či Austrálie.

Imigrační politiky

I když spor liberálních a nativistických názorů na přistěhovalectví existoval od vzniku USA, pro tvorbu federálních politik začal mít význam až v poslední třetině 19. století, kdy skončilo období neřízené imigrace a stát začal přistěhovalecké toky regulovat. Podle Rogera Danielse, jehož dělení se přidržíme, lze historii imigračních politik rozdělit do pěti období: (1) období vysokého přistěhovalectví a začínající restriktce (1882–1924), (2) období nízkého a klesajícího přistěhovalectví a tuhé restriktce (1924–1943), (3) období nízkého, ale rostoucího přistěhovalectví a postupného uvolňování restrikcí (1965–1980), (4) období vysokého a rostoucího přistěhovalectví a relativně nízké restriktce (1965–1980) a (5) období vysokého a rostoucího přistěhovalectví a rostoucí, ale neúčinné restriktce (od 1980 do současnosti). Rok 1882 lze považovat za počátek historie imigračních politik ze dvou důvodů. V tomto roce byl přijat zákon, který vyčleňoval z možnosti přistěhovalectví konkrétní skupinu potenciálních přistěhovalců podle země původu a zároveň byl vytvořen základ funkční imigrační byrokracie.

Tabulka 1: Počet přistěhovalců do USA podle dekád 1881–2000

Desetiletí	Počet imigrantů
1881–1890	5 246 613
1891–1900	3 687 564
1901–1910	8 795 386
1911–1920	5 735 811
1921–1930	4 107 209
1931–1940	528 431
1941–1950	1 035 039
1951–1960	2 515 479
1961–1970	3 321 677
1971–1980	4 493 314
1981–1990	7 338 062
1991–2000	9 095 417
Celkem	55 900 002

Zdroj: Yearbook on Immigration Statistics: 2004

(<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>)

Tabulka 2: Počet přistěhovalců do USA v letech 2000–2004

Rok	Počet imigrantů
2000	849 807
2001	1 064 318
2002	1 063 732
2003	705 827
2004	946 142
Celkem	4 629 826

Zdroj: Yearbook on Immigration Statistics: 2004

(<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>)

(1) Období vysokého přistěhovalectví a začínající restriktce (1882–1924)

První období přistěhovalecké politiky je ohraničeno dvěma zákony, zákonem o vyloučení Číňanů (*Chinese Exclusion Act*) z roku 1882 a imigračním zákonem (*Immigration Act*) z roku 1924.⁶ Snahy o omezení přistěhování tuláků a trestanců sice sahají do koloniální éry, neexistovalo ale žádné účinné vynucení tohoto zákazu. Ani zákon z roku 1875, který zakazoval

⁶ Zde a v dalším textu vypouštíme z amerických a britských názvů v závorkách letopočet, pokud je uveden v českém textu.

přistěhování prostitutek a zločinců, nevytvořil funkční imigrační byrokracii. Zákon z roku 1882 zakázal vstup všem Číňanům na půdu USA a těm, kteří tam již byli, zabráňoval v naturalizaci. Byl projevem obav amerických dělníků o práci a vtělením rasismu zaměřeného proti přistěhovalcům z Asie, sdíleného většinou tehdejších Američanů.⁷ Zároveň se stal bodem obratu v americké imigrační politice: byl osou, kolem níž se začala „zlatá brána“ Ameriky postupně uzavírat (Daniels 2001: 8). V roce 1889 potvrdil Nejvyšší soud ústavnost vyloučení Číňanů na základě teze, že Číňané jsou lidé jiné rasy, které není možno asimilovat a kteří „zůstávají cizinci v této zemi, žijí odloučeně sami mezi sebou a udržují zvyky a obyčeje své původní země.“ Jestliže by tato „orientální invaze“ nebyla omezena, stala by se „hrozbou naší civilizace“ (cit. v Huntington 2004: 56).

Dalším restriktivním krokem bylo vyloučení přistěhovalců, kteří by se „mohli stát přítěží pro veřejnost“. Roku 1885 byl přijat první ze zákonů, jimiž byla až na výjimky zakázána „smluvní práce“, tj. dočasná pracovní migrace. Roku 1891 ustavil Kongres imigrační úřad a deset let po přijetí zákona z roku 1882 – 2. ledna 1892 – byla otevřena nová imigrační stanice v newyorském přístavu na Ellis Island. Navzdory nativistickému volání po restrikci byly až do 1. světové války z „bílé imigrace“ vyloučeny jen úzce definované kategorie žadatelů.⁸ Do USA se do 1. světové války vystěhovalo také asi 400 000 Čechů (Fassmann – Münz 1995: 21; Vaculík 2002: 10; viz také část V.1).

Jako odpověď na volání nativistů po restrikci ustavil Americký kongres roku 1907 první z řady imigračních komisí. Podle svého předsedy – republikánského senátora Williama P. Dillinghama – byla nazývána Dillinghamovou komisí. Komise zveřejnila výsledky své práce roku 1911 a navrhla, aby americká přistěhovalecká politika byla založena na dvou výchozích principech: na zavedení početního omezení doposud neomezeného přistěhovalectví z Evropy a na zvýhodnění imigrace ze severozápadní Evropy, tj. z britských ostrovů, Německa a Skandinávie. Druhé doporučení se opíralo

⁷ Stavba železnic započatá po občanské válce vedla k imigraci značného počtu čínských dělníků. Čínské dělníky údajně následoval značný počet čínských prostitutek. K přijetí zákona z roku 1882 vedly „lidové“ tlaky z Kalifornie i jiných částí USA. Zákon původně pozastavoval imigraci Číňanů na deset let, později se ale zákaz stal trvalým.

⁸ V roce 1891 obsahovaly seznamy nežádoucích imigrantů mentálně nemocné, osoby trpící nakažlivými nemocemi, lidi zcela nemajetné, trestance a polygamisty. V roce 1917 byl pak zaveden – přes opakované prezidentské veto – požadavek gramotnosti (nikoli ale požadavek znalosti angličtiny) pro osoby starší šestnácti let. Restrikce se ale stále dotýkala jen malého počtu osob. Například v roce 1920–21 bylo z 800 000 přistěhovalců pouze 1,5 % odmítnuto, z toho 1 450 pro negramotnost (Daniels 2001: 15).

o představu etnické nadřazenosti Anglosasů a Germánů nad Slovy, Italy, Židy a Iry.

Příznivá doba pro myšlenky hlášané komisí nastala až v době po skončení 1. světové války – v éře nezaměstnanosti a strachu z mas chudých Evropanů a levicových radikálů (tzv. *red scare*). Roku 1921 schválil Kongres dočasné omezení migrace a roku 1924 pak nový imigrační zákon (*Immigration Act*), který stanovil celkovou roční kvótu na 150 000 imigrantů. Zákon zavedl systém kvót pro přistěhovače z jednotlivých zemí (*national origins quota system*), který měl za cíl zachovat a reprodukovat existující etnickou a rasovou skladbu obyvatelstva USA.⁹ Důsledkem bylo, že až 82 % míst bylo přiděleno severo- a západoevropským zemím a jen 16 % přichozím z jižní a východní Evropy. Tím nastal zásadní obrat v původu přistěhovačů. Zatímco v období krátce před 1. světovou válkou výrazně převažovala imigrace ze zemí střední a východní Evropy, včetně Rakousko-Uherska, po roce 1924 se podíl přistěhovačů ze zemí západní Evropy a střední a východní Evropy vyrovnal (Bade 2004: 246). To mělo mimo jiné i výrazné dopady na vystěhovalectví z českých zemí. Celému Československu byla přidělena kvóta 3073 osob ročně, což způsobilo přesměrování zámořských emigračních toků do Kanady a jižní Ameriky. Systém omezení podle země původu zůstal v zásadě zachován až do roku 1965.

(2) Období nízkého a klesajícího přistěhovalectví a tuhé restriktce (1924–1943) a (3) období nízkého, ale rostoucího přistěhovalectví a postupného uvolňování restriktcí (1943–1965)

Zákon z roku 1924 sice omezil přistěhovalectví, nedosáhl však plně svého cíle. Mnohem silnější, než kdokoli předpokládal, se v prvních letech po jeho přijetí ukázal být proud přistěhovačů, kteří nebyli omezeni stanovenou kvótou – těch, kteří přicházeli z dalších zemí Nového světa, a těch, kteří přicházeli na základě rodinných svazků. Tato imigrace dosahovala až 50 % celkového počtu nově přichozích. Imigraci srazila teprve velká hospodářská krize 30. let. V období mezi 1. červencem 1931 a 30. červnem 1935 emigrace z USA dokonce převyšovala imigraci (Daniels 2001: 25).

Positivní obrat v americké imigrační politice přinesla poněkud paradoxně 2. světová válka: otázky hierarchie etnik a ras byly vytlačeny otázkami ideologie a mezinárodní politiky. Již za 2. světové války vznikaly základy

⁹ Tato skladba byla určena na základě studie provedené „Americkým výborem učených společností“ a podle pokynů Kongresu. Podle Rogera Danielse měl ale výsledek „blíže k mysticismu než k sociální vědě“ (Daniels 2001: 23).

pozdější uprchlické politiky jako relativně samostatné součásti imigrační politiky. Nová azylová politika byla uzákoněna poprvé v roce 1948 zákonem o přemístěných osobách (*Displaced Persons Act*). Po dobu účinnosti tohoto zákona v letech 1948–1952 přišlo do USA asi 400 000 uprchlíků. Většina z nich ovšem nepocházela z řad obětí fašismu, ale paradoxně spíše ze zemí, které z moci Třetí říše profitovaly. Pro srovnání lze uvést, že podle Leonarda Dinnersteina přišlo mezi koncem 2. světové války v Evropě v květnu 1945 a koncem roku 1952 jen asi 140 000 Židů (Daniels 2001: 35). 2. světová válka a poválečné období měly za následek nedostatek pracovních sil a vedly k posílení jiného fenoménu – náboru dočasné pracovní síly, především Mexičanů. Tzv. *Bracero Program*, který začal roku 1943 a byl ukončen roku 1964, přivedl do země statisíce Mexičanů a pracovníků z dalších jihoamerických zemí.¹⁰

2. světová válka přinesla rychlé zrušení všech imigračních předpisů, které omezovaly přistěhovalectví na etnickém a rasovém základě. Prvním krokem bylo roku 1943 zrušení všech zákonů, které omezovaly imigraci Číňanů, což bylo původně chápáno jako gesto dobré vůle vůči spojenci ve válce. Zákon ale brzy následovaly další, které umožňovaly příchod a naturalizaci i jiných (dříve vyloučených) asijských skupin: Filipínců a Indů. Definitivní tečku za rasově diskriminujícím přístupem k přistěhovalectví udělal nový imigrační zákon (*Immigration and Nationality Act*) z roku 1952, který celkově revidoval a rekodifikoval imigrační zákon z roku 1924. Vedle odstranění rasových bariér a některých dalších pozitivních inovací (např. odstranění diskriminace na základě pohlaví či uzákonění moci prezidenta rozhodnout o přijetí skupin uprchlíků) byl ale zákon z roku 1952 svou povahou spíše konzervativní. To se projevilo především v tom, že v zásadě jen modifikoval systém kvót pro imigranty z jednotlivých zemí podle schématu z roku 1924. Vedle toho ale položil i některé kameny imigračního systému, které přetrvaly doposud, například systém tzv. rodinných a pracovních preferencí (Rámeček I).

(4) Období vysokého a rostoucího přistěhovalectví a relativně nízké restrikce (1965–1980)

Liberálním obratem v imigrační politice USA se stalo přijetí Hart-Cellerova zákona o imigrační reformě z roku 1965 (*Immigration Reform Act*). Tím, že zrušil kvóty podle zemí a posílil imigraci na základě rodinných vazeb, otevřel tento zákon nezamýšleně brány pro masovou imigraci ze zemí třetího

¹⁰ Předpokládalo se, že dělníci – *braceros* – se vrátí do Mexika, a mnozí se skutečně vraceli. Vedle toho se ale mnozí začali usazovat.

světa, především z Asie a Latinské Ameriky, a tak „svým způsobem postavil tradiční vzorce imigrace do USA na hlavu“ (Daniels 2001: 44).

Zákon stanovil roční strop pro vydání imigračních víz na 170 000 pro přistěhovače z východní polokoule a 120 000 pro přistěhovače ze západní polokoule. Tím bylo vůbec poprvé kvantitativně omezeno přistěhovalectví ze západní polokoule (tj. ze zbytku amerického kontinentu a karibské oblasti), které předtím stálo vně kvót. Víza byla vydávána na základě systému několika preferenčních kategorií, jež umožňovaly především imigraci opřenou o rodinné vazby. Přenesení důrazu na rodinnou imigraci a relativní oslabení pracovní imigrace je zřejmé v porovnání se zákonem z roku 1952. Zatímco zákon z roku 1952 přiděloval 50% preferenčních víz rodinným příslušníkům, zákon z roku 1965 dal rodinným příslušníkům až 74% preferenčních víz. Zákon navíc usnadňoval rodinnou migraci rozšířených rodin tím, že až 24% preferenčních víz vyčlenil pro dospělé sourozence občanů USA. V osmdesátých letech 20. století přicházelo více než 80% legálních imigrantů z Asie nebo Latinské Ameriky. A jak poznamenává Daniels, „kdybychom znali způsob, jak náležitě zahrnout do našich kalkulací nelegální migranty, tato cifra by nepochybně přesáhla 90%“ (Daniels 2001: 44). Zákon z roku 1965 současně stanovil, že přistěhovalectví z žádné jednotlivé země východní polokoule nesmí přesáhnout 20 000 osob. (Teprve zákon z roku 1976 odstranil limit pro jednotlivé hemisféry a stanovil „strop“ 20 000 osob pro každou zemi původu.)

Jak jsme uvedli, zákon z roku 1965 stanovil celkový strop na 290 000 přistěhovačů ročně. Vedle standardního imigračního postupu, kterého se týkal tento strop, však existovaly další dva způsoby imigrace: první zahrnoval nejbližší příbuzné občanů USA a druhý uprchlíky.¹¹ Imigrace nejbližších rodinných příslušníků nadále zůstala vyňata z jakéhokoli stropu. Pro názornou ukázkou, jak takový systém v praxi fungoval, uveďme celkový přehled přistěhovačů podle jednotlivých kategorií v roce 1980. Z celkového počtu 796 356 přistěhovačů jich bylo do kvóty zahrnuto 289 479. Limit tak nebyl překročen. Přistěhovačů vyňatých z kvóty (tj. nejbližších rodinných příslušníků) bylo ale 165 325, uprchlíků 201 552 a dalších 140 000 osob představovali uprchlíci *de facto* z Kuby a Haiti. Migrace mimo kvótu tedy byla vyšší než migrace v limitu kvóty a tvořila více než 50% příchozích (Daniels 2001: 46).

Aby byla alespoň částečně odstraněna propast mezi teorií a praxí, byl v roce 1980 přijat zákon o uprchlících (*Refugee Act*), který zavedl roční

¹¹ USA rozlišují „uprchlíky“ („refugees“), tj. ty, kteří byli uznáni uprchlíky za hranicemi USA, a „azylanty“ („asylees“), tj. ty, kteří požádali o ochranu přímo v USA.

kvótu pro uprchlíky a stanovil ji na 50 000 osob.¹² Tento zákon zakončil liberální éru otevřenou zákonem z roku 1965. Základní parametry amerického přistěhovaleckého modelu, které nastavil již zákon o přistěhovalectví a občanství z roku 1952 (*Immigration and Nationality Act*), však přetrvaly až do současnosti. Tento model je založen na odlišení tří druhů přistěhovalectví: (1) rodinné migraci, (2) pracovní migraci a (3) uprchlické migraci a azylu. I přes neutuchající diskuse o přistěhovalecké politice se dodnes toto rozdělení těší velké podpoře a fakticky jej nikdo vážně nezpochybňuje.¹³ A to i přesto, že čekací lhůty na některé druhy víz se pohybují kolem tří až pěti let a ojediněle překračují i jedno desetiletí.¹⁴

Rámeček I: USA: Současný přistěhovalecký model – systém preferencí

Současný přistěhovalecký model USA byl vytvořen zákonem o přistěhovalectví a občanství z roku 1952 (*Immigration and Nationality Act* – INA), který byl novelizován v letech 1965, 1986, 1990 a 1996. Architektura systému se těmito novelizacemi zásadně nezměnila. Přistěhovalcem je podle amerických zákonů osoba, která je přijata k trvalému usídlení. Americký model rozlišuje dvě základní kategorie přistěhovačů: přistěhovance, jejichž počet není omezen kvótou, a přistěhovačky, jejichž počet je omezen kvótou. Do první, kvótou neomezené skupiny patří bezprostřední blízcí příbuzní občanů USA – jejich manželé, manželky, svobodné děti mladší 21 let a rodiče občanů USA starších 21 let.

Druhá, kvótou omezená skupina je rozdělena do kategorií, které jsou známy jako „preference“. Existují (I) preference na základě rodinných vazeb (*family sponsored immigrants*) a (II) preference na základě zaměstnání (*employment based preference immigrants*). Celkový počet víz v první, rodinné kategorii je stanoven na 226 000 a ve druhé, pracovní kategorii pak na 140 000 ročně. Vedle toho ale existuje i „prostupný strop“ pro celkový počet rodinných víz, tj. včetně víz pro bezprostřední rodinné příslušníky, který je stanoven na 480 000. Existují navíc dvě významné paralelní imigrační cesty: přijímání uprchlíků a tzv. loterie rozmanitosti.

¹² V důsledku toho byla celková kvóta stanovena na 320 000 osob. Kvóta pro imigranty, kteří nejsou uprchlíky, byla snížena na 270 000.

¹³ Viz např. závěry U.S. Commission on Immigration Reform (1997: 60) nebo dokument The Chicago Council on Foreign Relations (2004: 21–22).

¹⁴ Např. podle informací serveru National Immigration Forum byla v roce 2003 čekací doba na udělení víza v první rodinné preferenci (tj. dospělí děti občanů USA) 3,7 roku a ve čtvrté rodinné preferenci (sourozenci občanů USA) neuvěřitelných 11 let a 11 měsíců.

(I) *Kvótou omezené přistěhovalectví na základě rodinných vazeb* se skládá ze čtyř rodinných preferencí:

1. preference zahrnuje svobodné děti občanů USA, které jsou starší 21 let,
2. preference zahrnuje kategorii 2A – manžele a nezletilé děti cizinců s trvalým pobytem (tzv. zelenou kartou) v USA a kategorii 2B – dospělé, svobodné děti cizinců s trvalým pobytem,
3. preference zahrnuje ženaté a provdané děti občanů USA,
4. preference je vyhrazena pro sourozence občanů USA (příčemž občanům musí být nejméně 21 let).

(II) *Kvótou omezené pracovní přistěhovalectví*

Získání pracovního víza za účelem trvalého přistěhování je možné v pěti kategoriích.

Kategorie a jejich subkategorie jsou:

1. preference – tzv. „prioritní pracovníci“ – zahrnuje tři subkategorie: (i) uchazeče výjimečných schopností ve vědě, umění, vzdělávání, podnikání nebo sportu, kteří se těší trvalému uznání na národní nebo mezinárodní úrovni, (ii) profesory nebo badatele, kteří jsou mezinárodně uznáváni jako vynikající v daném akademickém oboru a mají nejméně tříletou praxi v pedagogické činnosti a výzkumu v dané akademické oblasti nebo (iii) manažery a řídící pracovníky multinacionálních společností, kteří byli v posledních třech letech zaměstnáni alespoň jeden rok u sponzorujícího zaměstnavatele;
2. preference zahrnuje (i) profesionály s plným vysokoškolským vzděláním (např. architektky, inženýry, právníky, lékaře a nositele titulu vyššího než bakalářský, jako např. magisterského titulu nebo doktorátu), (ii) uchazeče s výjimečnými dovednostmi, z nichž bude mít značný prospěch hospodářství, kultura, vzdělávání nebo sociální oblast v USA;
3. preference zahrnuje (i) kvalifikované pracovníky vykonávající povolání, jehož výkon vyžaduje nejméně dva roky přípravy nebo zkušeností, (ii) profesionály vykonávající práci, která vyžaduje nejméně bakalářský titul, (iii) pracovníky vykonávající nekvalifikované povolání (některá povolání – jako např. taxikář, řidič kamionu či obsluhující personál u čerpacích stanic – jsou však vyloučena);
4. preference zahrnuje zvláštní přistěhovatele jako např. kazatele a jiné;
5. preference zahrnuje investory, kteří chtějí v USA investovat více než jeden milion U.S. dolarů.

Uchazeči z kategorií 1, 4 a 5 nepotřebují konkrétní nabídku zaměstnání a pracovní povolení (*labour certification*). Pracovní povolení, které až na výjimky potřebují uchazeči z kategorií 2. a 3., vydává ministerstvo práce. Pracovní povolení dokládá, že sponzorující zaměstnavatel není schopen najít na pracovním trhu kvalifikované-

ho amerického pracovníka. Existují však výjimky, např. pokud se některé zaměstnání nachází na seznamu nedostatkových povolání, který vydává ministerstvo práce. V případě, že je zapotřebí pracovní povolení, má celý postup až tři stupně: (1) získání pracovního povolení, (2) vyplnění imigrační žádosti, a po schválení žádosti pak (3) vyřízení žádosti o trvalé vízum. Žadatelé ze 3. preferenční skupiny musejí čekat až několik let, než je jejich žádost vyřízena.

Zdroj: U.S. Citizenship and Immigration Services (<http://www.uscis.gov>)
National Immigration Forum (<http://www.immigrationforum.org>)

(5) Období vysokého a rostoucího přistěhovalectví a rostoucí, ale neúčinné restriktce mexické imigrace (od 1980 do současnosti)

Je těžké určit, kdy přesně nastal poslední velký bod zvratu v imigrační politice USA. V polovině 80. let se veřejné mínění v USA začalo v otázkách imigrace odklánět od liberálního ducha 60. let. Sklon k přísnější a účinnější regulaci přistěhovalectví se začal projevovat za Reaganova prezidentství (1981–1988). Nevedl však k budování nového uceleného restriktivního imigračního systému. Spíše se realizoval různými dílčími opatřeními, jejichž cílem bylo většinou reagovat na vzniklý problém, za jehož řešení úspěšně lobovalo to či ono uskupení. Příkladem takového postupu jsou zvláštní přistěhovalecké programy, např. imigrační zákon týkající se sovětských vědců z roku 1992 (*Soviet Scientist Immigration Act*).

Co do rozsahu byly ale mnohem významnější programy legalizace pobytu nelegálních pracovníků, z nichž profitovali přistěhovaleci z Jižní Ameriky, především z Mexika. Přijetí masových legalizačních opatření lze také vysvětlit příklonem k „virginskému“ modelu dočasné pracovní migrace (viz úvod k této části), spolu s tichým přijetím vysokého stupně nelegální migrace (Martin, S. 2003: 136). Strop 120 000 víz ročně pro přistěhovance ze západní hemisféry, zavedený zákonem z roku 1965, přinesl jeden z nezamýšlených důsledků v podobě posílení masové nelegální migrace přes hranici USA s Mexikem.¹⁵ Vypořádat se s touto situací bylo proto jedním z cílů zákona o imigrační reformě a kontrole přistěhovalectví z roku 1986 (*Immigration Reform and Control Act*). Zákon měl zavést účinná opatření,

¹⁵ Prvotní příčinou nárůstu nelegální migrace z Mexika a Latinské Ameriky bylo zrušení krátkodobého pracovního programu v zemědělství (tzv. *Bracero Program*) – viz výše. Ustálené vzorce dočasné migrace zemědělských dělníků se zrušením programu nezměnily, ale jen posunuly do nelegality.

aby USA získaly kontrolu nad svými hranicemi. Zákon na jedné straně posílil kontrolu hranic a poprvé zavedl požadavek, aby zaměstnavatelé zaměstnávali pouze osoby se zákonným pobytem v USA, na druhé straně ale zahrnoval kroky, které imigraci posílily.

K těm patřilo především zavedení zmíněných legalizačních programů pro nelegální přistěhovalce. Díky nim si asi tři miliony nelegálních přistěhovalců zlegalizovaly postavení, čímž si otevřely cestu k trvalému pobytu a posléze k občanství. Zákon následně umožnil legalizaci pobytu či přistěhování i jejich rodinným příslušníkům. Z celkového počtu 3,1 milionu nelegálních migrantů, kteří obdrželi v rámci programu zelenou kartu, pocházelo až 90 % z Mexika. Zákon ale nedokázal zastavit příchod dalších nelegálních imigrantů.¹⁶ Specifickými rysy mexické nelegální imigrace je existence dlouhé propustné hranice, což znamená, že nelegální imigrace sebou nese relativně malé náklady a riziko. Příliv nelegálních imigrantů je také důsledkem aktivity zaměstnavatelských lobbystických skupin a lidskoprávních organizací, které brání nelegální migranty před represí státu poukazem na jejich práva a na zákaz rasové a etnické diskriminace. Podle některých názorů se tak klientelská politika v kombinaci s diskursem lidských práv stala překážkou účinné kontroly přistěhovalectví (Dodatek I.8).

Celkem se mezi léty 1965–2000 přistěhovalo do USA 23 milionů imigrantů, většina z nich ze zemí Latinské Ameriky a Asie. Změna ve složení přistěhovalců vyzvedla do popředí opět otázku asimilace, především v souvislosti s masivním proudem hispánských, obzvláště mexických přistěhovalců. Mexická imigrace představuje svým rozsahem, jednotlostí, vytvářením enkláv, nízkou vzdělaností, postavením na spodních příčkách společenského žebříčku, uchováváním španělštiny jako rodného jazyka a katolicismem zatím největší výzvu americké přistěhovalecké politice. Mexické přistěhovalectví se po roce 1965 rychle a stabilně zvyšovalo. V sedmdesátých letech 20. století emigrovalo do USA 640 000 Mexičanů, v osmdesátých letech 1 656 000 a v letech devadesátých 2 249 000. V těchto letech tak Mexičané tvořili 14 %, 23 % a 25 % z celkového počtu imigrantů. V roce 2000 tvořili Mexičané více než 27,6 % z těch obyvatel USA, kteří se narodili v zahraničí (Huntington 2004: 223–224).

Mexická imigrace je zdrojem neonativistické mobilizace, jejímž intelektuálně nejrenomovanějším představitelem je Samuel Huntington. Podle něj

¹⁶ Podle odhadů bylo v USA v roce 1995 celkem 4 miliony nelegálních migrantů, v roce 1998 se tento počet zvýšil na 6 milionů a v roce 2003 se vyšplhal na odhadovaných 8 až 10 milionů. Mexičané přitom tvořili až 58 % celkového počtu nelegálních migrantů v roce 1990, v roce 2000 až 69 %. Americká nelegální migrace je tak převážně mexickou migrací (Huntington 2004: 225).

vede „mexické přistěhovalectví k demografické *reconquista* území, které Američané zabrali silou ve třicátých a čtyřicátých letech 19. století“ (Huntington 2004: 221).

Tabulka 3: Počet přistěhovalců z Mexika do USA (bez dočasných pracovníků) v letech 1901–2000

Desetiletí	Počet přistěhovalců
1901–1910	49 642
1911–1920	219 004
1921–1930	459 287
1931–1940	22 319
1941–1950	60 589
1951–1960	299 811
1961–1970	453 937
1971–1980	640 294
1981–1990	1 655 843
1991–2000	2 249 421
Celkem	6 110 147

Zdroje: Yearbook on Immigration Statistics: 2004

(<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>)

Tabulka 4: Počet přistěhovalců z Mexika do USA v letech 2000–2004

Rok	Počet imigrantů
2000	171 748
2001	204 844
2002	217 318
2003	114 984
2004	173 664
Celkem	882 558

Zdroj: Yearbook on Immigration Statistics: 2004

(<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>)

Zákon o legální imigraci (*Legal Immigration Act*) z roku 1990 byl výsledkem úsilí o vyvážení přistěhovalectví na základě rodinných vazeb přistěhovalectvím na základě dovedností. Tak měla být napravena i nerovnováha ve složení přistěhovalců po roce 1965, která byla nakloněna ve prospěch několika málo zemí třetího světa, zvláště hispánských a asijských. Útoky na údajný rasismus tohoto projektu však zabránily, aby byla kritériu osobní kvalifikace dána přednost před kritériem rodinných vazeb. Nakonec

byl nalezen kompromis v podobě „rozšíření koláče“, to jest zvýšení objemu přistěhovalectví do USA o 40 %. Současně byl stanoven i celkový „absolutní“ limit pro přistěhovance podle rodinných a pracovních preferencí a tzv. víz rozmanitosti na 675 000 osob ročně.¹⁷ (Protože do nové konstrukce byla zahrnuta i víza pro nejbližší rodinné příslušníky, jejichž počet není omezen kvótou, je tento limit „prostupný“, to znamená, že je pouze určitým indikátorem. Do kvóty nejsou zahrnuti ti, kteří jsou přijati na základě humanitárních důvodů.) Zákon vytvořil imigrační investorský program (*Immigrant Investor Program*) a také uzákonil novou možnost získání imigračních víz formou účasti v „loterii rozmanitosti“, kterou v podobě opatření *ad hoc* obshoval již zákon z roku 1986.¹⁸

Rámeček II: USA: Program víz imigrační rozmanitosti (*Diversity Immigrant Visa Programme*)

Program víz rozmanitosti, známý též jako loterie zelených karet (*green card lottery*), představuje jednoduchou, ale velmi nejistou cestu k přistěhování. Byl uzákoněn jako trvalý program novelou zákona o přistěhovalectví a občanství v roce 1990 (§ 203c INA) a zahájen na podzim 1994. Novela vytvořila novou kategorii přistěhovalců, tzv. „přistěhovance rozmanitosti“. Smyslem opatření bylo zmírnit důsledky hlavního imigračního systému, který svým založením na rodinných vazbách fakticky distribuuje víza mezi státní příslušníky zhruba jednoho tuctu zemí. Program je spravován ministerstvem zahraničních věcí USA a jeho konzulárním střediskem v Kentucky.

Program umožňuje udělení 50 000 imigračních víz ročně žadatelům ze zemí, které jsou slabě zastoupeny mezi zeměmi původu imigrantů. (Mezi léty 1997–2000 to bylo 55 000, z toho 5 000 víz v rámci NACARA – *The Nicaraguan and Central*

¹⁷ V letech 1992–1994 přechodně na 700 000.

¹⁸ Počátky „loterie zelených karet“ sahají do 80. let 20. století, kdy bylo pod lobbystickým tlakem irských přistěhovaleckých organizací do imigračního zákona z roku 1986 včleněno ustanovení, podle něhož mělo být v letech 1986 a 1987 vydáno 5000 imigračních víz „kvalifikovaným imigrantům, kteří jsou příslušníky zahraničních států, jejichž imigrace byla negativně dotčena zákonem z roku 1965“. Podle zákona z roku 1990 pak z celkového počtu víz mělo být až 40 % vyčleněno pro Iry. Důvod opatření spočíval v tom, že v novém systému zavedeném v roce 1965 neexistovala příznivě nastavená kvóta pro emigranty z evropských zemí. Ve skutečnosti Irové nakonec obdrželi 35 % víz, tj. o tři procenta méně než Poláci (38 %). Od těchto sporných počátků se ale program postupně vyvinul v otevřenou loterii. Permanentním se stal od fiskálního roku 1995. Z programu mají prospěch především přistěhovanci z Evropy a Afriky. Viz také Joppke 2003c, 2005.

American Relief Act.) Výběr probíhá jako počítačově řízená loterie z uchazečů, kteří splňují jednoduché, ale striktně požadované předpoklady. Uchazeč musí mít minimálně ukončené středoškolské vzdělání nebo dva roky praxe v zaměstnání, které vyžaduje nejméně dvouleté učení. Seznam takovýchto zaměstnání lze nalézt na www.travel.state.gov. Žadatel nemusí mít příbuzné v USA, nemusí mluvit anglicky ani mít konkrétní nabídku zaměstnání.

Vyloučení z loterie jsou potenciální přistěhovalci ze zemí, z nichž v posledních pěti letech přišel do USA vyšší počet cizinců (tj. více než 50 000 osob v kategoriích rodinné migrace (*family sponsored*) a pracovní migrace (*employment based*). Např. z loterie na rok 2006, do níž se přihlášky přijímaly do 7. ledna 2005, byli vyloučeni žadatelé z těchto 15 zemí: Čína, Indie, Pákistán, Jižní Korea, Filipíny, Vietnam, Velká Británie (s výjimkou Severního Irska), Rusko, Kanada, Mexiko, Kolumbie, Dominikánská republika, El Salvador, Haiti a Jamajka. Podávání žádostí probíhá v určeném časovém úseku, zpravidla koncem roku. V roce 2003 bylo poprvé možné podat žádost pouze on-line elektronicky na adrese <http://www.dv.lottery.state.gov>.

Zelená karta opravňuje výherce po pěti letech k podání žádosti o udělení občanství USA. Loterie na rok 2005 se zúčastnilo 9,5 mil. osob. Přistěhovalci na základě výběru v loterii tvoří asi 6 % přistěhovalců.

Zdroj: Department of State, Public Notice 4888, Bureau of Consular Affairs; Registration for the Diversity Immigrant (DV-2006) Visa Program, Federal Register Vol. 69, No. 216, s. 65012–18

Nativistický zpětný náraz 90. let a liberální odpověď

Od šedesátých až do osmdesátých let posilovala práva cizinců, včetně nelegálních přistěhovalců a žadatelů o azyl, ve vztahu k americké vládě. To bylo mimo jiné důsledkem převahy liberálního pólu přistěhovecké politiky nad pólem nacionalistickým – universalistických principů lidských práv nad partikularistickými ohledy na národní zájmy. „Klasické“ imigrační právo osmdesátých a devadesátých let 19. století mělo své těžiště na druhém pólu. Stát neměl vůči přistěhovalcům žádné povinnosti s výjimkou těch, které explicitně uznal, a měl suverénní a neomezenou moc nad jejich přijetím, vyhoštěním a naturalizací. Tato suverenita byla vykonávána z pověření národního společenství definovaného etnicky a rasově – anglosaskými bělochy, kteří sami sebe považovali za nadřazené ostatním etnickým a rasovým skupinám. Imigrační právo 70. a 80. let 20. století naopak přebírá stále více „postnacionalistických“ ohledů – chápe přistěhovalce jako jednotlivce s nezadatelnými lidskými právy a sociálními vazbami k přijímacímu společenství

(reprezentovanému státu), a to i v případě nelegálních přistěhovalců, kterým stát nedal povolení vstupu na své území (Joppke 1999: 45).

Proti silicímu diskursu lidských práv, který se pevně etabloval v americkém soudnictví a začal tlačit imigrační politiky liberálním směrem, se však od 80. let stále hlasitěji bouřila část veřejného mínění. Symbolickým mezníkem vyrovnávání kyvadla směrem k nativismu bylo přijetí Návrhu 187 (*Proposition 187*) kalifornskými voliči na podzim 1994 v referendu poměrem hlasů 59 % ku 41 %. Tento návrh, pojmenovaný jako iniciativa SOS (*Save Our State!* – „Zachraňte náš stát!“), chtěl zamezit přístupu nelegálních imigrantů k většině služeb poskytovaných státem v oblasti vzdělání, sociálního zabezpečení a zdravotní péče (výjimkou měly být zdravotnické úkony nutné k záchraně života). Uskutečnění tohoto návrhu zablokovaly soudy.¹⁹

Protipřistěhovalcká vlna 90. let 20. století byla vyživována intelektuálními kritiky imigračního liberalismu, kteří argumentovali jak ekonomicky – přistěhovalci jsou zátěží pro sociální systém a ohrožením domácí pracovní síly, tak morálně a kulturně – přistěhovalci nahloďávají hodnoty, na nichž spočívá soudržnost americké republiky. Tyto restriktivní názory se ozývaly v celém spektru hlavních ideových proudů, od levých liberálů (Lind 1995, 1997), přes umírněné konzervativce (Glazer 1995) až k pravici (Brimelow 1995).

Jen ve velmi oslabené podobě byly některé podněty neonativistické vlny vtěleny do zákona z roku 1996 o reformě nelegální migrace a o odpovědnosti přistěhovalců (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*). Aliance zaměstnavatelské lobby s obhájci občanských práv v kombinaci s potenciální volební silou Hispánců rozměnila původní restriktivní impuls zákona do nezhoubné modifikace liberální otevřenosti (Castro 2004). Zákon zaváděl široké spektrum postupů zaměřených na snížení nelegální migrace. Zvýšil ostrahu pozemních hranic i letišť, zvýšil tresty za pašování osob, padělání dokladů a obdobné delikty, zjednodušil systém vyhošťování a reformoval systém detence. Zavedl také četná omezení, která měla dopadnout na nelegální migranty, např. prohlásil nelegální migranty za osoby, které se nekvalifikují pro dávky národního systému sociálního zabezpečení (*social security benefits*), a zavedl kontrolu imigračního statusu pro účely poskytování pomoci při vyšším vzdělávání. Vyňal také nelegální migranty z množiny možných adresátů programů afirmativní akce. Z příslibu

¹⁹ Pokud jde o vyloučení dětí nelegálních migrantů ze vzdělání, byly návrhy Proposition 187 v přímém rozporu s rozhodnutím Nejvyššího soudu USA z roku 1982, který reagoval na obdobnou iniciativu státu Texas. Referendum bylo rovněž zpochybněno na základě výhradního práva Kongresu USA regulovat přistěhovalectví.

pomoci pro sponzorované přistěhovaence učinil finanční závazek sponzorů. Podpořil státy v omezování sociálních dávek pro imigranty.

V 90. letech se již další reforma imigračních předpisů neprosadila, byť Komise pro reformu přistěhovalectví, ustavená zákonem z roku 1990, vydala pod vedením poslankyně Sněmovny reprezentantů Barbary Jordan v letech 1994–1997 čtyři obsáhlé zprávy. Své návrhy a doporučení shrnula komise v poslední z těchto zpráv s názvem *Stát se Američanem – přistěhovalectví a integrační politika* (U.S. Commission on Immigration Reform 1997). Zpráva představuje kompromisní liberální odpověď na neonativistickou vlnu. Navrhuje snížit přistěhovalectví asi o jednu čtvrtinu a zjednodušit systém preferencí. Ten by měl být nastaven tak, aby byl v rodinné imigraci důraz přenesen z imigrace rozšířených rodin, jež ústila v tzv. řetězovou imigraci, na imigraci omezenou na členy nukleárních rodin. V pracovní imigraci měl být důraz přesunut z nekvalifikované pracovní síly na kvalifikované pracovníky. Toto doporučení souvisí s odpovědí zprávy na žhavě diskutovanou otázku, zda jsou přistěhovaenci finanční přítěží, nebo přínosem. S odvoláním na zprávu Národní rady pro výzkum (*National Research Council*) komise uvedla, že na federální úrovni obyvatelé USA narození v zahraničí přispívají do rozpočtu daněmi více, než z něj čerpají. Připustila ale, že na lokální úrovni může být situace jiná. Klíčovým faktorem je vzdělání. Podle Rady „přistěhovaenci bez vzdělání ani za celý život nepřispějí na daních tolik, aby se to vyrovnalo jejich čerpání z rozpočtu v podobě služeb“ (cit. podle U.S. Commission on Immigration Reform 1997: 18).

Konec 90. let přinesl také určité oživení krátkodobé pracovní migrace. V roce 1998 a 2000 odhlasoval Kongres zákony, které umožnily zvýšit počet neimigračních pracovních víz pro odborníky a specialisty IT (Martin, S. 2003: 140). Zajímavé z hlediska současných evropských diskusí je, že v kontextu debat o mexické migraci se začal objevovat i argument o stárnutí Američanů a potřebě vylepšit imigrační situaci důchodového systému (The US – Mexico Migration Panel 2001). Události z 11. září 2001 odsunuly na vedlejší kolej plány George W. Bushe a mexického prezidenta Vicenta Foxe na legalizaci mexických nelegálních pracovníků, o nichž hovořili na svém setkání v únoru 2001.

„Sekuritizace“ přistěhovalectví po 11. září 2001

Pachatelé útoků z 11. září 2001 byli cizinci, kteří vstoupili na území USA legálním způsobem. Toto zjištění významně posílilo dopady, které měly útoky na americkou politiku migrace. Zatímco některá opatření byla výrazem bezprostřední reakce, jiná se stala motorem dalekosáhlejších změn, především

institucionálních. Ve svých důsledcích přineslo 11. září posun v chápání migrace: přistěhovalectví již nebylo jen ekonomickým či politickým problémem, ale stalo se problémem bezpečnostním. Řečeno jazykem Kodaňské školy bezpečnostních studií, přistěhovalectví se „sekuritizovalo“ (od *security* – bezpečnost): přestalo se dotýkat jen národního hospodářství a národní identity, ale stalo se také otázkou národní bezpečnosti (Waever 1993).

V reakci na teroristické útoky aktivizovala vláda USA částečně národní bezpečnostní systém registrace vstupu a výstupu (*National Security Entry Exit Registration System* – NSEERS), který do té doby existoval jen v litéře zákona. Podle nového opatření, účinného od podzimu 2002, byla zavedena registrace při překročení hranic a systém následných hlášení. Tato opatření se týkala mužů starších šestnácti let z určených muslimských, arabských a některých dalších zemí, kteří vstupovali do USA nebo zde pobývali na neimigrační víza (tj. krátkodobé pobyty).²⁰ Cizinci určené kategorie byli registrováni při vstupu a byly jim sňaty otisky prstů. Do 30 dnů byli povinni přihlásit se v místě pobytu a následně pak obnovit hlášení každý rok.²¹ Při obhajobě systému argumentovala vláda mj. i tím, že registrační systém, který by měl být do budoucna všeobecný (pod názvem US-VISIT), je obdobou systémů, které existují v evropských zemích.²²

11. září také urychlilo institucionální reformu (Martin, D. 2003; Aleinikoff 2004; Koslowski 2005). Imigrační a naturalizační služba (*Immigration and Naturalisation Service* – INS), spravující imigrační záležitosti a spadající pod ministerstvo spravedlnosti, byla jednou z těch federálních agentur, které se netěšily nejlepší pověsti. Značně k tomu přispívaly mnohaleté lhůty pro vyřizování imigračních žádostí. Již Clintonova administrativa proto připravovala plány na její reorganizaci. Většina reformních plánů počítala s tím, že by měly být jasně odděleny dvě funkce INS. První funkce spočívá v poskytování služeb, především ve vyřizování imigračních, azylových a naturalizačních žádostí, druhá funkce spočívá v kontrole a donucování,

²⁰ Viz informace na serveru (http://usinfo.state.gov/is/Archive_Index/EntryExit_Registration_System.html) Srovnej také Martin, S. (2003: 141) a Koslowski (2005: 15). Vedle toho byla zavedena i tzv. domácí registrace, tedy roční hlášení, které se týkalo těch, kteří již v zemi pobývali. Opatření se týkala mužů např. z Iráku, Iránu, Sýrie, Súdánu, Libye, Afghánistánu, Alžírsko, Severní Koreje apod.

²¹ V rámci opatření bylo do konce roku 2003 registrováno celkem 93 000 cizinců při vstupu a 83 500 bylo následně registrováno ve vnitrozemí. Řízení o nuceném vycestování bylo zahájeno s 13 000 registrovanými cizinci (Aleinikoff 2004: 106). Na konci roku 2003 bylo opatření zmíněno.

²² Viz informace na serveru (http://usinfo.state.gov/is/Archive_Index/EntryExit_Registration_System.html). O novém systému US-VISIT viz Koslowski 2005.

sem spadá ostraha hranic, detence či vyhoštění (Martin, D. 2003: 1–2). Příslůvečnou poslední kapkou, již přetekl pohár nespokojenosti, se stal medializovaný skandál, kdy INS několik měsíců po 11. září doručila kopii imigračních dokumentů dvou atentátníků na leteckou školu na Floridě.

INS byla zákonem o vnitřní bezpečnosti (*Homeland Security Act 2002*) k 1. březnu 2003 zrušena a imigrační agenda byla svěřena nově zřízenému Ministerstvu pro vnitřní bezpečnost (*Department of Homeland Security* – DHS).²³ Pod střechou nového ministerstva byla imigrační byrokracie podstatně přeskupena. Servisní činnosti byly svěřeny novému úřadu – Službám pro občanství a přistěhovalectví (*U.S. Citizenship and Immigration Services* – USCIS). Policejní a bezpečnostní stránkou migrace se zabývají v rámci ministerstva dvě nově zřízené agentury: Úřad pro cla a ochranu hranic (*Bureau of Customs and Border Protection*) a Úřad pro vymáhání zákona ve věcech imigrace a cel (*Bureau for Immigration and Customs Enforcement* – ICE). Obě složky spadají ve struktuře ministerstva pod ředitelství bezpečnosti hranic a dopravy.

V těchto dvou úřadech posílil duch orientovaný na represii. Zejména ICE vidí své poslání v boji s hrozbami národní bezpečnosti a soutěží na tomto poli s jinými bezpečnostními agenturami, např. s FBI (Aleinikoff 2004: 105–108). Podle Alexandra Aleinikoffa, bývalého vládního experta a jednoho z předních odborníků na imigrační právo je podřízení otázek přistěhovalectví ministerstvu pro vnitřní bezpečnost sice v kontextu atmosféry po 11. září pochoitelné, přesto je anomálií. Většina imigračních předpisů a aktivit nemá totiž co do činění s bezpečností a terorismem (Aleinikoff 2004: 115). Reorganizace nepřispěla ani k nápravě chronických potíží, jako je pomalé vyřizování imigračních žádostí. Energie vydaná na samotnou reorganizaci a přísnější bezpečnostní prověřování žadatelů vedly spíše k opačnému efektu.

Sekuritizace přistěhovalectví po 11. září 2001 však neměla zásadní dopady na celkové počty žadatelů, kterým byl v následujících letech udělen trvalý pobyt v USA. To lze vysvětlit jednak tím, že zvýšená kontrola dopadla hlavně na žadatele a držitele krátkodobých víz, a jednak tím, že americký imigrační systém má svoje těžiště v rodinné imigraci. Roli hraje i fakt, že podstatná část přistěhovalců získá trvalé imigrační vízum na základě změny statusu. V roce 2001 např. bylo vydáno 1 064 318 trvalých imigračních víz,

²³ V kompetenci jiných ministerstev ale zůstaly tři důležité imigrační funkce. Konsulární úředníci, kteří jsou odpovědní za vydávání víz, zůstali podřízeni ministerstvu zahraničních věcí. V působnosti ministerstva spravedlnosti zůstaly orgány zabývající se odvoláními v imigračních záležitostech. Nezletilí migranti bez doprovodu byli svěřeni do působnosti ministerstva zdravotnictví.

z toho ale jen jednu třetinu tvořili noví imigranti, ve zbylých dvou třetinách se jednalo o změnu imigračního statusu (The Chicago Council 2003: 27). Na druhé straně ale došlo v prvních letech po 11. září k poklesu vydaných neimigračních víz – roku 2002 o 15 % ve srovnání s rokem 2001 – zejména u asijských muslimských zemí. K největšímu poklesu ale v roce 2002 došlo v počtu uprchlíků. Z počtu 200 000 přijatých v roce 1980 a 68 000 osob v roce 2001 se v prvním roce po útocích počet propadl na 27 029 osob.²⁴

Tabulka 5: Počet přistěhovalců do USA v roce 2004

Typ	Celkem	Rodinné preference	Pracovní preference	Bezprostřední příbuzní občanů USA	Loterie rozmanitosti	Uprchlíci a azylanti	Jiní
Celkem	946 142	214 355	155 330	406 074	50 084	71 230	49 069

Zdroj: Yearbook on Immigration Statistics: 2004

(<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>)

Současně se sekuritizací přistěhovalectví došlo i k jeho odsunu na okraj politické agendy: „Podobně jako systémy sociálního zabezpečení a systém *Medicare* byla imigrace odsunuta na vedlejší kolej. Jsou to sice všechno témata zásadní celospolečenské důležitosti, ovlivňující každodenní život občanů, ale jsou vnímána jako až příliš obsáhlá, komplexní a politicky těkává na to, aby se vůbec dala uchopit.“ (The Chicago Council 2004: 19) Na několik let tak byla například odsunuta stranou otázka možné legalizace pobytu několika milionů mexických přistěhovalců.²⁵ Téma oživil prezident Bush teprve v lednu roku 2004, když veřejnosti představil svůj plán na zavedení dočasných povolení k pobytu pro nelegální pracovníky.²⁶ Podle některých komentátorů tento Bushův projev poprvé od 11. září vrátil téma imigrační

²⁴ Data zveřejněná Migration Policy Institute. 2001. *Coming to America Two Years After September 11, 2001*. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/Immigration_Since_9-11.pdf)

²⁵ Mexická vláda odpověděla svou vlastní podobou „legalizace“: vydáváním „registračních karet“ (*matricula consular*) svými konzuláty v USA. Tyto karty potvrzují, že jejich nositel žije v USA. Jen v roce 2002 bylo vydáno asi 1,1 milionu těchto dokumentů. Současně s tím pak mexické agentury zahájily kampaň za uznání těchto dokladů. Podle tvrzení Samuela Huntingtona pak uspěly do srpna 2003 ve více jak 2000 městech, 900 policejních obvodech, u 100 finančních institucí a ve 13 státech (Huntington 2004: 282).

²⁶ *Remarks by the President on Immigration Policy*. 7 January 2004.

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>)

reformy do národní politické agendy. Podle odhadů se problém nelegálního pobytu týká až 9,3 milionů osob, což je až 27 % přistěhovalců (The Chicago Council 2004: 28). Plán se ale setkal s kritikou z mnoha stran. Někteří poukazovali na to, že zpracování žádostí by zahltilo již tak přetížený imigrační systém a že legalizace znásobuje do budoucna problém nelegální migrace. Jinými kritiky byl plán označen za polovičaté a zjevně nefunkční řešení, kdy těm, kteří trvale, ale nelegálně žijí v USA, nabízí jen dočasný imigrační status, který předpokládá jejich následný návrat do země původu.

Jestliže zpočátku znamenaly události z 11. září 2001 zmrazení politické diskuse o přistěholectví, postupně byly do těchto diskusí organicky začleněny. Např. proimigrační Národní imigrační fórum (*National Immigration Forum*) požaduje zavedení imigrační reformy, jež by zahrnula širokou legalizaci pobytu nelegálních pracovníků a přinesla rozšíření možností pro imigraci nekvalifikovaných pracovníků. Argumentuje přitom také tím, že používání existujících zdrojů na potírání imigrace nelegálních pracovníků vede k podryvání schopnosti státu účinně bojovat proti terorismu. Rozšíření legálních cest pro přistěhování tak podle tohoto názoru není v protikladu s bojem proti terorismu, ale je naopak jeho podmínkou.

Integrační politiky

Prakticky až do současnosti nevěnovala federální vláda otázkám integrace velkou pozornost. Nezávislý *think tank*, založený s cílem reformy americké přistěhovalcké politiky, charakterizoval tuto situaci následovně: „Existuje hluboký nesoulad mezi národní imigrační a integrační politikou. Prostřednictvím imigračních politik je ročně přijato až milion přistěhovalců, z nichž se mají stát občané. Současně mají ale národní integrační politiky povahu *ad hoc* – jsou fragmentární, špatně financované a spadají převážně na jednotlivé státy a místní úřady.“ (Fix – Meissner – Papademetriou 2005: 6)

Navzdory absenci federálních opatření se však z dlouhodobého historického hlediska integrace přistěhovalců uskutečňovala velmi úspěšně. Hlavním nástrojem integrace byla podpora, kterou přistěhovalci dostávali od svých širších rodin. „Integrační politika tak byla nezamýšleným důsledkem imigrační politiky založené na sjednocování rodin.“ (The Chicago Council 2004: 52) Jiným skrytým a trvale působícím motorem integrace je americké státoobčanské právo, které umožňuje nabytí občanství narozením na území (*ius soli*), a tak již z definice omezuje situaci přistěhovalců na jednu generaci. Důležité přitom je, že pravidlo získání občanství narozením platí i pro děti nelegálních přistěhovalců. Běžní imigranti přitom mají možnost získat

občanství po pěti letech života se zelenou kartou (tj. s povolením k trvalému pobytu). Dalším integračním faktorem, plynoucím z obecného zákonného rámce, jsou antidiskriminační opatření.

Na přelomu 19. a 20. století se pro označení integrace přistěhovalců používalo slova amerikanizace, které evokovalo úplnou kulturní asimilaci. Díky vzruchu multikulturalismu v 70. a 80. letech se ho v těchto desetiletích používat přestalo. V druhé polovině 90. let – například ve výše zmíněné zprávě komise Barbary Jordan z roku 1997 – se termín amerikanizace objevuje znova. Tentokrát však znamená asimilaci do anglického jazyka a do amerického občanského národa, nikoliv úplnou kulturní asimilaci, která by vyžadovala popření etnického původu. Vývoj amerických přístupů k integraci tak kopíruje obecný vývoj těchto přístupů v ostatním západním světě, jak jsme si ho načrtli v I.3: od období asimilacionismu (od 80. let 19. století po 40. léta 20. století) přes obrat k multikulturalismu (od druhé poloviny 60. let do první poloviny 90. let) až k občanské integraci, která hledá střed mezi asimilacionismem a multikulturalismem. Těmto třem fázím budou věnovány tři následující sekce.

Asimilacionismus

Termín amerikanizace se objevil na konci 18. století, ve stejné době, kdy se dostal do oběhu termín imigrant (Huntington 2004: 131). Konkrétní obsah však dostal až mezi lety 1881 a 1914, kdy se institucionalizovala přistěhovalecká politika. Jak jsme předeslali, v tomto období znamenala amerikanizace – v souladu s převládajícími přístupy k integraci v ostatních západních zemích – úplnou kulturní asimilaci. Roku 1919 tvrdil soudce Nejvyššího soudu Louis Brandeis, že přistěhovalec je amerikanizován tehdy, když „přijme oblečení, způsoby a obyčeje, které zde převládají ..., nahradí svůj mateřský jazyk angličtinou“, zajistí, že „jeho zájmy a city zde zapustí hluboké kořeny“, a dostane se „do plného souladu s našimi ideály a aspiracemi, na jejichž dosažení s námi spolupracuje“ (cit. v Huntington, 2004: 131). Tato definice předpokládá vytvoření loajality k americkému národu a opuštění loajality k zemi původu. V takzvaných „amerikanizačních aktivitách“ tohoto období bylo zapojeno velké množství nejrozličnějších spolků a také školský systém, který podporoval výuku angličtiny a občanské nauky. Vysloveně represivních a xenofobních podob pak amerikanizační politika nabyla po vstupu Ameriky do války, kdy se její ostří zaměřilo na americké Němce. Aby dokázali, že nejsou pátou kolonou a agenti své bývalé vlasti, byli americkými státy i vlasteneckými spoluobčany nuceni, aby opustili svůj jazyk, zavřeli své školy a rozplynuli se v anglosaské většině.

V prvních desetiletích minulého století se proti tomuto konceptu amerikanizace, spjatému s ideou nadřazenosti anglosaské kultury, rozvinul měkčí a liberálnější koncept, představovaný obrazem „velkého tavicího kotle, kde se všechna plemena Evropy míchají a reformují“ (Zangwill, 1909). Místo jednosměrného přijetí většinové kultury přistěhovalci evokovala tato idea „dvoustranné přizpůsobení přistěhovalců a hostitelské společnosti“ (Joppke 1999: 147). Střed mezi jednosměrnou asimilací do anglosaského živlu a tavicím kotlem představuje obraz rajske polévky, do níž imigranti přidávají koření a různé ingredience, které obohacují a diverzifikují chuť, avšak zároveň jsou rozpouštěny do tekutiny, která pořád zůstává ve své podstatě rajskou polévkou. Po krátkém okouzlení obrazem tavicího kotle se k takovému modelu přiklonil i prezident, jenž symbolizuje americký „věk impéria“ – Theodor Roosevelt.²⁷ Podle Huntingtona, jehož pozice v mnoha ohledech vyjadřuje nostalgickou touhu po návratu do rooseveltové Ameriky, vystihuje právě tento model nejlépe reálný způsob americké „absorpce“ imigrantů až do nástupu multikulturalismu v šedesátých letech (Huntington 2004: 129–131).

Multikulturalismus

Koncepty „tavicího kotle“ a „rajské polévky“ (a s nimi i výchozí koncept úplné asimilace do anglosaské kultury) se liší v popisu vzniku americké identity, ale shodují v popisu její výsledné unitární a homogenní povahy. V protikladu k tomu navrhl roku 1915 Horace Kallen, aby byla Amerika chápána jako „federace národností, v níž zvláštní etnické odlišnosti mohou existovat vedle všezahrnující národní identity“ (Kallen 1996 [1915]). V tradici kulinářských metafor je v tomto modelu Amerika pojata jako salátová mísa – různé kousky zeleniny sice sdílí společný prostor a jsou propojeny společnou zálivkou, ale jinak zůstávají odděleny (Huntington 2004: 129). Sám Kallen mluvil o „kulturním pluralismu“. Předobrazem modelu, který chtěl aplikovat na Ameriku, mu byla Evropa, kde mnoho národů koexistuje v rámci jedné civilizace. Kallen dal normativní smysl etnickým sítím, které usnadňovaly socio-ekonomickou integraci nově příchozích.²⁸

Integrační funkci těchto sítí rozpoznala také americká sociologie integrace, rozvíjená v prvních desetiletích 20. století. Podle ní však sítě sloužily pouze jako „etnický polštář“, jenž měl umožnit adaptaci na novou realitu

²⁷ Pro zasazení imperialistických zahraničně-politických postojů tohoto prezidenta do kulturní atmosféry přelomu století, poznamenané exaltací mužných ctností boje a představou o nadřazenosti „anglosaské rasy, srv. Barša 2003: 24–27.

²⁸ Kallen, který byl podobně jako Zangwill židovského původu, měl podporu mnoha tehdejších sionistů a filosemitů (Huntington 2004: 130–131).

v prvním období po příchodu a připravit přistěhovance a jejich potomky k úplné asimilaci (Park 1996 [1928]). Proti této vizi obhajovali Kallen a jeho multikulturalističtí následovníci v 60. letech představu permanentního etnicko-kulturního pluralismu – skupiny si mají udržovat svou původní identitu a jen pro ni přijmout novou politickou střechu v podobě amerického státu. Zatímco Kallenovy formulace navozují představu neměnných skupinových esencí, které předem definují bytí jednotlivců, jeho současník Randolph Bourne dal Kallenově vizi kulturního pluralismu daleko dynamičtější a interaktivnější pojetí, když líčil Ameriku jako „kosmopolitní“ společnost, v níž se střetávají a mísí různé tradice a životní způsoby a v níž jsou jednotlivci schopni kombinovat, a tím i vzájemně proměňovat různé skupinové identifikace. Z tohoto hlediska neměla být americká identita nějakou další skupinovou identitou vedle ostatních, nýbrž samotným prostředím a procesem jejich střetávání a proměny, tedy identitou „transnacionální“ (Bourne 1996 [1916]). Tím tento publicista antcipoval universalistické křídlo multikulturalismu s jeho důrazem na proměnlivost a hybridizaci kultur a svobodu jednotlivce, jenž se z pasivního nositele předem dané skupinové esence (jímž byl u Kallena) stává aktivním subjektem identifikujícím se svobodně s tou či onou skupinou.

Tento motiv rozvinula o mnoho desítek let později teorie „symbolické etnicity“, která vznikla jako reflexe etnického obrození 60. a 70. let. Ta nahradila esencialistické pojetí etnicity jako skupinového osudu jednotlivce pojetím konstruktivistickým a individualistickým. Etnická identita není daná narozením jednotlivce, ale je závislá na tom, jak si rodinné a kulturní okolnosti svého narození osvojí – může je pominout či popřít, ale může je také pozitivně přijmout jako součást svého jáství. Etnicita je přitom jen jednou a pouze dílčí vrstvou v rámci mnoha příslušností, které pěstují moderní Američané (Gans, 1979; Waters, 1990). Při popisu procesů etnického obrození si teorie symbolické etnicity vzaly poučení z pozorování Marcuse Lee Hansena, formulovaného již ve 30. letech: třetí generace se podle něj často snaží vzpomenout na to, na co se druhá generace snažila zapomenout (Hansen 1996 [1938]). Jinými slovy, zatímco etnická identita byla prostředkem adaptace a integrace pro první generaci, a často břemenem pro generaci druhou, je dobrovolnou sebe-volbou pro generaci třetí.

Symbolická etnicita je v ostrém protikladu k esencialistickému, „osudovému“ pojetí etnické příslušnosti, jež převládalo až do 30. let 20. století. V tomto pojetí měla etnicita takřka rasovou povahu, byla vepsána do jednotlivce krví a často byla asociována s fyzickými atributy. Nejen rasy, ale také evropská etnika byla seřazena od nejhodnotnějších k nejpodřadnějším. Hierarchie bílých etnik sestupovala od Anglosasů a Němců k Polákům, Ita-

lům, Irům a Židům. Symbolickým mezníkem v přehodnocení tohoto pojetí a zrovnoprávnění Neanglosasů je představa americké identity jako směsi protestantismu, katolicismu a židovství, formulovaná Willem Herbergem (Herberg 1955).²⁹ Otevření americké identity neanglosaským etnikům a ne-protestantským náboženstvím na jedné straně proměnilo vynucený etnický pluralismus do pluralismu dobrovolného, na druhé straně potvrdilo vynucenou podobu rasového pluralismu. Jakmile přestala být etnická příslušnost značkou nižšího statusu, a tedy také diskriminace, stala se místo osudu svobodnou volbou: mohla být opuštěna, a nebo dobrovolně přijata a pěstována. O to více bila do očí osudovost rasy.

Od poloviny 20. století představoval stále dobrovolnější etnický pluralismus Američanů evropského původu pozadí pro nedobrovolný rasový pluralismus amerických Neevropanů. Ti si svou skupinovou rozdílnost nezvolili, ale byli jí podrobeni jako příčině svého nerovného postavení v dělbě práce i sociálním statusu (Blauner 1994). Tato nerovnost se projevovala i nerovným přístupem k možnosti imigrace. Zrušením rasové diskriminace roku 1965 se rasové složení přistěhovačů změnilo ve prospěch přistěhovačů neevropského původu. Zatímco až 80 % imigrantů, kteří přišli do poloviny 60. let, byli Evropané, 84 % imigrantů, kteří přišli po roce 1971, pocházelo z Latinské Ameriky (49,6 %) a Asie (34,5 %) (Joppke 1999: 150). Tito přistěhovači se nestávali tak lehce neviditelnými jako evropští přistěhovači předcházejících vln. Hlavní příčinou tohoto rozdílu bylo stále živé dědictví amerického rasismu, který podle jistých fyzických rysů uděloval sociální status. Byť hnutí za občanská práva 50. a 60. let postupně nahradila hierarchické pojetí ras, rasa ve smyslu sociální relevance určitých fyzických rysů toto hnutí přežila.

To bylo mimo jiné nezamýšleným důsledkem politiky afirmativní akce. Ta byla motivována a ospravedlňována integracionisticky a universalisticky – měla podpořit integraci a rovné příležitosti jednotlivců náležejících k vylučovaným skupinám. Pozitivní zohledňování rasových charakteristik však ve skutečnosti potvrzovalo rasové hranice mezi lidmi – dávalo jednotlivcům i jejich okolí podnět k udržování a zdůrazňování sociálního významu fyzické odlišnosti, místo aby vedlo k oslabování tohoto významu. Tento důsledek byl nejen nezamýšlený, ale také zvrácený z hlediska cíle afirmativní akce, jímž bylo dosažení stavu, kdy fyzické odlišnosti mezi lidmi nebudou nikterak korelovat s jejich postavením v socio-ekonomickém

²⁹ David Hollinger upozorňuje, že Herberg zpopularizoval obraz „trojího tavicího kotle“ (*triple melting pot*), formulovaný Ruby Jo Reeves Kennedym v článku *Single or Triple Melting Pot*. *American Journal of Sociology*. 49. 1944. s. 331–39 (Hollinger 1995: 24). Podobně jako Zangwill a Kallen, také Herberg byl židovského původu.

a politickém systému. Místo takové rasové „indiference“ však afirmativní akce posilovala vědomí o důležitosti rasové „diference“ pro životní příležitosti jednotlivců.

K podobně zvrácenému efektu však nevedla jen afirmativní akce, ale také samo úsilí o zajištění zásady nediskriminace na základě rasy. Na to, aby mohlo být monitorováno dodržování této zásady, musí totiž úřední a soudní moc státu napřed identifikovat lidi, kteří patří k té či oné rasové skupině. Tak jsou rasové kategorie udržovány na životě politikami, jejichž deklarovaným cílem je zrušení takové kategorizace. V 70. letech došlo dokonce k vytvoření nové rasy z hispánských skupin, které byly předtím chápány spíše etnicky. V úsilí o zdůraznění historických křivd a zabránění diskriminaci začali protirasističtí aktivisté představovat Mexičany, Portorikánce, Kubánce a další Latinoameričany jako jednu rasovou skupinu (Hollinger 1995: 37–38). Na rozdíl od „hnědých“ Hispánců byli „žlutí“ Asiaté již předtím Američany chápáni jako jedna rasa. V obou případech zahrnuje jedna rasová identita naprosto heterogenní etnické a národní kultury: co je společnou kulturní základnou spojující Korejce, Číňany a Japonce, která by z nich měla činit „Asiaty“? A co – kromě španělštiny – vytváří jednu kategorii *Latinos* z Portorikánců, Mexičanů a Argentinců?

Zvrácené důsledky afirmativní akce a politiky antidiskriminace byly posíleny odklonem radikálního křídla černošského hnutí od ideálu občanského zahrnutí a rovnosti práv jednotlivců (hlásaného M. L. Kingem) k programu segregace a autonomie rasových skupin (hlásaného Malcolmem X a hnutím *Black Power*) (Carmichael – Hamilton 1967). Tyto odstředivé trendy se v 70. a 80. letech napojily na spory o dvojjazyčné vzdělávání na základních a středních školách (v hispánských oblastech jihozápadu) a na kulturní válkou na amerických kampusech, kde byl termín „multikulturalismus“ používán zejména ve spojení s bojem o zavedení nových učebních programů týkajících se etnických a rasových skupin – např. *Jewish* nebo *Black studies* – či pohlavního rodu nebo skupin jiné sexuální orientace – *gender* či *gay and lesbian studies* (Takaki 1994; Gutierrez 1994; Gitlin 1995). Rasové a jiné diskriminované skupiny se v rámci tzv. politiky identity potvrzovaly ve svých odlišnostech, nikoliv v tom, co všechny jejich příslušníky spojovalo jako občany jednoho amerického národa a příslušníky lidstva.

V této atmosféře nebyli nově příchozí z Latinské Ameriky a Asie podněcováni k rychlé „amerikanizaci“ (jakkoliv minimálně by byla definována), ale naopak k tomu, aby přijali „asijskou“ a „hispánskou“ identitu, a to navzdory tomu, že tyto identity – na rozdíl od evropských etnických a národních identit – neměly žádný význam mimo americkou domácí scénu. Spíše než výsledkem transplantace zvláštního kulturního dědictví byly produktem

„strukturálního umístění přistěhovaleckých skupin v hostitelské společnosti“ (Joppke 1999: 178).

Rasa se tedy stala zdrojem nových příležitostí, ale bohužel nikoliv těch, na něž mířila afirmativní akce. Místo příležitostí oněch „skutečně znevýhodněných“ (Wilson 1996) začala rasa rozšiřovat příležitosti elit rasových skupin, kteří již svým životním standardem patřili k většinové střední vrstvě – tedy k těm Američanům, kteří žádné afirmativní vyrovnání příležitostí nepotřebovali. Podnikatelé „s rasou“ začali „modelovat příslušníky své přistěhovalecké základny jako oběti [rasové diskriminace] a klienty státu a požadovat pro ně privilegia afirmativní akce: preferenční přijímání na univerzitu, pracovní místa ve státní správě a obchodní kontrakty, politické zastoupení v místech rozdělených na většinu a menšiny ... V protikladu k děsivým scénářům ‚balkanizace‘ by však diskurs multikulturní elity neměl být zaměňován za obecnou neochotu imigranta k integraci, která se takřka nedá doložit. V terénu funguje etnicita stejně jako vždy – jako zdroj přizpůsobení k nové společnosti.“ (Joppke 1999: 185)

Občanská integrace

Multikulturalismus a politika rasových identit byly v 80. a 90. letech terčem konzervativních kritiků (Sowell 1981; Murray 1984; Bloom 1987; D'Souza 1991). Na ně navazují v současnosti pravicoví intelektuálové jako Samuel Huntington, kteří s poukazem k hrozbě mexické *reconquisty* Ameriky hlásají návrat k asimilacionismu prvního období. Tyto hlasy však zůstávají stále spíše okrajové. Pro hlavní proud americké politiky je daleko více určující kritika multikulturalismu z ideologické pozice, z níž původně vzešel – totiž z liberálního tábora. Takové specificky liberální přehodnocení multikulturalismu navazuje na universalistické křídlo multikulturalismu samotného, jehož protagonisté se již v první polovině 90. let distancovali od absolutizace skupinových odlišností a popírání občanské pospolitosti (Njeri 1994; Gates 1994; Hughes 1993; Ravitch 1994; Takaki 1993; I.3). Na rozdíl od konzervativní kritiky nehlásá liberální kritika multikulturalismu návrat k ideálu úplné asimilace do *angloprotestantské kultury*, ale navrhuje důslednou asimilaci do *politické kultury* amerického občanského národa. Ta má být spojujícím tmelem, umožňujícím koexistenci různých zvláštních subkultur a stanovujícím jasné meze jejich rozvoji. Takové meze jsou dány universalistickými principy americké ústavy, nikoliv partikulárními rysy té či oné skupinové kultury, které by se staly universální normou pro ostatní, jak se to po velkou část americké historie dařilo kultuře bílých angloprotestantských a heterosexuálních mužů.

Vizi občanské integrace nalezneme vyjádřenu v doporučeních zprávy komise pro reformu přistěhovalectví (vedené Barbarou Jordan) z roku 1997. Zpráva nepopírá etnicko-kulturní rozmanitost Ameriky, zároveň však vyzývá k pěstování společné půdy, kterou představují základní hodnoty americké ústavy. Nově příchozí se bez ohledu na svůj původ stanou Američany, jestliže se přihlásí k těmto politickým hodnotám. Amerikanizace je podle komise „procesem integrace, kterým se přistěhovalci stávají částí našich společenství a kterým se naše společenství a národ učí od přistěhovalců a přizpůsobují se jejich přítomnosti“ (U.S. Commission on Immigration Reform 1997: 26). V tomto pojetí je tedy amerikanizace „obousměrnou silnicí“ (tamtéž: 1). Jednotu národa stvrzuje i angličtina jako společný jazyk.

Jak americká společnost, tak přistěhovalci mají svá legitimní očekávání. Uzavírají spolu smlouvu, která se opírá o tři pilíře: dobrovolnost – na imigraci není nárok a amerikanizaci nelze vynutit; vzájemnost – přistěhovalec přijme všechny povinnosti stanovené zákony a výměnou za to se může stát plnoprávným členem společnosti; individuálnost – přistěhovalec je přijat jako jednotlivec, nikoli jako člen nějaké skupiny, čímž je zajištěno, aby přistěhovalectví nevedlo k etnickému rozdělení společnosti.

Obě strany – společnost i přistěhovalec – přijímají jisté závazky. Americká společnost má nabídnout příchozím orientaci. V duchu teze, že vzdělání je základním nástrojem amerikanizace, jim má napomoci se zvládnutím angličtiny a rozšířit vzdělávací možnosti pro dospělé přistěhovalce. Symbolicky a formálně je pak smlouva stvrzena naturalizací spojenou se slavnostní přísahou věrnosti americkému národu. K základnímu požadavku naturalizace, jímž byl předchozí pětiletý pobyt v zemi, přidala Komise výzvu ke zlepšení mechanismu testování znalosti americké historie, občanských znalostí a angličtiny.³⁰ Novým občanům má být předána písemná kopie jejich státoobčanské přísahy, a to nejen proto, aby ji mohli číst během slavnostního aktu, ale také aby ji mohli uchovat jako důležité memento.³¹

Srovnáme-li ideové jádro této koncepce s Huntingtonovým neonativismem, vidíme, že dvě pozice představují soupeřící varianty přehodnocování

³⁰ Konkrétně Komise navrhla, aby se testování zvládnutí angličtiny soustředilo na všechny složky dovedností, tj. mluvení, čtení a psaní. Praxe spočívající v testování jazykových znalostí jen pomocí diktátu není přiměřená. Testy historie a občanských znalostí by měly být standardizovány a měly by testovat porozumění principům, např. svobody slova, nikoli schopnost memorovat data. Proces by měl být racionalizován tak, že k interview by měli být zváni jen ti, kteří úspěšně složili jazykovou i znalostní zkoušku.

³¹ Komise rovněž navrhla, aby bylo změněno archaické znění státoobčanské přísahy. Přitom ale nenavrhla vypuštění ustanovení o „vzdání se všech dřívějších politických oddaností“, které je již dlouho ve zřejmém rozporu s faktickou politikou tolerance dvojího občanství.

multikulturalismu, které odpovídají levému hornímu a pravému dolnímu políčku ve Schématu 5 z úvodní pasáže této části. Díky universalistickému vymezení národní identity americkým krédem můžeme liberální pozici Komise Barbary Jordan považovat za *postnacionalistickou*. Díky partikularistickému vymezení národní identity angloprotestantskou kulturou můžeme konzervativní pozici Huntingtona považovat za *ultranacionalistickou*. Pod viditelným ideologickým sporem obou pozic se skrývá shoda v odmítnutí dvou dalších alternativ: abstraktního universalismu kosmopolitů, kteří chtějí opustit národní identitu směrem k identitě všelidské, a abstraktního partikularismu komunitaristických multikulturalistů, kteří chtějí opustit národní identitu směrem k identitě etnické či rasové. V protikladu k těmto dvěma pokusům obejít se bez amerického národa ho liberálové i konzervativci stále považují za těžiště politické identity.

Shodnou-li se na tom, že je třeba budovat národ, pak se ostře liší v tom, jaký národ je třeba budovat: zda to má být národ otevřený navenek i dovnitř – k ostatním národům i k vlastním subkulturám, anebo národ navenek i dovnitř uzavřený. Jak jsme konstatovali v úvodu k této části a opakujeme v závěru knihy, tato ideologická volba mezi nacionalismem „post“ a nacionalismem „ultra“ stojí dnes podle nás nejen před Amerikou, ale i před dalšími zeměmi a regiony tak či onak rozvíjejícími západní politickou tradici – od Izraele přes Austrálii po Británii, Německo, Česko či Evropskou unii. Stejně tak jako v minulosti, i do budoucna budou imigrační a integrační politiky těchto zemí či regionů záviset na tom, která ze soupeřících alternativ v nich získá dlouhodobě převahu.

2. Evropa

Zatímco přistěhovalectví a osadnictví patří k identitě národů Nového světa, národy Starého světa mají sklon představovat se jako skupiny, které obývají dané území od nepaměti či přinejmenším po dlouhá staletí, a pro něž jsou tedy procesy migrace něčím vnějším a nahodilým. Přistěhovalectví, jež bylo Kanaďany, Američany či Australany považováno za zakládající moment jejich národního bytí, bylo v běžném vědomí Evropanů 20. století považováno za okrajovou záležitost, nenáležící k podstatě jejich společností. Toto běžné vědomí je součástí politických kultur evropských národních států tak, jak se vytvořily v průběhu 19. století.

Kořeny evropského systému národních států tkví v absolutismu 16. a 17. století a v nastolení principu územní suverenity. Idea demokracie pak od konce 18. století přenášela těžiště politické legitimacy z dynastického či

božího práva na vůli obyvatelstva žijícího na daném území. Z poddaných, získávaných knížaty s dobytým či vyženěným územím jako součást jeho přírodních zdrojů, se stal kolektivní subjekt nadaný suverenitou – národ. Tou měrou, jakou se populace jednotlivých států proměňovaly do národů, zvyrazňovala se jejich odlišnost, svébytnost a oddělenost od ostatních. Územní, administrativní i psychologické hranice mezi občany a cizinci začaly získávat dříve netušenou důležitost.

Součástí ustavování a bytnění národního státu je postupná monopolizace kontroly přeshraničních pohybů. Americký badatel John Torpey přirovnává tento proces k vyvlastňování výrobních prostředků třídou kapitalistů (popsanému Karlem Marxem) a k vyvlastňování donucovacích prostředků moderním státem (vyličenému Maxem Weberem). Moderní státy podle něj provedly také třetí typ „vyvlastnění“ – „monopolizaci zákonných prostředků kontroly pohybu“ (Torpey 2000a: 167). Těmito prostředky jsou především pasy, identifikační doklady a víza. Hranice mezi lidmi, založené na státní příslušnosti, mohou být udrženy pouze za pomoci dokumentů, které tuto příslušnost zaznamenávají. Teprve s touto kontrolou, zaváděnou a postupně systematizovanou v Evropě ve druhé polovině 19. století, se vytvořil problém imigrace v tom smyslu, jak ho známe dnes, tedy jako problém vztahu „cizích“ skupin přicházejících na území zvláštního národa, který toto území považuje za „vlastní“. Důležitost tohoto vztahu je v průběhu 19. století posilována nárůstem práv občanů. Od práv občanských a politických se postupně přešlo k právům sociálním, která svěřovala pracujícím konkrétní materiální nároky vůči státu (Marshall 1950). Čím systematičtější byla kontrola hranic a pohybu osob a čím hustší byla síť závazků a nároků vážících občany k jejich státu, tím podstatnější se stával rozdíl mezi občany a neobčany, „vlastními“ a „cizími“ (Bade 2004: 194–195).

Součástí této proměny je i postupné zakořenění představy, že migrace je něčím výjimečným, co potenciálně ohrožuje posvátnou jednotu národa, území a státu. Tato představa – běžná u evropských národů 20. století – je z historického hlediska zavádějící. Není tomu totiž tak, že by *napřed* existoval národ, který si ustaví na svém území stát, aby *posléze* musel řešit otázku, jak se postavit k přílivu přistěhovalců. Historicky vzato *předchází* migrace budování evropského národního státu a samotný problém imigrace vzniká *současně* s poslední fází tohoto budování, tedy v poslední třetině 19. století. Tento proces byl završen 1. světovou válkou, jejíž četná „dočasná“ opatření k restrikci pohybu osob již nebyla zrušena. Válečné zákony omezující pohyb z důvodu národní bezpečnosti se po válce proměnily v trvalou restriktivní migrační politiku (Torpey 2000a: 117–121).

V posledních desetiletích 19. a prvních desetiletích 20. století se tedy

přistěhovalectví postupně proměnilo ze samozřejmé sociální reality do politického problému. Státy začaly formulovat a prosazovat opatření, která ho měla vědomě regulovat, využívat či omezovat. V tomto období se v Evropě i USA zrodila přistěhovalecká politika jako zvláštní sféra státních politik. Přeshraniční přesuny obyvatel získaly jiný smysl než měly v předcházejících stoletích. To se týkalo především pracovní a osidlovací imigrace, která byla dříve chápána pozitivně jako prostředek zvětšování demografické a ekonomické síly daného státu.³² Od středověku existovala tradice putujících tovaryšů, kteří byli vysíláni do center daného řemesla na vyučenou, a čilý byl také nábor cizích řemeslníků (např. italských kameníků a dlaždičů, německých truhlářů atp.), k němuž se v novověku přidala sezónní migrace mezi různými regiony Evropy, vázaná na období zemědělského roku. Rozvoj a blahobyt velkých evropských měst 17. a 18. století je nemyslitelný bez masové migrace – ať již jednorázové nebo cyklické. Příkladem může být Amsterdam a jeho okolí, jehož růst byl v 17. století posilován přílivy židovských uprchlíků ze Španělska a Portugalska (tzv. *Marranos*), protestantských uprchlíků z Antverp či Francie, a také pracovních migrantů z Německa (tzv. *Hollandgänger*), kteří pracovali na stavbě kanálů, v přístavu, zemědělství, podomním obchodě i cihlářství (Sassen 1996: 24; Bade 2004: 27–37; Yovel 1989: 40–42).

Merkantilismus, jenž v Evropě nastoupil od konce 17. století, chápal přistěhovalectví a osidlování jako pozitivní fenomén, který zvyšoval ekonomické zdroje a počet obyvatelstva, a tím i vojenskou a hospodářskou sílu státu. Petr Veliký a Kateřina II. se věnovali náboru německých přistěhovačů osazujících jižní Rusko a později Sibiř. Na výzvu Bedřicha II. Velikého se do východního Pruska přistěhovalo na 300 000 Němců, kteří sami verbovali cizí kolonisty, především Holanďany, kteří měli zkušenosti s vysušováním bažin a močálů. Po porážce Turků na konci 17. století bylo během 18. století naverbováno desetitisíce Němců na osidlování střední a jihovýchodní Evropy – např. „mezi léty 1748 a 1786 se přistěhovalo 60 000 kolonistů na oficiální pozvání do Maďarska a po nich přišlo 180 000 soukromých osadníků“ (Sassen 1996: 35).

V té době netrápilo evropské státy ani tak přistěhovávání cizího obyvatelstva jako spíše vystěhovávání vlastního obyvatelstva. Emigraci, nikoliv

³² Historiografie nevěnovala pracovní migraci až do posledních desetiletí 20. století velkou pozornost. Obvyklé historické výklady podtrhávaly jen ty minulé přesuny obyvatelstva, které byly spojeny s náboženstvím či s válkou – například vyhnání půl milionu Hugonotů z Francie po zrušení Nantského ediktu. Masivní pracovní či ekonomická migrace 17. a 18. století byla opomíjena. A přitom existují podklady pro tvrzení, že až polovina obyvatelstva v německých obchodních městech 18. století byli migranti (Sassen 1996: 21).

imigraci, byly kladeny překážky ve skandinávských zemích, Francii i v habsburské říši. Velká Británie omezovala vystěhovalectví u příslušníků jistých řemesel, například kovářů a výrobců tkalcovských stavů. Obdobně usilovali Marie Terezie a Josef II o omezení vystěhovávání řemeslníků a odborníků z Rakouska (V.1). Velká Británie ovšem začala od počátku 19. století emigraci a osidlování nových území podporovat, neboť ji pochopila jako nástroj získávání nových zahraničních trhů pro britské zboží, a tedy jako nedílnou součást budování říše. To nebyl případ Francie, která trpěla po napoleonských válkách nedostatkem pracovních sil a navíc potřebovala vojáky pro svou koloniální říši, která na rozdíl od britské nepřinášela mnoho materiálních zisků. Lze shrnout, že až do napoleonských válek byla imigrace a usazování obyvatelstva chápána jako přínos, zatímco skutečným problémem pro ekonomicky i demograficky slabší země (mezi jiným i pro české země) byla naopak emigrace vlastního obyvatelstva (Sassen 1996: 27, 45).

Kapitalismus a industrializace

S rozvojem kapitalismu dochází v západní Evropě od 2. poloviny 18. století k hospodářskému růstu doprovázenému u většiny zemí (vyjma Francie) růstem demografickým. Šíření kapitalistických trhů, propojujících stále hustější obchodní sítě celé regiony, a posléze šíření industrializace vede k migraci z venkova do měst a z méně rozvinutých do rozvinutějších regionů. Nárůst obyvatelstva spolu s jinými faktory – jako je způsob dědění majetku či absence nebo úpadek vesnických domácích řemesel – vede k ožebračování maloroľníků a k jejich vstupu na trh s námezdní prací, který většinou předpokládá přesun do regionálních center, ale mnohdy i do jiného regionu či země.

Od konce 17. století probíhala v Evropě stále zřetelnější diferenciacce mezi vyspělými oblastmi s dynamicky se rozvíjejícím hospodářstvím a venkovskými domácími řemesly na straně jedné a zaostávajícími oblastmi chudnoucích maloroľníků bez alternativních zdrojů příjmu v domácích řemeslech na straně druhé. Zatímco první oblasti trpěly potenciálním nedostatkem pracovních sil, a nabízely tudíž vyšší mzdy, pro ožebračené maloroľníky z druhých oblastí byla pracovní migrace jednou z mála příležitostí k vylepšení beznadějné materiální situace. Propojení prvních oblastí (*pull areas*) s druhými (*push areas*) – rozvojových „jader“ s „perifériemi“ – stojí u vzniku moderních migračních systémů (Dodatek I.1 a I.4).

Na základě studia napoleonských dotazníků, které měly za cíl demograficky zachytit dočasnou pracovní migraci, identifikoval holandský historik Jan Lucassen sedm vnitroeuropských migračních systémů (týkajících se městských i zemědělských zaměstnání) (Lucassen 1987, cit. v Sassen

1996: 37–38 a v Bade 2004: 20–23): východní Anglie, pařížská pánev, Madrid a Kastilsko, oblast od Katalánska po Provence, oblast severní Itálie s centry v Milánu a Turínu, střední Itálie zahrnující jižní Toskánsko, Latium, Řím, Korsiku a Elbu a konečně pobřeží Severního moře. Pohyb v rámci těchto migračních systémů byl cyklický a sezónní. Migranti cestovali za prací až do vzdálenosti 250–300 kilometrů, často přes hranice. Lze předpokládat, že vedle této cyklické migrace se rozvíjela i trvalá řetězová imigrace, v níž síť kontaktů vázala novousedlíky ke kraji jejich původu a umožňovala přicházet dalším krajanům.

Rok 1848 ohlašuje vstup do nového ideologického i hospodářského období: těžiště politické legitimacy bylo přeneseno z panovníků na národy a zrušení nevolnictví v habsburské říši (v Rusku až roku 1861) uvolnilo další masy obyvatelstva pro trh s námezdní prací a geografickou a sociální mobilitu. Přesuny obyvatelstva za prací v rámci cyklické a sezónní migrace urychloval a zefektivňoval rozvoj železnice. Pokračující industrializace některých oblastí a úpadek jiných posilovaly rozdíly, a tím motivaci pro migraci. Hlavním cílem Němců z východu již nebylo Holandsko, ale Porúří, desetitisíce Irů směřovaly v hladových 40. letech do Anglie – v únoru pomáhat při sázení brambor a znovu v listopadu při jejich sklizení. Ve Francii bylo v polovině 19. století zaměstnáno přes 350 000 sezónních pracovníků v zemědělství, k nimž se v době vinobraní přidávali statisíce dalších (Sassen 1996: 56). Také velké stavební projekty (tratě, tunely, mosty, plavební kanály) přitahovaly další desetitisíce pracovníků.

Velký proud vystěhovalců mířil do zámoří. Odhadem opustilo Evropu během 19. století a prvních let 20. století (do 1. světové války) více než 50 milionů lidí. Ve čtyřicátých letech emigrovalo do zámoří každoročně mezi 200 až 300 tisíci, mezi rokem 1840 až 1900 více než 26 milionů a od roku 1900 do roku 1914 více než 24 miliónů lidí. „37 milionů (72 %) šlo do Severní Ameriky, 11 milionů (21 %) do Jižní Ameriky a 3,5 milionů do Austrálie a na Nový Zéland“ (Sassen 1996: 58). Navzdory rozšířené představě o jednosměrné povaze těchto pohybů statistiky ukazují, že např. mezi léty 1899 a 1924 se jedna třetina imigrantů vrátila z USA do svých zemí (Sassen 1996: 60; Bade 2004: 135; Fassmann – Münz 1995: 25).

Již od počátku 19. století se určité evropské země jako např. Itálie a Irsko profilely jako emigrační a tento trend přetrvával až do druhé poloviny 20. století. Tak například mezi rokem 1876 a 1976 emigrovalo z Itálie do jiných evropských zemí téměř 12,6 milionů lidí, a zhruba o milion méně migrovalo do zámoří. „Spojené státy byly sice s 5,7 miliony italských imigrantů největší přijímací zemí, ale Francie neležela se 4,1 milióny daleko za nimi, obzvláště zohledníme-li její mnohem menší velikost. Téměř 4 miliony Italů

emigrovaly do Švýcarska, 2,4 miliony do Německa a téměř 1,2 milionu do Rakouska. Mezi zámořským cíli zaujímal druhý místo po USA Argentina s 2,97 milióny, následována Brazílií s 1,46 milionu, Kanadou s 650 000 a Austrálií s přibližně 428 000.“ (Sassen 1996: 87) Vedle trvalé a sezónní migrace (v rámci evropského kontinentu) zahrnují tato čísla i tu migraci do zámoří, která skončila návratem: „Mezi lety 1905 a 1915 se vrátilo kolem 2 milionů Italů, převážně do jižní Itálie, z toho 1,2 milionu z USA.“ (Sassen 1996: 89)

V posledních desetiletích 19. století byla soutěž evropských impérií o co největší kořist v Africe a jinde doplněna na domácí půdě ochrannářskou politikou vůči zahraničnímu dovozu, která ukončila předcházející období *laissez-faire*. Zároveň byly stavěny základy toho, čemu se později začalo říkat „sociální stát“. Jak jsme řekli výše, rozvoj sociálních nároků ze strany občanů daného státu logicky vedl ke zvýšení diferenciaci mezi nimi a pracujícími rezidenty či migranty, kteří nebyli občany. Nižší status a omezená práva zahraničních pracovníků z nich činily vítaný levný doplněk domácí pracovní síly – zajišťovali vykonávání namáhavých prací s nižším sociálním statutem a plnili „nárazníkovou funkci“ v dobách konjunkturálních výkyvů (díky nižšímu statusu se jich mohl zaměstnavatel při poklesu výroby bez problémů zbavit). Tato „dělnická vrstva druhého řádu“ jednak snižovala cenu domácí pracovní síly, jednak přispívala k vytváření odděleného trhu pracovních sil s nižším sociálním statutem, jejichž nabídka proto nemusela snižovat domácí nezaměstnanost (Dodatek I.3; Bade 2004: 100–102).

V poslední čtvrtině 19. století se ustálilo několik přístupů k pracovní migraci. Mezi nimi připadá klíčové místo protikladu mezi německým modelem *dočasná pracovní migrace*, který předem vylučuje trvalé usazení a naturalizaci imigrantů, a francouzským modelem *trvalé imigrace*, v němž je zajištěn plynulý přechod od vstupu na území přes usazení až k získání občanství. Protože tyto národní modely představují paradigmaty dvou základních evropských politik pracovní migrace (viz Rámeček III), probereme si kontext vzniku a rozvoje každého z nich ve zvláštních sekcích. (Přistěhovaleckým politikám každé z těchto zemí i Velké Británie po 2. světové válce jsou věnovány části 3, 4 a 5 této kapitoly.)

Francie

Francie byla od 1. poloviny 19. století nejdůležitější imigrační zemí Evropy. Svým počtem i významem převyšovali přistěhovaleci vystěhovalece, kteří mířili do francouzských koloniálních držav či jinam do zámoří. Přestože na rozdíl od přistěhovaleckých zemí neměla imigrace konstitutivní význam

pro francouzské národní sebepojetí, universalistická východiska, o něž se opírala moderní francouzská identita, umožňovala rozvíjet vůči imigraci kladný postoj. Francouzský národ se ustavil v roce 1789 jako výraz demokratické revoluce. Smyslem Francouzské republiky nebylo primárně politické „sebeurčení“ etnicko-kulturní skupiny, ale uskutečnění morálních principů: rovnosti, svobody a bratrství. Protože tyto principy byly považovány za universální – platné pro každou lidskou bytost – Francie jako jejich uskutečňovatelka mohla být považována za imaginární vlast celého lidstva. Nejčistším projevem této ideje byla skutečnost, že krátkou dobu po Francouzské revoluci měl okamžitý nárok na francouzské občanství každý cizinec, který vstoupil na francouzské území a byl ochoten přijmout za své základní principy republiky.

Idea republiky jako výrazu suverénní vůle zvláštního francouzského národa ovšem stanovovala idejím všelidské rovnosti a bratrství partikularistické meze. Jak názorně ukazují postoje ke dvojímu občanství, výklad této ideje byl historicky pružný. Na začátku převládl názor, že příslušnost k jednomu suverénnímu lidu nedovoluje jednotlivci vázat se stejným způsobem k jinému suverénu. Tento záporný vztah ke dvojímu občanství našel svůj výraz ve francouzském občanském zákoníku z roku 1804, který mj. nahradil princip *ius soli*, zděděný po monarchii, principem *ius sanguinis*. Zákon stanovil restriktivní podmínky pro nabytí francouzského státního občanství, které omezily možnost dvojího občanství. Držitel francouzského občanství ho mohl pozbyt, připojil-li se k cizí mocnosti. Na druhé straně tento zákoník ani žádný další francouzský zákon nikdy explicitně nestanovil vzdání se jiného občanství jako podmínku nabytí francouzského občanství. Stát trpěl chronickým nedostatkem obyvatelstva, takže musel být tolerantnější a pragmatičtější v kritériích inkluze, než jak by předpokládala nacionalistická interpretace lidové suverenity (Pradelle 2002).

Již od poloviny 19. století usiloval stát o integraci nově příchozích. V roce 1851 zavedl zásadu, které se obvykle říká „dvojí *ius soli*“: dítě narozené ve Francii, jehož rodiče se rovněž narodili ve Francii, nabývá narozením francouzské občanství. Zákon z roku 1889 dal pak automaticky francouzské občanství dětem, které se narodily ve Francii a bydlely zde do 18 let. (Tyto dva zákony přitom nebraly na zřetel možné cizí státní občanství.) Ze zhruba padesáti zákonů na omezení přistěhovalectví, které mezi rokem 1883 a 1914 navrhli představitelé xenofobní pravice, prošel jen jeden roku 1899, který omezoval zaměstnávání cizinců při veřejných pracích. Převaha kladného vztahu k přistěhovalectví zřejmě byla zajištěna jak demografickým deficitem a s ním souvisejícím nedostatkem pracovních sil, tak universalistickými hodnotami republiky.

Historici obvykle rozlišují tři hlavní vlny přistěhovalectví do Francie. První začala napoleonskými válkami a největšího rozmachu dosáhla od roku 1850, kdy koincidovala s rozmachem industrializace a rozvojem měst, která absorbovala velké množství nekvalifikovaných pracovních sil přicházejících z francouzského venkova i ze zahraničí. Exodus z venkova neměl takové drastické podoby jako v Irsku či Německu – mimo jiné i díky udržování domácích venkovských řemesel se mohla velká část rolníků uživit bez cestování za prací. Spolu s nedostatečným nárůstem počtu obyvatelstva to uvolnilo velký prostor pro přistěhovalectví: „mezi lety 1851 a 1886 obnášelo přistěhovalectví až jednu třetinu [demografického] růstu, mezi lety 1886 a 1891 dokonce 80 %. Sčítání lidu ukazují, že podíl cizinců neustále stoupal: roku 1800 žilo ve Francii 100 000 cizinců, roku 1857 380 000, roku 1881 více než milión, roku 1911 1,2 milionu a roku 1931, na vrcholu, 2,7 milionů.“ (Sassen 1996: 84)

Druhá vlna imigrace po 1. světové válce již byla organizovaná státem, prostřednictvím nevládní organizace *Société générale d'immigration*, která od roku 1924 rekrutovala nové pracovníky. Ve dvacátých letech byl příliv nových imigrantů do Francie intenzivnější nežli přistěhovalectví do Spojených států (Bernard 2002: 71). V prvních dvou vlnách převládali Evropané. V první především cizinci z okolních zemí jako z Itálie, Belgie, Španělska, Německa a Švýcarska, ve druhé Portugalci, Poláci a další obyvatelé východní Evropy. V této vlně byli i přistěhovalci z Československa, jejichž počet se vyhoupl z 5000 během 1. světové války na 80 000 v roce 1929 (Brouček 1996; V.1). Počet Afričanů či jiných Neevropanů byl zanedbatelný. Teprve třetí vlna, která přišla po 2. světové válce, přivedla k francouzským břehům výrazné počty neevropských přistěhovalců (II.3).

Německo

Konstatovali jsme, že Německo bylo zemí zároveň vystěhovaleckou i přistěhovaleckou. Vystěhovalectví do severní Ameriky probíhalo v 19. století ve třech velkých vlnách – mezi lety 1846 a 1857, 1864 a 1873 a nakonec 1880 a 1893. Poté trvale klesalo: roku 1890 tvořili Němci ještě celou jednu třetinu z celkového ročního počtu přistěhovalců do USA, roku 1910 již klesl jejich podíl na 18,5 % a roku 1930 na 11,3 % (Sassen 1996: 69). Vedle zámořské emigrace se od 80. let stále více rozvíjela vnitřní migrace, především do Porúří a západních částí Německa z východního Pruska. Z něj přicházeli v rámci této vnitroněmecké migrace také Poláci (tzv. *Ruhrpolen*), kteří byli chápáni zaměstnavateli i okolní společností jako zvláštní skupina s nižším statusem než německy mluvící pracovníci z východu (Bade 2004: 71–75).

Severovýchodní oblasti Německa byly tedy postiženy pracovní emigrací, na straně druhé však tamější zemědělství potřebovalo velký počet sezónních pracovníků, mimo jiné i kvůli intenzivnímu pěstování cukrové řepy. Tato poptávka po levné pracovní síle byla uspokojena každoroční pracovní migrací polských pracovníků z ruského „středního Polska“ a rakouské Haliče.

Německo přelomu 19. a 20. století bylo také tranzitní zemí pro ty migranty z Ruska a Haliče, především Poláky a Židy, kteří mířili za oceán (Sassen 1996: 73). Chudí Židé vzbuzovali odpor u německých Židů integrovaných do střední vrstvy a jejich přítomnost živila antisemitskou propagandu mezi Němci. Německá vláda ovšem kooperovala s židovskými organizacemi v jejich přesunu a naložování na cestu do USA. „Přes přísné „průchozí kontroly“ přitom v letech 1880–1914 zůstalo v Německu asi 78 000 zahraničních „východních Židů“ (*Ostjuden*), kteří v předvečer 1. světové války tvořili asi 12 % židovského obyvatelstva v německém císařství (v roce 1925 asi 19%).“ (Bade 2004: 200) (Nevoli a příležitost k šíření antisemitských nálad zavdávala také vnitroněmecká migrace východopruských Židů do západních částí Německa.) Konzervativní návrh zákona zakazující vstup cizích Židů do Německa (1895) byl sice velkou většinou zamítnut, ale při přípravě zákona o občanství, přijatého roku 1913, se v diskusích v Reichstagu ozývaly výzvy proti naturalizaci „haličských podomních obchodníků“ (rozumělo se Židům) i „nemajetných zemědělců“ (rozumělo se Polákům) (Bade 2004: 201).

Právě ve vztahu k imigrantům z východní Evropy se v 90. letech 19. století ustavil německý model pracovní imigrace jako časově omezeného a čistě ekonomického vztahu. Tento model měl obdobou konstrukci jako schéma pracovní migrace ve Virginii (II.1). V obou případech měla být zjevná potřeba pracovní síly naplněna příchodem pracovníků, o nichž se společnost domnívala, že nejsou vhodní ani hodni stát se jejími trvalými a plnoprávními členy. Tento model byl po 2. světové válce použit na pracovníky z jižní Evropy a Turecka. Na konci 19. století představoval řešení rozporu mezi nacionalistickým diskurzem o nebezpečí „polonizace Německa“ a naléhavým nedostatkem pracovních sil. Byl zaveden až poté, co se Němci v 80. letech neúspěšně pokusili zcela obejít bez etnicky cizích pracovních migrantů.³³

³³ V letech 1885 až 1887 vyústily úřední akce proti národnímu aktivismu Poláků do jejich vyhošťování a zákazu jejich migrace do Pruska. Polští pracovníci měli být v rámci plánu na „vnitřní kolonizaci“ nahrazeni německými osadníky. Tento program však ztroskotal, neboť počty odcházejících Němců do západních oblastí Německa stále převyšovaly počty organizovaných přesídlenců mířících na východ. Nedostatek pracovních sil (cukrovka je na pracovní sílu náročnější než obilí) přivedl Prusko ke kompromisnímu řešení.

Imigrační opatření pruských úřadů přijatá v 90. letech (po pádu Bismarcka) měla jasný cíl: podporovat sezónní typ migrace a vyloučit usazování migrantů. Za tím účelem zavedly úřady systém kontroly pracovních migrantů prostřednictvím pracovních povolení, která musela být obnovována při každé změně zaměstnavatele a při každém dalším pobytu. Bez takové pracovní karty byli cizinci vykazováni za hranice. Zahraniční Poláci mohli pracovat pouze ve východních provinciích Německa a vždy pouze sezónně. Nebyly vpuštěny rodiny, ale jen jednotliví muži a ženy, organizovaní v oddělených pracovních brigádách. Otěhotnění bylo důvodem k vyhoštění, přičemž dopravu zpět si musela platit dotyčná žena. Každý rok museli zahraniční Poláci opustit zemi nejpozději 20. prosince a vrátit se mohli nejdříve 1. února (Sassen 1996: 75, Bade 2004: 207). Zároveň byly monitorovány jejich případné politické či kulturní aktivity, cenzurovány jejich noviny, sřeženy jejich organizace a zakázána přítomnost jejich národních symbolů na veřejných místech. Zákon z roku 1898 prikazoval úřadům podporovat „němectví“ (*Deutschtum*). Jiný zákon z roku 1908 dokonce umožňoval při podpoře němectví v západním Prusku a Poznaňsku sáhnout k vyvlastňování (Sassen 1996: 76).

Z hlediska ekonomické praxe byli polští zahraniční pracovníci nezbytností, z hlediska nacionalistické ideologie však byli bezpečnostní hrozbou. Představa takové hrozby snad měla opodstatnění ve východním Prusku, jež si s Rakouskem a Ruskem rozdělovalo území obydlená Poláky, kteří toužili po vlastním státu. Její generalizace na celé Německo však byla výplodem nacionalistického stihomamu. Pouze mezi zahraničními dělníky zaměstnanými v pruském zemědělství měli před 1. světovou válkou Poláci převahu, v průmyslu či dolech jich bylo jen 5 až 8%. „Celkově tvořili Poláci jen jednu třetinu zahraniční pracovní síly v Německu a jejich podíl mezi usazenou zahraniční populací byl ještě nižší, neboť většina z nich přicházela jako sezónní pracovníci. Přesto ovládal veřejnou debatu o imigraci obraz ‚zahraničních Poláků‘ a obecněji představa o slovanské a židovské invazi přicházející z východu.“ (Sassen 1886: 77) I kultivovaní Němci jako sociolog Max Weber se obávali, že chudí polští pracovníci díky svým nižším nárokům na mzdu postupně vypudí z východního Pruska Němce (životní standardy pruských Poláků byli stejně nízké jako u jejich přeshraničních etnických bratrů).

Navzdory rozšířenosti takových argumentů nepovažuje Klaus J. Bade pruský systém omezené sezónní migrace za ochrannářské opatření bránící národní pracovní sílu před dumpingovými zahraničními konkurenty. Taková opatření se podle něj v Evropě rozšířila až mezi dvěma světovými válkami. V pruském případě podle něj nešlo prvotně o ekonomický protekcionis-

mus, ale o bezpečnostní politiku, jejímž smyslem bylo uchovat dané území v rukou Němců. V jednom ohledu však podle něj pruský systém skutečně byl předchůdcem pozdějších systémů, a to svým detailním a racionálním rozvinutím moderních byrokratických metod kontroly pohybu a pracovních aktivit cizinců (Bade 2004: 214–215). Podle Castlese a Millera byl tento systém „kontroly a vykořisťování cizí pracovní síly předchůdcem systému nucených prací v nacistické válečné ekonomii i systému hostujících dělníků, který ve Spolkové republice Německo fungoval od roku 1955“ (Castles – Miller 1998: 61).

Na vztahu k Polákům a Židům se zakalilo německé pojetí politického členství, které pregnančně vyjadřoval zákon o státním občanství z roku 1913 (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*). Ten váže státní občanství takřka výhradně na pokrevní příbuznost, resp. původ z osoby, jež je sama říšským občanem. Němcům, kteří emigrovali do zahraničí, dovoluje tento zákon předávat státní příslušnost na jejich potomky (do té doby ztráceli němečtí emigranti občanství automaticky po deseti letech, pokud si na konzulátech prostřednictvím složité úřední procedury nezařídili jeho udržení). Na druhé straně zákon až na výjimky předem vylučuje ze státní příslušnosti cizince, kteří se usadili v Německu. Zatímco zákon přijatý ve chvíli národního sjednocování roku 1870 kombinoval tradiční *ius soli* (zohledňující místo narození a dlouhodobého pobytu) s nacionalisticky motivovaným *ius sanguinis*, zákon z roku 1913 nedvojznačně opustil první princip jménem druhého (Bade 2004: 199).³⁴ Zákon navíc stanovoval hlavní důvody ztráty státní příslušnosti – jedním mělo být nesplnění branné povinnosti a dalším přijetí jiného občanství. Zároveň zákon umožňoval jednoduché znovunabytí státní příslušnosti navrátilivším se emigrantům a jejich potomkům.

Sociálně-demokratické pokusy o liberální podobu tohoto zákona neuspěly podle Saskie Sassen zřejmě hlavně pro důležitost, kterou pro sebepojetí Němců měla etnická hranice odděluje je od Slovanů. Při svých kolonizacích východní Evropy od vrcholného středověku až po 18. století si Němci uchovávali jazyk a povědomí o společné krvi i tehdy, když přebírali kulturní zvyky okolních společností. To vedlo k přenesení důrazu z kulturně-územní na pokrevně-jazykovou – *völkisch* – identitu (Sassen 1996: 80). Rozptýlenost Němců v neněmeckých státech spolu s politickou rozdrobeností Německa představovaly dlouhodobé historické podmínění etnického

³⁴ Role *ius soli* v desetiletích po sjednocení byla spjata i s tím, že neexistovalo přímé německé občanství: „Jednotlivá osoba byla například státním příslušníkem království pruského, království bavorského nebo velkovévodství bádenského a jenom na základě příslušnosti k danému spolkovému státu také příslušníkem německého národního státu.“ (Bade 2004: 199)

uzavírání německé národní identity na přelomu 19. a 20. století. Jeho krátkodobým katalyzátorem byla pracovní imigrace Poláků i tranzitní migrace východoevropských Židů a Poláků do USA a ideologická atmosféra údajně hrozícího „přívalu z východu“.

Etnické uzavírání národní identity však nebylo německou specialitou, ale symptomem obecnějšího trendu doby, který se nevyhnul ani zemi s opačným historickým dědictvím a politickou kulturou – Velké Británii. V ní politická střecha monarchie po staletí představovala sjednocující rámec pro formulaci se národní identity. Těžiště této identity tak mohlo spočívat v územně-politickém, nikoliv jazykově-pokrevním vymezení. Politické členství v národě bylo opřeno o náležitost k zemi – *ius soli*, nikoliv ke krvi – *ius sanguinis*. V souladu s tím měla Británie po většinu 19. století (s výjimkou revolučního roku 1948) otevřené dveře pro případné přistěhovance a britské zákonodárství umožňovalo druhé generaci přistěhovalců získat občanství (pod podmínkou složení přísahy věrnosti královně). A přesto se na konci 19. století také v Británii začalo ozývat volání po uzavření hranic, a to podobně jako v Německu s ohledem na masivní polskou a židovskou imigraci z Ruska. Restriktivní zákon o cizincích (*Aliens Act*) byl přijat roku 1905 v atmosféře nenávislné agitace nejen proti imigrujícím ruským Židům, ale také proti cikánům, kteří v té době přicházeli z kontinentu (Bade 2004: 202).

Doba migračních restrikcí a uprchlíků: 1914–1945

Období od počátku 1. světové války do konce 2. světové války můžeme charakterizovat dvěma trendy. Prvním je podstatný pokles mezinárodní migrace, který přinesla válka, xenofobie a hospodářská stagnace. Podle Castlese a Millera se dokonce z pohledu meziválečného období jevila předchozí éra masové migrace jako přechodná výjimka (Castles – Miller 1998: 66). Druhým jevem tohoto období je masové, etnicky podmíněné uprchlictví, jež bylo spojené s vytvářením národních států a rozdělováním obyvatelstva na národní většinu a národnostní či etnické menšiny. Tento proces měl své počátky před válkou, válka z něj však učinila fenomén, který se stal trvalým. Počet politických uprchlíků v 19. století byl celkově nepatrný ve srovnání s novým typem uprchlíka (Bade 2004: 194).

Jeho předobrazem byli Židé vystěhovávající se od 80. let 19. století z Ruska, jimž proběhla vlna úředně tolerovaných protizidovských pogromů. K pracovní migraci a politické emigraci (paradigmaticky představované exulanty z Německa a střední a východní Evropy po zmařených revolucích roku 1848) přibyl další typ migrace – migrace těch, kteří opouštějí svou

zemi z důvodů etnické diskriminace ze strany nacionalizujícího se státu. Mezi léty 1880 a 1914 odešlo z východní Evropy, v níž se v té době tradiční křesťanský antijudaismus právě proměňoval do moderního rasového antisemitismu, na dva a půl miliónu Židů (z odhadovaných 5,6 milionů žijících ve východní Evropě roku 1870) (Sassen 1996: 93, 95). Jen někteří Židé ovšem utíkali v reakci na bezprostřední perzekuci státní mocí. Většina útekem spíše reagovala na celkově svízelnou situaci své skupiny (po roce 1905 ostatně Židé tvořili jen polovinu přistěhovalců do USA z Ruska, druhou velkou skupinou byli Poláci – Sassen 1996: 95).

K násilným vyháněním či velkým přesunům obyvatelstva začalo docházet až v rámci válečných konfliktů, v nichž se v prvních dvou desetiletích hroutila osmanská říše. Jejich obětí byly ty skupiny, které etnicky či nábožensky neodpovídaly profilu státu, jenž chtěla vítězná skupina vybudovat na území, které si vykrojila z říše. Během balkánských válek například uteklo na 400 000 muslimů do Turecka. Druhá z těchto válek byla zakončena dohodami o výměnách obyvatelstva s cílem homogenizovat nově politicky vymezená území. Celkově tyto války vedly k násilným či domluveným, spontánním či připraveným přesunům 900 000 lidí (Bade 2004: 232).

K podobným přesunům docházelo v průběhu 1. světové války a po ní v souvislosti s rozpadem i dalších říší – Habsburků, Romanovců a Hohenzollernů – a se vznikem nových, národně vymezených států v hranicích, v nichž žily odlišné etnické a národnostní skupiny. V průběhu války i po ní byli vedle Židů pronásledováni a vyháněni Poláci, Němci, Srbové a mnoho dalších skupin. Po prohrané válce se na území mocností Trojspolku přestěhovalo na 2 miliony lidí z jejích dřívějších daleko větších území – například jen v Rakousku žilo na konci 20. let 764 000 lidí (více než 10%), kteří se narodili v nástupnických státech monarchie (440 000 z nich například přišlo z Čech a Moravy). Pokusem ukončit etnické běsnění na území bývalé osmanské říše (jemuž padlo za oběť podle některých zdrojů až 1,5 milionu Arménů³⁵) tím, že se princip etnické (a náboženské) homogenity dovede do důsledků, byla smlouva z Lausanne z roku 1923. V zájmu definitivního ukončení řecko-turecké války (1920–1922) na ní byla potvrzena výměna obyvatelstva mezi Řeckem a Tureckem provedená podle náboženského klíče (přesídlení se týkalo 1 350 000 Řeků a 430 000 Turků) (Bade 2004: 259; Sassen 1996: 106).³⁶

³⁵ Viz např. stránky United Human Rights Council. (http://www.unitedhumanrights.org/Genocide/armenian_genocide.htm)

³⁶ Podle Badeho formuloval představu o homogenizaci států v souvislosti s realizací práva národů na sebeurčení poprvé systematicky švýcarský antropolog George Montan-

V důsledku válečných událostí, ale také nevhodné díkce mírových smluv, se objevil masový fenomén bezdomovectví čili výskyt kategorie osob bez státního občanství nebo jejichž státní občanství nešlo zjistit. Kategorie, která byla „před válkou téměř neznámá, nabyla po válce velikého významu jednak převratem v Rusku, jednak rozpadem monarchie habsburské, čímž vším příslušnost mnohých osob stala se spornou a čímž dále mnohé osoby státního občanství pozbyly, aniž nového nabyly“ (Kalousek 1934: 30).³⁷

Odhaduje se, že 10 let po 1. světové válce bylo po různých zemích Evropy rozeseto na 9,5 milionu uprchlíků (Sassen 1996: 100). Roku 1921 Společností národů zřízený post vysokého komisaře pro uprchlíky měl minimální pravomoci k řešení svízelné situace těchto skupin.³⁸ V obzvláště špatné situaci byli ve 20. a 30. letech středo- a východoevropští Židé, kteří při vzrůstajícím antisemitismu a omezení imigrace Kanadou (1923) a USA (1924) měli ztíženou migraci do zámoří. Z evropských států přijímala uprchlíky a pracovní imigranty s otevřenou náručí pouze Francie – ovšem jen do roku 1933, kdy se podmínky vstupu a usazení výrazně zhoršily, a pak znova za vlády Lidové fronty pod vedením Léona Bluma mezi lety 1936 a 1938.

Celkově negativní vztah k imigraci byl součástí širší konstelace mezi-válečné Evropy, která dovedla do extrému ekonomický protekcionismus posledních desetiletí před 1. světovou válkou. Válečná ekonomika přitom svědila důležitou roli státu, který si i po válce ve většině zemí ponechal zvýšenou zodpovědnost za národní pracovní trh a posílil také svou roli garanta sociálních jistot. Ve vztahu k zahraniční pracovní imigraci to

don. Navrhoval, „aby se národní státy zbudované v ‚přirozených hranicích‘ ‚očistily‘ od osob, které ‚k národu nepatří‘, a to jejich hromadným přemísťováním (*transplantation massive*)“. Tyto představy mají své ohnisko v klasické myšlence, vyjádřené Fridtjofem Nansenem, vysokým komisařem pro uprchlíky Společností národů, že „vzájemné oddělení obyvatelstva východních oblastí přispěje k zajištění skutečného zklidnění v tomto regionu“. Existovali ovšem politici, kteří o tom pochybovali. Britský ministr zahraničních věcí lord Curzon například označil výměnu obyvatelstva mezi Řeckem a Tureckem, kterou na lausannských jednání sám zprostředkoval, za „velmi špatné a nebezpečné řešení, pro nějž bude svět muset platit tvrdou daň po následujících sto let“ (Bade 2004: 257–258).

³⁷ Cílem mírových smluv bylo zajistit ochranu menšin a zabránit bezdomovectví. Zvolené postupy však nevedly k cíli. Rozšíření bezdomovectví ve střední Evropě bylo způsobeno zejména použitím zastaralého institutu „domovského práva“ pro přiznávání občanství v případě nástupnických států Rakouska.

³⁸ Nástupnickou organizací Úřadu vysokého komisaře se stala Mezinárodní organizace pro uprchlíky, zřízená OSN v roce 1947, kterou vystřídal v roce 1950 zřízený a dosud existující Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

znamenal (mimo zmíněnou výjimku Francie) přijetí restriktivních politik (Bade 2004: 240). Příkladem je i meziválečný vývoj v Československu, kde spolu s utužením pasových a vízových předpisů koncem 20. let byl přijat zákon na ochranu domácího pracovního trhu. Na nutnosti ochrany domácí pracovní síly před levnou cizí konkurencí se v mnoha zemích Evropy té doby shodli ekonomičtí protekcionisté s politickými nacionalisty.

Západoevropské migrace po roce 1945

Také 2. světová válka byla dobou násilných přesunů obyvatelstva – miliony lidí z území okupovaných Němci byly přinuceny pracovat v Německu a pracovat museli také váleční zajatci. Etničtí Němci osidlovali dobytá území a nacisté z nich deportovali a vyvraždili odhadem až 6 000 000 Židů. Na konci války uteklo či bylo vyhnáno z východní Evropy a usídlilo se v Německu na 12,5 milionů Němců (kolem půl milionu skončilo v Rakousku a jiných zemích). Byly-li tyto přesuny mimo jiné důsledkem pokusu Německa kolonizovat kontinent východní Evropy, pak po 2. světové válce podobně přicházeli zpět osadníci západních zemí, kteří předtím kolonizovali mimoevropské kontinenty. Mezi rokem 1940 a 1975 se do Evropy vrátilo kolem 7 milionů kolonistů evropského původu. „Nejsilnější podíly eurokoloniální imigrace připadaly v případě Velké Británie na Keňu, Indii a Malajsii, v případě Francie a Itálie to byla severní Afrika, v Belgii zase Kongo, v Nizozemí pak Indonésie a v případě Portugalska se jednalo o Angolu a Mosambik.“ (Bade: 287–288)

S kolonisty odcházely také skupiny, jejichž byli protektorem (např. alžírští Židé), nebo kteří s nimi kolaborovali nebo bojovali po jejich boku (tzv. *harki* v Alžírsku či Indové přesídlení do Afriky pod britskou správou). K těmto skupinám se však záhy přidávali i další obyvatelé kolonizovaných společností, kteří začali hledat v západní Evropě příležitost k blahobytnějšímu či svobodnějšímu životu. Návratová „dekolonizační“ imigrace tak byla doplněna a brzy přebita imigrací „postkoloniální“. Do Evropy mířil silící proud mimoevropských ekonomických migrantů. Starý svět pro ně začal hrát stejnou roli, jakou hrál Nový svět pro předcházející generace Evropanů. Migrace do západní Evropy existovala paralelně s pokračující vnitroeuropejskou pracovní imigrací z Itálie, Portugalska, Řecka a posléze z Jugoslávie, k níž se v 90. letech přidala pracovní migrace z východní Evropy. Západní Evropa, která byla jako celek od 16. století kontinentem emigrace, se po 2. světové válce stala kontinentem imigrace.

Od konce 2. světové války prošla Evropa čtyřmi základními migračními obdobími (Geddes 2003: 17–19; Garson – Loizillon 2003).³⁹

(1) Poválečná rekonstrukce Evropy a pracovní migrace (1945–1974)

Období těsně po 2. světové válce přineslo mohutnou migrační vlnu v podobě návratu etnických menšin a jiných vysídlených osob do zemí původu. Navzdory této vlně však rekonstrukce válkou zničených zemí vytvořila značný nedostatek pracovních sil. Odpovědí velkých evropských firem a vlád byl nábor pracovníků ze zahraničí. V Německu vyrovnávali nedostatek pracovních sil po jistou dobu uprchlíci z východního Německa a aktivní nábor ze zahraničí začal až v roce 1955. Již v roce 1956 dosáhl 95 000 osob, v roce 1966 1,3 milionu a v roce 1973 celých 2,6 milionů (Castles – Miller 1998: 71). Léta 1945–1975, která byla obdobím bezprecedentního ekonomického růstu (tzv. *Les Trente Glorieuses*), tak byla současně obdobím kontinuálního přílivu zahraničních pracovníků do zemí západní Evropy, nejdříve z chudších zemí jižní Evropy (Řecka, Portugalska a Španělska), později ze zemí severní Afriky, Turecka a Jugoslávie. Zvláštní případ představovala postkoloniální Velká Británie s migrací obyvatel z bývalého Commonwealthu a Francie s migrací z Alžírsko. Od roku 1950 do konce 80. let 20. století se počet zahraničních přistěhovalců v Evropě ztrojnásobil a dosáhl 15 milionů osob. V roce 2000 žilo v hospodářském prostoru EU 20 milionů cizinců, kteří tvořili 5,4% populace.

Na začátku poválečného období měla pouze Francie předcházející zkušenost s masovým příchodem přistěhovalců. Pro ostatní evropské země byla imigrace novým fenoménem. Vlády, které příchod zahraničních pracovníků podporovaly, přitom vycházely z předpokladu, že jde o dočasnou migraci. Počítaly s tím, že až potřeba zahraničních pracovních sil opadne, „hostující pracovníci“ se vrátí domů. Tento předpoklad se ukázal jako mylný.

(2) Ekonomická krize: sjednocování rodin a trvalá povaha imigrace (1975–1989)

Počátek druhého migračního období byl poznamenán hospodářskou krizí v polovině 70. let, způsobenou nárůstem cen ropy v roce 1973. Reakcí na krizi bylo úsilí o omezení přistěhovalectví a o podnícení návratu zahraničních pracovníků do zemí původu. Hospodářský pokles však nevedl

³⁹ Castles a Miller odlišují jen dvě období, oddělená obratem v evropských migračních politikách v letech 1973–74 (Castles – Miller 1998: 67).

k masovému odchodu. Mnoho zahraničních pracovníků se rozhodlo zůstat ve vyspělých hostitelských zemích, kde požívali sociální práva srovnatelná s občany těchto zemí, zatímco ve vlasti by byla jejich celková situace mnohem horší. Přestože nová politika snížila další pracovní migraci, posílily jiné druhy přistěhovalectví – především přistěhování na základě sjednocování rodin, které zůstalo jedinou úředně povolenou možností. Rozvoj tohoto typu imigrace byl především důsledkem rozvoje konceptu lidských práv v podobě uznání práva na ochranu rodinného života přistěhovalců. Například v Německu, kde byla zavedena politika omezení přistěhovalectví již v listopadu 1973, vzrostla zahraniční populace mezi léty 1973 a 1980 o půl milionu osob. Nová forma přistěhovalectví měla za následek, že značně vzrostl podíl žen mezi přistěhovalci. Ve stejném období se také stala sociálně a kulturně viditelnou druhá generace přistěhovalců. Identita dětí přistěhovalců byla napjata mezi kulturou zemí původu jejich rodičů a kulturou společnosti, v nichž vyrůstaly. Debaty tohoto období se tak přirozeně začaly soustřeďovat na politické a sociální důsledky trvalého přistěhovalectví a na to, zda a jak mají být přistěhovalci integrováni do společnosti. Jako odpověď na tento problém začaly liberální a levicové elity – s výjimkou francouzských neorepublikánů – razit heslo multikulturní integrace, zatímco pravicové elity oživovaly nacionalistický a evropocentristický diskurs.

(3) Diverzifikace přijímacích zemí a azylová, uprchlická a nelegální imigrace (1989–1999)

Třetí poválečné období je charakterizováno diverzifikací přijímacích zemí. Tradiční evropské vystěhovalecké země jako Španělsko, Itálie, Irsko, Řecko a Portugalsko se v tomto období změnily v země přistěhovalecké. Imigranti již nepřicházeli jen ze zavedených zemí původu, jako byly v případě Francie a Velké Británie bývalé kolonie, ale z mnoha zemí subsaharské Afriky a z Asie.

V důsledku zásadních geopolitických změn po pádu železné opony ve východní Evropě a regionálních konfliktů na Balkáně, Kavkaze a v severním Iráku narostl strmě počet žadatelů o azyl a osob, které se pokoušely o nelegální vstup na území vyspělých evropských zemí. Narůst počtu žadatelů o azyl byl zvláště markantní na počátku 90. let. K dalšímu vrcholu pak dospěl roku 1997 a pokračoval mírně dále.⁴⁰ Vedle ozbrojených konfliktů

⁴⁰ Podle statistik UNHCR žádalo v roce 1983 v západoevropských zemích o azyl 80 000 lidí. V roce 1992 se počet azylových žádostí v zemích EU vyšplhal vůbec nejvýše – na 675 000 žadatelů. V roce 2001 požádalo v zemích EU o azyl 384 000 osob.

byl nárůst počtu žadatelů o azyl zapříčiněn rovněž tím, že pro četné migranty zůstala „azylová cesta“ jediným možným způsobem legálního vstupu. Není divu, že veřejnost v hostitelských zemích začala stále více podezírat žadatele o azyl, že jsou ve skutečnosti ekonomickými migranty. Pomalé vyřizování žádostí přispělo k tomu, že mnozí žadatelé o azyl se v západoevropských zemích trvale usadili, i když celkové počty kladně vyřízených případů zůstávaly relativně nízké.

Dalším novým fenoménem, způsobeným pádem berlínské zdi, otevřením hranic a zhroucením Sovětského svazu, byla migrace etnických menšin. V letech 1989 a 1990 přišlo do Německa 620 000 osob německého původu (*Aussiedler*) z Polska, Rumunska a bývalého Sovětského svazu. V menším rozsahu se návratová migrace dotkla i Řecka (bývalý Sovětský svaz) a Finska (pobaltské země). Pod etnickou migraci spadaly i vlny migrace Romů z Rumunska, Bulharska, Česka a Slovenska.

(4) Návrat pracovní migrace s preferencí pro kvalifikované pracovníky (1999 – přítomnost)

Výraznou změnou, kterou přinesl konec 90. let, je nárůst trvalého přistěhovalectví i dočasné pracovní migrace (pro dva typy politik, které odpovídají těmto dvěma typům migrace viz Rámeček III). Podle studie OECD (Garson – Loizillon 2003) je nárůst migrace ve čtvrtém období výsledkem několika faktorů, zejména rozvoje informačních a komunikačních technologií a zvýšené váhy zdravotnictví a vzdělání, tedy sektorů, které potřebují vysoce kvalifikovanou pracovní sílu. Nejnovější vlna pracovní migrace však rovněž zahrnuje nekvalifikovanou pracovní sílu, například v zemědělství, stavebnictví a domácnostech, což se týká především jižních zemí – Itálie, Španělska, Řecka a Portugalska.

Jak ukazuje zmiňovaná studie, dočasná pracovní migrace vzrůstá nejen v evropských zemích, jako jsou Německo a Velká Británie, ale také v Austrálii, Kanadě a v USA. Je přitom často podporována státními politikami hostitelských zemí. V některých evropských zemích jsou vedle projektů výběrové pracovní migrace nově navrhovány i postupy pro řízení trvalé imigrace po vzoru přistěhovaleckých zemí. Výrazným zdrojem kvalifikovaných přistěhovačů jsou i zahraniční studenti. Mnohé státy změnily své předchozí přístupy a nyní jim umožňují, aby si po ukončení studia našli v hostitelské zemi zaměstnání. Selektivní pracovní imigrace je často nahlížena jako faktor, který by mohl hrát jistou roli ve zmírňování dopadů stárnutí populace, ve vyrovnávání deficitů penzijních systémů a zvyšování konkurenceschopnosti hospodářství.

Rámeček III: Dva typy aktivních politik pracovní migrace

Migraci související s pracovním trhem lze rozdělit do dvou základních kategorií: na *trvalou imigraci*, jejímž smyslem je usídlení se pracovníka a jeho rodiny v hostitelské zemi, a na *dočasnou pracovní migraci*, reagující na aktuální potřeby pracovního trhu, které nemohou být pokryty z domácích zdrojů. Každý z modelů je odůvodněn odlišným společenským cílem. Cílem politik trvalé imigrace je především podpora dlouhodobého hospodářského rozvoje společnosti a případně i částečná kompenzace nedostatečného demografického růstu hostitelské země. Cílem politik dočasné pracovní migrace je především vyrovnání akutního nedostatku pracovníků konkrétních profesí na pracovním trhu.

Schémata *trvalé imigrace* jsou známa především z tradičních přistěhovaleckých zemí – z Kanady, Austrálie, Nového Zélandu a USA. V Evropě jsou modely aktivní politiky trvalé imigrace zohledňující pracovní trh novinkou. Tato schémata jsou založena na třech postupech, jež mají v různých zemích různou váhu: (1) na přijímání pracovníků, kteří jsou přímo vybráni firmami, (2) na přijímání pracovníků, kteří jsou na vládou sestaveném seznamu nedostatkových profesí a (3) na výběru na základě celkového lidského kapitálu uchazečů. Tato schémata používají často výběrová kritéria, která jsou předem stanovena veřejnými orgány. Hodnocení – zpravidla „bodová“ – jsou vlastností, jež jsou důležité z hlediska výhledů integrace: jazykové znalosti, profesní schopnosti, stupeň dosaženého vzdělání, věk, rodinný a zdravotní stav. Výběrové procedury jsou ovšem pro hostitelské země často náročné – časově, finančně i na lidské zdroje.

Schémata *dočasné pracovní migrace* existovala v různých obměnách v západoevropských zemích po celou druhou polovinu 20. století. Dočasná pracovní migrace má několik základních podob: a) migrace spjatá s nedostatkem pracovních sil určité kvalifikace či v konkrétním sektoru (např. sektoru IT či v sezónních zaměstnáních) b) migrace spjatá s investicemi, c) migrace spjatá s mezinárodními závazky (např. GATT) a s pohybem tzv. kmenových zaměstnanců nadnárodních firem (*intracorporate transferees*). Podmínky získání pracovního povolení se různí. Obecným pravidlem je požadování individuálního pracovního povolení. Existují však odlišnosti v preferencích a zjednodušení pro určité skupiny a jednotlivce. Např. ve Francii a v Německu je preferenční zacházení podmíněno jistým minimálním příjmem a vyšším vzděláním. Ve Velké Británii a v Irsku zase existují oficiální seznamy oborů s nedostatkem pracovníků (*shortage occupation list*), např. v informačních technologiích, zdravotní péči, vzdělávání, biotechnologiích. Pro tyto sektory je příchod zahraničních pracovníků usnadněn – zájemci například nemusejí mít nabídku konkrétního zaměstnavatele.

Zdroje: Zpracováno podle studií Doudeijns – Dumont (2003) a Papademetriou – O'Neil (2004).

3. Francie

Jak jsme ukázali v předcházející části, Francie je zemí s dlouhou tradicí imigrace, sahající do první poloviny 19. století. Někdy se uvádí, že až třetina současných Francouzů jsou potomky přistěhovalců. 25 % z celkového počtu obyvatel Francie v 80. letech 20. století byli buďto přistěhovalci a nebo lidé, kteří měli alespoň jednoho přistěhovalce mezi příbuznými (Geddes 2003: 53). V prvním oddílu probereme francouzské přistěhovalecké politiky po 2. světové válce obecně, druhý oddíl pak budeme věnovat zvlášť integračním politikám (srv. terminologickou poznámku v Úvodu). Podobně budeme postupovat v částech věnovaných Velké Británii a Německu.

Přistěhovalecké politiky

Jak bylo řečeno, třetí vlna imigrace do moderní Francie nastala po 2. světové válce, během *Les Trente Glorieuses*. Po osvobození byla vytvořena nová organizace pro nábor a usidlování přistěhovalců *Office nationale d'immigration*, která se v roce 1984 proměnila v *Office des migrations internationales*. Po 2. světové válce začali převažovat přistěhovalci ze severní Afriky. Do Francie se stěhovali především obyvatelé z bývalých francouzských kolonií, kteří nyní tvoří až polovinu poválečných přistěhovalců. Podstatný podíl na migraci přitom měla alžírská válka za nezávislost v letech 1954 až 1962. Od devadesátých let vzrůstá počet přistěhovalců ze subsaharské západní Afriky.

Podobně jako v jiných zemích, i ve Francii došlo k obratu ve vztahu k pracovní migraci po ropném šoku roku 1973. Přispěly k němu rovněž demografické změny – dospívání silných poválečných ročníků a masový vstup žen na pracovní trh. Programy pracovní migrace byly oficiálně ukončeny v červenci roku 1974. Přistěhovalectví a migrace se staly politickým tématem: od poloviny 70. let přicházela každá nová vláda či prezident se svou vizí řešení. Podle toho, zda byla u moci levice či pravice, vychylovalo se kyvadlo přistěhovaleckých politik liberálním nebo restriktivním směrem. Lze však říci, že od roku 1974, kdy byl zvolen prezidentem Valéry Giscard d'Estaing, až do roku 1997, kdy se k moci dostala levicová vláda Lionela Jospina, měly celkovou převahu restriktivní politiky, a to nehledě na vlny liberální rétoriky, které čas od času přicházely z levicového tábora.

Druhá polovina 70. let byla ve znamení neúspěšných pokusů o návrat cizích pracovníků zpět do zemí původu. V roce 1980 utužil Bonnetův zá-

kon (*la loi Bonnet*) imigrační kontrolu a zavedl tvrdší sankce za porušení imigračních předpisů.⁴¹ V roce 1981 se ujal prezidentského úřadu François Mitterand se silnou protirasistickou rétorikou. Přislíbil, že zastaví vyhošťování přistěhovalců druhé generace, bude potírat jejich diskriminaci a zastaví návratové programy. V roce 1982 bylo dokonce přijato opatření, jež umožnilo regularizaci pobytu 130 000 nelegálním přistěhovalcům. V roce 1984 bylo zavedeno povolení k pobytu na deset let (*la carte de séjour de dix ans*), jež usnadnilo život cizincům, kteří do té doby museli pravidelně žádat o prodloužení pobytu na základě zaměstnaneckého poměru. Mitterandova rétorika, již lze označit za zvláštní druh levicového populismu, způsobila zpětný náraz nevole, z něž se pak živila popularita krajně pravicové Národní fronty Jean-Marie le Pena. Chirakova vláda, která nastoupila k moci v roce 1986, strhla kormidlo přistěhovalecké politiky k restriktivistickému pólu. Stanovila např. přísné podmínky pro obnovení desetiletého povolení k pobytu a omezila automatické nabývání francouzského občanství dětmi, které se narodily ve Francii cizincům.

Restriktivní přístup k imigraci a imigrantům, převládající koncem 80. a po velkou část 90. let, byl symbolizován ministrem vnitra Charlesem Pasquou, autorem plánu „nulové migrace“ vyhlášeného roku 1993. Plán byl realizován za pomoci zákonů, které prodlužovaly čekací dobu na slučování rodin z jednoho na dva roky, v rámci boje proti fiktivním sňatkům (*les mariages blancs*) rušily pobyt ženichům-cizincům a nevěstám-cizinkám, kteří před sňatkem pobývali v zemi nelegálně, a zakazovaly zahraničním absolventům francouzských univerzit přijmout po ukončení studia v zemi práci. Zákony také posílily moc policie při vyhošťování a deportaci cizinců a snížily možnosti odvolání zamítnutých žadatelů o azyl (Hamilton – Simon – Veniard 2004). V roce 1996, kdy okupovala jeden pařížský kostel skupina Afričanů a Číňanů, kteří nemohli získat legální pobyt v zemi, ale nemohli být ani deportováni, se dostala do centra veřejných debat situace nelegálních migrantů, tzv. *les sans papiers*.

Jak bylo řečeno, k podstatnému obratu v přistěhovalecké politice došlo roku 1997, kdy na jaře pravice prohrála volby. Nový socialistický premiér Lionel Jospin začal vstřícným gestem vůči *les sans papiers* a přislíbil revivovat celou imigrační otázku. Právní expert Patrick Weil byl povolán, aby vytvořil nová východiska pro politiku přistěhovalectví a občanství. Výsledkem byla zpráva Podmínky použití principu *ius soli* pro přiznání francouzského státního občanství a pro spravedlivou a účinnou přistěhovaleckou

⁴¹ Christian Bonnet byl ministrem vnitra ve druhé a třetí vládě Raymonda Barreho v letech 1977–1981.

politiku (Weil 1997). Weilova zpráva vyzývala k větší otevřenosti vůči přistěhovalcům a poukazovala mj. na to, že Pasquovy zákony ochuzovaly zemi o lidský kapitál.

Na základě Weilovy zprávy byly přijaty roku 1998 dva zákony. Cizinecký zákon (*la loi Chevènement*) revidoval některé omezující podmínky pro nabytí povolení k desetiletému pobytu, usnadnil poněkud sjednocování rodin a zaručoval zvláštní status odborníkům, akademikům a vědcům. (V červnu 1997 byla rovněž vyhlášena omezená regularizace, která se týkala asi 78 000 nelegálních přistěhovalců.) Zákon o občanství (*la loi Gigou*) částečně odstranil restriktce principu *ius soli*. Děti, které se narodily ve Francii rodičům-cizincům, musely podle Pasquových zákonů učinit mezi 16. a 21. rokem prohlášení o svém úmyslu získat francouzské občanství. Po roce 1998 již ale mohly opět po dosažení 18 let získat francouzské občanství automaticky. Na první pohled malý rozdíl byl v praxi podstatný – mnozí, kteří měli na nabytí francouzského občanství nárok, neporozuměli procesu a hlásili se, až bylo pozdě (Hansen 2003a: 99–101).

Ačkoliv reformy doprovázela silně propřistěhovalecká rétorika, politická opatření se snažila ve vztahu k přistěhovalectví zaujmout střed mezi liberálním a restriktivistickým pólem, a tedy i mezi dvěma odlišnými normativními východisky každého liberálně-demokratického národního státu (I.1). V důsledku toho jimi byla frustrována jak universalistická levice, tak partikularistická pravice. Reforma totiž ani neliberalizovala imigraci, ani ji zcela nezavřela brány. Spíše jen o něco usnadnila příchod těch, kteří byli považováni za přínos ke kulturnímu a hospodářskému prospěchu Francie.

V celkových číslech kopíroval počet přistěhovalců v 90. letech 20. století výkyvy přistěhovalecké politiky. V roce 1990 se usadilo ve Francii legálně 102 400 cizinců. (Počítány jsou udělené trvalé pobyty, nikoli krátkodobá migrace, např. studenti, krátkodobá pracovní víza apod.) Polovina 90. let 20. století byla obdobím poklesu: v roce 1994 to bylo 69 300, o rok později 56 700 a v roce 1996 55 600 imigrantů. To byla nejnižší úroveň od konce 2. světové války. Od roku 1997, kdy byla překonána hranice 100 000, se ale počet přistěhovalců opět zvedá. Jednoznačně nejčastějším důvodem přistěhování je slučování rodin, včetně rodin francouzských občanů. Například ze 136 407 trvalých přistěhovalců z tzv. třetích zemí (tj. mimo země EU) bylo v roce 2003 61 489 rodinných příslušníků francouzských občanů, 26 768 rodinných příslušníků cizinců usazených ve Francii (v rámci sjednocování rodin) a dalších 1 698 se přistěhovalo za základě jiných rodinných vazeb. Co se týče sjednocování rodin, rychle roste počet přistěhovalců z afrických zemí, zejména ze zemí Maghrebu. Zatímco v roce 1999 tvořili 64 % všech

případů sjednocení rodin přistěhovalců, v roce 2003 to již bylo 71 % (Hamilton – Simon – Veniard 2004; Haut Conseil 2004a).

Tabulka 6: Povolení k trvalému pobytu ve Francii v letech 2001–2003

	2001	2002	2003
Občané zemí EU a EHP*	33 500	32 300	36 700
Občané třetích zemí	106 500	123 700	136 400
Celkem	140 000	156 000	173 100

* Evropský hospodářský prostor

Zdroj: Haut Conseil à l'Intégration – Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration. Rapport 2002–2003.

Tabulka 7: Trvalé přistěhovalectví do Francie na základě sjednocování rodin v letech 2000–2003

	2000	2001	2002	2003
Evropa (bez EU a EHP)	16,1 %	14 %	14 %	14,2 %
<i>Turecko</i>	13,1 %	10,5 %	10,5 %	10,3 %
Asie	8,4 %	10,6 %	7,8 %	7,5 %
Afrika	66,6 %	67 %	71,4 %	71 %
<i>Maghreb</i>	57,6 %	57 %	61,4 %	60,5 %
Amerika	8,8 %	8,2 %	6,5 %	7 %
Oceánie	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,25 %

Zdroj: Haut Conseil à l'Intégration – Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration. Rapport 2002–2003.

Ve druhé polovině 90. let se zvyšoval počet osob, které nabyly francouzské státní občanství. Například v roce 1995 bylo uděleno francouzské státní občanství 92 400 osobám, v roce 2000 již 150 025 žadatelům. 48 % nových francouzských občanů pochází ze zemí severní Afriky, 16 % pochází z Evropy, 7,5 % ze subsaharské Afriky a 8,5 % z Turecka (Hamilton – Simon – Veniard 2004).

Zatím k poslednímu obratu v přistěhovalcké politice došlo na přelomu let 2002 a 2003, kdy ministři vnitra a sociálních věcí – Nicolas Sarkozy a François Fillon – oznámili plán na zavedení nové přistěhovalcké politiky.

Ta měla zahrnovat tři prvky: stanovení přísnějších podmínek integrace, aktivní kampaň proti diskriminaci a otevření k imigraci kvalifikovaných pracovních sil. Většina těchto změn byla začleněna do nového zákona předloženého ministrem vnitra Nicolasem Sarkozym a schváleného 26. listopadu 2003, který ve značném rozsahu mění dosud platnou legislativu týkající se vstupu a pobytu cizinců (tj. nařízení č. 45-2658 z 2. listopadu 1945, ve znění pozdějších předpisů). Zákon 2003-1119 o kontrole imigrace, pobytu cizinců ve Francii a o státním občanství (*Loi No. 2003-1119 du 26 novembre relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*) vytváří východiska pro dlouhodobou koncepční politiku v oblasti migrace. Ukládá několika orgánům (*L'Office française de protection des réfugiés et apatrides, le Haut Conseil à l'intégration*⁴², *l'Office des migrations internationales, la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attentes*), aby každý rok společně vypracovaly zprávu o migraci, kterou vláda předloží parlamentu. Zpráva nemá jen popisovat vývoj za poslední rok, ale má informovat o víceletém směřování přistěhovalecké politiky. Ke zlepšení sběru dat byla vytvořena Statistická observatoř pro přistěhovalectví a integraci (*Observatoire des statistiques de l'immigration et l'intégration*).

Ke zlepšení tvorby migračních politik ustavila v květnu roku 2005 francouzská vláda výbor pro řízení přistěhovalectví, složený z klíčových ministrů, jehož úkolem je určit zaměření vládní politiky ve věci řízení migračních proudů.⁴³ Výbor má generálního tajemníka jmenovaného vládou, který předsedá výboru zřízenému na pracovní úrovni („výbor ředitelů“), v němž jsou zastoupeni ředitelé relevantních odborů ministerstev a dalších institucí. Paralelně k „výboru ředitelů“ je zřízen i výbor dvanácti expertů jmenovaných premiérem, jejichž úkolem je sledovat a vyhodnocovat činnost vládního výboru. Generální tajemník, který pracuje pod ministrem vnitra, je také pověřen tím, aby dohlížel na soulad přijímaných politik s opatřeními přijatými ve sféře integrace. Výbor, který začal pracovat v červnu 2005, se zabývá jak legálním, tak nelegálním přistěhovalectvím.

⁴² *Le haut conseil à l'intégration* (Vysoká rada pro integraci) je poradním orgánem premiéra. Rada má předsedu a dalších 16 členů, kteří jsou významnými osobnostmi či představiteli přistěhovaleckých skupin.

⁴³ Zasedají v něm ministr vnitra, ministr školství, vzdělávání a výzkumu, ministr obrany, ministr zahraničních věcí, ministr pro zámorí, ministr práce a sociálních věcí, ministr spravedlnosti a ministr pro hospodářství, finance a průmysl. Viz *Journal officiel de la République Française*. 27 mai 2005. Décret n 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration. (<http://www.admi.net/jo/20050527/INTX0500125D.html>)

Integrační politiky

Vývoj francouzských integračních přístupů odpovídá obecnému historickému modelu tří fází (načrtnutému v I.3) jen zhruba a minimálně. Důvodem je zakořeněnost asimilacionismu ve francouzské politické tradici, respektive v sebepojetí francouzského národa v té podobě, v jaké se zformovalo od Velké francouzské revoluce ke třetí republice. Výkyv od asimilacionismu ke kulturnímu pluralismu v 80. letech minulého století byl jen mírný a krátký a byl zakončen ostrou neorepublikánskou kampaní obviňující multikulturalismus z fragmentace posvátné jednoty francouzského národa. Navzdory spektakulárnímu potvrzení asimilacionistické tradice přijetím zákona o zákazu náboženských symbolů na školách v únoru 2004 (IV.3) se však ani ve francouzském případě kyvadlo nevrátilo k původnímu asimilacionismu přelomu 19. a 20. století – vládní dokumenty z posledního období jasně odlišují *občanskou asimilaci* do politického národa od úplné *kulturní asimilace*.

Právě směřování těchto dvou dimenzí asimilace bylo znakem původního asimilacionismu třetí republiky s jeho často zamlčeným, ale o to účinněji působícím předpokladem, že universální hodnoty nejsou vtěleny pouze v politickém režimu, ale také v obecné francouzské kultuře (od její „vyšoké“ polohy v literatuře a umění až po kulturu každodenního života – ono pověstné francouzské *art de vivre*), a že přijetí republikánských hodnot předpokládá i přijetí této kultury v její úplnosti. Kombinace politické inkusivnosti s kulturním asimilacionismem byla vůdčím motivem francouzských integračních politik třetí republiky, ať už se týkaly regionálních subkultur (Bretonci, Korsičané), kolonizovaných národů nebo přistěhovalců. Všechny tyto skupiny měly vyměnit své obnošené etnické kroje za nový šat francouzské kultury a národní identity. Třetí republika obnovila víru „v jediný nedělitelný lid“ (*nation une et indivisible*) a zahájila systematickou homogenizaci francouzské společnosti, jejímiž hlavními nástroji byly škola, armáda, odbory a levicové politické strany (Weber 1976).

Všechny tyto instituce dělaly Francouze nejen z Bretonců, Basků nebo Židů, ale také z dětí Španělů, Italů nebo Švýcarů, kteří se rozhodli přistěhovat do Francie. Francouzský „kulturní jakobinismus“ považoval skupinové kulturní rozdíly za překážku integrace. Na rozdíl od britské komunitaristické tradice neměly být kulturně cizorodé komunity do národního celku inkorporovány, ale měly v něm být rozpuštěny. Integrovány tedy nebyly skupiny, ale jednotlivci. Jejich pofrancouzštění představovalo republikánský ekvivalent náboženské konverze – s francouzským jazykem, kulturou a identitou měli ve škole získat i nový pohled na svět a nový smysl své existence. I když v 70. letech minulého století již termín asimilace vyšel z módy a byl nahrazen

termínem integrace, ideál zůstával stejný. Slovo „asimilace“ však nikdy ve francouzském kontextu nezískalo hanlivý význam, jak se to stalo v některých zemích západní Evropy a v Kanadě, Austrálii a USA v období „diferencialistického obratu“ mezi 60. a 90. lety. Integrační opatření byla formulována „barvoslepě“: sociální programy nebyly zaměřeny na „etnické“ či „rasové“ skupiny, nýbrž na „znevýhodněné“, „chudé“ a „vyloučené“.

Jak jsme řekli, lehký výkyv opačným směrem, zdaleka nedosahující minimální podoby toho, co se v USA či ostatních evropských zemích označovalo za multikulturalismus, proběhl v 80. letech minulého století, a to spíše v rétorice intelektuálního a kulturního establishmentu, vázaného na socialistického prezidenta a socialistické vlády onoho desetiletí, než v reálné politické praxi. Jedním ze symbolů tohoto výkyvu se stala organizace *SOS Racisme* vedená Harlemem Désirem. S ní byla spjata veřejná artikulace nové identity severoafrických přistěhovalců druhé generace, kteří sami sebe začali nazývat *les beurs* (Bernard 2002: 90–93). Sloganem charakterizujícím tuto vlnu bylo *le droit à la différence* – právo na odlišnost. To však bylo chápáno dostředivě a integračně – jako právo na to být zahrnut do francouzské společnosti i s odlišnostmi, které signalizují zvláštní původ, sociální postavení a kulturní pozadí jednotlivce. Nešlo tedy o potvrzení skupiny „vedle“ a „proti“ národu, ale o přijetí jednotlivce – *i s jeho skupinovými rysy* – do francouzského národa. Představitelé tohoto proudu včele s Harlemem Désirem dokonce zdůrazňovali, že požadavek přijetí jednotlivce s jeho odlišnostmi implikuje právo na to, aby se s ním zacházelo tak, jako kdyby takové odlišnosti neměl – tedy *le droit à la différence* implikuje *le droit à l'indifférence* (doslova právo na lhostejnost) (Brubaker 2001: 536–537).

Přes svůj explicitně dostředivý, integrační charakter sklidila tato vlna opovržlivou odezvu ze strany neorepublikánských veřejných intelektuálů. (Finkelkraut 1987; Taguieff 1996) Ti ji na jedné straně přirovnávali k pravicovému segregacionismu stále oblíbenějšího Le Pena, jehož sdělení podle nich znělo: „Právo na odlišnost? Ano, *ale u vás doma!*“ Na straně druhé ji činili zodpovědnou za sociální vyloučení a rezidenční segregaci přistěhovalců, které popisovali jako „balkanizaci“ či „komunitarizaci“ Francie. Tak ovšem sami podléhali politickému přecenění role politiky kulturní identity, které je typické pro komunitaristický multikulturalismus (I.3) – rétorika „práva na odlišnost“ stěžejí mohla být zodpovědná za úpadek předměstí francouzských měst do přistěhovaleckých ghett.

A že k němu docházelo, dokládají fakta. Od 90. let je nezaměstnanost mezi přistěhovalci v průměru dvakrát vyšší než u ostatního obyvatelstva a třikrát tak vyšší je u přistěhovalců ze zemí Maghrebu, Turecka a subsaharské Afriky. Přistěhovalci se přitom stále více koncentrují na předměstských

sídlíštích, kde je poskytováno sociální bydlení (tzv. HLM). S cílem bojovat s touto „etnizací“ sociální exkluze byl roku 1989 ustaven Meziresortní výbor pro integraci (*le Comité interministériel à l'intégration*). Roku 1990 formuloval tento výbor koncepci nové integrační politiky, která se pokusila najít kompromis mezi tradičním francouzským asimilacionismem a uznáním skupinových diferencí.

Od roku 2000 se francouzská veřejná diskuse o imigraci a integraci vychyluje směrem k asimilacionistickému pólu. Výrazem tohoto posunu je nový integrační plán ministerstva práce a sociálních věcí z prosince roku 2003, který navázal na návrhy výše zmíněného výboru, jenž se po třinácti letech znova sešel v dubnu 2003.⁴⁴ Nejspektakulárnějším výrazem zpětného skluzu k asimilacionistickému pólu bylo přijetí zákona zakazujícího nošení náboženských symbolů žáky na školách v únoru 2004. Na druhé straně však začínají vládní dokumenty explicitně odlišovat kulturní asimilaci od asimilace občanské.

Zmíněný Sarkozyho zákon z 26. listopadu 2003 výslovně podmiňuje vydání prvního povolení k trvalému pobytu (*la carte de résident*, platí deset let) „republikánskou integrací cizince do francouzské společnosti, posuzovanou hlavně z hlediska jeho dostatečné znalosti francouzského jazyka a zásad, jimiž se řídí Francouzská republika.“ Povolení může být vydáno žadateli po pěti letech nepřetržitého zákonného pobytu ve Francii (dříve tři roky). K tomu musí cizinec prokázat úmysl se ve Francii trvale usadit a také finanční zajištění. Pro posouzení splnění podmínek integrace se mohou představitelé státu v départementu (v Paříži policejní prefekt) obrátit s žádostí o stanovisko na starostu obce, kde žadatel žije. Přísnější zkoumání dostatečné integrace žadatele se má vztahovat i na žadatele o sjednocení s rodinou. Partneři Francouzů mohou získat povolení k trvalému pobytu až po dvou letech společného života (předtím stačilo šest měsíců).

Sarkozyho zákon přinesl i celou řadu dalších změn. V oblasti azylu například nahradil specificky francouzský institut „územního azylu“ „doplňující ochranou“, kterou prosazuje legislativa ES/EU.⁴⁵ V oblasti boje proti

⁴⁴ Výbor se sešel dne 10. dubna 2003. Na jednání se zabýval pilotním zavedením „smlouvy o přijetí a integraci“.

⁴⁵ Jde o tzv. „kvalifikační směrnici“, která určuje jak podmínky pro přiznání statusu uprchlíka, tak podmínky pro udělení tzv. subsidiární neboli doplňující ochrany pro ty cizince, kteří potřebují mezinárodní ochranu z humanitárních či jiných důvodů, ale nejsou uprchlíky ve smyslu Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951. Viz Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka, nebo o postavení osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení. Úř. věst. L 304, 30. 9. 2004.

nelegální migraci zavedl přísné zkoumání zajištění ubytování při krátkodobých návštěvách rodinných příslušníků žijících ve Francii a zpřísnil postihy za přestupky. Přistěhovanci, kteří přicházejí, aby se sloučili s rodinou, již nezískají automaticky povolení k trvalému pobytu, ale nejprve povolení časově omezené (*séjour temporaire*).

Na druhé straně zákon výrazně omezil možnost uložení trestu vyhoštění cizincům, kteří již mají silné vazby na Francii – např. žijí-li ve Francii více než dvacet let, nebo více než deset let v případě, mají-li tam rodinu, a nebo žijí-li tam trvale nejméně od svých třinácti let. Sarkozyho zákon ale nezrušil úplně tzv. „dvojitý trest“, jenž umožňoval vyhostit cizince poté, co si již odpykal trest. Absolutní ochrana se týká jen nezletilých. U jiných pachatelů trestných činů – například u cizinců – rodičů francouzských dětí či manželů a manželek Francouzů – závisí na výši trestu, délce pobytu ve Francii a na míře nebezpečnosti pachatele. Pod palbu kritiky se při přípravě nového zákona dostalo zavedení trestu pro osoby a organizace pomáhající nelegálním imigrantům. Spor byl nakonec vyřešen kompromisem – byly stanoveny podmínky, za jakých lze těmto osobám beztrestně pomáhat.

V návaznosti na Sarkozyho zákon Francie posílila a precizovala tzv. program přijetí a integrace, který existoval v zárodečné podobě od roku 1993. Podepsáním zvláštní smlouvy o přijetí a integraci (*contrat d'accueil et d'intégration*) přistupuje přistěhovelec na nabídku jazykové výuky a další integrační pomoci. Osvědčení, které získá po úspěšném absolvování kurzu, mu usnadní získání povolení k pobytu na 10 let (viz podrobněji Rámeček IV). Podle vyjádření ministra sociálních věcí z roku 2003 François Fillona chce vláda šířením národních hodnot mezi přistěhovanci bojovat proti hrozbě rozdrobení společnosti do kulturně odlišných komunit. S plány vlády přímo souvisí přesměrování finanční podpory, namířené dosud do asociací podporujících imigranty v rozvoji jejich původní kultury, do organizací, které podporují šíření francouzských hodnot a norem mezi imigranty. V tomto přesměrování se odráží zmíněný posun od práva na diferenci k občanské integraci.

Rámeček IV: Francie: Nová integrační politika

Podle dokumentu ministerstva sociálních věcí, práce a solidarity ze dne 8. prosince 2003 Naše integrační politika (*Notre politique d'intégration*) je integrace nejen věcí přistěhovalců nebo francouzských obyvatel cizího původu, ale všech, kteří žijí ve Francii. Společenské povědomí o pozitivních stránkách přistěhovalectví by mělo

podpořit také vytvoření centra historie imigrace (*Centre de ressources et de mémoire de l'immigration*). (Téhož roku také prezident Jacques Chirac pověřil bývalého ministra kultury Jacquese Toubona projektem zřízení národního muzea přistěhovalectví – *La cité nationale de l'immigration* – jehož účelem bude představit Francii jako přistěhovalčskou zemi. Muzeum má být otevřeno roku 2007.) Integrovaná politika má tři oblasti: (1) vytvoření mechanismu integrace nově příchozích přistěhovalců, (2) podpora individuálního sociálního a profesionálního růstu a (3) boj za rovnost práv a proti netoleranci.

Klíčovou je první z politik, která počítá se zřízením „veřejné služby pro přijetí“, síť jejíchž středisek přijetí (*plates-formes d'accueil*) by měla postupně pokrýt celou Francii. Počítá také s rozšířením již zaváděné „smlouvy o přijetí a integraci“. Ta nabídne přistěhovalcům jazykovou výuku a další trénink, zejména co se týče přístupu k zaměstnání. Přistěhovalce se ale musí vzájemně zavázat k návštěvě předepsaných kurzů a k respektování hodnot Francouzské republiky, jako jsou demokracie, sekularita (*laïcité*) a rovnost pohlaví. 1. července 2003 byl program spuštěn jako pilotní projekt ve 12 francouzských departementech, ve druhé fázi od 1. 1. 2004 ve 24 departementech. Do dubna 2005 bylo podepsáno 60 000 integračních smluv. Cílem je, aby do budoucna byla smlouva nabídnuta každému nově příchozímu. Již od 1. ledna 2006 by tak nová politika měla zahrnout všechny nové přistěhovalce a geograficky všechny departementy.

Zdroje: (<http://www.travaill.gouv.fr>), (<http://www.migrationinformation.org>), články autorů Sylvia Zappi a Patrick Simon

Problému zavedení nové integrační politiky do praxe se věnovala i výroční zpráva „Smlouva a integrace“ (*Le contrat et l'intégration*) Vysoké rady pro integraci z roku 2003. (Haut Conseil 2004a) V ní Rada opírá navrhovanou integrační smlouvu o Rousseauovu ideu společenské smlouvy. Republikánskou smlouvou se jednotlivci dostávají z pomyslného přírodního stavu chaosu do politicky organizovaného řádu. Takovou dohodu dodržují starousedlíci mlčenlivě prostřednictvím spořádaného života v rámci nastolených pravidel. O dodržování těchto pravidel, které je pro starousedlíky samozřejmostí, by měla republika uzavřít explicitní dohodu s přistěhovalcem. Ten v ní slibuje občanskou loajalitu, nikoliv kompletní asimilaci. Ani ve Francii tedy neznamená odvrát od „práva na diferenci“ návrat k povinnosti úplné kulturní asimilace.

4. Velká Británie

Přistěhovaleckou politiku Velké Británie formovaly dva zásadní faktory: ostrovní poloha a koloniální historie. Ostrovní poloha umožnila Británii rozvinout „duální“ systém silné kontroly na hranicích, ale velmi slabé kontroly uvnitř nich, jejímž výrazem je absence osobních průkazů totožnosti. Podobná dualita se projevila i ve vztahu k „barevným“ přistěhovalcům z Asie, Afriky a Karibiku po 2. světové válce. Opatření k omezování jejich příchodu byla doplněna opatřeními proti diskriminaci těch, kterým se přece jen podařilo dosáhnout britských břehů. Na rozdíl od Francie se Velká Británie nikdy ani implicitně nevnímala jako přistěhovalecká země. Po dlouhou dobu vzkvétajícího impéria se britští kolonisté naopak vystěhovávali z Británie na nově nabytá území. Poválečná změna trendu – z emigrace na imigraci – byla přijata jako cena, již je nutno zaplatit za udržení impéria.

Přistěhovalecké politiky

„Po roce 1851 se vůdci evropských opozičních hnutí nakonec setkali v Londýně.“ (Bade 2004: 190) Tato věta Klause Badeho odráží pověst Velké Británie v 19. století jako země otevřené pro všechny příchozí, včetně politických uprchlíků. První imigrační restrikci přinesla teprve reakce na vlnu židovských přistěhovalců z Ruska – celkem asi 120 000 osob mezi léty 1875 a 1914 – v podobě zákona o cizincích (*Aliens Act*) z roku 1905 (Castles – Miller 1998: 59). Skutečnou výzvou pro obraz otevřené Británie se ale stal rozpad jejího koloniálního impéria po 2. světové válce.

Zákon o občanství z roku 1948 (*British Nationality Act*), který přijala Británie v reakci na osamostatnění Indie v roce 1947, dal odhadovaným 600 milionům „poddaných britské koruny“ rovná práva, co se týče možnosti vstupu a pobytu na území Británie. V praxi se však Británie snažila hromadnému přílivu neevropských přistěhovalců z bývalých kolonií zabránit. V reakci na nedostatek pracovních sil, který po válce sužoval mnohé evropské země, například roku 1949 navrhla Královská komise pro populaci, aby bylo každoročně získáno 140 000 mladých imigrantů, kteří ovšem měli mít předpoklady k úplné rasové a kulturní asimilaci. Program „evropských dobrovolných pracovníků“ pak přivedl do Británie asi 350 000 lidí, především Poláků, ale i příslušníků jiných evropských národů, vysídlených v důsledku války.

Faktická snaha zamezit příchodu „barevných“ přistěhovalců z bývalých kolonií a zjevná preference pro přistěhovalce evropského původu je na

první pohled ve zřejmém rozporu se zákonem o občanství z roku 1948. Změna tohoto zákona, která umožnila imigrační kontrolu osob, jejichž pasy byly vydány v britských koloniích nebo protektorátech, byla provedena až roku 1962. Tento časový skluz je vysvětlitelný působením dvou vzájemně spojených faktorů: sentimentálním lpěním na „starém Commonwealthu“ (Kanada, Nový Zéland a Austrálie) jako jakési větší Británii a souběžnou nechuť k zavedení rasových kritérií pro přistěhovalectví, která by oddělila obyvatelstvo těchto zemí od obyvatelstva „nového Commonwealthu“. Podle britského badatele Randalla Hansena „byli britští politici postaveni před volbu: buďto vrhnou síť migrační kontroly na celý Commonwealth, nebo přijmou migraci z Nového Commonwealthu jako nezbytný doprovod staré migrace. Zvolili druhou alternativu. Přijali proměnu Spojeného království do multikulturní společnosti jako cenu, kterou je třeba zaplatit za udržení vazeb mezi Británií a starými dominiemi.“ (Hansen 2000: 19)

Meze tohoto přístupu ukázaly rasové nepokoje v Nottinghamu a Notting Hillu roku 1958, po nichž zesílily hlasy volající po omezení příchodu „nebí-lých“ přistěhovačů. Jisté rasové filtrování přistěhovačů umožnila již zmíněná úprava z roku 1962, ale robustnější administrativní nástroje poskytl až zákon z roku 1968 (*Commonwealth Immigrants Act*), podle něhož museli držitelé britských pasů k tomu, aby mohli vstoupit na území Spojeného království, prokázat „podstatné vazby“ na Spojené království (např. narození na jeho území nebo původ rodičů či prarodičů). Podle kritiků bylo sice kritériem *de iure* narození a předkové, *de facto* jím však byla rasa. Fakticky měla být svobodná imigrace umožněna jen tehdy, mohla-li být považována za návrat potomků bílých emigrantů-kolonistů.

Zákon o imigraci z roku 1971 (*Immigration Act*) systematicky odlišil občany Commonwealthu s právem pobytu v Británii od těch, kteří takového práva nepoživají. Zákon o občanství z roku 1981 (*British Nationality Act*) pak s účinností od 1. 1. 1983 rozdělil jednu kategorii „občanství Spojeného království a kolonií“ do tří odlišných kategorií občanství, z nichž pouze jedno – „britské občanství“ – zahrnovalo právo trvalého pobytu na území Spojeného království, zatímco další dvě – to jest občanství britských závislých území (*British Dependent Territory Citizenship*) a britské zámořské občanství (*British Overseas Citizenship*) – toto právo nezahrnovaly, i když britská vláda uznávala „morální a ústavní odpovědnost“ ve vztahu k jejich držitelům.

Poté, co zákon z roku 1971 podstatným způsobem omezil ekonomické přistěhovalectví, hlavními cestami imigrace se staly dvě formy přistěhovalectví – prostřednictvím sjednocování rodin a prostřednictvím získání politického azylu. V obou případech nepřijímá stát přistěhovatele na základě

své svobodné úvahy, ale spíše je k jejich přijetí nucen na základě přiznaných nároků. Až do roku 1993, kdy byl přijat zákon o odvoláních ve věcech azylu (*Asylum and Immigration Appeals Act*), byly ovšem i žádosti o azyl řešeny pod hlavičkou imigrace.

K zásadní revizi přístupu k přistěhovalectví došlo teprve na přelomu 20. a 21. století. Jejím prvním výrazným signálem bylo zveřejnění rozsáhlé studie, zpracované britským ministerstvem vnitra, resp. jeho ředitelstvím pro výzkum, vývoj a statistiku (Glover et al. 2001).⁴⁶ Studie zdůrazňuje pozitivní vliv imigrace na ekonomický růst. Předvídá zesílení střednědobých a dlouhodobých migračních tlaků v Evropě souvisejících s globalizací. Ukazuje na heterogenní charakter imigrantů a jejich velkou polarizaci: ačkoli jsou jejich příjmy celkově vyšší než u domácí populace, jsou výrazně zastoupeni jak na vrcholu, tak na dně příjmové pyramidy. Jeden ze závěrů studie říká, že v rozporu s rozšířeným míněním nejsou domácí pracující ohroženi imigrací. Přistěhovanci vytvářejí nové podnikatelské příležitosti a pracovní místa a zaplňují mezery na pracovním trhu. Nejsou příjemci sociálních dávek častěji než domácí obyvatelé. Celkově nejsou přítěží pro sociální systém, protože do něj přispívají více, než z něj čerpají. Studie také otrásá obvyklým ztotožněním přistěhovačů s viditelnými etnickými menšinami: ve skutečnosti je většina imigrantů bílá a většina příslušníků etnických menšin se již narodila ve Velké Británii. Studie vysvětluje mechanismy koncentrace přistěhovačů ve velkých městech, která podle ní přináší jak negativní, tak pozitivní externality. Je zdůrazněna nutnost důslednější vzájemné provázanosti „politik vstupu“ s „politikami po vstupu“ (*post-entry policies*) – to jest imigračních s integračními politikami. Podle studie je chybou, že „většina migrantů přestává být předmětem politiky, jakmile projdou imigrační kontrolou.“

Závěry studie se staly jedním z hlavních zdrojů vládní strategie *Zajištěné hranice, bezpečné útočiště. Integrace s růzností v moderní Británii* (Home Office 2002) z února 2002. Přes historické rozdíly v konstrukci francouzského a britského národa můžeme v tomto politickém dokumentu najít myšlenky a východiska podobná těm, které se objevují ve Francii v letech 1997–98 (II.3). Název dokumentu odráží tři základní myšlenky: (1) zesílenou a aktivní roli státu při řízení migrace, včetně důsledného prosazování sankcí vůči nelegální migraci (*secure borders*), (2) respektování humanitár-

⁴⁶ *Research, Development and Statistics Directorate* (RDS) je součástí Home Office a také Government Statistical Service (GSS). Posláním RDS je napomáhat tvorbě politik a politickému rozhodování a poskytovat veřejnosti a Parlamentu informace nezbytné pro věcnou diskusi.

ních a lidskoprávních závazků vůči uprchlíkům a dalším nuceným migrantům (*safe haven*), (3) důraz na integraci při současném respektu ke kulturní různosti (*integration with diversity*). Integrace má za cíl vytvořit soudržnou, ale přesto rozmanitou společnost.

Dokument konstatuje, že přistěhovalectví je součástí migrace, která je nevyhnutelným rysem současného světa. Přistěhovatelství může přinést společnosti nezanedbatelný prospěch, musí však být náležitě zvládnuto a přijímací společnost si musí být jista vlastní identitou a schopností přistěhovalce zahrnout: „Jestliže je migrace náležitě řízena, může přinést Spojenému království značný prospěch zahrnující hospodářský růst a zvýšení produktivity, stejně jako kulturní obohacení a různost. Řízení migrace znamená mít spořádaný, organizovaný a vynutitelný systém, který reguluje vstup cizinců. Znamená také řízení integrace po vstupu přistěhovalce na území a jeho začlenění do hospodářství a společnosti. Znamená pomoci imigrantům, aby se postavili na vlastní nohy a umožnit příslušníkům stávající populace, aby nově příchozí ve svých společenstvích přijali.“ (Home Office 2002)

Z politického hlediska je důležitým prvkem řízení migrace důraz na důsledné oddělení azylu od běžné migrace. Rozpracovaná série restriktivních opatření má proto za cíl přetvořit institut azylu v uzavřený a efektivní systém, schopný vyloučit z procesu „falešné žadatele“. Některé z navrhovaných reforem byly rychle zahrnuty do zákona o občanství, imigraci a azylu z prosince 2002 (*Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*).⁴⁷ Zákon mj. umožnil odejmout občanství osobám, které ohrožily životní zájmy Spojeného království, což ale neplatí, pokud by takové odnětí občanství vyústilo v bezdomovectví. Podle vyjádření tehdejšího ministra pro občanství a imigraci Beverly Hughese pro tisk byl tento zákon „nejradikálnější a nejrozsáhlejší reformou imigrace, azylu a občanství za mnoho let“, která dává společnosti „základ, na němž lze vybudovat důvěru a víru v integritu systému“.

Zákon má zajistit bezpečné hranice, zavést uzavřený azylový systém a učinit nabytí britského občanství pro nové občany hodnotnější a slavnostnější. Nejrozsáhlejší část zákona se týká změn v oblasti azylu, zavádí např. systém ubytovacích středisek pro žadatele o azyl, dohled nad žadateli

⁴⁷ Zákon obdržel královnin souhlas dne 7. listopadu 2002. Zákon je obsáhlou novelou imigračních, azylových a naturalizačních předpisů. V oficiální verzi má 137 stran. Je rozdělen do osmi částí: 1. občanství, 2. ubytovací střediska, 3. jiná podpora a pomoc, 4. zadržení a vyhoštění, 5. odvolání ve věcech imigrace a azylu, 6. imigrační řízení, 7. přestupky a 8. obecná ustanovení.

žijícími v obcích, podstatné zpřísnění v přístupu k sociální podpoře pro ty, kteří jsou v podezření, že nejsou žadateli v dobré víře. Zpřísnění se týká i samotného řízení. Ti, jejichž žádosti o azyl jsou vyhodnoceny jako zjevně nedůvodné, nebudou mít nárok na vyčkání rozhodnutí o odvolání v Británii. U občanů některých zemí, např. deseti zemí přistupujících k EU, pak platilo, že jejich žádosti byly považovány za zjevně nedůvodné, pokud žadatelé neprokázali opak. (Po přistoupení k EU žadatelé z těchto zemí nárok na udělení azylu ve Velké Británii úplně ztratili.)

Na strategii z roku 2002 navázal o tři roky později, v únoru 2005, pětiletý plán pro azyl a přistěhovalectví s názvem *Kontrola našich hranic: aby přistěhovalectví bylo pro Británii přínosem* (Home Office 2005b). Strategie vychází z teze, že jako většina vyspělých zemí potřebuje Británie imigraci z ekonomických důvodů. Nový plán chce udržet Británii jako otevřenou zemi. Chce proto posílit důvěru obyvatelstva v přínos imigrace tím, že zavede racionálnější, jednodušší a selektivnější imigrační politiku.

Jednou z klíčových vizí strategie je zavedení transparentního bodového systému pro všechny, kteří přicházejí do Velké Británie pracovat. Cílem návrhu není přistěhovalectví snižovat či zvyšovat, ale celý systém radikálně zjednodušit a učinit průhlednějším. Strategie navrhuje obrát k selektivní imigrační politice, kde je trvalé usídlení umožněno jen vysoce kvalifikovaným. Přijímání nízké kvalifikovaných pracovních sil má být postupně utlumen, protože tyto pracovníky nahradí pracovníci z nových členských zemí EU. Pokud bude shledána nutnou imigrace nekvalifikovaných pracovních sil, má být usměrňována do podoby dočasné pracovní migrace, nikoliv trvalého přistěhování, a proto takovým pracovníkům nemá být umožňováno sjednocování rodin (srv. odlišení dvou typů politik pracovní migrace v Ráměčku III).

Nejenže má být přistěhovalecká politika vysoce selektivní, ale podmínky pro umožnění trvalého pobytu se mají přiblížit podmínkám pro naturalizaci. Návrh proto počítá se zavedením povinných testů z angličtiny pro všechny, kteří chtějí trvale zůstat v Británii, a s prodloužením doby pro možnost podání žádosti o trvalý pobyt ze čtyř na pět let. Návrh rovněž plánuje omezit řetězovou imigraci příbuzných. Přestože nový pětiletý plán představuje strohou, na prospěch orientovanou strategii, není odklonem od dřívějších hodnot. V části věnované občanství se tvrdí, že nový důraz na naturalizaci neznamenaá záměr „vytvořit monokulturu“ a pokračuje: „Britské občanství nebylo nikdy spojeno s příslušností ke zvláštní etnické skupině. Po staletí jsme byli multietnickým národem. Tato různost je zdrojem naší hrdosti.“ (Home Office 2005b: 22)

Politika pracovní migrace

V Británii jsou reformy, zejména reformy směřující k širšímu umožnění pracovní migrace, prováděny kontinuálně. Často jde o pilotní projekty s možností dalšího rozšiřování. Za zmínku stojí především tři iniciativy z posledního období: (1) program uvolnění a zpružnění systému vydávání pracovních povolení pro pracovníky ze třetích zemí, (2) program pro vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky a (3) plán na zavedení celkového bodového systému.

(1) Pracovní migrace je ve Velké Británii regulována systémem povolení k práci (*work permits*). O povolení žádá zaměstnavatel, který musí prokázat, že pozici nelze obsadit domácím pracovníkem. Neexistuje přitom žádný systém kvót. Tento obecný systém je doplněn flexibilnějším mechanismem reagujícím na potřeby pracovního trhu, tzv. „seznamem nedostatkových povolání“. Zařazení profese do seznamu znamená, že žadatel nemusí prokazovat, že nemůže najít domácího zaměstnance na konkrétní pozici. V červenci 2005 byly například na seznamu tři kategorie: (a) kvalifikované technické inženýrské profese (např. v oblasti železničních staveb a mostů, dopravních komunikací, pozemního stavitelství), (b) zdravotnický personál (lékaři, dentisté, zdravotničtí specialisté a sestry) a (c) další – letečtí inženýři, veterináři a učitelé všech typů škol poskytujících povinné základní vzdělání. Tento systém umožnil Británii rychle reagovat na změnu situace v oboru informačních technologií a komunikace a vyškrtnout ze seznamu specialisty IT. Problémem, na který poukázala již citovaná studie z roku 2001, však je stále to, že stát se fakticky nezajímá o další osud těch, kteří tímto způsobem vstoupí na britský pracovní trh (Glover et al. 2001): 20). Maximální délka pracovního povolení činí pět let. Již po čtyřech letech pobytu je však možno požádat o povolení k usazení se. Získání omezeného pracovního povolení je tak jednou z cest k trvalému přistěhování.

(2) 28. ledna 2002 zavedlo britské ministerstvo vnitra pilotní Program pro vysoce kvalifikované migranty (*Highly Skilled Migrant Programme* – HSMP) (Rámeček V a Schéma 6). HSMP má umožnit cizincům s výjimečnými osobními dovednostmi a schopným konkurence na globálním trhu, aby se přistěhovali do Velké Británie. Po vyhodnocení byl HSMP, jehož trvání bylo původně omezeno na 12 měsíců, spuštěn jako trvalý program. 31. října 2003 byl program modifikován zavedením poplatků za podání žádosti (150 liber) a dále zvláštní úpravou programu pro mladé lidi do 28 let. Tento program je zajímavý použitím řady kritérií, která zachycují profil potenciálního imigranta – jako je např. dosavadní výdělek. Nastavení kritérií tohoto programu ukazuje, že jde o razantní pokus přilákat globální

elity. Vysoká kritéria jsou přitom doplněna maximální pružností modelu: HSMP je považován za nejotevřenější imigrační program v západních zemích světa.

Rámeček V: Velká Británie: Program pro vysoce kvalifikované migranty (*Highly Skilled Migrant Programme* – HSMP)

Program HSMP je založen na bodovém hodnocení žadatelů. Byl zahájen 28. ledna 2002 a revidován v říjnu 2003. Cílem programu je umožnit, aby cizinci s výjimečnými osobními dovednostmi a zkušenostmi mohli zůstat ve Velké Británii nebo se tam přistěhovat. V protikladu k imigračním schématům zaměřeným na široký „střední proud“ přistěhovalců je HSMP zaměřen na nadprůměrné jedince, kteří mají napomoci Spojenému království „uspět v globálním hospodářství“. Pro zařazení do výběru musí žadatel dosáhnout 65 bodů z maximálního teoretického počtu 220 bodů. Body jsou získávány za vzdělání, pracovní zkušenosti, výši předchozího výdělku a zvláštní osobní úspěchy. Nově jsou zohledněny i „kvalifikovaní“ partneři žadatelů (tj. manžel/ka nebo dlouhodobý partner). Podle revidované verze nastavení kritérií se rozlišuje mezi lidmi do 28 let a nad 28 let (viz schéma níže).

O zařazení do programu je možno požádat jak z území Británie, tak z ciziny. Imigrační či jiný statut cizince, např. země původu, není relevantní. Imigrace v rámci HSMP sice neznamená časově neomezené povolení k pobytu, lze však o něj požádat již po čtyřech letech. Jako možnost trvalé imigrace tak HSMP vychází z časového hlediska lépe než obdobné bodové programy existující v Kanadě, Austrálii a na Novém Zélandu. Zvláštním rysem programu je i to, že nepředurčuje postavení imigranta na trhu práce: může být zaměstnancem i podnikatelem. Pro zařazení do programu není požadováno pracovní místo ani podnikatelský plán.

Od zahájení programu do 31. října 2003, tedy v době, kdy platila původní, přísná kritéria (minimum 75 bodů), bylo v rámci programu vybráno 3 721 osob. Zájem o program vzrostl po 31. říjnu 2003, kdy byla poněkud uvolněna kritéria a nově zohledněny mladí žadatelé pod 28 let. To začalo způsobovat určité skluzy při vyřizování žádostí. Např. 11. července 2004 zveřejnilo vedení programu (spadá pod *Home Office, Immigration and Nationality Directorate*), že zpracovává žádosti zaslané 6. března 2004 a (opakovaně) vyzvalo žadatele, aby omezili telefonické, faxové a emailové dotazy na případy nejvyšší nutnosti.

Zdroje: Home Office. Immigration and Nationality Directorate. *Highly Skilled Migrant Programme (HSMP). Revised Programme effective from 31 October 2003.* Workpermit.com (http://www.workpermit.com/uk/highly_skilled_migrant_program.htm)

Schéma 6: Velká Británie: Program pro vysoce kvalifikované migranty (*Highly Skilled Migrant Programme*) – bodové schéma

	Počet bodů	Kvalifikační kritéria
1.	5	Věk: zvláštní bonus pro mladé lidi do 28 let.
2.	až 30	Kvalifikace: 30 bodů Ph.D., 25 bodů M.A.
3.	až 50	Relevantní pracovní zkušenost: vykonávání zaměstnání, v němž se vyžaduje vysokoškolské vzdělání (<i>graduate post level</i>).
4.	až 50	Schopnost vydělávat: ta je poměřována podle standardu ve vysílající zemi, například aby žadatel, který si doposud vydělával v ČR, získal minimální počet 25 bodů, musel by jeho výdělek činit minimálně 17 500 £ ročně u osoby nad 28 let a 11 800 £ u osoby pod 28 let.
5.	15 nebo 25	Dosažení významných nebo výjimečných úspěchů: významnými úspěchy (15 bodů) jsou např. vydané knihy, získané ceny, práva duševního nebo průmyslového vlastnictví, stipendia či akademické reference; vynikajícími úspěchy (25 bodů) jsou např. Nobelova cena, Zlatá palma, Booker Prize, olympijská medaile, zvolení do funkce prezidenta nebo premiéra v demokratické zemi nebo obdobné funkce v mezinárodní organizaci, vytvoření významné firmy nebo vytvoření architektonického návrhu významné světové budovy (opera v Sydney).
6.	10	Ohodnocení partnera uchazeče: až 10 bodů navíc může žadatel získat, pokud má partner nejméně bakalářský titul nebo pracovní zkušenosti na <i>graduate level</i> .
7.	50	Prioritní žádost: v současné době jsou sem zařazeni jen všeobecní lékaři (GMP) pracující ve Velké Británii.
Celkem maximum: 220 bodů		

Zdroj: http://www.workpermit.com/uk/highly_skilled_migrant_program3.htm

(3) V návaznosti na novou migrační strategii z února 2005 zveřejnilo ministerstvo vnitra v červenci 2005 konzultační dokument *Selektivní přijetí: aby migrace byla pro Británii přínosem* (Home Office 2005c). V intencích ohlášené strategie se v dokumentu navrhuje zavedení obecného bodového systému, který by integroval do jednoho schématu všechny cesty k pracovní migraci. Návrh počítá s pěti kategoriemi či proudy pracovní migrace: (a) investoři nebo vysoce kvalifikovaní pracovníci, (b) kvalifikovaní pracovníci s nabídkou konkrétní práce nebo nabídkou v podobě seznamu

nedostatkových profesí a další kvalifikovaní pracovníci jako žurnalisté nebo pracovníci nadnárodních společností, (c) nízce kvalifikovaní pracovníci, (d) studenti a (e) další skupiny osob, které jsou přijaty na krátkodobé pobyty, např. v rámci vybraných rozvojových projektů, v rámci podpory mobility mládeže, kulturních výměn a podobně. Ideálně by měl být systém sestrojen tak, aby si sám žadatel mohl zjistit, zda splňuje kritéria pro zařazení do jedné z těchto kategorií, respektive zda má pro to dostatek bodů. Pouze ti, kteří budou přicházet v rámci prvního proudu (tj. především vysoce kvalifikovaní pracovníci), budou bez dalších podmínek přijati pro trvalé usídlení. Ostatní budou potřebovat k příchodu do Británie „sponzora“ (např. zaměstnavatele, školu či církev), který bude do jisté míry za imigranta odpovědný a bude muset spolupracovat s úřady. Od jejich konkrétního postavení pak bude záviset i možnost trvalého usazení. To je ale předem vyloučeno u některých kategorií (c, e). Jinou alternativou, jež má být zvážena, je vysoká finanční kauce, kterou by musel složit dočasný imigrant.

Integrační politiky

Původ britské pluralistické integrace je spojen s historií a ideou impéria jako politického tělesa, v němž pod společnou střechou koexistují různé etnické a regionální kultury, jimž je nadřazena kultura anglická. Poučný je rozdíl mezi asimilacionistickým imperialismem Francie a pluralistickým imperialismem Británie. Zatímco Francouzi chápali svou „civilizační misi“ jako revoluční transformaci „divošských kultur“ do kultury francouzské, Britové respektovali cizí kultury jako něco, co nemá být zrušeno, ale spíše uhlazeno a inkorporováno pod britskou korunu. Jakmile se v 60. letech prosadila myšlenka rovné hodnoty nositelů různých kultur, mohl se tento původně nerovný pluralismus proměnit v liberální multikulturalismus. Labouristický ministr vnitra Roy Jenkins definoval integraci roku 1966 jako „zajišťování rovných příležitostí doprovázené respektem ke kulturní různosti v prostředí společné tolerance“ (cit. v Crick 2004: 10; IV.2).

Multikulturalismus umožnil udržovat mnoho neevropských zvyklostí, byť pouze v rámci omezení, stanovených liberálními politickými institucemi. Byly zakázány nucené sňatky, polygamie a tzv. „ženská obřízka“, na druhé straně však byla etnicko-náboženským komunitám udělena řada výjimek, např. Sikhům výjimka z povinnosti nosit ochranné helmy při stavebních pracích a Židům a muslimům výjimka z předpisů o zabíjení zvířat. Tento multikulturalismus byl kombinován s antidiskriminačním zákonodárstvím vtěleným do zákona o vztazích mezi rasami z roku 1965, který

byl dále reformován v letech 1968 a 1976, kdy byla vytvořena Komise pro rasovou rovnost. (Slovo „rasa“ je v britském kontextu chápáno jako synonymum pro etnickou skupinu.) Britské antidiskriminační zákonodárství se postupně stalo nejen inspirací pro další evropské země, ale také pro Evropskou unii, jejíž „rasová směrnice“ z roku 2000 (2000/43/ES) nejenže přebírá britské koncepty, např. pojetí přímé a nepřímé diskriminace, ale také ukládá členským zemím zřízení „orgánů pro rovnost“ (*equality bodies*), jejichž vzorem je právě britská Komise.

Dvoji občanství ve Velké Británii

Zvláštním rysem britské integrační politiky je její tradičně liberální přístup k vícečetnému občanství, který ostře kontrastuje nejen s politikou Německa, ale i většiny dalších evropských zemí. Britské úřady nahlíží na dvoji státní občanství jako na něco, co se jich více méně netýká. Britové, kteří se naturalizují v jiných zemích, mohou nabýt jiné státní občanství, aniž by např. museli informovat domovské úřady. Z druhé strany se pro nabytí britského státního občanství nepožaduje vzdání se předchozího státního občanství. Tento nebývale tolerantní postoj je vysvětlitelný z historie Británie jako světového impéria. Vývoj vztahu ke dvojímu občanství lze rozdělit do tří fází: období před r. 1870, období 1870–1948 a období po roce 1948, tj. po přijetí zákona o občanství roku 1948 (*British Nationality Act*).

V prvním období se právní názory na dvoji občanství, resp. dvoji „věrnost“ panovníkovi, rozcházely, ale v praxi bylo dvoji občanství přijímáno. Problémy způsobené vyhlášením nezávislosti Spojených států nebyly zapříčiněny primárně dvoji státní příslušností, ale právní nemožností expatriace. Tyto problémy byly vyřešeny roku 1870 zákonem o naturalizaci (*Naturalisation Act*), jenž umožnil jak expatriaci, tak naturalizaci. V oblasti naturalizace zákon kodifikoval a rozšířil opatření platná od roku 1844, kterými byla ministru vnitra dána možnost naturalizovat cizince, kteří žili ve Spojeném království nejméně pět let. Předpisy z roku 1844 ani zákon z roku 1870 přitom nepodmiňovaly tento krok tím, aby se cizinec vzdal svého původního státního občanství.

V historii Británie tak vůbec neexistovalo období, kdy by se cizinci pro nabytí britského občanství museli vzdávat svého stávajícího občanství. Vládní dokument z roku 2002 vysvětluje tento postoj následovně: „Vláda si je ... vědoma, že ve stále mobilnějším světě bude stále více lidí nabývat více než jedno občanství. Spojené království již dávno přijalo koncept dvojiho občanství. Lidé nejsou nuceni, aby se vzdali svého původního občanství jen

proto, aby se mohli stát Brity. Jsme si vědomi, že tito lidé si často uchovávají pevná pouta se zemí svého původu. Již v strategii z roku 1998 jsme řekli: „je možné být občanem dvou zemí, a současně být dobrým občanem obou“.“ (Home Office 2002: 31) Ani strategie z roku 2005 neohlašuje změnu: naopak potenciální problém vidí v zemích, které dvojí občanství neumožňují (Home Office 2005b: 23).

Stejně velkoryse přistupuje Británie k vlastním emigrantům. Ačkoli zákon z roku 1870 umožnil expatriaci, nebyla automatická. K expatriaci došlo jen tehdy, pokud se britský občan svého občanství výslovně vzdal. Velká Británie se spíše snažila dvojí občanství u svých emigrantů podporovat. Ve dvojím občanství totiž viděla prostředek šíření britské kultury a hodnot v zahraničí. Zákon z roku 1948 již plně formalizoval existující praxi. Britští občané, kteří nabyli jiné občanství, mohli ztratit britské občanství pouze tehdy, jestliže se ho formálně vzdali a byl-li tento akt přijat ministrem vnitra.

Randall Hansen shrnuje důvody, které vedly k liberálnímu postoji ke dvojímu občanství následovně: „Skutečně nejdůležitějším odůvodněním britské politiky je to, že dvojí občanství nepřináší Spojenému království žádné problémy hodné zmínky. Tvorba politik ve Spojeném království není vedena abstraktními právními principy, a už vůbec ne filozofickými ohledy. I v tak emotivní oblasti, jako je problematika imigrace a rasy, se v daných politikách pokračuje na základě toho, že v praxi fungují. Vyjádřeno kladně to znamená, že dosahují stanovené cíle. Vyjádřeno záporně to znamená, že nepřinášejí problematické vedlejší dopady.“ (Hansen 2002: 181)

Od integrace skupin k integraci jednotlivců

Zmíňme se na závěr o posunu v celkové koncepci integrační politiky, který probíhá od přelomu století. Počátky tohoto posunu lze v zárodečné podobě rozpoznat již ve zprávě týmu vedeného politologem Bhikhu Parekhem *Budoucnost multietnické Británie* (Parekh 1999). Ten sice byl psán stále z pozice obhajoby multikulturalismu (jehož čelným protagonistou Parekh je), zároveň však zdůrazňoval, že Británie jako občanský celek musí být chápána nejen jako „komunita komunit“, ale ve stejné míře také jako „komunita jednotlivců“ (cit. v Modood 2003: 114). Vládní dokument *Zajištění hranice, bezpečné útočiště* (Home Office 2002) pak sice deklaruje hodnotu skupinové různosti, navrhuje však hlavně opatření na posílení občanské identity jednotlivců a jejich loajality k britským politickým institucím: například zavedení slavnostní ceremonie udělení britského občanství, při níž naturalizující se přistěhovalci budou skládat státoobčanskou přísahu a slib

(*citizenship oath and pledge*). Přísaha se týká věrnosti královně, slib zahrnuje závazek věrnosti Spojenému království, respektu jeho zákonům a svobodám, úcty k demokratickým hodnotám a plnění občanských povinností. Slib ani přísaha nejsou podmíněny pozbytím původního občanství či závazků. V roce 2004 byly tyto ceremonie odzkoušeny v 8 pilotních regionech a poté zavedeny v celém Spojeném království.

S cílem nalézt nejvhodnější a nejefektivnější způsob implementace nové politiky státního občanství ustavil britský ministr vnitra v září 2002 expertní skupinu Život ve Spojeném království, pod vedením prof. Bernarda Cricka. Ta zveřejnila v září 2003 obsáhlou zprávu (Home Office 2003b), která navrhuje řadu konkrétních postupů, jak nová ustanovení dostat do praxe. Tato opatření zahrnují mj. např. bezplatnou distribuci příručky *Žít ve Spojeném království* (*Living in the United Kingdom*), široké zapojení dobrovolného a privátního sektoru do integrace, včetně ustavení individuálních „mentorů“ pro imigranty, testování jazykových znalostí a obecných i politických znalostí o Velké Británii. Požadované znalosti života ve Spojeném království jsou pojaty prakticky. Nejsou omezeny na historii, zákony, národní instituce a pochopení britského multikulturalismu, ale týkají se i trhu práce, daní, sociálních předpisů a služeb, školství i zcela praktických dovedností, jako jsou způsoby placení účtů, rozlišování typů řidičských oprávnění či to, jak se dostat k potřebným informacím (knihovny, poradní centra, použití telefonních linek a nouzových volání). Navrhuje se rovněž zřízení poradního orgánu pro výchovu k naturalizaci u ministerstva vnitra (*Advisory Board on Education for Naturalization*).

Napříště má být nabytí občanství podmíněno „dostatečnou znalostí života ve Spojeném království“ a tím, že žadatel o naturalizaci prokáže dostatečnou znalost oficiálního jazyka království (angličtiny, velštiny nebo skotské gaelštiny). Jazykový požadavek byl sice součástí zákona již mnoho let, ale „nebyl jasně definován, jeho aplikace byla různá, často pouze formální a někdy absurdně minimalistická“ (Home Office 2003b: 4). Nově formulované požadavky se týkají všech, kdo podali žádost o občanství po 1. lednu 2004. V červenci 2004 pak ministerstvo vnitra stanovilo konkrétní jazykové požadavky. Jsou definovány jako třetí stupeň testu ESOL (*English for Speakers of Other Languages*). Požadovaná znalost se zaměřuje především na schopnost praktické komunikace v každodenním životě. Znalost lze ale v mnoha situacích doložit nepřímo, např. diplomy ze škol, jinými jazykovými zkouškami a podobně.

5. Německo

Přistěhovalecké politiky

Podobně jako ve Francii a Británii, také v Německu předurčovaly charakter migrace jedinečné historické a národní podmínky. Pozdně uskutečněné státní sjednocení mělo dva důsledky. Protože se německý národ ustavil před ustavením německého státu, byl tento stát pojat jako nástroj politického sebeurčení národa definovaného „předpoliticky“ – krví, jazykem a kulturou. Druhým důsledkem bylo, že Německo nestihlo získat trvalejší koloniální vztah k zámořským územím, a bylo tedy ušetřeno problémů postkoloniální migrace.

Etnické sebepojetí německého národa bylo po 2. světové válce ještě posíleno rozdělením Německa a existencí rozptýlených německých menšin v zemích východní Evropy a Sovětského svazu. V těchto podmínkách se Spolková republika Německo logicky chápala jako domov pro všechny etnické Němce žijící v komunistické diaspoře. Podobně jako má být Izrael podle sionistické definice domovem všech Židů, včetně těch, kteří jsou občany jiných států, mělo být západní Německo domovem všech Němců. A jako se přemístění Židů do Izraele nechápe jako přistěhovalectví, nýbrž jako návrat, ani příchod etnických Němců nebyl chápán jako přistěhovalectví, ale jako návrat: heslo německé pravice *Deutschland ist kein Einwanderungsland* se v žádném případě netýkalo etnických Němců. Ti měli naopak podle čl. 116 ústavy (*Grundgesetz*) automaticky nárok na německé občanství. Jelikož národ nežil pod jednou politickou střechou, stát byl pojat jako politický nástroj ochrany všech etnických Němců, ať žili kdekoliv.

Situace se však zásadně změnila po pádu Železné opony: německá diaspora se mohla vrátit domů a sjednocený německý stát tak naplnil svou historickou misi. V letech 1989 a 1990 přišlo do Německa 620 000 osob německého původu (*Aussiedler*) z Polska, Rumunska a bývalého Sovětského svazu. Teprve poté, když byla takto překonána situace nuceného odtržení etnických Němců od Německa, otevřela se možnost „deetnizovat“ přistěhovalectví i národní identitu. Němci této příležitosti skutečně využili, když v průběhu 90. let vyměnili etnické chápání svého národa za jeho chápání občanské.

Vraťme se však k předcházejícímu období. Návratová etnická imigrace po 2. světové válce umožnila, že až do roku 1955 Německo pokrývalo rostoucí potřebu pracovních sil německými přistěhovanci z východní Evropy, především z NDR. Od roku 1955 však Německo již následovalo jiné západ-

ní země a přistoupilo k politice náboru zahraničních pracovních sil. Mezi léty 1955–1968 podepsala SRN náborové dohody (*Anwerbeabkommen*) s Itálií (1955), Španělskem a Řeckem (1960), Tureckem (1961), Portugalskem (1964), Tuniskem a Marokem (1965) a Jugoslávií (1968). Tyto dohody byly výsledkem vyjednávání mezi vládní byrokracií, zaměstnavateli a odbory. Všeobecným předpokladem přitom bylo, že „hostující pracovníci“ (*Gastarbeiter*) se po čase vrátí do svých zemí. Tento režim byl podporován absencí zákonných ustanovení, která by umožnila proměnit dočasný pobyt na pobyt trvalý a sjednocovat rodiny. Tyto mezery v cizineckých předpisech byly v jisté míře kompenzovány lidskoprávními ustanoveními ústavy, respektive interpretací těchto ustanovení německými soudy. Ty přiznaly základní práva všem rezidentům bez ohledu na občanský status. Teprve cizinecký zákon, jenž vstoupil v účinnost 1. ledna 1991, se přizpůsobil těmto ústavním požadavkům, když cizincům přiznal právo na sjednocení rodin. Ačkoli byl tento zákon mnohem liberálnější než zákony předchozí, také on stále opakoval rozdíl mezi „Němci bez státního občanství“ a „cizinci“ – rozdíl, který je symptomatický pro etnické pojetí národního státu a přistěhovalectví.

Počátkem 90. let se v Německu odehrála tzv. azylová debata. Oč v ní šlo? Článek 16 německé ústavy říkal, že „politicky pronásledovaní požívají práva azylu“. Teoreticky tento článek umožňoval všem pronásledovaným cizincům, aby se domáhali práva vstupu na území SRN. Systém s tímto východiskem mohl však fungovat jen potud, pokud skutečný příliv žadatelů regulovaly jiné mechanismy, především omezená možnost vycestovat ze zemí bývalého sovětského bloku. Po roku 1989 však tyto mechanismy fungovat přestaly. Jen v roce 1992 požádalo v Německu o azyl více než 438 tisíc žadatelů. Všenárodní diskuse mezi levicí, jež hájila znění ústavy, a pravicí, jež požadovala její změnu, vyústila v roce 1993 do azylového kompromisu. Čl. 16 byl doplněn tak, že práva na azyl se již nemohli dovolávat ti, kteří pocházeli z tzv. bezpečných zemí, či ti, kteří přicházeli přes tyto bezpečné země, tj. *de facto* všechny sousední země. Součástí „azylového kompromisu“ však byla i politická dohoda o postupném oslabování preference pro etnické Němce, stěhující se z jiných zemí (*Aussiedler*) a otevření možnosti přistěhování pro ostatní skupiny. Mezi léty 1950 až 1993 se do Německa přistěhovalo 12,6 milionů lidí, což představovalo až 80 % přírůstku obyvatelstva. Německo se tak fakticky stalo jednou z největších přistěhovaleckých zemí. Heslo *Wir sind kein Einwanderungsland* bylo ve flagrantním rozporu s fakty. Součástí azylového kompromisu bylo tedy pootevření možnosti postupné „deetnizace“ přistěhovalecké politiky.

Politika pracovní migrace

Vedle zmíněných faktorů přispěla k modernizaci německé přistěhovalecké politiky také ekonomická globalizace. Podobně jako jiné země reagovalo i Německo zvláštními opatřeními na prudký rozvoj informačních technologií na konci 90. let a vzniklý nedostatek profesionálů v tomto oboru. V roce 2000 vyhlásilo program „zelených karet“ pro speciality IT, který měl umožnit příchod až 20 000 zahraničních pracovníků. Program byl obecně považován za test možností uvolnění ochrany (tj. liberalizace) globalizovaných segmentů trhu.

Rámeček VI: Německo: Program „zelených karet“ pro vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky v oboru informačních a komunikačních technologií

Program „zelených karet“ pro vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky v oboru IT byl zaveden vyhláškou Spolkového ministerstva práce a sociálních věcí od 1. srpna 2000 jako časově omezený program původně na tři roky, později byl v roce 2003 prodloužen. Program umožňoval vydání až 20 000 pracovních povolení pro pracovníky ze zemí mimo EU, bez zkoumání toho, zda může být místo obsazeno domácím pracovníkem. Pracovní povolení je vydáváno na dobu pěti let. Kvalifikací pro účast v programu je ukončené vysokoškolské vzdělání v oboru IT anebo prokázání kvalifikace tím, že žadatel má sjednanou práci v oboru, za niž dostane více než 51 000 euro ročně. Vedle pracovníků ze zahraničí je program otevřen také zahraničním absolventům německých vysokých škol příslušného zaměření.

Za první tři roky bylo uděleno 13 566 povolení. Většina odborníků IT přišla z Indie a Ruska. Podle střízlivých hodnocení nenabral program rozsah, který očekávaly hospodářské kruhy. Přesto je považován přinejmenším za zdařilý test liberalizace přistěhovaleckých politik pro globalizovaná odvětví, jež vyžadují volný nábor pracovních sil. Za hlavní brzdu programu je obecně považováno omezení pracovního povolení pouze na dobu pěti let, což způsobuje, že experti dávají přednost zemím, které nabízejí trvalejší perspektivu.

Tuto tezi dokládá příběh prvního držitele zelené karty jménem Harianto Wijaya, počítačového odborníka původem z Indonézie a absolventa univerzity v Aachen. Podle informací zveřejněných *International Herald Tribune* pomýšlí Wijaya čtyři roky po udělení karty na odchod do jiné země. Důvodem je, že nehodlá žít v nejistotě cizince s časově omezeným povolením k pobytu, který může být v případě jeho vypršení deportován. A tak zatímco se Wijaya chystá k odchodu, jeho historicky první „zelená karta“ zůstává vystavena v bonnském muzeu.

Zápornou roli hraje i jazyková bariéra a podle některých hlasů i přílišná německá byrokracie, vysoké daně a přesvědčení o rezervovaném postoji Němců vůči cizincům. Programu neprospěla ani skutečnost, že krize v oboru IT způsobila, že až 7 % nově přichozích expertů je nezaměstnaných. Každý pátý držitel zelené karty ztratil v průběhu svého prvního roku pobytu alespoň jednu práci. Zatímco potřeba specialistů IT poklesla, chybí v Německu kvalifikovaný zdravotnický personál. To ukazuje, že takto úzce zaměřený model není schopen reagovat na měnící se potřeby pracovního trhu.

Zdroje:

Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie von 11. Juli 2000, BGBl I 2000, s. 1146, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. 07. 2003, BGBl. 2003 I s. 1471.

(<http://www.aufenthaltstitel.de>) (komentáře z německých médií)

Bennhold, Katrin. Fortress Europe keeps doors barred. *International Herald Tribune*. Friday, July 23, 2004, s. 1, 2.

Přistěhovalecký zákon

Dílčí reformy z konce 90. let byly předzvěstí radikálního obratu. 4. července 2001 publikovala komise pro imigraci, jíž předsedala Rita Süssmuth, rozsáhlou zprávu Řídit přistěhovalectví, podporovat integraci (*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*). Komise byla ustavena v září 2000 ministrem vnitra, svým mandátem i složením však byla nezávislá. V komisi zasedalo 21 expertů a představitelů parlamentu. Zpráva uvádí čtyři základní důvody pro reformulaci německé imigrační politiky. (1) Růst ekonomiky je stále závislejší na vědění a nových idejích, které vznikají z interakce lidí různých původů. (2) Obyvatelstvo Německa stárne, což má negativní dopady jak na pracovní trh, tak na inovativnost hospodářství. (3) Navzdory vysoké nezaměstnanosti existuje řada nízce i vysoce kvalifikovaných pracovních míst, která nejsou obsazena. (4) V protikladu k pravicové tezi, že „Německo není imigrační zemí“, je Německo imigrační zemí *de facto*.

Přistěhovalecká politika se má k této skutečnosti postavit čelem. Místo potírání imigrace ji má stát začít řídit a strukturovat tak, aby odpovídala potřebám německé společnosti a aby neohrožovala příležitosti domácích pracovníků. Posun od zákazu náboru zahraničních pracovníků k řízení pracovní migraci má být podle zprávy doplněn její redefinicí z dočasné na trvalou.

Od nynějška se má počítat s tím, že pracovní migranti se v zemi usadí: „Již od samého počátku by se měli stát přistěhovalci integrální součástí stálého obyvatelstva a měli by obdržet trvalý pobyt s výhledem na naturalizaci. Zásadní roli bude hrát bodový systém, který zohledňuje schopnost integrovat se do společnosti a pracovního trhu. Obecné dovednosti budou důležitější než speciální dovednosti a krátkodobá poptávka na pracovním trhu. Kandidáti, kteří získají nejvyšší počet bodů, by měli být vybráni z těch žadatelů, kteří splňují minimální bodové požadavky.“ (Kommission Zuwanderung 2001)

Zpráva počítá s oslabením zvláštních privilegií, udělovaných osobám německého původu. Ve vztahu k nim navrhuje jako podmínku okamžité naturalizace dostatečnou znalost německého jazyka, která má být prokazována ještě v zemi původu. Podobně specifikuje zpráva kritéria pro členství ve východoevropských židovských komunitách, jejichž členové měli až doposud privilegovanou možnost přistěhovalectví a naturalizace na základě programu posilování židovských komunit v Německu. Do budoucna by se mělo posuzování členství v těchto komunitách opírat o kritéria židovského náboženského práva – tj. o původ z matky Židovky nebo o konverzi k židovskému náboženství.

Zpráva komise Rity Süßmuth se stala východiskem nového přistěhovalceckého zákona, který byl schválen německým Parlamentem v roce 2002 (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürger und Ausländern. Zuwanderungsgesetz*). Zákon však nevstoupil v platnost, protože Spolkový ústavní soud rozhodl, že byl přijat neústavním způsobem. V lednu 2003 jej spolková vláda v nezměněné podobě opět předložila Parlamentu. V září roku 2003 byl zákon předložen společnému výboru Spolkové rady a Spolkového sněmu. Upravený návrh, který vzešel z dohádovacího řízení, byl nakonec přijat v polovině roku 2004.⁴⁸ Dlouhé peripetie tak byly ukončeny a zákon vstoupil v účinnost 1. ledna 2005.

⁴⁸ Dohadovací řízení nastupuje v případě neshody mezi oběma komorami parlamentu. Dohadovací výbor (*Vermittlungsausschuss*) je společným grémiem Spolkového sněmu a Spolkové rady. Spolkový sněm v něm má 16 zástupců vybraných podle síly parlamentních frakcí, Spolková rada pro každou zemi po jednom zástupci. Z jednání Dohadovacího výboru má vzejít kompromisní návrh, přijatelný pro obě komory. Přijetí kompromisu musí být opět odsouhlaseno oběma komorami.

Rámeček VII: Německo: Přistěhovalecký zákon (*Zuwanderungsgesetz*), účinný od 1. ledna 2005

Přistěhovalecký zákon představuje zásadní reformu cizineckého práva. Je založen na nové ústřední tezi: Německo je přistěhovaleckou zemí, a musí proto mít k dispozici nástroje pro řízení migrace. Reforma má také zjednodušit nepřehlednou legislativu. Proto upravuje jeden zákon příchod a pobyt cizinců i otázky jejich zaměstnávání, které byly doposud upravené zvláštními předpisy.

Širokou škálu různých pobytových oprávnění (*Aufenthaltstitel*) nahrazují dva nové pobytové režimy: časově omezené povolení k pobytu (*Aufenthaltserlaubnis*) a časově neomezené povolení k usazení se (*Niederlassungserlaubnis*). Redukuje se i počet pobytových důvodů. Nyní jsou jimi jen vzdělání, výdělečná činnost, sjednocení rodiny a humanitární důvody.

Na rozdíl od původního návrhu, který počítal s působením tří specializovaných institucí – Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky jako výkonného a střežového orgánu, Spolkového institutu pro výzkum obyvatelstva jako výzkumné instituce a nezávislé Rady expertů pro přistěhovalectví a integraci (jež měla vydávat každoročně svoje stanovisko k aktuálnímu stavu přistěhovalectví a k výši přistěhovaleckých kvót) – ustavuje zákon jen první uvedenou instituci. Spolkovému úřadu pro migraci a uprchlíky, který má vzniknout transformací existujícího Spolkového úřadu pro uznávání zahraničních uprchlíků, připadají nově úkoly integrace, vedení registru cizinců, podpora dobrovolných návratů, výzkum a koordinace toku informací o pracovní migraci.

V oblasti pracovní migrace se mají uplatňovat dva režimy: (1) Normální postup, kdy je vydáno časově omezené pracovní povolení na konkrétní místo, které je neobsazené domácími pracovníky. Systém má ale být zpružněn spojením řízení o udělení pracovního povolení s řízením o udělení povolení k pobytu (tzv. *one-stop-government*). (2) Pro tzv. „vysoce kvalifikované odborníky“ je určen režim umožňující již od počátku trvalé usazení. Podobná nabídka platí pro podnikatele, kteří investují nejméně 1 milion euro a vytvoří 10 pracovních míst. Na rozdíl od původních návrhů však padla třetí možnost: trvalé přistěhování omezeného počtu cizinců, kteří měli být vybráni ze zájemců podle bodového systému a jejichž počet měl být omezen kvótou. Nově je umožněno usadit se v Německu zahraničním absolventům německých vysokých škol.

V humanitární oblasti měl být podle původního návrhu úplně odstraněn sporný a kritizovaný institut „strpění“ (*Duldung*), který je v současnosti pobytovým oprávněním druhé kategorie. (V Německu žilo v roce 2003 s tímto statutem až 250 tisíc lidí, z nich téměř jedna třetina již od roku 1997.) Nakonec však zákon přinesl jen dílčí úpravu. V případech, kdy nebude možné realizovat vycestování po dobu 18 měsíců, bude cizinci uděleno povolení k pobytu, aby se předešlo takzvanému „řetězení“ strpění. Nicméně institut jako takový zůstává zachován. Na druhé straně je však zavedeno

povolení k pobytu z humanitárních důvodů, které má být uděleno v případě nebezpečí mučení, trestu smrti, ohrožení života apod. Pokud však tato nebezpečí hrozí cizinci jako příslušníku určité skupiny, uplatní se institut strpění.

Zákon zavádí mnohem intenzivnější integrační opatření, jež vycházejí z filosofie „integrační smlouvy“ (IV.1). Stát poskytne všem přistěhovalcům minimální integrační nabídku (jazykové kurzy a úvod do německé kultury, práva a dějin). Pokud cizinec nemá dostatečné znalosti, je pro něj účast na kurzu povinná. Neúčast může mít za následek ztrátu oprávnění k pobytu, úspěšná účast naopak může zkrátit dobu čekání z osmi na sedm let.

Z bezpečnostních aspektů jsou precizována ustanovení, která počítají s vyhoštěním v případě podezření z přináležitosti k teroristické skupině nebo v případě tzv. „duchovních žhářů“, tedy osob podněcujících k nenávisti, terorismu, porušování práv či pořádku nebo takové činy veřejně schvalujících.

Zdroje:

Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), BGBl. 2004 I. Nr. 41. s. 1950.

Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler. (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004. BGBl. I. Nr. 68. s. 3370.

Integrační politiky

Politika státního občanství

V roce 2003 žilo v Německu 7,3 milionů cizinců, kteří tvořili asi 9 % populace. Z nich 61 % žilo v Německu více než 10 let, asi 34 % žilo v Německu více než 20 let.⁴⁹ Kay Hailbronner, vlivný badatel konzervativní orientace, popsal problém německé státoobčanské politiky v 90. letech takto: „V Německu se rodí stále více dětí migrujících pracovníků, které zde vyrůstají, chodí do školy, získávají profesní vzdělání, a následně pracují a mají sami děti. Tyto děti jsou cizími státními příslušníky, ačkoli jejich občanství je většinou pouze citovým poutem k vlasti jejich prarodičů a je často považováno jen za jakési zajištění – za svého druhu sekundární občanství. V zásadě není žádných pochyb o nutnosti integrovat velkou část cizinecké populace v Ně-

⁴⁹ Statistiky zveřejněné spolkovým ministerstvem vnitra na webových stránkách (<http://www.zuwanderung.de>)

mecku tím, že budou vytvořeny podmínky, aby se stali německými občany.“ (Hailbronner 2002: 122)

Ve dvou posledních desetiletích 20. století všechny německé vlády shodně prohlašovaly, že naturalizace cizinců trvale žijících v Německu je veřejným zájmem. To předpokládalo reformu zastaralého zákona o státním občanství z roku 1913, založeného striktně na principu pokrevního předávání státního občanství z rodičů na děti, a na něj navazujících prováděcích předpisů, které považovaly naturalizaci za výjimku, a nikoliv za normální završení procesu přistěhování a usazení. Rozhodující politické síly v zemi se však lišily v názorech, jak měla být reforma konkrétně provedena.

Protože dosažení konsensu dlouho vázlo, některé spolkové země se koncem 80. let 20. století pokusily usnadnit integraci cizinců tím, že jim daly právo volit v místních volbách. V roce 1990 však Spolkový ústavní soud prohlásil nové volební zákony na neústavní: pouze němečtí státní občané jsou „lidem“, který tvoří německý politický „národ“, a právo volit je tudíž podmíněno státním občanstvím. Soud ale dal nepřímo rozhodující impuls ke státoobčanské reformě, když uvedl, že zákonodárce má právo určit podmínky naturalizace a dát tak dotčeným německým obyvatelům volební právo prostřednictvím možnosti získat státní občanství.

V roce 1990 byla provedena první reforma, která usnadnila hostujícím dělníkům trvale usazeným v Německu a jejich dětem přístup k naturalizaci. Ustanovení byla včleněna do nového cizineckého zákona z roku 1990.⁵⁰ V roce 1993 pak byla tato ustanovení pozměněna tak, že po splnění předepsaných podmínek – např. stanovené délky předchozího pobytu, čistého trestního rejstříku a ekonomické soběstačnosti – přiznala cizincům právní nárok na naturalizaci.⁵¹ Podmínky pro „nárokovou naturalizaci“ sice zahrnovaly vzdání se původního občanství, zákon ale definoval i určité výjimky. Takovéto výjimky platily ovšem již dlouhodobě pro uprchlíky, etnické Němce (*Aussiedler*, po roce 1993 nazývané *Spätaussiedler*) a rovněž přistěhovače židovského původu. Těmito výjimkami lze vysvětlit i odhadovaný vysoký počet nositelů dvojího občanství.

V polovině 90. let navrhovaly CDU a FDP zavedení zvláštního institutu „státní příslušnosti pro děti“ (*Kinderstaatszugehörigkeit*), jako dočasného „quasi-státního občanství“, které by bylo proměněno ve skutečné státní

⁵⁰ § 85 a následující cizineckého zákona z 9. 7. 1990, BGBl. I., s. 1354.

⁵¹ Touto konstrukcí se „nároková naturalizace“ liší od paralelně existující naturalizace podle § 8 zákona o státním občanství, která je nadále založena na volném uvážení úřadu. Ustanovení cizineckého zákona se tak stala nejdůležitějším předpisem pro naturalizaci, protože stanovila příznivější podmínky než § 8 zákona o státním občanství z roku 1913.

občanství po dosažení 18 let za předpokladu, že by se daná osoba vzdala původního občanství. Zákon však nebyl přijat. Naproti tomu sociální demokraté a zelení, kteří vyhráli volby na podzim 1998, předložili návrh zákona, který zaváděl nabytí německého občanství narozením na německém území a současně navrhoval všeobecnou toleranci vůči vícečetnému občanství. Když několik týdnů po předložení návrhu ztratily vládní strany většinu ve Spolkové radě, byl zákon stažen a přepracován do kompromisní podoby. Nový návrh zachovával princip výlučného státního občanství, doplnil jej však četnými výjimkami. Co se týče dětí cizinců narozených v Německu, zákon zavedl model inspirovaný zmíněnými úvahami o zvláštním občanství pro děti: *ius soli* kombinovaný s tzv. opčním modelem. Zákon zkrátil délku pobytu vyžadovanou pro podání žádosti o občanství, kladné vyřízení však podmínil integrací. Podrobnosti zákona vysvětluje následující rámeček.

Rámeček VIII: Německo: Zákon o reformě státoobčanského práva z 15. července 1999 účinný od 1. ledna 2000

Podle nového zákona nabývají děti cizinců německé státní občanství narozením, pokud alespoň jeden rodič má v Německu nejméně osm let povolení k dlouhodobému pobytu anebo nejméně tři roky povolení k trvalému pobytu. Ustanovení bylo doplněno „opčním modelem“: kdo nabytí německé státní občanství na základě *ius soli* a má ještě další státní občanství, musí ve svých 18 letech deklarovat, zda si německé občanství hodlá ponechat. Do 23 let pak musí prokázat pozbytí druhého státního občanství, jinak mu německé občanství zaniká (není-li udělena výjimka). Toto stanovení se vztahovalo i na děti, které byly k 1. 1. 2000 mladší deseti let, pokud jejich rodič ve chvíli narození dítěte splňoval stanovené podmínky.

Zákon usnadňuje přístup k občanství i dospělým přistěhovalcům. Nárok na nabytí německého občanství získávají již po osmi letech (dříve patnácti letech) pobytu. Nárok je však podmíněn znalostí němčiny a německé ústavy a vzdáním se původního občanství. Zákon definuje výjimky, v nichž si cizinec usilující o německé občanství může původní občanství podržet – jde především o případy, kdy cizinec nemůže pozbyt své původní občanství nebo může-li tak učinit jen za zvláště tíživých podmínek. Za takové se považují např. vysoké poplatky. Výjimku mají také starší žadatelé a státní občané jiných zemí EU.

Dílčí změny byly provedeny i při úpravě situace, kdy německý státní občan hodlá nabytí cizí státní občanství. I nadále platí, že nabytím cizího státního občanství se německé občanství pozbývá, pokud nebyla občanovi na jeho žádost udělena výjimka. Na rozdíl od předcházející úpravy se pravidlo vztahuje i na Němce, kteří žijí v Německu. (Po roce 1945 se takové pozbytí státního občanství vztahovalo pouze na

Němce, kteří měli bydliště v zahraničí. Tento přístup byl veden vzpomínkou na osudy německých Židů za nacistického režimu, kteří byli zbaveni rovnoprávné občanské příslušnosti.) Toto pravidlo bylo přijato proto, aby se zabránilo „obcházení zákona“, kdy by nově naturalizovaní Němci tureckého původu obratem žádali o udělení (či obnovení) svého původního občanství. Na druhé straně zákon rozšiřuje výjimky, za nichž je možné udržet německé občanství i v případě nabytí jiného občanství. Přistěhovalci německého původu (*Vertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler*) nabývají německé občanství nově přímo ze zákona, bez správního řízení.

Zdroj:

Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999. BGBl. I., s. 1618. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 13. Dezember 2000, Bundesanzeiger Nr. 21. (Prováděcí předpis byl vydán dodatečně a vstoupil v účinnost 31. 1. 2001.)

Bezprostřední reakcí na přijetí nového zákona bylo zvýšení počtu žádostí o naturalizaci ve většině spolkových zemí. Komentátoři se však shodují, že na zhodnocení dlouhodobějších dopadů je příliš brzy. Poukazují např. na to, že většina těch, kteří nabudou německé státní občanství narozením na území, budou patrně deklarovat při dosažení 18 let vůli k uchování německého státního občanství. Mnozí z nich ale možná potřebný doklad o pozbytí jiného občanství ve stanovené pětileté lhůtě nepředloží. Jaká bude v těchto případech praxe, je těžké předvídat. Podle Hailbronnera se mohou problémy, jež budou implementaci ustanovení nutně provázet, stát „startovací čarou pro široké přijetí dvojího občanství v těchto případech“ (Hailbronner 2002: 133). Řady Němců se dvěma pasy, jejichž počet je nyní odhadován asi na dva miliony osob, by se tak mohly rychle rozšířit.

Integrační kurzy

Zákon o státním občanství představoval zásadní úřední krok na cestě k redefinici německého národa z etnického na občanský. Druhým takovým krokem byla koncepce přistěhovalectví ze zprávy komise Rity Süßmuth a její (jakkoliv kompromisní) odraz v přistěhovaleckém zákoně, přijatém pět let poté, kdy vstoupil v účinnost zákon o státním občanství. Co se týče integrace cizinců, ta má podle komise spočívat na předpokladu, že jde o dvoustanný proces, v němž jsou zahrnuti jak imigranti, tak přijímající společnost. Zatímco přijímající společnost musí nabídnout imigrantům výhled získání trvalého pobytu, rovný přístup na trh práce a do vzdělávacího systému, imigranti se

musejí naučit německy a jsou povinni – tak jako němečtí občané – respektovat ústavu a zákony. Asimilace do majoritní jazykové a politické kultury je nezbytným předpokladem pro inkorporaci imigrantů do ekonomického a politického života za rovných podmínek s ostatními členy společnosti. Většinou společnost je na druhé straně povinna respektovat etnicko-kulturní a náboženskou identitu přistěhovalců, pokud je tato identita slučitelná s pravidly liberálně-demokratického ústavního systému. Vcelku lze říci, že podobně jako britská strategie z roku 2002, i německá zpráva klade důraz na jazykovou a kulturní integraci do majoritní společnosti, ale zároveň nevylučuje, že si imigranti ponechají ty zvyky, hodnoty a skupinové identifikace, které nejsou v rozporu se základními institucemi a hodnotami přijímací země.

V souladu se zprávou počítá přistěhovalecký zákon poprvé v historii se zavedením jednotného státního integračního programu pro přistěhovalce, kteří se hodlají v Německu trvale usadit. (Kurzy budou nabízeny jak běžným přistěhovalcům, tak přistěhovalcům německého původu, tzv. *Spätaussiedler*). Podle zákona a vládního prováděcího nařízení bude novým přistěhovalcům nabídnuta účast na těchto kurzech obnášejících výuku německého jazyka v rozsahu 600 vyučovacích hodin a výuku základů německého práva, kultury a dějin (tzv. „orientační kurz“) v rozsahu 30 hodin (tento kurz následuje po jazykovém kurzu a probíhá v němčině). Oba kurzy jsou ukončeny testy. Pro přistěhovalce, kteří nemají dostatečnou znalost němčiny, je účast na jazykovém kurzu povinná. Dobrovolně se mohou kurzů zúčastnit i občané zemí EU a cizinci, kteří se již na území Německa zákonně zdržují. Centrální koordinační role v integraci připadne novému Spolkovému úřadu pro migraci a uprchlíky (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* – BAMF). Návrh počítá s tím, že kurzů se bude účastnit asi 98 000 cizinců ročně. Roční náklady by se měly pohybovat kolem 188 milionů euro pro nově příchozí a asi 76 mil. euro pro cizince, kteří již v zemi žijí (ročně 50 000 – 60 000 osob). Náklady na kurzy jsou hrazeny z federálního rozpočtu. Spolková vláda má povinnost do 1. července 2007 předložit Spolkovému sněmu zprávu o průběhu integračních kurzů.

Za prvních devět měsíců účinnosti nového zákona se přihlásilo do integračních kurzů 162 000 cizinců – z toho jen asi pro polovinu byla účast povinná. Do konce roku 2005 počítal Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky s 194 000 účastníky.⁵²

⁵² Migration und Bevölkerung, Newsletter. Ausgabe 8. Oktober 2005. s. 1

III.

EVROPSKÁ UNIE

1. Historie společné migrační politiky

Římská smlouva (1957), již započala evropská integrace, je založena na filozofii volného pohybu pracovníků (tj. občanů) členských států v nově ohraničeném evropském prostoru. Tato svoboda byla spolu se svobodou pohybu služeb, zboží a kapitálu považována za jednu ze základních podmínek vytvoření fungujícího společného trhu. Toto vnitřní stěhování za práci bylo po dlouhou dobu jediným aspektem migrace, který byl pro Evropské společenství jako celek relevantní. Migrací ze zemí mimo ES (později EU)⁵³ – tzv. vnější migrací – se zpočátku Společenství zabývalo jen okrajově a považovalo ji za problém členských zemí.⁵⁴ Dnes je naproti tomu migrace (včetně přistěhovalectví) stálou položkou evropské agendy a je „prvkem nejaktivnější scény politik EU“ (Moraes 2003: 121).

V této kapitole popíšeme, jak došlo k obratu, který by ještě v polovině 70. let minulého století málokdo předvídal – jak postupně vznikl nový evropský regionální migrační režim. Přitom ale musíme mít na paměti jednu důležitou okolnost. Zatímco národní státy změnily od poloviny uplynulého století svou povahu jen málo, Evropské společenství se proměnilo radikál-

⁵³ Termín „Evropské společenství“ nebo zkratku „ES“ používáme pro období před vstupem v platnost o Evropské unii (1. 11. 1993). Mluvíme-li o období po roce 1993, dáváme přednost výrazu „Evropská unie“ („EU“) vždy, pokud to právní kontext nevyžaduje. Výraz „evropské právo“ používáme jako širší pojem, který zahrnuje jak právo Evropského společenství („komunitární právo“), tak právo „unijní“, vytvořené v rámci Smlouvy o založení EU. Názvy orgánů ES/EU uvádíme v bibliografických odkazech v textu vždy v češtině. K právním aspektům evropské integrace ve sféře azylu a migrace srv. Pikna 2003.

⁵⁴ Přes uvedené rozlišení vnitřní a vnější migrace v EU je ale třeba vidět jejich vývoj ve vzájemné souvislosti. V některých aspektech totiž vnitřní a vnější migraci nelze striktně oddělit. Příkladem jsou práva rodinných příslušníků „migrujících pracovníků“ v případě, že pracovníci jsou občany EU a jejich rodinní příslušníci občany tzv. třetích zemí. Úprava postavení těchto rodinných příslušníků musela být logicky řešena v rámci svobody pohybu pracovníků, a nikoli jako součást „vnější“ migrační politiky. Pokud jde o implementaci práva EU do národních předpisů, je často vnější i vnitřní migrace upravena stejnými normami, většinou cizineckými zákony.

ně: z ekonomického uskupení států se stalo politickou nadnárodní unií. Na evropské úrovni se tak neproměňují jen politiky, ale také subjekt, který je vytváří. Popis ustavování migračního režimu musí proto kopírovat postupné proměny ES/EU tak, jak byly realizovány reformami základních smluv.

První úsilí o bližší spolupráci evropských zemí – a také zemí Evropského společenství – přinesla doba, kdy začala být migrace vnímána evropskými zeměmi jako problém. Katalyzátorem se stalo rozhodnutí o urychlené realizaci jednotného trhu bez kontrol na vnitřních hranicích ES v roce 1986. Perspektiva odstranění vnitřních hranic přitom logicky vyvolala otázku, jak co nejlépe zajistit zbývající společné hranice – vnější hranice ES. Harmonizovaná, a později společná migrační politika se zrodila jako odpověď na tuto výzvu. Byla tedy původně vnímána především jako nezbytný „soubor doprovodných opatření“ k realizaci společného trhu. Zahrnovala podmínky vydávání víz, ochranu hranic, přístup k uprchlíkům a žadatelům o azyl. Postupně se ale migrační politika stále více dotýkala také některých aspektů vlastní přistěhovalecké politiky – rozhodování o svobodném příchodu přistěhovalců a jejich integraci. Až do konce 90. let dominuje v nahlížení na migrační politiku bezpečnostní hledisko. Teprve v posledních letech je migrační politika propojována i s dalšími oblastmi – s ochranou základních práv (včetně antidiskriminačních opatření) na straně jedné a se sociální soudržností a ekonomickou prosperitou na straně druhé. To odráží mimo jiné vzrůstající váhu přistěhovalecké politiky v rámci širšího pole migrační politiky.

Schematicky lze vývoj společné migrační politiky ES/EU (a také evropského práva v oblasti migrace a azylu) rozdělit do tří fází, které jsou vymezeny reformami základních smluv. Takto vymezené fáze vývoje migrační politiky ES/EU odrážejí především právní a institucionální rovinu – v každé z nich mělo ES/EU jiný mandát, možnosti a nástroje, jak migrační politiku uchopit, formulovat a prosazovat.

- (1) Počátky mezivládní spolupráce zemí ES – od druhé poloviny 70. let do vstupu v platnost Smlouvy o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) 1. 11. 1993.
- (2) Období institucionalizované mezivládní spolupráce mezi zeměmi EU – od Maastrichtu k Amsterdamu (1993–1999).
- (3) Období komunitarizace migrační a azylové politiky – od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost (1. 5. 1999) do současnosti.

Tyto fáze nekorespondují se čtyřmi obdobími migrace v Evropě (II.2). Přesto jsou mezi oběma periodizacemi určité vazby. Počátky spolupráce zemí ES v migrační oblasti spadají do druhé poloviny 70. let 20. století a korespondují s počátkem druhého evropského migračního období. Zahájení institucionalizované mezivládní spolupráce po r. 1993 je do značné míry

reakci na povahu převažující evropské migrace ve třetím období (nárůst azylové migrace a jiných forem nucených pohybů obyvatel). „Postamsterdamské období“ pak je souběžné se čtvrtým evropským migračním obdobím. Vztah dvou periodizací zachycuje následující schéma.

Schéma 7: Migrační vlny v západní Evropě a vývojové fáze politiky ES/EU

Čtyři evropské migrační vlny (II.2)	Tři fáze vývoje migrační politiky ES/EU
(1) rekonstrukce Evropy a pracovní migrace (1945–1974)	—
(2) sjednocování rodin (druhá polovina 70. let – konec 80. let)	(1) počátky mezivládní spolupráce (druhá polovina 70. let – 1993)
(3) nucená a nelegální migrace, nárůst počtu žadatelů o azyl (1989–1999)	
	(2) institucionalizovaná mezivládní spolupráce (1993–1999)
(4) návrat pracovní migrace, dočasná migrace (od 1999)	(3) komunitarizace migrační a azylové politiky (od 1999)

Důležitým rysem společné migrační politiky jako dynamického souboru opatření, který má vazby na jiné oblasti (především bezpečnostní politiku), je různé tempo a intenzita, s níž jsou stanovovány priority a přijímána opatření v jednotlivých sférách. Sjednocování politik je intenzivnější ve sférách s výrazným bezpečnostním aspektem (víza, kontrola hranic, azyl, situace hromadného přílivu vysídlených osob) než v oblastech, v nichž převažují sociální a kulturní aspekty (např. přijímání ekonomických migrantů a integrace). Svou roli sehrává i existující mezinárodní úprava dané oblasti, např. Úmluva OSN o postavení uprchlíků z roku 1951, která je závazná pro všechny země EU, a je tak i základem evropského azylového práva. Důležitým faktorem je rovněž přetrvávání tradičního pojetí státní suverenity, za jejíž výraz je považováno právo státu rozhodovat o přijetí cizinců a podmínkách naturalizace. Navzdory sjednocování procesních pravidel proto zůstává vlastní rozhodování o přijetí či odmítnutí cizince nadále v kompetenci národních orgánů. Navíc nejsou některé otázky – jako právě naturalizace – do imigrační politiky EU zahrnuty, ač s ní bezprostředně souvisejí.

Protože obsah konkrétních politik závisí na mandátu orgánů ES/EU určeného základními smlouvami, vyvíjí se migrační a azylová politika nikoli jako kontinuální naplňování předem stanoveného cíle, nýbrž ve fázích, jejichž mezníky představují reformy základních smluv. To rovněž znamená,

že opatření přijatá v dřívější fázi jsou vstupem do nové fáze podrobena revizi. Nyní si probereme jednotlivá období:

(1) Počátky spolupráce – od druhé poloviny 70. let do vstupu v platnost Smlouvy o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) 1. 11. 1993

Spolupráci států ES při řešení některých problémů spojených s migrací můžeme zaznamenat od poloviny sedmdesátých let – tedy od doby, kdy se migrace dostává na politickou agendu evropských zemí. Spolupráce se ovšem neuskutečňovala v rámci struktur ES, ale probíhala v rámci různých příležitostných fór. Často se jednalo o iniciativy menších skupin zainteresovaných zemí (Moraes 2003: 117). Impulsem k zintenzivnění spolupráce se stalo přijetí rozhodnutí o odstranění překážek vytvoření jednotného trhu tzv. Jednotným evropským aktem v roce 1986. Brzy byla formulována ústřední politická teze: nemá-li dojít k ohrožení bezpečnosti a stability členských zemí, musí být zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích ES (jako podmínka řádného fungování společného trhu) doprovázeno přísnějšími kontrolami na jeho vnějších hranicích a sladěním imigračních a azylových politik. Tato teze zůstává dodnes jedním ze základních stavebních kamenů migračních strategií EU.

Zatímco činnost mnoha uskupení zapadla do zapomnění, jedno z nich se stalo zvěstovatelem budoucnosti. Byla to iniciativa tzv. schengenské skupiny tvořené původně Francií, Německem a zeměmi Beneluxu. Schengenská skupina se pokusila realizovat v malém to, co se na celoevropské úrovni zadržovalo kvůli odporu Velké Británie – dohodu o postupném zrušení kontrol na vnitřních hranicích. První Schengenská dohoda byla uzavřena v roce 1985. Roli prováděcího instrumentu k této dohodě hraje druhá Schengenská dohoda z roku 1990. Vedle postupného zrušení kontrol na společných vnitřních hranicích zavádějí Schengenské dohody rozsáhlá doprovodná bezpečnostní opatření. K pěti zakládajícím státům se postupně přidaly všechny země EU s výjimkou Velké Británie a Irska.

Jiná iniciativa tohoto období zasluhující si zmínku byla „skupina *ad hoc* pro migraci“ ustavená roku 1986. Její práce vedla roku 1990 k podepsání Dublinské úmluvy o určení státu odpovědného za řízení o azylové žádosti podané v některém ze států ES. Dublinská úmluva měla řešit především tzv. „azylové nakupování“, tj. nerovnoměrné zatížení zemí ES azylovými žádostmi v důsledku toho, že žadatelé hledali útočiště v zemi, kde mohli počítat s nejpríznivějším přijetím. Měla rovněž odstranit situace, kdy byl žadatel poslán z jedné země do druhé s tím, že se žádná nepovažovala za příslušnou k projednání žádosti (tzv. „uprchlík v oběhu“). Původně byla smlouva uzavřena mezi 12 státy a v platnost vstoupila teprve roku 1997.

(2) Institucionalizovaná mezivládní spolupráce aneb od Maastrichtu k Amsterdamu (1993–1999)

Krvavý rozpad Jugoslávie a s ním spjatý bezprecedentní nárůst počtu žadatelů o azyl a uprchlíků přiměl na počátku 90. let ES k dalším úvahám o spolupráci na poli migrace. I když byla zřejmá potřeba účinnější koordinace postupů, přetrvávala neochota některých členských zemí svěřit otázky migrace do kompetence společných orgánů. Řešení přinesla Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) podepsaná 7. 2. 1992 a platná od 1. 11. 1993. Čl. 2 smlouvy stanovil jako jeden z cílů Unie „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb ve spojitosti s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti“. Smlouva zavedla nové formy a metody spolupráce zemí EU ve dvou oblastech společného zájmu: v oblasti společné bezpečnostní a zahraniční politiky (tzv. druhý pilíř) a v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (tzv. třetí pilíř).⁵⁵ Novými nástroji pro tuto oblast se měly stát tzv. společné postoje a společné akce, které mohla přijímat Rada jednomyslně. V praxi se ale Rada často nadále uchylovala k přijímání právně nezávazných aktů, zejména různých rezolucí a doporučení. V maastrichtském období byla také zavedena společná vízová politika.⁵⁶

Výsledkem před-maastrichtské i po-maastrichtské mezivládní spolupráce mezi státy EU v oblasti migrace a azylu je rozsáhlý a vnitřně nesourodý soubor dokumentů, který začal být souhrnně označován jako „acquis pro oblast migrace a azylu“.⁵⁷ Můžeme předeslat, že z pohledu České republiky jako země, která v tomto období začala usilovat o členství v EU, bylo důležité, že kandidátské země musely – jako splnění jedné z podmínek členství –

⁵⁵ Do třetího pilíře, hlavy VI Smlouvy o EU byly jako věci společného zájmu zařazeny také azylová politika, pravidla pro překračování vnějších hranic členských států EU, kontrola na těchto hranicích a některé aspekty imigrační politiky. Do oblasti imigrační politiky patřily: a) předpoklady vstupu a pohybu občanů třetích zemí na území členských států EU, b) podmínky pro pobyt občanů třetích zemí na území členských států EU, včetně sjednocování jejich rodin a možnosti zaměstnání, c) potírání nelegální migrace, nelegálního pobytu a nelegální práce občanů třetích zemí na území členských států EU.

⁵⁶ Maastrichtská smlouva začlenila rozhodující aspekty vízové politiky na komunitární úrovni. Nový článek 100c Smlouvy o založení ES (nyní čl. 62, odst. 2 písm. b) zmocnil Radu k přijetí dvou opatření: k určení států, jejichž občané potřebují k překročení vnějších hranic EU vízum a ke stanovení tzv. jednotného formátu víz.

⁵⁷ Pojem *acquis communautaire* označuje vše, čeho bylo v rámci ES dosaženo, veškeré „výdobytky“ na tomto poli, tedy souhrn všech právních pravidel přijatých v jakékoli formě, a také některé právně nezávazné akty EU.

převzít a implementovat migrační *acquis* v plném rozsahu, včetně např. Schengenských dohod, které nezavazovaly všechny staré členské země. Tento úkol byl Českou republikou nejen považován za prioritu číslo jedna, ale zastínil v ní na delší dobu potřebu stanovení vlastních strategických cílů v oblasti migrace a azylu (V.2).

(3) Komunitarizace migrační a azylové politiky aneb od Amsterdamské smlouvy (1999) do současnosti

Zásadní přelom ve vývoji společné migrační politiky znamenala konference členských států v Amsterdamu v říjnu 1997, která schválila rozsáhlou revizi základních smluv platnou od 1. května 1999. Pro oblast migrace přinesla tato smlouva dvě změny. Posunula migrační a azylovou politiku na komunitární úroveň a začlenila Schengenské dohody do právního rámce EU.⁵⁸ V procesu této „komunitarizace“ azylové a migrační politiky jsou právně nezávazné politické dokumenty proměňovány v závazné předpisy. Posílení společné migrační politiky ale mělo také svou daň. Ve snaze zamezit dalšímu přešlapování na místě rezignovala Unie na účast členských zemí-disidentů v procesu a potvrdila tak vznikající asymetrický model. Velká Británie a Irsko si v Amsterdamu vymínily, že natrvalo uchovají kontrolu na hranicích a že se budou účastnit vytváření společné migrační a azylové politiky jen *ad hoc* – na základě souhlasu s jednotlivými opatřeními. Stranou zůstalo také Dánsko.⁵⁹

Podívejme se nyní na základní prvky fungování „amsterdamského modelu“. Do Smlouvy o založení ES byla Amsterdamskou smlouvou začleněna nová hlava IV s názvem „vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“. Podle ustanovení této hlavy má Rada – při vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva – přijímat opatření při odstranění kontrol na vnitřních hranicích, překračování vnějších hranic, ve vízové oblasti a při povolování krátkodobých pobytů (čl. 62) a dále v oblasti azylu, přistěhovalectví a nelegální migrace (čl. 63). Člá-

⁵⁸ Stalo se tak na základě zvláštního Protokolu k Smlouvě o EU a Smlouvě o založení ES (*Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie*).

⁵⁹ Situaci Velké Británie a Irska upravují *Protokol o použití některých hledisek článku 14 Smlouvy o založení ES na Spojené království a Irsko* a *Protokol o postavení Spojeného království a Irska*, které jsou přílohami Smlouvy o EU a Smlouvy o založení ES. Dánsko sice přistoupilo k Schengenským dohodám, nevztahují se na něj ale ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení ES. Dánskou situaci upravuje *Protokol o postavení Dánska*, který je rovněž přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o založení ES. Podrobněji viz Pikna 2003: 156–158, 187.

nek 63 nařizoval konkrétně přijetí řady opatření v oblasti azylu, opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob, opatření přistěhovalecké politiky – tj. podmínky vstupu a vydání víz k dlouhodobému pobytu, opatření v boji proti nelegálnímu přistěhovalectví a opatření, která určují podmínky pobytu a práva občanů třetích zemí žijících legálně na území jednoho členského státu EU v případě, že pobývají na území jiného státu EU.

Uvedený výčet ovšem nepředstavuje žádný „bianco šek“. Povaha a rozsah jednotlivých opatření jsou v příslušných ustanoveních hlavy IV přesně specifikována. V řadě případů měla Rada přijmout uvedená opatření do pěti let po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost, tj. do 1. 5. 2004 (to se týká většiny opatření v oblasti překračování hranic a azylu). Stanovením pětileté lhůty pouze pro některé oblasti tak Unie oddělila své bezprostřední priority od dlouhodobějších cílů. V přechodném pětiletém období rozhodovala Rada o přijetí většiny opatření v oblasti migrace a azylu po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně.⁶⁰

Vstup Amsterdamské smlouvy v platnost v květnu 1999 a zvláštní summit ve finském Tampere věnovaný „vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva“, který následoval o pět měsíců později (15.–16. října 1999), se staly zásadními mezníky ve vývoji azylové a migrační politiky ES/EU. Tam, kde Amsterdamská smlouva přiznala ES/EU mandát, závěry z Tampere definovaly, jak má být použit. Závěry z Tampere byly základním politickým pokynem pro intenzivní přijímání společných politik a také plánem pro první migrační pětiletku.

Tamperská pětiletka a Haagský program

Evropská rada v Tampere stanovila čtyři východiska azylové a migrační politiky: (1) partnerství se zeměmi původu migrantů, (2) vytvoření společného evropského azylového systému, (3) spravedlivé zacházení s občany třetích zemí a (4) účinnější řízení migračních proudů v podobě vízové politiky, potírání nelegální migrace, kontroly vnějších hranic a návratu migrantů do zemí původu (Evropská rada 1999). Tampere zarámovalo politiky v oblasti domácích záležitostí a spravedlnosti do jednoho programu a tento přístup se již prosadil jako trvalý. Program z Tampere vytvořil také mechanismus kontroly plnění závazků a zpětné vazby, jehož jádrem se stala periodická

⁶⁰ Viz čl. 61, 62, 63 a 67 Smlouvy o založení ES. V tomto období rozhodovala Rada na návrh Komise nebo členského státu. Evropský parlament se musí k návrhu vyjádřit, ale Rada není jeho názorem vázána. Jednomyslnost rozhodování znamená, že přijetí opatření může vetovat i jeden členský stát. Podrobněji viz Pikna 2003: 147–149 a 153–154.

sdělení Komise, předkládaná Radě a Evropskému parlamentu vždy jednou za šest měsíců.⁶¹

Absence pevných, dostatečně konkrétních a koherentních právních rámců EU pro některé sféry (např. imigraci a integraci) vedla k hledání nových metod a postupů pro spolupráci, koordinaci a harmonizaci. Metoda „volné užší spolupráce“ prosazená na summitu v Lisabonu (2000) – tzv. otevřená metoda koordinace – se ukázala nosnou i pro migraci. Tato metoda předpokládá rozšíření spolupráce mezi zeměmi EU i na ty otázky přistěhovalectví, které nejsou a ani nemají být upraveny evropským právem.

Rámeček IX: EU: Použití otevřené metody koordinace pro migrační politiku

O používání mechanismu „otevřené metody koordinace“ rozhodla Evropská rada za zasedání v Lisabonu v roce 2000. Otevřená metoda koordinace spočívá v přípravě víceletých evropských „ukazatelů“ (*guidelines*) pro jednotlivé oblasti, předložených Komisí a schválených Radou, které stanovují krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé cíle. Tyto ukazatele pak jsou transformovány do „národních akčních plánů“ připravených a aktualizovaných zeměmi EU jednou ročně.

V migrační politice bylo stanoveno šest ukazatelů odpovídajících jednotlivým oblastem: 1) vytvoření uceleného a koordinovaného přístupu k řízení migrace na národních úrovních, 2) zlepšení dostupných informací o zákonných možnostech vstupu na území EU a o důsledcích použití nezákonných cest, 3) zesílení boje proti nelegální migraci, pašování osob a obchodování s lidmi, 4) ustanovení koherentních a transparentních politik a postupů pro otevření pracovního trhu občanům třetích zemí v rámci Evropské strategie zaměstnanosti, 5) integrace migračních otázek do vztahů se třetími zeměmi a zvláště zeměmi původu migrantů a 6) zajištění vývoje integračních politik týkajících se občanů třetích zemí, kteří jsou zákonně usazeni na území členských států.

Zdroj: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy. COM(2001) 387 final. Brussels. 11. 7. 2001.

⁶¹ V rámci mechanismu označovaného jako „scoreboard“ (hodnoticí tabulka) předložila Komise sdělení COM(2000) 167 final, 24. 3. 2000; COM(2000) 782 final, 30. 11. 2000; COM(2001) 278 final, 23. 5. 2001; COM(2001) 628 final, 30. 10. 2001; COM(2002) 261 final, 30. 5. 2002; COM(2002) 738 final, 16. 12. 2002; COM(2003) 291 final, 22. 5. 2003; COM(2003) 812 final, 30. 12. 2003 a COM(2004) 4002 final 2. 6. 2004.

Migraci se věnoval i summit v Laeken v roce 2001, který vyzval členským zemím, aby nepřijímaly zákony, jež jsou v rozporu s doporučeními EU, a summit v Seville (2002), který zdůraznil důležitost otázek migrace pro zahraniční politiku. Summit v Soluni (2003) přinesl další posun tím, že zdůraznil sociální stránku migrace, jež doposud zůstávala ve stínu bezpečnostních hledisek.

Ne všechny cíle stanovené v Tampere se sice podařilo splnit, přesto lze souhlasit s hodnocením Evropské komise z 2. června 2004, že celkový pokrok ve sféře azylu a migrace dosažený za pět let je „nesporný a hmatatelný“ (Komise 2004b: 3). V oblasti azylu a migrace byly položeny základy společné azylové politiky a byla připravena harmonizace hraničních kontrol. Naplnění všech cílů bylo ale bržděno institucionálními omezeními (např. požadavkem jednomyslnosti), které umožňovaly členským státům, aby někdy upřednostnily národní zájmy před evropskými prioritami.

Tamperská pětiletka se přitom musela vyrovnat s náporům nečekaných politických událostí a výzev, jako byly teroristické útoky v New Yorku a Washingtonu 11. září 2001 a v Madridu 11. března 2004 na straně jedné a přijetí Charty základních práv EU a přípravy na přijetí Ústavy EU na straně druhé. Od 11. září 2001 se nalézání rovnováhy mezi ochranou základních práv a zajišťováním bezpečnosti stalo základním napětím tvorby politik v oblasti migrace. (Teroristické útoky v Londýně 7. července 2005 toto napětí dále posílily.)

Na tamperskou pětiletku navázal nový komplexní program pro oblast svobody, spravedlnosti a vnitřních věcí, který připravilo nizozemské předsednictví Unie v roce 2004. Druhá střednědobá strategie pro oblast vnitřních záležitostí a spravedlnosti – tzv. Haagský program – byla schválena Evropskou radou ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 (Evropská rada 2004). Haagský program staví na závěrech Evropské rady v Tampere a na dosažených cílech. V úvodu tohoto programu se uvádí, že pět let po zasedání Evropské rady v Tampere nastal čas pro novou agendu, která Evropské unii umožní vypořádat se s novými výzvami v oblasti vnitřní bezpečnosti Evropské unie.⁶² Přes zvýšený důraz na bezpečnostní aspekty azylu a migrace

⁶² Cílem opatření uvedených v dokumentu je zlepšit všeobecnou schopnost Evropské unie zaručit základní práva, minimální procesní ochranu a přístup ke spravedlnosti, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice, bojovat proti organizovanému mezinárodnímu zločinu a potlačovat hrozbu terorismu, prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských a trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních rozhodnutí v občanských a trestních věcech s přeshraničními dopady.

není Haagský program krokem zpět. Spíše bychom jej mohli hodnotit jako dosahování tamperských cílů v nových podmínkách po 11. září.⁶³ Program například věnuje velkou pozornost integraci přistěhovalců. V návaznosti na schválení programu přijala Rada rozhodnutí týkající se legislativních postupů.⁶⁴ S výjimkou legálního přistěhovalství jsou od 1. ledna 2005 rozhodnutí přijímána kvalifikovanou většinou hlasů za spolurozhodování Evropského parlamentu – tj. způsobem, který je pro přijímání aktů komunitárního práva nejčastější.⁶⁵

Nová strategie odráží cíle obsažené v návrhu Ústavní smlouvy, je ale současně postavena na využití možností, které skýtají stávající základní smlouvy. V současné nejisté situaci ohledně přijetí ústavy se ukázal tento přístup jako velmi prozíravý.

V následujících dvou částech této kapitoly se zaměříme na dvě hlavní oblasti přistěhovalské politiky: na přijímání ekonomických migrantů a integraci přistěhovalců. V těchto oblastech sice ponechala politika EU přijatá v Amsterdamu členským zemím v řadě klíčových otázek nadále odpovědnost za rozhodování, zároveň však formulovala širší závazný rámec, který by měly respektovat. V souladu se zaměřením této knihy na přistěhovalskou politiku, a nikoliv na migrační politiku v širokém záběru, ponecháme tedy stranou otázky ochrany společných hranic, víz, azylu a boje proti nelegální migraci.

⁶³ Zajímavě hodnotí Haagský program Čížinský, který sice kritizuje jeho důraz na bezpečnost, jenž není vybalancován ohledy na lidská práva, současně ho ale vidí z hlediska evropské integrace jako pokrok. „Z odstupu jsou jeho výsledky [tj. procesu vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva] impozantní, a to jak vším, co už se integrovat podařilo, tak tím, jak citlivě až záluďně dokáže EU obcházet existenci národního státu, který je dosud považován za přirozenou politickou strukturu, aniž by tím vyvolal odpovídající povyk. Na Haagský program je dle mého názoru potřeba dívat se i této široké perspektivě.“ (Čížinský 2005: 9)

⁶⁴ Rozhodnutí Rady 2004/927/ES ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. Úř. věst. L 396, 31. 12. 2004, s. 45–46.

⁶⁵ Přechod na rozhodování podle čl. 251 Smlouvy o založení ES nebyl u legálního přistěhovalství (čl. 63(3)(a) a 63(4) Smlouvy o založení ES) možný pro zásadní odpor některých členských zemí – např. Německa a Rakouska. Při regulaci legálního přistěhovalství tak může být návrh v Radě nadále blokován i jednou zemí.

2. Imigrační politiky

Omezování ekonomické imigrace – rezoluce Rady z 20. 6. a 30. 11. 1994

První právně nezávazné akty směřující k harmonizaci kritérií pro přijímání ekonomických migrantů ze třetích zemí přijala EU již v období institucionálně zavedené mezivládní spolupráce. Byly to především dvě paralelní rezoluce Rady: Rezoluce Rady ze dne 20. června 1994 o omezení přijímání občanů třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání a Rezoluce ze 30. listopadu 1994 vztahující se k omezení přijímání občanů třetích zemí za účelem samostatné výdělečné činnosti (Rada 1994a, 1994b).

Jak naznačují jejich názvy, tyto dokumenty byly formulovány v kontextu tehdy převažujícího mínění, že přistěhovalecké politiky musejí být nutně restriktivní. První rezoluce konstatovala, že „žádný členský stát neprovádí aktivní imigrační politiku“ a poukázala na vysoký stupeň nezaměstnanosti v EU. Proto bylo podle ní nutné především účinně zajistit preferenci pro pracovníky uvnitř EU. Zaměstnávání pracovníků ze třetích zemí mělo být „zvažováno pouze jako zcela výjimečné“. Navzdory celkově restriktivnímu přístupu však rezoluce navrhla mírnější režim pro zaměstnávání některých specifických skupin jako např. sezónních pracovníků, přeshraničních pracovníků nebo klíčového personálu nadnárodních společností. Obdobně navrhovala druhá rezoluce omezit možnosti podnikání pro občany třetích zemí.

Dnes jsou obě rezoluce pouze historicky zajímavým dokumentem. Od konce 90. let totiž přistupují jednotlivé země EU k problematice zaměstnávání občanů třetích zemí z pohledu aktivní imigrační politiky, kterou řada z nich začala rozvíjet. Tento obrat lze jasně sledovat rovněž na úrovni EU. Jak již bylo uvedeno, jisté – byť omezené – možnosti formulování imigračních politik dala orgánům ES/EU Amsterdamská smlouva. Evropská rada v Tampere (1999) se sice otázkami ekonomické migrace do hloubky nezabývala, potvrdila ale „potřebu přiblížení národních právních úprav týkajících se podmínek přijetí a pobytu občanů třetích zemí na základě sdíleného zhodnocení hospodářského a demografického vývoje v EU a situace v zemích původu.“ Vyzvala proto Radu, aby na základě návrhů Komise brala ve svých rozhodnutích v úvahu nejen přijímací kapacitu jednotlivých zemí, ale také jejich historické a kulturní vazby se zeměmi původu. Ve svém Sdělení o imigrační politice Společenství z listopadu 2000 Komise navrhla, aby byl pro celou imigrační oblast přijat tzv. „dvouúrovňový přístup“ (*two-tier approach*): aby společné právní rámce pro přijímání migrantů byly doplněny „otevřeným mechanismem koordinace pro imigrační politiku“ (Komise 2000, 2001a, Rámeček IX).

Otevření se ekonomické imigraci – Návrh Směrnice Rady z 27. 11. 2001

O společný právní rámec pro přijímání ekonomických migrantů usiloval Návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem placeného zaměstnání nebo samostatně výdělečných ekonomických aktivit z roku 2001 (Komise 2001b). Ve srovnání s rezolucí z roku 1994 představuje návrh Komise ideový obrat o 180 stupňů. Přestože byl návrh přijat vstřícně jinými evropskými institucemi, zejména Evropským parlamentem, v Radě se nedostal přes „první čtení“ pro odpor některých členských zemí v čele s Německem a Francií. Přesto si všimneme tohoto dokumentu podrobněji. Ukazuje totiž nejen posun myšlení, ale je také katalogem dilemat, s nimiž se rodící se společná evropská přistěhovalecká politika potýká a zřejmě ještě dlouho potýkat bude.

Návrh pokládá regulaci ekonomické migrace za základní kámen evropské přistěhovalecké politiky. Konstatuje, že pracovní migrace je regulována v členských zemích složitými a také velmi různorodými právními a administrativními pravidly, a proto musí být společná politika zaváděna postupně. Směrnice měla být prvním krokem v tomto úsilí. Měla stanovit některé společné definice, kritéria a postupy, které by poskytl „společný rámec pro volné uvážení členských států“. Praktický účel přijetí společného rámce byl vyjádřen v čl. 6 Preambule: „Pracovní trh se stává stále globálnější a Společenství je konfrontováno s nedostatkem kvalifikovaných pracovních sil v některých sektorech pracovního trhu. Mělo by proto posílit svou konkurenční schopnost přijímat a přitahovat pracovníky ze třetích zemí, pokud je toho zapotřebí“.

Ekonomičtí migranti měli být podle návrhu směrnice přijímáni za předpokladu naplnění určitých kritérií. Základním kritériem pro přijetí zaměstnání je skutečnost, že místo nemůže být obsazeno domácí pracovní silou (tj. včetně občanů jiných členských zemí EU a dalších skupin, které tvoří její součást, např. přistěhovačů s trvalým pobytem). Základním kritériem pro přijetí občana třetí země za účelem samostatně výdělečné činnosti (tj. podnikání) je test, který ukazuje „přidanou hodnotu“ podnikatelských aktivit z hlediska zaměstnanosti nebo hospodářského rozvoje. Návrh směrnice definuje řadu procesních opatření ke zjednodušení přístupu na trh EU, např. zavedení jednoho dokumentu, který by byl jak povolením k pobytu, tak povolením k zaměstnání nebo výdělečné činnosti. Jednotné povolení znamená i jednotnou proceduru s jedním vstupem a výstupem (*one stop shop procedure*). Povolení má být vydáváno na určitou dobu, první povolení maximálně na tři roky. Po uplynutí této lhůty může být obnoveno s tím, že nové

povolení již není vázáno na specifickou oblast činnosti (profesi). Žadatel proto ani nemusí dokládat, že místo nemůže být obsazeno domácí pracovní silou. Fakticky by se tak po třech letech zahraniční pracovník stal součástí pracovního trhu EU. První povolení by mělo být vydáno všem žadatelům, kteří splní podmínky.⁶⁶ To ale neplatí, zavedou-li státy tzv. národní opatření, tj. například kvóty (ať již celonárodní nebo v určitém regionu či sektoru). O zavedení takovýchto opatření musí informovat Komisi.

Návrh směrnice dále upravuje hospodářská a sociální práva držitelů povolení k pobytu podle zásady, že práva narůstají s délkou pobytu.⁶⁷ Stanovuje také řadu výjimek. Předpokládá např. zavedení příznivějších podmínek pro vysoce kvalifikované pracovníky s vysokými příjmy (*professionals*) a pro některá svobodná povolání – např. výzkumníky, akademické odborníky, duchovní, sportovce, umělce, žurnalisty či pracovníky nevládních organizací. Pravidla upřednostnění domácí pracovní síly by neměla platit, pokud zaměstnavatel nabídne zahraničnímu pracovníkovi plat, který převyšuje hranici, jíž stanoví členský stát. To ve spojitosti s uvedenými výjimkami pro „profesionály“ znamená, že by se volné soutěži otevřel ten segment pracovního trhu, v němž se pohybují vysoce kvalifikovaní odborníci nebo dobře placení manažeři.

Celkově je návrh výrazem liberálního obratu ve vztahu k ekonomické imigraci. Od politik náboru pracovních sil ze 60. a 70. let se liší ve dvou bodech. Pracovní imigraci již nevnímá jako dočasnou, a naopak ji úzce spojuje s možností trvalého přistěhování. Současně vytváří prostor pro volnou imigraci vysoce kvalifikovaných sil. Těmito východisky se obrací k modelům tradičních přistěhovaleckých zemí Nového světa.

Hledání nového začátku – Zelená kniha z ledna 2005

Ztroskotání návrhu a dočasné uvíznutí plánů na přípravu společné přistěhovalecké politiky mělo dva důsledky. Na jedné straně to vedlo k práci na dílčích opatřeních, v nichž bylo možné dosáhnout konsensu; konkrétně šlo o přípravu dvou směrnic, jejichž cílem je ulehčení pohybu studentů

⁶⁶ Tyto podmínky zahrnují pro zaměstnance např. předložení smlouvy či příslibu zaměstnání, potvrzení o tom, že místo nelze obsadit domácí pracovní silou, doložení kvalifikace a dostatečných finančních zdrojů. Žadatelé o povolení k podnikání musejí předložit podrobný podnikatelský záměr a také doložit, že disponují dostatečnými finančními prostředky na investice.

⁶⁷ Fakticky se jedná o pravidla na prvních pět let pobytu, protože po pěti letech se již na přistěhovatele bude vztahovat *Směrnice o postavení občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobými residenty*, z roku 2003 (viz níže).

a výzkumníků.⁶⁸ Na druhé straně to podnítilo Komisi k pokusu o nové koncepční vymezení základních problémů a možných odpovědí. *Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace*, předložená ke konzultaci veřejnosti v lednu 2005 (Komise 2005a), se odvolává jednak na závěry soluňského summitu EU (19.–20. července 2003), který zdůraznil potřebu „zkoumání legálních cest migrace státních příslušníků třetích zemí do EU“, a jednak na návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který stanovuje, že „Unie má rozvinout společnou přistěhovaleckou politiku, zaměřenou na zajištění – na všech úrovních – účinného řízení migračních proudů“. *Zelená kniha* zdůrazňuje, že ve světle nepříznivých dopadů demografického vývoje (daného stárnutím populace) na hospodářství zemí EU je potřeba přistěhovaleckou politiku revidovat. Při současném vývoji dojde podle *Zelené knihy* mezi léty 2010 a 2030 k poklesu zaměstnaných osob v zemích EU o 20 milionů. Přestože přistěhovalectví samo o sobě problém stárnutí populace nevyřeší, trvalejší přistěhovalecké proudy mohou situaci alespoň částečně zlepšit. Imigrace také může posílit podnikatelskou aktivitu. „Evropská unie musí vzít v úvahu, že hlavní světové regiony již soutěží v lákání imigrantů, aby naplnily potřeby svých ekonomik.“ (Komise 2005a: 4) *Zelená kniha* upozorňuje, že zatímco rozhodnutí o počtu přijatých ekonomických migrantů zůstává na národní úrovni, „rozhodnutí přijmout občany třetích zemí v jednom státu má dopady na další státy“. Základní otázkou tedy je, o jaký stupeň harmonizace přistěhovaleckých politik má Unie usilovat a jakou metodu harmonizace má zvolit.

První z možností je podle *Zelené knihy* horizontální přístup (celoplošně pokrývající všechny sektory), jak jej použil výše shrnutý návrh směrnice z roku 2001. Alternativou je vertikální, sektorový přístup. Podobně jako je tomu ve výše zmíněných směrnících týkajících se studentů a badatelů, tento druhý přístup by se zaměřil na jednotlivé skupiny migrantů. Dalšími skupinami kandidátů jsou kvalifikovaní migranti či sezónní pracovníci. Jiné přístupy, jež je nutno zvážit, zahrnují např. zjednodušené postupy (tzv. *fast*

⁶⁸ *Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolnické služby.* Úř. věst. L 375, 23. 12. 2004, s. 12 a *Návrh Směrnice o zvláštní proceduře pro přijímání příslušníků třetích zemí za účelem výkonu vědeckého výzkumu.* COM(2004) 178 (Komise 2004a). Podle tohoto návrhu výzkumní pracovníci ze třetích zemí, pozvaní a zaměstnaní výzkumnou institucí, akreditovanou v členské zemi, nebudou potřebovat povolení k práci. Nemají existovat ani žádné kvóty omezující příchod výzkumníků ze třetích zemí do zemí Unie. Výzkumníci by měli obdržet nejméně roční, obnovitelné povolení k pobytu a mělo by s nimi být zacházeno co nejpríznivěji, například co se týče postavení rodinných příslušníků.

track) pro přijímání přistěhovalců v případě zvláštních potřeb trhu. Zelená kniha zkoumá také modely přijímacích procesů a práva přistěhovalců a zmiňuje i doprovodná opatření jako je integrace, návrat a spolupráce se třetími zeměmi. Zelená kniha na závěr konstatuje, že přijímání ekonomických migrantů je základním kamenem každé přistěhovalecké politiky, a že je tedy nezbytné zabývat se jím na evropské úrovni.

3. Integroční politiky

V posledních letech roste v orgánech Unie i členských zemí politická vůle k přijetí integrace jako nejen národního, ale také celoevropského tématu a k práci na společných rámcích integračních politik. V současném stádiu vývoje ovšem nesvěřují základní smlouvy orgánům ES/EU mandát k přijímání legislativních či jiných opatření, která by se týkala přímo integrace přistěhovalců. Přesto se integrace stále více stává evropským tématem. To je dáno mimo jiné tím, že již stávající smlouvy umožňují přijímat právní akty v oblasti migrace, které sice nemají integraci jako primární cíl, ale přesto mají zásadní dopady na její podmínky. Sem patří zejména normy stanovující práva přistěhovalců, kteří jsou dlouhodobými rezidenty, a normy upravující sjednocování rodin (které spadá stejnou měrou pod integrační i imigrační politiky).

Od Tampere (1999) k Soluni (2003)

Již Evropská rada v Tampere (1999) ukázala, že v souladu s deklarovanou odhodlaností vytvořit z Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva „s využitím všech možností, které nabízí Amsterdamská smlouva“, jsou orgány Unie připraveny zabývat se aktivně také otázkami integrace. Závěry z Tampere vytýčily pod heslem „spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí“ některá základní východiska pro formulaci integračních politik. Podle Závěrů musí EU zajistit spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí a „důraznější integrační politika musí směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelné s právy, která požívají občané Unie“. Právní postavení občanů třetích zemí má být tedy co nejvíce přiblíženo právnímu statusu evropských občanů. Cizinec, který je usazen v členském státu po určitou dobu a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, má požívat stejné právo na vzdělání či právo na práci (ať již jako zaměstnanec nebo samostatně výdělečná osoba) či právo nebýt diskriminován jako občan daného státu. Evropská rada nadto vyjádřila přesvědčení, že legálně

a dlouhodobě usdlým cizincům má být umožněno získat státní občanství hostitelské země.⁶⁹

Upřesnění strategických politických cílů EU v oblasti integrace přinesl summit v Soluni (19.–20. června 2003). Závěry předsednictví z tohoto summitu obsahují ve své druhé části pojednávající o „přistěhovalectví, hranicích a azylu“ zvláštní sekci věnovanou „Vývoji politiky na úrovni EU týkající se integrace občanů třetích zemí, kteří jsou legálně usazeni na území Unie“ (Evropská rada 2003a: odst. 28–35). Evropská rada v tomto dokumentu prohlašuje za nezbytné vypracovat „ucelenou a multidimezió-nální politiku integrace“. Vzhledem k tomu, že úspěšná integrace přispívá k sociální soudržnosti a hospodářské prosperitě, měla by integrační politika zahrnovat faktory, jako jsou zaměstnání, hospodářská účast, vzdělání a jazykový výcvik, zdravotní a sociální služby, otázky bydlení a urbanismu, a rovněž kulturu a účast na společenském životě. Integrační politika EU má přitom co nejefektivněji přispívat k řešení demografických a hospodářských výzev, jimž EU čelí. Zatímco primární odpovědnost za vypracování a implementaci integrační politiky zůstává v kompetenci členských států, integrační politiky mají být vytvářeny „v koherentním rámci EU“. S cílem zintenzivnění práce na vytvoření takového rámce deklaruje dokument nutnost vypracovat „společné základní zásady“.

Závěry ze Soluňského summitu, které se opírají o rozsáhlé Sdělení Komise o imigraci, integraci a zaměstnanosti z června 2003 (Komise 2003), jsou tak prvním strategickým politickým dokumentem, který stanovuje jako cíl vytvoření ucelené evropské integrační politiky. Posun proti Tampere nespočívá jen v jednoznačné artikulaci potřeby takové politiky (na rozdíl od jejího jednoho, jakkoli stěžejního elementu – spravedlivého přístupu k cizincům a nediskriminaci), ale také v jejím zasazení do kontextu hospodářské a sociální politiky, včetně propojení na politiku imigrační. To ovšem potvrzuje tezi, že imigrační a integrační politika se posouvá z úrovně nezbytných doprovodných opatření na úroveň autonomních politik EU.

Již před soluňským summitem přistoupila Unie – za pomoci mechanismu otevřené metody koordinace (viz Rámeček IX) – k řadě praktických kroků, které posilují spolupráci mezi členskými státy. V roce 2003 vytvořila novou síť národních kontaktních bodů pro integraci, jako stálý mechanismus pro výměnu informací a diskusí.⁷⁰ Za přispění této sítě zpracovala Komise

⁶⁹ Výraz „dlouhodobě“, resp. „dlouhodobý“ má v této souvislosti jiný význam než český „dlouhodobý pobyt“. V kontextu ES/EU je za dlouhodobý považován pobyt nad pět let.

⁷⁰ Tzv. národní kontaktní body byly ustaveny na základě bodu 11 ze Závěrů Rady pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost, která zasedala 14.–15. října 2002 v Lucemburku.

i první Výroční zprávu o migraci a integraci v EU, jak ji uložil soluňský summit (Komise 2004c). Dílčím výsledkem nové spolupráce bylo vydání příručky „dobré praxe“ v oblasti integrace.⁷¹ K podpoře integrace přistěhovalců v zemích EU přispívá také pilotní financování integračních projektů z programu INTI, který byl spuštěn v roce 2003.⁷² V rámci této iniciativy mohou z rozpočtu EU získat granty nevládní organizace, ale i další subjekty (např. obce či regiony), které usilují o vytvoření transnárodních sítí pro podporu integrace, výměnu zkušeností a zlepšování vědomostí o integraci. Pro období let 2007–2013 navrhuje Komise zařadit do rámcového programu Solidarita a řízení migračních proudů zřízení samostatného Evropského fondu pro integraci občanů třetích zemí (Komise 2005c). Na program se počítá s částkou 1,771 miliónů euro. Ve srovnání s programem INTI by se již nejednalo o pilotní, ale o rozsáhlý sedmiletý program. Klíčové odůvodnění evropského rozměru programu je již potvrzením nových myšlenkových přístupů: neúspěch jednoho státu při implementaci integračních politik může mít negativní dopady na jiné členské státy a Evropskou unii (Komise 2005c: čl. 8 Důvodové zprávy).

Haagský program z listopadu 2004

Impuls pro rozvoj politiky EU v otázkách integrace přineslo nizozemské předsednictví EU ve 2. polovině roku 2004. Haagský program, přijatý Evropskou radou 4.–5. listopadu 2004, vytyčil jako jednu z priorit integraci přistěhovalců a podtrhl potřebu větší koordinace národních politik a snah Unie. Prvním krokem jeho uskutečnění se stalo přijetí Společných základních zásad pro integraci přistěhovalců v Unii Radou a představiteli členských států 19. listopadu 2004.⁷³ Dokument označuje přistěhovalectví za trvalý rys evropské společnosti. Pozitivní přínos však může mít jen ná-

⁷¹ *Handbook on Integration*. Příručka je shrnutím seminářů k tématu integrace. Byla vydána na podzim 2004.

⁷² *Framework for Pilot Projects, including Annual Work Plan, budgetary implications and selection criteria* byl schválen Evropskou komisí 26. června 2003. Program EU pro podporu integrace (INTI) byl jako pilotní projekt vytvořen formou schválení zvláštní polozky v rozpočtu EU. Na první tři roky se počítá minimálně s 12 mil. euro, rozpočet však patrně bude navýšen. Po vypršení a vyhodnocení by měl být program opřen o nový právní instrument. Na tomto případě by euroskeptici mohli doložit obávanou „plíživou integraci“.

⁷³ *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the establishment of common basic principles for immigrant integration policy in the European Union*. Přijato Radou pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost. 19. listopadu 2004. Dokument Rady 14615/04.

ležitě řízené přistěhovalectví – jen to posiluje hospodářství a činí z kulturní rozmanitosti produktivní sílu, aniž by zároveň ohrožovalo sociální soudržnost a bezpečnost. Úspěšná integrace představuje podle dokumentu klíčový prvek řízení imigrace. Neúspěch jednoho členského státu přitom může negativně dopadat na ostatní členské státy a na Unii. Je proto v obecném zájmu, aby každý z členských států sledoval účinné integrační strategie. Dokument chce být „jednoduchým, nezávazným ale promyšleným průvodcem základními integračními principy“, od nichž by se měly odvozovat národní politiky, které musí být ušity na míru přijímacích společností.

Dokument předkládá jedenáct zásad. Jejich společným východiskem je požadavek aktivního zapojení přistěhovalců i přijímací země do procesu, jenž se má odehrávat na hřišti s jasně vymezenými pravidly hry a očekáváními obou stran. Důraz je položen na přijetí liberálně-demokratických hodnot přistěhovalci, neboť „názory a postoje neslučitelné s těmito hodnotami mohou brzdit úspěch integrace ... a mohou negativně ovlivňovat celou společnost“. Státy proto mají odpovědnost za to, aby kulturní a náboženské zvyky nebránily přistěhovalcům ve výkonu základních práv nebo v účasti na životě hostitelské společnosti, což je důležité zejména se zřetelem na rovnost žen a zájmy dětí. Vedle přijetí základních politických hodnot hostitelské společnosti je ale pro začlenění také důležité, aby si přistěhovalci osvojili jazykové, historické a občanské znalosti o konkrétní národní společnosti. Z druhé strany by měly přijímací společnosti zajistit nediskriminaci přistěhovalců a umožnit jim co nejširší zapojení do společnosti, včetně zapojení do politické sféry.

Od přistěhovalců se očekává, že budou pro hostitelskou společnost přínosem – např. zaměstnanost je primárně pojata jako „způsob, jak mohou přistěhovalci viditelně přispívat ke společností členských států a účastnit se na životě hostitelské společnosti.“ Stejně tak vzdělávání představuje primárně „důležitý prostředek přípravy lidí, zejména nově příchozích, k účasti ve společnosti“. Integrace je pojata jako trvalé a celospolečenské úsilí: integrační opatření by měla být včleněna do hlavních proudů politik (tzv. *mainstreaming*) a je nutné posílit styky na místní úrovni, kde se *de facto* integrace odehrává. Členské státy by měly hledat i způsoby zapojení dalších aktérů ze svých občanských společností. Haagský program a zejména „haagské integrační zásady“ jasně zrcadlí důraz na občanskou integraci přistěhovalců na úkor podpory jejich odlišných kulturních identit – důraz, který lze pozorovat v západoevropských zemích i na národních rovinách (IV.2).

Nizozemské předsednictví výrazně posílilo evropeizaci integračních politik. Situace, kdy jedna země s jasnou vizí vede nerozhodný peloton, ostatně není v Unii nijak neobvyklá.

Směrnice Rady o sjednocování rodin z 22. září 2003
a Směrnice Rady o dlouhodobých rezidentech z 25. listopadu 2003

Vedle postupného formulování rámců pro tvorbu integračních politik EU vstoupilo v platnost i několik právních aktů ES, které mají přímý dopad na formulaci integračních politik na národní úrovni. Z nich nejdůležitější je Směrnice Rady z 22. září 2003 o právu na sjednocení rodiny⁷⁴ a Směrnice Rady o právním postavení občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobými residenty, z 25. listopadu 2003.⁷⁵

Směrnice o právu na sjednocení rodin spadá svým dopadem rovným dílem do integrační i imigrační politiky. Vychází z teze, že rodinný život pomáhá vytvořit socio-kulturní stabilitu, která usnadňuje integraci. Směrnice uznává právo na sjednocení rodiny pro ty občany třetích zemí („sponzory“, „nositele oprávnění“), kteří mají povolení k pobytu nejméně na jeden rok a současně „mají dobré vyhlídky na získání povolení k trvalému pobytu.“ Vztahuje se na úzce vymezený okruh nukleární rodiny, tedy manžela/ku a nezletilé děti. Členské země mohou rozšířit ustanovení i na další rodinné příslušníky. Po žadateli může být požadováno, aby prokázal, že má vhodné ubytování pro rodinné příslušníky a dostatečný a pravidelný příjem, takže jeho rodina nebude odkázána na systém sociální pomoci. Rodinným příslušníkům má být uděleno povolení k pobytu nejméně v délce jednoho roku, současně by však jeho délka neměla přesahovat délku povolení pro nositele oprávnění. Rodinní příslušníci mají mít zajištěn přístup ke vzdělání, zaměstnání a výdělečné činnosti za stejných podmínek jako nositel oprávnění. Po pěti letech pobytu mají rodinní příslušníci právo na udělení samostatného povolení k pobytu.

Směrnice o právním postavení občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobými rezidenty, z 25. listopadu 2003 je založena na předpokladu (společném všem členským zemím), že délka pobytu má vliv na rozsah práv, která přistěhovalec požívá. Takový přístup je považován za základní nástroj pro integraci osob, které se chtějí dlouhodobě usadit v zemích EU. Směrnice definuje podmínky pro získání postavení „dlouhodobého rezidenta“, přičemž

⁷⁴ *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.* O. J. L 251, 3. 10. 2003, s. 12–18. Směrnice má být transponována do právních řádů členských států nejpozději do 3. října 2005. Směrnice není závazná pro Velkou Británii, Irsko a Dánsko.

⁷⁵ *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.* O. J. L 016, 23. 1. 2004, s. 44–53. Směrnice má být transponována nejpozději do 23. ledna 2006. Směrnice není závazná pro Velkou Británii, Irsko a Dánsko.

nejdůležitější podmínkou je nepřetržitý pobyt na území po dobu pěti let. Osobám s postavením dlouhodobého rezidenta jsou přiznána stejná práva jako občanům v řadě oblastí sociální a ekonomické sféry. Dlouhodobým rezidentům rovněž náleží právo pobývat v jiné členské zemi EU za účelem studia nebo zaměstnání.

Právní postavení dlouhodobého rezidenta má trvalou povahu a průkaz je vydáván na nejméně pět let. I když směrnice nemluví o trvalém usídlení, fakticky postavení „dlouhodobého rezidenta“ může vést ke stálému usídlení. Tím se ale z různých povolení k časově omezeným pobytům a víz stanou *de facto* tzv. „povolení tranzitní“, tedy taková, která je možno výhledově použít k trvalému usídlení (Papademetriou – O’Neil 2004). Samotný přechod z dočasné imigrace v trvalé přistěhování není ničím výjimečným. V případě pracovní imigrace je ale ve vyspělých přistěhovaleckých zemích obvyklé, že tento transfer je možný jen u držitelů povolení k pobytu pro výkon vysoce kvalifikované práce (Papademetriou – O’Neil 2004: 8). Směrnice o dlouhodobých rezidentech naproti tomu usnadňuje usazení celému širokému imigračnímu proudu. Tím ale nijak neusnadní řízení migračních toků.

Protože směrnice navozují v přístupu ke sjednocování rodin a statusu rezidenta zdání automatismu, působí na první pohled velmi otevřeně a „proimigračně“. Ve skutečnosti tomu tak nemusí být. Obě směrnice totiž obsahují také ustanovení, která umožňují členským státům po cizincích požadovat, aby splnili integrační požadavky stanovené domácím právním řádem.⁷⁶ Některé země – např. Nizozemí – již daly najevo, že hodlají těchto možností plně využít. Problém ale vzniká s přenosností integračních testů. Směrnice o dlouhodobých rezidentech stanovuje, že pokud splní dlouhodobý rezident integrační požadavky v zemi Unie, do níž se přistěhoval, další země již nemohou vymáhat podrobení se dalším integračním požadavkům, s výjimkou jazykových. To vyvolává dvě otázky. Může například znalost nizozemských reálií napomoci integraci do české či francouzské společnosti? A co se stane, pokud jazykové testy budou vyžadovat všechny země? Mobilita dlouhodobých rezidentů by tak mohla být omezena na hrstku skutečných polyglotů. Popsané dilema plyne přímo z povahy EU jako spojení „jednoty v různosti“ a nezbyvá než vyčkat, jak se s touto výzvou státy EU vyrovnají.

⁷⁶ Článek 7(2) Směrnice 2003/86/ES a články 5(2) a 15(3) Směrnice 2003/109/2003.

4. Další směřování EU

Smlouva o Ústavě pro Evropu

Tvůrci Haagského programu se ve druhé polovině roku 2004 ocitli v poněkud obtížné situaci: členské země EU se připravovaly na ratifikační proces Smlouvy o ústavě pro Evropu, zároveň však bylo stěží možné stavět aktuální politiky na ještě neschváleném dokumentu. Tvůrci Haagského programu proto sáhli ke kompromisu: program sice odráží cíle obsažené v ústavní smlouvě, využívá ale možnosti, které skýtají základní smlouvy platné již nyní. Tento přístup byl umožněn tím, že ústavní smlouva si neklade za cíl zajistit EU další významné pravomoci v oblasti spravedlnosti, bezpečnosti a práva, ani změnit její cíle a pro sféru azylu a migrace tak nepřináší žádný zásadní zlom.

Nová úprava migrační a azylové politiky je obsažena v člancích III-265 až III-268 (viz Rámeček X). Když byly tyto články diskutovány v Konventu na jaře 2003, bylo k nim navrženo přes 700 pozměňovacích návrhů – výsledkem je ale vyvážený kompromis. Politiky v oblasti migrace azylu mají jako součást politik vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva spadat do oblasti „sdílené působnosti“, kde může Evropská unie jednat spolu s členskými státy (podobně jako je tomu například u politik vnitřního trhu, zemědělství a rybolovu, ochrany spotřebitele, dopravy apod.) Zákonné akty v těchto oblastech mají být přijímány kvalifikovanou většinou při použití spolurozhodovacího postupu, tj. za plného zapojení Evropského parlamentu a s výlučným oprávněním Komise k předkládání návrhů. Právními akty EU mají být podle Ústavní smlouvy „evropské zákony“ a „evropské rámcové zákony“, které by tak nahradily dnešní nařízení a směrnice. Smlouva tak stírá reziduální prvky speciální úpravy oblasti azylu a migrace. Zvláštní režimy pro Velkou Británii, Irsko a Dánsko ale zůstanou zachovány.

Jak bylo řečeno, pokud jde o azyl a migraci, není návrh Evropské ústavy v žádném případě revoluční – navrhuje se spíše prohloubení existující spolupráce než její rozšíření na nové oblasti. Výrazné prohloubení integrace je plánováno například pro přijímání opatření pro postupné zavedení integrovaného systému ochrany vnějších hranic i v oblasti azylu. Ústavní smlouva jen opatrně rozšiřuje mandát Unie na nové záležitosti. Příkladem je nově definovaná kompetence Unie v oblasti integrace přistěhovalců. Podle ní může legislativa EU zavést opatření povzbuzující a podporující členské státy v integraci občanů třetích zemí, kteří pobývají legálně na jejich území. Tato opatření však mají být omezena na podporné programy a nemohou po-

žadovat změnu státních politik za účelem jejich harmonizace. Ani v tomto případě tedy nejde o žádný výrazný průlom. Ve stejném duchu návrh ujistí, že ustanovení čl. III-267 se nedotýkají práva členských států určit počty občanů třetích zemí přijímaných za účelem práce, a to jako zaměstnanců nebo samostatně výdělečně činných.

Přesto ale přináší ústavní smlouva i důležité upřesnění přistěhovalecké politiky: nově je zaveden pojem „společná přistěhovalecká politika“, novými cíly přistěhovalecké politiky jsou „řízení migračních toků“ a „spravedlivé zacházení“ pro legální migranty (Syllová et al. 2005: 391–393).

Rámeček X: EU: Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví

Čl. III-265 *stanovuje cíle politik v azylové a migrační oblasti*. Mezi cíle politik Unie náleží: a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic; b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic; c) postupně zavést integrovaný systém ochrany vnějších hranic. Pro tyto účely mají evropské zákony a rámcové zákony stanovit opatření týkající se: a) společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu; b) kontrol, jimž podléhají osoby překračující vnější hranice; c) podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii po krátkou dobu svobodu cestování; d) opatření nezbytných pro postupné zavedení integrovaného systému ochrany vnějších hranic; e) neprovádění kontrol osob bez ohledu na jejich státní příslušnosti při překračování vnitřních hranic.

Čl. III-266 *reguluje jednotnou azylovou politiku, která zahrnuje vedle azylu i podpůrnou ochranu a dočasnou ochranu*. Cílem těchto politik je „poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení“. Za tímto účelem je zaváděn „společný evropský azylový systém“, který zahrnuje: a) jednotný evropský azylový status platný v celé Unii; b) jednotný status podpůrné ochrany; c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu; d) společný postup při udělování (a odnímání) azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany; e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu; f) normy přijetí žadatelů; g) „partnerství a spolupráci“ se třetími zeměmi.

Čl. III-267 *upravuje společnou přistěhovaleckou politiku*. Unie má rozvinout společnou imigrační politiku, jejímž cílem je zajistit „účinné řízení migračních toků“, spravedlivé zacházení s občany třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení a potírání nedovoleného přistěhovalectví a obchodu s lidmi.

Pro tyto účely stanoví evropské zákony nebo rámcové zákony opatření v následujících oblastech: a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla pro vydávání dlouhodobých víz a povolení k dlouhodobému pobytu, včetně sjednocování rodin; b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech; c) nedovolené přistěhovalectví a nepovolený pobyt, včetně vyhoštění a vracení osob; d) boj proti obchodu s lidmi, zvláště ženami a dětmi. Návrh nově upravuje i působnost Unie v oblasti integrace přistěhovalců. Podle navrhovaného ustanovení evropský zákon nebo rámcový zákon může stanovit opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na jejich území, avšak s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států. Na závěr ustanovení 5 čl. III-267 deklaruje, že článek se nedotýká práva členských zemí určit počty občanů třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo samostatně výdělečně činné osoby.

Čl. III-268 stanovuje, že politiky a jejich implementace se mají řídit principem solidarity a spravedlivým sdílením odpovědnosti mezi členskými státy, včetně finančních aspektů.

Zdroj: *Smlouva o Ústavě pro Evropu*. 2005. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.

Závěr

Zatímco charakter navržené Ústavy je v oblasti azylu a migrace spíše konsolidační, v rámci Evropské komise se stále častěji ozývají hlasy volající po výraznější evropeizaci přistěhovalecké politiky. Tyto hlasy posílily po jmenování nové komise na podzim roku 2004, která přiznala, že mnohé klíčové otázky budoucí imigrační politiky Unie zatím nebyly vůbec zodpovězeny. Jako první zazněl již v prosinci 2004 hlas nového komisaře pro podnikání Güntera Verheugena (*Der Standard* 2. 12. 2004). Verheugen otevřel otázku řízeného evropského přistěhovalectví v souvislosti s přistoupením Turecka k EU. Podle Verheugena potřebuje Evropská unie kvůli současnému demografickému vývoji zacílenou společnou přistěhovaleckou politiku. Zavedení řízené migrace je nezbytnou součástí posílení konkurenceschopnosti. Čím později k tomu Evropa přistoupí, tím to bude nákladnější. Proto nesmí Evropa ztrácet čas a stanovit kvóty a zavést i jiná opatření, která určí, v jakém rozsahu a podobě je imigrace ekonomicky výhodná. Nesmí se bát formulovat kritéria pro posouzení, kteří přistěhovalci jsou „pro Evropu

snesitelní“ (*europaverträglich*). Z demograficko-ekonomického důvodu se také Verheugen jako bývalý komisař pro rozšíření vyslovil pro přijetí Turecka do EU: protože přistěhovalectví je nezbytné, je lepší, aby přistěhovanci přicházeli ze zemí, které dosáhly evropských standardů, což by v případě přístupujícího Turecka bylo zajištěno integračním procesem.

Na jaře roku 2005 se k tezi o nutnosti evropské přistěhovalecké politiky připojil i komisař pro zaměstnanost, sociální otázky a rovné příležitosti Vladimír Špidla. Podle něj bude v Unii do roku 2030 chybět 20 milionů pracovních míst. Je proto důležité zjistit, zda by nemělo být přistěhovalectví regulováno na úrovni EU. Podle Špidly „by bylo dobré, aby toto nebylo ponecháno národním státům“ (*Der Standard* 17. 3. 2005).

Migrační politika představuje jeden z nejdynamičtějších souborů politik v rámci EU. Vývoj, který prodělala od svých počátků v 70. a 80. letech po současnost, je neméně převratný než vytvoření společné evropské měny. Tento proces ještě zdaleka nedošel svého vrcholu a vyznačuje se rovněž jistou nerovnoměrností. Oblasti, které patří tradičně do jádra vlastní přistěhovalecké politiky – tj. rozhodování o dobrovolném přijetí ekonomických imigrantů a jejich trvalém začlenění do společnosti – jsou na samém počátku fáze komunitarizace. To kontrastuje s vysokou mírou komunitarizace otázek azylu, která je umožněna existencí závazných mezinárodních norem k ochraně lidských práv, jež jsou respektovány všemi členskými zeměmi. Hlavní brzdou komunitarizace přistěhovalecké politiky je snaha států o uchování suverenity, ale svou roli sehrává také odlišná kvalita i kvantita migračních proudů v jednotlivých evropských zemích či skupinách zemí, přičemž tyto rozdíly se s rozšířením EU ještě dále posilují.⁷⁷

Lze shrnout, že na úrovni EU se v posledních letech vytvořil rámcový konsensus v následujících bodech:

- Pracovní imigrace je považována za imigraci potenciálně trvalou, tedy vedoucí k usazování. Z toho plyne, že nemůže být určena pouze hospodářskými ohledy, ale že je nutné brát zřetel i na celkovou „integrační kapacitu“ společnosti.

⁷⁷ Tato problematika by zasloužila hlubší pozornost; přesahuje však možnosti této práce. Nedávná studie OECD (Garson – Loizillon 2003) argumentuje, že země EU čelí velmi rozdílným migračním situacím v důsledku rozdílných dějin, rozdílné míry ekonomické závislosti na přistěhovalectví a rozdílným dopadům, které na ně měly migrační proudy posledního desetiletí, v nichž převažovali žadatelé o azyl, uprchlíci a vracející se etnické menšiny. Studie zdůrazňuje nerovnoměrný dopad migrace způsobené geopolitickými změnami po roce 1989 na Německo a Rakousko na straně jedné a Velkou Británii a Francii na straně druhé.

- Za jednoznačný přínos je považováno přistěhovalectví „žádoucích imigrantů“, především vzdělaných a vysoce kvalifikovaných pracovníků. Cílem politiky EU je proto řízení, podpora a posilování tohoto typu přistěhovalectví.
- Prosazuje se úplná liberalizace některých segmentů pracovního trhu. To se týká zejména úzké vrstvy špičkových specialistů, výzkumníků, vědců, manažerů a jiných „profesionálů“ (např. lékaři). Trend je výrazem globalizace trhu vysoce kvalifikovaných sil a je diktován vůlí EU uspět v hospodářské soutěži, v níž individuální talent a iniciativa patří k nejhodnotnějším zdrojům.
- Přijetí přistěhovalectví s sebou nese nový důraz na integraci. Vztah mezi přistěhovanci a přijímací zemí není chápán jako „multikulturní“ soužití přistěhoveckých komunit a domácího obyvatelstva, ale jako proces občanské integrace jednotlivých přistěhovalců. O tom, zda bude cizinec přijat jako člen společnosti, má rozhodnout jeho vůle a schopnosti přizpůsobit se jejím základním institucím.
- Sjednocování rodin je nahlíženo jako faktor, který stabilizuje přistěhovalectví. Sjednocení nejužší „nukleární rodiny“ je považováno stále více za právo. Navzdory důležitosti a rozsahu rodinné migrace ale stojí toto téma politicky v pozadí.
- Současné rámce společné přistěhovalecké politiky EU i její výhledy ale zatím mají výrazné limity. Nadále platí, že každá země je odpovědna za počet legálních přistěhovalců, které přijme na své území. Vzhledem k existenci EU jako prostoru bez vnitřních hranic je tato teze zjevným anachronismem. Základní teze by mohla spíše znít, že vzhledem k existenci prostoru bez vnitřních hranic je každá země odpovědna dalším členským zemím a EU jako celku za přijetí přistěhovalců na společné území.

IV.

SOUČASNÉ TRENDY A VÝZVY

1. Konvergence přistěhovaleckých politik

Sbližování Evropy a Ameriky

Na přelomu 20. s 21. století se zřetelně rysuje tendence ke sbližování přistěhovaleckých politik zemí Starého a Nového světa i ke konvergenci různých národních modelů na půdě Starého světa. Zatímco v USA zesílilo volání po zavedení širšího programu *dočasných* pracovních víz, jež bylo částečně realizováno přijetím zákonů *ad hoc* v letech 1998 a 2000⁷⁸, evropské země se začaly váhavě otevírat přistěhovalectví *trvalému*. V USA se pod vlivem šoku z 11. září 2001 dostávají do středního proudu nativistické a asimilacionistické názory, které byly od konce 60. let vykazány na okraj pravice. Nejviditelnějším intelektuálním symptomem tohoto posunu je kniha Samuela Huntingtona *Kdo jsme?* (2004). Huntington nepovažuje Ameriku za národ přistěhovalců, nýbrž starousedlíků – potomků těch, kteří ji osadili v 17. a 18. století. Tím smazává rozdíl mezi identitou národů Starého a Nového světa.

Sbližování přistěhovaleckých politik odpovídá podobnosti problémů. Evropa i Amerika se potýkají s velkým množstvím nelegálních migrantů a na obou stranách Atlantiku roste rozmanitost přistěhovalců – v USA se nově usídlují Kolumbijci, Etiopci či Ukrajinci, do Evropy zase přicházejí uprchlíci ze zemí, s nimiž evropské národy nemají přímé historické vazby. USA i Evropa zápasí s inkorporací velkých skupin neasimilujících se imigrantů – Hispánců v prvním případě, muslimů ve druhém. V obou případech mluví pravicovní ideologové o demografické „reconquisté“ území, o něž tyto skupiny v minulosti přišly vojenskou silou. Na obou kontinentech se v důsledku teroristických útoků problém migrace zřejmě na dlouhou dobu spojil s otázkou bezpečnosti. Je ale také spojen s otázkou soutěže o nejlepší

⁷⁸ Na základě tlaku průmyslové lobby přijal Kongres roku 1998 *American Competitive-ness and Work Force Improvement Act* a roku 2000 *American Competitiveness in the Twenty-First Century Act*. Tyto zákony umožnily příchod specialistů IT a jiných odborníků na základě zvýšeného počtu dočasných – tzv. HB-1 – víz (Martin, S. 2003: 140; Papademetriou – O’Neil 2004: 18–19).

mozky na globálním trhu (soutěže, která patří k ekonomice, poháněné stále více inovacemi vědění). Není náhoda, že ve stejné historické chvíli se v Evropě i Americe objevil návrh, aby se zahraničním studentům po ukončení jejich studia umožnilo získat práci v hostitelské zemi.

Normalizace trvalého přistěhovalectví v Evropě

Jak jsme předeslali, souběžně se sbližováním Starého a Nového světa probíhá konvergence různých národních modelů ve Starém světě. Jednou z nejviditelnějších změn byl německý posun od etnické k občanské národní identitě po vzoru Francie a Británie. I další rozdíly mezi těmito třemi zeměmi, povstávající z jejich odlišných národních historií a tradic, se od konce 90. let oslabují: ve svých migračních politikách se Francie, Velká Británie a Německo začínají stále více podobat. Společným jmenovatelem je především to, že všechny se výslovně pochopily jako přistěhovalecké a v souladu s tím formulují aktivní imigrační a integrační politiky.

Nejméně náročné bylo toto uznání pro Francii. Díky universalistickému republikanismu a masovému přistěhovalectví, které o více než sto let předcházelo příliv do jiných západoevropských zemí po 2. světové válce, byla pro Francii imigrace něčím důvěrně známým: přestože se Francie nikdy nepojímala jako *přistěhovalecký národ*, byla od napoleonského období vždy tak či onak *přistěhovaleckou zemí*, jakkoliv byl tento fakt v oficiálním národním vědomí uznáván jen částečně či vůbec. To se změnilo na konci 90. let: zpráva Patricka Weila z roku 1997 (zadaná socialistickou vládou Lionela Jospina) a dva z ní vzešlé zákony upravující pobyt cizinců a státní občanství odrážely přijetí přistěhovalectví jako konstitutivního prvku francouzské národní identity. Prezident Chirac symbolicky stvrdil tento postoj, když v roce 2003 rozhodl o zřízení Národního muzea přistěhovalectví, jež má být otevřeno v roce 2007 (II.3).

Takové pozitivní přihlášení se k přistěhovalectví nebylo tak jednoduché pro Velkou Británii a Německo. Spíše než na imigraci byla Británie po staletí zvyklá na kolonialistickou emigraci. Poválečný příliv neevropských přistěhovačů byl pouze nezamýšleným důsledkem úsilí o udržení zámořského impéria, a byl proto považován za výjimečnou situaci (II.4). Zatímco v 70. a 80. letech se Británie prohlašovala za „zemi s nulovou imigrací“, Německo opakovaně prohlašovalo, že není imigrantskou zemí (*kein Einwanderungsland*). Tradice etnického pojetí národa spolu s faktem rozděleného Německa a existencí statisíců Němců ve východní Evropě činily ze Spolkové republiky Německo vlast všech etnických Němců a – podobně jako v Izraeli – dopředu vylučovaly samotný koncept usazování a naturali-

zace etnicky cizích skupin (II.5). Navzdory vlivu těchto historických vzorců však došlo v obou zemích na přelomu 20. a 21. století k obratu. Británie překonala období svého postkoloniálního truchlení a Německo mohlo konečně opustit svou etnickou misi – sjednocení s východním Německem a pád železné opony umožnil všem etnickým Němcům, kteří si to přáli, přesunout se do Spolkové republiky Německo.

Masivní přítomnost přistěhovalců druhé a třetí generace, praktická nemožnost zastavit další imigraci, globální ekonomická soutěž a vliv liberálních elit s jejich „antipopulistickou normou“ (Dodatek I.8) – to vše přivedlo politické třídy Německa a Británie k rekonstrukci vztahu k přistěhovalectví. V Německu se právním milníkem této proměny stal nový zákon o občanství, který od roku 2000 zavedl princip *ius soli*. V červenci 2001 načrtla zpráva parlamentní komise pod vedením Rity Süssmuth novou koncepci, z níž pak vyšel přistěhovecký zákon, předložený parlamentu roku 2002 a schválený (byť ve značně okleštěné podobě) roku 2004, s účinností od roku 2005. Také britská zpráva *Zajištěné hranice, bezpečné útočiště. Integrace s růzností v moderní Británii* z roku 2002 uznala přistěhovalectví jako nevyhnutelný rys britské společnosti a zároveň navrhla, aby začleňování přistěhovalců do přijímací společnosti již nebylo primárně chápáno jako inkorporace komunit, ale naopak jako občanská integrace jednotlivců.

Idea integrační smlouvy

Britský posun odráží podobný obrat v integračních politikách mnoha dalších zemí západního světa: přistěhovalci se mají stát členy politického národa přijímací země bezprostředně, tedy jako jednotlivci, a nikoliv pouze jako příslušníci své etnické skupiny. V této souvislosti byla v západní Evropě a USA oživena idea smlouvy mezi přistěhovalcem a hostitelskou zemí. Lze ostatně argumentovat, že v přistěhoveckých společnostech existovala vždy určitá implicitní, nepsaná dohoda mezi starousedlíky a nově přichozími. Například Huntington ve výše zmíněné knize tvrdí, že podle tohoto „implicitního dorozumění“ mohli přistěhovalci počítat se zahrnutím do americké společnosti jen tehdy, přijali-li angličtinu jako národní jazyk, byli-li hrdí na svou (novou) americkou identitu, věřili-li v zásady amerického kréda a žili-li podle protestantské etiky (tj. spoléhali sami na sebe, tvrdě pracovali a byli morálními a zásadovými).

Konzervátec Huntington zdůrazňuje kulturně-asimilační povahu smlouvy a staví ji proti multikulturalistickému uznání zvláštních skupinových (etnických či rasových) příslušností. Jeho liberální oponenti naopak tvrdí, že smlouva nemusí znamenat apriorní zavržení přetrvávajících a rekonsti-

tuujících se skupinových příslušností, neboť jejím obsahem nemá být *kulturní*, nýbrž *politická* asimilace. Není nutné, aby přistěhovalci přijali anglo-protestantskou kulturu. Stačí, když vedle jazyka přijmou politickou kulturu s jejím jádrem v liberálně-demokratickém krédu. Vidíme, že idea smlouvy představuje společné východisko, které může být rozvedeno odlišným způsobem v závislosti na tom, chopí-li se jí asimilacionistický konzervativce nebo kulturně tolerantní liberál.

Idea smlouvy mezi hostitelskou společností a přistěhovalcem nabízí vhodné doplnění teorie společenské smlouvy, vypracované britskými mysliteli 17. století. Podle Thomase Hobbesa vzniká společnost vzájemnou dohodou mezi svobodnými jednotlivci, kteří se vzdají části svých práv, aby si zajistili bezpečí. V pozdějších verzích této teorie je smlouva specifikována jako slib dodržovat jistá pravidla, výměnou za něj získává člověk prostor ke spokojenému životu v rámci dané obce. O takovou implicitní smlouvu je opřen vnitřní klid a mír civilizovaných společností. Ti, kteří se do nich rodí, přebírají implicitní slib svých předků. Ti, kteří se do nich chtějí nastěhovat, měli by takový slib učinit explicitně – tím, že se zavážou zvládnout jazyk a dodržovat pravidla, která v hostitelské společnosti platila před jejich příchodem. Na rozdíl od (některých) konzervativců ovšem liberálové nemají na mysli pravidla osobního či rodinného života, ale pravidla řídící základní celospolečenské instituce s jejím jádrem v institucích politických. Ty vymezují obecný rámec, v němž existuje dostatek volného prostoru pro různé životní způsoby a skupinové identifikace.

Zatímco v USA zůstala „smlouva o přistěhování“ v rovině obecného ideově-politického projektu v závěrech komise Barbary Jordan (II.1), v evropských zemích se koncem 90. let 20. století tato myšlenka objevila v konkrétnější a hmatatelnější podobě povinné účasti přistěhovalců v integračních programech. Průkopníkem bylo Nizozemí, které zákonem o integraci nových přistěhovalců z roku 1998 zavedlo povinnou účast v jazykových a občanskovýchovných kurzech pro cizince pocházející ze zemí mimo EU. Nizozemí bylo brzy následováno Dánskem a Rakouskem. Rakousko přitom dovedlo ideu smlouvy do právní podoby.

Rakouské integrační ujednání (*Integrationsvereinbarung*) upravila novela cizineckého zákona z roku 2002, která vstoupila v účinnost 1. 1. 2003. Integrační dohoda požaduje, aby žadatelé o trvalý pobyt, kteří podali žádost po 1. 1. 2003, a ti cizinci s povoleným trvalým pobytem, kteří toto oprávnění nabyli po 1. 1. 1998, získali základní znalost němčiny. Integrační ujednání může být splněno úspěšným absolvováním kurzu němčiny. Pokud cizinec absolvuje kurz do 18 měsíců, uhradí mu stát 50 % nákladů kurzu, ukončí-li ho do 2 let, uhradí mu 25 %. Pokud přistěhovalec podmínky nesplní, hrozí

mu sankce v podobě neudělení či neprodloužení povolení k trvalému pobytu. Zákon ovšem počítá s četnými výjimkami z této „smluvní povinnosti“, např. pro občany jiných zemí EU, pro děti, které chodí do rakouských škol či pro staré lidi.

V Německu se idea integrační smlouvy objevila v diskusích při přípravě nového přistěhovaleckého zákona. Zmínku o individualizovaných integračních smlouvách najdeme např. v obsáhlé zprávě Nezávislé komise pro přistěhovalectví z roku 2001. Vlastní text nového přistěhovaleckého zákona mluví sice jen o integraci imigrantů a její podpoře, nikoli o smlouvě. Nepřijetí nabídky účasti na integračním programu je ovšem sankcionováno např. neprodloužením povolení k pobytu či krácením sociálních dávek. Vztah přistěhovalce a přijímací společnosti je tak i v Německu *de facto* modelován podle smluvní teorie (II.5). Také ve Francii je myšlenka smlouvy jádrem nové koncepce integrace (II.3).

Nizozemí, Dánsko, Rakousko, Německo, Velká Británie a Francie usnadňují integraci efektivní nabídkou pomoci, organizací jazykových a integračních kurzů či dalšími opatřeními, například vydáním integračních příruček. Přijetím této integrační nabídky vstupuje přistěhovalce s hostitelskou společností do „smluvního vztahu“, v němž se zavazuje nejen usilovat o zvládnutí jejího jazyka a poznání její historie, práva a kultury, ale také o osvojení jejích základních hodnot. Kdo není schopen či ochoten se takto kulturně a hodnotově přizpůsobit, nemůže počítat s trvalým přijetím a zahrnutím.

Liberální interpretace integrační smlouvy nabízí možnost překonat protiklad mezi dvěma krajními alternativami integrace, které jsou představovány francouzským kulturním asimilacionismem a britským kulturním pluralismem. Přistěhovalci si musejí osvojit jazyk a přizpůsobit se politickým hodnotám a základním institucím hostitelské společnosti, zároveň si však mohou udržovat a přetvářet ty etnické či náboženské zvyky a identity, které nekolidují s těmito politickými hodnotami a institucemi.

Navzdory možnosti takové liberální, kulturně tolerantní interpretace idee smlouvy je nepopíratelné, že její náhlá obliba v posledních letech souvisí s úsilím vlád o zavedení asimilacionističtějších politik integrace. Proto je tato idea často kritizována levicovou částí politického spektra a organizacemi, které pomáhají imigrantům. Její použití je nepochybně problematické tam, kde nelze ani teoreticky předpokládat svobodné rozhodnutí přistěhovalce pro novou vlast, což je typicky situace uprchlíků a jiných nucených migrantů. Přesto idea smlouvy představuje jeden z mála srozumitelných a prakticky použitelných konceptuálních nástrojů k nalézání vyrovnaného a spravedlivého vztahu mezi přistěhovalcem a hostitelskou společností. Vedle závazků přistěhovalce totiž také stanovuje závazky společnosti, a tak

zajišťuje reciprocitu obou stran. Přistěhovalec se z nevítaného a trpěného hosta stává partnerem, jehož nároky musí společnost respektovat v té míře, v jaké on respektuje její základní pravidla.

Příčiny konvergence

Po větší část druhé poloviny 20. století byly pro imigrační a integrační politiky Francie, Velké Británie a Německa určující jejich historie, tradice a odlišná národní sebepojetí. Posuny v jejich v imigračních a integračních politikách od konce 90. let vykazují až překvapivý souběh k jednomu modelu, jenž bychom mohli pracovně nazvat modelem „evropské přistěhovalecké země“. Imigrace je pojata jako normální a permanentní fenomén, který není možné zrušit, ale je třeba ho řídit ku prospěchu společnosti. Integrace je pojata jako smlouva, v níž přistěhovalec přijímá jazyk a politické instituce starousedlíků, zatímco ti respektují jeho životní styl, případně etnickou a náboženskou identitu, pokud nekolidují s liberálně-demokratickými principy.

Čím lze vysvětlit, že „normalizace“ přistěhovalectví a hledání nové rovnováhy mezi etnicko-kulturní růzností a politickou jednotou probíhalo ve zkoumaných evropských zemích zhruba současně? Na první pohled se nabízí vysvětlení ve vlivu vznikající společné migrační a azylové politiky EU. V devadesátých letech se skutečně společný přístup v této oblasti prosadil způsobem, jenž by o desetiletí dříve těžko kdo předvídal. Jak jsme však ukázali ve III. kapitole, vlastní tvorba společných politik v oblastech, které patří tradičně do jádra přistěhovalecké politiky – tj. rozhodování o přijetí ekonomických migrantů a způsobech jejich začlenění do společnosti – je stále na samém počátku evropeizace. Národní politické strategie a dokumenty se na evropské normy a cíle odvolávají jen okrajově. Navíc je například Velká Británie zapojena do společné migrační a azylové politiky jen v omezeném rozsahu. Jednotící vliv EU v uplynulém období tedy nelze považovat za rozhodující, i když lze připustit, že v současnosti získává na důležitosti.

Rozhodující příčiny konvergence evropských zemí v přistěhovaleckých politikách je třeba hledat jinde než v evropeizaci migrační a azylové politiky. Co se týče *imigračních politik*, leží příčiny jejich proměn ve změněné geopolitické situaci západní Evropy po roce 1989, v reakci na globalizaci, ve stárnutí populace a krizi důchodových systémů. Nová geopolitická situace např. umožnila Německu završit jeho národní misi a „deetnizovat“ národní identitu i přístup k přistěhovalcům. Soutěž evropských ekonomik s ekonomikami jiných mocností a regionů ukázaly, že úspěch na globálním trhu si vyžaduje i uvolnění pohybu pracovníků alespoň v některých

segmentech. Imigrace může navíc nejen zlepšovat konkurenceschopnost hospodářství, ale také zmírňovat dopady stárnutí domácího obyvatelstva a vyrovnávat (jakkoliv částečně) deficity penzijních systémů.

Souběh *integračních politik* v hledání střední cesty mezi britským (kulturním) pluralismem a francouzským (kulturním) asimilacionismem má dvě hlavní a vzájemně se posilující příčiny. Většina evropských zemí se v průběhu 90. let stále více potýkala s problémem nedostatečné integrace druhé a třetí generace přistěhovalců, jenž někdy dosahuje rozměrů a podob, které bezprostředně ohrožují společenskou soudržnost i klidné občanské soužití. Ve stejné době se na evropské půdě začal projevovat vzrůstající vliv radikálního islamismu. Vzájemné prostoupení těchto dvou faktorů ztělesňují sociálně vyloučení a politicky odcizení mladí muslimové pákistánského, arabského či tureckého původu v Británii, Francii, Německu či Holandsku, kteří svou situaci řeší příklonem k radikálnímu islamismu či dokonce terorismu, a nebo „jen“ drobnou delikvencí, chuligánstvím a ničením cizího majetku. (Je např. známo, že mnozí se útoky na židovské objekty a symboly ve Francii v průběhu druhé intifády lze ze značné části připsat na vrub pouličním gangům mladíků severoafrického původu.) Spektakulární teroristické útoky v New Yorku a Washingtonu 11. září 2001, v Madridu 11. března 2004 a Londýně 7. července 2005 jen posílily názor, že recepty komunitaristického multikulturalismu nepřinášejí vhodnou odpověď na tyto problémy, a to mimo jiné proto, že fanatismus a protizápadní sektářství nejsou prvotně živeny etnickou kulturou, nýbrž náboženskou ideologií, která nachází úrodnou půdu v situacích sociálního vyloučení a kulturního a politického odcizení (IV.2).

Shrnutí

Na přelomu 20. a 21. století Francie, Velká Británie i Německo – a spolu s nimi řada dalších západoevropských států – uznaly, že jsou přistěhovaleckými zeměmi a začaly formulovat velmi podobné přístupy k migrační, imigrační a integrační politice.

Jejich *migrační politiky* se sbíhají ve dvou následujících bodech:

- Na jedné straně se zavádějí náborové imigrační programy, které mají přitáhnout mladé a vysoce kvalifikované migranty schopné přispět k ekonomickému růstu, zaplnit nedostatek pracovních sil, ulevit problému stárnutí domácí populace, a tím také alespoň částečně kompenzovat nedostatek zdrojů pro systémy důchodového a sociálního zabezpečení.

- Na druhé straně posilují státy svou roli v procesu řízení migrace a zdokonalují administrativní a právní bariéry proti přílivu nechtěných – málo kvalifikovaných a kulturně cizích – kategorií. Trvalou prioritou migrační politiky je potírání nelegálního přistěhovalectví. Dochází také k pokusům o zásadnější revizi azylového zákonodárství tak, aby bylo schopno zachytit a vyloučit domnělý nápor „falešných žadatelů o azyl“.

Jejich *integrační politiky* se sbíhají ve dvou následujících bodech:

- Na jedné straně se snaží ustavit přímý sled procedur spojujících imigraci s naturalizací tak, aby se co nejvíce zjednodušil přechod od příchodu a povolení k pobytu k získání občanství u těch kategorií cizinců, o něž má daná společnost zájem.
- Na druhé straně je těžiště přizpůsobení jednoznačně přeneseno na přistěhovance. Oslava skupinové plurality (spjatá s multikulturalismem 70. a 80. let) je vystřídána důrazem na povinnost přistěhovalců přijmout jazyk a politickou kulturu přijímající společnosti. Primát národní „jednoty“ nad etnickou či náboženskou „růzností“ byl v očích západoevropské veřejnosti jen potvrzen teroristickými útoky v Madridu a Londýně.

Přijetí přistěhovalectví západoevropskými státy je omezeno jejich závazkem k obraně národních zájmů: nepřijímají cizince, aby s nimi společně redefinovaly svou identitu a sdílely otevřenou budoucnost, ale chtějí přijmout jen ty, kteří mohou přispět k rozvoji národa, jehož identita a zájmy byly již definovány v minulosti. Z druhé strany i některé přistěhovalecké země zažívají v posledních letech zpětný náraz v podobě obrody nativistických koncepcí, které redefinují národní identitu po evropském způsobu, tj. jako dědictví minulosti.

Úrok Západoevropanů k tradici Nového světa (přijetí přistěhovalectví) i úrok Američanů k tradici Starého světa (neonativismus) posunuje přístup dvou stran Atlantiku k přistěhovalectví k pomyslnému středu kontinua mezi liberálním a restriktivním pólem. Takový kompromis se však stále jeví jako příliš náročný pro postkomunistické země, které přistoupily 1. května 2004 k Evropské unii. Jen nedávno restaurovaly tyto země národní suverenitu, kterou chápou převážně etnicky, byť je toto pojetí mírně universalistickými principy jejich ústav. Doposud měly potíže i s akomodací svých po staletí usedlých, „starých“ národnostních menšin, jak tedy budou přistupovat k „novým“ – přistěhovaleckým – menšinám? Budou schopny

nastoupit cestu prošlapávanou Německem a postupně opouštět své etnické sebe-pojetí? Dříve než si tuto otázku položíme s ohledem na Českou republiku v následující kapitole, budeme se ve zbývajících částech této kapitoly věnovat aktuálním otázkám západních integračních politik. 2. část se bude zabývat obratem od multikulturalismu k občanské integraci, 3. část pak situaci islámu a islamismu v Evropě.

2. Od multikulturalismu k občanské integraci

Tématem této části jsou současné spory o multikulturalismus. Rozvedeme zde tři teze.

- (1) Multikulturalismus v podobě oficiální politiky některých přistěhovaleckých zemí jako Kanady a Austrálie nebo evropských zemí jako Velká Británie a Nizozemí byl od začátku doktrínou integrace, nikoliv segregace, jak ho líčí jeho současní kritikové. Šlo v něm o spojení skupinové různosti s občanskou jednotou daného národa, a podpora různosti proto měla mít předem stanovené meze.
- (2) V evropských zemích však nebyla věnována dostatečná pozornost definici a zajištění těchto mezí, což spolu se statickým (ne-li přímo esencialistickým) pojetím skupinových identit vedlo k jednostranné podpoře různosti na úkor jednoty. Současný důraz na individuální občanskou integraci – nejpatrnější ve Velké Británii a v Nizozemí – vyjadřuje úsilí o nápravu této nerovnováhy.
- (3) Specifičtější příčinou tohoto obratu je skutečnost, že konflikty vznikající mezi muslimskými přistěhovalci druhé a třetí generace a evropskou společností jsou jiného typu, než ty, na něž reagoval multikulturalismus – Evropa v nich již nečelí odlišným etnickým identitám, nýbrž antagonistickému náboženskému projektu. Povstávaly-li v 70. a 80. letech problémy integrace přistěhovalců z napětí mezi tradiční a moderní *kulturou*, nyní povstávají z napětí mezi fundamentalistickou a liberální *ideologií*.

Kanada a Austrálie: multikulturalismus jako státní idea

Abychom zařadili evropskou diskusi o integraci a multikulturalismu do širšího komparativního rámce a doložili první tezi formulovanou výše, zmíníme se napřed o dvou zemích Nového světa, v nichž se multikulturalismus stal nejen státní politikou, ale také státní ideou. V Kanadě a Austrálii předešla multikulturní realita o více než dvě století zavádění multikulturní politiky.

Přítomnost původních národů (*aboriginal peoples*)⁷⁹ s jejich stěží popíratelnými nároky na uchování identity a tradičního způsobu života výrazně přispěla k tomu, že – poté, co byl odmítnut tradiční rasismus – byla multikulturní povaha těchto společností nejen politicky uznána, ale kladně zhodnocena jako zdroj národní hrdosti. Na rozdíl od USA chyběl v Kanadě a Austrálii rovněž silný zakladatelský mýtus (válka za nezávislost a přijetí Ústavy), který by vytvořil zcela novou národní identitu. Kladný poukaz k soužití různých skupin tak fungoval jako symbolická značka odlišnosti těchto společností od ostatních. Lze shrnout, že kanadské i australské přijetí multikulturní politiky jako oficiálního kréda v 70. letech 20. století bylo jednou z mála schůdných odpovědí na potřebu férového řešení vztahu k původním obyvatelům na straně jedné a na potřebu sjednocující národní ideje na straně druhé.

Kanada se k multikulturalismu přihlásila již roku 1971 a stvrdila to roku 1988 přijetím zákona o kanadském multikulturalismu.⁸⁰ Ten vychází z teze, že kanadský národ vznikl spojením kultury původních obyvatel a dvou osadnických evropských kultur – britské a francouzské. Kulturní, etnická a jazyková různost je pokládána za cenné národní dědictví a základní kámen kanadské kolektivní identity. Multikulturalismus má být také kanadským příspěvkem do světové civilizační pokladnice – vývozním artiklem, který si mohou osvojit i jiné národy. (Vztah Kanady k multikulturalismu tak připomíná vztah USA k neomezené svobodě slova.)

Prakticky zahrnuje kanadský multikulturalismus standardní opatření, jakými jsou dvojjazyčnost a uplatňování antidiskriminačních politik, ale i novátorské postupy, například začlenění vědění původních obyvatel do vědeckého bádání při studiu oceánů či ekosystémů. Podle oficiálního kréda

⁷⁹ Pojem původní národy (*aboriginal peoples, indigenous peoples, first nations*) naznačuje zvláštní morální a právní nároky domorodých obyvatel, tj. těch, kteří žili na území před příchodem nových osadníků. „Jsou to potomci těch, kteří obývali danou zemi nebo území, když přišly národy jiných kultur a etnického původu, které se později staly dominujícími skrze dobytí, okupaci, usazení se nebo jinými prostředky“ (U. N. Fact Sheet No. 9). V terminologii běžné ve střední Evropě bychom tyto skupiny nejspíše označili za tradiční národnostní menšiny. V Kanadě má zvláštní postavení konstitutivního národa rovněž frankofonní komunita. Zahrnutí nových vln imigrantů do multikulturní náruče lze považovat za sekundární. Například *Zákon o kanadském multikulturalismu* z roku 1988 (viz následující poznámka) je opatřen preambulí, která za tři konstitutivní východiska multikulturní doktríny považuje „multikulturní dědictví“, „práva původních národů“ a „oficiální dvojjazyčnost“. Imigrace či imigranti zmíněni nejsou. Zákon pouze odkazuje na rovné postavení všech Kanadčanů, a to jak Kanadčanů rodem, tak Kanadčanů volbou (tj. první generace usazených imigrantů).

⁸⁰ Canadian Multiculturalism Act of 1988. An Act on the Preservation and Enhancement of Multiculturalism in Canada (1988, c. 31, assented to 21st July, 1988).

poskytuje multikulturní politika Kanadě výhody ve srovnání s jinými státy. Přistěhovalci pocházející z mnoha národů světa mají přispívat ke zlepšení zahraničních vztahů. Různé jazyky a kultury mají usnadňovat rozvoj obchodu. Konfrontace vědění z více kulturních okruhů má vést k rozvoji neotřelých pohledů na ekonomické, politické i sociální otázky.

Také Austrálie přijala v průběhu 70. let multikulturalismus jako státní ideologii. Od roku 1973, kdy jím nahradila politiku „bílé Austrálie“ v roli oficiální národní doktríny, si jeho obsah uzpůsobují levicové i pravicové vlády podle svých potřeb. Zatím poslední formulací této doktríny je dokument vlády konzervativního premiéra Johna Howarda „Multikulturní Austrálie: spojení v různosti“, jenž předkládá program na roky 2003–2006. Poukazuje se v něm na kosmopolitní profil australského obyvatelstva a multikulturalismus je definován jako prostředek maximalizace kulturních a hospodářských výhod z koexistence různých kulturních skupin. Zmíněny jsou však i meze různosti, jimiž jsou loajalita k australskému národu a respekt k základním institucím a principům demokratické společnosti, jako jsou ústava, parlamentní demokracie, svoboda slova a náboženství, angličtina jako národní jazyk, vláda práva a rovnost.

Můžeme tedy shrnout, že multikulturalismus jako doktrína a politika zemí Nového světa vychází z toho, že společnost je skupinově různorodá a že úkolem státu je tuto rozmanitost udržovat a rozvíjet. Tato kladně zhodnocená různost je však zářimována loajalitou příslušníků různých kulturních skupin ke společnému občanskému národu, jehož jazyk a veřejnou a politickou kulturu sdílí všichni, ať již na nižší úrovni patří k jakékoliv zvláštní skupině. Bez tohoto druhého pólu by multikulturalismus nikdy nemohl plnit roli oficiální ideologie kanadského a australského národního státu.

Politická kultura občanského národa stanovuje skupinové různosti hranici partikularistickou i universalistickou. První hranice je dána zvláštní historií, geografí a jazykem, zvláštními politickými symboly a institucemi. Druhá hranice je dána liberálním konceptem lidských a občanských práv. Pro zdůraznění partikularistické hranice své podpory kulturní různosti mluví oficiální dokumenty vždy o „kanadském“ nebo „australském“ multikulturalismu. Universalistická hranice je v nich zastoupena poukazy k liberálním ústavním principům.

Evropa: multikulturalismus jako odpověď na přistěhovalectví

Multikulturalismus zemí Nového světa odpovídal na politickou poptávku po vyrovnání dluhu bílých kolonistů vůči barevným kolonizovaným a po státní ideji zaplňující prázdno po britské identitě. I když nelze zcela pominout

vliv mobilizace endogenních skupin marginalizovaných v 19. století evropskými národními státy (např. Vlámové v Belgii, Baskové ve Španělsku, Irové či Skoti v Británii, Bretonci či Korsičané ve Francii), ve Starém světě se multikulturní politika rozvíjí především v odpovědi na rostoucí přistěhovalectví po 2. světové válce. *Ekonomicky* bylo přistěhovalectví podmíněno nedostatkem pracovních sil a nábořem statisiců „dočasných“ pracovníků v období hospodářského rozmachu 50. a 60. let 20. století. *Politicky* bylo přistěhovalectví ovlivněno rozpadem koloniálních impérií. Multikulturní realitu v Británii a Nizozemí na konci 20. století lze považovat za důsledek geografického zmenšení kulturně pluralitních zámořských říší do kulturně pluralitních metropolí. Morálně-politický vztah bývalých metropolí k bývalým kolonizovaným je v pravicovém podání představován většinou paternalisticky jako zodpovědnost, v levicovém podání pak moralisticky jako vina či dluh.

V protikladu ke zmíněnému více než dvoustletému předstihu multikulturní reality před multikulturní politikou v přistěhovaleckých zemích přichází v některých zemích západní Evropy – Velké Británii, Nizozemí a Švédsku – multikulturní politika takřka současně s multikulturní realitou či v těsném závěsu za ní. Multikulturalismus jako strategie pluralistické integrace přistěhovalců existuje uvnitř samozřejmého rámce staletími utvářené národní existence, její ústavy, kultury a institucí. Předpoklad, že tento rámec zůstane zachován, je považován za samozřejmý. Státy hlásící se k multikulturní politice ani nepovažují za nutné ho vštěpovat do vědomí nově příchozích.

Minimálně od druhé půle 90. let 20. století začíná být tento přístup považován za sporný. Sociální vyloučení a etnická segregace některých skupin přistěhovalců a projevy napětí mezi nimi a příslušníky většiny způsobily, že si hostitelské společnosti začaly uvědomovat, že politické hodnoty a instituce, které jsou samozřejmé pro starousedlíky, nejsou takovými pro novousedlíky. Poplašné signály také vzbudilo zjištění, že často ani neexistují cesty, jak vědomí o těchto hodnotách a institucích přistěhovalcům předat – například když chybí společný jazyk nebo jsou-li jejich děti vzdělávány v *de facto* segregovaných školách.

Jak bylo zmíněno, v západní Evropě se k oficiální multikulturní politice přihlásily výslovně tři země: Velká Británie, Nizozemí a Švédsko (Joppke 2003a).⁸¹ Tzv. „multikulturní“ či „interkulturní“ postupy byly realizovány v menším rozsahu i v dalších západoevropských zemích. Uplatnily se také

⁸¹ Ve Švédsku byla politika multikulturalismu přijata roku 1975, přičemž si vytkla za cíl naplnit tři zásady: „Rovnost životní úrovně menšinových skupin a zbytku společnosti, svobodu volby mezi etnickou a švédskou kulturní identitou a zajištění takových vztahů na pracovišti, aby měli všichni prospěch z toho, že pracují dohromady (tzv. partnerství).“ (Wieviorka 1999: 6)

na místní úrovni, například ve Frankfurtu či jiných německých městech. Zlatým věkem multikulturalismu byla 80. léta 20. století. Symbolem vzmachu a pádu multikulturalismu v Evropě se stalo Nizozemí.

Nizozemí: vzestup a pád multikulturalismu

Nizozemí mělo tradičně pověst bezpečného přístavu.⁸² Svou prosperitou a otevřeností přitahovalo již od 16. století politické i náboženské exulanty a jiné migranty. Po konci 2. světové války začalo přistěhovalectví, které bylo dědictvím nizozemské koloniální tradice. Přijížděli Nizozemci, kteří žili a pracovali v Indonésii a v Surinamu. Mezi léty 1945–1965 přijelo z Indonésie celkem 300 000 osob. Migrace, která následovala po vyhlášení nezávislosti Surinamu v roce 1975, přivedla do Nizozemí v následujících dvaceti letech dalších 296 000 přistěhovalců. Vedle toho probíhal podobně jako v dalších západoevropských zemích nábor pracovních sil, pocházejících převážně ze středomořské oblasti – z Itálie, Španělska, Turecka, Maroka a Jugoslávie.

Nové menšiny začaly být, podobně jako jinde v Evropě, považovány za problém koncem 70. let 20. století, když se stalo zřejmým, že se nevrátí domů. Roku 1983 na to holandský parlament odpověděl vyhlášením politiky, jejímž hlavním cílem mělo být zajištění rovnosti přistěhovalců za současného uchování jejich kulturní identity. V tomto multikulturalistickém přístupu se spojily historické zkušenosti s emancipací dvou původně diskriminovaných skupin – dělníků a katolíků. Tak jako dělníci, i přistěhovalci měli mít právo na rovnost. A jako katolíci, také oni měli mít právo na uchování své kulturní identity v rámci vlastních institucí (Lechner 2002: 14). Jedním z opatření byla například podpora vzdělávání dětí přistěhovalců v jejich mateřském jazyce. Stát také uznal právo muslimských skupin na zakládání vlastních škol.

Novousedlíci z bývalých kolonií a ti, co přišli jako zahraniční pracovníci, byli pochopeni jako „etnické menšiny“, jimž mělo Nizozemí umožnit udržování jejich odlišných identit a zvláštního způsobu života. Tento přístup – posílen o nizozemskou tradici oddělených institucí pro různé náboženské komunity (např. školy, nemocnice, odbory či tisk) – nevedl k dosažení rovnosti mezi přistěhovalci a domácím obyvatelstvem, ale k jejich sociální a stále více také rezidenční segregaci (Entzinger 2003). Prvním signálem

⁸² Nevelké Nizozemí patří s 16,3 miliony obyvatel k hustě obydleným zemím světa (388 obyvatel na km²). Jestliže tradice tolerance přispívá k otevřenosti vůči přichozím, nedostatek prostoru (a jeho vzácnost, jelikož část je „vydobyta“ na moři) zase umocňuje pocit, že „člun je plný“.

obratu se stalo přijetí nové vládní strategie v roce 1994, v němž byla „politika menšin“ přejmenována na „politiku integrace menšin“. Důraz na skupinovou kulturu byl vystřídán důrazem na individuální volbu a neutralitu ze strany státu. Roku 1998 následovalo přijetí *Zákona o integraci nových přistěhovalců*, který zavedl povinnou účast každého přistěhovalce ve státěm řízeném a financovaném integračním programu.⁸³ Program je individualizovaný a hlavní roli při jeho realizaci mají obce. Zahrnuje výuku holandštiny v rozsahu 600 hodin a návštěvu kurzů sociální a pracovní orientace pro všechny nově příchozí. Po roce od zahájení programu je imigrant povinen složit zkoušku z jazyka a sociální orientace.⁸⁴ Přijetí zákona se stalo průlomem. Nastartovalo obrat od multikulturní podpory skupin k občanské integraci jednotlivců a signalizovalo stoupající vliv teze, že nizozemská společnost je v důsledku nezvládnuté integrace ohrožena ztrátou sociální soudržnosti.

Rozbuškou, která podnítila národní debatu o multikulturalismu a národní identitě, se stal článek historika a levicového publicisty Paula Scheffera „Multikulturní tragédie“, publikovaný v celonárodním listu *NRC Handelsblad* 29. ledna 2000. Závažnost diskuse, již Scheffer podnítil, dokládá i to, že nizozemský parlament si v roce 2000 vyčlenil dva dny bez zákonodárné agendy, aby prodiskutoval jím vznesené otázky (Lechner 2002: 2, 16). Scheffer poukázal na to, že běžná rétorika tolerance a inkluze nemůže zakrýt fakt rostoucí etnické segregace. Podle Scheffera bylo jádrem problému to, že multikulturalismus jednostranně upřednostňoval pól různosti před pólem jednoty. Ve snaze o otevřenost vůči přistěhovalcům ztratilo Nizozemí smysl pro svou vlastní kulturní a politickou identitu, která by sjednocovala příslušníky zvláštních skupin. Bez přihlášení se ke společnému jazyku a tradicím se ztrácí rámec pro začlenění příchozích. Aby se multikulturní drama nezměnilo v apartheid, je podle Scheffera nezbytné znovu definovat to, co činí společnost „nizozemskou“, a posílit snahy o socializaci imigrantů do nizozemské národní kultury (Lechner 2002: 2).

Schefferův článek vyvolal diskusi o národní identitě. Co znamená být Holanďanem? Existují nějaké prvky nizozemské společnosti a kultury, které jsou závazné i pro nově příchozí? Podle některých názorů Scheffer spuštěním diskuse vydláždil cestu k úspěchu politickému dobrodruhovi Pimu Fortuynovi, jehož strana (LPF)⁸⁵ se díky své silné protipřistěhovalecké réto-

⁸³ Zákon z 9. dubna 1998, obsahující pravidla pro integraci nově příchozích do nizozemské společnosti. (*Wet inburgering nieuwkomers*)

⁸⁴ Nizozemský model povinných integračních kurzů začal být rychle přijímán v jiných evropských zemích, například Finsku, Dánsku, Belgii, Rakousku a Německu (IV.1).

⁸⁵ LPF – List Pim Fortuyn. Jednalo se o typickou stranu jednoho vůdce a jednoho tématu.

rice ve volbách roku 2002 vyhoupla na post druhé nejsilnější strany v zemi (26 křesel, 17,9 % hlasů). Zavraždění Pima Fortuyna krátce před volbami ani následná vládní krize nezastavily započatý trend. Slovo „multikulturální“ se začalo vytrácet z vládních dokumentů (Selm 2003). Přistěhovalecká pravidla byla dále reformulována s důrazem na individuální integraci a osobní odpovědnost těch, kteří se chtějí v Nizozemí trvale usadit.

Podle návrhu nové integrační legislativy z roku 2004 se přistěhovaleci musejí přihlásit k základním hodnotám a normám nizozemské společnosti. Ti, kteří se chtějí přistěhovat trvale, musejí prokázat základní znalost jazyka již před svým příchodem do Nizozemí. Do tří a půl roku po složení této vstupní zkoušky pak musí ti, kteří chtějí získat povolení k trvalému pobytu v Nizozemí, složit náročnější „integrační zkoušku“ z jazyka a znalostí nizozemské společnosti. Tento model povinné a na výsledek orientované integrace má být uplatněn nejen vůči nově příchozím, ale (v poněkud měkčí podobě) vůči všem osobám, které nežily v Nizozemí po dobu osmi let, kdy se na ně vztahovala povinná školní docházka, a u nichž nelze předpokládat dostatečnou znalost jazyka a reálií na základě jiných prokazatelných skutečností. Náklady na integraci by měly nést přistěhovaleci.⁸⁶

⁸⁶ Reforma integrační politiky byla předložena vládou nizozemskému parlamentu k diskusi v podobě tzv. rámcové zprávy a byla vtělena do dvou návrhů zákonů. První z nich, krátký zákon o integraci cizinců v zahraničí (*Wet inburgering in het buitenland*) je zpracován jako novela nizozemského cizineckého zákona z roku 2000. Stanovuje, že u víza, jež má později umožnit trvalé usazení v Nizozemí, jako je tomu například u rodinných příslušníků již usazených přistěhovalců, je podmínkou vydání prokázání základních znalostí holandštiny a nizozemské společnosti. Zákon by se měl stát účinným vylučovacím mechanismem zejména pro přistěhovance z Turecka a Maroka, u nichž se ve značné míře stále udržuje praxe, že nevěsta či ženich jsou vyhledáváni v zemi původu. Podle informací nizozemského ministra pro integraci to představuje v každé z obou skupin až 60 000 potenciálních „sňatkových“ imigrantů v nejbližších letech. Dalším zákonem – zákonem o občanské integraci v Nizozemí (*Wet inburgering*) – by měl být nahrazen platný zákon o integraci nových přistěhovalců z roku 1998. Zatímco ten ukládal povinnost složit integrační jazykový a vědomostní test jen nově příchozím, kterých je ročně v Nizozemí asi 18 000, nový zákon by to ukládal rovněž „starým“ přistěhovalcům (včetně nizozemských občanů mezi nimi), a týkal by se tedy až 775 000 osob. Výjimka by platila pouze pro občany z jiných zemí EU a pro situace, kdy by integrační požadavky narazily na právo EU a mezinárodní závazky. Zákon by také zrušil státům a obcemi nabízené integrační kurzy. Vyžadovanou znalost jazyka a reálií by si přistěhovaleci museli opatřovat sami „na volném trhu“. Až na výjimky – jako například ženy v domácnosti – by jim při tom stát neposkytoval žádnou finanční či jinou pomoc. Bez integračního testu se přistěhovaleci uzavírá cesta k povolení k trvalému pobytu. Zrušení existujícího povolení k pobytu (dočasnému či trvalému) však není uplatňováno jako sankce – sankcí by byla finanční pokuta. Návrhy byly v polovině roku 2005 v legislativním procesu. Současně probíhaly konzultace s Evropskou komisí ohledně jejich slučitelnosti s právem EU.

Zavraždění Theo van Gogha, kterého ve filmářské komunitě přezdívali „nizozemský Michael Moore“, přineslo v debatě o multikulturalismu další posun. Gogha zavraždil 2. listopadu 2004 islámský fundamentalista, kterého k činu podnítil Goghův snímek *Submission* ostře napadající vztah islámu k ženám.⁸⁷ Vražda a následné žhářské útoky proti mešitám, kostelům a islámským školám ukázaly, že jde o konflikt spíše nábožensko-ideologický než etnicko-kulturní. Ideový profil a motivy vraha Mohammeda Bouyeriho nebyly totiž „ani tak dílem zanícených imámů z marockého venkova jako spíše dílem informační společnosti Západu“ (Both 2004). Odmítal příslušet k západní společnosti nikoliv s poukazem k partikulární přistěhovalcké komunitě svých rodičů, nýbrž k universální komunitě všech věřících (*umma*). Médiem utváření této „neokomunity“ (Venel 2004: 165–166) není ústní tradice předávaná z rodičů na děti, ale internet; jejím jazykem často již není arabština, turečtina či urdu, ale angličtina (Roy 2002: 147, 165–176). Z tohoto hlediska není problémem přistěhovalectví jako takové, ani islám obecně, ale skutečnost, že část špatně integrovaných přistěhovalců či jejich potomků inklinuje k militantním formám islámu.

Potvrzení toho, že hrozba násilí a terorismu neplyne z etnicko-kulturního, ale z nábožensko-ideologického zdroje, můžeme najít ve zprávě *Od hlásání islámu ke svaté válce*, kterou zpracovalo nizozemské ministerstvo vnitra na podkladě zpráv informačních služeb v prosinci roku 2004. Podle této zprávy je ze zhruba jednoho milionu muslimů v Nizozemí 95 % umírněných. To ale také znamená, že v Nizozemí může žít až 50 000 potenciálních islamistických radikálů (cit. v Gerstenfeld 2005). Ideologickým záměrem radikálních islamistických skupin je odboj vůči západnímu životnímu stylu a západní politické, ekonomické a kulturní dominanci. To je globální nábožensko-ideologický projekt, nikoliv výraz lokální etnické kultury transplantované na evropskou půdu. Představa multikulturního dialogu s takovým projektem nemá smysl. Podobně jako krajně pravicová hnutí, skinheadi nebo agresivní náboženské sekty musí být také tento netolerantní směr zadržován a potírán, nikoliv tolerován a uznáván. (Otázka, zdali stejné hodnocení platí i pro vztah k umírněnému islamismu, je nadhozena ve 3. části této kapitoly.)

Nizozemská kritika multikulturalismu se liší od tradiční protipřistěhovalcké rétoriky evropské krajní pravice, a to ve třech ohledech.

- (1) Neodráží jen strach, předsudky a resentment *nižších tříd*, jež dovedou populističtí politikové obratně proměnit ve volební preference. Odrá-

⁸⁷ Desetiminutový film natočený v angličtině expresivně popisoval domácí násilí vůči muslimským ženám. Scénář k filmu napsala Ayaan Hirsi Ali, členka nizozemského parlamentu somálského původu.

ží také a především obavy a zděšení části *středních tříd* a politického establishmentu.

- (2) Mnozí z těch, kteří vyzývají k obraně před „kolonizací“ Nizozemí islámem, nezdůrazňují *konzervativní a partikularistické* hodnoty domácí společnosti, nýbrž její hodnoty *liberální a universalistické*: respekt k individuální svobodě a svobodě projevu, rovnost mužů a žen či zrovnoprávnění gayů a leseb.⁸⁸ Tradiční protipřistěhovalecká pravice nemá takové hodnoty ve své výbavě, pokud k nim není přímo nepřátelská.
- (3) Nizozemská „protimultikulturní“ reakce nereaguje na etnicko-kulturní, ale nábožensko-ideologický aspekt skupinové různosti.

Můžeme shrnout: na rozdíl od rétoriky xenofobní pravice není tato vlna kritiky nesena jen obavami nižších tříd, ale také střední třídy a elit; neopírá se o partikularistické, nýbrž o universalistické hodnoty a nezdůrazňuje etnickou či kulturní povahu konfliktu, ale jeho ideologické a náboženské zdroje.

Právě poslední bod však naznačuje, že kritikové multikulturalismu pláčí u nesprávného hrobu. Multikulturalismus byl v jisté míře schopen ulevit sporu moderní občanské společnosti s tradiční komunitou, nikoliv s fundamentalistickou neokomunitou. Zatímco členem tradiční komunity se člověk stává narozením, členem fundamentalistické neokomunity se stává volbou. První společenství je samozřejmým sociálním prostředím, druhé společenství poskytuje ukotvení těm, kteří byli takového samozřejmého prostředí zbaveni – tedy právě příslušníkům druhé přistěhovalecké generace, jejichž život je rozštěpen mezi svět jejich rodičů a evropskou modernitu. Zdanlivý kolektivismus fundamentalismu nás nesmí mást, ve skutečnosti je symptomem individualizace a vykořeňování lidí z tradičních sociálních struktur (Roy 2002: 79–86).

Je-li fundamentalismus výrazem ořesu samozřejmé příslušnosti k tradiční komunitě a výsledkem individuální volby, multikulturní důraz na integraci komunit nemůže být účinným nástrojem jeho potírání. Tradicionalističtí představitelé přistěhovaleckých komunit tak jako tak ztratili kontrolu nad

⁸⁸ To platí i pro kontroverzní představitele tohoto proudu, jakými byli Pim Fortuyn nebo Theo van Gogh. Jako gay považoval Fortuyn zrovnoprávnění gayů a leseb za základní výdobytek nizozemské společnosti. Theo van Gogh zase napsal: „Kdykoli myslím na taková vznešená slova jako ‚nizozemská kultura‘, přichází mi na mysl Spinoza. Nebo fakt, že Voltairovy knihy mohly být tištěny jen v Amsterdamu. Nebo to, že jen zde bylo možné, že Wim T. Schippers [nizozemský spisovatel] mohl zpochybňovat existenci boží a ostře kritizovat věřící v televizi. Že v této zemi mohla být z veřejných prostředků podpořena hra, jež ukazuje psy sledující z pohovky televizi. Že zde byli *provos* [nizozemští radikálně-levicoví ‚provokatéři‘] již před květnem 68...“ (Van Gogh 2001; přeloženo z anglického překladu)

svými fundamentalistickými potomky, jejichž revolta je ostatně ve stejné míře revoltou proti nim jako proti obklopující západní společnosti. Nejde v ní prvotně o zděděnou kolektivní příslušnost, ale o svobodně zvolené individuální přesvědčení. A k jeho proměně je třeba působit přímo na jednotlivce, nikoliv na reprezentanty přistěhovaleckých skupin: liberalismus musí s fundamentalismem bojovat o každou individuální duši. Na tomto pozadí je třeba chápat posun od multikulturního uznání skupin k občanské integraci jednotlivců. Spíše než porážku multikulturalismu na jeho poli to znamená přesun problematiky na jiné pole, kde multikulturalismus v lepším případě nefunguje, a v horším nechává volný prostor pro šíření fundamentalismu.

Velká Británie: od různosti k jednotě

Tento posun v problematice i politikách se v posledních letech odehrál také na opačné straně kanálu La Manche, byť k tomu došlo v mezích příslovečné britské umírněnosti. Původ britského konceptu pluralistické integrace je spojen s historií a ideou impéria jako politického tělesa, v němž pod společnou střechou koexistují různé etnické a regionální kultury, i když jsou nerovné a podřízené anglické kultuře. Ve své koloniální éře respektovali Britové cizí tradice jako něco, co nemá být zrušeno, ale spíše uhlazeno a inkorporováno pod britskou korunu. Jakmile se v 60. letech 20. století prosadila myšlenka rovné důstojnosti příslušníků různých kultur, mohl se tento původně nerovný pluralismus proměnit v liberální multikulturalismus. Nový model multikulturní integrace definoval v dnes již slavném výroku z května 1966 labouristický ministr vnitra Roy Jenkins: „Integrace neznámá to, že by přistěhovatelci ztratili vlastní národní charakteristiky a svou kulturu. Myslím, že v této zemi nepotřebujeme ‚tavicí kotel‘... Přišli bychom tím o ten největší přínos, který z imigrace můžeme získat, což by myslím bylo opravdu škoda. Proto definuji integraci nikoliv jako zplášťující asimilační proces, nýbrž jako zajišťování rovných příležitostí doprovázené respektem ke kulturní různosti v prostředí vzájemné tolerance.“ (cit. v Crick 2004: 10)

Posun od skupinové „různosti“ k občanské „stejnosti“ se v zárodečné podobě objevil již v Parekhově zprávě (Parekh 1999), skutečný průlom však znamenala migrační strategie *Zajištění hranice. Bezpečné útočiště. Integrace s růzností v moderní Británii* (Home Office 2002) a Crickova zpráva (Home Office 2003b). Jak jsme ukázali v II.4, tyto dokumenty navrhly řadu praktických opatření k zajištění asimilace přistěhovalců do jazykové a politické kultury Velké Británie – zavedení slavnostních státoobčanských při-

sah pro nově naturalizované občany (od února 2004), bezplatnou distribuci příručky *Living in the United Kingdom*, široké zapojení dobrovolného a privátního sektoru do integrace, včetně nabídky individuálních „mentorů“ pro imigranty, obsah kurzů občanské výchovy i propracované testování znalostí angličtiny. Tím se také v Británii dějinné kyvadlo pohnulo od multikulturní integrace etnických komunit k občanské integraci jednotlivců.

Skutečnou debatu o multikulturalismu, či přesněji o osudu tohoto termínu, označovaného v diskusích jako „slovo M“, otevřel 3. dubna 2004 předseda britské Komise pro rasovou rovnost⁸⁹ Trevor Phillips v rozhovoru pro deník *The Times* a posléze v projevu 26. dubna (Phillips 2004).⁹⁰ Rozhovor vzbudil pozornost, neboť Komise byla tradičně nejvýraznějším hlasatelem multikulturalismu. Phillips je navíc považován za spojence Tonyho Blaira, a jeho názory jsou proto čteny jako blízké postojům premiéra. V interview pro *The Times* Phillips tvrdil, že pojem multikulturalismus pochází z jiné éry a již není užitečný, protože naznačuje separaci. V reakci na incident z března 2004, kdy mladí Britové muslimského vyznání spálili britskou vlajku před ústřední mešitou v londýnském Regent's parku, Phillips také uvedl, že žijeme v jiném světě, než byl svět šedesátých a sedmdesátých let. Dnes je potřeba „napříč celou společností potvrdit jádro toho, co je britské“ (*to assert the core of Britishness*). Později Phillips navrhl zařadit do tohoto jádra například vládu práva, demokracii, férovost či angličtinu jako společný jazyk. Podle Phillipse je důležité vzkázat mladým protestujícím muslimům, že jsou považováni za Brity, ale zároveň zdůraznit, že být Britem znamená „přizpůsobit se pravidlům britského národa – a ta vylučují terorismus“.

Diskuse, která začala jako diskuse o „slovu M“ a jeho místu v britské společnosti, se podobně jako v Nizozemí rychle změnila v diskusi o národní identitě a o tom, co znamená být Britem (*Connections* 2004/5). Phillips vysvětloval zděšeným multikulturalistům, že nevytáhl do tažení proti kulturní různosti *per se*, ale proti tomu, když je její obhajoba spjata se segregací a fragmentací společnosti do uzavřených skupin. Multikulturalismus podle něj v minulosti přispěl k uznání nových kvalit, které přistěhovalci přinesli do Británie. Dnes ale podle něj „čelíme novým výzvám, na něž nelze odpovědět

⁸⁹ Britská Komise pro rasovou rovnost (*Commission for Racial Equality*) je nezávislý orgán dohledu nad dodržováním antidiskriminačních předpisů. Stala se vzorem obdobných orgánů nejen v zemích Commonwealthu, ale nakonec i v Evropské unii. Stalo se tak přijetím směrnice o rasové rovnosti (Racial Equality Directive, 2000/43/EC), která požaduje zřizování antidiskriminačních institucí ve všech členských zemích.

⁹⁰ Již před Phillipsem ale zveřejnil kritický článek s názvem „Too diverse“ editor Prospektu David Goodhart. Goodhart tvrdil, že vysoká rozmanitost společnosti může ohrozit pocity sounáležitosti daňových poplatníků.

starým jazykem vztahů mezi etniky (*races*). Jedenácté září změnilo svět, a my musíme uznat, že vztahy mezi komunitami nejsou jen o vztazích mezi etniky, ale že jejich předmětem se stává víra.“ (*Connections* 2004/5)

Phillips podpořil svůj postoj poukazem na skutečnost, že podle zjištění britského národního statistického úřadu z ledna 2004 popsali čtyři z pěti obyvatel z afro-karibské komunity v Británii svou národní identitu jako „britskou, anglickou, skotskou, velšskou nebo irskou“ a takřka tři čtvrtiny osob indického, pákistánského a bangladéšského původu popsaly svou národní identitu obdobně (Phillips 2004). Ideový příklon k občanské integraci ale nejlépe dokládá Phillipsův argument, že „nárok na rovnost je založen na jistotě našeho občanství. Je založen na tom, co máme společné, nikoli na rozdílech.“ (*Connections* 2004/5) Z podpory zvláštních skupinových identit se těžiště integrační politiky má přesunout do rekonstrukce „britství“ (*Britishness*) takovým způsobem, aby se stalo etnický i kulturně inklusivnějším a zároveň si uchovalo a posílilo své politické hodnoty.

Navzdory vášnivosti debaty se podle editora časopisu *Connections* začal rýsovat společný terén umírněných kritiků i umírněných přívrženců „slova M“: „Nikdo nehájí názor, aby kulturní rozdíly byly srovnány parním válcem nebo aby jim byla upírána hodnota. A nikdo nepopírá potřebu společně sdíleného kodexu.“ (*Connections* 2004/5) Podobně jako diskuse v Nizozemí i britská diskuse ukázala, že současným problémem není soužití většinové společnosti s etnickými skupinami, ale její vztah k nábožensky fundamentalistickým křídům těchto skupin. Někteří, jako Tariq Modood, profesor na univerzitě v Bristolu, chtějí jen aplikovat model veřejného uznání etnické identity na identitu náboženskou (Modood, 2003). Pokud se však nejedná o problém vztahu k *islámu*, ale o problém vztahu k fundamentalistickému či sektářskému *výkladu* islámu, pak se taková mechanická extenze kulturního uznání na muslimskou identitu jako celek mívá svým cílem. Nemáme totiž primárně co do činění s etnickou a kulturní identitou ve smyslu tradic a loajalit zděděných ze zemí původu (a udržovaných a přetvářených v kontaktu s hostitelskými zeměmi), ale s jistým nábožensko-ideologickým postojem, který je často formován *jak* proti zděděným neevropským tradicím (považovaným za znečišťující islám), *tak* proti sekulární kultuře evropské společnosti. Problematika se tedy přesunuje z terénu multikulturalismu ke klasické otázce tolerance liberální společnosti vůči netolerantní a sektářské menšině.

Redefinici integračních strategií a konceptů, který otevřela diskuse o „slovu M“, stvrdila v lednu 2005 nová britská vládní strategie pro integraci etnických menšin *Zlepšování příležitostí, posilování společnosti: Vládní strategie ke zvýšení rasové rovnosti a společenské soudržnosti*

(Home Office 2005a). Základním kamenem nové strategie je posilování britské identity a pocitu sounáležitosti. Sdílená inkusivní britská identita (*an inclusive sense of Britishness*) přitom není v rozporu s kulturní rozmanitostí. „V rozmanité společnosti budou nutně existovat rozdíly v hodnotách a cílech. Náš respekt ke svobodě znamená, že žádný soubor kulturních hodnot by neměl být upřednostňován před jiným. S výjimkou hodnot respektu k jiným a vlády práva, včetně tolerance a vzájemných povinností občanů, které považujeme za základní prvky ‚britství‘, musejí být rozdíly v hodnotách a zvycích řešeny vyjednáváním.“ (Home Office 2005a: 42) Nejenže koncept „britství“ zahrnuje kolektivní příspěvky, kterými jej obohatila rozmanitá společenství, ale také není výlučnou, eksklusivní identitou. Zatímco všichni občané mají pociťovat britskou identitu, „neznamená to, že musejí volit mezi ‚britstvím‘ a jinými kulturními identitami nebo že by měli obětovat své zvláštní životní styly, zvyky nebo víru. Měli by být hrdi na obojí.“ (Home Office 2005a: 45)

Strategie tak sice opouští multikulturalismus jako heslo, podržuje však jeho ideu složené či duální identity, která vedle příslušnosti k překlenovacímu společenství občanského národa (britství) může zahrnovat i příslušnost ke zvláštní etnické, regionální, náboženské či jiné skupině nebo skupinám. Udržování takových vazeb nižšího a nepolitického řádu je věcí svobodné volby přistěhovalců, přijetí britství je naopak jejich povinností. Zvláštní skupinové vazby musí stát respektovat, občanskou vazbu musí systematicky posilovat.

Od etnicko-kulturních k nábožensko-ideologickým konfliktům.

Shrnutí

Eskalace napětí mezi muslimskými přistěhovalci a evropskými společnostmi, k níž došlo díky teroristickým útokům v Madridu a Londýně, byla vodou na mlýn těch, kteří již předtím kritizovali příliš tolerantní přístup Evropanů ke kulturním odlišnostem imigrantů symbolizovaný „slovem M“. Proti této interpretaci je ovšem třeba připomenout, že země jako Francie a Německo, které se k multikulturalismu nikdy nepřihlásily, mají podobné problémy s integrací přistěhovalců a muslimskými fundamentalisty jako Velká Británie či Nizozemí, které multikulturalismus přijaly jako vládní politiku. (Masové výtržnosti severoafrických výrostků ve francouzských předměstích v listopadu 2005 každopádně nesvědčí o příliš velké úspěšnosti francouzského asimilacionismu.) Výzva fundamentalistického islámu je jiného typu než výzvy, na něž reagují obháje i kritikové multikulturalismu. Přenáší totiž těžiště z otázky soužití evropských většin s odlišnými

etnicko-kulturními menšinami do otázky jejich soužití s *nábožensko-ideologickými* menšinami.

Projekty těchto menšin jsou vyvázané z omezených kulturních a geografických souřadnic – jejich referenčními rámci již nejsou zvyky a tradice pěstované na zvláštním území. Považují své ideje za obecně platné a realizovatelné v zásadě kdekoli a kýmkoliv. „Dekulturalizace“ a „deteritorializace“ konfliktů jde tedy ruku v ruce s jejich ideologizací (Roy 2002 17, 171–176). V této nové situaci přestává být multikulturalismus užitečný: chápe totiž skupinové konflikty právě jako konflikty partikulárních etnicko-kulturních skupin, mezi něž jsou lidé přiděleni narozením, a nikoliv jako konflikty universalistických ideologií, jejichž stoupenci se rekrutují nezávisle na místě narození, předcích a jazyku. Nevhodnost multikulturalismu pro nový typ skupinového konfliktu se projevovala již od konce 80. let v mobilizaci britských muslimů v souvislosti s Rushdieho aférou. Tato mobilizace začala narážet na etnickou definici skupin, kterou používal britský multikulturalismus: pod definici etnika (*race*), z níž vycházely antidiskriminační a integrační politiky, spadali sice vedle Pákistánců či Indů také Židé či Sikhové, nikoliv však muslimové (viz sekci věnovanou islámu ve Velké Británii ve 3. části této kapitoly).

V té míře, v jaké se konflikty povstávající z příslušnosti k odlišným universalistickým náboženstvím vzpírají multikulturalistickému paradigmatu, vzpírají se i paradigmatu střetu civilizací formulovanému Samuelem Huntingtonem (Huntington 2001). Islamizace každodenního života i islamizace politických programů a postojů u přistěhovalců druhé a třetí generace totiž jdou nejen proti životnímu způsobu evropských společností, ale ve stejné míře také proti tradičním podobám islámu, které si jejich otcové a dědečkové přivezli z neevropských zemí – například kultům světců a k nim se vážícím rituálům a slavnostem. Konflikty islamizačního hnutí s evropskými společnostmi proto nelze adekvátně zachytit prostřednictvím představy střetu dvou kultur – „civilizací“ – jejichž neslučitelnost by byla dána tím, že se po staletí rozvíjely nezávisle na sobě. Tyto konflikty jsou naopak spjaty s vytvářením nové islámské identity, která zaplňuje prázdné místo po mimo-evropských tradicích, jež jsou erodovány životem přistěhovalců v evropské společnosti.

Politiky multikulturní integrace, rozvíjené v Británii či Holandsku 70. a 80. let, měly překonávat problémy soužití moderní evropské kultury s tradiční kulturou přistěhovaleckých komunit. Jak se však v posledních letech ukazuje, skutečně nebezpečné není dozívání minulých tradic (jakkoliv bolestné konflikty přináší), ale tvorba nové skupinové identity, která již není opřena o *zděděnou příslušnost* ke zvláštní etnické skupině

s kořeny v nostalgicky připomínané domovině, ale o *zvolenou příslušnost* založenou na přijetí zjeveného textu s údajně jednoznačným smyslem, závazným pro všechny lidi. Problémem již nejsou skupiny setrvačně pěstující *zvláštní tradice*, nýbrž skupiny fanaticky se dovolávající *universálních pravd*.

Multikulturalismus do jisté míry úspěšně fungoval jako odpověď na problém integrace etnicko-kulturních společenství, která přicházela v první fázi poválečné imigrace. Začíná však selhávat ve chvíli, kdy se problémem stává rekonstrukce skupinové identity dalšími generacemi, u nichž jde oslabování příslušnosti ke komunitě původu ruku v ruce s posilováním příslušnosti k islámu. Tuto kvalitativně proměněnou situaci zaznamenávají nedávné výzkumy hnutí islamizace na evropské půdě z pera francouzských sociologů a politologů (Boubekeur 2004; Gaspard, Khosrokhavar 1995; Kepel 2002; Roy 2002; Venel 2004). Komunikačním jazykem fundamentalistických a islamistických muslimů ve Francii či Británii dnes nejsou jazyky jejich rodičů, ale francouzština či angličtina. Legitimací pro vstup do jejich nekomunity není rodinný, klanový či etnický původ, ale obrácení se k Bohu, a to může učinit i Francouz nebo Brit evropského původu (počet evropských konvertitů mezi fundamentalisty i radikálními islamisty stoupá). Podobně se ani vstup do manželství neřídí tradičními zvykovými pravidly (například věno) a domluvou rodin, ale jeho podmínkou je shoda ženicha a nevěsty v pojetí islámu.

Tato vznikající fundamentalistická subkultura evropského islámu není *kulturou* v původním etnografickém slova smyslu, tj. generačně předávaným souborem lokálních zvyků, představ, rituálů. Mnohem spíše se podobá prakticky realizované *ideologii*. Každodenní život se má řídit příkladem Proroka, který je údajně universálně aplikovatelný. Jeho platnost se tedy nemezuje na nějaké zvláštní – etnické či lokální – společenství, ale má se stát základem pro společenství universální – *ummu*. Na rozdíl od tradičních komunit neleží těžiště této obce ve *zvycích* předávaných automaticky z rodičů na děti v rámci procesů primární socializace v příbuzenských strukturách, nýbrž ve vědomém šíření a osvojování *idejí*, z nichž se racionálně vyvozuje náležitý životní způsob.

Problém integrace je tím redefinován: mají-li tyto skupiny nepřátelský postoj k základním principům liberální společnosti, a nebo hlásají-li dokonce svatou válku proti ní, pak musí tato společnost nahradit jejich toleranci a uznání úsilím o jejich asimilaci do svých politických hodnot. Jinak řečeno: jedná-li se ve vztahu k radikálním protizápadním muslimům o ideologický, a nikoliv etnický konflikt, je obrat od multikulturalismu k občanské integraci adekvátní odpovědí. To nemusí znamenat opuštění

multikulturních opatření, která umožňují soužití různých kulturních skupin i udržování jejich tradic – například výjimky z otevíracích dob či jídla ve školních či závodních jídelnách respektující zvláštní náboženské tradice, přítomnost symbolů neevropských kultur a náboženství ve veřejné sféře atd. Větší citlivost a institucionální uzpůsobení vzhledem ke kulturně odlišným identitám se v posledních desetiletích staly součástí etablovaného mainstreamu západních společností a zřejmě jí zůstanou, i když by se díky současné antimultikulturalistické kampani časem zapomnělo na skutečnost, že mnohé z nich byly probojovávány právě pod vlajkou „slova M“.

Požadavek občanské integrace nemusí znamenat návrat k asimilačním politikám. Nejedná se v něm o znovunastolení „monokulturalismu“, ale o vymezení minimálního závazného rámce společenské soudržnosti. Pokud bychom tento požadavek přesto označili za asimilacionismus, pak je to asimilacionismus občanský, vycházející z teze, že podmínkou plné integrace přistěhovalců do evropských společností je, aby přijali jejich liberálně-demokratickou politickou kulturu. Spíše než o popření multikulturalismu jde o přenesení důrazu v rámci multikulturního konceptu „jednoty v různosti“. Byl-li předtím položen důraz na skupinovou různost, nyní je položen na občanskou jednotu. To je výsledkem trpce získaného poznání, že různé kulturní a ideologické skupiny si mohou udržovat a rozvíjet svou zvláštní identitu ku prospěchu všech pouze tehdy, respektují-li vyšší kolektivní rámec v podobě občanského národa a jeho liberálních hodnot.

3. Evropa, islám a islamismus

V předcházející části jsme dospěli k závěru, že reformulace integračních politik mimo jiné souvisí s proměnou problematiky integrace – ta se u některých přistěhovalců druhé a třetí generace nepotýká primárně s odlišností etnickou a kulturní, ale s odlišností náboženskou a ideologickou. Odpověď na tento typ „různosti“ nutně přesáhne rámec integračních politik v obvyklém smyslu – bude totiž muset čerpat ze zkušeností Evropy s problémem *náboženské plurality* a vztahem státu a církví na straně jedné a z jejich zkušeností s *neliberálními ideologiemi* na straně druhé. Tyto dvě zkušenosti budeme mít na paměti, když si v prvním oddílu položíme otázku, jaké má ve Francii, Německu a Velké Británii postavení islám jako *náboženství*, a poté ve druhém oddílu otázku, jak Evropa přistupuje k islamismu jako k politické *ideologii*.

Předtím si alespoň stručně připomeňme geopolitický kontext těchto otázek. Vztah mezi evropskými společnostmi a jejich muslimskými oby-

vateli je v posledních letech podstatným způsobem poznamenán „válkou proti teroru“, kterou v reakci na útoky islamistických teroristů na New York a Washington 11. září 2001 vyhlásila americká administrativa George W. Bushe.⁹¹ Americké kroky k radikální přestavbě Středního východu za pomoci síly podnítily vlnu protizápadních pocitů nejen ve středovýchodních a dalších muslimských zemích, ale také u muslimů žijících v Evropě. Okupace Iráku a tichá podpora Američanů izraelské anexe *de facto* části okupovaných arabských území vzbuzují protizápadní nálady u mnoha muslimů a Arabů, nezávisle na tom, kde žijí a jsou-li náboženskými horlivci nebo sekularisty. Díky úpadku levicových i nacionalistických ideologií jsou pak tyto nálady lehce kanalizovány diskursem náboženské identity: jako by *islámský* Orient čelil imperiálním ambicím *křesťanského* či *bezvěreckého* Západu.

Symbolem neúspěchu úsilí západní Evropy vyhnout se takové quasi-civilizační konfrontaci byl teroristický útok 11. března 2004 v Madridu, při němž přišlo o život 191 lidí a tisíce dalších byly zraněny. Útok měl potrestat Španělsko za účast v americké koalici okupující Irák. Skutečnost, že o několik dní později dali Španělé většinu svých hlasů socialistické straně slibující odchod z Iráku, byla částí světového veřejného mínění pochopena jako doklad toho, že teroristé začínají úspěšně ovlivňovat evropskou politiku. V březnu 2004 byl také rozkryt připravovaný útok několika mladých pákistánských muslimů z Londýna, jejichž zatčení vyvolalo protibritské demonstrace na londýnských ulicích. V následujících jarních a letních měsících byli prostřednictvím únosů svých občanů v Iráku vydírání evropských členové proamerické koalice.

Irácké bojiště začalo být navíc využíváno jako scéna pro kladení požadavků i na ty evropské země, které nebyly součástí koalice a stavěly se proti iráckému tažení: na začátku školního roku 2004/2005 byli uneseni dva francouzští novináři s požadavkem, aby francouzské orgány zrušily zákon zakazující nošení náboženských symbolů (tedy i muslimských šátků) na francouzských školách. V létě a na podzim 2004 se v Iráku objevily případy zatčených či zabitých džihadistů pocházejících z Evropy. Vrátili-li se ti, co přežijí, do svých domovských zemí, mohou se z nich stát tikající bomby podobně, jako se staly z mnoha internacionálních džihadistů, kteří (za vydatné podpory Američanů) bojovali v Afghánistánu 80. let proti sovětské okupaci. Podobně jako Afghánistán, také Irák funguje jako vojenské cvičiště radikálních islamistů nejen ze Středního východu, ale také z Evropy. Na rozdíl od afghánských hor však jsou pro tuto generaci džihadistů terénem

⁹¹ O historických zdrojích této reakce viz Barša 2003.

ulice Bagdádu a dalších iráckých měst – jejich zkušenost s urbánní guerillou může Evropa v budoucnosti draze zaplatit.

Poté, co Nizozemím v listopadu 2004 prošla vlna protimuslimských nálad a incidentů vyprovokovaná zavražděním Theo van Gogha, dostalo v prosinci na evropském summitu Turecko oficiální pozvání k započetí přístupového procesu do EU. Kritikové tohoto rozhodnutí se tážou, zda nebude přijetí lidnaté muslimské země skokem do neznáma, máme-li již teď takové potíže s integrací daleko menšího počtu přistěhovačů muslimů, jejichž hodnoty jsou, jak se zdá, radikálně odlišné od našich. Napětí mezi západní Evropou a islámským světem dosáhlo zatím svého vrcholu v teroristických útocích v Londýně 7. července 2005, v nichž zahynulo 56 lidí (včetně čtyřech sebevražděných útočníků) a kolem sedmi set lidí bylo zraněno.

Mnozí Evropané se cítí být vtaženi do náboženské a civilizační konfrontace s islámem proti své vůli Američany. Americká středovýchodní politika po 11. září však jen rozjitřila problémy, které se ohlašovaly dávno před ní a které by – byť v méně vyhrčené podobě – musely evropské společnosti řešit tak jako tak. K první mobilizaci evropských muslimů došlo při demonstracích za zákaz *Satanských veršů* Salmana Rushdieho roku 1989. Když oficiální představitelé muslimských obcí v Británii odmítli odsoudit fatvu iránského ajatolláha Chomejního, jenž v ní vyřkl nad Rushdiem ortel smrti, došlo poprvé k viditelnému propojení zahraniční evropské politiky na Středním východě s vnitřní politikou evropských zemí. Ve stejném roce propukla ve Francii první „aféra šátku“.

Obě události byly předzvěstí nárůstu napětí, které se mnohonásobně zesílilo o více než deset let později po vypuknutí druhé intifády na Izraelem okupovaném území v září 2000. Od roku 2001 se ve Francii začaly množit protizidovské incidenty ze strany potomků severoafrických přistěhovačů ze sociálně znevýhodněného prostředí, kteří jimi vyjadřovali svou solidaritu s Palestinci zápasícími s izraelskou okupací. Souběžně s tímto chuligánstvím se ve Francii začaly zřetelně šířit sektářské a striktní formy islámu, ohlašující se mimo jiné rostoucím počtem ošátkovaných mladých muslimek. Narůstající napětí vyústilo do přijetí výše zmíněného zákazu náboženských symbolů na francouzských školách v únoru 2004, ostře kritizovaného nejen částí francouzských muslimů, ale také středovýchodními telekazateli na arabských satelitních stanicích Al Džazíra (se sídlem v Kataru) a Al Arabíja (se sídlem v Dubaji), hojně sledovaných francouzskými Araby.

Islám v Evropě

Francie

Zákon zakazující nošení nápadných náboženských symbolů či oděvů na druhém stupni francouzských základních škol a ve státních gymnáziích, podepsaný prezidentem Chiracem 15. března 2004⁹², uzavřel další dějství tzv. „aféry šátku“ (*l'affaire du foulard*). Ta začala v říjnu 1989, když ředitel školy v Creil vyloučil tři školačky druhého stupně za to, že si nechťely při vyučování sundat muslimský šátek. Tehdy byla reakce politické veřejnosti rozpačitá: levicové i pravicové strany byly rozpolceny. Pouze Národní fronta Jean Marie Le Pena vyjádřila jednomyslnou podporu rozhodnutí ředitele – podle této strany se jím odvážně postavil na obranu evropské civilizace proti islámu. Také veřejní intelektuálové jako Alain Finkielkraut, Régis Debray či André Glucksman (poslední dva proslavení svou radikálně levicovou minulostí) se postavili za ředitele, neboť šátky na hlavách školáček podle nich podkopávají princip sekulárního školství, které je základem republiky. Jejich tolerance by se rovnala „Mnichovu republikánské školy“ (cit. v Gaspard – Khosrokhavar 1995: 21–22). Výnos Státní rady z 27. listopadu 1989 došel naopak k závěru, že nošení náboženských symbolů samo o sobě není neslučitelné s principem sekularity (*laïcité*) republiky, neboť se v něm realizuje svoboda vyjadřování a projevu náboženského přesvědčení. K omezení nošení náboženských symbolů ve školách se mělo přistoupit pouze v případech, kdy by se jednalo o proselytismus, důsledek nátlaku či vážné ohrožení pořádku nebo zdraví a bezpečnosti žáků. Posoudit, zda daná situace naplňuje některou z těchto podmínek, měli ředitelé škol (Bribosia et al. 2004: 18; Fetzer – Soper: 79).

O čtrnáct let později, když se do centra pozorností médií dostal případ Almy (16 let) a Lily (18 let) Levy – děti židovského tatínka a berberské maminky – vyloučených kvůli nošení islámského šátku v říjnu 2003 z gymnázia Henri-Wallon v Aubervilliers (Lévy 2004), byla již situace ve francouzském veřejném mínění i etablovaných politických a státních institucích radikálně proměněna. Výrazné většiny všech stran s výjimkou zelených se dostaly na pozici Národní fronty – postavily se za zákaz šátků a posléze v Národním shromáždění a Senátu (v únoru a březnu 2004) podpořily zmíněný zákon.

⁹² La loi no 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Zákon zakazuje nápadné (*ostensibles*) náboženské symboly, jako je islámský šátek, židovská kippa, sikhský turban či křesťanské kříže „zjevně excesivních rozměrů“.

Aféra šátku potvrdila, že vztah institucí Francouzské republiky i francouzské veřejnosti k náboženství je stále určován sekularistickou ideologií, vtělenou v zákonu z 9. prosince 1905 o oddělení církví od státu. Tento zákon jednostranně vypověděl konkordát s katolickou církví (uzavřený mezi Napoleonem a papežem Piem VII. roku 1801) i diplomatické vztahy s Vatikánem. Od napoleonských dob patřily vedle katolicismu ke státem uznaným náboženstvím také kalvínský a luteránský protestantismus a judaismus. Stát reguloval výkon těchto vyznání prostřednictvím „konsistoří“ – správních orgánů, v nichž byli zastoupeni jejich představitelé. Konkordát dával nadřazené postavení katolické církvi, konsistoře pak zajišťovaly svobodu výkonu i ostatních náboženství. Zákon z roku 1905 měl zbavit stát zodpovědnosti v náboženské oblasti, včetně materiální podpory – platů, udržování budov atp. V praxi však došlo ke kompromisu – stát například stále udržoval katolické kostely a jiná místa kultu a subvencoval církevní kuráty ve školách, hospicích, nemocnicích a vězeních.

Zákon z roku 1905 byl milníkem ve vytváření nové, explicitně sekulární národní kultury, kterou již od vzniku třetí republiky roku 1870 prosazovalo levé křídlo francouzské politiky proti jeho křídlu pravému, spjatému s monarchií a katolicismem. Zákon byl přijat na vlně vítězného republikánského odporu proti katolickému a nacionalistickému antisemitismu, jenž se manifestoval v Dreyfusově aféře. V dlouhodobém zápase „dvou Francií“ došlo ovšem k prvnímu výraznému vítězství antiklerikálních republikánů již roku 1881, když získali většinu v parlamentu. 28. března 1882 prosadil ministr školství Jules Ferry přijetí zákona, který důsledně sekularizoval veřejné školy. Ve Ferryho pojetí byla škola místem formování občanských ctností a loajality Francouzů, dnes bychom řekli jejich občanské identity. Jako veřejný prostor *par excellence* měla podtrhávat to, co mají (budoucí) občané společné jakožto nositelé rovnosti a svobody, a dávat stranou jejich rozdíly mezi nimi, spjaté s odlišným etnickým původem či náboženským vyznáním. Současné pojetí školy je stále ve velké míře definováno touto koncepcí. Do školy nemají být vpuštěny symboly skupinových příslušností, které činí žáky *odlišnými*, neboť v ní je utvářena ta příslušnost, v níž budou jakožto občané *stejnými* – příslušnost k „jednomu a nedělitelnému“ francouzskému národu. Ředitel školy v Creil Ernest Chenière, jehož vyloučení tří školáček rozpoutalo první aféru šátku, hovořil o sekularitě (*laïcité*) veřejných škol jako o „tavicím kotli (*creuset*), v němž prostřednictvím alchymie vzdělání mizí rozdíly, aby mohl vzniknout národ“ (cit. v Fetzter – Soper 2005: 62).

Vedle muslimského šátku se od konce 80. let stala dalším jablkem sváru neochota konzervativně orientovaných muslimských rodičů dovolit jejich dcerám účastnit se hodin tělocviku, v nichž cvičí společně s chlapci v leh-

kém sportovním úboru. Oba spory mají velký symbolický význam, neboť se týkají dvou problémů, v nichž se konzervativně pojatý islám dostává do kolize s republikánskou definicí francouzského občanského národa: ten má být založen jak na oddělení náboženství a politiky, tak na rovnosti příslušníků obou pohlaví a jejich společném sdílení soukromého i veřejného prostoru. Podobně jako jsou v lůně homogenního francouzského národa neutralizovány identity etnické, regionální a náboženské, má se tam neutralizovat i identita pohlavní. Muslimský šátek na hlavách školaček i odmítnutí smíšených tříd tělocviku narušují takovou glajchšaltaci všech jednotlivců na společný jmenovatel abstraktní stejnosti.

Od 90. let se na francouzské levici i pravici postupně uchytila myšlenka, že tyto a obdobné problémy soužití s muslimským obyvatelstvem by měly být řešeny proměnou „islámu ve Francii“ (*l'islam en France*) do „francouzského islámu“ (*l'islam de France*) (Fetzer – Soper 2005: 88; Cesari 1999). Takový islám by byl uzpůsobený liberálními normám Západu. Hlavním způsobem dosažení této proměny mělo být zapojení muslimských představitelů do reprezentativních orgánů zřízených státem na straně jedné a současné zapojení státu do finanční i jiné podpory muslimských obcí na straně druhé. První idea navazuje na tradici napoleonských konsistoří. K jejímu uskutečnění vykročil levicový ministr vnitra Jean-Pierre Chevènement na konci 90. let, ale uskutečnil ji až pravicový ministr vnitra Nicolas Sarkozy roku 2003 zřízením Francouzské rady muslimského vyznání (*le Conseil français du culte musulman*). Druhá idea získala zvláštní naléhavost ve změněné atmosféře po 11. září 2001, když si francouzské a evropské elity náhle uvědomily neblahý dopad skutečnosti, že „mnohé mešity, muslimské školy a islámské kulturní stánky byly financovány vládami muslimských států jako Saúdskou Arábií či Alžírskem ... [a že] většina imámů byla vyškolená mimo Evropu“ (Geddes 2003: 71).

Tentýž Nicolas Sarkozy navrhl ve své knize *Republika, náboženství, naděje* (Sarkozy 2004), aby se tento problém řešil přímým financováním výstavby mešit a vzdělání imámů. Sarkozy je si vědom, že taková podpora by se dostala do rozporu se zákonem z roku 1905, a proto navrhuje tento zákon modifikovat. Zajímavá je zdrženlivá reakce rektora pařížské mešity a předsedy Francouzské rady muslimského vyznání Dalila Boubakeura (představujícího liberální proud francouzského islámu). Ten se obává, že by vykročení tímto směrem způsobilo rostoucí „politizaci“ islámských asociací soutěžících o podporu státu a z druhé strany omezilo náboženskou svobodu díky přímé kontrole, kterou by prostřednictvím financování a organizace vzdělání imámů získala nad islámem francouzská byrokracie. Prakticky by díky decentralizaci muslimských obcí neustále vyvstával problém, kterou

z muslimských asociací financovat a které financování odeprít. Místo toho navrhuje Boubakeur obnovit plán ministra vnitra Charlese Pasquy z roku 1993 na samofinancování islámu prostřednictvím zavedení zvláštní daně na rituální porážku *halal* (po vzoru rabinátu, kterému je dovoleno zdaňovat rituální porážku *košer*) (*Le Monde* 27. 10. 2004).

Základní otázkou současnosti je tedy hledání způsobů, jak posunout organizační i kulturní těžiště duchovního života francouzských muslimů ze Středního východu do Evropy, a tak přispět k oslabení či zpružnění těch islámských zásad, které kolidují s požadavky liberálně-demokratických veřejných institucí. V tomto procesu pofrancouzšťování či europeizace islámu budou hrát klíčovou roli muslimské organizace. Nejdůležitější z nich je Svaz islámských organizací Francie (*l'Union des organisations islamiques de France* – UOIF) se svou mládežnickou větví Muslimská mládež Francie (*la Jeunesse musulmane de France* – JMF), vlivný je také Spolek francouzských muslimů (*le Collectif des Musulmans de France* – CMF), především díky svému duchovnímu vůdci, švýcarskému teologovi a veřejnému intelektuálovi Tariqu Ramadanovi, vnukovi zakladatele Muslimských bratří Hasana al Banná (Ramadan 1999a, 1999b).

Tyto organizace dávají muslimům původem z různých zemí jednu společnou islámskou identitu. Jejich program představuje umírněnou verzi islamismu Muslimských bratří. Příslušnost k těmto organizacím se většinou projevuje větším důrazem na dodržování některých muslimských pravidel jako muslimský šátek či modlení během dne. Aktivisté se vstupem do veřejného prostoru a dovoláváním základních zásad Francouzské republiky (jako je svoboda náboženského přesvědčení, vyjadřování a sdružování) dožadují uznání toho, že jsou *současně* politicky angažovanými muslimy i francouzskými občany. Potvrzováním této duální identity otřásají francouzskou představou o politicky výlučné příslušnosti k občanskému národu. Zároveň některé jejich názory – především představa o větším propojení státu s islámem či dokonce o „islámském státu“ – kolidují nejen s francouzskou představou striktního oddělení státu a náboženství, ale i s obecnějším západním pojetím náboženské plurality v liberálně-demokratické společnosti.

Německo

Podobně jako Francie, i Německo se hlásí k oddělení církví od státu a k neutralitě státu ve vztahu k církvím. Zatímco však Francouzi mají sklon pojímat neutralitu jako vyloučení náboženských organizací z veřejného prostoru, Němci ji chápou spíše jako rovnost různých náboženství uvnitř tohoto prostoru. Zatímco první neutralitu bychom mohli nazvat *vylučující*, druhou

můžeme nazvat *zahrnující*. Idea rovného postavení různých křesťanských církví vzhledem ke státu je zřejmě důsledkem porážky pokusu pruských protestantských elit o vytlačení katolické církve z veřejného prostoru po sjednocení Německa v rámci tzv. *Kulturkampf*. Německá ústava (*Grundgesetz*) stanovuje odluku církví od státu, ale zároveň umožňuje státu spolupracovat s církvemi ve vzdělání a poskytování sociálních služeb. Církev jsou uznány jako veřejně-právní tělesa (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*), což umožňuje, aby stát jejich jménem vybíral daně od jejich členů či příznivců a pak jim tyto a další peníze svěřoval pro jejich náboženskou, sociální, kulturní i vzdělávací činnost. Ústava také stanovuje podmínky, za nichž mohou spolkové země přiznat tento status dalším náboženským organizacím

V 90. letech se některé střežové islámské organizace snažily o své uznání jako veřejně-právních organizací. Takové uznání by postavilo tyto organizace na roveň katolické a protestantským církvím – dovolilo by jim nechat státem vybírat daně od jejich členů a zajišťovat kursy náboženství na státních školách, jak to činí křesťanské církve. Jak poznamenává Christian Joppke, díky „absenci hierarchické církevní struktury a etablovaného duchovenstva v islámu“ je ovšem takřka nemožné, aby stát rozhodl, „která ze soupeřících islámských organizací může legitimně mluvit za muslimy“ (Joppke 1999: 217). Nejde jen o různost původu muslimských přistěhovalců, stejný problém fragmentace existuje i u tureckých muslimů, kteří představují přibližně dvě třetiny ze zhruba 3,4 milionů muslimů žijících v Německu.

Situace islámu tureckých přistěhovalců byla nepříznivě ovlivněna tím, že se turecká vláda dlouho nestarala o náboženské potřeby své německé diaspory, což umožnilo islamistickým skupinám vstoupit do tohoto prostoru a zapustit v něm kořeny. Například díky absenci náboženského vyučování pro muslimské děti v německých školách se rozvinuly koranické školy, které jsou často řízené stoupenci striktní a sektářské podoby islámu. Teprve roku 1982 byla v Kolíně ustavena odnož tureckého Direktorátu pro náboženské záležitosti – Turecko-islámský svaz pro náboženské otázky (*Diyanet İşleri-Türk İslam Birliği* – DİTİB). Již od 70. let přitom operovaly na německé půdě dvě islamistické organizace – jedna radikální, druhá umírněná. Svaz islámských kulturních center (*das Verband Islamischer Kulturzentren, İslam Kültür Merkezli Birliği*), založený roku 1973 jako větev v Turecku zakázaného hnutí Süleymanci, hlásá islámský stát vymáhající šari’u. Turecké muslimy v Německu tato sekta vyzývá, aby se nemísili s německými křesťany a nevěřícími a místo toho vytvářeli paralelní společnost vedle německé společnosti (Joppke 1999: 215–216). Mnohem vlivnější, ale také umírněnější organizací je organizace Národní pohled (*Milli Görüş*), evropská větev turecké islamistické strany Refah, která byla v 90. letech napřed

ve vládě a poté zakázána, aby se pod názvem Strana spravedlnosti a rozvoje, pod vedením Recepta Tayyipa Erdogana, chopila roku 2002 opět moci. Národní pohled, svým profilem blízký umírněnému křídlu Muslimských bratří (a tedy také výše zmíněným francouzským organizacím), rozvíjí především kulturní, sportovní a vzdělávací činnost pro mladé (Joppke 1999: 216). Od Národního pohledu se roku 1984 oddělila skupina Cemaleddina Kaplana, která roku 1992 vyhlásila svatou válku proti Turecku jménem znovunastolení kalifátu – islámského státu pro všechny muslimy. (Kaplan byl deportován do Turecka v říjnu 2004.)

Vedle otázky, jak a kdo by měl nábožensky vzdělávat děti z muslimských rodin na německých školách⁹³, je v posledních letech středem veřejné debaty otázka muslimského šátku ve školách. Rozdíl mezi „vylučující“ náboženskou neutralitou Francie a „zahrnující“ náboženskou neutralitou Německa se projevuje v tom, že v Německu je problém posunut od žákyň, u nichž se šátky tolerují, k učitelkám, u nichž by se podle současného trendu, prosazovaného některými zemskými parlamenty v nově navrhovaných zákonech, měly zakázat. Otázka se dostala do těchto parlamentů díky tomu, že Ústavní soud Spolkové republiky Německo vydal roku 2003 rozhodnutí, podle nějž se musí každý zákaz islámského šátku ve veřejných institucích a školách opírat o legislativní rozhodnutí jednotlivých zemí (*Länder*). (V tomto rozhodnutí mimo jiné dospěl Soud k závěru, že šátek nemůže být v žádném případě redukován na symbol podřízení žen a že nezabraňuje výchově k hodnotám německé ústavy – Bribosia et al. 2004: 24.)

Řada spolkových zemí od té doby projednává zákony, které zakazují nošení náboženských symbolů učitelkami. Politická debata se točí mimo jiné kolem toho, zdali je možné zakázat pouze nošení islámského šátku, a nikoliv například nošení křesťanských křížů a jiných náboženských symbolů (jak se k tomu kloní například Badensko-Würtenbersko), nebo zda by taková diferenciací mezi náboženstvími odporovala ústavně zaručené rovnosti náboženských vyznání a zásadě nediskriminace (Bribosia et. al. 2004: 17).

Velká Británie

Do konce 80. let převládala u přistěhovalců z jižní Asie, z nichž se rekrutují více než dvě třetiny ze zhruba 1,6 miliónu britských muslimů, identifikace

⁹³ Zajímavý experiment provedli v Severním Porýní-Vestfálsku, kde se muslimské děti učí z učebnic napsaných odborníky ze Zemského institutu pro školy a vzdělávání dospělých (*Weiterbildung*), kteří v nich prezentují islám jako slučitelný se zásadami liberální demokracie (Fetzer – Soper 2005: 114; Schiffauer 1997).

se zvláštními etnicko-regionálními skupinami nad identifikací s universálním společenstvím věřících – *ummou*. Partikularistická identita odpovídala primárním sociálním sítím, do nichž byla zapojena první generace přistěhovačů. Teprve s druhou a třetí generací začala náboženská příslušnost vytlačovat mýtus o možném návratu. Děti a vnoučata muslimských přistěhovačů pozbývají diasporické vědomí – tedy vědomí o opuštěné vlasti, do níž se jednou vrátí. Ztrácejí toto imaginární ukotvení v zemi a kraji původu a problematizují tradiční skupinové povědomí svých otců a dědečků. Identifikace se zvláštní diasporickou komunitou – spojenou klanovými vazbami a zvyky a snem o návratu do vlasti – je oslabována a vytlačována identifikací s transetnickou komunitou všech věřících. Ta je deteritorializovaná a místo primární socializace v rodině je jejím zdrojem sekundární socializace v islámských asociacích a globálních médiích.

Symbolickým mezníkem tohoto „přechodu z diasporického k universalistickému islamu“ (Roy 2003: 66) byla Rushdieho aféra a po ní první válka v Perském zálivu (1990–91), která přivedla bezvěrce do svaté země Hidžázu (saúdsko-arabský region, kde se nachází Mekka a Medina). Globální muslimské vědomí posílily války v Bosně a Čečensku v 90. letech, invaze do Iráku v březnu 2003 i islamofobní vlna po londýnských útocích ze 7. července 2005. (Ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku vzrostl ve čtyřech týdnech po těchto útocích počet verbálních a fyzických útoků na / domnělé/ muslimy na ulicích Londýna o 600 %, viz Judd et al. 2005.) Posun od etnicko-regionální ke globálně islámské identitě probíhající v průběhu 90. let zvýraznil meze multikulturalistického rámce britské politiky integrace a nediskriminace. Vzrůstající napětí mezi většinovou společností a muslimy jako muslimy – a nikoliv jako Pákistánci, Araby, Bangladéšany, Indý, Turky či Afričany – již nemůže být zvládáno prostřednictvím zavedených receptů multikulturalismu a nediskriminace, neboť ty byly spjaty s představou etnicko-kulturních menšin, nikoliv universalistických náboženství.

Jak víme z II.4, základním konceptem britského multikulturalismu je slovo *race*. To na rozdíl od amerického úzu označuje jak skupiny vymezené fyzickou odlišností a socio-ekonomickým statusem – „rasy“, tak skupiny vymezené povědomím o společném pokrevním původu – „etnické skupiny“. První význam zdůrazňovali černoši z britského Karibiku, když přijali označení *Blacks* či *British Blacks*. Druhý význam zdůraznili v 70. a 80. letech jihoasijsí přistěhovačci, když se identifikovali jako Indové, Pákistánci, Bangladéšané či Sikhové. Náboženské skupiny spadají pod označení *race* pouze tehdy, mají-li současně etnické povědomí. Židé a Sikhové jsou například uznáni jako *race*, rastafariáni ne. Uznání či neuznání určité skupiny jako *race* je přitom klíčové pro antirasistická hnutí a iniciativy na obranu

proti diskriminaci, které se mohou soudně dovolávat zákona o vztahu mezi rasami z roku 1976 (*Race Relations Act*). Z logiky věci plyne, že muslimům nemohl být přiznán status *race*, neboť *umma* zahrnuje lidi různé barvy pleti i etnického původu.

V důsledku toho sílily v 90. letech hlasy po zvláštní zákonné normě, která by zakazovala diskriminaci na základě náboženského vyznání. V březnu 2000 navrhl lord Ahmed, první muslim v Horní sněmovně, novelizovat zákon o vztahu mezi rasami z roku 1976 tak, aby zahrnoval ochranu proti náboženské diskriminaci. Blairova vláda návrh odmítla s tím, že dostatečnou ochranu muslimům a dalším náboženským skupinám dává zákon o lidských právech (*the Human Rights Act of 1998*), jenž do britského právního řádu inkorporoval Evropskou úmluvu o lidských právech, která považuje náboženskou svobodu za základní právo (Fetzer – Soper: 32)

Z demonstrací za zákaz Rushdieho *Satanských veršů* vzešlo několik islámských organizací, v čele s Radou britských muslimů (*the Muslim Council of Britain* – MCB), které začaly vystupovat jménem všech muslimů za rozšíření platnosti starého britského zákona o rouhačství (oživeného konzervativními křesťanskými aktivisty v 70. letech) na islám, což by umožnilo vykonávat soudní nátlak proti veřejným aktům a výrokům znevažujícím islám. Rada britských muslimů byla roku 1997 zřízena podle vzoru Rady zástupců britských Židů (*the Board of Deputies of British Jews*) jako partner britské politické reprezentace, ale zdaleka se netěší tak jednoznačné podpoře britských muslimů, jako se u britských Židů těší jejich Rada (Fetzer – Soper 2005: 49, 51). MCB sdružuje kolem 250 sdružení a organizací, mezi nimi Muslimskou asociaci Británie (*the Muslim Association of Britain*), Islámskou společnost Británie (*the Islamic Society of Britain*) a Islámskou misi Spojeného království (*the UK Islamic Mission*). V mnohých z těchto asociací se projevuje vliv pákistánského islamisty Abúl Alá Maudúdího a egyptského zakladatele Muslimských bratří Hassana al Banná. Umírněný islamismus těchto organizací není zdaleka sdílen všemi britskými muslimy, z nichž mnozí patří k tradicionalistickému súfijskému islámu, jenž je islamisty kritizován jako upadlá podoba islámu. Súfijský islám v Británii se až donedávna nevyznačoval politickým aktivismem ani touhou po veřejném uznání. Jeho centrem je časopis *Q-News* a nejviditelnějším představitelem zakladatel tohoto časopisu Fuad Nahdí (Masood 2005b).

Generální tajemník MCB Iqbal Sacranie se stal „dvorním muslimem“ Blairovy vlády, kterou se mu nakonec podařilo přimět, aby navrhla zákon kriminalizující podněcování k náboženské nenávisti. (Bude zřejmě projednáván na podzim 2005.) Salman Rushdie to považuje za symptom toho, že Blair se ve svém boji proti radikálním islamistům spolehl na umírněné

muslimské konzervativce. Ti sice na rozdíl od radikálních islamistů respektují základní právní rámec britské společnosti a rozvíjejí duální, muslimsko-britskou identitu, na druhé straně však jejich rigidní a skripturalistické pojetí koránu znemožňuje liberalizovat islám, a tím se stává příhodným podhoubím pro fundamentalismus (*MF Dnes* 17. 8. 2005). Jiný modernistický muslimský intelektuál Ehsan Masood souhlasí s touto Rushdieho diagnózou. Podle něj se může navíc navrhovaný zákon ukázat jako „Pyrrhovo vítězství, neboť vychází ze sklonu k cenzorování, který velká část liberální Británie zavrhuje“ (Masood 2005a).⁹⁴ Blairova spolupráce s umírněnými islamisty byla po teroristických útocích 7. července doplněna tvrdým postupem proti radikálním islamistům. V první polovině srpna zatkla britská policie deset radikálů, kteří podle ní podporovali či obhajovali terorismus, se záměrem deportovat je do zemí původu. Zároveň oznámila, že nepovolí návrat Omara Bakrí Muhamada, dříve vůdce organizace Al Muhajiroun, odštěpené od Hizb ut Tahrir (viz dále) a rozpuštěné roku 2004.

Blairova strategie veřejného uznání umírněných a honu na extremisty se odehrává na pozadí britské politické kultury, která na rozdíl od Francie a Německa nikdy neprovedla formální odluku státu od náboženství. Od poloviny 16. století má Británie svou národní církev, která je privilegovaná a státem podporovaná (*established*). Až do roku 1828 byla výrazně omezena politická práva příslušníků ostatních protestantských církví, do roku 1829 příslušníků katolické církve a do roku 1858 příslušníků židovských obcí. Ve druhé polovině 19. století hájili konzervativci *status quo*, zatímco liberálové hájili odluku. Na přelomu 19. a 20. století se předmětem politických sporů těchto stran stala role anglikánské církve ve školách. V průběhu 20. století začali liberálové a socialisté místo odluky a neutrality žádat, aby i ostatní církve měly možnost podílet se na veřejném vzdělání a dalších veřejných institucích, podobně jako je to dovoleno anglikánské církvi (Fetzer – Soper 2005: 33). Takové uzpůsobení dalším církvím bylo mimo jiné umožněno neexistencí psané ústavy, díky níž je možné i důležité věci proměňovat prostřednictvím rozhodnutí *ad hoc*. Postupně se tak řada dalších církví stala součástí veřejného prostoru. Výsledek nese jistou podobnost s německým systémem zahrnující neutrality, ovšem s tím podstatným rozdílem, že přítomnost náboženství ve veřejném prostoru je daleko výraznější, a to díky historickému precedentu propojení britského státu s anglikánskou církví.

⁹⁴ Masood dodává: „Mám také strach, že neustálé poukazy k islamofobii – soutěžení s argumentem antisemitismu používaným židovskými skupinami – mohou být ve svém důsledku až příliš účinné a chytit nakonec mnoho muslimů do mentality obětí, která je pak může učinit náchylnými k extremismu.“ (Masood 2005a)

Co se týče školství, pak zákon o vzdělání z roku 1944 umožňoval státu subvencovat soukromé náboženské školy a státním školám ukládal povinnost pořádat kurzy náboženství a začínat školní den modlitbou. Přestože zákon o vzdělání z roku 1988 výslovně nařizuje, že ve státních školách má mít převahu křesťanství, školy umožňovaly náboženské praktiky a vyučování i jiných náboženství, včetně islámu, v závislosti na jejich poměrném zastoupení mezi žáky. (Fetzer – Soper 2005: 39) Zatímco ve Francii i v Německu mají soukromé náboženské školy okrajovou roli, v Británii zabezpečují vzdělání takřka třetiny žáků základních škol a 15 % studentů středních škol (Fetzer – Soper 2005: 44). Náboženské školy musejí dodržovat národní učební program, ale mohou upřednostňovat učitele i žáky své víry (Fetzer – Soper 2005: 43).

Muslimové se od 80. let dožadovali, aby jejich soukromé náboženské školy dostávaly státní dotace tak, jako je dostávají anglikánské, katolické a židovské školy. Subvence prvním čtyřem muslimským základním školám však udělila až Strana práce, která po svém nástupu k moci roku 1997 vyhlásila záměr podpořit zvýšení počtu i rozmanitosti náboženských škol. (Roku 2001 dostaly státní subvenci také první školy Sikhů, hinduistů, adventistů sedmého dne a řecko-pravoslavné církve (Fetzer – Soper 2005). Pro srovnání: v Německu existují dvě základní muslimské školy subvencované spolkovými zeměmi – v Mnichově a Berlíně; ve Francii není ani jedna (nepočítáme-li školu na ostrovu Réunion).

Spory o odívání se vyskytují jen u těch škol, v nichž žáci nosí školní uniformy. Výjimečné případy, kdy škola protestovala proti islámským šátkům svých svěřenkyň, byly doposud řešeny ve prospěch ošátkovaných či kompromisem – například doporučením, aby šátek odpovídal barvě uniformy (Fetzer – Soper 2005: 41). Příčinou tak odlišného přístupu k náboženským symbolům ve veřejných vzdělávacích institucích je právě odlišný vztah britského státu k náboženství, než jaký mají Německo a Francie. Zatímco tam má být veřejný prostor neutrální vůči náboženství, v Británii je naopak veřejný prostor bezprostředně s náboženstvím propojen.

Shrnutí

V případě Francie a Británie lze konstatovat podobnost mezi jejich vztahem k náboženství a k etnickým menšinám. Paralelně ke kulturní asimilaci do jednoho národa Francouzské republiky šlo vytlačení náboženství z veřejného prostoru do soukromí, tedy to, co jsme nazvali vylučující neutralitou státu. Pluralistická integrace zvláštních skupin pod vládu britského panovníka, který je zároveň hlavou anglikánské církve, s sebou naopak nesla uznání

veřejné relevance náboženských rozdílů. Německo se svou zahrnující neutralitou zaujímá středovou pozici mezi vyloučením náboženství do soukromí ve Francii a uznáním jeho veřejného statusu v Británii.

Všechny tři země měly doposud sklon aplikovat na islám ty politiky, které se již předtím zavedly k „domácím“, křesťanským náboženstvím. Francouzský zákon zakazující náboženské symboly ve školách potvrzuje záporný přístup republiky k přítomnosti křesťanského náboženství ve veřejném prostoru. Naopak subvence udělené na konci 90. let několika základním muslimským školám i Blairovy apely na „muslimskou komunitu“ a setkání s jejími představiteli po atentátech 7. července 2005 svědčí o chápání muslimů jako další „církve“, s níž se počítá ve veřejném prostoru. Přijmeme-li liberální zásadu rovného zacházení, pak lze v kontextu tradičního britského propojení státu a náboženství jen těžko odmítnout nároky muslimských představitelů na rovné postavení s ostatními vyznáními. Takové nároky by ztratily svou sílu pouze v případě, že by se Británie rozhodla k sekularizaci svého politického systému – k odluce anglikánské a dalších církví od státu, již by i muslimové ztratili nárok na speciální postavení a podporu, a tím i důvod k pocitu křivdy a diskriminace (Hayes 2005).

Pravděpodobnost takové ústavní revoluce je velmi malá. To, k čemu dojde, bude zřejmě posunutí kyvadla k individualistickému a sekularistickému pólu *v rámci britské tradice*, která nezná formální odluku náboženství od státu a uznává náboženské komunity jako své partnery ve starosti o veřejné dobro. Ve Francii omezují politické tradice manévrovací prostor politiků opačným způsobem: Sarkozyho pokus o větší propojení státu s islámskými náboženskými asociacemi jde proti občanskému individualismu a radikálnímu sekularismu zděděnému po třetí republice. Také ve Francii zřejmě dojde pouze k posunutí kyvadla ke komunitaristickému pólu *v rámci francouzské tradice*, a nikoliv k radikální redefinici vztahu státu a náboženství.

Jednou z klíčových oblastí, v níž se projevuje vztah státu a náboženství, je vzdělávání a školství, neboť právě tato oblast hraje klíčovou roli při vytváření občanské identity a loajality k národnímu státu. Není proto divu, že i zdánlivě nepodstatné detaily oblečení a vzhledu v ní získávají politický význam. Viděli jsme, že Francouzi považují za podmínku vytváření společné občanské identity nábožensky neutrální vzhled žáka a Němci zase nábožensky neutrální oblečení učitelky. Došli jsme k závěru, že zdrojem tohoto rozdílu je odlišná koncepce náboženské neutrality státu. Francouzi chápou neutralitu jako vyloučení náboženských příslušností osob vně veřejného prostoru, v němž se mají setkávat jako občané bez přívlastků (nejen náboženských, ale také etnických a pohlavních). Pro Němce spočívá

náboženská neutralita v zajištění rovného přístupu církví do veřejného prostoru, kde se stávají partnery státu ve vzdělávání a poskytování sociálních služeb. Zatímco náboženské symboly ve veřejných institucích znamenají ve Francii skandál a v Německu problém řešitelný kompromisem, v Británii jsou normálním stavem věcí.

Budoucnost ukáže, zda podobně jako začalo docházet ke konvergenci národních modelů imigrace a integrace, dojde také k přibližování různých modelů vztahu státu a náboženství. Britský důraz na občanskou integraci i francouzské koketování s myšlenkou státní podpory islámských asociací každopádně naznačují možnost takového vývoje.

Islamismus v Evropě

Jak se rozdíl mezi francouzským a britským modelem doposud projevoval ve vztahu k netolerantním formám islámu (Kepel 2004: 288–290)? Britové byli vůči nim benevolentnější – radikálním islamistům byl v 80. a 90. letech s poukazem na pronásledování v zemích původu běžně udělován politický azyl a umožňováno sdružovat se a šířit své názory. Symbolickým koncem této tolerance bylo teprve uzavření mešity ve Finsbury Park a zatčení jejího imáma – džihadistického veterána z Afghánistánu Abú Hamzy al Masrí – na konci května 2004 se záměrem vydat ho Spojeným státům k trestnímu stíhání. Výše zmíněná represivní opatření po 7. červenci 2005 proti radikálům ospravedlňujícím terorismus jen stvrzují tento obrat.

Britská benevolence 90. let byla nemyslitelná ve Francii, a to nejen díky republikánskému asimilacionismu, ale také díky větší blízkosti islamistického terorismu. Francie si díky vazbám na Alžírsko a útokům alžírských teroristů v pařížském metru v polovině 90. let mnohem dříve uvědomila nebezpečí přelití netolerantního islámu do Evropy a v důsledku toho zabráňovala vstupu jeho ideologů a aktivistů na své území a omezovala veřejný prostor pro šíření takového islámu svými vlastními občany. Podmínkou občanské integrace přistěhovalých muslimů pak bylo, aby muslimské vyznání omezili na soukromí a ve veřejném prostoru ho nechali převážet svou příslušností k francouzskému národu.

Rozdíl dvou přístupů se nápadně projevil v protestech poslední doby. Mobilizace francouzských muslimů proti přijetí zákona o zákazu náboženských symbolů na školách (probíhající od prosince 2003 do února 2004) poukazovala na republikánský princip svobody náboženského přesvědčení a probíhala v barvách francouzské trikolory za volání „*Liberté Egalité Fraternité*“. Naopak výše zmíněné demonstrace britských islamistů v březnu

2004 probíhaly za pokřiku „*Allah Akbar*“ a páčila se při nich britská vlajka (Kepel 2004: 291).

Nová situace po 11. září odkryla slabá místa obou přístupů. Profil autorů útoků v Casablance v květnu 2003 (41 mrtvých a stovka zraněných), v Madridu v březnu 2004 i v Londýně v červenci 2005 naznačuje, že Bush svým militaristickým unilateralismem napomohl mobilizaci radikálních muslimů, kterou chtěli vůdcové Al Káidy vyprovokovat útokem z 11. září 2001: buňky islamistů odhodlaných k teroru a inspirovaných ideologií Al Káidy mají lokální ukotvení a mají na ni jen minimální a zprostředkované napojení. Tato lokální zakořeněnost snižuje účinnost francouzské strategie obrany území před příchodem vůdců a globálních sítí; v žádném případě však neospravedlňuje britský přístup, neboť je evidentní, že tolerance k veřejnému hlásání radikálního islamismu ještě více podporuje vznik takových lokálních iniciativ (Kepel 2004: 293–294). Britské zatčení Abú Hamzy al Masrí spolu s předáním Cemaleddina Kaplana z Německa do Turecka k trestnímu stíhání v říjnu 2004 signalizuje souběžné přitvrzování v různých zemích EU. Po atentátech 7. července 2005 v Londýně se tento trend zcela jistě ještě posílí. Francouzský ministr vnitra Nicolas Sarkozy po atentátech prohlásil, že bude deportovat a zbavovat občanství imámy a propagandisty hlásající netolerantní islám a násilí. Britská vláda začala připravovat zákonná opatření, která by jí umožnila dělat totéž.

Džihadisté, pietisté a umírnění islamisté

Je třeba připomenout, že drtivá většina z více než třinácti milionů přistěhovalců v Evropě z muslimských zemí nezpůsobuje většinovému okolí svým náboženským přesvědčením žádný problém: příslušníci druhé a třetí generace se postupně akulturovávají do jazyka i hodnot přijímajících zemí a mnozí z nich si přitom na soukromé a asociativní úrovni v různé intenzitě udržují svou víru. Menšina mladých – obzvláště ze sociálně znevýhodněného prostředí, avšak nejen z něho – je náchylná k přijímání rigidních podob islámu. Ty nabízejí symbolické přehodnocení jejich sociálního vyloučení a převrácení stigmatizace jejich muslimského původu tím, že je pochopí jako známku náboženského vyvolení. Konverze k fundamentalistickému islámu dává smysl jejich životům a napravuje jejich sebevědomí, pošramocené sociální a kulturní marginalizací (Venel 2003; Barša 2004a). Menšina z této menšiny je pak ochotna proměnit sociální resentment do náboženské nenávisti a přejít k násilí.

Lze rozlišit tři formy islámského obrození v Evropě: (1) džihadismus, (2) pietismus a (3) umírněný islamismus (Kepel 2004: 286–334, Roy 2002:

133–164).⁹⁵ Džihadismus i pietismus lze s Gillesem Kepelem pochopit jako dvě větve salafismu.⁹⁶ Salafismus byl od 60. let šířen do muslimských zemí a celého světa za pomoci petrodolarů z wahhábistické Saúdské Arábie. Hlásá návrat ke způsobu života předků (*salaf*) – to jest Muhammada a prvních čtyřech kalifů. Prakticky to znamená, že proti pluralitě partikulárních tradic žitého islámu je prosazován jeden model každodenního chování, jenž má být universálně závazný pro všechny muslimy, nehlédě na jejich etnické či regionální zvyky. Salafismus má tedy ke kultuře tradičních islámských společností (kterou si do Evropy přivezla první generace přistěhovalců) neméně antagonistický vztah jako k moderní evropské kultuře. Bojuje především proti kultu světců a rituálům k nim se vážícím, ale také například proti tradičním způsobům nošení muslimského šátku, které údajně neodpovídají závazné muslimské normě.

(1) Džihadistická větev salafismu vznikla propojením politicky konzervativního wahhábismu s politicky radikálním křídlem Muslimských bratří,

⁹⁵ Kepele a Roy se zhruba shodují v rozlišení tří proudů, liší se však v terminologii. Roy používá pro označení prvních dvou termín „neofundamentalismus“ a vyhýbá se termínu „islamismus“, který rezervuje pro předcházející fázi politizace islámu, v níž ještě ideologie egyptských Muslimských bratří nebyla „kontaminována“ saúdským fundamentalismem – „salafismem“. Kepele nazývá první dva proudy „džihadistickým salafismem“ a „pietistickým salafismem“. Terminologické dilema spočívá v tom, že v těchto radikálních proudech současného islámského obrození se kombinují dva heterogenní směry: první politizuje islám do podoby alternativního ideologického projektu, druhý hlásá striktní regulaci každodenního života podle příkladu proroka. Prvnímu směru se začalo říkat islamismus, druhému salafismus či fundamentalismus (Roy 2002: 133–134). První směr se vedle litery Koránu dovolává také jeho ducha a je otevřen k hledání nových sociálně-politických forem, které by kombinovaly modernitu s islámem. Představiteli tohoto proudu byli Pákistánec Abúl Alá Maudúdí (1903–1979), Egyptan Sajjíd Kutb (1906–1966) nebo Íránec Rúholláh Chomejní (1902–1989) a typickým příkladem zmíněné hybridizace je íránský koncept „islámské republiky“. Druhý směr se dovolává doslovného čtení Koránu. Je ztělesněn saúdsko-arabským wahhábismem či indickou skupinou Tabligh a podle kontextu je buďto politicky konzervativní, nebo zcela apolitický. Od 70. let se ovšem „islamismus“ a „salafismus“ („fundamentalismus“) začínají prolínat – „džihadisté“ a „pietisté“ představují dvě varianty takového prolnutí. Pro stručnou charakteristiku islamismu a jeho rozštěpu v 90. letech na džihadisticko-teroristické a umírněné křídlo srv. Barša 2001: 161–162.

⁹⁶ Salafismus v tomto smyslu je třeba odlišit od obrodného hnutí z konce 19. a počátku 20. století zvaného *salafija*, k jehož představitelům se řadí Džamál ad-Dín al-Afghání (1838–1897), Muhammad Abduh (1848–1905) a Rašíd Ridá (1865–1935). Tito hlasatelé návratu k předkům byli otevření k dialogu s modernitou (jakkoliv kritickému). Na ně později navázali Muslimští bratři. Salafismus naopak chápe návrat k předkům fundamentalisticky po vzoru saúdsko-arabské wahhábíji (Roy 2002: 133–134). Srv. předchozí poznámku.

k němuž došlo díky uchýlení se řady egyptských příslušníků tohoto hnutí do Saúdské Arábie. Mezi nimi byl také bratr představitele radikálního křídla tohoto hnutí Sajjída Kutba (popraveného roku 1966 egyptským vůdcem Násirem) Mohamed Kutb. Ten a někteří jeho žáci provedli syntézu obou směrů. Tato syntéza byla ideologickým východiskem muslimských internacionalistů v Afghánistánu 80. let. Hlásá ozbrojený džihád jak proti západním bezvěrcům, tak proti středovýchodním odpadlíkům od pravé víry, včetně proamerické Saúdské Arábie. Mladé muže vyzývá, aby se chopili zbraní a šli bojovat na frontové linie mezi *dár al-islám* (příbytkem islámu) a *dár al-kufr* (příbytkem bezbožníků) – v 80. letech do Afghánistánu, v 90. letech do Bosny nebo Čečenska a nyní do Iráku. Tam se mají zakalit, aby byli schopni v případě potřeby zaútočit i v srdci Evropy či Ameriky. Al Káida se po 11. září 2001 stala nejviditelnějším představitelem tohoto proudu.

Jiné organizace – jako Hizb ut-Tahrir, transnacionální síť s centrem v Británii a vzrůstajícím vlivem ve Střední Asii (především v Uzbekistánu a Kyrgyzstánu) – jsou svým programem velmi blízké Al Káidě až na to, že odkládají svatou válku (tzv malý džihád) do budoucna, až bude *umma* dostatečně silná a její příslušníci dostatečně ctnostní – tedy ve svém způsobu života blízcí „předkům“. Tento důraz na úsilí o vlastní morální obrodu (tzv. velký džihád) a šíření pravého islámu kázáním (*da'wa*) sdílají tito potenciální džihadisté s pietistickými salafisty. Z hlediska západních států sice nepředstavují bezprostřední bezpečnostní hrozbu, ale každopádně představují hrozbu sociální soudržnosti – odmítají totiž občanskou integraci a hlásají segregaci pravých muslimů do komunit ctnostných.

(2) Do Francie se salafismus dostal z Alžírsko, kde byl vlivným ideologickým směrem v rámci Fronty islámské spásy, která na začátku 90. let vyhrála volby. Alžírská armáda vedená sekularisty poté vyhlásila výjimečný stav, což vedlo ke krvavé občanské válce (1992–1997). K jejímu konci přispěla autorita pietistických saúdskoarabských šejků, kteří část hnutí přesvědčili k odložení zbraní. Toto křídlo také převážilo ve Francii. Díky vlivu šejků nazývají hlasatelé prvního proudu tento proud pejorativně „šejkismem“. Internet a satelitní televize umožňují šejkům nacházet ovečky po celém světě (jejich pastorece probíhá prostřednictvím poraden *on-line* týkajících se různých aspektů každodenního života), v Evropě pak díky přítomnosti velkého množství Alžířanů nejvíce ve Francii. Pietističtí salafisté sice odmítají násilí, avšak hlásají radikální roztržku s evropským, tedy bezvěreckým způsobem života a striktní dodržování každodenních praktik islámu (zahalení žen, modlitby pětkrát denně, jídlo *halal*, zákaz alkoholu).

Zatímco džihadističtí salafisté pojmají „příbytek bezbožníků“ (*dár al-kufr*) více či méně automaticky jako oblast války (*dár al-harb*), pietističtí

salafisté ho pojmají jako „příbytek smlouvy“ (*dār al-solh*), jejímž prostřednictvím nastolují věřící a bezvěrci jistá pravidla, která jim umožňují pokojnou koexistenci. Kepel upozorňuje, že Bin Ládín ve svém komuniké z 15. dubna 2004 navrhl Evropanům mír, a tedy proměnu jejich území z oblasti války na příbytek smlouvy, ovšem pod podmínkou, že všechny evropské země stáhnou svá vojska z Iráku (Kepel 2004: 292–293).

Obdobou arabského pietistického salafismu je organizace Tablighi Jamaat (či ve zkrácené podobě Tabligh), založená v Indii roku 1927, ale rozšířená po celém světě včetně Evropy. „Tabligh“ znamená „šíření“ (islámské víry). Hlásá striktní dodržování životního způsobu proroka (oblečení, modlitby, jídlo), k čemuž je třeba se jasně segregovat od většinové společnosti. Tablighi Jamaat však nemá žádný program týkající se okolní společnosti. Její proselytismus se týká především lidí z muslimského prostředí, avšak „odpadlých“ od pravé víry. Podobně jako křesťanské sekty je tato organizace úspěšná především v sociálně problémových čtvrtích evropských měst.

Podobně jako ultraortodoxní Židé v jeruzalémské čtvrti Mea Šearim nebo v newyorském Brooklynu, také pietističtí salafisté ve francouzských nebo britských městech směřují k vytváření lokálních oblastí své převahy a k uzavírání se do nich. Veřejné světlo je pro pietistické imámy nebezpečné díky nepřijatelnosti jejich názorů pro okolní společnost. Tak se například přihodilo imámovi z lyonského předměstí Vénissieux Bouzianovi, že po rozhovoru s místním časopisem a dalším rozhovoru v televizi, v nichž vysvětloval, že podle šarí‘ji může muž bít svou ženu, byl v dubnu 2004 deportován z Francie.

V džihadismu a pietismu na sebe salafismus vzal podobu *politicko-násilného* hnutí na straně jedné a *sektářsko-náboženského* hnutí na straně druhé. Tvrdá soutěž obou křídel nevylučuje přechody oveček mezi nimi – někteří chycení militanti evropských teroristických sítí měli napřed vymytou hlavu pietistickým imámem či kazatelem Tablighi Jamaat, a teprve pak se nechali naverbovat k akci džihadistickým náborčím.

(3) Třetím proudem islámského obrození v Evropě je umírněný islamismus, jenž žádá veřejné uznání muslimské identity institucemi evropských společností a respekt k islámským zvykům (jídlo *halal*, šátky, modlitebny) a morálním normám. Chce veřejně prosazovat islámské hodnoty, zároveň však respektuje pluralistický rámec západních společností a na rozdíl od džihadistů a pietistů je otevřený k „hybridizaci“ islámu a modernity, jímž navazuje na původní islamismus Muslimských bratří.⁹⁷ K tomuto umírněnému islamismu patří turecký *Millî Görüş* či evropské odnože hnutí Muslim-

⁹⁷ Viz předcházející poznámka.

ských bratří, jehož střechu tvoří Federace islámských organizací v Evropě se sídlem v Londýně. Francouzskou větví této federace je Svaz islámských organizací Francie, jenž získal čelné postavení v rámci Francouzské rady muslimského vyznání, zřízené ministrem vnitra Nikolasem Sarkozym roku 2003. Umírněný islamismus převládá také v organizacích sdružených v Radě britských muslimů.

V protikladu k pietistickým salafistům, kteří hlásají sebe-ghettoizaci (aby nebyli znečištěni morálně zkaženým okolím), se umírnění islamisté snaží etablovat ve veřejném prostoru zemí, v nichž působí. V roce 1989 se jejich představitelé rozhodli přestat považovat Evropu za zemi bezbožníků a začali ji považovat za zemi islámu (*dár al-islám*). Federace islámských organizací ustavila Evropskou radu fatwy, řízenou šejkem Karadávím z Kataru, která měla vynášet posudky a rady týkající se osobního uplatňování muslimského zákona u evropských muslimů. Ve Francii se tato „šari a menšiny“ nejviditelněji projevuje právě uplatňováním příkazu ženského zahalení.

Podle Gillese Kepela začali evropští umírnění islamisté zaplňovat ideologické prázdno, které za sebou v sociálně znevýhodněném prostředí zanechaly slábnoucí levicové ideologie. Jedním z jejich adresátů je chudá mládež přistěhovaleckého původu s malými šancemi uplatnění na trhu práce. Místo příslušnosti k universální třídě vykořisťovaných – proletariátu – jí nabízejí příslušnost k universálnímu společenství věřících – *ummě*. Orientují se i na ty z této skupiny, kteří byli schopni začít studovat na univerzitě. Muslimští studenti Francie (*Etudiants musulmans de France*) nabízí sociální služby studentům ze severoafrických rodin, jimž schází materiální, kulturní i sociální kapitál při zvládání praktických i intelektuálních výzev univerzitního studia. I v univerzitní oblasti tedy Muslimští bratři vyplňují prostor, který ještě v 70. letech zabíraly radikálně levicové studentské organizace (Kepel 2004: 299).

Umírnění islamisté odmítají teroristické násilí a odsoudili všechny dosavadní džihadistické útoky v Evropě. Svaz islámských organizací Francie se ostře distancoval od únosu dvou francouzských žurnalistů v září 2004, přestože sám vede kampaň proti zákazu náboženských symbolů ve školách, jehož zrušení únoscí požadovali.

Evropeizace islámu, nebo islamizace Evropy?

Jak mají přistupovat evropské státy k těmto třem proudům?

Džihadisté nejsou politickým problémem, ale bezpečnostní hrozbou. Pro předcházení jejich zločinů je třeba použít všech prostředků, které má liberální stát k dispozici – infiltrací jejich sítí tajnými službami počínaje a poli-

cejní a soudní represí konče. Při jejich potírání musí liberální stát vyvažovat bezpečnostní ohledy základními lidskými právy podezřelých – především presumpcí nevinu a právem na náležitý proces.

Pietisté před nás kladou zhruba stejné otázky jako jiné náboženské sekty: jakmile by se mezi obyvatelstvem masivně rozšířil jejich vliv, mohlo by to ohrozit veřejný pořádek a celkovou sociální kohezi. Fundamentalistické pojetí islámu z nich navíc činí možnou přestupní stanici k džihadistům. Liberálnímu státu ve vztahu k nim nezbývá než kombinovat policejně-soudní represí – tam, kde se pokoušejí veřejně šířit svůj patriarchální a autoritářský světový názor (viz výše zmíněný případ imáma Bouziana), či pokud jejich komunity flagrantně porušují lidská práva svých příslušníků – s praktickými kompromisy, které si vyžaduje respekt ke svobodě přesvědčení, náboženského vyznání a sdružování.

Jen *umírnění islamisté* jako Svaz islámských organizací Francie, Tariq Ramadan, *Millis Görüş* či asociace sdružené v Radě britských muslimů kladou před Evropany skutečně politická dilemata. Do jisté míry totiž respektují pluralismus evropských společností, přizpůsobují se jejich institucím a často se jich dokonce dovolávají při prosazování svých požadavků. Jejich program islamizace, jehož ideálním horizontem je proměna společnosti podle islámských zásad, je však pro liberálně smýšlející Evropany stejně nepřijatelný jako „rechristianizace“ Evropy, o níž sní konzervativní křesťané.

Umírnění islamisté staví před evropské společnosti dvě základní politická dilemata (Kepel 2004: 316–334). *Prvním dilematem* je to, že umírněný islamismus se nabízí liberálnímu státu jako mluvčí a reprezentant muslimů ve chvíli, kdy jsou disproporčně postiženi sociálním vyloučením a patologickými rysy s ním spojenými (kriminalita, drogy atd.). Britská Islámská mise Spojeného království, založená žáky pakistánského islamisty Maudúdího, se nabízí vládě jako zprostředkovatel ve vztahu k muslimské populaci (popřípadě jako dodavatel specifických služeb, například školení policistů o islámu) a o podobné místo usiluje Svaz islámských organizací Francie. Na jedné straně jsou tyto a podobné organizace částečně schopny ulevovat sociální i psychologické tísní vyloučeného obyvatelstva muslimského původu, a tím pomáhají přetíženému a bezradnému státu. Na druhé straně však spoluprací s nimi stát islamisty legitimizuje jako reprezentanty a mluvčí *všech* Britů či Francouzů muslimského původu, z nichž mnozí jsou sekularisty, a nebo náboženskými modernisty, spokojenými s pěstováním svého vyznání v soukromém prostoru a *nepolitických* asociacích.

Druhé dilemma se týká otázky, zda taková strategie kooptace a dialogu časem povede k evropeizaci islamismu, jak tvrdí její obhájci, nebo zda jen připravuje půdu pro následnou islamizaci Evropy, jak tvrdí její kritikové.

Gilles Kepel osvětluje toto dilema za pomoci analogie s evropským komunistickým hnutím. Západoevropští komunisté lavírovali mezi institucionální a politickou participací na buržoazním režimu a sektářským vymezováním se proti němu: na jedné straně uzavírali „historické kompromisy“ s představiteli buržoazie (např. „lidové“ či „národní“ fronty“ 30. a 40. let), na straně druhé se netajili tím, že jakmile jim to umožní poměr sil, „zakroutí buržoazii krkem“.

Tím, že pózovali jako mluvčí a reprezentanti všech vykořisťovaných a ponižovaných, přitahovali komunisté tu část evropských levicových demokratů, kteří sice nesouhlasili s jejich doktrínou, přesto je však považovali za spojence v boji proti společnému nepříteli – sociální nespravedlnosti a vykořisťování. Tito „cestovní společníci“ mohli ve chvílích mocenského vzestupu komunistů fungovat jako pověstní „užiteční idioti“, zároveň se však mohli stát i silou, která otupovala ostří revolučních vizí a nakonec kladně spolupůsobila při opouštění „diktatury proletariátu“ a přijímání základních institucí liberální demokracie reformujícími se komunistickými stranami.

I současný islamismus má své levicové a alterglobalistické cestovní společníky. Ostatně zaplnil právě onen sociální prostor, který zůstal prázdný po úpadku komunistické ideologie: také on mluví jménem nezaměstnaných chudých z evropských předměstí. Islamisté jako Tariq Ramadan se začínají zúčastňovat alterglobalistických evropských sociálních fór a alterglobalisté se zase na oplátku zúčastňují islamistických evropských kongresů, čímž legitimizují toto hnutí jako součást demokratického spektra. Takové legitimizaci napomáhá i to, že evropští Muslimští bratři většinou nedeklarují svůj finální cíl, jímž je nastolení státu řízeného islámskými zásadami.

Otázka, zda je tato rétorická obezřetnost dokladem proradné taktiky a nebo výrazem skutečné rekonstrukce islamistické ideologie, připomíná spory o podobné zpružňování rétoriky západoevropských komunistů v 70. a 80. letech v rámci tehdejšího reformního „eurokomunismu“. Odpověď na tuto otázku je klíčová pro určení toho, zda se evropští islamisté postupně stanou evropskou silou, která bude mít zmiřující a demokratizující vliv na své středovýchodní spojence, nebo zda se naopak stanou jejich pátou kolonou v lůně Evropy.

V.

ČESKO

Území dnešní České republiky – Čechy, Morava a části Slezska – patřilo od poloviny 19. století až po 90. léta 20. století k vystěhovaleckým krajům. S výjimkou dvou návratových vln po skončení světových válek – v letech 1918–1920 a 1945–1949 – nebyla před rokem 1989 tato území konfrontována s rozsáhlejším přistěhovalectvím ze zahraničí. Spíše než imigrace byla v některých historických obdobích problémem hospodářsky podmíněná emigrace. Především na její regulaci se zaměřovala politická opatření. Povaha emigrace se proměnila v posledních dvou třetinách 20. století. Mnichov v září 1938, nacistická okupace v březnu 1939, komunistický převrat v únoru 1948 a sovětská okupace v srpnu 1968 zvětšily poměrnou váhu specifického typu emigrace – politického exilu.

V epoše sovětského socialismu mezi lety 1948 až 1989 se prakticky nesetkáváme se spontánními imigračními tlaky. Příchod a postupné usidlování cizinců v Česku se tedy po roce 1989 vynořuje před českou společností jako dosud neznámý fenomén. Novost otázky přistěhovalectví je zvyrazněna také kontextem směřování a následného začlenění České republiky do Evropské unie. Téma přistěhovalectví je s „návratem do Evropy“ provázáno jak v migrační realitě tak v migrační politice. Na jedné straně členství v Evropské unii zvyšuje přitažlivost České republiky jako cílové imigrační země. Na druhé straně formuluje Unie společné rámce migračních politik, a tím spoluurčuje klíčové témata české přistěhovalecké agendy (III).

V první části této kapitoly stručně shrneme dostupné poznatky o migraci a politikách migrace na našem území do roku 1989.⁹⁸ Ve druhé části

⁹⁸ Vystěhovalectví z Čech a Moravy patřilo k tématům, jimž se věnovali významní čeští historikové jako František Kutnar či Josef Polišenský. Od 80. let minulého století se na vystěhovalectví soustředilo i bádání etnografů, kteří navíc podrobně zmapovali také reemigraci Čechů zpět do vlasti, včetně té nejnovější, k níž došlo po roce 1989. Výsledkem bádání pracovníků Ústavu pro etnografii a folkloristiku Československé (později České) akademie věd je několik svazků sborníku *Češi v cizině* vydaných v letech 1988–2004. (Od 1. 10. 1999 nese tento ústav název „Etnologický“.) Široké veřejnosti přístupné shrnutí výzkumu o českém vystěhovalectví a přistěhovalectví nabízí Jaroslav Vaculík (2002). Užitečnou bibliografii současného výzkumu přistěhovalectví poskytují Zdeněk Uherek a Jan Černík (2004).

kapitoly se budeme věnovat popisu a analýze českých přistěhovaleckých politik po roce 1989 s ohledem na novou migrační situaci tohoto období. Ve třetí části pak představíme základní alternativy české přistěhovalecké politiky budoucnosti.

1. Migrace a migrační politiky do roku 1989

Vystěhovalectví

Do 19. století byly emigrační vlny z českých zemí podmíněny především náboženským útlakem (Kořalka – Kořalková 1993: 31; Vaculík 2002: 6–9). Předindustriální vystěhovalectví ale nikdy nenabývalo větších rozměrů. Odhaduje se, že celkový počet pobělohorských exulantů představuje několik tisíc měšťanských a poddanských rodin a několik set příslušníků šlechty. K nové vlně českého náboženského vystěhovalectví ve 40. letech 18. století vedly ztráta Slezska v roce 1742 a kolonizátorské cíle pruského dvora (Vaculík 2002: 7–9).

Vedle nábožensky a politicky motivovaných útěků však za hranice monarchie odcházeli za živobytím řemeslníci, obchodníci a umělci. S ekonomicky motivovaným pohybem je spojeno i úsilí rakouských panovníků o regulaci vystěhovalectví v 18. století. Jejich postoj byl ovlivněn merkantilistickými teoriemi, podle nichž byl blahobyt státu založen na růstu obyvatelstva. Panovníci se proto ze strachu z hospodářského oslabení říše snažili získávat kvalifikované odborníky a řemeslníky ze zahraničí, kdežto vystěhování některých skupin řemeslníků (např. sklářů) a obchodníků zakazovali (Dubovický 1993: 69–70).

V roce 1784 vydal Josef II. první vystěhovalecký patent (č. 466). V patentu byl vystěhovec definován jako osoba, která opustila korunní země a odešla do ciziny s úmyslem nevrátit se. Vystěhovalectví, respektive jeho legální forma byla možná jen s úředním povolením. Patent nařizoval bdít nad odchodem řemeslníků a umělců. Počítal i s vnitřní kontrolou obyvatelstva. Kdo označil nelegálního vystěhovatele, měl dostat 5 zlatých, a jestliže takovou osobu i přivedl, dostal navíc 12 zlatých (Dubovický 1993: 70). Novela vystěhovaleckého patentu z roku 1832, vydaná pro země rakouského císařství s výjimkou Uher a Sedmihradska, zdokonalila předpis v tom, že vytvořila základ pro postih dočasného odchodu („nepovolená nepřítomnost“). Tresty však byly nízké. Patent z roku 1832 byl posledním předpisem, který přímo obsahoval ustanovení o trestu za nepovolený odchod. Patrně však nebyl příliš uplatňován (Polišenský 1992: 9). Jak v případě oprávně-

ného, tak neoprávněného vystěhovalectví byla ale s vystěhováním spojena ztráta rakouského státního občanství, ať už byla předem úředně schválena nebo dodatečně konstatována.

Vedle odchodu za hranice habsburské říše a do zámoří se lidé v 18. století a v první polovině 19. století stěhovali z českých zemí také do jiných částí monarchie. Tyto pohyby podněcoval stát, který se snažil podporovat vnitřní kolonizaci málo osídlených a z vojenského hlediska nedostatečně zajištěných území na jižní a jihovýchodní hranici monarchie. Kolonizace měla kolektivní charakter – cílem bylo vytvořit nové nábožensky a etnicky homogenní osady. Několik skupin českých kolonistů se například podílelo po roce 1760 a ve 20. letech 19. století na kolonizaci v Chorvatsku-Slavonsku, Vojvodině a Banátu (Kořalka – Kořalková 1993: 32, Heroldová 1996). Zvláštní význam pro pozdější české migrační dějiny mělo stěhování do Vídně (Fassman – Münz 1995: 13).

Po neúspěšné revoluci roku 1848 se vystěhovala do USA nevelká skupina jejích účastníků, která sehrála důležitou roli při zprostředkování informací o Americe jako svobodné zemi velkých možností (Dubovický 1993: 71). Informace od politických exulantů stimulovaly následnou početnější vlnu sociální emigrace, způsobenou zřejmě relativním přelidněním a skrytou nezaměstnaností. Její počátek sahá k roku 1850 a je spojen s liberalizací právního režimu vystěhovalectví. Kompetence na vydávání cestovních listů (pasů) byla v lednu 1850 přenesena ze zemských úřadů (v Čechách gubernia) na okresní a krajské úřady, čímž se urychlilo jejich vyřizování. Podle vyhlášky č. 92 z roku 1850 mohla u tovaryšů sloužit k cestám do ciziny vedle cestovního pasu i vandrovní knížka, přičemž osvědčení k jejímu vydání mohl vydat také představený obce (Dubovický 1993: 71). Vandrovním knížkám dávali vystěhovaleci přednost, protože obdržení vystěhovaleckého pasu znamenalo i ztrátu státního občanství a domovského práva v obci, čímž se vystěhovec zbavoval záchranné sítě pro případ nezdaru a návratu do vlasti.⁹⁹ Další liberalizaci vystěhovaleckého režimu přinesla prosincová ústava z roku 1867. Podle čl. 4 ústavního zákona ze dne 21. prosince 1867, č. 142 ř. z., platného pro „království a země na Říšské radě

⁹⁹ Povinností obcí bylo pečovat o místní chudé, tj. o ty, kteří měli v obci tzv. domovské právo. (Viz ustanovení § 25–31 zákona č. 105/1863 ř.z. – o povinnosti obcí opatrovat chudé.) Z tohoto důvodu obecní rady zpravidla podporovaly odchod celých rodin, aby jim nezůstali na starost rodiče vystěhovalců apod. Při převzetí vystěhovaleckého pasu musel vystěhovec podepsat prohlášení, že se zřiká státního občanství, a tím i domovského práva. Jiný důvod upřednostňování vandrovní knížky se týkal mužů mezi 17 a 40 lety, kteří při trvalém vystěhovalectví museli doložit splnění vojenské povinnosti (Dubovický 1993: 72).

zastoupené“ (oficiální název pro západní část monarchie po rakousko-uherském vyrovnání), byla svoboda vystěhovalectví omezena pouze brannou povinností.¹⁰⁰

Navzdory postupné liberalizaci usilovaly úřady i ve 2. polovině 19. století o to, aby měly vystěhovalectví pod kontrolou. Jeho nárůst totiž signalizoval špatný hospodářský a politický stav monarchie. Policejní ministerstvo navíc hledělo na vystěhovalce jako na možné nositele politicky nebezpečných nálad, které mohly jejich prostřednictvím pronikat zpět do vlasti. Úřady proto měly všechny přistěhovalce pečlivě registrovat. Snahu o účinnou kontrolu ale ztěžovala neujasněnost kompetencí mezi ministerstvem vnitra a nejvyšším policejním úřadem, později ministerstvem policie (Polišenský 1992: 9–11).¹⁰¹ Po roce 1850 však již Rakousko bylo státem, kde „nebylo možno nikoho stíhat jenom proto, že se chce vystěhovat – bylo možné mu to rozmlouvat, upozorňovat na riziko, ale zakázat vystěhovalectví ani v této době nebylo možné“ (Polišenský 1992: 11).

Úřady se tak v úsilí zabránit šíření vystěhovalcké horečky zaměřily na postih různých verbířů a agitátorů, kteří „sváděli k vystěhovalectví“, což bylo od roku 1852 prohlášeno za trestné. Většinou to byli zástupci dopravních společností z Brém a Hamburku, kteří si dokázali vytvořit účinné místní síť spolupracovníků, jež bylo možné najít v mnoha větších českých vesnicích (Dubovický 1993: 73–74; Polišenský 1992: 11–12). Jejich agitace však měla pravděpodobně menší význam než dopisy od již vystěhovalých příbuzných a známých, které ve spojení s finanční podporou vedly k řetězové emigraci do zámoří.¹⁰² Česká literatura k emigraci přitom potvrzuje tezi vyslovenou Klausem Badem, že cesta do Ameriky byla v 19. století „jen pro málokteré z odcházejících otázkou fyzického přežití, pro mnohé však sociální záchranou“ (Bade 2004: 153–154).

Pro nemajetné bylo alternativou zámořského vystěhování stěhování do Ruska a do jihovýchodních zemí monarchie. Výsledkem této kontinentál-

¹⁰⁰ Ministerstvo vnitra rozhodlo v červnu roku 1868, že prosincová ústava zrušila povinnost osob nepodléhajících branné službě žádat při vystěhování o propuštění z rakouského státního občanství, což bylo předtím podmínkou legálního vystěhování. Ještě na počátku 20. století však existovaly protichůdné názory na to, zda má vystěhovalcký patent z roku 1832 alespoň částečnou platnost. Tuto neudržitelnou právní situaci dokumentovaly i tři návrhy nového vystěhovalckého zákona z let 1904, 1908 a 1913 (Kořalka – Kořalková 1993: 35).

¹⁰¹ Podle Polišenského ve skutečnosti „od začátku bylo zjevné, že jednotná politika ve věcech vystěhovalectví neexistuje“ (Polišenský 1992: 10).

¹⁰² Mechanismus takové řetězové emigrace na základě rodinných vazeb plasticky líčí např. regionální studie Karla Kysilky o vystěhovalectví z Polišcka (Kysilka 1999).

ní migrace bylo vytvoření českých osad, z nichž některé existují dodnes. Z přelomu 60. a 70. let 19. století například pochází i česká menšina v ruské volyňské gubernii, která několikrát výrazněji zasáhla do českých dějin. Volyňští Češi vytvořili základ České družiny v Rusku, zárodek budoucí československé zahraniční armády v 1. světové válce. V období 2. světové války vstoupilo více než deset tisíc krajanů z Volyně do 1. československého armádního sboru v SSSR (Vaculík 1995, Vaculík 2002: 26–28).

Masový rozsah vystěhovalectví z českých zemí dokládají čísla. Do 1. světové války se z českých zemí vystěhovalo asi 1,2 mil. osob, z toho byl milion Čechů. Asi 400 tisíc osob odešlo do Dolních Rakous, skoro stejný počet do USA, asi 200 tisíc do Německa, menší počty do Uher, Ruska a na Balkán (Vaculík 2002: 10). Zámorská emigrace, zejména emigrace do USA, explodovala v letech 1900–1910, kdy se habsburská monarchie stala vystěhovaleckou zemí první kategorie. To bylo umožněno mimo jiné zrychlením zaoceánské dopravy a ukončením výstavby hlavních železničních tratí v Evropě. Představa, že migrace do zámoří znamenala vystěhování bez návratu, je ale mylná. Zpětná migrace do západní části monarchie dosahovala až 30 %, což prohlubovalo sociální problémy spojené s migrací.¹⁰³ Proto se na začátku 20. století začalo v rakouských politických kruzích mluvit vážně o vystěhovalécké politice. Zatímco mnozí viděli v emigraci sociální ventil, jiní v ní spatřovali národní ohrožení, jehož redukce je politickou nutností. V roce 1914 ležel v Říšské radě nový vystěhovalécký zákon, jehož projednávání zabránil výbuch 1. světové války.

První světová válka a vznik Československa vedly k dočasnému utlumení vystěhovalectví a dokonce k imigrační vlně (viz níže). V důsledku obtížné poválečné hospodářské situace začala ale křivka vystěhovalectví od 20. let opět stoupat. (Ke stejnému vývoji dochází i v sousedním Rakousku.) Zásah do tradičních zámorských vystěhovaléckých toků přišel zvenčí. Přijetí nového imigračního zákona v USA roku v roce 1924 přineslo stanovení kvóty pro Československo na pouhých 3073 přistěhovalců ročně. To vedlo k odklonění části zámorského vystěhovaléckého proudu severním směrem do Kanady a jižním směrem do Argentiny a na druhém místě do Brazílie (Barteček 1996). Významným cílem české emigrace byla také Francie, kde emigranti již v období před 1. světovou válkou přicházeli do severofrancouzských uhelných dolů. Na tuto migraci navázala smlouva z roku 1920 mezi Československem a Francií, podle níž se každoročně vystěhovalo do Francie několik tisíc osob (Brouček 1996).

¹⁰³ Proti 1,2 milionu vystěhovalců z Rakouska-Uherska z let 1908–13 stojí až 460 tisíc navrátilců. (Fassmann – Münz 1995: 25).

Roku 1922 přijal nový československý stát podrobný vystěhovelecký zákon.¹⁰⁴ Zákon sice přímo neměnil východiska liberálního přístupu k emigraci, kladl si ale současně za cíl důsledněji chránit vystěhovance před jejich vykořisťováním a zneužíváním těmi, kdo by mohli z vystěhovalectví profitovat. Silná ochranná role státu byla realizována především tuhou regulací činnosti zprostředkovatelských a dopravních firem a vůbec všeho podnikání souvisejícího s vystěhovalectvím.¹⁰⁵ Ve snaze zajistit, aby obyvatelstvo nemohlo být „uváděno v omyl“ o perspektivách emigrace, navazovalo Československo na rakouskou monarchii. Kdo chtěl šířit informace o vystěhovalectví s výdělečným úmyslem, potřeboval povolení ministra sociální péče. Z dnešního pohledu stojí tato úprava někde mezi opatřeními proti klamavé reklamě a cenzurou. Stát si také ponechával možnost zakázat nebo omezit vystěhovalectví do určitých zemí.

Nad rámec vlastního vystěhování reguloval zákon také najímání dělníků mimoevropskými i evropskými zeměmi, tedy dočasnou pracovní migraci. Najímání dělníků se mohlo dít jen výjimečně, a to se svolením státního úřadu práce a prostřednictvím zprostředkovatele práce. Byl přitom stanoven i obsah pracovní smlouvy – československým dělníkům měly být nabídnuty stejné podmínky jako domácím pracovníkům. Vcelku lze konstatovat, že vystěhovelecký zákon byl výrazem restriktivního přístupu k mezinárodní migraci, který převládal na obou stranách Atlantiku v meziválečném období. Určité omezení možnosti vycestování obsahoval i zákon z roku 1928 o cestovních pasech, který například umožňoval nevydat pas, pokud by cesta mohla ohrozit bezpečnostní nebo hospodářské zájmy republiky.¹⁰⁶ V zákoně najdeme i kuriózní ustanovení o možnosti odepřít vydání pasu „světoběžníkům ze zvyku“.

Po září 1948 je hospodářské vystěhovalectví z českých zemí nahrazeno politickým exilem, tedy fenoménem, který pro starší české dějiny – na rozdíl od dějin polských či ruských – není určující. (Jaroslav Vaculík upozorňuje, že od „Komenského je obrovská dějinná mezera až k J. V. Fričovi

¹⁰⁴ Zákon č. 121/1922 Sb. z. a n., o vystěhovalectví. K zákonu byla vydána řada prováděcích nařízení.

¹⁰⁵ Vystěhovelecký zákon např. nařizoval zákaz přepravy osob bez vystěhoveleckých listů, upravoval povinnosti dopravce ke zpětné dopravě odmítnutých vystěhovanců a nemajetných československých státních občanů ze zahraničí (za poloviční dopravné), vymezoval podmínky na vystěhoveleckých lodích a zaváděl i trestný čin obchodu se ženami.

¹⁰⁶ Zákon č. 55/1928 Sb. z. a n., o cestovních pasech. Soudní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu svědčí o tom, že ustanovení o odepření vydání pasu bylo v praxi používáno a že policejní orgány si ho vykládaly široce.

v 50. letech 19. století.“ Vaculík 2002: 28) První větší vlnu politické emigrace zapříčinil Mnichov a nacistická okupace v březnu 1939.

Další vlny emigrace přinesl únorový puč roku 1948 a srpen 1968 (Vaculík 2002: 28–34). Útěky do emigrace se staly jednou z forem reakce na nastolení nedemokratických režimů. Zejména posrpnová emigrace však byla ve značné míře také výrazem úsilí o individuální zlepšení životních vyhlídek, tedy motivů typických pro „staré vystěhovalectví“. Podle odhadů uprchlo z Československa jen do konce roku 1953 44 tisíc osob a po srpnu 1968 (do roku 1972) 127 tisíc osob (Vaculík 2002: 30,33). Stíháním emigrace v období komunismu se blíže nebudeme zabývat, jelikož stojí mimo téma vztahu *liberálních* přístupů k migraci.¹⁰⁷ Podotkněme jen, že spojení emigrace s velezradou, kterou obyvatelstvu vnucovala komunistická propaganda, nezůstalo zcela bez následků. Podle některých názorů se například projevuje v běžném rozlišování mezi vystěhovalectvím a emigrací (Dubovický 1993: 82) a možná nepřímě také v nevstřícném postoji části obyvatel k navrátilivším se emigrantům v 90. letech.¹⁰⁸

"

Přistěhovalectví

Ve starém Rakousku-Uhersku jako převážně emigrační zemi nenabývaly otázky přistěhovalectví na rozdíl od vystěhovalectví závažnějšího společenského a politického významu. Nedostatek pracovních a branných sil v některých částech říše se rakouští panovníci snažili řešit především vnitřní kolonizací.¹⁰⁹ Spolehnutím se na vnitřní migraci (na rozdíl od imigrace ze zahraničí) lze patrně vysvětlit i relativní tuhost rakouských státoobčanských předpisů.

Státní občanství se podle všeobecného občanského zákoníku z roku 1811 nabývalo především rodem na základě občanství rodičů. Zároveň však v tomto období bylo možné nabýt státní občanství automaticky nastoupením veřejné služby, založením živnosti nebo desetiletým pobytem v zemi (nebyl-li cizinec postižen po tuto dobu trestem pro nějaký zločin). Později byla tato ustanovení změněna. Již od roku 1833 musel cizinec i při

¹⁰⁷ Podrobněji se tématem zabývá Ivan Dubovický (Dubovický 1993: 81–88).

¹⁰⁸ V Česku 90. let 20. století byla zjevně větší ochota pomoci potomkům českých krajanů z Kazachstánu, než se rozumně vypořádat s morálními či majetkovými požadavky krajanů z USA.

¹⁰⁹ Například zákonem z roku 1858 byla upravena kolonizace v Uhrách, Chorvatsku-Slavonsku, Banátu a Sedmihradsku. Zákon směřoval k zakládání nových osad. Kolonizačním obcím byly poskytovány například daňové výhody (Vaculík 2002: 14).

splnění desetiletého pobytu v zemi o udělení občanství žádat a úřady neměly povinnost žádosti vyhovět. Také před uplynutím deseti let bylo ovšem možné o občanství požádat, jestliže byl „zjištěn majetek žadatele, jeho výdělková schopnost a řádné mravní chování.“ V tomto případě se však rozhodnutí opíralo o „zcela volnou úvahu úřadu“, který „nebyl povinen sdělit straně důvody, jimiž se při své volné úvaze dal vésti“ (Verner 1947: 108). Tyto právní názory převzala i první Československá republika. Tím bylo zpečetěno pojetí naturalizace jako „aktu milosti ze strany státu“ (Verner 1932: 984), jež u nás přetrvává dodnes. Lze tak konstatovat nerovnováhu právní úpravy: vystěhování bylo spojeno se ztrátou státního občanství, přistěhování však nevedlo automaticky k nabytí občanství, a to ani v dalších generacích.¹¹⁰

Této rigiditě odpovídalo propojení institutu státního občanství s domovským právem.¹¹¹ Propojenost obou institutů se projevovala také ve starých rakouských předpisech o vyhošťování a „honění postrkem“. ¹¹² Vyhoštění nebo „odstrčení“ z určitého místa mohli být tuláci, osoby bez příjmů, prostitutky a propuštění trestanci. Zákon přitom nerozlišoval mezi cizinci a státními občany. Občan však nemohl být vyhoštěn z domovské obce. Pokud šlo o cizince – tedy měla-li být „osoba závadná“ odvedena postrkem do zemí, kde říšský zákon neměl platnost – mělo se postupovat podle smlouvy s příslušnými vládami (v dnešní terminologii bychom řekli podle readmisních dohod). Cizince, tedy toho, kdo neměl v Rakousku domovské právo (včetně osob z maďarské části habsburského soustátí), bylo ale možno navíc vyhostit také v případě, jevil-li se jeho pobyt „z ohledu veřejného pořádku a bezpečnosti nepřipustným“.

Počet cizinců žijících v rakouské části monarchie byl nízký. Rakouští badatelé uvádějí, že se začal zvedat od roku 1869 a v roce 1910 dosáhl asi 2 % obyvatel. V tomto čísle jsou ale započtení všichni přistěhovalci pocházející ze zemí mimo západní polovinu říše, tedy i přistěhovalci z východní

¹¹⁰ Interpretace zániku státního občanství v důsledku vystěhování se měnila a upřesňovala soudní judikaturou. Zákon o vystěhovalectví z roku 1922 (č. 71/1922 Sb. z. a n.) již explicitně stanovil, že vystěhování samo o sobě neznamená ztrátu státního občanství. Ztráta mohla nastat v důsledku jiných skutečností, např. nabytím cizího státního občanství. Podrobněji viz například Verner 1932: 988–989.

¹¹¹ Právo domovské, pokud jej nenabyl dotýčný narozením, se nabývalo přijetím do svazku domovského. O žádosti rozhodovala „s vyloučením všeho odvolání“ obec (§ 8 zákona č. 105/1863 ř. z.). Až novelou obecního zřízení z roku 1896 byla dodána ustanovení o nemožnosti odepřít přijetí do svazku obce, pokud člověk po dosažení zletilosti pobýval na území obce kontinuálně deset let.

¹¹² Zákon č. 88/1871 z. ř., jímžto se pořádá policejní vyhošťování a honění postrkem.

(uherské) části monarchie (Fassmann – Münz 1995: 15).¹¹³ Země rakouské poloviny říše tak byly koncem 19. a počátkem 20. století cílovou zemí imigrace z východní části monarchie a současně zdrojovou zemí vystěhovalců na západ od jejích hranic.

Až do nejnovější doby měla masovější imigrace do českých zemí výlučně podobu krátkých poválečných návratových vln. Myšlenka návratu českých vystěhovalců zpět do vlasti se objevuje poprvé v souvislosti s úvahami o vzniku samostatného československého státu. Někteří čeští politici předpokládali, že samotné vytvoření československého státu povede ke spontánnímu návratu Čechů do vlasti. Vznik československého státu a přijetí zákonů o pozemkové reformě zdánlivě vytvářely pro návrat dobré předpoklady. V poválečných letech také skutečně došlo ke spontánní reemigraci, především vídeňských Čechů, ale také krajanů z Německa a USA (Vaculík 2002: 35–40). Bezprostředně po 28. říjnu 1918 byla Československá republika neobyčejně přitažlivá pro Čechy žijící v sousedních zemích, především Rakousku a Německu. Nově vzniklý národní stát povolával do ministerstev, nižších úřadů a různých institucí zkušené úředníky z Vídně a měl zájem také o české řemeslníky a obchodníky (Kořalka – Kořalková 1993: 41). V případě návratu Čechů z Rakouska a Německa po roce 1918 ale nešlo o zahraniční imigraci v přísném slova smyslu, neboť tito lidé zpravidla měli (resp. si po válce zvolili) československé státní občanství.

V letech 1918–1921 reemigrovalo do Československa také více než 10 tisíc Čechů a Slováků z Ruska, především odpůrců bolševického režimu. Snahy krajanů o návrat z Ruska (zapříčiněné občanskou válkou, suchem, neúrodou a hladem) vláda ve dvacátých letech – s poukazem na hospodářské potíže a nedostatek volné půdy – nepodporovala a místo toho zvolila cestu hromadné pomoci v dosavadních bydlištích (Valášková 1996). Ke snaze udržet české a slovenské vystěhovalce v dosavadních pozicích vedlo také to, že vláda v nich viděla i obhájce domácích zájmů, např. při umístění exportu (Vaculík 2002: 39). Jedinou organizovanou návratovou akcí se za první republiky stala reemigrace evangelíků z českých osad v Německu a Polsku, kterou organizovala soukromá náboženská organizace Kostnická jednota. Do konce roku 1926 reemigrovalo celkem 127 rodin, tj. 646 osob (Vaculík 2002: 36–38).

Na druhé straně se ale Československo chovalo poměrně vstřícně k uprchlíkům a bezdomovcům. Zákon o cestovních pasech z roku 1928 umožňoval vydávání „průkazů na způsob cestovních pasů“ (tzv. Nansenovy průkazy)

¹¹³ Až 100 000 cizinců pobývajících roku 1910 v západní polovině říše ovšem pocházelo ze sousedního jazykově stejnorodého a kulturně blízkého Německa.

osobám bez státní příslušnosti nebo těm, jejichž státní příslušnost nebylo možno zjistit.¹¹⁴ V roce 1935 Československo také přistoupilo k nové úmluvě Společnosti národů o uprchlících.¹¹⁵

Systematičtější kroky k regulaci příchodu a pobytu cizinců se objevují koncem dvacátých let. Zmíněný zákon o cestovních pasech z roku 1928 ještě sice obsahoval optimistický předpoklad, že v blízké budoucnosti dojde ke zrušení vízové povinnosti.¹¹⁶ Na druhé straně však zavedl povinnost cizinců zdržovat se na československém území pouze s cestovním pasem. Přístup cizinců k živnostenskému podnikání byl založen na reciprocitě. Cizinec byl postaven na roveň tuzemcům, pokud mohl prokázat, že tak přistupuje k cizincům i jeho domovský stát. Jinak potřeboval cizinec k provozování živnosti povolení zemských úřadů (Vavřínek 1929: 161).

S cílem chránit domácí pracovní sílu před konkurencí byl přijat v roce 1928 zákon č. 39/1928 Sb. z. a n. o ochraně pracovního trhu, podle něhož museli zaměstnavatelé žádat o povolení k zaměstnávání cizinců. Povolení bylo možné vydat jen tehdy, připouštěl-li to stav domácího trhu, vyžadovaly-li si to hospodářské zájmy, nebylo-li možno získat domácí sílu anebo mluvily-li pro to zvláštní důvody (např. rodinné). Za nelegální zaměstnávání hrozila pokuta do 10 000 Kč a trest vězení do jednoho měsíce. Ačkoli měl zákon platit „po dobu nepříznivého stavu na domácím trhu práce“, stal se trvalým.

Zákon o pobytu cizinců z roku 1935 již zavedl povinnost žádat o povolení k pobytu u všech cizinců, kteří se v zemi hodlali zdržovat více než dva měsíce, a to bez ohledu na důvod pobytu. Vztahoval se také na cizince, kteří již v zemi pobývali v době jeho přijetí.¹¹⁷ Žádost, v níž bylo nutné uvést i účel pobytu, cizinci podávali u okresního úřadu v místě pobytu či zamýšleného pobytu. Rozhodovaly o nich zemské úřady, které vedly také ústřední evidenci cizinců. Pobyt se zpravidla povoloval nejdéle na dobu dvou let.

¹¹⁴ Zákon č. 55/1928 Sb. z. a n., o cestovních pasech, § 5.

¹¹⁵ Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků (č. 179/1935 Sb. z. a n.). Úmluva nahrazovala starší ujednání o ruských a arménských uprchlících z roku 1926 a 1928.

¹¹⁶ Zákon č. 55/1928 Sb., z. a n., o cestovních pasech, § 10. Podle tohoto ustanovení mělo platit, že vízová povinnost není, není-li o jejím zavedení rozhodnuto vládním nařízením. Přechodně ale zůstávala obecná vízová povinnost zachována (§ 16 odst. 3). Postupně mělo dojít ke změně režimu uzavíráním mezistátních dohod. Na jaře roku 1932 byla vízová povinnost zrušena ve styku se všemi evropskými státy s výjimkou Bulharska, Nizozemí, Maďarska, Polska, Rumunska, Řecka, SSSR a Turecka; ze států mimoevropských pouze ve styku s Japonskem, USA a Uruguayí (Kalousek 1934).

¹¹⁷ Zákon č. 52/1935 Sb. z. a n., o pobytu cizinců. K zákonu bylo vydáno prováděcí vládní nařízení č. 143/1935 Sb. z. a n. Obě normy stoupily v účinnost 15. července 1935.

Zemský úřad mohl povolit pobyt jen tehdy, splňovala-li žádost formální náležitosti a nešlo-li o osoby, jejichž pobytem by mohl být ohrožen veřejný klid, pořádek či bezpečnost státu nebo jiné důležité veřejné zájmy, zejména hospodářské. Pobyt cizinců podléhal evidenci. Cizinec se musel nahlásit na příslušné četnické stanici v místě pobytu. Na ní také musel nahlásit změnu před případným přestěhováním. Pobyt na novém místě pak musel nahlásit do šesti dnů. Policejnímu hlášení nepodléhaly jen cesty a výlety do osmi dnů. O prodloužení pobytu musel cizinec žádat nejméně 15 dnů před uplynutím doby, na kterou byl pobyt povolen. Ačkoli zákon a příslušné prováděcí vládní nařízení čítaly dohromady pouze 27 paragrafů, obsahovaly již základní instituty a mechanismy imigrační kontroly, jak ji známe dnes.

Definitivní tečku za liberálním přístupem k cizincům učinil Mnichov a německá okupace v březnu 1939. Těmito událostmi vzala za své i velkorysá politika ve vztahu k uprchlíkům. Již v říjnu 1938 bylo přijato vládní nařízení č. 257/1938 Sb. z. a n., kterým byla povinnost žádat o povolení pobytu uvalena také na ty cizince, na něž se dříve nevztahovala, jako byli například ti, kdo žili v Československu se zvláštním průkazem vydávaným uprchlíkům. V lednu 1939 bylo vydáno „vládní nařízení, jímž se doplňují předpisy o pobytu cizinců, pokud jsou emigranty“ (č. 14/1939 Sb. z. a n.). Emigrantem byl podle nařízení cizinec, který neprokázal, že je „podle přezkoumatelných znaků“ Čechem, Slovákem nebo Podkarpatorusem a zdržoval se na území Československé republiky, aby se vyhnul nepříznivým důsledkům opatření, která by ho postihla při návratu na území domovského státu nebo státu dřívějšího pobytu. Emigrant byl na příkaz zemského úřadu povinen opustit Československo.

Podobně jako rok 1918 také rok 1945 uvolnil vlnu návratové migrace. Ve srovnání s první vlnou dosáhla tato „reemigrace“ s příchodem 200 tisíc osob daleko masivnějších rozměrů. Reemigrace Čechů, Slováků i příslušníků jiných slovanských národů byla podporována a později přímo organizována státní mocí v rámci tzv. úřední přesídlovací akce. V přesídlovací akci se prolínaly hospodářské, politické a nacionální důvody. Byla hnána potřebou obsadit prázdné pozice po německém obyvatelstvu – vyhnáno bylo více než 2 820 000 osob – a nově osídlit české pohraničí. Výměna obyvatelstva – stěhování menšin z jednoho státu do druhého (ať již nucené nebo dobrovolné) – měla být alternativou meziválečného systému ochrany menšin, jenž z pohledu české politické reprezentace v čele s Edvardem Benešem zcela ztroskotал. Mnichov měl být odčiněn a Československo mělo být vybudováno na zdravějším základě – bez národnostních menšin (Beneš 1946: 232–237). S tímto přístupem se pod tlakem okolností smířila i většina německých odpůrců nacismu – po válce odjelo z Československa do

německých zón něco přes 100 tisíc německých antifašistů, včetně rodinných příslušníků (Arburg, *Hospodářské noviny*, 1. 8. 2005). Úřední přesídlovací akce směřovala ke zvýšení početnosti „slovanského živlu“ uvnitř hranic. Byla ryzím výrazem etnicky selektivní přistěhovalecké politiky.

Poválečná imigrace Čechů, Slováků ale i jiných slovanských národů probíhala ve dvou vlnách. Zpočátku, v letech 1945 až 1946, převládala imigrace samovolná nebo v souvislosti s repatriací osob vysídlených v důsledku válečných událostí, jako byli např. vězni koncentračních táborů či lidé na nucených pracích. Celkový počet těchto navrátilců z Rakouska, Polska, Jugoslávie, Francie, Německa a dalších zemí přesahoval 64 tisíc osob.

Jiný byl charakter druhé vlny v letech 1947–1950. Tato vlna – především z Volyně, Rumunska a Bulharska, ale i z mimoevropských zemí jako USA, Kanady, Argentiny, Brazílie, Indie, Číny a Palestiny byla organizována státem. Čechům, Slovákům i „příslušníkům jiných slovanských národů“, kteří přišli v rámci úřední přesídlovací akce, přiznával nově přijatý zákon z roku 1946 úlevy, aby se jim umožnilo a usnadnilo provozování povolání a zaměstnání přiměřeného jejich dosavadní profesionální kariéře.¹¹⁸ V roce 1947 byla soustředěna starost o přistěhovalce na ministerstvo sociální péče a zákonem bylo upraveno i jejich přednostní právo na udělení živnostenského oprávnění, zkonfiskovaného majetku a na ustavení národními správci.¹¹⁹

Imigrací – spontánní i v rámci úřední přesídlovací akce – bylo dosaženo příchodu celkem 202 526 osob (Vaculík 2002: 48). Jiní autoři uvádějí ovšem i vyšší počty – až 220 tisíc zahraničních Čechů a Slováků (Heroldová 1993: 7). Naturalizaci přistěhovalců (Čechů, Slováků a jiných osob slovan-ské národnosti) reguloval především ústavní zákon č. 74/1946 Sb.¹²⁰ Ti, kteří se přistěhovali na území Československa v rámci úřední přesídlovací akce, měli nárok na udělení československého občanství. Čechům, Slovákům a dalším Slovanům, kteří se přistěhovali sami, bylo státní občanství udělováno podle volné úvahy.¹²¹ Současně s udělením občanství docházelo

¹¹⁸ Zákon č. 75/1946 Sb., o přiznávání hospodářských a právních úlev krajanům vracejícím se do vlasti, zejména z Maďarska.

¹¹⁹ Zákon č. 138/1947 Sb., o péči o přistěhovalce, jakož i o jejich některých přednostních právech. Před krajané ale měli dle platných zákonů přednost příslušníci československé armády v zahraničí, účastníci národně-osvobozovacího boje, vojenští a váleční poškození a oběti války a fašistické perzekuce.

¹²⁰ Ústavní zákon č. 74/1946 Sb., o udělení státního občanství krajanům vracejícím se do vlasti.

¹²¹ Státní občanství některých navrátilců (např. z Volyně a Podkarpatské Rusi) ale bylo regulováno mezinárodními smlouvami. Viz podrobněji Vaculík 2002: 46–47.

i k „očistění“ v cizině zkomolených jmen (Vaculík 2002: 46). To ukazuje, že přístup státu vůči těmto přistěhovalcům byl kulturně asimilační.

Celkově tvořili přistěhovalci ze zahraničí asi jedenáctinu všech osídlenců v pohraničí. Jejich podíl na osídlovací akci byl ale považován za významný např. již proto, že „hlavní vlna organizované reemigrace přišla v době pro pohraničí nejkritičtější, kdy zápasilo s nedostatkem pracovních sil“ (Heroldová 1993: 7). Po stránce organizační se zde poprvé setkáváme s vypravováním návratových transportů, provozem shromažďovacích středisek a vlastním usídlováním, tj. nalezením bydlení a práce pro příchozí. V tomto směru poskytla poválečná organizovaná reemigrace krajanů dějinnou zkušenost, jež se mohla uplatnit při řešení problému uprchlíků a krajanů po roce 1989.

K poválečné migrační vlně lze přiřadit také příchod asi 13 tisíc Řeků v letech 1948 až 1950, kteří odcházeli ze své vlasti v důsledku občanské války v letech 1946–1949, aby našli v Československu politický azyl. Dalším z velkých poválečných migračních pohybů byl i příchod slovenských Romů do českých zemí. Již v letech 1945–47 přicházeli Romové ze Slovenska do oblastí vyliďněných po Němcích, kam se řada dostala na základě náborových akcí nebo byli lákáni informacemi příbuzných a známých o možnostech obživy. Podle soupisu „všech potulných Cikánů a ostatních tuláků práce se štítících“ ze srpna 1947 bylo zjištěno celkem 16 752 osob „cikánského původu“ v českých zemích, i když toto číslo asi neodráželo věrně skutečný stav (Pavelčíková 2004: 25–33). Romská migrace ze Slovenska poté pokračovala jako spontánní proces i jako úředně řízený „rozptyl“.¹²²

V podmínkách státního socialismu sovětského typu (1948–1989) a s uzavřenými hranicemi se fakticky nemohly vyskytnout větší vnější imigrační tlaky. Z toho důvodu ani neexistovala nějaká explicitní imigrační politika – na rozdíl od politik vnitřní migrace, spojených například se snahou o rozptýlení Romů. Lze v zásadě souhlasit s konstatováním Christiana Joppkeho, že na rozdíl od liberálních států nemají komunistické (a další totalitní) režimy přistěhovalecké politiky, protože jen málokdo usiluje o to, aby se tam přistěhoval. Ovšem, pokud by tyto státy imigrační politiky měly, byly by formulovány tak, aby reprodukovaly ideologický charakter společnosti (Joppke 2005: 11). To potvrzuje socialistická úprava azylu: podle čl. 33 Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960 bylo poskytováno právo azylu cizím státním příslušníkům pronásledovaným za

¹²² Sledování této vnitřní migrace překračuje zaměření naší práce. Vedle citované studie Niny Pavelčíkové (Pavelčíková 2004) se migraci Romů ze Slovenska do českých zemí zabývá i několik příspěvků sborníku *Romové v České republice*. 1999. Praha: Socioklub.

hájení zájmů pracujícího lidu, za účast na národně osvobozovacím boji, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru. Ve stejném duchu byla i dočasná pracovní migrace omezena na země socialistického bloku (viz níže). Snaha po ideové konzervaci společnosti spolu s tehdejšími zahraničněpolitickými zájmy také formulovala vízovou politiku – Československo mělo bezvízový styk s většinou zemí socialistického bloku.¹²³ Počty trvale usdlých cizinců byly v dobách socialismu nízké. V osmdesátých letech žilo v Československu celkem 28 000 cizinců s povoleným trvalým pobytem a 9 000 cizinců s dlouhodobým pobytem (Brouček 1998).

Významnější roli hrála jen dočasná pracovní migrace v rámci Rady vzájemné hospodářské pomoci (Boušková 1998).¹²⁴ Tato migrace byla založena na tehdejším systému plánovaného hospodářství a na socialistické „internacionální pomoci“. Regulována byla cestou mezinárodních dohod a rozvíjela se především v 70. a 80. letech 20. století. Nejdelší tradici mělo zaměstnávání občanů Polska, které probíhalo již od 60. let. Nejvyšší počet polských občanů dlouhodobě pracujících v Československu – 20 825 – byl zaznamenán v roce 1974. Významnou dlouhodobou spolupráci navázalo Československo s Vietnamskou socialistickou republikou. V roce 1974 byla podepsána první dohoda o odborné přípravě občanů Vietnamu v československých organizacích. V rámci této dohody bylo přijato do středních odborných učilišť 5 000 vietnamských občanů, kteří se po vyučení vraceli zpět do vlasti. Odborná příprava se následně uskutečňovala podle dohody z roku 1979, a to ve středních odborných učilištích nebo odbornou přípravou v rámci práce v československých podnicích. Na základě této dohody přijelo 8 700 vietnamských žáků a 23 000 praktikantů a stážistů. Souběžně se podle dohody z roku 1980 uskutečňovalo i zaměstnávání vietnamských občanů v průmyslu. Nejvyšší počet vietnamských pracovníků – 27 100 osob – zde pracoval v roce 1983.

Obdobné dohody o zaměstnávání, případně zvyšování kvalifikace byly realizovány i s Kubou, Mongolskem, Angolou, Severní Koreou, Laosem a Kyprem. Podle těchto mezinárodních dohod pracovalo ke konci roku 1990 na území České republiky 23 113 občanů Vietnamu, 3 790 občanů Polska,

¹²³ Faktické omezení cestování v rámci socialistického bloku bylo zajištěno dodatečnými mechanismy, např. požadavky na „turistické doklady“, pozvání apod.

¹²⁴ Rada vzájemné hospodářské pomoci vznikla v roce 1949 a sdružovala socialistické země Moskvou vedeného bloku. Členem byly i Kuba (od roku 1972) a Vietnam (od roku 1978). Severní Korea (1956) Angola a Laos (1976) a Etiopie (1978) měly statut pozorovatele. Rada uzavřela dohody i s dalšími státy, např. Jugoslávií, Finskem, Irákem, Nikaraguí, Mexikem. Z práce Bouškové přebíráme všechna čísla týkající se pracovní migrace za socialismu.

274 občanů Mongolska, 101 občanů Kuby a 142 občanů Angoly. České úřady uplatňovaly vůči těmto zahraničním pracovníkům důslednou politiku segregace.

Mezinárodní dohody uzavřené v rámci socialistické pomoci byly po roce 1989 rychle ukončeny (na základě usnesení československé vlády č. 274/1990) a většina pracovníků se vrátila do zemí původu. Například k 30. dubnu 1993 zde podle těchto dohod pracovalo již jen 1 110 občanů Vietnamu, 210 občanů Polska a 10 občanů Angoly. Především někteří pracovníci z Vietnamu využili nové ekonomické příležitosti a stali se jádrem nové přistěhovalecké komunity v Česku.

2. Migrace a migrační politiky po roce 1989

Politické změny v letech 1989–90 měly zásadní dopad na zahraniční migraci. České země, a především Praha, se v devadesátých letech stávají stále více cílem nejen dočasné pracovní migrace, ale i trvalého přistěhovalectví. Podle oficiální evidence změn trvalého bydliště se v desetiletí 1990–2000 do České republiky trvale přistěhovalo 131 400 osob a vystěhovalo se z ní 43 700 osob. Podle názorů demografů lze i navzdory předpokládané neúplnosti údajů o vystěhování usuzovat, že celkové saldo trvale bydlicích obyvatel bylo v 90. letech v důsledku zahraniční migrace aktivní (Pavlík – Kučera 2002: 69–70). V prvním desetiletí po roce 1989 lze podle demografických údajů rozlišit tři migrační etapy. První etapa bezprostředně souvisela s politickými změnami roku 1989. Představovala především návratovou migraci a skončila v roce 1992 zvýšenou česko-slovenskou migrací, spojenou s rozdělením Československa. Ve druhé etapě (1993–1997) poklesla migrace se Slovenskem a posílily se migrační vazby na jiné země. Třetí etapa (1998–2000) je charakterizována snižováním intenzity zahraničního stěhování (Pavlík – Kučera 2002: 69–70).

Tento obraz zahraniční migrace, jak plyne z evidence přihlášení k trvalému pobytu, není úplný. Nezachycuje významnou skupinu migrantů, kteří v ČR z úředního pohledu pobývají přechodně na základě povolení k dlouhodobému pobytu (resp. víza nad 90 dnů). Statistiky založené na policejní evidenci povolení k pobytu cizinců svědčí o mnohem dynamičtější migrační situaci. Po rozdělení Československa žilo na území ČR kolem 50 tisíc cizinců s povoleným pobytem, z toho přibližně 30 tisíc s trvalým a 20 tisíc s dlouhodobým pobytem. Podle statistik Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie žilo ke konci roku 2004 na území České republiky 254 294 cizinců s povoleným pobytem. Na prvním místě byli občané

Ukrajiny (78 263 osob), druhou nejpočetnější skupinu představovali občané Slovenska (47 352 osob), následovali občané Vietnamu (34 179 osob), Polska (16 265 osob) a Ruska (14 473). 154 827 osob z celkového počtu cizinců žilo v České republice dlouhodobě – tj. na základě dlouhodobého víza či povoleného dlouhodobého pobytu – nebo zde pobývali přechodně jako občané členských zemí EU. Trvale žilo v České republice 99 467 cizinců (Ministerstvo vnitra 2005c: 47, 49–50). Převažujícím důvodem povolení trvalého pobytu je sloučení rodiny (až 67%).¹²⁵ Vedle toho se v České republice zdržují značné počty cizinců také nelegálně. Přední český odborník na migraci Dušan Drbohlav například odhadl počet nelegálních migrantů ke konci roku 2000 na 295–335 tisíc osob – z toho 165 tisíc nelegálních pracovníků zapojených do pracovního trhu, 30 tisíc jejich rodinných příslušníků a 100 až 140 tisíc tranzitních migrantů (Drbohlav 2003: 16).

Legálně usazení cizinci tvoří v ČR asi 2,4% obyvatel. Většina západoevropských zemí má procentní podíl cizinců vyšší: podle údajů OECD za rok 2001 (kdy podíl cizinců v Česku tvořil podle OECD 2%), mělo Švýcarsko 19,7%, Rakousko 9,4%, Německo 8,9%, Belgie 8,2%, Velká Británie 4,4% a Nizozemí 4,3% zahraničních obyvatel. Ke stejnému datu měly ze zemí EU srovnatelný počet cizineckého obyvatelstva např. Španělsko (2,7%), Itálie (2,4%) a Portugalsko (2,2%). Nižší počet cizinců než v Česku žil kromě Finska (1,9%) také v Maďarsku (1,1%) a na Slovensku (0,5%).¹²⁶ Přestože celkový počet cizinců je stále relativně nízký, Česká republika patří k zemím s vysokou imigrační dynamikou. Podle údajů zveřejněných OECD ve zprávě za rok 2004 o trendech v mezinárodní migraci se z hlediska průměrného meziročního nárůstu zahraniční populace v období 1990–2002 dostala Česká republika s 18% na první místo mezi sledovanými zeměmi (OECD 2005: 43).¹²⁷

Podobně jako po roce 1918 a 1945 tedy došlo také po roce 1989 ke zvýšené imigraci. Na rozdíl od předchozích zlomových let ale zvýšená imigrace neustala s návratovou vlnou, ale proměnila se v trvalý a poměrně stabilní imigrační proud. Česká společnost tak v 90. letech „dohnala“ obrat,

¹²⁵ To, že rodinné vazby jsou nejčastějším důvodem povolení k trvalému pobytu, je v souladu se situací v širším evropském regionu; nezanedbatelnou roli jistě hraje skutečnost, že bez rodinných důvodů může cizinec žijící v České republice žádat o trvalý pobyt teprve po deseti letech.

¹²⁶ (<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34641942.xls>) Statistika neobsahuje informace o všech zemích OECD. Chybí např. údaje o Francii a Polsku, s tím, že u Francie je uveden pouze údaj za rok 1999 – 5,6% a u Polska také za rok 1999 – 0,1%.

¹²⁷ OECD 2005: 43. Za Českou republikou následuje Korea (14%), Španělsko (14%) a Finsko (12%). Hranici 10% překračují také Portugalsko a Slovensko.

kterým prošly západoevropské společnosti o několik desetiletí dříve. Přistěhovalectví se stalo novou realitou, která začala být postupně reflektována v politické agendě.

Konkrétní podobu a intenzitu zahraniční imigrace v posledních 15 letech ovlivňovalo mnoho faktorů – pracovní migrace za socialismu (např. pobyt hostujících vietnamských dělníků, na který navázal rozvoj vietnamského podnikání), dožívání starého vízového režimu, umožňujícího bezvízový styk s některými zeměmi starého socialistického bloku¹²⁸, rodinné vazby, kulturní a jazyková blízkost (migrace ze Slovenska, částečně z Ukrajiny) a nové ekonomické příležitosti. Vedle imigračních tlaků zvnějšku působily také proimigrační tlaky zevnitř – především v podobě poptávky podnikatelů po levnější zahraniční pracovní síle. Postupně začalo ovlivňovat migraci také rostoucí úsilí státu o její kontrolou a řízení. Bod obratu v přístupu k imigraci představuje polovina 90. let, kdy začíná poměrně rychlý proces přizpůsobování českého práva požadavkům EU. Až do konce 90. let je nicméně tvorba politik a opatření v oblasti migrace stále spíše roztržistěná a nesystematická. Podle Dušana Drbohlava ještě donedávna „neexistovaly koherentní a vzájemně se doplňující politiky týkající se přistěhovalectví“ (Drbohlav 2004: 93). Komplexnější přístupy k migraci a přistěhovalectví se začínají důrazněji prosazovat až od konce 90. let.

Tři období migrační politiky

Z hlediska postupu formování migračních politik můžeme období od roku 1989 do současnosti rozdělit do tří period – na léta 1990–1995, 1996–1999 a 1999 do současnosti.

První období: 1990–1995

Toto období je ve znamení *laissez faire*. Tento přístup k migraci byl zřejmě výrazem spontánně libertariánského ducha (po)revoluční doby – umožňoval „téměř každému, aby vstoupil na území a dělal zde, co chce“ (Drbohlav 2001: 218). Nový zákon o pobytu cizinců, účinný od září 1992, neusiloval ani tak o omezování migrace jako spíše o její sledování, evidenci a možnost

¹²⁸ Například bezvízový styk s Ukrajinou, jakož i s řadou dalších nástupnických států SSSR, byl zrušen teprve v roce 2000. V prvním desetiletí po roce 1989 se tak stihl ustavit systém zaměstnávání Ukrajinců přes zprostředkovatele (tzv. „klienty“), kteří balancují na hraně zákonnosti. Viz studie Jana Černíka (2005).

policejně zasáhnout proti nelegální migraci a cizincům, kteří nerespektovali zákonné požadavky.¹²⁹

Klíčovým prvkem propustnosti mechanismu imigrační kontroly byla možnost podat žádost o povolení k pobytu – dlouhodobému či trvalému – na území České republiky, nikoli pouze na zastupitelských misích v zahraničí, jak je tomu až na výjimky dnes. Cizinec tedy mohl přijet do ČR jako turista a teprve pak si mohl najít práci a pobyt legalizovat. Tento režim byl převzat ze staršího zákona z roku 1965¹³⁰, v 90. letech ale začal fungovat v odlišném právním i společenském kontextu: byl nově zřízen institut trvalého pobytu, uvolnila se vízová politika a na rozdíl od dob socialismu bylo nyní Česko zemí velkých příležitostí. Výsledkem byl sice evidovaný, ale jen málo usměrňovaný příliv cizinců do českých zemí. Tento liberalismus s výraznými libertariánskými rysy (viz I.1) byl liberalismem tolerance, nikoli přijetí: každý cizinec sice mohl přijít, fakticky ale neexistovala legální cesta (s výjimkou sňatku s českým občanem), jak se v zemi trvale usadit a naturalizovat.

V tomto období byly také vytvořeny základy právní regulace a institucionálního zajištění pobytu zvláštních skupin cizinců, které vyžadovaly pomoc společnosti – žadatelů o azyl, uprchlíků a osob přicházejících z oblastí válečných konfliktů (zejména zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících). Bezprostředně po listopadu 1989 se započala návratová migrace, která pokračovala i v následujících obdobích. Tuto migraci můžeme rozdělit na spontánní návraty emigrantů, kteří opustili Československo v době komunismu (a zpravidla se vraceli z vyspělých západních zemí) a návrat příslušníků starších krajanských komunit z východní Evropy, Balkánu a Asie. Oba tyto imigrační proudy si vyžádaly odpověď v přijetí zvláštních opatření, která měla návrat usnadnit a umožnit. V obou případech se tak stalo mimo kontext širších strategických úvah o migraci a přistěhovalectví. Tlak po umožnění návratu krajanů ze starších migračních vln nastolil svízelnou otázku přípustnosti etnicky selektivních imigračních politik. Stát tuto otázku vyřešil přijetím střední cesty – omezil pomoc na ty krajany, kteří splňovali podmínku „ohrožení“ v zemi původu.

¹²⁹ Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR.

¹³⁰ Zákon o pobytu cizinců č. 68/1965 Sb. Na tento zákon navazovaly vyhlášky ministerstva vnitra. Pro úplnost dodejme, že zákon z roku 1965 nahradil starší zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a povolování pobytu cizincům. Podobně jako normy platné v období nacismu v Německu, slučoval tento zákon kontrolu nad pohybem vlastních občanů s kontrolou nad pohybem cizinců (Torpey 2000a: 133–135). Zákon z roku 1949 zrušil zákon o pobytu cizinců z roku 1935. K zákonu z roku 1949 byly vydány prováděcí vyhlášky, např. vyhláška č. 449/1949 Ú. I., o povolování pobytu cizincům, později změněná vyhláškou č. 135/1953 Ú. I., o hlášení cizinců a povolování pobytu cizincům.

Druhé období: 1996–1999

Pro toto období je charakteristické zpřísňování cizineckých předpisů i praxe. Tento obrat byl podmíněn jednak novými domácími podmínkami, jako byly např. růst nezaměstnanosti či uvědomění si dlouhodobých dopadů nelegální migrace, a jednak snahou vyhovět požadavkům na přistoupení k Evropské unii. Na rozdíl od členských států EU přitom Česká republika v tomto období neměla široké pole volby. Jako součást tzv. *acquis* jí byly předkládány vedle závazných dokumentů (např. předpisů týkajících se víz či schengenského systému) i různé politické dokumenty.

Harmonizace s předpisy EU znamenala z pohledu příslušných částí státní administrativy politickou prioritu a svou náročností plně vyčerpávala existující odborné i lidské kapacity státní byrokracie. To vše odsouvalo do pozadí vytváření ucelené národní migrační strategie. „Dá se říci, že migrační politika České republiky se ‚vytvořila sama‘, a to díky postupné (plánované a realizované) integraci do západoevropských struktur.“ (Drbohlav 1998) Trendy druhého období vyvrcholily přijetím nového, značně restriktivního cizineckého zákona a nového azylového zákona, které vstoupily v účinnost k 1. lednu 2000.¹³¹

Zejména cizinecký zákon stanovoval zcela nový režim. Když vstoupil v účinnost, vedl k mnoha potížím dotčených cizinců a k dočasnému zmrazení imigrace. Zákon přinesl také jednu zdánlivě dílčí, ale perspektivně zásadní změnu. V režimu předchozího zákona č. 123/1992 Sb. tvořily dočasná migrace a trvalé přistěhování – slovy zákona „dlouhodobý“ (tj. po roce obnovovaný) a „trvalý“ pobyt – dva samostatné a nespojité proudy. Z pohledu zákona se bylo možno do České republiky *trvale* přistěhovat (tj. usadit se) pouze tehdy, měl-li zde potenciální přistěhovalec již rodinné příslušníky, kteří zde trvale žili nebo pokud pro to mluvily zvláštní humanitární ohledy.¹³² Naproti tomu *dlouhodobý* pobyt, udělený na základě pracovního povolení či podnikání, nemohl vést k trvalému usídlení. Nemožnost získat trvalý pobyt také podle nové státoobčanské úpravy přijaté po vzniku samostatného Českého státu (zákon č. 40/1993 Sb.) znamenala, že tito cizinci

¹³¹ Zákon č. 325/1995 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu) a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (zákon o pobytu cizinců).

¹³² § 7 zákona č. 123/1992 Sb. zněl: „Cizinec je oprávněn pobývat trvale na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Toto povolení pobytu lze udělit zejména za účelem sloučení rodiny, pokud manžel, příbuzný v pokolení přímém nebo sourozenec cizince má trvalý pobyt na území České republiky, v jiných humanitárních případech nebo pokud je to odůvodněno zahraničněpolitickým zájmem České republiky.“

nemohli ani žádat o státní občanství, protože trvalý pobyt je neprominutelnou podmínkou podání žádosti. Nový zákon účinný od 1. ledna 2000 ale umožnil všem cizincům, aby po deseti letech dlouhodobého pobytu požádali o trvalý pobyt. Tím bylo alespoň nepřímo připuštěno, že dočasní imigranti jsou potenciálně trvalými přistěhovalci – a hypoteticky také budoucími českými občany.

Třetí období: od 1999 do současnosti

Toto období charakterizují tři trendy.

(1) Od přelomu století dochází k výraznější konceptualizaci dílčích problémů migrační politiky státní mocí, mezi něž náleží první kroky ve formulaci imigračních a integračních politik (budeme jim věnovat následující dva oddíly této části).

(2) Nové směřování je ale bržděno přetrvávajícím primátem práva nad politikou: díky přistoupení k EU jsou prioritně přijímány úpravy vynucené transpozicí práva EU, které se dějí bez zřetele na celkové směřování a koherenci českých migračních a přistěhovaleckých politik. Národním příkladem je změna institutu trvalého pobytu, kterou navrhlo ministerstvo vnitra v polovině roku 2005.¹³³ Na rozdíl od současné (nepochybně neuspokojivé) situace, kdy cizinec musel čekat na možnost podat žádost o trvalý pobyt plných deset let, má být tato lhůta zkrácena na pět let. Navíc má být po uplynutí pětileté lhůty na udělení trvalého pobytu právní nárok. Toto opatření bylo navrženo proto, že představuje nejsnadnější cestu k implementaci směrnice o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.¹³⁴ Nová úprava však není provázána s opatřeními v oblasti integrace. Důsledkem toho je, že nový režim by umožnil běžným přistěhovalcům získat trvalý pobyt (v minulosti téměř nedostupný) jen na základě „vydržení“ a bez jakékoliv podmínky náležitého stupně integrace do společnosti.

(3) Začínají se projevovat první snahy o komplexnější, koncepčnější a do jisté míry i samostatnější přístup k problematice migrace a přistěhovalectví. K tomuto obratu vedlo mimo jiné poznání, že samotná harmonizace s předpisy EU nestačí na řešení problémů migrace. Se vstupem do Evropské unie se nutně posunul i úhel přístupu k evropským migračním politikám. Základní otázka již nezní, jak efektivně implementovat politiky, o nichž nerozhodujeme, ale jaký postoj zaujmout k politikám, které se připravují

¹³³ Novela zákona o pobytu cizinců, schválená usnesením vlády ze dne 24. srpna 2005, č. 1055 (Ministerstvo vnitra 2005b).

¹³⁴ Směrnice Rady 2003/109/ES (III.3).

a které tedy můžeme ovlivnit. Nový přístup se ale prosazuje jen pozvolna a doposud hraje vedlejší roli. Jeho příznakem bylo přijetí *Zásad politiky v oblasti migrace cizinců* v roce 2003 vládou České republiky.¹³⁵ Zásady mají být východiskem pro vytvoření ucelené politiky státu pro oblast migrace a zvláště imigrace. Současně se ale podle tohoto dokumentu „prozatím nenavrhuje zpracování koncepce v dané oblasti a doporučuje se vyčkat na výsledky jednání k tvorbě ucelené strategie zemí Evropské unie na vyrovnání se s důsledky migrace a imigrace na území Evropy, jejíž podoba se v současné době v mezinárodním kontextu intenzivně diskutuje“ (Ministerstvo vnitra 2003b). Zásady zdůrazňují „řídící roli státu“ a potvrzují tak odklon od *laissez faire*. Hlásí se k široké spolupráci státu s kraji, obcemi, zájmovými samosprávami a občanskou společností. Zásady vytyčují tři společenské cíle: (a) odstraňování nelegální migrace, (b) podporu přínosným formám imigrace („migrační politika neklade překážky legální migraci a podporuje imigraci, která je pro stát a společnost dlouhodobě přínosná“ a (c) řešení důsledků humanitárních krizí a odstraňování jejich příčin.

Je zřejmé, že tyto kusé a příliš obecné zásady nemohou plnit roli použitelné strategie jako referenčního rámce tvorby politik. Jsou ale důležitým indikátorem změny přístupu k migraci. Tam, kde se v minulosti postupovalo od konkrétního k obecnému, by se nyní mělo postupovat od obecného ke konkrétnímu. Jak dokládají dílčí strategické dokumenty přijaté po schválení migrační koncepce, zásady začaly působit směrem k větší propojenosti jednotlivých segmentů migračních politik. Např. Akční plán boje s nelegální migrací přijatý vládou v únoru 2004, se přímo odvolává na zásady migrace a mezi opatření předcházení nelegální migrace řadí i „nekladení překážek legální migraci“ (Ministerstvo vnitra 2004b). Navrhuje proto zjednodušit a zrychlit řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů. Za důležité považuje řešení situace ve vysílajících zemích a volá po přehodnocení rozvojové pomoci z tohoto úhlu.

Zásady ale neformulují, ba ani nenaznačují odpověď na základní otázku přistěhovalecké politiky. Zní-li tato otázka, kolik a jakých imigrantů má stát přijmout, pak odpověď je v zásadách naznačena jen velmi povšechně – odkazem na imigraci, jež je pro stát a společnost dlouhodobě přínosná. Jací migranti jsou však dlouhodobě přínosem? A jak dosáhnout toho, aby se právě títo v zemi usazovali? Zatím neexistuje vládní strategie, která by na tyto otázky odpověděla.

¹³⁵ Zásady byly schváleny usnesením vlády č. 55 k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a dalšímu rozvoji této koncepce po vstupu České republiky do EU ze dne 13. ledna 2003. Viz příloha č. 1 části VII materiálu pro jednání vlády.

Vytvořením ucelené strategie přistěhovalectví by mělo být třetí období vývoje završeno. Ideálně by přijetí nové strategie mělo předcházet vypracování nového zákona o pobytu cizinců, jehož první rámcovou verzí by mělo ministerstvo vnitra předložit vládě již v dubnu 2006. Úvahy o přistěhovalecké strategii jsou tak i z tohoto hlediska nanejvýš aktuální.

Při formulaci ucelené strategie přistěhovalecké politiky se lze poučit ze zkušeností z imigračních a integračních opatření, která byla přijata v minulých 15 letech, přičemž se také musí vzít v úvahu jejich dopad na současný stav. Protože naším tématem není migrační politika v jejím celku, ale pouze jedna její část, již je přistěhovalecká politika, vynecháme opatření týkající se nucené migrace (uprchlictví, politický azyl a pomoc obětem válečných konfliktů), jakož i boj s nelegální migrací a zaměříme se na opatření v oblasti imigračních a integračních politik.

Imigrační politiky

V následujících sekcích probereme dvě iniciativy v oblasti imigrační politiky – politiku návratové migrace a pilotní projekt aktivní imigrační politiky.

Politika návratové migrace

Návrat těch, kteří opustili Československo v období komunistického režimu, anebo jejich bezprostředních potomků, si vyžádal reakci ve státoobčanské oblasti. Zákony platné z let 1948–1989 totiž umožňovaly použít odnětí státního občanství jako sankce za opuštění republiky.¹³⁶ Reakcí bylo opakované přijetí zvláštních restitučních státoobčanských zákonů v roce 1990 a v roce 1999.¹³⁷ Postupně se ale řešení otázky znovunabytí státního občanství těmi, kteří jej v minulosti pozbyli, přesunuje do podoby usnadnění naturalizace.

¹³⁶ V době od 24. října 1948 do 31. prosince 1956 mohla být ztráta státního občanství uložena jako vedlejší trest při odsouzení za některé trestné činy, např. vlezradu, vyzvědačství či opuštění republiky. I po zrušení tohoto trestu mohlo až do roku 1990 ministerstvo vnitra odejmout občanovi státní občanství, pokud nezákonně opustil území a zdržoval se v cizině. Srovnej ustanovení § 7 zákona č. 194/1949 Sb. a § 14a zákona č. 39/1969 Sb. ve znění zákonného opatření předsednictva ČNR č. 124/1969 Sb. a zákona č. 146/1971 Sb.

¹³⁷ Zákon č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabytí a pozbytí občanství československého státního občanství a zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů.

Vedle individualizovaného návratu emigrantů do vlasti otevřela ale 90. léta také starou „krajanskou otázku“. Někteří autoři zabývající se migrací mluví v této souvislosti přímo o etnickém přistěhovalectví (Drbohlav 2004). První vlnu navracejících se krajanů představovali potomci českých emigrantů z míst Ukrajiny postižených havárií jaderné elektrárny v Černobylu, jejichž předkové emigrovali do carského Ruska ve druhé polovině 19. století (Dluhošová 1996, 1998). Podnětem k této velkorysé přesídlovací humanitární akci garantované a zajištěné státem byla zejména skutečnost, že Ukrajina nemohla obyvatelům českých vesnic zajistit společné přesídlení mimo ohroženou zónu. Celá akce se ovšem uskutečnila ještě ve výjimečném prostředí porevoluční doby. „Tak komplexní akci s takovou mírou empatie státu pro potřeby přesídlenců bylo možné uskutečnit jen díky tomu, že státní správa byla po roku 1989 nově obsazena ... Svou roli sehrála i atmosféra doby po listopadu 1989: rozjitřené vědomí sounáležitosti a spoluodpovědnosti, nadšení, ochota pomáhat. A snad i okouzlení z nečekaného zjištění, že i na východě máme krajany...“ (Dluhošová 1998) Celkem se v letech 1991–1993 vrátilo v rámci státem podporovaného přesídlovacího programu 1812 krajanů, kterým bylo umožněno rychlé nabytí státního občanství.¹³⁸

Přesídlovací akce vzbudila zájem dalších roztroušených českých krajanských komunit, s nimiž na domácí scéně rezonovala podpora veřejnosti a zejména některých politicky a mediálně vlivných nevládních organizací, např. Člověka v tísni. To postavilo před stát mimo jiné otázku, jak přistoupit k tlaku na zavedení etnicky selektivních přistěhoveckých politik.

Jak ukazuje Christian Joppke (Joppke 2005), etnicky selektivní přistěhovecké politiky představují z hlediska své legitimacy a mezi pro liberální stát mnohem obtížnější problém než přistěhovecké politiky obecně. Může stát vzít v úvahu etnicitu a kulturu, když rozhoduje o přijetí přistěhovance? Historie přistěhovalectví v USA, Austrálii a dalších zemích ukazuje, že ve druhé polovině 20. století došlo k trvalému odklonu od této praxe a normou se stala „etnicky neutrální“ přistěhovecká politika (Joppke 2003c, 2005). Jedna z přežívajících forem pozitivní etnicky selektivní politiky, praktikované např. v Izraeli a donedávna v Německu, je ale dána tzv. „diasporickou konstelací“: etnické menšiny jsou dlouhodobě rozesety pod cizí vládou a jsou podrobeny (buť implicitnímu nebo jen představovanému) útisku pro svoji etnickou rozdílnost, a na druhé straně existuje domovský stát, který aktivně podporuje návrat těchto skupin, jež jsou vnímány jako utiskované

¹³⁸ Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. g) usnadňuje naturalizaci osob, které přišly do České republiky do 31. 12. 1994 na pozvání vlády.

(Joppke 2005: 157). V době, kdy jsou vzhledem k zákazu diskriminace na základě rasy etnický selektivní kritéria přistěhovaleckých politik *a priori* podezřelá, stává se hlavním zdrojem jejich legitimace skutečný či domnělý útlak nebo pronásledování upřednostňované etnické skupiny (Joppke 2005: 158–159).

Načrtnutý myšlenkový rámec se uplatnil i v přístupu české vlády ke krajanům: krajanům se nemělo dostat pomoci jen kvůli jejich českému původu, ale proto, že žili ve stavu „ohrožení“ (přinejmenším své české identity), což bylo v úřední řeči vyjádřeno odkazem na původ krajanů z „vybraných vzdálených a ohrožených teritorií“. Za „vybraná vzdálená a ohrožená teritoria“ byly považovány Kazachstán, Rusko, Uzbekistán, Kyrgyzstán, Tádžikistán, Turkmenistán, Ázerbajdžán, Arménie, Gruzie a od roku 1996 také Republika Bosna a Hercegovina.¹³⁹

Realizace zvláštního podpůrného programu pro přesídlování krajanů byla zahájena roku 1994. Na rozdíl od krajanů z Černobyli měl návrat dalších krajanů již individualizovanější podobu. Ministerstvo vnitra si bylo vědomo, že hromadné přesídlovací akce podněcují zájem o přesídlení i uvnitř relativně stabilních krajanských komunit, proto vždy důsledně upozorňovalo, že cílem programu není přesídlení stimulovat, ale pouze v odůvodněných případech a v předem stanovených mezích umožnit.¹⁴⁰ Pomoc státu zprostředkovávaly nevládní organizace. Za aktivní pomoci vlády se vraceli do České republiky především krajané a jejich rodiny z Kazachstánu, ale i z dalších zemí – Ruska, Uzbekistánu, Kyrgyzstánu a Mongolska. Celkem se v rámci tohoto programu do České republiky přesídlilo 818 osob (201 rodin). Program nikdy nebyl upraven zákonem a probíhal na základě usnesení vlády. Byl utlumen v roce 2001, kdy se v červnu přistěhovala do Česka poslední krajanská rodina.¹⁴¹

Předpokládalo se ovšem, že program bude pokračovat v nové podobě, kterou mělo navrhnout ministerstvo zahraničních věcí. Koncem roku 2002 připravilo ministerstvo nové, obecnější zásady k přesídlování krajanů.¹⁴²

¹³⁹ Viz např. usnesení vlády č. 72/1996, o zásadách politiky vlády České republiky ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí.

¹⁴⁰ Viz oficiální stránky ministerstva vnitra (http://www.mvcr.cz/migrace/6_8.html).

¹⁴¹ Viz usnesení vlády č. 120/2001 ze 7. února. Usnesením vláda rozhodla o zastavení programu přesídlování podle dosavadních postupů ke dni 30. června 2001, s tím, že v tomto programu se bude pokračovat podle nových zásad zpracovaných ministrem zahraničních věcí.

¹⁴² Dokument s názvem Zásady politiky vlády České republiky ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem žijících v zahraničí byl rozeslán 8. října 2002 na ministerstva jako dokument pro jednání vlády (č. 1314/02).

Zatímco jádrem předchozího přístupu byla realizace programů zacílených pouze na konkrétní krajanské komunity z určených zemí – čímž se tento přístup volně přidržel výše uvedené logiky diasporického „ohrožení“ – nový návrh zásad počítal s uplatněním na všechny cizince, kteří žádají o povolení trvalého pobytu a prokáží český původ.¹⁴³ Tímto by se z výjimečného opatření stalo trvalé pravidlo. Stát by tak musel vyřešit otázku rozhodování o národnostní identitě žadatelů. Ministerstvo ale nakonec připravovaný dokument stáhlo.

Při otevření vyhlídek na lepší budoucnost českých zemí se krajanská otázka objevila zákonitě. S postupným – do jisté míry samovolným – přenesením důrazu z humanitárního na etnický rozměr se však původní logika pomoci „krajanům v nouzi“ vyčerpala. Úvahy o možnosti hromadného přesídlování krajanů (či jiných ohrožených skupin v zahraničí) tím ale neskončily. Svědčí o tom např. důvodová zpráva ke zmíněné – v pořadí desáté – novele zákona o pobytu cizinců, připravované ministerstvem vnitra v polovině roku 2005. Při odůvodnění pozměněného ustanovení ohledně udělení trvalého pobytu, které je „v zájmu České republiky“ (dříve pouze „v zahraničněpolitickém zájmu“), autoři poznamenávají, že trvalý pobyt z tohoto důvodu bude povolován zejména v případech, kdy tak stanoví vláda, např. souhlasem s přesídlením určité skupiny cizinců.¹⁴⁴ Pravděpodobným scénářem příštího vývoje je tak obnovení limitovaného krajanského programu v podobě, jak byl uskutečňován v 90. letech.

Aktivní imigrační politika

Po celá devadesátá léta sehrávalo roli motoru na poli migrace a integrace ministerstvo vnitra. Iniciativa ke změně v přistěhovalecké politice přišla však z ministerstva práce a sociálních věcí. Pod střechou mezinárodního odboru tohoto ministerstva prosadila skupina odborníků – v inspiraci kanadským, resp. quebeckým modelem – pilotní projekt nazvaný Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků. Záměr projektu byl schválen vládou roku 2001, jeho podrobný plán roku 2002 (Ministerstvo práce a sociálních

¹⁴³ Žadatelům měl být udělen trvalý pobyt s tím, že žádosti by byly považovány za „žádosti podané z důvodů hodných zřetele“ a dokladem potvrzujícím účel pobytu by byl „doklad prokazující český původ“. Je nutné podotknout, že současný zákon tento postup nevylučuje – je totiž na rozhodovacím orgánu, jaké důvody uzná jako důvody „hodné zvláštního zřetele“.

¹⁴⁴ Materiál pro jednání vlády České republiky č. 1077/05 z června 2005. Návrh zákona, s. 76. Materiál byl schválen vládou ČR usnesením ze dne 24. srpna 2005 č. 1055 (Ministerstvo vnitra 2005b).

věci 2001, 2002). Jádrem projektu je nabídka urychleného získání trvalého pobytu pro vybrané přistěhovalce. Zatímco obecně stále platí, že pro získání trvalého pobytu je nezbytný předchozí desetiletý pobyt na území, úspěšní uchazeči zařazení do projektu mohou tento statut i s rodinnými příslušníky získat již za tři roky. To jim otevře cestu k rychlejšímu trvalému usídlení.

Tento nový prvek v soustavě imigrační politiky nebyl výsledkem koncepčních dohody mezi ministerstvy. Ministerstvo vnitra budovalo v 90. letech postupně mechanismy imigrační kontroly, zároveň však zastávalo názor, že vlastní nastavení těchto mechanismů není jeho primárním úkolem.¹⁴⁵ Ministerstvo práce a sociálních věcí tak jen vykrylo prázdný prostor, když se rozhodlo zjistit, jaké má stát reálné možnosti při ovlivňování podoby trvalého přistěhovalectví a skladby přistěhovalců. Tato poznávací funkce projektu je dominantní.

Jádrem projektu se stalo bodové schéma. V bodovém hodnocení může uchazeč získat maximálně 66 bodů. Hlavní kritéria tvoří věk (nejlépe mezi 23–35 lety), vzdělání, jazykové znalosti a ohodnocení rodiny. Uchazeči si ale musí sami zajistit povolení k zaměstnání a pobytu. Teprve pak mohou vstoupit do výběrového řízení. Pokud získají minimálně 25 bodů pro vstup do výběru a po třech letech uspějí v „testování“, je jim vydáno povolení k trvalému pobytu.

Projekt je omezen na uchazeče z vybraných zemí. Při jeho spuštění v polovině roku 2003 to byly žadatelé ze tří zemí – Bulharska, Chorvatska a Kazachstánu. Počet zemí se ale postupně rozšiřuje. Od října 2004 byl projekt otevřen občanům Běloruska a Moldavska, od 1. července 2005 pak i občanům Srbska, Černé Hory a Kanady. Od 1. ledna 2006 má být rozšířen o nejdůležitější potenciální zdrojovou zemi – Ukrajinu. Jiná skupina osob, již byl projekt zpřístupněn, jsou absolventi českých vysokých škol bez ohledu na zemi původu. Původně se jednalo o nejnovější absolventy, od poloviny roku 2005 mohou do projektu vstoupit všichni absolventi českých vysokých škol, kteří ukončili studium po roce 1995 a navíc i zahraniční absolventi českých středních škol, kteří ukončili studium po roce 2000.

¹⁴⁵ Ukázkou toho, k jaké ztrátě kontroly tato nechuť jednotlivých ministerstev převzít odpovědnost za imigraci vedla, je systém povolování živnostenského podnikání cizinců. Tento proces pro cizince znamená „bludný kruh“, protože musí mít jak potvrzení o povolení k pobytu, tak potvrzení o vydání živnostenského listu, kteréžto doklady ani jedno z odpovědných úřadů (ministerstvo vnitra a živnostenský úřad) nechce vydat jako první. Nakonec se oba zúčastněné úřady tváří, že jednaly podle rozhodnutí druhého dotčeného úřadu. Stručný popis „technicky velmi nešikovné a obsahově nedůstojné“ praxe „pozdvihující improvizaci na pravidlo“ podává Pavel Čížinský (Čížinský 2004).

Pro řízení projektu vytvořilo ministerstvo práce a sociálních věcí speciální administrativní jednotku a také zvláštní Komisi pro cizince.¹⁴⁶ Maximální kvóta pro první rok projektu byla původně stanovena na 600 osob, ve druhém roce na 1 400 osob. Nakonec začal projekt v roce 2003 s cílem zahrnout do něj 300 osob, ve druhém roce počítal se 700 osobami a ve třetím s 1 000 osobami. Těchto 1000 osob mělo zahrnovat 600 osob hlásících se do projektu z území ČR a 400 ze zahraničí. Za žadatele hlásící se ze zahraničí se přitom považují i ti, kteří se přihlásí do projektu do tří měsíců po příjezdu do ČR. Ani relativně nízké kvóty se ale nedaří naplňovat – například v prvním roce bylo do projektu zahrnuto 177 účastníků, z toho jen tři ze zahraničí. K počátku dubna 2005 bylo do projektu zařazeno 256 osob, z toho 165 z Bulharska.

Důvod relativně malého zájmu cizinců o účast v projektu není těžké uhadnout. Program cizincům nenabízí pomoc při získání práce a víza. Slibuje pouze zkrácení lhůty nezbytné k žádosti o trvalý pobyt, a to teprve poté, když již cizinci tyto dvě vstupní bariéry sami překonali. V tom se liší jak od britského modelu, tak od německého programu zelených karet, kde zařazení do programu je alternativní vstupní bránou, jež cizincům otevírá pracovní trh. Na malé atraktivnosti českého programu tak mnoho nezměnil ani fakt, že selektivnost fakticky není příliš vysoká. Je pravděpodobné, že projekt se brzy ukáže jako nefunkční, zvláště přijme-li se výše zmíněný návrh na změnu cizineckého zákona a desetiletá čekací doba na přístup k trvalému pobytu bude zkrácena na pět let. V budoucích přistěhovaleckých politikách by však měly být podrženy některé prvky projektu, jako je například usnadnění trvalého usídlení těm, kteří v České republice vystudovali střední a vysoké školy. Přínosem je i odzkoušení mechanismu bodového hodnocení, jež může být použito pro další účely.

Integrační politiky

Vývoj integračních přístupů lze rozdělit do tří fází. První fáze (1990–1998) je charakterizovaná dílčími opatřeními, zaměřenými pouze na specifické skupiny vyžadující zvláštní pomoc – především uprchlíky a krajany. Ve druhé fázi (1999–2003) spadala tato problematika do působnosti ministerstva vnitra, které zde sehrálo roli osvíceného hybatele. Třetí fáze byla zahájena převedením této agendy pod ministerstvo práce a sociálních věcí od 1. ledna roku 2004.

¹⁴⁶ Projekt je administrativně i finančně náročný. Zaměstnává na plný úvazek tři osoby na velvyslanectvích vybraných zemí a dalších šest v centru.

První fáze: 1990–1998

Brzy po pádu železné opony byla společnost konfrontována s novým jevem – s proudy uprchlíků hledajících ochranu. Již v prosinci roku 1991 proto státní orgány přijaly exekutivní opatření, kterými ustavily program pomoci uznaným uprchlíkům. Program, jenž v modifikované podobě existuje dodnes, nabízel podporu při získání bydlení a omezenou výuku češtiny. Stejný model byl použit při pomoci krajanům. I když se programy pomoci uprchlíkům a krajanům postupně rozvinuly do relativně stálé podoby, nestaly se východiskem integračních politik zaměřených na hlavní proud přistěhovalců. Byly totiž natolik individualizované a finančně a administrativně náročné, že jejich proměna do obecného systému nebyla dost dobře možná ani účelná.

U krajanů a uprchlíků řešila státní administrativa především otázky materiální pomoci – technicko-organizační stránku přesídlení (u krajanů) a usídlení (u obou skupin). V případě dalších přistěhovalců byla postavena před teoretickou otázkou, jak vůbec vznikající problematiku uchopit a definovat. Jestliže u prvních dvou kategorií postupoval stát od realizace konkrétní pomoci k vytvoření obecnější strategie, u dalších kategorií stál před úkolem opačným – od obecné definice problému dojít ke strategii a cílům a posléze i k nástrojům jejich realizace.

Při zrodu integračních politik zaměřených na hlavní proud přistěhovalců se sešly tři rozhodující okolnosti. První bylo uvědomění si skutečnosti, že podstatná část ekonomických imigrantů (Vietnamců, Rusů, Ukrajinců) zde již zůstane trvale. (To dříve platilo jen pro uprchlíky a krajany.) Druhou skutečností byla ochota ministerstva vnitra začít se otázkami integrace zabývat. A do třetice tu byla iniciační role Rady Evropy. Účast Rady Evropy v přípravné fázi tvorby integrační politiky přitom sehrála nejen roli katalyzátoru postupu přípravy, ale zpočátku ovlivňovala také ideovou výbavu a slovník vládních dokumentů.¹⁴⁷ Na druhé straně tu ale působily nadále faktory, jež problém integrace odsouvaly na druhou kolej. Patřila mezi ně například i neujasněnost rámcové přistěhovalecké

¹⁴⁷ V únoru roku 1998 připravilo ministerstvo vnitra ve spolupráci s Radou Evropy tzv. *Národní kulatý stůl na téma vztahů mezi komunitami*. V květnu 1999 byl v Praze uspořádán ve spolupráci s Radou Evropy Seminář o strategiích implementace integračních politik. Národní kulaté stoly byly uskutečněny v zemích Rady Evropy v návaznosti na realizaci projektu „vztahů mezi komunitami“, který zahájila Rada Evropy v roce 1987, a přijaté Zprávy o vztazích mezi komunitami z roku 1992. V roce 2001 pak ministerstvo vnitra zajistilo překlad a širokou distribuci základních materiálů Rady Evropy k tématu.

strategie, tedy absence jasné odpovědi na otázku, zda česká společnost má aktivně usilovat o trvalé usídlení přistěhovalců, anebo zda má celý proces nadále ponechávat „přirozenému“ vývoji. Pasivitě nahrávala i skutečnost, že až do konce 90. let stála otázka integrace přistěhovalců mimo pozornost EU.

Druhá fáze: 1999–2003

V této fázi se integrační politika rodila na několika úrovních. Jednalo se o formulace celkové integrační strategie, o opatření v jednotlivých resortech, o aktivní podporu výzkumu a sběru informací, o zavádění dotačních programů pro posílení spolupráce s nevládním sektorem a sdruženími přistěhovalců a nakonec i o snahu pro přesunu odpovědnosti za realizaci integračních politik na nižší úroveň veřejné správy. Mechanismem, který měl ministerstvu vnitra tuto práci usnadnit, byla nově zřízená Komise ministra vnitra pro integraci cizinců a vztahy mezi komunitami, v níž vedle úředníků z odpovědných resortů zasedali také zástupci akademické obce a nevládního sektoru.

Výsledky zhruba čtyřletého období působení ministerstva vnitra jako garanta integračních politik jsou smíšené. Neziskový sektor byl rychle motivován ke spolupráci, podařilo se vzbudit zájem sdělovacích prostředků, migrací a imigračními komunitami se začali seriózně zabývat vědci, byly položeny základy systematického sběru a analýzy informací, pokrok byl dosažen i při vytváření podmínek pro informovanost cizinců (např. vydání příruček, zřízení webových stránek apod.).¹⁴⁸ Některé útvary státní správy ale záležitosti nevěnovaly dostatečnou pozornost – dílem z nepochopení a bezradnosti, dílem kvůli možným konfliktům s jinými zájmy a prioritami.¹⁴⁹ Výsledkem byl stav, kdy se sektorová opatření některých resortů nedařilo systematicky formulovat a uskutečňovat. Ještě kritičtější se ukázala situace směrem k nižším orgánům veřejné moci. Pracně zřízené poradní

¹⁴⁸ K pozitivnímu vývoji došlo i při sběru statistických dat. Od roku 2001 vydává Český statistický úřad výroční publikaci *Cizinci v ČR* a má i zvláštní specializované internetové stránky věnované cizincům. (http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/cizinci_v_cr)

¹⁴⁹ Podle vládního zadání měly být vytvářeny jak plány integračních politik ministerstev, tak návrhy legislativních a praktických opatření. Prakticky se to dobře dařilo jen v některých resortech, například na ministerstvu školství a ministerstvu práce a sociálních věcí. V případě ministerstva kultury docházelo naopak ke koncepčním sporům s ministerstvem vnitra, jež nesouhlasilo s redukcí plánů v kultuře na dotační oblast. Srovnání usnesení vlády č. 126/2004 ze dne 11. února 2004 (část III materiálu pro jednání schůze vlády – realizace Koncepce).

orgány pro integraci cizinců při okresních úřadech vzaly s reformou státní správy koncem roku 2002 za své.¹⁵⁰

Nyní si všimněme toho, jak byly základní strategie formulované v této fázi ovlivněny diskursy integrace přicházejícími zvnějšku: nejdříve diskursem multikulturní integrace komunit přicházejícím z Rady Evropy a posléze diskursem občanské integrace jednotlivců přicházejícím z Evropské unie. Probereme následující dokumenty: (1) *Zásady koncepce integrace cizinců z roku 1999*, (2) *Koncepci integrace cizinců z roku 2000* a (3) *Analýzu situace postavení cizinců z roku 2003*.

(1) *Zásady* obsahují celkem 15 stručných tezí, doplněných předkládací zprávou (Ministerstvo vnitra 1999).¹⁵¹ Dokument konstatuje, že integrace cizinců je úkolem státní správy, který má být naplňován především zajišťováním rovných příležitostí. Vedle těchto východisek je ale v *Zásadách* patrný vliv komunitaristického multikulturalismu objevujícího se v tomto období v dokumentech Rady Evropy. (Pro odlišení komunitaristického od liberálního multikulturalismu viz I.3.) Projevuje se v klíčovém postavení pojmu „imigrační komunity“. Ty jsou chápány jako vnitřně soudržná společenství, která spojuje historické vědomí, kultura, jazyk, národní identita nebo etnická příslušnost. Imigrační komunity představují odlišné „kultury“. Jako takové jsou pokládány „za integrální a obohacující součást společnosti a plnohodnotné a nezbytné partnery při vytváření multikulturní společnosti“. Idea partnerství je objasněna následovně: „Podmínkou rozvoje partnerství mezi vládou a imigračními komunitami je otevřený a vstřícný postoj vlády, založený na základě rovnocenné komunikace mezi orgány státní správy a představiteli těchto komunit.“ (tamtéž: 8) Přistěhovanci mají právo svobodně udržovat vlastní náboženskou a kulturní identitu (zásada č. 6) a stát má umožnit rozvoj jejich imigračních komunit (zásada č. 7). Vytváření multikulturní společnosti je podle nich „třeba založit na dialogu mezi komunitami, jehož cílem je vzájemné kulturní obohacení.“ (tamtéž: 7) Komunitaristické ukotvení integrace je zmíněno tezí, že „uznání příslušnosti jedince k určité komunitě neznámá, že by s ní jednotlivec měl být vždy a zcela identifikován“ (tamtéž: 8). Komunity mají být chápány jako dynamická, vyvíjející se společenství, a nikoliv jako neprodyšně oddělené skupiny.

¹⁵⁰ Materiál ministerstva vnitra popisuje situaci slovy: „přetrvávající nezájem orgánů územní samosprávy (krajů, obcí s rozšířenou působností) o spolupráci s ministerstvem vnitra i ostatními ministerstvy v oblasti realizace Koncepce představoval i v roce 2003 závažnou komplikaci pro přípravu budoucí decentralizace realizace Koncepce“. Tamtéž, s. 17.

¹⁵¹ *Zásady* byly schváleny usnesením vlády č. 689 ze dne 7. července 1999.

(2) Na *Zásady* navázala mnohem obsáhlejší *Koncepce integrace cizinců* z roku 2000. Jestliže ideovým východiskem *Zásad* byly dokumenty Rady Evropy, do *Koncepce* se již výrazně promítají dokumenty Evropské unie. Jsou to především Závěry z Evropské rady v Tampere z roku 1999, jejichž klíčovou tezí je požadavek přibližování postavení legálně a dlouhodobě usedlých cizinců právnímu postavení občanů, posilování rovného přístupu a rovných příležitostí a ochrany před diskriminací (viz III.3). Ve srovnání se *Zásadami* činí *Koncepce* zřetelný úrok od multikulturní integrace komunit k občanské integraci jednotlivců. Zdůrazňuje se v ní, že „integrace každého cizince probíhá individuálně“ a „měla by být pojímána jako spontánní nebo cílevědomé začlenění jedince nebo skupiny do života společnosti.“ (Ministerstvo vnitra 2000: 26) *Koncepce* mluví sice také o rozvoji kultury cizinců a jejich komunit a nutnosti výzkumu těchto komunit (Ministerstvo vnitra 2000: 22, 28, 38–39), zároveň však zaostřuje pozornost na individuální práva jejich příslušníků. Konstatuje, že „přes respekt k tradicím a určitým odlišnostem některých kultur není vždy možné a vhodné požadavkům cizinců v oblasti tradic plně vyhovět.“ To se týká především postavení žen. Podle *Koncepce* není možné tolerovat postoje a chování neslučitelné s českým právním řádem, např. vynucené sňatky, polygamii, omezování přístupu ke vzdělání a zdravotnictví nebo zákaz zaměstnání a domácí násilí (Ministerstvo vnitra 2000: 23). Na rozdíl od *Zásad* se v *Koncepci* nesetkáváme s ideou představitelů komunity jako partnerů veřejných orgánů. Výraz „multikulturní“ zůstává klíčovým pojmem jen v oblasti vzdělávání, kde je navrhována podpora programů multikulturní výchovy.

(3) Posun akcentu od komunitaristicko-multikulturní k individualisticko-občanské integraci najdeme i v navazujících dokumentech, například v *Analýze situace postavení cizinců* z roku 2003, kterou zpracovala mezi-resortní Komise ministra vnitra (Komise MV 2003).¹⁵² V tomto dokumentu jsou v části pojednávající o kultuře, náboženství a sdělovacích prostředcích rozlišeny dva modely kulturní integrace: kulturní asimilace a pluralistická kulturní integrace. Ta podle *Analýzy* předpokládá, „že v rámci jednoho demokratického státu mohou vzkvétat různé kultury, pokud tyto respektují jednotlici a omezující rámce základních práv a hodnot a pokud jsou samy vnitřně otevřené. Pluralistickou kulturní integraci tak lze definovat jako vzájemné přijetí a respektování odlišností plus sdílení demokratických norem.“ (Komise MV 2003: 33) Tento důraz na občanský rámec stanovující mez skupinové různosti signalizuje posun od komunitaristického k liberálnímu

¹⁵² *Analýza* je přílohou vládního materiálu K realizaci koncepce integrace cizinců v roce 2003. Vláda ji vzala na vědomí usnesením ze dne 11. února 2004 č. 126.

pojetí multikulturalismu. Tomu odpovídají i pasáže věnované jazyku. Původní jazyk přistěhovalců je uznán za nedílnou součást jejich kultury a identity. Společnost by proto měla v rámci svých možností podporovat jeho uchování. Na druhé straně ale *Analýza* zdůrazňuje, že podmínkou úspěšné integrace je zvládnutí jazyka většinové společnosti a uvádí, že „neznalost místního jazyka není projevem multikulturality, jak se někdy mylně usuzuje, nýbrž je projevem nedostatku integrace.“ Upozorňuje, že „nedostatečné jazykové znalosti nejsou jen osobním handicapem toho kterého přistěhovalce, ale [...] mají celospolečenské dopady v podobě fragmentace společnosti a segregace celých přistěhoveckých komunit“ (Komise MV 2003: 35).

Můžeme shrnout, že ve třech dokumentech o strategii integrace – v *Zásadách* (1999), *Koncepci* (2000) a *Analýze* (2003) – učinila Česká republika podobný obrat od komunitaristického multikulturalismu ke kulturně tolerantní občanské integraci, který jsme zaznamenali ve stejném období v západních zemích (IV.2). Je ovšem třeba zdůraznit, že komunitaristickému diskursu prvního dokumentu neodpovídala žádná praktická opatření – jednalo se spíše o krátkodobé rétorické ovlivnění některými dokumenty z prostředí Rady Evropy, které bylo rychle vystřídáno opačným vlivem EU a západoevropských zemí.

Třetí fáze: současnost

Současná fáze tvorby integračních politik začala převedením integrační agendy pod ministerstvo práce a sociálních věcí od 1. ledna 2004. Signálem možných nových strategických přístupů je první vládní integrační materiál zpracovaný tímto ministerstvem koncem roku 2004.¹⁵³ Autoři se v něm zamýšlí nad neefektivností dosavadních integračních přístupů, kterou spatřují v jejich přílišné obecnosti. Kritizují, že nejsou vymezeny podmínky úspěšné integrace přistěhovalců, a tak schází motivační prvek integračního úsilí. Materiál konstatuje, že stávající koncepce sice zdůrazňuje nutnost přiblížení právního postavení cizinců právnímu postavení občanů, neformuluje však konkrétně, v čem má takové přiblížení spočívat. Neukládá přistěhovalcům žádné integrační povinnosti, ani nezvýhodňuje osoby, které projevují snahu začlenit se do společnosti. Řešení vidí ministerstvo v tom, že se Česká republika vydá cestou podrobné právní úpravy integrace imigrantů, k jaké přistoupily jiné země, například Nizozemí, Dánsko, Finsko, Německo a Rakousko. Dokument se explicitně hlásí k novému evropskému trendu:

¹⁵³ Usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005.

posílení individuální a individualizované integrace jako záměrného a uvědomělého procesu, který lze chápat jako uzavření a naplňování „smlouvy“ mezi přistěhovalcem a hostitelskou společností (IV.1).

Podíváme-li se na dokumenty přijaté ve 2. a 3. fázi tvorby integračních politik, svědčí o soustavném úsilí o koncepční uchopení problému. Toto úsilí ale bylo doposud jen zřídka doplněno „operacionalizací“ obecných konceptů na úrovni konkrétních opatření. Nezměněny zůstávají právní a institucionální rámce, které nikterak integraci přistěhovalcům neusnadňují, spíše naopak. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků, které vypracovali nezávislí badatelé ze společnosti Ivan Gabal Analysis & Consulting pro ministerstvo práce a sociálních věcí (říjen 2004), například konstatuje, že „mnoho cizinců si zvyklo vnímat dosavadní stav, plný administrativních překážek, drobné diskriminace a dlouhé doby pro získání trvalého pobytu a občanství jako nezájem České republiky o dlouhodobé usazování cizinců“ (Ivan Gabal 2004: 13). Přinejmenším jeden z důvodů tohoto stavu je zřejmý: integračním strategiím chybí opora v širších, jasně definovaných přistěhovaleckých strategiích a jsou zatím jen velmi málo provázány s jinými politikami státu, například s politikou státního občanství.

Naturalizace

V přistěhovaleckých zemích jsou otázky přistěhovalectví a naturalizace nerozlučně spjaty. Naproti tomu v rakouské a české tradici – tedy v tradici zemí spíše vystěhovaleckých – nebylo takovéto spojení doposud vytvořeno.¹⁵⁴ V tom leží jeden z důvodů, proč téma naturalizace nehrálo zatím v rodících se politikách integrace důležitější roli. Vedle historické tradice ovšem působí i současné podmínky. K tomu, že naturalizace nebyla pocítována jako problém, přispěla jistě také desetiletá čekací doba na to, aby se cizinec kvalifikoval pro trvalý pobyt, který je teprve předpokladem podání žádosti o občanství. Je symptomatické, že k politizaci otázky státního občanství došlo v souvislosti s problémy vzniklými v důsledku rozdělení státu, a nikoliv v souvislosti s přistěhovalectvím.

Podmínky naturalizace, stanovené roku 1993 po vzniku České republiky (zákonem č. 40/1993 Sb.), se později změnily jen málo a jsou relativně

¹⁵⁴ Dokladem je například to, že zatímco věcný záměr nového zákona o nabytí a pozbytování státního občanství ČR má být podle usnesení vlády z 13. července 2005 č. 881 předložen do 30. září 2006, věcný záměr cizineckého zákona by měl být podle usnesení vlády z 24. srpna 2005 č. 1055 hotov do 30. dubna 2006. Zákony jsou vytvářeny odděleně a paralelně, a nikoli jako provázaný celek.

striktní. Vyžadují, aby žadatel měl již 5 let povolen trvalý pobyt na území státu, aby prokázal skutečnost, že nebyl v posledních 5 letech odsouzen za úmyslný trestný čin, aby prokázal znalost českého jazyka, a také to, že plní různé povinnosti jako např. placení daní, pojistného apod. Až na výjimky je také po žadateli požadováno, aby prokázal, že nabytím českého státního občanství pozbude dosavadní občanství. Zásadní změnu v tomto ohledu nepřinesla ani novela zákona o státním občanství z roku 2003, i když rozšířila seznam výjimek z tohoto pravidla.

Počty cizinců, kterým je ročně uděleno státní občanství České republiky, jsou stabilní a relativně nízké: v letech 1993–2004 se podle zdrojů ministerstva vnitra pohybovaly v rozmezí mezi 837 až 2000 osobami (nejsou započtení občané Slovenské republiky). Relativně nízký je i roční naturalizační přírůstek vyjádřený v procentech z celkového počtu cizinců v zemi. Podle údajů OECD to bylo v Česku roku 2002 asi 1,5 %, cizinců, což se blíží situaci v Německu (2,1 %) ale je mnohem nižší než ve Francii (4,5 %), Velké Británii (4,6 %) nebo Rakousku (5,1 %) (OECD 2005: 111).

Úvahy o koncepční re-orientaci východisek státoobčanské legislativy, k nimž ministerstvo vnitra přistoupilo v roce 2003¹⁵⁵ a jejichž první nárys schválila vláda v polovině roku 2005¹⁵⁶, tak přicházejí v hodině dvanácté. Podle tezí schválených vládou se mají podmínky naturalizace liberalizovat ve dvou stěžejních bodech. Jednak má být tolerováno dvojí občanství, a to i v případě naturalizace, a jednak má být přijata také právní úprava pro nabývání státního občanství dětmi přistěhovalců. Děti cizinců, narozené již na území České republiky nebo které zde od dětství vyrůstaly, by měly mít možnost nabýt české občanství při dosažení zletilosti prostým prohlášením. Toto opatření by uskutečnilo krok k *ius soli*, a tím k občanské redefinici identity českého národa a státu. Na druhé straně koncepce plánuje, že naturalizace – až na důležitý aspekt tolerance dvojího občanství – nebude příliš usnadněna. Až na výjimky počítá s nejméně desetiletou čekací lhůtou pro možnost požádat o české občanství.

¹⁵⁵ Usnesení vlády ze dne 15. května 2002 č. 493, k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva, týkajícího se státního občanství České republiky.

¹⁵⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. července 2005 č. 881 k *Analýze právní úpravy nabývání a pozbytování státního občanství*. Vláda tímto usnesením uložila ministru vnitra zpracovat do 30. září 2006 věcný záměr zákona o nabývání a pozbytování státního občanství České republiky.

3. Česko jako přistěhovalecká země?

Ukázali jsme, že široce sdílené přesvědčení o novosti dnešní přistěhovalecké otázky v české společnosti odpovídá realitě – výzva přistěhovalectví ve své současné podobě je historicky bezprecedentní. Zároveň se však určité dílčí témata, jako například návrat krajanů, nevynořují poprvé. Tradice z minulosti ovlivňují také podobu a fungování právních institutů, což je zjevné zvláště u předpisů o státním občanství. Na vývoj imigračních politik po roce 1989 má bezesporu stále ne plně doceněný dopad zahraniční pracovní migrace v období socialismu, jakož i fungování výchozího „socialistického“ nastavení podmínek počátkem 90. let, které byly jen pozvolna měněny. Nejde jen o zjevnou vazbu pracovní migrace před rokem 1989 na vznik dnešních přistěhovaleckých komunit. Dlouhodobé praktikování úředně regulované segregace pracovníků z jiných socialistických zemí komunistickým režimem pravděpodobně v 90. letech přispělo k automatickému pochopení pracovní migrace jako dočasné reality oddělené od jiných sfér života.

V oblasti tvorby migračních a přistěhovaleckých politik prošla Česká republika po roce 1989 zrychleným vývojem. V polovině prvního desetiletí nového století stojí nejen před stejnými problémy jako západoevropské země, ale v mnoha aspektech tvorby imigračních a integračních politik je na srovnatelném stupni vývoje.¹⁵⁷ Proces přibližování velmi uspišila příprava na integraci České republiky do EU a v mnoha aspektech vedly právě požadavky integrace do EU ke sladění kroků a k „dohnání“ členských zemí. Jakmile se kolem roku 2000 dosáhlo harmonizace nezbytné pro vstup do EU, otevřel se nový prostor pro formulaci vlastních koncepcí a programů. Jak jsme ukázali ve 2. části této kapitoly, tento prostor je zatím zaplňován *dílčími* iniciativami v oblastech pracovní migrace, integrace či naturalizace. Schází však odvaha k formulaci *celkové* koncepce přistěhovalectví, která by tyto dílčí aspekty propojila do jednotného rámce.

Situace státních politik v oblasti přistěhovalectví odpovídá tomu, že zatím nedošlo k vyhranění koncepčních alternativ v těchto otázkách ani ve veřejném mínění a v politických stranách. Mnohé nevládní organizace, které pracují s imigranty, se zatím drží kréda pomoci znevýhodněným a obhajoby lidských práv a do diskusí o úskalích kulturní diverzity a integrace se

¹⁵⁷ Pro srovnání lze uvést, že české ministerstvo vnitra připravuje výroční zprávy o migraci již od poloviny 90. let, zatímco například ve Francii bylo o přípravě výročních zpráv rozhodnuto teprve v roce 2003, v návaznosti na požadavky EU.

nehrnou. Tento postoj v jisté míře plyne z pochopitelné obavy, že ve veřejné diskusi může lehce nabýt vrchu populistická a xenofobní rétorika.¹⁵⁸

První kolo obecné debaty o přistěhovalectví spustil Václav Klaus článkem *Co s přistěhovanci?* (*Lidové noviny* 18. 1. 2003)¹⁵⁹ S poukazem na náklady společnosti na integraci přistěhovalců v něm navrhoval, aby při selekci přistěhovalců byla dána přednost těm z nich, kteří budou sami schopni nejvíce přispět na pokrytí těchto nákladů. Pomineme-li emotivní stránku některých odpovědí, v nichž nechybělo obvinění z populismu a xenofobie, byla v reakcích nadhozena řada do té doby opomíjených otázek. Sociální geograf Dušan Drbohlav například poukázal na důležitou roli, kterou v přistěhovalectví hraje sjednocování rodin (*Lidové noviny* 22. 2. 2003). Podřadil tento typ imigrace pod obecnější kategorii imigrace, odůvodněné vyšším mravním principem, pod kterou patří i přijímání politických a válečných uprchlíků. (Zkušenost z USA ostatně ukazuje, že rodinnou imigraci lze také pochopit jako jednu z forem snižování celospolečenských nákladů integrace, a tedy jako odpověď na otázku formulovanou Klausem.) Drbohlav vznesl i otázku, zda je imigrace problémem odborným či politickým, a obecnější téma, jaká je role expertů ve veřejné rozpravě.

Od tohoto prvního výkopu na začátku roku 2003 se o přistěhovalectví diskutuje v Česku především v souvislosti se stárnutím populace a s krizí systémů důchodového zabezpečení. Neoliberální ekonomové občas protestují proti potlačování ekonomické migrace pod „záminkou“ ochrany pracovního trhu s poukazem na to, že ve společnosti není konečný počet pracovních míst. (Kohout, *Lidové noviny* 20. 7. 2005) Sociologové Rabušic a Burjanek navrhuji přijmout řízené přistěhovalectví jako odpověď na úbytek obyvatelstva (Rabušic – Burjanek 2003). Co se týče integračních politik, za zmínku stojí ostrá kritika multikulturalismu z pera sociálních antropologů Tomáše Hirta a Marka Jakoubka. Analyzují sice uplatnění multikulturních přístupů na romskou otázku, jejich obecná východiska a závěry jsou však použitelné i na problematiku integrace přistěhovalců a představují českou paralelu ke kritickému přehodnocování multikulturalismu v západní Evropě (Hirt 2005, Jakoubek 2005).

Souběžně s touto odbornou kritikou multikulturalismu sílila od konce roku 2004 jeho ideologická kritika ze strany některých pravicových publicistů a politiků. Nebývalé intenzity nabyla tato kritika po teroristických útocích

¹⁵⁸ Existují i výjimky – mezi nevládní organizace, které systematicky usilují o rozvíjení veřejného dialogu o multikulturalismu a přistěhovalectví, patří například Multikulturní centrum Praha a Slovo 21.

¹⁵⁹ Odpovědi a články k tématům nadhozeným Klausem byly publikovány v příloze *Lidových novin Orientace* 18. 1., 25. 1. 10. 2., 22. 2., 8. 3. a 29. 3. 2003.

v Londýně 7. července 2005. Ozvaly se hlasy rehabilitující kulturní asimilaci, která „vylučuje zvláštní práva“ (Weiss, *Hospodářské noviny* 20. 7. 2005). Za to, aby byli vpouštěni jen přistěhovalci s „asimilačním úmyslem“, a proti „ideologii masové migrace“ se vyslovil také prezident Václav Klaus (*MF Dnes* 16. 7. 2005). Předseda ODS Mirek Topolánek označil multikulturalismus za nebezpečnou levicovou ideologii (*MF Dnes* 30. 6. 2005). Z druhé strany se ovšem ozvaly i liberální hlasy obhajující kulturní toleranci jako výdobytek západních společností, kterého by se neměly lehkovážně zbavovat (Tabery, *Lidové noviny* 31. 7. 2005; Březinová, *Respekt* 11. 9. 2005).

Podobně jako na úrovni státních politik, i v těchto veřejných vstupech se většinou diskutuje ten či onen aspekt přistěhovalectví z hlediska té či oné vědy (ekonomie, demografie, antropologie) nebo té či oné ideologické pozice (konzervativismus, liberalismus). Je třeba doufat, že z těchto pramínků se postupně vyvine plnohodnotná politická diskuse laiků i odborníků z různých oborů, z níž politické strany a odpovědní úředníci budou moci čerpat formulaci základních alternativ přistěhovalecké politiky. K tomuto cíli chtějí přispět i dva následující oddíly. V prvním nastíníme tři alternativní odpovědi na výzvu přistěhovalectví a v dalším pak v podobě 16 tezí představíme souhrn cílů a opatření, jež odpovídají té z nich, která v přistěhovalectví nevidí hrozbu, ale šanci.

Tři alternativní strategie

Ukázali jsme, že Česká republika se v průběhu 90. let proměnila v přistěhovaleckou zemi *de facto*. Jak odpoví na tuto skutečnost?

Dříve než nastíníme alternativní odpovědi, připomeňme si tři determinující faktory, které vymezují prostor možného. Jsou jimi (1) lidská práva, (2) empirické okolnosti a (3) nacionalistické a xenofobní diskursy.

(1) Nejširší, ale těžko překročitelné meze stanovuje přistěhovaleckým politikám současné pojetí individuální svobody člověka a jeho práv. To zdaleka neznamená nějaký automatický nárok jednotlivce na volnou možnost imigrace. (Výjimku představují jen specifické situace jako hledání azylu.) K závaznému minimu současného mezinárodního režimu ochrany práv jednotlivce ale již patří to, že stát nemůže svému občanovi bránit v emigraci.¹⁶⁰ Viděli jsme, že tuto zásadu ctilo od poloviny 19. století i Rakousko-Uhersko. Dnes to například znamená, že státy nemohou zakázat odchod některých

¹⁶⁰ Tato zásada je vtělena například do článku 2, odst. 2 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

žádaných specialistů ze země (lékaři, zdravotnický personál, specialisté IT, vědci), ale musejí si tyto kvalifikované pracovníky udržet ekonomickými nástroji nebo je do svých zemí lákat zvenčí.

Jiným aspektem současného pojetí práv jednotlivce je ochrana rodinného života. Ani zde nejde o nějaké neomezené právo přistěhovat se na území státu, kde žijí příbuzní. Na druhé straně si ale lze stěží představit liberální stát, který by potřebu sjednocování rodin ve svých zákonech a politikách ignoroval. Otázka sjednocování rodin není ani tak otázkou přitakání či odmítnutí, ale mnohem spíše problémem vymezení rozsahu a podmínek takového sjednocování.

Limitem pro formování přistěhovaleckých politik je i princip zákazu diskriminace. Diskriminace ve smyslu rozlišování různých kategorií lidí, s nimiž se zachází různým způsobem (respektive v různých procedurálních „režimech“), je ovšem ve sféře imigrace a naturalizace dovolena více než kde jinde. Jisté typy takovéto diskriminace však liberální normy zapovídají i zde: není například myslitelné, aby liberální stát hodný toho jména uvalil zákaz přistěhování (či naturalizace) na lidi určitého pohlaví, rasy či určitého vyznání. Ukázali jsme, že také etnicky selektivní politiky v liberálních státech jsou spíše výjimkou, ospravedlnitelnou zvláštní situací ohrožení diaspory. Jiné meze, tentokrát integračních politik, představují práva ochraňující svobodu náboženského přesvědčení, vyjadřování a sdružování, která podstatným způsobem omezují možnost státu intervenovat do životních a kulturních voleb přistěhovalců.

(2) Vedle lidských práv jako normativních limitů vymezují manévrovací prostor přistěhovalecké politiky západních zemí (včetně České republiky) také *empirické okolnosti*, jako je míra migračních tlaků, stárnutí obyvatel, krize důchodových systémů, tlak na maximalizaci zisků využíváním levnější nízké kvalifikované zahraniční pracovní síly a úsilí o zvyšování konkurenceschopnosti získáváním vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků.

(3) Zatímco empirické okolnosti tlačí státy spíše k přijetí přistěhovalectví, proti němu naopak mobilizují *nacionalistické* a *xenofobní* (dnes především islamofobní) *diskursy*, které pojímají národní identitu, zájem a bezpečnost jako ohrožené přílivem cizinců. V současnosti je největším zdrojem rezonance těchto diskursů reálné i imaginární propojení mezi přistěhovalci a hrozbou ideově motivovaného násilí, jak na ně poukázaly teroristické útoky v Madridu 11. září 2004, vražda Theo van Gogha 2. listopadu 2004 v Nizozemí a teroristické útoky v Londýně 7. července 2005. Někteří praviceově orientovaní publicisté jdou tak daleko, že z těchto zločinů neobviňují jen ideologii islamismu, ale přímo náboženství islámu a multikulturalismus (Weiss 2005; Bartoš 2005; Kopecká 2005). Přiřknutí kolektivní viny všem evropským muslimům, jejichž drtivou většinu tvoří přistěhovalci a potomci

přistěhovalců, logicky implikuje výzvu k restriktivním a nábožensky diskriminačním přistěhoveleckým politikám (Sartori 2005).

Nacionalistické a xenofobní diskursy omezují manévrovací pole přistěhoveleckých politik z opačné strany, než z jaké je omezují lidská práva: vyzývají k prosazování národního zájmu proti jeho ohrožení cizinci, a to bez ohledu na lidská práva těchto cizinců. Do tohoto sporu zvláštního národního zájmu s obecnými lidskými právy se vtěluje nejzákladnější dilema státu, který je zároveň *národní*, a musí se proto prvotně starat o dobro svých občanů, i *liberální*, a musí proto zohledňovat lidská práva všech lidí (včetně cizinců) (I.1). Nacionalistický diskurs táhne přistěhovelecké politiky k partikularistickému pólu, lidsko-právní diskurs zase k pólu universalistickému. Výsledná poloha na kontinuu mezi těmito póly je dána poměrnou politickou silou dvou diskursů. Za normálních okolností vede jejich vzájemná neutralizace k oscilaci přistěhoveleckých politik kolem středu kontinua.

Lidská práva, empirické okolnosti i nacionalistický diskurs vytvářejí konkrétní kontext tří alternativních politických strategií ve vztahu k přistěhovelectví. Nazveme je „strategií popření“, „strategií zadržování“ a „strategií přijetí“. První odmítá problém řešit, druhá vyjadřuje převahu nacionalistického a třetí převahu liberálního pólu. Tyto strategie nejsou pouhými spekulativními konstrukty, ale domýšlejí do podoby celkových pozic současné postoje státní správy, veřejnosti, publicistů či politiků, které jsou artikulovány většinou *ad hoc* a dílčím způsobem. Jako celky jsou tyto strategie logicky protichůdné, to ale neznamená, že se nemohou v konkrétních opatřeních prakticky překrývat. Jako příklad lze uvést zásadu, že se má co nejvíce využívat svobodný pohyb osob v EU a systematicky ho upřednostňovat před imigrací z vybraných třetích zemí. Tato zásada může být přijatelná jak pro strategii zadržování, tak pro strategii přijetí.

Zkušenosti ze západních zemí navíc ukazují, že výsledná podoba přistěhoveleckých politik je nakonec tak jako tak kompromisem protikladných ideově-politických pozic. Německý přistěhovelecký zákon, jenž měl úředně ukotvit liberální strategii přijetí, byl natolik rozředěn úpravami zastánců restriktivní strategie zadržení, že jeho výsledná podoba je liberální především ve své rétorice, zatímco fakticky představuje jen nepatrné uvolnění dosavadních zábran přistěhovelectví. Podobně lze hodnotit francouzský obrat v přistěhoveleckých politikách na konci 90. let i britský obrat v prvních letech tohoto desetiletí. Z liberálních, propřistěhoveleckých diskursů nakonec prošly na rovinu konkrétních opatření pouze ta, která byla přijatelná i pro restriktivistické oponenty.

Není důvod se domnívat, že by tomu v České republice mělo být jinak. Kompromis ovšem předpokládá, že jsou napřed zřetelně formulovány

soupeřící názory. Politický proces reformy přistěhovaleckých politik musí začít „dogmatickým“ vymezením vzájemně se vylučujících alternativ, což nezabraňuje tomu, aby se poté hledala „pragmatická“ dohoda mezi nimi. Jinak řečeno: napřed je třeba jasně formulovat to, co různé pozice odlišuje, aby posléze bylo možno hledat to, na čem se mohou shodnout. První krok má své těžiště v teoretické argumentaci, druhý v praktickém vyjednávání. Protože tato kniha operuje v první oblasti, omezíme se v následujícím vymezení tří strategií a obhajobě jedné z nich na „dogmatický“ přístup.

Strategie popření aneb přistěhovalectví jako falešný problém

Tato strategie se opírá o přesvědčení, že výraznější koncepční iniciativy státu v oblasti přistěhovalectví jsou zbytečné. Spočívá v domyšlení dvou značně rozšířených tezí. *První teze* tvrdí, že přistěhovalectví je stále spíše okrajovým společenským jevem, kterým není třeba se zabývat (sem by snad spadalo prohlášení Václava Klause, že „masová migrace je ideologií“ – *MF Dnes* 16. 7. 2005) a že k řešení problémů, které přináší, stačí již zavedené instituce. Lze například argumentovat, že příslušníci druhé generace vietnamských přistěhovalců se integrují bez zvláštních integračních programů – prostě jen tím, že je jejich rodiče posílají do českých škol.

Zatímco první teze popírá existenci problému, *druhá teze* – jejíž protagonisté často pocházejí ze státní správy – sice připouští problém, ale popírá nutnost jeho aktivního řešení, a to s poukazem k tomu, že těžiště tvorby migračních politik je dnes již tak jako tak v Bruselu. Proto stačí vyčkat formulace evropské přistěhovalecké politiky, a pak ji prostě aplikovat. Omezené síly státního aparátu je žádoucí soustředit na řešení reálnějších a naléhavých úkolů, mezi než patří právě včasná implementace evropského práva. Druhá teze sice nevylučuje další práce na konkrétních programech, ale vytváření zastřešující národní přistěhovalecké strategie je podle ní zbytečné či přinejmenším předčasné. Z tohoto „konzervativního“ hlediska samozřejmě také nemá smysl plánovat nějaké zásadní institucionální reformy.

Strategie zadržování aneb přistěhovalectví jako hrozba

Na rozdíl od strategie popření uznává tato strategie problém migrace a imigrace i nutnost ho koncepčně uchopit a řešit. Její odpověď na přistěhovalectví je však primárně záporná – chápe je především jako hrozbu. Vychází z předpokladu, že náklady na uchovávání a obnovování společenské soudržnosti při trvalém přistěhovalectví jsou příliš vysoké. Přistěhovalectví navíc zvyšuje i společenská rizika – ohrožuje kulturní identitu i bezpečnost národa.

Proto je jednak třeba hledat alternativy trvalého přistěhovalectví – jako je například dočasná pracovní migrace – a pokud nelze zcela zabránit trvalému přistěhovalectví, pak otevírat dveře pouze těm přistěhovalcům, u nichž lze předpokládat rychlou a úplnou asimilaci.

Na potřebu níže kvalifikovaných pracovníků lze odpovědět vytvořením státem regulovaného a kontrolovaného systému dočasné pracovní migrace ze třetích zemí. V takovém systému by byla část prací (jako např. ve stavebnictví a službách) přehodnocena jako práce sezónní – zaměstnávání pracovníků by bylo povoleno na striktně omezenou dobu (např. 6 měsíců) s tím, že opakování kontraktu u téhož zaměstnance by nebylo možné. Pokud jde o práce kvalifikovanější a stálé povahy, např. ve zdravotnictví a sociální péči, bylo by možné vytvořit pobídky pro maximální využití svobody pohybu osob v EU, zejména ve vztahu ke kulturně i jazykově blízkému Slovensku či Polsku.

Tyto přístupy k pracovní migraci by mohly být doplněny úzce zacíleným, státem sponzorovaným přistěhovalectvím, jež by navazovalo na „krajanskou linii“ (poválečnou i polistopadovou) a pracovalo s představou asimilace. Strategie zadržování by nemusela vylučovat ani programy *ad hoc*, které by za zvýhodňovaných podmínek umožňovaly přijímat vysoce kvalifikované nedostatkové specialisty jako dočasné pracovníky.

Strategie přijetí aneb přistěhovalectví jako šance

Na rozdíl od strategie popření rozpoznává tato strategie nevyhnutelnost vyrovnat se s přistěhovalectvím, na rozdíl od strategie zadržení je však nepovažuje za hrozbu, kterou by bylo třeba zadržovat, ale za výzvu, kterou je třeba obrátit ve prospěch společnosti. Evropská unie, k níž se Česko připojilo, se v posledních desetiletích 20. století ocitla v historicky nové situaci – přistěhovalectví přestalo být výjimkou a stalo se trvalým rysem reality jejích členských zemí. Má-li být přistěhovalectví využito k hospodářskému a kulturnímu obohacení, musí se vzít v úvahu vnější tlaky mezinárodní ekonomiky a migrace na straně jedné a vnitřní potřeby a integrační schopnosti české společnosti na straně druhé a hledat způsob, jak tyto dvě strany přivést do souladu.

Z přijetí přistěhovalectví jako šance plyne nutnost odpovědět na následující otázky. Jaké přistěhovalce potřebujeme? Kolik jich dokážeme přijmout, aniž by to ohrozilo naši společenskou soudržnost? Jak dosáhneme toho, abychom získali ty, o které máme zájem? Vedle těchto otázek politik imigrace je třeba také zodpovědět otázky týkající se žádoucí podoby integrace, a to tím spíše, že na rozdíl od strategie zadržení počítá strategie přijetí s trvalým usazováním přistěhovalců i z kulturně odlišných prostředí.

Každá z předložených strategií má pozitiva i rizika. Nejzranitelnější je strategie popření, protože i kdyby její východiska byla dnes platná, nemusí být platná zítra. Tato „nulová varianta“ navíc implikuje pasivní vztah k procesu vytváření evropských migračních a přistěhovaleckých politik. Bez jasně definovaných národních politických cílů však nelze vytvořit koherentní vyjednávací pozici. Strategie popření zjevně není perspektivní alternativou. V její prospěch lze uvést snad jen to, že minimalizuje bezprostřední administrativní a politické náklady. Přívrženci zbývajících dvou alternativ by se ovšem shodli na tom, že tak činí za cenu zvýšení dlouhodobých nákladů, neboť problém přistěhovalectví nezmizí jeho popíráním, a s postupujícím časem bude stále obtížnější před ním zavírat oči. Nakonec se stejně bude muset přikročit k jeho koncepčnějšímu zvládnutí, to však ve větším spěchu a s menší kontrolou výchozích parametrů, a tím tedy i s většími náklady, než pustili-li bychom se do toho bezodkladně.

Zbývající dvě strategie se tedy shodnou v odmítnutí strategie popření. Spor se musí rozhodnout mezi nimi. Uveďme čtyři důvody, proč považujeme alternativu přijetí za nadřazenou alternativě zadržování.

1. Důležitým argumentem pro strategii přijetí jsou neutečené extrapolace demografického vývoje a hrozící krize důchodového systému. Demografové, ekonomové i sociologové se sice shodují v tom, že imigrace nemůže přinést celkové vyřešení těchto problémů, mnozí z nich však uznávají, že může alespoň částečně kompenzovat deficity v těchto oblastech, a může tedy být jedním z prvků celkového řešení či alespoň zpomalování krize (Rabušic – Burjanek 2003: 53–55, Horáková 2004). Této vnitřní poptávce po imigraci odpovídá vnější nabídka – vyspělé země jako Česká republika se nevyhnutelně stávají magnetem přitahujícím obyvatele zemí méně rozvinutých, nehledě na již existující sociální sítě a instituce, jejichž kumulativní efekt bude i nadále imigraci posilovat (Dodatek I. 6, I. 7). Za situace, kdy je jasné, že k vyrovnávání populačního úbytku, udržení ekonomického růstu a fungování důchodových systémů mohou být nápomocny pracovní síly přicházející zvenjšku, je neracionální snažit se za každou cenu bránit jejich příchodu. Rozumnou odpovědí není migrační příliv *zadržovat* stavěním bariér, ale *usplavňovat* systémem regulovaných kanálů. Takové řízení migračních toků by mělo selektovat typ a počet přistěhovalců, který naše ekonomika a společnost potřebuje a je schopna – ekonomicky a kulturně – absorbovat a zužitkovat.

2. Veřejná politika postavená na předpokladu, že imigrace je negativní fenomén, by nutně ovlivňovala duch a fungování nejen veřejných, ale i soukromých institucí. Je jen těžko představitelné, že by taková politika vytvořila atmosféru, která by vítala do Česka potřebné kvalifikované pracovníky a další cizince přinášející ekonomický užitek, včetně turistů a obchodníků.

Všechny vyspělé země si uvědomují, že v globální soutěži neuspějí bez „lákání mozků“. Tomuto imperativu by měla podříditi svou imigrační politiku i Česká republika. Zadržování imigrace povede nejen k bezprostřednímu snižování konkurenceschopnosti, ale ke dlouhodobé společenské újmě: ať již jde o vědu, umění či podnikání – uzavřený systém není zdrojem inspirace k rozvoji a tvorbě nového, ale naopak receptem na úpadek do setrvačného opakování téhož.

3. Strategie zadržení by jen pokračovala v iluzi poválečných let, kdy přijímací společnosti v západní Evropě věřily, že „hostující dělníci“ jsou dočasným fenoménem. Hlídání toho, aby se dočasná pracovní migrace nezačala proměňovat v migraci cirkulující a trvalou, by vyžadovalo nákladná (a pravděpodobně neúčinná) opatření, a to tím spíše, že současné rámcové nastavení politiky EU je opačné a přechod od dočasné k trvalé imigraci podporuje. Vytvoření permanentní přistěhovalecké podtřídy bez vyhlídek na zlepšení postavení je navíc v protikladu s liberálními hodnotami rovnosti práv a příležitostí lidí žijících v jednom politickém prostoru.

4. Rostoucí dopravní a komunikační propojenost světa, demografické a ekonomické rozdíly mezi vyspělými a méně vyspělými zeměmi i existující migrační sítě zvětšují pravděpodobnost, že migrační tlaky nebudou do budoucna opadávat, ale spíše naopak. Jejich zadržování vytváří příležitosti pro rozkvět nelegální imigrace, jejíž potírání dále zvyšuje náklady tohoto zadržování. S touto spirálou rostoucích nákladů by se strategie přijetí mohla pokusit vyrovnat podobně, jako se mezinárodní obchodní politiky vyrovnaly s nelegálním obchodem – přechodem „od zákazů a kvót k přehledným tarifům“ (Rabušic – Burjanek 2003: 53). Čím restriktivnější je imigrační politika, tím více jsou migranti ochotni zaplatit za propašování do země a sehnání práce nelegálním zprostředkovatelům. Legalizace by nejen vyrušila (či snížila) náklady státu na potírání těchto nelegálních podnikatelů, ale zároveň by umožnila převést na konto státu tuto původní investici migrantů. Výše zmíněná myšlenka Václava Klause o upřednostnění migrantů schopných pokrýt si náklady svého příchodu a integrace nabývá právě s ohledem na zisky nelegálního pašování lidí na přesvědčivosti: „Pokud by poplatek za legální migraci byl například třetinou až polovinou aktuální ceny za pašování lidí do země, nikdo by neměl v této transakci trhat, a navíc by vše probíhalo v rámci legálně formulovaných pravidel.“ (Rabušic – Burjanek 2003: 53–54)¹⁶¹

¹⁶¹ Václav Klaus ovšem nehovořil o poplatku, nýbrž o aukci, kde by právo vstupu získali ti, kteří by nabídli nejvíc. Obecná idea hrazení nákladů integrace je však stejná pro oba režimy. Rabušic s Burjankem tímto argumentem obhajují dočasnou pracovní migraci, lze ho však použít i pro imigraci trvalou.

I když připustíme, že proud těch, co migrují nelegálně a těch, které by stát mohl a chtěl přijmout jako trvalé migranty, se nekryje rozsahem ani složením, otevřenější přistěhovalecká a migrační politika by mohla problém nelegální migrace alespoň částečně zmírnit.

Spor strategie přijetí se strategií zadržování nelze jednoduše přeložit do jazyka sporu levice s pravicí. Strategie zadržování může být podepřena tradičně pravicovou starostí o ochranu národní identity i tradičně levicovou starostí o ochranu domácích pracujících. Strategii přijetí zase může považovat za svou pravicový liberál hájící ctnosti otevřeného trhu i levicový liberál hájící ctnosti otevřené společnosti. V kontextu České republiky předpokládáme, že strategie přijetí může být v zásadě slučitelná s programovými východisky stran pravého i levého středu.

Strategie přijetí nabízí možnost nastavit mechanismy přistěhovalecké politiky tak, aby se přistěhovalectví stalo pozitivním faktorem společenského rozvoje. Bylo by pošetilé předstírat, že vytvořit a realizovat tuto strategii bude snadné. Nemůže být jednoduše opsaná z evropských dokumentů či okopírovaná od sousedů. Naši evropští sousedé i USA (a další přistěhovalecké země Nového světa) nám mohou být inspirací v různých dílčích aspektech svých přistěhovaleckých politik, nikoliv modelem, který by bylo možno převzít *en bloc*. Česká přistěhovalecká politika musí být šitá na míru českým poměrům. V následujících tezích podáváme minimální výčet prvků, které by v sobě měla spojoval.

Šestnáct tezí k budoucí české přistěhovalecké politice

Přistěhovalecká politika musí zahrnout tři dimenze: (I) ideová východiska spjatá se sebepojetím české společnosti, (II) rozhodovací procesy a institucionální rámec a (III) konkrétní cíle a opatření, která se dále dělí na (A) oblast imigrace a (B) oblast integrace.

I. Ideová východiska a sebepojetí české společnosti

1. Od etnického kmene ke státnímu národu

Podobně jako v Německu a dalších středoevropských zemích, i v Česku byl od 19. století národ pojímán především jako etnické a kulturní společenství. Doznívající mýtus dávného kmene praotce Čecha je neslučitelný s občanským pojetím českého národa. Zatímco německý stát se pádem železné opony a sjednocením vysvobodil z povinnosti zajišťovat útočiště etnickým

Němcům uvězněným ve východním bloku, a tím i ze své etnické definice, rozpad Československa proměnu českého etnického národa v národ občanský spíše zbrzdil. Ani proces evropské integrace příliš neposiluje politické pojetí národa, neboť nabízí scénu pro exhibici obav o uchování české etnicko-kulturní identity.

Protilekém na přežívání úzkého etnického sebepojetí by měl být pohled do historie. České země byly po staletí součástí nadnárodních říší a států. V Čechách, na Moravě a Slezku bylo obyvatelstvo jazykově i nábožensky smíšené a staré Rakousko pěstovalo v posledním období své existence respekt k menšinám. Z historického pohledu jsou etnicky čisté a monokulturní české země spíše anomálií posledního půlstoletí než pravidlem. Změnu sebepojetí národa ovšem nelze nadekretovat zákonem. Lze ji podněcovat jen nepřímou, např. takovou prezentací dějin českých zemí ve školách, která vymění *etnicko-národní* za *územně-historickou* perspektivu a podtrhne, že české země byly *de facto* multikulturními až do 2. světové války a že se multikulturními zase stávají od roku 1989.

2. Od cizinců k občanům

Zatímco v Německu, Francii, Velké Británii a Spojených státech jsou otázky přistěhovalectví a otázka naturalizace úzce propojeny, v Česku jsou stále řešeny jako oddělené. Integrace zůstává integrací „cizinců“, a nikoli „přistěhovačů“, kteří se mohou, ba dokonce mají stát Čechy. *Koncepce integrace cizinců* z roku 2000 se sice hlásí k naturalizaci jako k završení integrace, přípravy státoobčanské reformy však probíhají nezávisle na této koncepci (V.2). Předpokladem vytvoření koherentní přistěhovalecké politiky je propojení otázky přistěhovalectví s otázkou naturalizace. Cílem přistěhovalecké politiky by nemělo být vytvoření zvláštní vrstvy rezidentů v Česku, jimž by scházelo občanství tohoto státu i schůdná možnost ho získat. Jejím cílem by naopak měla být proměna přistěhovačů v občany. To je možné jen cílenou naturalizační politikou, jejíž právní rámec by otevřel dveře uchazečům o české občanství. Přistěhovalecká politika musí přistěhovačům vyslat zřetelný vzkaz, že Čechem se člověk nejen rodí, ale může se jím stát i svobodnou volbou.

3. Společenská smlouva a vnitřní pluralita české společnosti

Stát musí přistupovat k přistěhovačům jako k osobám, s nimiž uzavírá společenskou smlouvu podobného typu, jaká je podle protoliberálních filosofů 17. a 18. století hypotetickým základem civilizovaných společností.

Podstatou této smlouvy, ať již je písemná či implicitní, není začlenění přistěhovalců do jedné z etnických komunit, ale do českého občanského národa. Po přistěhovalcích máme právo požadovat přijetí základních hodnot tohoto národa – svobody, demokracie a rovnosti příležitostí – i osvojení základních kulturních dovedností nutných k zapojení do české společnosti, českým jazykem počínaje a základními vědomostmi z české historie, geografie a politického systému konče. Pokud se shodneme na tom, že jádrem požadovaného hodnotového minima jsou hodnoty liberálně-demokratického řádu, a nikoli hodnoty určitého konkrétního způsobu života, pak je lhostejné, zda vůli k přijetí těchto hodnot ze strany přistěhovalců nazveme s Václavem Klausem „asimilačním úmyslem“ nebo prostě jen „úmyslem integračním“.

Výměnou za osvojení těchto hodnot, českého jazyka a základních znalostí o české společnosti pak musí stát garantovat lidská a občanská práva přistěhovalců, včetně možnosti udržovat a rozvíjet ty jejich náboženské a kulturní praktiky i skupinové identifikace, které neporušují základní principy liberálního řádu. Zaručí jim tedy právě taková práva, která zaručuje svým občanům. Také ti přece mohou rozvíjet různé životní způsoby a skupinové identity (třeba žít spotřebně nebo naopak ekologicky, být Moravákem, katolíkem nebo milovníkem adrenalinových sportů), pokud tím neohrožují základní instituce liberálního řádu. Za podmínky, že občané a přistěhovalci respektují tento procesní rámec, je pluralita jejich subkultur a skupin zdrojem obohacení české společnosti, nikoliv její hrozbou. Zda výslednou formu integrace těch, kteří se do společnosti narodili, i těch, kteří do ní přišli na základě svobodné volby, označíme za „kulturně pluralitní“ nebo „občansky asimilační“ je i v tomto případě lhostejné.

II. Rozhodovací procesy a institucionální rámec

4. Přistěhovalectví jako věc veřejná

Výrazné rozdíly mezi Českou republikou na jedné straně a Německem, Francií, Velkou Británií a Spojenými státy na straně druhé se ukazují ve způsobu tvorby přistěhovaleckých politik. V těchto zemích je přijímání zásadních strategických rozhodnutí záležitostí politickou – návrhy řešení jsou hledány a diskutovány zainteresovanými skupinami občanské společnosti i politickými stranami a obhajovány ve veřejné a parlamentní diskusi. Česká imigrační a integrační politika je naopak stále do značné míry úřední záležitostí a přes první náznaky obratu je jen málo otevřená veřejnému dialogu a normálnímu politickému procesu. Díky tomu sice nehrozí prosazení

nějakého nepromyšleného populistického opatření, na druhé straně to ale umožňuje, aby jak u politiků, tak u občanů vznikl pocit neodpovědnosti ve vztahu k přistěhovalectví a jeho důsledkům. To se musí změnit. Formulace přistěhovalecké politiky se musí stát věcí veřejnou – musí se stát plnohodnotnou součástí politického procesu.

5. Nadstranická spolupráce poslanců s odborníky

Ve třech zkoumaných evropských zemích i v USA je politická vůle k revizi a novému zaměření politiky přistěhovalectví obvykle realizována zapojením co nejširší části politické veřejnosti, která zahrnuje nejen vládnoucí strany, ale i strany opozice. Jedním ze způsobů, jak takového vícestrannického zapojení dosahují v Německu a USA, je ustavení zvláštní komise, která nepracuje pouze pod záštitou vlády a vládnoucí strany, ale pod záštitou zákonodárného sboru a všech jeho demokraticky orientovaných stran a která do své práce systematicky zapojuje také odborníky na danou problematiku z vědeckých a univerzitních pracovišť. Každé důležitější reformě přistěhovalecké politiky v západních zemích obvykle předchází zpracování podrobných odborných analýz. Ty jsou shrnuty, zhodnoceny a spolu s politickými doporučeními předloženy (v podobě často velmi obsáhlé zprávy) zákonodárnému sboru a občanské veřejnosti. V Česku sice státní orgány usilují o spolupráci s akademickou obcí a výzkumem, ale jedná se zpravidla o dílčí grantové projekty toho či onoho ministerstva, zadané tomu či onomu vědci či pracovišti, nikoliv o systematický dialog a koordinovanou koncepční práci.

6. Střežový orgán pro migraci a přistěhovaleckou politiku

V České republice chybí jasně určený orgán, jehož úkolem by byla formulace a koordinace celkové přistěhovalecké strategie. Přistěhovalecké politiky spadají do působnosti několika resortů, především ministerstva vnitra a ministerstva práce a sociálních věcí. Zatímco v působnosti vnitra je problematika migrace obecně, ministerstvo práce a sociálních věcí má pod svou střešou projekt aktivní imigrační politiky a politiku integrace. Tímto rozdělením se nelišíme od jiných zemí. Je ale nezbytné ustavit u některého z těchto ministerstev střežový orgán a zajistit účinné mechanismy jeho kooperace s dalšími ministerstvy. Orgán odpovědný za přípravu vládní politiky by měl být meziresortní, a neměl by být orgánem poradním, ale výkonným. Jako optimální formu řešení navrhuje převzetí francouzského modelu, tj. vytvoření vládního výboru pro přistěhovalectví složeného

z odpovědných ministrů a pracujících na úrovni ředitelů odborů dotyčných ministerstev, jenž by měl oporu v „expertní radě“ (II.3).

7. Výzkumný institut

Se zapojením odborníků do tvorby politik úzce souvisí i trvalá opora administrativy v odborném zázemí, vytvoření zpětné vazby a vyhodnocování politik. Značný kus práce již byl odveden v nastavení systému sběru statistických dat. Roli vyhodnocující studie plní do jisté míry i výroční zprávy o situaci v oblasti migrace na území České republiky. Sběr dat by však měl být doplněn dalšími mechanismy monitorování a vyhodnocování. Jedním z možných opatření by mohlo být vytvoření výzkumného střediska pro migraci, ať již po vzoru jiných výzkumných pracovišť, která pracují pro ministerstva nebo jako instituce více nezávislé (a případně také napojené na střešový orgán navrhovaný v předcházející tezi). I zde lze najít inspiraci v zahraničí – německá reforma například počítá se zřízením výzkumného institutu, který je přiřazen k novému úřadu pro migraci.

III A. Konkrétní cíle a opatření v oblasti imigrace

8. Tři typy imigrace

Strategie přistěhovalecké politiky (která je sama součástí strategie politiky migrace v jejím celku) by měla formulovat dlouhodobé a krátkodobé cíle i prostředky k jejich dosahování, a to jak pro politiky „vstupu“, tedy imigrační politiky (Teze 8–13), tak pro politiky „po vstupu“, tedy integrační politiky (Teze 14–16). Formulace cílů a prostředků pro politiky vstupu by měla odlišovat tři typy imigrace: imigraci vysoce kvalifikovaných pracovníků (Teze 9), obecnou pracovní imigraci (Teze 10) a rodinnou imigraci (Teze 11). Je potřeba vyjasnit, jaké jsou cíle v přijímání těchto kategorií a kdo je hlavním aktérem v procesu rozhodování. Vedle zaměření na tyto tři typy imigrace je třeba se také pružně vyrovnat s výzvou „krajanské otázky“ (Teze 12).

9. Otevřené dveře vysoce kvalifikovaným pracovníkům

Ve srovnání s Francií, Velkou Británií, Německem i USA chybí v Česku opatření zvyhodňující zvláštní kategorie vysoce kvalifikovaných pracovníků v přístupu na území ČR (vědci, výzkumníci, univerzitní učitelé, špičkoví manažeři, lékaři, investoři, specialisté technických a informačních oborů

apod.). Náprava v této věci je neodkladná – a měla by jít nad minimální standard, který navrhuje Evropská unie. Domníváme se, že za tímto účelem lze využít zkušenosti a kapacity projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků (V.2) s tím, že by při splnění požadavků nově navrženého bodového hodnocení (výrazně zvýhodňujícího vysokoškolskou kvalifikaci, dovednosti a úspěchy) nebylo zařazení do programu podmíněno již získaným povolením k práci či podnikání, ale bylo by naopak jeho ekvivalentem. Podobně jako Velká Británie by i Česko mělo využít potenciál zahraničních studentů a umožnit jim, aby si po ukončení studia našli v ČR zaměstnání – k tomu ostatně již směřuje úprava zmíněného projektu.

10. Diferencovaný přístup k obecné pracovní migraci

Vedle přednostního náboru vysoce kvalifikovaných pracovníků by mělo Česko přijmout ucelenou strategii přístupu k další pracovní migraci. Trvalé usídlení by mělo být podporováno pouze u těch pracovních migrantů, kteří splňují minimální kritéria z hlediska vzdělání a schopností integrace. Pro konkrétní nastavení je například možné vyjít ze zmíněného programu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků a požadovat minimálně středoškolské vzdělání. Stát by neměl podporovat usazování pracovních migrantů vykonávajících nízké kvalifikované práce, protože to přináší riziko společenské a etnické segregace.

11. Selektivní rozšíření rodinné imigrace

Přistěhovalecká strategie ve vztahu k rodinné imigraci by měla analyzovat potenciál této imigrace do budoucna, a to i nad rámec současné právem upravené imigrace za účelem společného soužití rodiny. Dnešní úprava slučování rodin je úzce zaměřená – umožňuje pouze sjednocení nejužší nukleární rodiny a pamatuje na staré lidi. Alternativou takto úzce pojaté rodinné migrace by mohla být imigrace na bázi rodinných pout, ale ekonomicky testovaná a orientovaná. To by se v praktické rovině týkalo zejména možnosti imigrace na základě sourozeneckých vztahů s využitím integrační pomoci rodinných sponzorů. Odpovědnost za pomoc v začátcích by tedy byla přenesena na rodinu – jak ukazuje příklad USA, příbuzní přistěhovatele poskytují služby, které stát ani při dostatku zdrojů nemůže zajistit. Řečeno jinak – kvalifikovaným imigrantům s rodinným zázemím v Česku by mohla být dána přednost, aniž by samotná rodinná pouta byla dostačující legitimací.

12. Humanitární imigrace a krajanská otázka

V kontextu tvorby přistěhovaleckých politik je možné zvažovat i příspěvek Česka k řešení humanitárních krizí, což by se mohlo promítnout do zohlednění situace těch žadatelů, kteří hledají v Česku novou vlast z důvodu své obtížné situace v zemi, kde žijí – např. příslušníci menšin s nesnadnou situací v zemi rezidence, včetně českých krajanů. Takovýto prvek přistěhovalecké politiky by neměl být alternativou azylu a mezinárodní ochrany, ale spíše jeho doplněním tam, kde je potenciální přistěhovalec schopen prokázat dostatečný integrační potenciál.

13. Průhlednost a jednoduchost povolovacího řízení

Nedílným aspektem vytváření moderní přistěhovalecké politiky je zřetel na transparentnost a jednoduchost systému. V případě pracovní migrace již jsou některé kroky směrem k *one-stop-government* – tj. spojení řízení o udělení povolení k práci, příp. k podnikání s povolením k pobytu – obsaženy ve vládních návrzích. Konečným cílem by měl být systém, který by vytěsnil různé (často nelegální) zprostředkovatele z procesu získávání povolení k pobytu a zaměstnávání zahraničních pracovníků. V delším horizontu by měla být agenda povolování trvalého pobytu svěřena jinému orgánu než policii, nejspíše ministerstvu vnitra.

III B. Konkrétní cíle a opatření v oblasti integrace

14. Integrační střediska a kurzy

V Německu, Francii a Velké Británii odpovídá novým či zvýšeným integračním požadavkům kladeným na přistěhovance nabídka služeb v podobě jazykových a integračních kurzů a další pomoci. (USA naproti tomu spoléhá na spontánní pomoc rodiny, lokálních komunit a občanské společnosti.) Vytvoření modelu integračních kurzů a institucionální integrační sítě dosahující na úroveň regionů a obcí by mělo být i v České republice prioritou nejbližšího období. Jádrem integračních kurzů by měla být výuka češtiny a kurzy obecné kulturní orientace s ideovým jádrem v poznání politického systému a osvojení jeho ústavních hodnot (čili v občanské výchově). Síť integračních středisek by měla sloužit i jako možný záchytný bod pro přistěhovance, pokud se dostanou v Česku do potíží, jež z důvodů jazykových či sociálních bariér nedovedou vyřešit.

15. Udělení trvalého pobytu podmíněno integračním testem

Klíčovým, ale velmi senzitivním krokem bude rozhodnutí, zda a jak integrační program propojit s institutem trvalého pobytu (případně nabytím státního občanství). Pro propojení integračního programu s povolením trvalého pobytu přitom svědčí veřejný zájem na tom, aby rozhodnutí o umožnění trvalého usazení bylo činěno se zřetelem k míře integrace přistěhovalce do české společnosti. (Nově navržená konstrukce právního nároku na získání trvalého pobytu po pěti letech nepřetržitého pobytu na území naopak nepředpokládá žádné zohlednění dosaženého stupně integrace u žadatele V.2) Podmínění získání trvalého pobytu prokázáním základních znalostí češtiny, české společnosti a jejích politických institucí přinese ve svých důsledcích prospěch nejen české společnosti, ale i přistěhovalcům. Nedostatečná integrace, především jazyková, zpravidla odsouvá přistěhovalce do marginálních a překérních pozic i poté, co již překonali právní bariéry přístupu na pracovní trh. Etnická či kulturní odlišnost se tak překrývá se sociálním vyloučením. To vytváří živnou půdu pro vznik pocitů odcizení a následný skluz ke kriminálnímu či politicky extremistickému jednání u přistěhovalců a pro růst xenofobie a rasismu u přijímací společnosti.

16. Integrační smlouva

Podmínění trvalého usazení zvládnutím integračního programu je operacionalizací obecné ideje společenské smlouvy (Teze 3). Tato idea dostává na rovině konkrétních opatření podobu integrační smlouvy, v níž přistěhovalec přijímá povinnost absolvovat integrační kurzy a zkoušky jako podmínku pro přiznání trvalého pobytu – tedy přijetí za člena společnosti se všemi právy, která k takovému statusu patří. Integrační smlouva by měla obsahovat i motivační prvky – například v podobě zrychlení přístupu k trvalému pobytu a nebo úhrady částí nákladů na integrační kurs v případě dřívějšího složení testu (jako je tomu v Německu či Rakousku). Nový podpůrný integrační systém by měl být nejdříve otestován pilotními projekty a zaváděn postupně, aby se předešlo případným nekoncepčním změnám na úrovni zákonů, čímž by mohla být ohrožena právní jistota přistěhovalců.

NAMÍSTO ZÁVĚRU

V první části I. kapitoly jsme ukázali, jak se v migračních a přistěhovaleckých politikách liberálních národních států projevuje dilema rozhodování mezi jejich universalistickým závazkem chránit lidská práva a partikularistickým závazkem chránit národní dobro. V druhé části I. kapitoly jsme ukázali, jak se v těchto politikách navíc projevuje sebepojetí jednotlivých národů, odrážející způsob jejich vzniku (endogenní / exogenní) a kritéria členství (etnické / občanské). Národy však neexistují ve vzduchoprázdnu. Proměny jejich identit i politik nelze oddělit od toho, jak chápou svůj vztah k vnějšímu okolí. Právě to bude tématem závěrečných stránek.

V první sekci ukážeme korespondenci zmíněného dilematu liberálního státu s moderní dichotomií mezi domácí a zahraniční politikou – první politika reguluje vnitřní život národního „my“ a druhá řídí jeho vztah k různým vnějším „oni“. V následujících dvou sekcích ukážeme, jak se tato dichotomie relativizovala v 90. letech 20. století a znova potvrdila v prvních letech 20. století: zatímco v prvním desetiletí po pádu sovětského bloku se pojetí politické identity v západních zemích „denacionalizovalo“, v posledních pěti letech probíhá zpětný náraz její „renacionalizace“. V poslední sekci docházíme k závěru, že národní identita je dnes znova potvrzena jako těžiště politické existence západních společností. Další vývoj jejich migračních a přistěhovaleckých politik bude záviset na tom, zda tuto identitu pochopí jako dovnitř i navenek otevřenou a pluralitní, anebo naopak jako uzavřenou a unitární. První alternativu nazveme postnacionalismem, druhou ultranacionalismem.

Dichotomie moderní politiky

Migrační politiky západních zemí se snaží osedlat dilema spjaté s rozpornou povahou moderního státu, jenž je zároveň *liberální*, a zavazuje se tedy respektovat individuální práva *všech* lidí, i *národní*, a zavazuje se tedy pečovat především o kolektivní dobro *svých* občanů. Z hlediska jednotlivců se dilema odráží v napětí mezi *morální* příslušností každého z nich k lidskému druhu a jejich *politickou* příslušností k různým národním státům. Z hlediska mezinárodního práva se tento rozštěp projevuje v tom, že Charta OSN na jedné straně zavazuje své členy k dodržování lidských práv, na straně druhé považuje za základní princip mezinárodních vztahů teritoriální suve-

renitu, a tedy nevměšování států do vnitřních záležitostí jiných států. Uznání *universálních* práv jednotlivých lidí kdekoli na světě soutěží s uznáním teritoriálně ukotvených *partikulárních* zájmů jednotlivých národů.

Tato asymetrická komplementarita universálního a partikulárního členství – příslušnosti k lidstvu a příslušnosti k národu – není ničím věčným a přirozeným, ale je produktem mnoha staletí evropských dějin. Na počátku tohoto procesu bylo dlouhé období budování absolutistických států započaté ve středověku. Symbolickým mezníkem bylo přijetí principu teritoriální suverenity v 17. století. Od konce 18. století se tato suverenita demokratizovala a nacionalizovala – jakmile se místo vůle panovníka stala jejím zdrojem vůle *samosprávného lidu*, byla vzápětí pochopena také jako vůle *sebeurčujícího se národa*. Plurální identita středověku – od lokální příslušnosti k feudálnímu pánovi přes příslušnost ke králi až k příslušnosti k císaři – byla postupně nahrazena výlučnou unitární identitou: člověk měl patřit jen k jednomu národu a k jednomu státu (Barša 1999a: 11–12). Zatímco ve středověku odpovídala universální morální příslušnosti k lidskému druhu politická příslušnost k říši, politická modernita – vrcholící mezi polovinou 19. a polovinou 20. století – zbavila morální příslušnost k lidstvu jakéhokoliv politického obsahu a omezila politické členství na pokud možno výlučnou příslušnost každého člověka ke zvláštnímu teritoriálnímu státu.

Ruku v ruce s monopolizací násilí na úrovni státu a s demokratizací a nacionalizací suverenity, šel rozvoj nacionalistické ideologie. Ta chápe národy jako soběstačné kolektivní bytosti, které vstupují na scénu dějin, aby se potvrdily tváří v tvář ostatním. Aby se mohl ustavit ve své oddělenosti, musí každý národ zapomenout část své historie a projektovat nehodící se aspekty sebe sama na jiné národy. Jako by národní monopol násilí vyžadoval výlučnou kolektivní loajalitu, která se zase neobejde bez překrytí kontingentních a složených počátků každého národa dichotomií mezi dobrým „my“, které odnepaměti čelí zlým „oni“. Úhledné rozdělení na vlastní a cizí koreluje s rozštěpem moderního politického systému na mír uvnitř národního území a potenciální válku na jeho hranicích (Barša 1999a: 34–35; Walker 1991: 456–458).

Pohled na dějiny národních států z hlediska migrace odkrývá pod tímto manichejským protikladem pokojného „vnitřku“ a násilného „vnějšku“ komplexní demografické interakce. Ideologie evropských států, které chápou migraci jako něco vnějšího a nahodilého vzhledem k nutnému a údajně autochtonnímu rozvoji národa, jsou právě jen „ideologiemi“ – tedy falešným vědomím, které překrývá realitu mýtem a činí z národa jako historicky utvořeného a časného útvaru přirozenou a věčnou kolektivní bytost. Národní identity i ekonomický a politický rozvoj Německa, Francie, Velké

Británie či Česka byly spoluvytvářeny periodickými vlnami vnitřního i přeshraničního stěhování. Migrace byla jedním z konstitutivních prvků vzniku a rozvoje národů a jejich států, nikoliv něčím vůči nim vnějším a nepodstatným.

Denacionalizace politického členství v 90. letech

Pohled na historii evropských národních států z hlediska migrace otřásá nárokem těchto států na výlučnou politickou loajalitu jejich občanů: procento jejich obyvatel, kteří byli v daném historickém období v situaci přesunu z jedné země do druhé, a v důsledku toho i v situaci plurality příslušnosti, bylo zřejmě daleko vyšší, než si jsou ochotny přiznat sebestředné historiografie jednotlivých státních národů. V tomto pohledu ztrácí svou samozřejmost absolutizovaný protiklad mezi usedlostí jako pravidlem a stěhováním jako výjimkou. Relativizace obou pólů se ještě posílí, všimneme-li si proměn migrace spjatých s procesy globalizace poslední čtvrtiny minulého století. V tomto období byl nahodán model migrace jako jednorázového aktu první generace, který u druhé a třetí generace vede k postupnému odumírání vztahu k zemi původu a k přijetí přijímací země jako výlučného místa politické příslušnosti (Dodatek I.6). Díky komunikační a dopravní propojenosti světa vytvářejí migrační sítě permanentní transnacionální prostor, v němž se ti, co jsou do nich napojení, mohou pohybovat podle příležitostí a okolností sem a tam, aniž by museli plně zakotvit v jediné zemi, na kterou by omezili své budoucí profesionální i osobní volby (Faist 1998, Portes 1996).

Existence takových „transmigrantů“ stejně jako rostoucí počet trvalých rezidentů bez státního občanství otřásá konceptem výlučného politického členství ve smyslu souboru práv a závazků vážících jednotlivce k politickému celku představovanému státem. Politické členství v tomto obecném smyslu je stále více odpojováno od státního občanství jako příslušnosti k národnímu státu. Zajišťování základních lidských práv, dříve podmíněné státním občanstvím, se od něj začíná oddělovat. Systémy sociálního zabezpečení odvozují nároky na podporu v nezaměstnanosti či sociální dávky z předcházejícího zaměstnaneckého poměru, a nikoliv z politické příslušnosti ke státu. Jisté nároky mohou být také vázány jen na trvalý pobyt – například právo volit do místních zastupitelských orgánů, s nímž začaly v průběhu 90. let experimentovat některé západoevropské země. *Občanství* ve smyslu souboru nároků a závazků vážících jednotlivce k politicky organizované obci (ať již je ji stát nebo město) se odpojuje od občanství ve smyslu příslušnosti ke státnímu národu, tedy od *státního občanství*.

Zároveň řada států podepsala mezinárodní smlouvy zavazující je k zajišťování lidských práv všech lidí, nejen jejich občanů. V tom mnozí viděli první krok k utváření kosmopolitního politického řádu, v němž již lidská a občanská práva nebudou podmíněna členstvím v teritoriálních národních státech, jako tomu bylo v první polovině 20. století, ale budou příslušníkům lidského druhu uznána bezprostředně *jakožto osobám*, ať již úředně vzato patří ke kterémukoliv státnímu národu (Soysal 1994, Soysal 2002, Jacobson 1996, Bauböck 1994b, Linklater 1996). Pro kontrast si vzpomeňme hořkého zhodnocení dvacátých a třicátých let z pera Hannah Arendt, která na příkladu středoevropských Židů konstatovala bezmocnost příslušníků menšin, jimž scházel jejich národní stát (Arendt 1996).

Spolu s mnoha dalšími asimilovanými intelektuály židovského původu její generace přivedla tuto filozofku situace 30. let k přijetí sionismu – pouze jejich vlastní stát mohl Židům zaručit lidská a občanská práva. Podle výše zmíněných autorů slibovala 90. léta překonání tohoto stavu a příchod postnacionálního věku, v němž práva svěřovaná dříve na základě příslušnosti ke státnímu národu budou lidem svěřována na základě příslušnosti k lidskému druhu. To ovšem předpokládalo, že ve sporu dvou protikladných hodnot liberálního národního státu – universálních lidských práv a partikulárního národního dobra – získá definitivní převahu první pól nad druhým.

Právě tento předpoklad sdíleli zmínění autoři. Za všechny citujme jednoho: „V euroatlantickém jádru světového řádu, v severní Americe a západní Evropě, se základ státní legitimacy posunuje od principů suverenity a národního sebeurčení k mezinárodním lidským právům. Teritoriálně vymezené národy již nejsou jedinými nositeli ‚universálního lidství‘. Nárokovat lidská práva mohou všichni rezidenti, neobčané stejně jako občané. V tomto procesu je stát ustavován stále méně ‚lidem‘ a stále více kódy mezinárodních lidských práv a institucí – je méně suverénním aktérem a více institucionálním fórem širšího mezinárodního a ústavního řádu, založeného na lidských právech.“ (Jacobson 1996: 2–3, citován v Aleinikoff 2003: 124) Přesunutí politického těžiště z národního státu do mezinárodního řádu mělo vyřešit problém formulovaný Hannah Arendt – zajištění lidských a občanských práv každého člověka by již nebylo závislé na tom, má-li jeho etnická či národní skupina vlastní stát (a s ním monopol násilí), neboť by se opíralo o nadnárodní politickou strukturu legitimovanou universalistickými principy.

Ustavování transnacionálního prostoru migračních sítí i odpojování lidských práv od státního občanství byly pochopeny jako dva symptomy toho-to posunu. Dalším symptomem byl právní institut občanství Evropské unie. I když je toto občanství podmíněno státní příslušností k některému z člen-

ských států, sama jeho existence je výrazem rozšíření politického členství z obvodu teritoriálního národního státu k nadnárodnímu útvaru, a souběžně s tím i výrazem návratu plurální identity, která v podobě zvětšujících se soustředných kruhů váže jednotlivce k lokalitě, městu, regionu (či zemi), národnímu státu a konfederativnímu nadnárodnímu celku. Německý levicově-liberální teoretik Jürgen Habermas a jeho žáci již od konce 80. let vítali tento vývoj, který pro ně symbolizoval přesun politické loajality od vazby na partikulární národ k vazbě na universální hodnoty, které spolu sdílejí národy spojené v EU. Podle Habermase byl tento posun paralelou německého posunu od etnického k občanskému nacionalismu (v Habermasově jazyku k „ústavnímu patriotismu“) a představoval jeden z aspektů „postnacionální konstelace“. Belgický žák Habermase Jean-Marc Ferry zase v souvislosti s občanstvím v EU mluvil o přechodu k „postnacionální identitě“, v níž se odpojí věrnost k právně-politickým principům od příslušnosti k etnickým či kulturním národům (Habermas 1993, Habermas 1998, Ferry 1990).

Vedle ustavování transnacionálního prostoru migračních sítí, odpojování lidských práv od státního národa a rozvoje postnacionální příslušnosti k EU mohly být za čtvrtý symptom denacionalizace politického členství považovány úpravy v některých západních zemích, které zpružňují či překonávají princip výlučného státního občanství a vykračují směrem k výslovnému uznání dvojího či vícero občanství.

Renacionalizace politického členství v současnosti

V optimistických 90. letech měli vítr v zádech Rainer Bauböck, Yasmina Soysal, Andrew Linklater, David Jacobson či Jean-Marc Ferry, kteří ve změnách tohoto desetiletí viděli zárodky kvalitativně jiného režimu politického členství, než jaký obnášel moderní princip (demokratizované a nacionalizované) teritoriální suverenity a s ním spjatá dichotomie domácí a zahraniční politiky. Jako i v mnoha jiných politických otázkách, také v této znamená symbolický předěl 11. září 2001. Po těchto a dalších teroristických útocích (v březnu 2004 v Madridu a červenci 2005 v Londýně) stále více rezonují hlasy teoretiků jako Christian Joppke, Ewa Morawska či Michael Bommes, kteří vidí ve fenoménech transnacionálního prostoru, mezinárodního režimu lidských práv, občanství EU i experimentace s vícerym občanstvím pouhé doplňky národního státu, nikoliv symptomy příchodu nového režimu, v němž by se politické členství postupně proměňovalo z národního na kosmopolitní (Joppke – Morawska 2003, Bommes 2003, Joppke 2005).

Hrozba terorismu přiměla řadu západních států, aby daly přednost imperativům národní bezpečnosti před všelidskými principy a z velkorysé

otevřenosti k „cizímu“ se stáhly do ulity „vlastního“.¹⁶² Symbolem tohoto „zpětného nárazu“ se stala nábožensko-regionální profilace návštěvníků USA americkými imigračními úřady nebo izraelský zákon, který od roku 2003 výrazně omezuje sjednocování rodin izraelských Arabů, pokud jejich partner pochází z okupovaných palestinských území. Mluví-li se v 90. letech o možnosti proměny izraelské politické identity ze sionistické na „postsionistickou“ – ve smyslu oslabení etnického vymezení Izraele a vyrovnání postavení jeho muslimských a křesťanských občanů s postavením jeho občanů židovských – pak s počátkem druhé intifády v září 2000 a s nástupem Ariela Šarona k moci v únoru 2001 získal vrchu nezastřený „ultrasionismus“ (Nimni 2003, Shehori 2004). Vžíval-li v 90. letech Bill Clinton multikulturní a otevřenou Ameriku, pak administrativa G. W. Bushe si nechala Kongresem schválit *The Patriot Act*, který jménem obrany národní bezpečnosti omezoval práva amerických i neamerických občanů. Současně se díky Samuelu Huntingtonovi přesunuly z ideologického okraje do středního proudu neonativistické a xenofobní názory, které místo vymezení Ameriky jako „národa přistěhovalců“ razí její vymezení jako národa angloprotestantských starousedlíků ze 17. a 18. století, jenž je smrtelně ohrožen přílivem neasimilovatelných hispánských katolíků z Mexika (Huntington 2004).

Součástí tohoto zpětného nárazu je také návrat „asimilace“ do diskursu sociální vědy a integračních politik západoevropských zemí (Brubaker 2001), kritika kulturního uznání českých Romů (Hirt 2005; Jakoubek 2005) a odmítnutí multikulturalismu částí evropské pravice jako jen další levicové

¹⁶² Analogicky k tomuto protikladu byla chápána roztržka mezi USA a západní Evropou ohledně iráckého tažení roku 2003: někteří analytici v čele s Robertem Cooperem a Robertem Kaganem v ní viděli projev toho, že zatímco USA stále chápaly své postavení na mezinárodní scéně prizmatem „moderního“ principu národní suverenity, země Evropské unie v čele s Francií a Německem se již viděly v „postmoderním“ světě, v němž je národní suverenity převážena nadnárodními institucemi. Američané prostě stále žili ve světě ostré dichotomie mezi mírumilovnou domácí politikou a potenciálně násilnými mezinárodními vztahy, zatímco Evropané chtěli i mezinárodní arénu podřít principům práva a rozumné dohody, na nichž je založena domácí politika. Tam, kde se Američané spolehnali na národní „sílu“, Evropané se měli spoléhat na mezinárodní „právo“ (Cooper 2002; Kagan 2003; Barša 2003: 101–104). Cooperův a Kaganův kontrast mezi politickou „postmodernou“ a politickou „modernou“ odpovídá našemu kontrastu mezi denacionalizující a renacionalizující se politickou identitou. S odstupem více než dvou let je jasné, že proces renacionalizace je na postupu i v západní Evropě a že spor se nevede (pokud se kdy vedl) mezi kantovsky idealistickým kosmopolitismem a hobbesovsky realistickým nacionalismem, ale mezi dvěma podobami nacionalismu – mezi postnacionalismem a ultranacionalismem (viz závěrečná sekce).

ideologie (Sartori [2000] 2005; Klaus: *MF Dnes* 16. 7. 2005; Topolánek: *MF Dnes* 30. 6. 2005). V západní Evropě se nyní rozhoduje o tom, zda se v rámci tohoto obratu udrží dosavadní důraz na *občanskou asimilaci* do liberálních politických institucí, anebo zda se časem prosadí radikálnější sklon požadovat od přistěhovalců úplnou *kulturní asimilaci* do specifických rysů toho či onoho přijímacího národa. Jak jsme ukázali ve 2. části IV. kapitoly, první alternativa sice omezuje, ale neruší posun od unitární k plurální identitě, zaznamenaný v západoevropských společnostech v poslední třetině minulého století.

Muslimští přistěhovalci hrají pro nacionalistické Evropany podobnou roli, jakou hrají Hispánci pro nacionalistické Američany typu Huntingtona. S ohledem na přítomnost islámu ve středověké a raně novověké Evropě lze tuto analogii vést ještě dál – také masovou imigraci muslimů do Evropy lze považovat za demografickou „reconquistu“ území, z něhož byly v minulých staletích vyhnány vojenskou silou. Zatímco v USA představují *bezpečnostní hrozba* terorismu a *kulturní hrozba* imigrace dva oddělené problémy, v Evropě jsou naopak minimálně od teroristických útoků v Madridu 11. března 2004 a Londýně 7. července 2005 stále více chápány jako dva aspekty jediné problematiky – přistěhovalectví muslimů je současně zdrojem ohrožení národní identity i národní bezpečnosti.

Právě toto překrytí problému bezpečnosti s problémem identity bylo a je hlavním mobilizujícím faktorem maligních forem nacionalismu – od protipolské xenofobie a antisemitismu v Německu konce 19. století až k etnonáboženskému šovinismu izraelské krajní pravice ve vztahu k izraelským i palestinským Arabům. Jak ukazuje přežívání antisemitismu a rostoucí islamofobie, současná západní Evropa není proti tomuto viru imunní. Lze očekávat, že v případě dalších islamistických útoků na evropské půdě a při stoupající četnosti násilných výtržností ze strany sociálně vyloučených přistěhovalců z muslimského prostředí (jako byly ty v listopadu 2005 ve Francii) bude docházet ke stále intenzivnějšímu opevňování výlučných národních „my“ proti muslimskému „oni“ vně i uvnitř národních hranic. Ostatně, jak ukazuje záporný výsledek referend ve Francii a Holandsku na přelomu května a června 2005, k uzavírání národní identity nedochází jen ve vztahu evropských národů vůči „vetřelcům“ z Orientu, ale také v jejich vztahu k sobě navzájem a vůči vznikající postnacionální identitě Evropské unie. Představuje-li obraz muslima asociovaný s obrazem sebevražedného teroristy a násilného výtržníka současně kulturní i bezpečnostní hrozbu, pak obraz polského instalatéra představoval pro francouzské odpůrce ústavní smlouvy hrozbu sociální. Prominence obou obrazů svědčí o zpětném nárazu, který zakončil otevírání národních identit v 90. letech minulého století.

Mezi postnacionalismem a ultranacionalismem

Představovala-li denacionalizace politického členství otevírání národních identit navenek, přes hranice národních států, pak liberální multikulturalismus představoval jejich otevírání uvnitř těchto hranic. *Na mezinárodní úrovni* se toto otevírání projevovalo především čtyřmi výše zmíněnými rysy – rozvojem „transmigrace“ a ustavováním transnacionálních prostorů, odpojováním občanství ve smyslu souboru práv a závazků vážících jednotlivce k okolní společnosti od občanství jako úředního členství v jednom státním národu, rozvojem postnacionální občanské příslušnosti k EU a konečně rozvojem institutu vícetřídního občanství. *Na domácí úrovni* toto otevírání znamenalo, že sdílená příslušnost k občanskému národu se nevyklučuje, ale doplňuje s příslušností k dílčím etnickým skupinám a subkulturám či substátním regionům. Denacionalizace jako odpojování lidských a občanských práv od příslušnosti k národu šla tedy ruku v ruce s rozvojem kulturního pluralismu ve smyslu koexistence a křížení různých skupinových identit a subkultur v rámci jednoho národa.

V protikladu k naivní oslavě denacionalizace a multikulturalismu v 90. letech, která v nich viděla předzvěst příchodu nového kosmopolitního věku, se autoři této knihy přiklání k tezi Christiana Joppkeho, že vnější a vnitřní otevírání národních „my“ nevede k překonání důležitosti státního občanství. To ještě dlouho zůstane těžištěm politické identity. Oba procesy však mění sebepojetí státního národa. Jakmile je schopen snést i jiné příslušnosti svých členů – ať již se jedná o příslušnosti k různým etnickým či jiným subkulturám v jeho lůně nebo k jiným státním národům za jeho hranicemi – nemusí již chápat svůj vztah k jiným skupinám jako vztah vzájemně se vylučujících *protikladů*, nýbrž jako vztah vzájemně se doplňujících *diferencí*. *Nacionalistické* „my“, vymezené zvňjšněním a protipostavením skupinové difference do zapuzovaného „oni“, se tak může proměňovat do *postnacionalistického* „my“, otevřeného k vnitřním diferencím i vnějším výměnám, a tím i k proměně sebe a překreslování svých hranic tak, aby zahrnuly „cizí“ jako součást „vlastního“.

V protikladu k použití termínu „postnacionalismus“ jako značky pro překonání národa neznámá pro nás tento termín opuštění národa, ale proměnu jeho sebepojetí. Naivní víra v příchod rajskeho věku universálních jednotlivců bez národních příslušností byla v prvních letech tohoto století pohřbena. Národní identita nemůže být překonána jménem všelidské identity, občan národního státu se nemůže jednoduše stát světoobčanem. To však nevyklučuje možnost volby mezi různými způsoby, jakými je tato národní identita zažívána a institucionalizována. Ty oscilují mezi dvěma krajními

alternativami: buďto je národní identifikace schopná se relativizovat prostřednictvím jiných příslušností, anebo míří ke své absolutizaci. V kontextu prvního desetiletí 21. století musí postnacionalismus opustit kosmopolitní iluze: neznamená již překročení důležitosti národní identity a národního státu, ale jejich zpružnění, relativizaci, otevření. Na rozdíl od 90. let se dnes hlavní spor nevede mezi kosmopolity a nacionalisty, ale mezi těmi, kteří chápou národ jako veličinu relativní, a těmi, kteří ho chápou jako veličinu absolutní – tedy mezi nacionalisty „post“ a nacionalisty „ultra“. Budoucí migrační a přistěhovalecké politiky západních států budou do velké míry záviset na tom, kterému ze dvou nacionalismů se podaří získat dlouhodobou hegemonii v jejich veřejném diskursu i politickém rozhodovacím procesu.

DODATKY

I. Explanační teorie migrace

Chtějí-li politiky účinně ovlivňovat a řídit migraci, musejí jejich tvůrci vycházet ze znalosti kauzálních mechanismů, které ji způsobují. Jinak řečeno: důvody pro určitou politiku čerpané z normativních argumentů (I.1) musí být napojeny nejen na *porozumění* národním identitám a diskursům (I.2), ale také na *vysvětlení* příčin migrace.¹⁶³ V následujícím představíme osm teorií, které se o takové vysvětlení pokoušejí. Ačkoliv některé neskrývají ambici podat vyčerpávající výklad migrace a přistěhovalectví, zachycuje každá z nich pouze jejich dílčí aspekt. Spíše než za vševysvětlující a vzájemně se vylučující alternativy je považujeme za různá heuristická vodítka, jejichž relativní užitečnost závisí na předmětu a otázce zkoumání. Náš výklad chce zdůraznit jejich vzájemně komplementární povahu – má za cíl ukázat, jak jedna teorie často zaplňuje mezeru v jiné.

1. Neoklasická ekonomie

Migrace jako důsledek nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu

Oblasti či země s nízkou ekonomickou výkonností a velkým množstvím levné pracovní síly mají po ní méně poptávky než oblasti či země s vysokou ekonomickou výkonností a nákladnější pracovní silou. Rozdíly ve mzdách podněcují dělníky k cestě za prací tam, kde za ni mohou získat více – tzv. faktor popudu čili *push factor*. Protože jsou ochotni pracovat za méně peněz než domácí pracovníci, jsou zároveň vyhledáváni zaměstnavateli – tzv. faktor přitahování čili *pull factor*. Dlouhodobě by taková pracovní migrace měla nastolit rovnováhu mezi dodávkou práce a mzdami: „[O]dchod lidí ze země snižuje počty pracovních sil, což vede postupně ke zvyšování výdělků; na druhé straně navyšuje příliv lidí do ekonomicky vyspělé země počty pracovních sil, což vede ke snižování výdělků“ (Rabušic – Burjanek 2003: 10).

¹⁶³ Rozumění významům a vysvětlování příčin jsou dvěma základními metodologickými alternativami sociálních věd. Jak plyne z naší formulace, vycházíme z toho, že tyto dvě metody se vzájemně nevylučují, ale naopak doplňují.

Výchozí explanační proměnnou tohoto modelu je racionálně kalkulující jednotlivec, jenž migruje proto, aby maximalizoval svůj výnos, tj. mzdu. Srovnává očekávaný příjem na místě svého pobytu s očekávaným příjmem na místech s vyššími mzdami (poté, co od něj odečetl náklady svého přemístění). Cíl jeho cesty je určen jak rozdílnými ekonomickými podmínkami (vedle příjmu hraje roli také míra nezaměstnanosti), tak migračními politikami v přijímajících zemích (např. nábor dělníků či opatření umožňující sjednocování rodin) (Panreiter 2000: 27–28, s odkazem na Todaro: 1969; Borjas: 1988: 95).

Tento model vychází z předpokladu tržní redistribuce výrobních faktorů, která je řízena rozdílnými cenami. Migrace je důsledkem nerovného územního rozdělení práce a kapitálu. V některých zemích či regionech je práce vzhledem ke kapitálu nedostatková a úroveň mezd je díky tomu vysoká. V jiných zemích či regionech je tomu naopak – práce je mnoho a kapitálu málo. Tato nerovnováha v rozdělení výrobních faktorů způsobuje, že dělníci ze zemí s nadbytkem práce a nízkými mzdami se přesunují do zemí s nedostatkem práce a vysokými mzdami. Tímto přesunem přispívají k přerozdělení výrobních faktorů a vyrovnávání úrovně mezd mezi zeměmi či regiony. Jakmile dojde k takovému vyrovnání, migrace ustane.

Výchozí předpoklad „modelu popudu a přitahování“ (*push and pull model*) – totiž že lidé migrují z chudých do bohatých zemí na základě racionálního kalkulu nákladů a výnosů (*cost and benefit analysis*) – se při bližším pohledu začne jevit jako sporný: z mnoha chudých zemí totiž lidé *nemigrují* do bohatých zemí. Emigrace je naopak důležitým fenoménem v zemích, které nejsou nejchudší a procházejí fází intenzivního ekonomického rozvoje (Panreiter 2000: 45). Jiným příkladem neadekvátnosti neoklasické teorie je relativně malá migrace v rámci sjednoceného trhu Evropské unie, a to navzdory důležitým rozdílům ve mzdách – teorie předpokládá migrační pohyb všude tam, kde rozdíl ve mzdě převyšuje náklady přesunu. Dosavadní zkušenosti naopak ukazují, že tento pohyb nezávisí jen na relativních příjmech a blahobytu (tj. na vzájemných rozdílech), ale také na absolutních příjmech: jakmile blahobyt dosáhne jistého prahu, sklon k migraci ustává, byť relativně vzato by z ní pracovník mohl vytěžit větší blahobyt, než jaký má na daném místě (Arango 2004: 21). K náležitému vysvětlení těchto a dalších jevů je tedy třeba hledat jiné explanační proměnné, než jakou je prostá racionální volba jednotlivce porovnávajícího relativní náklady a výnosy mezi setrváním na místě a stěhováním za práci. Neoklasická teorie migrace zažila vrchol svého vlivu v 60. letech 20. století. V poslední čtvrtině minulého století s ní začaly soutěžit další teorie v čele s tzv. novou ekonomikou migrace (2) a teorií segmentovaného pracovního trhu (3).

2. Nová ekonomie migrace

Migrace jako důsledek úsilí minimalizovat riziko a diverzifikovat zdroje příjmu

Migrace jako důsledek relativní, nikoliv absolutní chudoby

Hlavní představitel této teorie Oded Stark studoval migrace z venkova do měst ve třetím světě, především v Mexiku. V protikladu k neoklasickému modelu nepovažoval za základní jednotku rozhodování racionálního jednotlivce, ale rodinu. Současně přenesl pozornost od trhu práce k trhu s pojištěním a kapitálem. Zjistil, že hlavním popudem pro migraci není rozdíl ve mzdě, nýbrž nejistota, relativní chudoba a snaha vyhnout se riziku prostřednictvím diverzifikace zdrojů příjmu. Migrace je prostředkem přizpůsobení domácnosti požadavkům kapitalistické ekonomiky v prostředí, kde dostatečně nefungují pojišťovací a úvěrové trhy.

Při vstupu do kapitalistické ekonomiky čelí venkovská rodina dvěma hlavním překážkám: schází jí kapitál potřebný pro modernizaci (například na nákup strojů) a nemá žádné záruky proti možnosti úpadku. „A právě v tomto kontextu nastupuje migrace vhodného příslušníka rodiny – dospělého syna nebo dcery (obzvláště mají-li vzdělání) – z vesnice do města. Migrace obchází úvěrové a pojišťovací trhy (s jejich zaměřením proti maloroľníkům), a tak usnadňuje proměnu. Daří se jí to dvojím způsobem: jednak generuje významný tok finančních zásilek (*remittances*) z města na venkov a jednak diverzifikuje zdroje příjmu, čímž kontroluje úroveň rizika.“ (Stark 1991: 11, cit. v Panreiter 2000: 33) Finanční zásilký nejsou jen dodatečným příjmem, ale především novým zdrojem kapitálu, který dovoluje modernizaci domácnosti bez zvyšování rizika. Důležité tedy nejsou pracovní trhy, ale úvěrové trhy. Vedle funkce investice kapitálu představuje migrace do města také „diverzifikaci portfolia“, která snižuje riziko při absenci pojišťovacích trhů. Jde o vzájemně výhodnou „směnu rizik“ (*trade of risks*) – migrující člen rodiny je zajištěn proti možnému selhání při hledání pracovního místa ve městě (vždy se může vrátit a najít útočiště ve svém původním domově), zatímco členové rodiny zůstávající na místě jsou „pojištěni“ proti přirozenému či ekonomickému neštěstí tím, že mají nezávislý zdroj příjmu ve městě (Stark 1991: 43, 48, 219, cit. v Panreiter 2000: 32).

Vedle posunu opěrného bodu explanace z jednání jednotlivce na jednání rodiny je ve srovnání s neoklasickou ekonomikou dalším znakem nové ekonomie migrace posun od volby, která maximalizuje výnos z hlediska absolutní míry chudoby, k volbě, která maximalizuje výnos z hlediska relativní chudoby: člověk je motivován k migraci tehdy, vidí-li výhody ostatních, jež

nemá, ale mohl by mít, kdyby migroval, a to obzvláště ví-li, že ostatní získali tyto výhody právě migrací (Stark 1991: 102, cit. v Panreiter 2000: 32). Motivační pružinou je dosažitelný zisk viděný s ohledem na zisky ostatních, kteří jsou v podobné situaci. Klíčové je srovnání a příklady úspěchu: to vysvětluje, proč míra migrace z venkova do měst není nejvyšší v nejhudších oblastech a vesnicích, ale naopak v těch, v nichž dochází k nerovnému rozdělení příjmu mezi obyvatele.

Tato teorie má minimálně dva důležité důsledky pro politiky migrace. (1) Vláda může ovlivnit míru emigrace nejen prostřednictvím regulace pracovního trhu, ale také regulací pojišťovacích a úvěrových trhů. (2) Změny v rozdělení příjmu obyvatelstva dané oblasti mohou motivovat k emigraci i v případě, že průměrný příjem obyvatelstva roste: „Politiky vytvářející vyšší průměrný příjem v oblastech emigrace mohou dokonce zvýšit migraci, pokud relativně chudé domácnosti nemají podíl na zvýšení průměrného příjmu. Tyto politiky mohou naopak snížit emigraci, pokud relativně bohaté domácnosti nemají podíl na zvýšení průměrného příjmu.“ (Massey et al. 1997: 261)

Nová ekonomika migrace má dvě mezery. Především nevysvětluje migraci celých rodin. A pak se zaměřuje výlučně na nabídkovou stranu migrace – tj. její příčiny ve vysílajících zemích – a nebere v úvahu poptávku po ní v přijímajících zemích. Na tento druhý nedostatek reaguje teorie segmentovaného pracovního trhu.

3. Teorie segmentovaného pracovního trhu

Migrace jako důsledek náborových politik a hierarchické segmentace pracovního trhu přijímacích zemí

Tato teorie, vypracovaná Michaellem J. Piore, obrací pozornost od nabídkové strany migrace k její straně poptávkové – tedy od vysílajících k přijímajícím zemím. Současně s tím také posunuje těžiště vysvětlení z mikroúrovně na makroúroveň – z racionálních voleb jednotlivců či domácností ke strukturálním podmínkám přijímajících společností. Tyto podmínky jsou ekonomické i kulturní povahy. Ke druhému typu podmínek patří sociální status určitých zaměstnání, jenž se odráží ve mzdě. Mzda tedy přestává být prostou funkcí nabídky a poptávky, ale stává se také závislá na sociální prestiži daného pracovního místa. Z pracovních trhů společnosti se vyděluje zvláštní segment pracovních míst s nízkým sociálním statutem a bez příležitosti k vzestupné sociální mobilitě, tzv. *dead-end-jobs*. Protože těmto místům se domácí pracovní síla vyhýbá, přetrvává v nich poptávka po

dodatečné nabídky práce i tehdy, když je v hlavním segmentu vysoká míra nezaměstnanosti. Prázdný prostor je vymezen tak, že nejvhodnější skupinou na jeho zaplnění jsou právě přistěhovalci. Není tomu jen kvůli rozdílu ve mzdách mezi jejich zemí původu a hostitelskou zemí (jak by předpokládala neoklasická ekonomie), ale také proto, že jsou rekrutováni na přechodnou dobu. Díky tomu si udržují těžiště svého sociálního uznání a identity stále ve svých zemích a nevadí jim nízký status jejich práce ani mizivá šance na vzestupnou sociální mobilitu v hostitelské zemi. Svou sebeúctu totiž neodvzouvají ze sociálního postavení v této zemi, ale v zemi původu, v níž se jejich status díky zahraničním příjmům naopak zvyšuje.

V protikladu k neoklasickým předpokladům tedy není migrace vysvětlitelná z rozdílů ve mzdách mezi vysílajícími a přijímajícími zeměmi, ale z hierarchické segmentace trhu práce a z náborových politik přijímacích zemí: explanační proměnné je třeba hledat na straně „zaměstnavatelů a nabízených míst, nikoliv na straně dělníků a mezd“ (Piore 1979: 19, cit. v Panreiter 2000: 29). Mzdy přestávají být přímočarým odrazem poměru nabídky a poptávky. Při snížené nabídce *domácí* práce se mzdy nezvedají, neboť jsou drženy dole statusovým a institucionálním znehodnocením dané práce. Při zvýšené dodávce *přistěhovalecké* práce naopak mohou klesat (Massey et al. 1997: 262).

Znehodnocení jistého segmentu pracovního trhu a jeho přisouzení cizincům, etnickým či rasovým menšinám rozděluje pracující třídu na „naše“ a „jejich“, spoluobčany a cizince, bělochy a barevné ... Tak stanovuje meze ekonomickým mechanismům a zajišťuje „našincům“, že nikdy nespadnou na úplně nejnižší sociální příčku. Ta totiž není definovaná ekonomicky, nýbrž statusově – není dána neúspěchem na trhu práce, ale narozením v cizině, jiným pasem či tmavší barvou kůže. Statusová nerovnost ovšem může být výhodná i pro zahraniční pracovníky, neboť jim rezervuje pracovní místa s větším výdělkem, než jaký by mohli dosáhnout na jejich domácím trhu. Tato vzájemně výhodná situace však končí v okamžiku, kdy se přistěhovalci definitivně usadí v hostitelské zemi a začnou vznášet nároky na rovné příležitosti. Ve chvíli trvalého usazení a příjezdu rodin mizí oddělení sociální identity a statusu od pracovního místa a hrozí konflikt mezi novousedlíky a starousedlíky. V takovém konfliktu jde logicky jak o boj za uznání rovného statusu příslušníků etnické (či rasové) menšiny, tak o pracovní příležitosti a mzdy. Konflikt je tedy ve stejné míře etnickým i sociálním (Panreiter 2000: 29–30).

Tato teorie osvětluje, jak je možné, že existuje silná poptávka po zahraniční pracovní síle při současné nezaměstnanosti v přijímající společnosti. Vysvětluje také, proč zahraniční dělníci za určitých podmínek nemusejí nutně

soutěžit s domácími a negativně ovlivňovat jejich pracovní příležitosti a mzdy. Její odhlédnutí od nabídkové strany migrace je odrazem situace 50. a 60. let, kdy řada vyspělých zemí měla aktivní náborovou politiku, a poptávka se tudíž zdála důležitější než nabídka. Tato situace se však v 70. letech radikálně obrátila – migrační toky získaly větší nezávislost na poptávce. Dlouhodobý převis nabídky nad poptávkou však odporuje předpokladům neoklasické ekonomie, podle níž trh zajišťuje dosahování rovnováhy. Odporuje také teorii segmentovaného pracovního trhu, která stále počítá s tržním mechanismem, byť jeho fungování omezuje na přistěhovalecký segment pracovního trhu. Dlouhodobý převis nabídky přistěhovalecké práce nad poptávkou po ní naopak koresponduje s předpoklady neomarxistické teorie světového systému, vypracované Immanuelem Wallersteinem. Ta totiž vysvětluje kapitalistický trh nikoliv jako mechanismus dosahování rovnováhy, ale naopak jako systém prospívající z nerovnováhy a nerovností.

4. Teorie světového systému

Migrace jako součást procesů kapitalistické akumulace, která těží z nerovnosti mezi rozvinutým jádrem a zaostalou periferií

Pracovní migrace je součástí procesu kapitalistické akumulace, která neustále expanduje do dalších oblastí a činí z jejich rurálního obyvatelstva novou a levnou pracovní sílu. Pronikání kapitálu do periferií rozvrací jejich agrární ekonomiky a tvoří vykořeněné a k pohybu připravené námezdní pracovní síly. Zároveň nastoluje ekonomické, kulturní a politické vazby k vyspělým zemím jádra. Tyto dvě skutečnosti – vykořenění a propojení – vysvětlují to, že příliv kapitálu a zboží do nekapitalistické periferie je následován přílivem pracovních migrantů z periferie do centra (Wallerstein 1990).

Ustavování expandujícího kapitalistického systému jde od 17. století ruku v ruce s ustavováním moderního mezistátního systému. S proměnou panovnických držav do národních států v 19. století získávají migrační pohyby novou kvalitu – k efektu geografického přesunu se přidává efekt změny právního a politického statusu. Hranice mezi národními státy a mezi Evropou a neevropskými společnostmi štěpí pracující na insidery a outsidery a odvádějí nenávisť generovanou třídním konfliktem do konfliktů mezi národy a rasami (Wallerstein, Balibar 1991). Tyto hranice však nejen oddělují, ale také propojují: dělají z ostatních lidí cizince, aby jim posléze umožnily vstup, a vytvořily tak kategorii pracovníků v nepoměrně horší

vyjednávací pozici, než v jaké je domácí dělnická třída (Sassen 1988: 36). To umožňuje nejen zvýšené vykořisťování cizích pracujících, ale také oslabení vyjednávací pozice domácích pracujících, kteří musí čelit dumpingové nabídce cizí pracovní síly. Fakt, že ekonomicky jednotný – „světový“ – kapitalistický systém je rozčleněn do národních států a jejich národních trhů, a také na státy jádra a státy periferie, tedy jednak umožňuje proměňovat konflikt tříd do konfliktů národů a ras, jednak umožňuje dále zintenzivňovat vykořisťování (cizích i domácích), a tak zvyšovat akumulaci kapitálu.

Globalizace poslední čtvrtiny 20. století podtrhla základní předpoklad tohoto přístupu – totiž že pracovní migrace je jen jedním subsystémem systému světového trhu. Migrace je v tomto období posilována a zintenzivňována zvýšením mobility kapitálu a zboží, zrychlením dopravy a přenosu informací, rozvojem elektronickými médii a prostředků komunikace, schopných okamžitě propojit i ta nejvzdálenější místa planety. Tím, že vtahuje do světového trhu a mezinárodní dělby práce zbývající zemědělské oblasti Země, dovádí jen do důsledků procesy, které doprovázely kapitalismus od jeho počátků. Venkovské domácnosti jsou zbavovány tradiční soběstačnosti (*subsistence economy*) a jejich příslušníci vrhání na trh s námezdní prací, a tím i do migrace – lidé odcházejí za výdělkem do měst, jiných regionů, jiných zemí (Massey 1990: 67).

S procesem globalizace je spjata postfordistická proměna kapitalismu, která zvýšila nabídku prekérních a špatně placených míst ve službách ve vyspělých zemích jádra. Tato místa jsou příhodná pro nekvalifikované a nenáročné pracovníky, kteří přicházejí ze zaostalé periferie, jsou často fyzicky odlišní (nebo jsou za takové považováni) a mají díky tomu nižší status než domácí pracovníci. Jak bylo řečeno, tento proud pracovních sil z periferie do jádra je spuštěn a dále posilován opačným proudem kapitálu a zboží do periferie. Tak jako v minulých dobách je i dnes kapitalismus založen na nerovnováze, kterou vytváří mezi globálním jádrem a jeho perifériemi a také regionálními jádry a jejich perifériemi. V oblastech jádra či regionálních jader se stávají hlavními ekonomickými uzly provázanosti „globální města“ (Londýn, Paříž, Tokyo, Hong Kong, Soul) s velkou koncentrací vysoce kvalifikovaných pracovníků kosmopolitní elity na straně jedné a nekvalifikovaných imigrantů obhospodařujících dolní segmenty pracovního trhu (především služby včetně domácích služeb pro místní i globální elitu) na straně druhé (Sassen 1991).

Ve své výchozí formulaci je teorie světosystému opřena o neverifikovatelný (a nefalzifikovatelný) předpoklad fungování zákona nekonečné akumulace kapitálu, jenž pohání celý systém. Volby migrantů i migrační politiky

jednotlivých zemí jsou pouze povrchovými projevy („epifenomény“) tohoto zákona. Tímto explanačním sítím propadávají konkrétní kauzální mechanismy migrace. Teorie je schopna nanejvýš rýsovat pozadí, na němž mohou být tyto mechanismy zkoumány za pomoci dalších a specifitějších teoretických nástrojů. Takovým doplněním teorie světosystému je například výše zmíněná teorie globálního města Saskie Sassen. Další takové doplnění může poskytnout teorie migračních systémů.

5. Teorie migračních systémů

Migrace jako součást historicky utvořených regionálních systémů ekonomické směny a politické, kulturní a informační interakce mezi různými sociálními skupinami z různých národních společností

Tato teorie byla rozvinuta nezávisle na teorii světosystému, ale může na ni být napojena, podobně jako může být napojena na teorie, které v našem výčtu následují. Migrační systémy sestávají z relativně stálého spojení skupin přijímajících a vysílajících zemí. Toto spojení se nastoluje historicky a opírá se o kulturní a politické vazby, geografickou přilehlost, ekonomickou závislost či kombinaci některých nebo všech těchto faktorů.

Dvěma póly každého systému migrace jsou regionální jádro a periférie. Periferní země se „specializují“ na vývoz pracovníků určitého oboru do určitých zemí. V rámci migračního systému jihovýchodní Asie například dodávají Filipíny nekvalifikované pracovníky sektoru služeb (včetně domácího služebnictva) do všech vyspělých ekonomik oblastí, především tzv. jihovýchodoasijských „tygrů“ – Singapur, Tchajwan, Hong Kong, Jižní Koreje –, kteří tvoří regionální jádro. Zahraničními pracovníky v ekonomikách tygrů jsou buďto Filipínci a Filipínky (či občané dalších chudých zemí z oblasti), nebo vysoce kvalifikovaní profesionálové a experti z vyspělých zemí zbytku světa. Tato dělba práce mezi imigranty není čistě ekonomickou, ale má rozpoznatelně etnické či rasové konotace a je spjata s propastí ve statusu, životních stylech a příležitostech obou hlavních kategorií. „Migrace posiluje příjmové nerovnosti prostřednictvím náboru jistých národností a etnik k domácím či jiným služebným úkolům. To odpovídá stereotypům o tom, které skupiny jsou vhodné k tomu, aby jejich příslušníci byli služebníky, sexuálními pracovníky či chůvami. Výsledkem je vysoce strukturovaná a diferencovaná regionální dělba přistěhovalecké práce napojená na požadavky globálních měst a jejich rychle expandujících přilehlých oblastí.“ (Jordan – Düvell 2003: 71)

6. Teorie migračních sítí a transnacionálního prostoru

Migrace jako projev vzájemné pomoci, závazků a informací, které permanentně propojují migranty v hostitelské zemi s jejich přáteli, příbuznými, krajaný či etnickými soukmenovci ve vysílající zemi či dalších hostitelských zemích

Zatímco předcházející teorie odpovídají na otázku „proč“, a zachycují tedy *příčiny* či původ migrace, teorie migračních sítí odpovídá na otázku „jak“ – zachycuje *způsoby*, jakými se migrace udržuje a reprodukuje. Odpověď na tuto otázku přináší koncept „sítě“. Sítě se ustavují díky migraci, ale současně migraci zpětně živí a posilují. „Migrační sítě spočívají v mezi-osobních vazbách, které propojují [současné] migranty, dřívější migranty a nemigranty ve vysílajících a přijímajících zemích prostřednictvím příbuzenství, přátelství či společného původu. Zvyšují pravděpodobnost mezinárodního pohybu, neboť snižují náklady a rizika pohybu a zvyšují očekávané čisté výnosy migrace. Uzly sítě představují formu sociálního kapitálu, z něhož mohou lidé čerpat při získávání přístupu k zahraničnímu zaměstnání. Jakmile počet migrantů dosáhne kritického prahu, další rozšiřování sítí snižuje náklady a rizika pohybu, což způsobuje pravděpodobnost zvýšení migrace, a tedy další pohyb a další rozšíření sítí.“ (Massey et al. 1997: 264)

Sítě poskytují informace o situaci v přijímající zemi lidem z vysílající země a dávají jim také sociální, ekonomickou a rezidenční základnu, o níž se mohou opřít poté, co se přesunuli do přijímající země. Nabízejí jim orientaci v novém prostředí, pomoc při hledání ubytování a práce či záchranné lano v krizových situacích. Vedle těchto transakčních nákladů snižuje zapojení v síti i náklady psychologické – přistěhovalec nachází na novém místě zázemí své etnické a kulturní skupiny, což ulevuje jeho pocitům odcizení a vykořenění. Sítě vysvětlují koncentraci etnických přistěhovaleckých společenství v určitých regionech či městských čtvrtích i jejich ekonomickou a sociální koncentraci v určitých typech zaměstnání s určitým (většinou nižším) statusem.

Zkracování vzdáleností v rámci procesů globalizace – dané především stále dostupnější technologií dopravy a stále snadnější komunikací – zvětšuje příležitosti pro cirkulární migraci a posiluje udržování vazeb mezi vysílající komunitou a jejími emigranty. Globalizace umožňuje ustavování permanentních transnacionálních prostorů. Existence těchto prostorů nahloďává zavedené vnímání migrace jako nezvratného a jednorázového aktu i obvyklé pojetí sociální identity jako spjaté s fixním a stálým místem

rezidence (v zemi původu nebo v zemi přistěhování). Pro obyvatele transnacionálních prostorů se migrace stává permanentní možností. Emigranti neztrácejí kontakty ve své domovině, ale drží a kultivují je i navzdory svému usazení v nové zemi. V závislosti na rodinných okolnostech a ekonomických příležitostech se mohou někdy v budoucnu rozhodnout vrátit a nebo – pokrývá-li jejich síť i jiné cílové země – přestěhovat jinam. Nemění tedy své místo jednou provždy, nýbrž zůstávají v novém prostoru „mezi“. To je vyjádřeno v konceptu „*trans*-migrantů“: „Transmigranti jsou imigranti, jejichž každodenní život závisí na mnoha stálých vazbách přes mezinárodní hranice a jejichž veřejné identity kombinují vztah k více než jednomu národnímu státu (...) Nejsou pouhými přechodnými návštěvníky (*sojourners*), neboť se usazují a začleňují do ekonomiky a politických institucí, lokalit a vzorců každodenního života země, v níž žijí. Zároveň však zůstávají stále zapojeni jinde v tom smyslu, že udržují vazby, budují instituce, vstupují do transakcí a ovlivňují lokální a národní dění v zemích, z nichž emigrovali.“ (Glick-Schiller et al. 1997: 121)

Z teorie migračních sítí plyne skeptické zhodnocení schopnosti vládních politik kontrolovat migrační pohyby. Na jedné straně se mnohé sítě vytvářejí nezávisle na záměrech a jednání států. Na straně druhé jisté politiky, které nemohou být opuštěny z lidsko-právních důvodů – jako je sjednocování rodin a udělování azylu či uprchlického statusu – slouží k posilování migračního „síťování“.

7. Teorie kumulativní příčinnosti a institucionalismus

Migrace jako důsledek změn zapříčiněných migrací – například ustavování migračních sítí, změn ve struktuře trhu s pracovními místy či změn institucí přijímající společnosti

Sociální síťování je součástí širší množiny mechanismů zahrnutých pod pojem „kumulativní kauzality“ (koncept pochází od Gunnara Myrdala a do migrační problematiky byl zaveden Douglasem Masseyem). Tyto mechanismy spočívají v tom, že určitý proces zapříčiní jistou změnu v prostředí, která zpětně udržuje či posiluje tento proces. Utváření migračních sítí patří k nabídkové straně migrace, ale mnoho dalších změn s podobným efektem se týká poptávkové strany – například změny v sociálním statusu jistých pracovních míst a vytváření segmentovaného pracovního trhu. Jakmile k nim již jednou došlo, jsou mnohé z těchto „feedbackových“ efektů kumulativní kauzality těžko změnitelné nějakou státní politikou. Například znehodnocení jistých pracovních míst jako „přistěhovaleckých“ a „pro

barevné“ činí obtížným rekrutovat pro ně domácí pracovníky, a to i v obdobích velké domácí nezaměstnanosti (Massey et al. 1997: 266).

Institucionalismus používá koncept kumulativní kauzality na analýzu institucí, které vznikly jako důsledek migrace a zpětně ji podporují. Klasickým příkladem jsou instituce reagující na úsilí imigrantů překonat úřední překážky vstupu do země i pobytu a práce v ní. Poptávka po službách ze strany potenciálních imigrantů dává vzniknout černému trhu s nelegálním převáděním přes hranice, se zprostředkováním nelegálních pracovních smluv mezi zahraničními pracovníky a zaměstnavateli, s falšovanými dokumenty a vízy, se zprostředkováním formálních sňatků atd. Vedle soukromých podnikatelů s těmito nezákonnými službami se k imigraci váže vznik a činnost lidskoprávních nevládních organizací, které se snaží chránit přistěhovalce jak před vykořisťováním ze strany těchto podnikatelů, tak před represivními a restriktivními zásahy státu (Massey et al, 1997: 265). Zvýšená protipřistěhovalcká aktivita represivních složek státu jen zvyšuje zisky nelegálních pašeráků lidí a zprostředkovatelů černé práce. Hodí se také lidskoprávním organizacím, neboť jim poskytuje možnost zviditelnění a ospravedlnění vlastní existence (a žádostí o další granty).

8. Teorie klientelistické politiky a „antipopulistická norma“

Imigrace jako efekt klientelistického vztahu mezi zaměstnaneckou lobby a vysokými úředníky státu a přijetí „antipopulistické normy“ liberálními elitami

Na první pohled existuje rozpor mezi sklonem národního státu chránit své hranice před přílivem přistěhovalců a jeho liberálními imigračními politikami. Tento rozpor může být vysvětlen, aplikujeme-li na imigraci koncept klientelistické politiky, vypracovaný Jamesem Q. Wilsonem. Gary Freeman, jenž tuto aplikaci provedl, píše: „Typickou formou imigrační politiky ... je klientelistická politika v podobě dvoustranného vlivu, v němž malé a dobře organizované skupiny s intenzivním zájmem na určité politice rozvíjejí úzký pracovní vztah s úředníky zodpovědnými za tuto politiku. Tyto interakce se dějí z velké části mimo dosah veřejnosti a s minimálními zásahy zvnějšku.“ (Freeman, 1995: 886, cit. v Joppke 1999: 17) Christian Joppke shrnuje ve stopách Wilsona a Freemana základní tezi této teorie následovně: „Náklady přistěhovalectví jako nezaměstnanost či přelidňenost jsou široce rozptýlené, zatímco zisky z něj jako levná práce či sjednocování rodin jsou vysoce koncentrované. To představuje klasické dilema kolektivního jednání, v němž organizovaní příjemci koncentrovaných výnosů mají větší váhu

než neorganizovaní nositelé rozptýlených nákladů. Expanzivní zájmy organizovaných zaměstnavatelů a etnických skupin tak přebíjejí restriktivistické sklony pasivní a špatně informované veřejnosti.“ (Joppke 1999: 17)

Klientelistická politika může být dále podpořena „antipopulistickou normou“ (Freeman, 1995: 885, cit. v Joppke 1999: 17), která se stala součástí kultury liberálních elit v důsledku vyrovnávání se ze zkušenostmi nacismu, kolonialismu a rasové segregace. Většina západních zemí má tuto „antipopulistickou normu“ ukotvenou ve svých liberálních ústavách. S odkazem na universalistické principy těchto ústav nastavují soudní systém a lidskoprávní nevládní organizace hráz populistickému tlaku většinového mínění. Aliance *lidskoprávních aktivistů* apelujících na morální principy a *zaměstnavatelských lobbistů* sledujících své materiální zisky bránila například v 70. a 80. letech mexické nelegální imigranty v USA.

II. Liberální globalismus

Alternativou k liberálnímu nacionalismu, z něž vychází tato kniha, je liberální globalismus (I.1). Zatímco liberální nacionalismus vznáší otázku spravedlivého rozdělení sociálních dober prvotně v rámci partikulárního společenství národa, a jen v oslabené a zprostředkované podobě v nadnárodním prostoru, liberální globalismus ji od počátku vznáší přímo v rámci universálního společenství lidstva. Pokusíme se zde schematicky shrnout zdůvodnění takového posunu v perspektivě a naznačit jeho důsledky pro normativní pohled na migraci a imigraci.

Od národního ke globálnímu trhu

Zdůvodnění nutnosti vystřídat v normativních otázkách hledisko národa hlediskem lidstva se většinou opírá o poukaz ke kvalitativním proměnám kapitalismu v poslední čtvrtině 20. století, souhrnně označovaným jako procesy globalizace. Tyto procesy do velké míry otřásly řešením sociálních rozporů, které ve 20. století přinesl národní sociální stát. Moderní kapitalismus – tak jak se rozvinul v Evropě od tzv. dlouhého 16. století (Wallerstein 1974) – se vyznačoval tím, že dal důležité postavení trhům v rámci existujících či utvářejících se států, které se v průběhu 19. století proměnily v národní státy.

Jevily-li se národní trhy jako základní jednotky fungování kapitalistického systému, jevily se i národní státy jako základní jednotky spravedlivého

rozdělování sociálních výhod. Tyto výhody totiž byly pojaty jako výsledek vzájemné kooperace lidí v rámci daného národního trhu na teritoriu daného státu. Třídní spor mezi kapitálem a prací pak mohl být pojat jako spor národní buržoazie s národním proletariátem. Od konce 19. století spočívalo jeho řešení v ustavování institucí sociálního státu. Ty zajišťovaly základní sociální bezpečí a životní standard námezdním pracovníkům prostřednictvím daňového přerozdělení ze zisků kapitalistů. Toto přerozdělení mohlo být považováno za spravedlivé v té míře, v jaké by zisky buržoazie nemohly vzniknout bez kooperace námezdních pracovníků.

Procesy globalizace otřáslы tímto východiskem. Národní kapitál totiž stále více investuje přímo v zahraničí, a tím se také stále více vymyká kontrole a redistributivním transferům státu. Místo oligopolu velkých národních firem, jenž pod taktovkou státu dosahoval kompromisu s představiteli národních námezdních sil (tzv. tripartitní dohoda), začínají velké firmy vytvářet oligopol transnacionální. Ten již nemusí skládat účty žádnému určitému státu, ale pouze institucím chránícím zdravé fungování globálního finančního trhu v čele s Mezinárodním měnovým fondem a Světovou bankou. Státy pak nejenže přestaly kontrolovat kapitál, ale protože jsou závislé na jeho přílivu, dostaly se samy do jeho područí. Zmíněné instituce podmiňují půjčky a jiné výhody strukturálními reformami (*structural adjustments*), které mají umožnit co největší zhodnocení kapitálu za cenu demontáže základních institucí sociálního státu, tedy institucí, jejichž úkolem bylo právě vyvažovat hledisko kapitálu hlediskem pracujících. Stát již neskládá účty svým pracujícím občanům, nýbrž nadnárodním finančním institucím a korporacím.

Národní trh byl založen na tom, že většina firem investovala doma, aby mohla prodávat doma i v zahraničí. Posun těžiště od transnacionálního obchodu k transnacionálním investicím „denacionalizoval“ celý proces produkce a distribuce – investoři, námezdní síly i odběratelé se nyní rekrutují napříč hranicemi národních států. Relativní autonomie národních trhů je rozpouštěna v trzích regionálních a nakonec v trhu globálním. Tržní síly se zbavují uzd, které jim nasadil národní stát. Společenská smlouva kapitálu a práce v rámci tohoto státu byla nahrazena globální převahou finančního kapitálu nad pracujícími. Ruku v ruce s touto převahou jde také převaha mobilních a movitých sociálních tříd nad třídami usedlými a chudými. Zatímco migraci a imigraci chudých a nekvalifikovaných nastavují národní státy od počátku globalizace v 70. letech restriktivní bariéry, migrace a imigrace bohatých a kvalifikovaných je dovolena a od konce století přímo podporována aktivními imigračními programy západních států (IV.1).

Od národní ke globální spravedlnosti

Na novou nerovnováhu reagují mnohé levicové i pravicové síly nostalgickou reakcí – pokusem vrátit vývoj zpět a posílit moc národního společenství vůči globálním tržním tokům a nadnárodním institucím. Část levice slibuje pracujícím, že je ochrání před nájezdy nadnárodního kapitálu. Část pravice jim slibuje, že je ochrání před nájezdy cizí pracovní síly (Barša – Císař 2004: 185).

V protikladu k levicovému antiglobalismu a pravicové xenofobii zvedá liberální globalismus hozenou rukavici globalizace a hledá na planetární úrovni ekvivalent kompromisu, k němuž v podobě sociálního státu došlo na úrovni evropských národních států (Pogge 2001). Právě na globální úrovni totiž v současnosti probíhá prohlubování sociálních rozdílů mezi bohatými a chudými, mobilními a usedlými – tedy mezi těmi, kteří jsou zapojeni do globálních sítí a profitují z nich, a těmi, kteří stojí mimo ně a zapadají stále hlouběji do sociálního vyloučení a „kultury závislosti“ na chřadnoucích národních systémech sociálního zabezpečení.

Jinak řečeno, nelze-li již dnes sociální smír a dohodu bohatých s chudými hledat na úrovni národního státu, je třeba se o ně snažit na úrovni globálního systému samotného. Na této úrovni musí být dohadována pomyslná společenská smlouva mezi mobilními a nemobilními, mezi „svobodně se pohybujícími a soutěžícími na straně jedné a usedlými a zranitelnými na straně druhé“, smlouva, která by zároveň garantovala „pomoc prchajícím pronásledovaným a ochranu těm, kteří jsou neschopni pohybu“ (Jordan – Düvell 2003: 22).

Empirickým kontextem těchto úvah s ohledem na migraci jsou fenomény segmentovaného pracovního trhu, migračních systémů a transnacionálních sítí. (Dodatek I.3, I.5, I.6) V oddíle 6 Dodatku I jsme upozornili, že samotné transnacionální migranty lze rozdělit do dvou heterogenních skupin: první skupinu tvoří globální elita podnikatelů, manažerů a vysoce kvalifikovaných pracovníků třetího sektoru, druhou skupinu tvoří chudé vrstvy z rozvojových zemí využívané pro fyzické, nekvalifikované a sociálně podřadné práce a služby. Nové režimy imigrace západoevropských zemí otevírají bezpodmínečně dveře první skupině, některé z nich jako Velká Británie pak otevírají podmínečně a pod silnou restriktivní kontrolou dveře i druhé skupině. Situace první skupiny odpovídá více méně ideálu libertariánského globalismu (I.1): příslušníci globální elity se v závislosti na tržních pobídkách mohou usazovat všude, kde se jim zlíbí a na jak dlouho chtějí. Jejich intelektuální či ekonomický kapitál (kvalifikace či materiální bohatství) jim dovolují, aby žili jako kosmopolité, svobodně si volící ekonomická či po-

litická společenství – firmy, města, státy – jejichž chtějí být členy. Vyspělé země dělají vše pro to, aby si příslušníci této elity zvolili právě je za místo pobytu a profesionální činnosti, a usnadňují jim také získání státního občanství jako politického členství *par excellence*.

Protikladem tohoto „členství volby“ je ovšem „členství osudu“ u těch, kteří nemají kulturní ani ekonomické předpoklady k pohybu a zapojení do globálních sítí. Tito sociálně vyloučení usedlíci jsou na tom podobně špatně jako národně vylučovaní běženci, kteří se pod tlakem ekonomické nouze, humanitárních katastrof či válek pokoušejí pronikat do vyspělých zemí. Této mobilní, ale neméně zranitelné skupině je většinou „členství volby“ zapovězeno: vyspělé státy dělají vše, co je v jejich silách, aby zabránily její migraci a usazování, které chápou jen jako další zátěž svých beztak skomírajících sociálních systémů. (Jediným opěrným bodem nároků těchto mobilních páriů jsou universalistické normy liberálních států, deklarované v jejich ústavách.)

Vedle dvou hlavních skupin nerovně zasažených globalizací – kosmopolitních elit na straně jedné a vylučovaných usedlíků i běženců na straně druhé – však existuje třetí skupina, která z hlediska výhod či nevýhod globalizace zaujímá střední polohu mezi nimi. Tuto kategorii představují malopodnikatelské sítě etnických transnacionálních migrantů, která nepatří ani ke globální elitě na straně jedné, ani k sociálně vylučovaným usedlíkům či národně vylučovaným běžencům na straně druhé. Tato skupina je schopna využívat globálních toků pro své výhody, aniž by jí ovšem její situace umožňovala skutečně kosmopolitní svobodu pohybu, residence a politického členství.

V současnosti se státy při přijímání imigrantů řídí tržními kritérii, jež jim diktuje globální finanční kapitál, kterému jsou podřízeny: otevřené dveře mají příslušníci globální elity, trpěny jsou malopodnikatelské etnické sítě a striktně regulovány či odráženy jsou nájezdy nekvalifikovaných chudáků. Tato regulace členství na základě čistě ekonomických kritérií v zásadě odpovídá libertariánskému primátu vlastnických práv bez uplatnění lockovské podmínky. Jak jsme viděli v 1. části I. kapitoly, lockovská podmínka omezuje výkon vlastnických práv povinností zaopatřit chudé základním minimem materiálních prostředků, aby také oni mohli naplnit svou přirozenou vlastnickou svobodu. Tato podmínka odpovídá liberálnímu principu rovné důstojnosti a rovného ohledu. Tento princip by přikazoval národním státům i nadnárodním politickým institucím (například EU), aby rozdělovaly dobro dočasného či permanentního členství (právo vstupu a práce, povolení k pobytu, občanství) nejen s ohledem na ekonomickou výhodnost pro příslušníky jejich vlastního národního (či nadnárodního

evropského) kolektivu, ale také s ohledem na ideál férového rozdělení základních společenských dober mezi příslušníky různých společností, kultur, ras a kontinentů.

Pokud by státy přijaly perspektivu liberálního globalismu, musely by svou imigrační politiku formulovat s ohledem na spravedlnost v rozdělení základních společenských dober mezi příslušníky lidstva jako celku. Otevření hranic chudým migrantům ze zemí třetího světa by bylo spolu s přímou ekonomickou redistribucí do těchto zemí (například odpuštěním dluhů) způsobem nápravy neférového rozdělení práv, příležitostí, postavení, moci, statků a politického členství mezi privilegovanou menšinou příslušníků bohatých společností a strádající většinou zbytku světa.

SEZNAM SCHÉMAT, TABULEK A RÁMEČKŮ

Seznam schémat

Schéma 1: Terminologická mapa	11
Schéma 2: Normativní východiska migračních politik (A)	27
Schéma 3: Normativní východiska migračních politik (B)	29
Schéma 4: Čtyři modely národní identity	31
Schéma 5: Čtyři postoje k přistěhovalectví	55
Schéma 6: Velká Británie: Program pro vysoce kvalifikované migranty (Highly Skilled Migrant Programme) – bodové schéma	117
Schéma 7: Migrační vlny v západní Evropě a vývojové fáze politiky ES/EU	135

Seznam tabulek

Tabulka 1: Počet přistěhovalců do USA podle dekád 1881–2000....	56
Tabulka 2: Počet přistěhovalců do USA v letech 2000–2004	56
Tabulka 3: Počet přistěhovalců z Mexika do USA (bez dočasných pracovníků) v letech 1901–2000	65
Tabulka 4: Počet přistěhovalců z Mexika do USA v letech 2000–2004.....	65
Tabulka 5: Počet přistěhovalců do USA v roce 2004	72
Tabulka 6: Povolení k trvalému pobytu ve Francii v letech 2001–2003.....	103
Tabulka 7: Trvalé přistěhovalectví do Francie na základě sjednocování rodin v letech 2000–2003	103

Seznam rámečků

Rámeček I:	USA: Současný přistěhovalecký model – systém preferencí	61
Rámeček II:	USA: Program víz imigrační rozmanitosti (Diversity Immigrant Visa Programme)	66
Rámeček III:	Dva typy aktivních politik pracovní migrace	99
Rámeček IV:	Francie: Nová integrační politika.....	108
Rámeček V:	Velká Británie: Program pro vysoce kvalifikované migranty (Highly Skilled Migrant Programme – HSMP)	116
Rámeček VI:	Německo: Program „zelených karet“ pro vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky v oboru informačních a komunikačních technologií.....	124
Rámeček VII:	Německo: Přistěhovalecký zákon (Zuwanderungsgesetz), účinný od 1. ledna 2005.....	127
Rámeček VIII:	Německo: Zákon o reformě státoobčanského práva z 15. července 1999 účinný od 1. ledna 2000	130
Rámeček IX:	EU: Použití otevřené metody koordinace pro migrační politiku	140
Rámeček X:	EU: Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví	154

PRAMENY

Literatura

- Aleinikoff, T. Alexander. 2003. Between National and Postnational: Membership in the United States. In Christian Joppke – Ewa Morawska (eds.). *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan. s. 110–129.
- Aleinikoff, T. Alexander. 2004. The Immigration. In Donald Kettl (ed.). *The Department of Homeland Security's First Year. A Report Card. A Century Foundation Report*. New York: The Century Foundation Press. s. 93–117.
- Andreas, Peter – Snyder, Timothy. (eds.). *The Wall around the West. State Borders and Immigration Control in North America and Europe*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Arango, Joaquin. 2004. Theories of International Migration. In Danièle Joly (ed.). *International Migration in the New Millennium. Global Movement and Settlement*. Burlington: Ashgate. s. 15–35.
- Arendt[ová], Hannah. 1996. *Původ totalitarismu I–III*. Praha: OIKOYMENH.
- Asante, Molefi Kete. 1988. *Afrocentricity*. Trenton (New Jersey): Africa World Press.
- Asante, Molefi Kete. 1994a. Racism, Consciousness, and Afrocentricity. In Gerald Early (ed.). *Lure and Loathing. Essays on Race, Identity, and the Ambivalence of Assimilation*. New York: Penguin Books. s. 127–143.
- Asante, Molefi Kete. 1994b. The Afrocentric Idea. In Ronald Takaki (ed.). *From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 283–287.
- Attias, Jean-Christophe – Benbassa, Esther. 2001. *Israël, la terre et le sacré*. Paris: Flammarion.
- Bade, Klaus J. 1984. *Auswanderer; Wanderarbeiter; Gastarbeiter*. Ostfildern: Scripta Mercaturae.
- Bade, Klaus J. 2004. *Evropa v pohybu. Evropské migrace dvou staletí*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- Barry, Brian – Goodin, Robert. 1999. *Free movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. University Park (Pennsylvania): The Pennsylvania State University Press.
- Barša, Pavel. 1999a. *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: CDK.
- Barša, Pavel. 1999b. *Národnostní konflikt a plurální identita*. In Pavel Barša – Maximilián Strmiska. *Národní stát a etnický konflikt. Politologická perspektiva*. Brno: CDK. s. 9–172.
- Barša, Pavel. 2001. *Západ a islamismus. Střet civilizací nebo dialog kultur?* Brno: CDK.

- Barša, Pavel. 2003. *Hodina impéria. Zdroje současné zahraniční politiky USA*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav. (http://www.policy.hu/barsa/hodina_imperia.pdf)
- Barša, Pavel. 2004a. Krize sekulární politiky a sociologie islamizace. Francouzská sociální věda odpovídá na „aféru šátku“. *Politologický časopis*. Roč. XI. č. 3/2004. s. 288–300.
- Barša, Pavel. 2004b. Imigrační a integrační politika Francie, Velké Británie a Německa po 2. světové válce. *Pracovní sešity Ústavu mezinárodních vztahů č. 2/2004*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Barša, Pavel – Císař, Ondřej. 2004. *Levice v postrevoluční době*. Brno: CDK.
- Baršová, Andrea – Barša, Pavel. 2005. Od multikulturalismu k občanské integraci. Změny v západoevropských politikách integrace přistěhovalců. *Sociální studia*. Brno. (v tisku.)
- Baršová, Andrea. 2003a. Dvoji občanství: lidské právo v post-nacionálním světě? *Sociální studia* 9. s. 51–64.
- Baršová, Andrea. 2003b. Státní občanství. In *Právní komparativní studie programu migrace*. Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva – OSF. s. 37–44.
- Barteček, Ivo. 1996. Vystěhovalectví a dějiny vystěhovalectví – občanský nebo národnostní princip? Příklad vystěhovalectví do Latinské Ameriky z Československa v letech 1918–1938. *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Facultas Philosophica. Historica* 27 – 1996. s. 205–211.
- Bauböck, Rainer. 1994a. *The Integration of Immigrants*. Strasbourg: Council of Europe. CDMG (94) 25E.
- Bauböck, Rainer. 1994b. *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Aldershot (UK): Edward Elgar.
- Bauböck, Rainer. 2002. How Migration Transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives. *Wien. Österreichische Akademie der Wissenschaften. IWE – Working Paper Series*. No. 24.
- Bauböck, Rainer. 2005. Citizenship Policies: International, State, Migrant and Democratic Perspectives. *Geneva: Global Commission on International Migration. Global Migrations Perspectives*. No. 19.
- Beneš, Edvard. 1946. *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin.
- Bernard, Philippe. 2002. *Immigration: le défi mondial*. Paris: Gallimard.
- Birch, Anthony H. 1989. *Nationalism and National Integration*. London: Unwin Hyman.
- Blauner, Robert. 1994. Colonized and Immigration Minorities. In Ronald Takaki (ed.). *From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 149–160.
- Bloom, Allan. 1987. *The Closing of the American Mind*. New York: Simon & Schuster.
- Bommes, Michael. 2003. Der Mythos des transnationalen Raumes. Oder: Worin besteht die Herausforderung des Transnationalismus für die Migrationsforschung? In Dietrich Thränhardt – Uwe Hunger (Hrsg.). *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft*.

- Sonderheft 22/2003. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. s. 90–116.
- Borjas, George J. 1988. International Differences in Labor Market Performance of Immigrants. Kalamazoo. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Boubekeur, Amel. 2004. *Le voile de la mariée. Jeunes musulmanes, voile et projet matrimonial en France*. Paris: L'Harmattan.
- Bourne, Randolph S. 1996. [1916] Trans-National America. In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity. A Classical Reader*. London: MacMillan Press. s. 93–108.
- Boušková, Petra. 1998. Pracovní migrace cizinců v České republice v 70. až 90. letech. In *Národní kulatý stůl na téma vztahy mezi komunitami a integrace cizinců*. Praha: Ministerstvo vnitra. (http://www.mvcr.cz/uprchlici/op_bous.html)
- Brettel, Caroline B – Hollifield, James. F. 2000. *Migration Theory. Talking Across Disciplines*. London: Routledge.
- Bribosia, Emmanuelle – Chopin, Isabelle – Rorive, Isabelle. 2004. *Rapport de synthèse relatif aux signes d'appartenance religieuse dans quinze pays de l'Union européenne*. Brussels: Migration Policy Group.
- Brimelow, Peter. 1995. *Alien Nation*. New York: Random House.
- Brochmann, Grete. 1996. *European Integration and Immigration from Third Countries*, Oslo, Stockholm: Scandinavian University Press.
- Brochman, Grete – Hammar, Tomas. 1999. *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford, New York: Berg.
- Brouček, Stanislav. 1996. Češi ve Francii. In *Češi v cizině 9*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR. s. 136–154.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers – Cooper, Frederick. 2000. Beyond Identity. *Theory and Society*. Vol. 29. No. 1. s. 1–47.
- Brubaker, Rogers. 2001. The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 24. No. 4. s. 531–548.
- Building the New American Community. Newcomer Integration and Inclusion Experiences in Non-Traditional Gateway Cities*. 2004. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Carens, Joseph H. 1992. Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective. In Brian Barry – Robert E. Goodin (eds.). *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. The University Park (Pennsylvania): Pennsylvania State University Press. s. 25–47.
- Carmichael, Stokely – Hamilton, Charles V. 1967. *Black Power. The Politics of Liberation in America*. New York: Vintage Books.
- Castles, Stephen – Davidson Alastair. 2000. *Citizenship and Migration. Globalisation and the Politics of Belonging*. Houndmills: Macmillan Press.
- Castles, Stephen – Miller, Mark J. 1998. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Second edition. New York, London: The Guilford Press.

- Castro, Max J. 2004. The Rise and Fall of the New Nativism: Economic Forces, Ethnic Politics and US Immigration Policy. In Han Entzinger et al. (eds.). *Migration Between States and Markets*. Aldershot: Ashgate. s. 19–27.
- Cesari, Jocelyne. 1999. De l'islam en France à l'islam de France. In Phillipe Dewitte (sous la direction de). *Immigration et intégration. L'état des savoirs*. Paris: La Découverte. s. 222–231.
- Cizinci v České republice. 2001–2004. Praha: Český statistický úřad.
- Coming to America Two Years after September 11. 2001. Migration Policy Institute. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/Immigration_Since_9-11.pdf)
- Connections. Winter 2004/5. (<http://www.cre.gov.uk/pubs/connections/04wi.html>)
- Crick, Bernard. 2004. [Projev na konferenci.] In *Integrace cizinců v Evropě*. Praha: Slovo 21. s. 9–10.
- Černík, Jan. 2005. Klientelský systém jako quasi-feudalismus v Česku. *Článek pro www.migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha*. leden 2005. (http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/JCernik_Klientura.pdf)
- Čížinský, Pavel. 2004. Zákony pro cizince – podnikatele. In *Za prací do Česka*. Praha: Člověk v tísni. s. 17–19.
- Čížinský, Pavel. 2005. Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva. *Článek pro www.migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha*. leden 2005. (http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PCizinsky_Haagsky_program_1.pdf)
- D'Souza, Dinesh. 1991. *Illiberal Education: The Politics of Race and Sex on Campus*. New York: Free Press.
- Daniels, Roger. 2001. Two Cheers for Immigration. In Roger Daniels – Otis L. Graham. *Debating American Immigration 1882 – present*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield. s. 5–69.
- Daniels, Roger – Graham, Otis L. 2001. *Debating American Immigration 1882 – present*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Dieckhoff, Alain (ed.). 1998. *Israël. De Moïse aux accords d'Oslo*. Paris: Seuil.
- Dluhošová, Helena. 1996. Vystěhovalectví na Ukrajinu. In *Češi v cizině 9*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR. s. 48–66.
- Dluhošová, Helena. 1998. Analýza přesídlování Čechů z oblasti Černobylu. In *Národní kulatý stůl na téma vztahy mezi komunitami a integrace cizinců*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. (http://www.mvcr.cz/uprchlici/op_dluho.html)
- Doudeijns, Marco – Dumont, Jean-Christophe. 2003. Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in Recruitment of Foreign Labour. In *The Economic and Social Aspects of Migration. Conference jointly organised by the European Commission and the OECD*. Brussels. 21–23 January 2003. Brussels: OECD.
- Drbohlav, Dušan. 1998. Prognóza vývoje migrační situace v České republice ve vztahu k problematice integrace cizinců. In *Národní kulatý stůl na téma vztahy mezi komunitami a integrace cizinců*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. (http://www.mvcr.cz/uprchlici/op_drbo.html)

- Drbohlav, Dušan. 2001a. The Czech Republic. In Claire Wallace – Stola Dariusz (eds.), *Patterns of Migration in Central Europe*. New York: Palgrave. s. 203–226.
- Drbohlav, Dušan. 2001b. Mezinárodní migrace obyvatelstva – pohyb i pobyt (Alenky v kraji divů). In Tatjana Šišková (ed.), *Menšiny a migranti v České republice*. Praha: Portál. s. 17–30.
- Drbohlav, Dušan. 2003. Immigration and the Czech Republic (with Special Respect to the Foreign Labour Force). *International Migration Review*. Vol. 37. No. 1. Spring 2003. s. 194–224.
- Drbohlav, Dušan. 2004. *Migration Trends in Selected EU Countries. Volume II – The Czech Republic. The Times they Are A-Changing*. Vienna: IOM.
- Dubovický, Ivan. 1993. Právo a vystěhovalectví. (Pokus o historicko-antropologickou interpretaci práva.) In *Češi v cizině 7*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR. s. 67–92.
- Dumont, Louis. 1983. *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Paris: Seuil.
- Dumont, Louis. 1985. L'idée allemande de liberté selon Ernst Troeltsch. *Débat* 35. s. 40–50.
- Dumont, Louis. 1990. Sur l'idéologie politique française. Une perspective comparative. *Débat* 58. s. 128–158.
- Entzinger, Han – Biezeveld, Renske. 2003. *Benchmarking in Immigrant Integration*. (Report for the European Commission.) Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER). Faculty of Social Sciences, Erasmus University Rotterdam.
- Entzinger, Han – Martiniello, Marco – Wihtol de Wenden, Catherine (eds.). 2004. *Migration Between States and Markets*. Aldershot: Ashgate.
- Entzinger, Han. The Rise and Fall of Multiculturalism. The Case of Netherlands. In Christian Joppke – Ewa Morawska. (eds.). *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal-Nation States*. Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan. s. 59–86.
- Escobar, Augustin – Martin, Phillip – Schatzer, Peter – Martin, Susan. 2003. Mexico-US Migration. Moving the Agenda Forward. *International Migration*. Vol. 41(2) 2003. s. 125–137.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. 2004. *Islamophobia in the EU after 11 September 2001: Summary Report*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. 2004. *Situation of Islamic Communities in five European Cities*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities.
- Faist, Thomas. 1998. Transnational Social Spaces out of International Migration: Evolution, Significance and Future Prospects. *Archive Européenne Sociologique* 39. s. 213–47.
- Faist, Thomas. 2004. Dual Citizenship as Overlapping Membership. In Danièle Joly (ed.). *International Migration in the New Millennium. Global Movement and Settlement*. Aldershot: Ashgate. s. 210–231.

- Fassmann, Heinz – Münz, Rainer. 1995. *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*. Wien: Wissenschaft Jugend & Volk.
- Favell, Adrian. 1998. *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. London: Macmillan Press.
- Ferry, Jean-Marc. 1990. Qu'est-ce qu'une identité postnationale? *Esprit*. 164. Septembre 1990. s. 80–90.
- Fetzer, Joel S. – Soper, Christopher J. 2005. *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finkelkraut, Alain. 1987. *La Défaite de la pensée*. Paris: Gallimard.
- Fix, Michael – Meissner, Doris – Papademetriou, Demetrios. 2005. Independent Task Force on Immigration and America's Future. The Roadmap. *Migration Policy Institute. Policy Brief*. June 2005. No. 1.
- Freedman, Jane. 2004. Secularism as a Barrier to Integration? *International Migration*. Vol. 42(3) 2004. s. 5–27.
- Freeman, Gary P. 1995. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*. No. 29/4. s. 881–902.
- Fuchs, Lawrence, H. 1990. *American Kaleidoscope. Race, Ethnicity and the Civic Culture*. Hanover (New Hampshire): Wesleyan University Press.
- Gans, Herbert J. 1996. [1979] Symbolic Ethnicity: The Future of Ethnic Groups and Cultures in America. In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity. A Classical Reader*. London: Macmillan Press. s. 425–459.
- Garson, Jean-Pierre – Loizillon, Anaïs. 2003. Changes and challenges: Europe and migration from 1950 to present. In *The Economic and Social Aspects of Migration. Conference jointly organised by the European Commission and the OECD*. Brussels. 21–23 January 2003. Brussels: OECD.
- Gaspard, Françoise – Khosrokhavar, Farhad. 1995. *Le foulard et la République*. Paris: La Découverte.
- Gates Jr., Henry Louis. 1994a. The Welcome Table. In Gerald Early (ed.). *Lure and Loathing. Essays on Race, Identity, and the Ambivalence of Assimilation*. New York: Penguin Books. s. 144–162.
- Gates Jr., Henry Louis. 1994b. Goodbye, Columbus? Notes on the Culture of Criticism. In David Theo Goldberg (ed.). *Multiculturalism: A Critical Reader*. Oxford: Blackwell. s. 203–217.
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE Publications.
- Gerstenfeld, Manfred. 2005. *Radical Islam in the Netherlands. A Case Study on Failed European Policy*. Jerusalem Centre for Public Affairs. Vol. 4. No. 14. 2 January 2005. (<http://www.jcpa.org/brief/brief004-14.htm>)
- Gitlin, Todd. 1995. *The Twilight of Common Dreams: Why America Is Wracked by Culture Wars*. New York: Henry Holt.
- Glazer, Nathan. 1994. The Emergence of an American Ethnic Pattern. In Ronald Takaki (ed.). *From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 11–23.

- Glick-Schiller, Nina – Basch, Linda – Szanton-Blanc, Cristina 1997. From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. In Ludger Pries (ed.). Baden-Baden: *Transnationale Migration. Soziale Welt. Sonderband 12, Nomos*. s. 121–140.
- Glover, Stephen et al. 2001. Migration: An Economic and Social Analysis. *The Research, Development and Statistics Directorate Occasional Paper No. 67*. London: Home Office, Communications and Development Unit.
- Gordon, Milton M. 1964. *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*. New York: Oxford University Press.
- Grillo, Ralph D. 1998. *Pluralism and the Politics of Difference. State, Culture, and Ethnicity in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Guild, Elspeth – Niessen, Jan. 1996. *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Gutierrez, Ramon A. 1994. Ethnic Studies: its Evolution in American Colleges and Universities. In David Theo Goldberg. *Multiculturalism. A Critical Reader*. Oxford: Blackwell. s. 157–167.
- Guyomar, Mattias. 1999. La politique d'immigration française depuis 1945. In Philippe Dewitte (sous la direction de) *Immigration et integration. L'état des savoirs*. Paris: La Découverte. s. 297–309.
- Habermas, Jürgen. 1993. Staatsbürgerschaft und nationale Identität. In týž: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. s. 632–660.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hamilton, Kimberley – Simon, Patrick – Veniard, Clara. 2004. The Challenge of French Diversity. *Migration Information Source*. (<http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=266>)
- Hansen, Marcus Lee. 1996. [1938] The Problem of third Generation Immigrant. In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity. A Classical Reader*. London: Macmillan Press. s. 202–215.
- Hansen, Randall. 2000. *Citizenship and Immigration in Post-war Britain. The Institutional Origins of a Multicultural Nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Randall 2002. The Dog that Did Not Bark: Dual Nationality in the United Kingdom. In Randall Hansen – Patrick Weil (eds.). *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. New York, Oxford: Berghahn Books. S. 179–190.
- Hansen, Randall. 2003a. Citizenship and Integration in Europe. In Christian Joppke – Ewa Morawska (eds.). *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan. s. 87–109.
- Hansen, Randall. 2003b. Migration to Europe since 1945: Its History and Lessons. In Sarah Spencer (ed.). *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. The Political Quarterly. Special Issue*. Malden (USA), Oxford (UK), Carlton (Australia), Berlin (Germany): Blackwell Publishing. s. 132–149.

- Hansen, Randall – Weil, Patrick (eds.). 2002. *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Hayes, David. 2005. *What kind of country?* 29. 7. 2005. (<http://www.opendemocracy.net>)
- Hedetoft, Ulf – Hjort, Mette (eds.). 2002. *The Postnational Self. Belonging and Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hailbronner, Kay. 2002. Germany's Citizenship Law under Immigration Pressure. In Randall Hansen – Patrick Weil (eds.). *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. New York, Oxford: Berghahn Books. s. 121–157.
- Hendrickson, David C. 1992. Migration in Law and Ethics: A Realist Perspective. In Brian Barry and Robert E. Goodin (eds.). *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. University Park (Pennsylvania): The Pennsylvania State University Press. s. 213–231.
- Herberg, Will. 1955. *Protestant-Catholic-Jew: An Essay in American Religious Sociology*. New York: Garden City.
- Heroldová, Iva. 1993. Reemigrace ze SSSR, Francie a Rumunska. In *Češi v cizině* 7. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR v Praze. s. 7–29.
- Heroldová, Iva. 1996. Vystěhovalectví do jihovýchodní Evropy. In *Češi v cizině* 9. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR v Praze. s. 67–95.
- Hirt, Tomáš – Jakoubek, Marek. (eds.). 2005. *Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Hirt, Tomáš. 2005. Svět podle multikulturalismu. In Tomáš Hirt – Marek Jakoubek (eds). *Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit*. Plzeň: Aleš Čeněk. s. 9–76.
- Hollinger, David A. 1995. *Postethnic America. Beyond Multiculturalism*. New York: Basic Books.
- Hons, Antonín. 1932. Odstrčení a vyhoštění, In *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer. s. 1096–1103.
- Horáková, Milada. 2004. *Trendy v zahraničních pracovních migracích v České republice v letech 1995–2004*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Hughes, Robert. 1993. *The Culture of Complaint: The Fraying of America*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Huntington, Samuel P. 2004. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York, London, Toronto, Sydney: Simon & Schuster.
- Husa, Karl – Parnreiter, Christof – Stacher, Irene. (ed.). 2000. *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?* Frankfurt am Main: Brandes & Apsel/Südwind.
- Cholewinski, Ryszard. 2002. *The Legal Status of Immigrants Admitted for Employment. A Comparative Study of Law and Practice in Selected European States*. Strasbourg: Council of Europe. MG-ST(2002). 2 prov.

- International Organisation for Migration. 2004. *International Migration Law – Glossary on Migration*. Geneva: IOM.
- Ivan Gabal Analysis & Consulting. 2004. *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*. Pracovní studie. Říjen 2004. Praha. (http://www.mpsv.cz/files/clanky/511/postaveni_cizincu.pdf)
- Jacobson, David. 1996. *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Jakoubek, Marek. 2004. *Romové – konec (ne)jednoho mýtu*. Praha: Socioklub.
- Jakoubek, Marek. 2005. Multikulturalismus vs. Kultura (na příkladu tzv. Romů a „jejich“ kultury). In Tomáš Hirt – Marek Jakoubek (eds.). 2005. *Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit*. Plzeň: Aleš Čeněk. s. 198–235.
- Jallon, Hugues – Mounier, Pierre. 1999. *Les enragés de la République*. Paris: La Découverte.
- Joly, Danièle. 2004. (ed.). *International Migration in the New Millennium. Global Movement and Settlement*. Aldershot: Ashgate.
- Jones-Correa, Michael. 2004. Understanding Immigrant Politics: Lessons from the US. *Migration Policy Institute*. (<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=240>)
- Joppke, Christian. 1999. *Immigration and the Nation State. The United States, Germany and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, Christian. 2003a. *The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State*. Russell Sage Foundation. Working Paper No. 203. Leden 2003.
- Joppke, Christian. 2003b. *Citizenship between De-and Re-Ethnicization*. Russell Sage Foundation. Working Paper No. 204. Březen 2003
- Joppke, Christian. 2003c. *The Resilience of Non-discriminatory Immigration Policies: Evidence from the United States and Australia*. Russell Sage Foundation. Working Paper No. 205. Duben 2003.
- Joppke, Christian. 2004. Ethnic Diversity and the State. *The British Journal of Sociology*. Vol. 55. Issue 3. s. 451–463.
- Joppke, Christian. 2005. *Selecting by Origin. Ethnic Migration in Liberal State*. Cambridge (Massachusetts), London (England): Harvard University Press.
- Joppke, Christian – Morawska, Eva. (eds.). 2003. *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Joppke, Christian – Morawska, Ewa. 2003. Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. In tiž: *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan. s. 1–36.
- Jordan, Bill – Düvell, Franck. 2003. *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge: Polity.
- Kabis, Veronika. 2003. Vieles anders, vieles gleich. Einwanderer in Frankreich. *Ausländer in Deutschland*. 3/2003. s. 5.
- Kagan, Robert. 2003. *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books.

- Kallen, Horace M. 1956. *Cultural Pluralism and the American Idea*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kallen, Horace M. 1996. [1915] Democracy versus the Melting-Pot: A Study of American Nationality. In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity. A Classical Reader*. London: Macmillan Press. s. 67–92.
- Kalousek, Vratislav. 1934. Pasy cestovní. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Brno: Nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer. s. 29–32.
- Kepel, Gilles. 2004. *Fitna. Guerre au coeur de l'islam*. Paris: Gallimard.
- Khosrokhavar, Farhad. 1997. L'universel abstrait, le politique et la construction de l'islamisme comme forme d'altérité. In Michel Wieviorka (sous la direction de) *Une Société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*. Paris: La Découverte. s. 113–172.
- Kimmerling, Baruch (ed.). 1989. *The Israeli State and Society. Boundaries and Frontiers*. New York: State University of New York Press.
- Kořalka, Jiří – Kořalková, Květa. 1993. Základní tendence českého vystěhovalectví a české reemigrace do počátku dvacátých let 20. století. In *Češi v cizině 7*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR. s. 30–47.
- Koslowski, Rey. 2005. *Real Challenges for Virtual Borders: The Implementation of US-VISIT*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/Koslowski_Report.pdf)
- Krakeš, Josef. 1947. Vystěhovalectví. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. Brno: Rovnost. s. 470–480.
- Křištof, Roman. 2004. Romové, Evropa a mezinárodní instituce. In Marek Jakoubek – Tomáš Hirt (eds.). 2004. *Romové: kulturologické etudy*. Plzeň: Aleš Čeněk. s. 102–133.
- Kymlicka, Will. 1997. Ethnicity in the USA. In Montserrat Guibernau – John Rex (eds.). *The Ethnicity Reader. Nationalism, Multiculturalism and Migration*. Cambridge: Polity Press. s. 229–247.
- Kymlicka, Will. 1998. *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Kysilka, Karel. 1999. *Vystěhovalectví z Poličska v letech 1850–1890*. (<http://www.fortunecity.com/victorian/durer/23/emigrace/policka.htm>)
- Laclau, Ernesto – Mouffe, Chantal. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London, New York: Verso.
- Lechner, Frank J. 2002. Globalisation and National Identity in the Netherlands, 1980–2000. (http://www.sociology.emory.edu/flechner/netherland_ident.pdf)
- Lieven, Anatol. 2004. *America Right or Wrong. An Anatomy of American Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy Alma – Levy Lila. 2004. *Des filles comme les autres. Au-delà du fouldard*. Paris: La Découverte.
- Lind, Michael. 1995. *The Next American Nation: The New Nationalism and The Fourth American Revolution*. New York: The Free Press.
- Lind, Michael. 1997. Are We a Nation? In Allen F. Davis and Harold D. Woodman (eds.). *Conflict and Consensus in American History. Volume 2. Ninth Edition*. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.

- Lindsay, Lowel. B. – Kemper, B. Ivonne. 2004. *Transatlantic Roundtable on Low-skilled Migration in the Twenty-first Century: Prospect and Policies. International Migration*. Vol. 42(1) 2004. s. 117–140.
- Linklater, Andrew. 1996. Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian State. *European Journal of International Relations*. SAGE (London), Thousand Oaks (CA) and New Delhi. Vol 2(1). s. 77–103.
- Locke, John. 1965. [1690] *Dvě pojednání o vládě*. Praha: ČSAV.
- Lucassen, Jan. 1987. *Migrant Labour in Europe 1600–1900: The Drift to the North Sea*. London, Sydney, Wolfeboro (New Hampshire): Croom Helm.
- Lustick, Ian. 1980. *Arabs in the Jewish State. Israel's Control of a National Minority*. Austin: University of Texas Press.
- Marshall, Thomas H. 1950. Citizenship and Social Class. In týž: *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, David A. – Hailbronner, Kay. 2003. *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects*. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.
- Martin, David A. 2003. Immigration Policy and the Homeland Security Act Reorganisation. An Early Agenda for Practical Improvements. Washington, D.C.: *Migration Policy Institute. Insight*. April 2003. No. 1.
- Martin, David A. 2005. Twilight Statuses: A Closer Examination of the Unauthorized Population. *Migration Policy Institute. Policy Brief*. June 2005. No. 2.
- Martin, Susan. 2003. The Politics of US Immigration Reform. In Sarah Spencer (ed.). *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. The Political Quarterly. Special Issue*. Malden (USA), Oxford (UK), Carlton (Australia), Berlin (Germany): Blackwell Publishing. s. 132–149.
- Martiniello, Marco. 1997. *Sortir des ghettos culturels*. Paris: Presses de sciences po.
- Massey, Douglas S. et al. 1997. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In *Population and Development Review*. Vol. 19. no. 3. September 1993, s. 431–463, přetištěno ve zkrácené verzi In Montserrat Guibernau – John Rex (eds.). *The Ethnicity Reader*. Cambridge: Polity Press. s. 257–269.
- Massey, Douglas, S. 1990. The Social and Economic Origins of Immigration. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 510. s. 60–72.
- Masood, Ehsan. 2005a. A Muslim Journey. *Prospect*. Issue 113. August 2005. (<http://www.prospectmagazine.co.uk>)
- Masood, Ehsan. 2005b. British Muslims must stop the war. 30. 8. 2005. (<http://www.opendemocracy.net>)
- Meisel, John. 1996. Human Rights and the Transformation of the Multicultural State: The Canadian Case in a Global Context. In *Dual Images. Multiculturalism on Two Sides of the Atlantic*. Budapest: Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences.
- Melotti, Umberto. 1997. International Migration in Europe: Social Projects and Political Cultures. In Tariq Modood – Phina Werbner (eds.). *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*. London, New York: Zed Books. s. 73–92.

- Modood, Tariq. 2003. Muslims and the Politics of Difference. In Sarah Spencer (ed.). *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. The Political Quarterly. Special Issue*. Malden (USA), Oxford (UK), Carlton (Australia), Berlin (Germany): Blackwell Publishing. s. 100–115.
- Moraes Claude. 2003. The Politics of the European Union Migration Policy. In Sarah Spencer. (ed.). *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. The Political Quarterly. Special Issue*. Malden (USA), Oxford (UK), Carlton (Australia), Berlin (Germany): Blackwell Publishing. s. 116–131.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground*. New York: Basic Books.
- Národní kulatý stůl na téma vztahy mezi komunitami a integrace cizinců. 1998. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- Nimni, Ephraim. 2003. *The Challenge of Post-Zionism. Alternatives to Israeli Fundamentalist Politics*. London, New York: Zed Books.
- Njeri, Itabari. 1994. Sushi and Grits: Ethnic Identity and Conflict in a Newly Multicultural America. In Gerald Early (ed.). *Lure and Loathing. Essays on Race, Identity, and the Ambivalence of Assimilation*. New York: Penguin Books. s. 13–40.
- Nozick, Robert. 1991. [1974] *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- OECD. 2005. *Trends in International Migration. Annual Report*. 2004 Edition. SOPEMI.
- Otčenášek, Jaroslav. 2003. Řekové a řečtí etničtí Makedonci v České republice. In Zdeněk Uherek. (sestavil). *Integrace cizinců na území České republiky. Výzkumné zprávy a studie vytvořené na pracovištích Akademie věd České republiky na základě usnesení vlády České republiky č. 1266/2000 a 1360/2001*. Praha: Akademie věd ČR. s. 273–292.
- Parnreiter, Christof. 2000. Theorien und Forschungsansätze zur Migration. In Karl Husa – Christof Parnreiter – Irene Stacher (eds.). *Internationale Migration. Die Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts*. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel/Südwind. s. 25–52.
- Papademetriou, Demetrios – O’Neil, Kevin 2004. *Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants*. HWWA Hamburg – Migration Research Group. July 2004.
- Papademetriou, Demetrios – O’Neil, Kevin – Jachimowicz, Maia. 2004. Observations on Regularization and the Labour Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants. HWWA Hamburg – Migration Research Group. July 2004.
- Papademetriou, Demetrios. 2004. Alles eine Frage der Ausgewogenheit: Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine besonnene Steuerung der Zuwanderung – eine grundsätzliche Betrachtung aus amerikanischer Perspektive. In Ulrich Heilemann – Dietrich Loeffelholz (ed.). *Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung – neueste deutsche Ansätze und internationale Erfahrungen*. Essen: Untersuchungen des Rheinisch-westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Heft 43. s. 19–49.

- Parekh, Bhiku. 1990. Britain and the Social Logic of Pluralism. In *Britain and Plural Society*. London: Commission for Racial Equality and the Runnymede Trust. Discussion Paper 3.
- Parekh, Bhiku. 1999. *The Future of Multi-Ethnic Britain: The Parekh Report*. London: Profile Books.
- Park, Robert E. 1996. [1928] Human Migration and the Marginal Man. In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity: A Classical Reader*. London: MacMillan Press. s. 156–167.
- Parrillo, Vincent N. 2000. [1985] *Strangers to These Shores. Race and Ethnic Relations in the United States. Sixth Edition*. Boston, London: Allyn and Bacon.
- Pavelčíková, Nina. 2004. *Romové v českých zemích v letech 1945–1989*. Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu Policie České republiky.
- Pavlík, Zdeněk – Kučera, Milan. (eds.). 2002. *Populační vývoj České republiky 1990–2002*. Praha: Katedra demografie a geodemografie, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze.
- Pikna, Bohumil. 2003. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu. (Oblast policejní a justiční spolupráce.)* Linde: Praha.
- Piore, Michael J. 1979. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pogge, Thomas W. (ed.). 2001. *Global Justice*. Oxford, Malden. Blackwell Publishing.
- Polišenský, Josef. 1992. *Úvod do studia vystěhovalectví do Ameriky 1848–1914*. Praha: Univerzita Karlova.
- Portes, Alejandro. 1996. Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World-System. In R. P. Korzeniewicz – W. C. Smith (eds.) *Latin America in the World Economy*. Westport (Conn.): Greenwood.
- Pradelle, de la, Géraud. 2002. Dual Nationality and the French Citizenship Tradition. In Randall Hansen – Patrick Weil (eds.). *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. New York-Oxford: Berghahn Books. s. 191–212.
- Rabušic, Ladislav. 2005. Jaká imigrační politika České republiky? Článek pro www.migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha. leden 2005. (http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/LRabusic_Imigracni_politika.pdf)
- Rabušic, Ladislav – Burjanek, Aleš. 2003. *Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace?* Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí Praha – Výzkumné centrum Brno.
- Ramadan, Tariq. 1999a. *Muslims in France: The Way Towards Coexistence*. Leicester: Islamic Foundation.
- Ramadan, Tariq. 1999b. *To be a European Muslim*. Leicester: Islamic Foundation.
- Ravitch, Diane. 1994. Cultural Pluralism. In Ronald Takaki (ed.). *From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 288–329.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Romové v České republice*. 1999. Praha: Socioklub.

- Roy, Olivier. 2002. *L'Islam mondialisé*. Paris: Seuil.
- Roy, Olivier. 2003. The Jihad Within? *The National Interest*. Spring 2003. s. 63–73.
- Rubio-Marín, Ruth. 2000. *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salt, John. 2002. *Current Trends in International Migration in Europe*. Strasbourg: Council of Europe. CDMG.
- Santel, Bernhard – Schock, Hermann. *Migration und ethnische Minderheiten*. Band 2005/1, Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute.
- Sarkozy, Nicolas. 2004. *La République, les religions, l'espérance*. Paris: Cerf.
- Sartori, Giovanni. [2000] 2005. *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovanci. Esej o multietnické společnosti*. Praha: Dokořán.
- Sassen, Saskia. 1988. *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labour Flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, Saskia. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia. 1995. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, Saskia. 1996. *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa* (aus dem Amerikanischen von Irmgard Hölscher). Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Selm, Joanne van. 2003. The Netherlands: Tolerance under Pressure. *Migration Information Source*. (<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=156>)
- Selm, Joanne van – Tsolakis, Eleni. 2004. The Enlargement of an “Area of Freedom, Security and Justice”: Managing Migration in a European Union of 25 Members. *Migration Policy Institute. Policy Brief*. May 2004. No. 4.
- Schiffauer, Werner 1997. Islam as a Civil Religion: Political Culture and the Organisation of Diversity in Germany. In Tariq Modood – Pnina Werbner, (eds.). *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*. London, New York: Zed Books. s. 147–166.
- Schlesinger Jr., Arthur M. 1992. *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*. New York: Norton.
- Schlesinger Jr., Arthur M. 1994. The Return to the Melting Pot. In Takaki, Ronald (ed.). *>From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 293–295.
- Schnapper, Dominique. 1994a. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard.
- Schnapper, Dominique. 1994b. The Significance of French Immigration and Integration Policy. In F. Heckman – W. Bosswick (eds.). *Migration Policies: a Comparative Perspective*. Bamberg: Forum Migration 1, EFMS. s. 91–103.
- Schnapper, Dominique. 2002. *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris: Gallimard.
- Smith, Anthony, D. 1991. *National Identity*. London. New York: Penguin Books.

- Smootha, Sammy. 2001. *The Model of Ethnic Democracy*. Flensburg: European Centre for Minority Issues. Working Paper 13.
- Sowell, Thomas. 1983. *Ethnic America. A History*. New York: Basic Books.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Post-national Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Soysal, Yasemin N. 2002. Citizenship and Identity: Living in Diasporas in Postwar Europe? In Ulf Hedetoft – Mette Hjort (eds.). *The Postnational Self. Belonging and Identity*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Spencer, Sarah. (ed.). 2003. *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. The Political Quarterly. Special Issue*. Malden (USA), Oxford (UK), Carlton (Australia), Berlin (Germany): Blackwell Publishing.
- Spiro, Peter J. 1997. Dual Nationality and the Meaning of Citizenship. *Emory Law Journal*. Vol. 46. No. 4. Fall 1997. s. 1411–1486.
- Spiro, Peter J. 2002. Embracing Dual Nationality. In Randall Hansen – Patrick Weil (eds.). *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. New York, Oxford: Berghahn Books. s. 19–33.
- Stark, Oded. 1991. *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Steiner, Hillel. 1992. Libertarianism and the Transnational Migration of People. In Brian Barry – Robert Goodin (eds.). *Free Movement. Ethical issues in the Transnational Migration of People and of Money*. University Park (Pennsylvania): The Pennsylvania State University Press. s. 87–94.
- Syllová, Jindřiška – Pitrová, Lenka – Svobodová, Magdaléna a kol. 2005. *Ústava pro Evropu. Komentář*. Praha: C.H. Beck.
- Šatava, Leo. 1996. Vystěhovalectví do USA. In *Češi v cizině 9*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR. s. 155–171
- Šišková, Tatjana (ed.). 2001. *Menšiny a migranti v České republice*. Praha: Portál.
- Taguieff, Pierre-André. 1996. *La République menacée*. Paris: Textuel.
- Takaki, Ronald. 1993. *A Different Mirror. A History of Multicultural America*. New York: Little, Brown & Comp.
- Takaki, Ronald. 1994. At the End of the Century: The 'Culture Wars' in the U.S. In Ronald Takaki (ed.). *From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 296–299.
- Takaki, Ronald (ed.). 1994. *From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press.
- The U.S. – Mexico Migration Panel. 2001. *Mexico – U.S. Migration – A Shared Responsibility*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Thranhardt, Dietrich – Hunger, Uwe. (eds.). 2003. *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Todaro, Michael P. 1969. A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less-developed Countries. *The American Economic Review* 59. s. 138–148.
- Torpey, John. 2000a. *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Torpey, John. 2000b. State and Regulation of Migration in the Twentieth-Century North Atlantic World. In Peter Andreas – Timothy Snyder. (eds.). *The Wall around the West. State Borders and Immigration Control in North America and Europe*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield. s. 31–54.
- Tung, Nguyen. 2001. *Vietnamci v Praze*. Praha: SVO.
- Uherek, Zdeněk – Černík, Jan. 2004. *Výzkumné zprávy a studie o integraci cizinců na území České republiky*. Praha (<http://www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=100>)
- Uherek, Zdeněk (sestavil). 2003. *Integrace cizinců na území České republiky. Výzkumné zprávy a studie vytvořené na pracovištích Akademie věd České republiky na základě usnesení vlády České republiky č. 1266/2000 a 1360/2001*. Praha: Akademie věd ČR.
- Vaculík, Jaroslav. 1989. Vznik Československa a reemigrace zahraničních Čechů. In *Češi v cizině 4*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku ČSAV. s. 110–117.
- Vaculík, Jaroslav. 1995. K místu volyňských Čechů v I. a II. odboji. In *Češi v cizině 8*. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku ČAV. s. 67–74.
- Vaculík, Jaroslav. 2002. *Češi v cizině – emigrace a návrat do vlasti*. Brno: Masarykova Univerzita.
- Valášková, Naďa. 1996. Češi v Rusku. In *Češi v cizině 9* Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku AV ČR. s. 26–47.
- Vavřínek, František. 1929. Cizinci. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer. s. 160–162.
- Venel, N. 2004. *Musulmans et citoyens*. Paris: PUF.
- Verner, Vladimír. 1932. Občanství státní. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II, Brno: nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer. s. 976–991.
- Verner Vladimír. 1947. *Státní občanství a domovské právo republiky československé*. Praha: Právnícké vydavatelství JUDr. V. Tomsa.
- Waever, Ole et al. 1993. *Identity, Migration and the New Security. Agenda In Europe*. London: Pinter.
- Walker, Robert B. J. State Sovereignty and the Articulation of Political Space/Time. *Millenium*. Vol. 20. No. 3. Winter 1991.
- Wallace, Claire – Stola, Darius. (eds.). 2001. *Patterns of Migration in Central Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1990. *Le capitalisme historique*. Paris: La Découverte.
- Wallerstein, Immanuel, Balibar, Etienne. 1991. *Race, Nation, Class. Ambiguous Identities*. London: Verso.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.
- Walzer, Michael. 1992. Les deux universalismes. *Esprit*. 187. décembre 1992. s. 114–133.
- Waters, Mary. 1990. *Ethnic Options*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

- Weber, Eugen. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870–1914*. London: Chatto and Windus.
- Weil, Patrick. 1997. *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration: Des conditions d'applications du principe du droit du sol pour l'attribution de la nationalité française et pour une politique d'immigration juste et efficace*. Paris: La Documentation Française.
- Wiewiorka, Michel. 1999. Le multiculturalisme est-il une réponse? *La Revue de la Confédération française démocratique du travail*. Janvier, No. 16. s. 3–23.
- West, Cornel. 1993. *Beyond Eurocentrism and Multiculturalism. Volume II. Prophetic Reflections: Notes on Race and Power in America*. Monroe: Common Courage Press.
- Whitman, Walt. 1926. *Leaves of Grass*. New York: Doubleday.
- Wilson, William Julius. 1994. The Black Community: Race and Class. In Ronald Takaki (ed.). *>From Different Shores. Perspectives on Race and Ethnicity in America*. Second Edition. New York, Oxford: Oxford University Press. s. 243–250.
- Wilson, William Julius. 1997. *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. New York: Vintage Books.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Yovel, Yirmiyahu. 1989. *Spinoza and other Heretics. The Marrano of Reason*. Princeton: Princeton University Press.
- Za práci do Česka. *Zákony, statistiky, nelegální migrace, brain drain, mýty, klientský systém, sankce*. [2004] Praha: Člověk v tísni.
- Zangwill, Israel. 1909. *The Melting Pot*. New York: Macmillan.
- Zolberg, Aristide R. – Clarkin, Alison J. 2003. *Sharing Integration Experiences: Innovative Community Practices on Two Continents*. International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship. New York City: New School University.

Dokumenty

- Bundesministerium des Innern. *Entwurf des Zuwanderungsgesetzes: Übersicht wichtiger Änderungen gegenüber dem geltenden Recht*. (<http://www.bmi.bund.de>)
- Bundesministerium des Innern. *Übersicht der Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes*. (<http://www.bmi.bund.de>)
- Commission of the European Communities. 2000. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Community Immigration policy*. COM(2000) 757 final. Brussels. 22. 11. 2000.
- Commission of the European Communities. 2001a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an open method of coordination for the Community immigration policy*. COM(2001) 387 final. Brussels. 11. 7. 2001.

- Commission of the European Communities. 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) 0386 final. O.J. C 322 E, 27. 11. 2001. s. 248–256.
- Commission of the European Communities. 2003. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*. COM(2003) 336 final. Brussels, 3. 6. 2003.
- Commission of the European Communities. 2004a. *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 Union*. COM(2004) 178 final. Brussels. 16. 3. 2004.
- Commission of the European Communities. 2004b. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of Tampere programme and future orientations*. COM(2004) 4002 final. Brussels. 2. 6. 2004.
- Commission of the European Communities. 2004c. *First Annual Report on Migration and Integration*. COM(2004) 508 final. Brussels. 16. 7. 2004.
- Commission of the European Communities. 2005a. *Green paper on an EU approach to managing economic migration*. COM(2004) 811 final. Brussels. 11. 1. 2005.
- Commission of the European Communities. 2005b. *Green Paper „Confronting demographic change: a new solidarity between the generations“*. COM(2005) 94 final. Brussels. 16. 3. 2005.
- Commission of the European Communities. 2005c. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007–2013*. COM(2005) 123 final. Brussels. 6. 4. 2005.
- Commission of the European Communities. 2005d. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Hague Programme. Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*. COM(2005) 184 final. Brussels. 1. 5. 2005.
- Commission of the European Communities. 2005e. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of the Third Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389 final. Brussels. 1. 9. 2005.
- Commonwealth of Australia. *Multicultural Australia: United in Diversity. Updating the 1999 Agenda for New Australia. Strategic Directions for 2003–2006*. © Commonwealth of Australia. (http://www.immi.gov.au/multicultural/_inc/pdf_doc/united_diversity/united_diversity.pdf)
- Council of the EC. 1994a. *Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third country nationals to the territory of Member States for Employment*. O.J. C 274. 19. 9. 1996. s. 3–6.

- Council of the EC. 1994b. *Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations on admission of third country nationals to the territory of Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons*. O.J. C 274. 19. 9. 1996. s. 7–9.
- Council of the EU and Representatives of the Governments of Member States. 2004. *Conclusions of the Council and the Representatives of the Members States on the establishment of the common basic principles for immigrant integration policy in the European Union*. Adopted by the Justice, Liberty and Security Council. 19 November 2004. Council doc. 14615/04.
- European Committee on Migration (CDMG). 2003a. *First steps on the road on the integration: Introductory courses in the Netherlands*. 26 November 2003.
- European Committee on Migration (CDMG). 2003b. *Equal Access, opportunities and expectations for migrants on the Dutch labour market*. 26 November 2003.
- European Committee on Migration (CDMG). 2003c. *Integration and the city*. 26 November 2003.
- European Committee on Migration. (CDMG). 2003d. Committee of Experts on Integration and Community Relations – MG-IN. (1. 12. 2003). *Compilation of replies to Questionnaire for follow up of the 7th Conference of European Ministers responsible for Migration Affairs*. Strasbourg.
- European Council. *Presidency Conclusions*. Tampere European Council. 1999. 15–16 October 1999.
- European Council. *Presidency Conclusions*. Thessaloniki European Council. 2003a. 19–20 June 2003.
- European Council. *Presidency Conclusions*. Brussels European Council. 2003b. 16–17 October 2003.
- Evropská rada. *Závěry předsednictví*. 4.–5. listopadu 2004. Brusel. 8. prosince 2004. 14292/1/04 REV1.
- Haut conseil à l'intégration. 2004a. *Le contrat et l'intégration. Rapport à Monsieur le Premier ministre*. 2003. Paris: La documentation française.
- Haut conseil à l'intégration. 2004b. *Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration. Groupe permanent chargé des statistiques. Rapport 2002–2003*. Paris.
- Home Office. 2002. Secretary of State for the Home Department. *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*. February 2002. London: The Stationery Office.
- Home Office. 2003a. Immigration and Nationality Directorate. *Highly Skilled Migrant Programme (HSMP). Revised Programme effective from 31 October 2003*. London.
- Home Office. 2003b. Social Policy Unit. *The New and the Old. The Report of the „Life in the United Kingdom“ Advisory Group*. London: Home Office Communication Directorate.
- Home Office. 2005a. *Improving Opportunity, Strengthening Society*. The Government's strategy to increase race equality and community cohesion. The Stationery Office.

- Home Office. 2005b. *Controlling our Borders: Making Migration work for Britain. Five Year Strategy for Asylum and Immigration*. February 2005. The Stationery Office.
- Home Office. 2005c. *Selective Admission: Making Migration Work for Britain*. Consultation Document. (<http://www.homeoffice.gov.uk>)
- Kommission Zuwanderung. 2001. *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*. Berlin. 4. Juli 2001.
- Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami. 2003. *Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR*. In Ministerstvo vnitra ČR. *Realizace koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*. (Příloha č. 1) Materiál pro jednání schůze vlády byl schválen usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 126.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2001. *Principy a postup realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků*. Schváleno usnesením vlády ze dne 26. září 2001 č. 975.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2002. *Podrobný návrh pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků*. Schváleno usnesením vlády ze dne 10. července 2002 č. 720.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2005a. *Realizace Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005*. Schváleno usnesením vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2005b. *Zpráva o realizaci pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ v roce 2004 a návrh dalších změn*. Schváleno usnesením vlády ze dne 6. dubna 2005 č. 394.
- Ministerstvo vnitra ČR. 1997–2004. *Zprávy o situaci v oblasti migrace na území České republiky 1996–2003*. Praha.
- Ministerstvo vnitra ČR. 1999. *Návrh zásad koncepce integrace cizinců na území ČR*. Schváleno usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2000. *Informace o realizaci zásad koncepce integrace cizinců a území ČR a návrh Koncepce integrace cizinců na území ČR*. Schváleno usnesením vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2001. *Informace o zkušenostech se zaváděním Koncepce integrace cizinců na území České republiky*. Schváleno usnesením vlády ČR ze dne 19. prosince 2001 č. 1360.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2003a. *Účinnost Koncepce integrace cizinců na území ČR do roku 2002 a další rozvoj této koncepce po vstupu ČR do Evropské unie*. Materiál pro jednání schůze vlády byl chválen usnesením vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2003b. *Zásady politiky vlády České republiky v oblasti migrace cizinců*. In Ministerstvo vnitra ČR. *Účinnost Koncepce integrace cizinců na území ČR do roku 2002 a další rozvoj této koncepce po vstupu ČR do Evropské unie*. (Příloha č. 1) Materiál pro jednání schůze vlády byl chválen usnesením vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55.

- Ministerstvo vnitra ČR. 2004a. *Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*. Materiál pro jednání schůze vlády byl schválen usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 126. Praha.
- Ministerstvo vnitra. 2004b. Akční plán boje s nelegální migrací. Schválen usnesením vlády č. 108 ze dne 4. února 2004. Praha.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2005a. *Analýza právní úpravy nabytí a pozvání státního občanství*. Praha. Materiál byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 13. července 2005, č. 881.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2005b. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony*. Materiál byl schválen vládou ČR usnesením ze dne 24. srpna 2005 č. 1055.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2005c. *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2004*.
- Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité. 2003. 8 décembre 2003. *Notre politique d'intégration*. Paris. (<http://www.travail.gouv.fr>)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde. 2004.
- Rada EU – Komise ES. *Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. Úř. věst. C 198, 12. 08. 2005. s. 1–22.
- Smlouva o Ústavě pro Evropu*. 2005. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.
- The Chicago Council on Foreign Relations. 2004. *Keeping the Promise. Immigration Proposals from the Heartland. Report of Independent Task Force*. Chicago.
- U.S. Commission on Immigration Reform. 1997. *Becoming an American. Immigration and Immigrant Policy*. 1997 Report to Congress. September 1997. Washington, D.C.

Právní předpisy

Poznámka: Názvy předpisů ES/EU uvádíme v angličtině, pokud pocházejí z období před 1. 5. 2004 a v češtině, pokud jsou publikovány po 1. 5. 2004.

- Československo. Zákon č. 71/1922 Sb. z. a n., o vystěhovalectví.
- Československo. Zákon č. 39/1928 Sb. z. a n., o ochraně domácího trhu práce.
- Československo. Zákon č. 55/1928 Sb. z. a n., o cestovních pasech.
- Československo. Zákon č. 52/1935 Sb. z. a n., o pobytu cizinců.
- Československo. Zákon č. 75/1946 Sb., o přiznání hospodářských výhod a právních úlev krajanům vracejícím se do vlasti, zejména z Maďarska.
- Československo. Zákon č. 138/1947 Sb., o péči o přistěhovance, jakož i o některých jejich přednostních právech.

- Československo. *Zákon č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabytí a pozbytování československého státního občanství.*
- Československo. *Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.*
- Československo. *Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.*
- Česká republika. *Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytování státního občanství České republiky, ve znění pozdějších zákonů.*
- Česká republika. *Zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů.*
- Česká republika. *Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).*
- Česká republika. *Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.*
- European Community. *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.* O. J. L 180, 19. 7. 2000. s. 22–26.
- European Community. *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.* O. J. L 251, 3. 10. 2003. s. 12–18.
- European Community. *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.* O. J. L 016, 23. 1. 2004. s. 44–53.
- Evropské společenství. *Směrnice Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.* Úř. věst. L 158, 30. 04. 2004. s. 77.
- Evropské společenství. *Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolnické služby.* Úř. věst. L 375, 23. 12. 2004. s. 12.
- Evropské společenství. *Rozhodnutí Rady 2004/927/ES ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy.* Úř. věst. L 396, 31. 12. 2004. s. 45–46.
- Francie. *Loi No. 2003-1119 du 26 novembre relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.* J.O. No. 274 du 27 novembre 2003 s. 20136.
- Francie. *Loi No. 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.* J.O. No. 65 du 17 mars 2004 s. 5190.
- Francie. *Décret n 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.* Journal officiel de la République Française. 27 mai 2005. (<http://www.admi.net/jo/20050527/INTX0500125D.html>)
- Německo. *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999.* BGBl. I. s. 1618.

- Německo. *Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie von 1. Juli 2000*, BGBl I 2000, s. 1146, zuletzt geändert durch *Verordnung vom 16. 07. 2003*, BGBl. 2003 I. s. 1471.
- Německo. *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. (Zuwanderungsgesetz)*, BGBl. 2004 I. Nr. 41. s. 1950.
- Německo. *Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004*. BGBl. I. Nr. 68. s. 3370.
- Velká Británie. *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.
- USA. *Immigration and Nationality Act, 1952 – INA*. INA byl novelizován v r. 1965, 1986, 1990 a 1996.

Články z tisku

- Alon, Gideon. MKs pass bill, pare down family reunification for Palestinians. *Ha'aretz*. 28. 7. 2005.
- Arburg Adrian von. Odškodnit antifašisty bude těžší, než se zdá. *Hospodářské noviny*. 1. 8. 2005. s. 4.
- Bartoš, Adam. Evropa na rozcestí: Kdy, když ne teď? 25. 07. 2005. (<http://www.eurabia.cz>)
- Bennhold, Katrin. Fortress Europe keeps doors barred. *International Herald Tribune*. 23. 7. 2004. s. 1–2.
- 20 Millionen Arbeitskräfte fehlen. *Der Standard*. 17. 3. 2005. s. 2.
- Both Norbert. Holandsko po van Goghovi. (Z angličtiny přeložil David Daduč.) Listopad 2004. Project Syndicate.
- Březinová, Kateřina. Češi mezi Psohlavcem a Němcovou. *Respekt*. č. 36. 5.–11. 9. 2005. s. 19.
- Drbohlav, Dušan. O migraci férově. „profesorský syndrom“ přivedl Václava Klause k diletským závěrům. *Lidové noviny. Příloha Orientace*. 22. 2. 2003. s. 14.
- Gogh, Theo van. 2001. Gebrek aan zelfrespect. *Het NRC Handelsblad Cultureel Supplement*. 15. 6. 2001. Anglický překlad Beily Rabinowitz (Lack of Self-Respect) viz: (<http://www.militantislammonitor.org/article/id/349>)
- Holecová, Simona. Vládní plán cizí mozky nepřiláká. *Hospodářské noviny*. 18. 3. 2003. s. 1.
- Judd, Terri – Morris, Nigel – Herbert Ian – Kelbie, Paul. Britain's Muslim Scapegoats. *The Independent*. 4. 8. 2005.
- Karas, Jan. Imigranti důchody nespasí. *Hospodářské noviny*. 3.–5. 10. 2003. s. 8
- Klaus, Václav. Co s přistěhovalci? *Lidové noviny. Příloha Orientace*. 18. 1. 2003. s. 14.
- Klaus, Václav. Rozhovor Petra Šimůnka a Roberta Čáslenského s Václavem Klausem. *Mladá fronta Dnes*. 16. 7. 2005.

- Klečková, Michaela. Pomohou nám cizinci omládnout? *Hospodářské noviny*. 18.–20. 7. 2003. s. 18.
- Kohout, Pavel. Přistěhovalci ekonomice spíš prospívají. *Hospodářské noviny*, 20. 7. 2005. s. 1. 8.
- Kopecká, Karolína. *Čeští muslimové jsou proti demokracii*. 18. 08. 2005. (<http://www.eurabia.cz>)
- Les représentants religieux n'adhèrent pas aux propositions de M. Sarkozy sur la laïcité. *Le monde*. 27. 10. 2004.
- Linsinger, Eva. Gezielte Zuwanderung. *Der Standard*. 2. 12. 2004. s. 3
- Rushdie, Salman. Potřebujeme reformní hnutí, které zmodernizuje islám. *Mladá Fronta Dnes*. 17. 8. 2005. s. 7.
- Shehori, Dalia. Post-Zionism didn't die, it's badly injured. *Ha'aretz*. 28. 4. 2004
- Štěpánková, Karla et al. Za prací do Česka. *Lidové noviny. Příloha Lidových novin a společnosti Člověk v tísni o ekonomické migraci*. 10. 12. 2003, s. I–IV.
- Tabery, Erik. Vstřícnost k odlišnostem je důkazem síly. *Lidové noviny*. 30.–31. 7. 2005. s. 1,10.
- Topolánek, Mirek. Vraťme Evropě sílu svobody. Evropská kultura se musí přestat rozpouštět v husté a zkažené polévce multikulturalismu. *Mladá Fronta Dnes. Příloha Kavárna*. 30. 7. 2005. s. E-III.
- Vojíš, Aleš. Vymírajícímu Česku pomohou zčásti cizinci. *Hospodářské noviny*. 9.–11. 1. 2004, s. 3
- Weiss, Martin. Obrana dobré staré Evropy. *Hospodářské noviny*. 20. 7. 2005, s. 8.

MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV MASARYKOVY UNIVERZITY V BRNĚ



nabízí ze své bohaté vydavatelské činnosti ke koupi řadu periodických i neperiodických publikací zaměřených na oblast sociálních věd:

Ediční řada *Monografie*

Balík, S., Hloušek, V., Holzer, J., Šedo, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989.

Bradová, E.: Od lokálních mítinků k politickému marketingu. Teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní

Císař, O.: Transnacionální politické sítě. Jak mezinárodní instituce ovlivňují činnost nevládních organizací.

Čejka, M.: Judaismus, politika a Stát Izrael. Druhé, aktualizované vydání.

Hladký, L.: Bosenská otázka v 19. a 20. století.

Hloušek, V., Kopeček, L.: Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě.

Schneider, J.: Think-tanky ve Visegrádských zemích. Analýza politiky a obhajoba zájmů.

Ediční řada *Studie*

Balík, S. (ed.): Komunální volby v České republice v roce 2002.

Císař, O., Fiala, P. (eds.): Obhajoba zájmů a transnacionální vztahy.

Dočkal, V. (ed.): Přeshraniční spolupráce na východních hranicích České republiky. Růžový obláček a hrana reality.

- Dočkal, V.:** Vratký vzlet Fénixe. Československá strana lidová 1988–1990.
- Fiala, P., Pitrová, M. (eds.):** Rozšiřování ES/EU. Třetí, aktualizované vydání.
- Hloušek, V., Sychra, Z. (eds.):** Rakousko v evropské a středoevropské politice.
- Chytilík, R., Šedo, J. (eds.):** Volební systémy.
- Kříž, Z.:** Civilní řízení a demokratická kontrola armády v České republice.
- Novák, M.:** Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země.
- Pšeja, P. (ed.):** Přehled teorií mezinárodních vztahů
- Pšeja, P. (ed.):** Zahraniční politika České republiky vůči zemím Blízkého východu, Zakavkazska a Střední Asie.
- Strmiska, M.:** Challenges of Consolidation and the Post-Communist Party Systems. Collection of Essays.
- Strmiska, M.:** „Ozbrojená opozice“ – Studie k subverzivnímu terorismu.
- Stýskalíková, V., Smekal, H. (eds.):** Zahraniční a bezpečnostní politika Slovinska, Chorvatska a Rumunska a vývoj bezpečnostní situace v Bosně a Hercegovině
- Stýskalíková, V., Smekal, H. (eds.):** Zahraniční a bezpečnostní politika vybraných zemí Balkánu.
- Šedo, J. (ed.):** Evropská otázka ve volebních kampaních.

Ediční řada *Sborníky*

- Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. (eds.):** Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu
- Fiala, P., Holzer, J., Strmiska, M. a kol.:** Politické strany ve střední a východní Evropě. Ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích.
- Hloušek, V., Kopeček, L. (eds.):** Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie.
- Hloušek, V., Pavlačík, Z. (eds.):** Pět let v NATO. Vojenské, politické a společenské aspekty členství České republiky v NATO.

Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Dělbá soudní moci v České republice.

Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Výkonná moc v ústavním systému České republiky.

Szaló, C., Nosál, I. (eds.): Mozaika v re-konstrukci: Formování sociálních identit v současné střední Evropě.

Zeman, P. (ed.): Česká bezpečnostní terminologie. Výklad základních pojmů.

Časopisy

Politologický časopis – čtvrtletník

Středoevropské politické studie – v elektronické podobě na adrese
www.iips.cz

Objednávky zasílejte na adresu:

Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně

Joštova 10, 602 00 Brno, tel./fax: 549 495 769

e-mail: iips@iips.cz

Další informace můžete nalézt také na internetových stránkách:

www.iips.cz

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 15

ANDREA BARŠOVÁ, PAVEL BARŠA

PŘÍSTĚHOVALECTVÍ A LIBERÁLNÍ STÁT

Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku

Obálka a grafická úprava Lenka Váchová

Jazyková korektura Lenka Kavalcová

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2005

Mezinárodní politologický ústav

Joštova 10, 602 00 Brno

tel./fax: 549 495 769, e-mail: iips@iips.cz, www.iips.cz

1. vydání, 2005

Náklad 400 výtisků

Tisk ??????

55-****-2005 02/58 */MPU

ISBN 80-210-****-*