

KLAUS J. BADE

EVROPA  
V POHYBU  
EVROPSKÉ MIGRACE  
DVOU STALETÍ

NAKLADATELSTVÍ LIDOVÉ NOVINY



## IV.

# MIGRACE A MIGRAČNÍ POLITIKA ZA STUDENÉ VÁLKY

**P**oslední fáze staleté proměny evropského kontinentu z vystěhovalcké oblasti v cílovou oblast imigrace zahrnuje období od ukončení hromadných migračních pohybů poválečné doby až do migrační vlny rozpoutané nebo umožněné ukončením studené války. V dějinách uprchlické migrace, ať již probíhala uvnitř Evropy nebo sem směřovala zvenčí, však druhá světová válka znamenala dvojnásobný předěl. V Evropě vyvolala již zmíněné násilím vynucené migrace a útky, do Evropy pak po rozkladu evropských koloniálních říší, urychleného válkou, přiváděla miliony koloniálních a postkoloniálních navrátilců a přistěhovalců.

*Tak se vyvíjí v Itálii*

Vystěhovalectví z Evropy do zámoří se po druhé světové válce zpočátku opět výrazně rozproudilo. Navazovalo přitom na migrační tradice, jejichž struktury bylo během studené války možné využívat dokonce k masové politické manipulaci. Půl století po kulminaci hromadné italské emigrace do Ameriky zahájila CIA před italskými volbami roku 1948 rozsáhlou kampaň, která využívala existujících nebo snadno obnovitelných vazeb mezi USA a Itálií. Vyzvala totiž Američany italského původu, aby své příbuzné v Itálii v dopisech varovali před volbou komunistů. Podle odhadů byla výsledkem záplava asi 10 milionů dopisů s výzvami v tomto duchu. Tato korespondence sehrála mimořádnou roli při volbách 18. dubna 1948, při nichž rozhodující většinu získali křesťanští demokraté, zatímco komunisté proti očekávání ztratili téměř polovinu svých hlasů.

Ještě hluboko v šedesátých letech 20. století převyšoval počet evropských vystěhovalců do zámoří výrazně množství imigrantů přicházejících z mimoevropských oblastí. Evropa

tak v rámci migračního salda utrpěla v letech 1950–1959 čistou ztrátu 2,7 milionu obyvatel. Teprve v letech 1960–1969 se evropská migrační bilance těsně dostává do kladných čísel (+ 250 000). Definitivně se Evropa stává imigračním kontinentem v sedmdesátých letech. Od roku 1970 zaznamenáváme na celoevropské úrovni vesměs výrazné migrační přírůstky: v letech 1970–1979 to bylo 1,9 milionu osob, 1980–1989 1,6 milionu a v období 1990–1995 již 2,1 milionu. Migrační přírůstky a úbytky se ovšem více než v evropské bilanci projevují v národních migračních bilancích, neboť objem mezinárodní migrace uvnitř Evropy výrazně převyšoval rozsah migrace do Evropy, především v dobách velkého pohybu pracovních sil.<sup>1</sup> Avšak nejmohutnější pohyby obyvatelstva v dějinách světa, ke kterým došlo ve druhé polovině 20. století, probíhaly po mimoevropských trasách, především ve „třetím světě“ a Evropy se dotkly jen asi z 5 %.

Počty cizinců v evropském hospodářském prostoru, který koncem 20. století vymezovala patnáctka zemí EU spolu s Norskem, Švýcarskem a Lichtenštejnskem, se od roku 1950 do období 1970/71 zvýšily z asi 4 milionů téměř na trojnásobek (zhruba na 11 milionů), do roku 1982 pak téměř na čtyřnásobek (zhruba na 15 milionů) a do roku 1994/95 nakonec na pětinásobek (zhruba na 20 milionů). Cizí státní příslušníci pocházeli koncem devadesátých let z jedné třetiny z jiných zemí střední, západní a severní Evropy. V této době představovali asi 5 % celkového obyvatelstva dané oblasti. Nesmíme je ovšem zaměňovat s mnohem větší skupinou imigrantské populace, která přicházela již od padesátých let a která již získala různý stupeň občanských práv, ani s jejich potomky, kteří se již narodili v hostitelské zemi. Nejvyšší počet cizinců, vyjádřeno v absolutních číslech (pro Velkou Británii nemáme v tomto období spolehlivé údaje), měla počátkem padesátých let Francie (1,8 milionu), za ní následovala s velkým odstupem Spolková republika Německo (asi 570 000), Belgie (asi 370 000) a Rakousko (asi 320 000). V roce 1970 se tento obraz podstatně změnil. Do čela se nyní dostala Spolková republika (asi 3 miliony), následována Francií (asi 2,6 milionu), Velkou Británií (asi 2 miliony), Švýcarskem (asi 1,1 milionu), Belgií (asi 700 000), Švédskem (asi

410 000) a Nizozemskem (asi 260 000). V roce 1982 stále vedla Spolková republika Německo (asi 4,7 milionu) před Francií (asi 3,7 milionu), Velkou Británií (asi 2,1 milionu), Švýcarskem (asi 926 000), Belgií (asi 886 000) a Nizozemskem (547 000). Poměříme-li tyto údaje s celkovým počtem obyvatelstva, vyplyne nám zcela jiné pořadí. Odmyslíme-li si zvláštní případ Lichtenštejnska (34,1 %), stálo v roce 1982 v popředí s velkým odstupem Lucembursko, jehož vysoká populace cizinců (26,3 %) zahrnovala i pracovníky mezinárodních a nadnárodních organizací, před Švýcarskem (14,4 %) a Belgií (9 %). Teprve pak následovala Spolková republika (7,6 %), Francie (6,7 %) a Velká Británie s Nizozemskem (shodně 3,8 %).

Tento obraz je ovšem ovlivněn rozdílnou úpravou udělování státního občanství v jednotlivých evropských zemích. Ve Francii a Velké Británii zmizela většina těch, kdo se přistěhovali natrvalo, brzy z cizineckých statistik, neboť nabyli tamějšího státního občanství. Počet naturalizovaných přistěhovalců tu byl proto mnohem vyšší než počet cizinců. Jinak tomu bylo v Německu, kde až do přijetí reformovaného zákona o státním občanství, platného od 1. ledna 2000, zůstávali imigranti i při trvalém pobytu většinou cizinci a svůj cizinecký status předávali ještě v druhé generaci svým dětem. Počty cizinců, často dramaticky vyhocované nebo přímo skandalizované, tedy byly – alespoň zčásti – statistickým problémem, vzniklým z vlastního přičinění.

Migrační pohyby, směřující do Evropy po ukončení hromadných přesunů poválečného období, přicházely ve vzájemně se překrývajících vlnách z různých zemí a směřovaly do různých cílových oblastí. V případě koloniálních národů zasažených dekolonizačním procesem převažovala zpočátku reemigrace Evropanů a imigrace osob mimoevropského původu ze zámořských teritorií, která získala nebo si vydobyla vlastní svobodu. Následně po těchto migračních pohybech či paralelně s nimi se od poloviny padesátých let rozvinula ve státech, které nezažily koloniální a postkoloniální imigraci, a zčásti i v bývalých koloniálních zemích, pracovní migrace, převážně vnitroeuropejského charakteru. Restriktivní zásahy ze strany nejdůležitějších cílových států tento pohyb počátkem sedmdesá-

tých let zastavily nebo přitlumily. Pokračoval však příliv dalších rodinných příslušníků a brzy nabyl podoby a významu samostatné, různě profilované migrační vlny. Jestliže v případě Řeků, kteří za prací přicházeli dříve, se tento proces téměř nerozvinul, o to výrazněji se projevilo u později přicházejících Turků, kdy jej navíc stabilizovaly migrační struktury, jejichž základem byly příbuzenské vztahy.

Pracovní migrace dělila Evropu až do osmdesátých let na severní cílovou a jižní výchozí oblast. Od konce sedmdesátých let se v severní části Evropy stala předním tématem veřejné diskuse imigrace utečenců a azylantů, přestože její rozsah byl až do konce osmdesátých let mnohonásobně nižší než příliv rodinných příslušníků navazující na pracovní migraci. Na jihu Evropy se v osmdesátých letech 20. století místo toho dostává do popředí mezikontinentální pohyb ve směru jih-sever, který měl dlouhou dobu charakter regulérní imigrace za neregulérním zaměstnáváním. Tento pohyb postupně proměnil evropskou mediteránní oblast z východiště vnitroeurospécké pracovní migrace, která tradičně směřovala na sever, na cílový prostor obdobného pohybu, který rovněž směřoval z jihu na sever.

Migrační schémata a trasy v období studené války určovaly v případě tří cílových zemí s nejvyšším absolutním počtem imigrantů – Francie, SRN a Velké Británie – do jisté míry „privilegované“ migrační vztahy, které navazovaly na staré migrační tradice, případně se opíraly o kulturně-historické vazby. Z určité části pak šlo o nově vytvářené migrační vztahy, které se rychle upevňovaly vznikem mezinárodních struktur řetězové migrace a stěhování dalších rodinných příslušníků. To platilo v případě Francie o přistěhovalcům ze severní Afriky a ze zámořských teritorií stojících ještě pod francouzskou správou i pro pracovní migraci, vycházející nejprve z Itálie, později ze Španělska a především z Portugalska. Ve Spolkové republice tomu tak bylo v případě pracovní migrace, přicházející zpočátku z Itálie a Řecka, později i ze Španělska a Portugalska a nakonec především z Jugoslávie a Turecka a rovněž u imigrace z východních oblastí střední Evropy a z východní Evropy. V evropském přistěhovalcům do Velké

Británie převažovali Irové, v mimoevropské imigraci pak obyvatelé z anglického Karibiku, Indové (z Indie a z východní Afriky), Pákistánci a obyvatelé Bangladéše.

Na časové ose můžeme sledovat přesun těžišť mezi výchozími prostory přistěhovalectví, ať již se nacházely přímo v Evropě, anebo ležely v mimoevropských oblastech. Nejdůležitějším výchozím prostorem v Evropě (odhlédneme-li od útěků z NDR do SRN do roku 1961) byla v padesátých a šedesátých letech 20. století Itálie, v šedesátých letech následovaná Španělskem a Portugalskem, Řeckem a Jugoslávií. Nejdůležitějšími mimoevropskými prostory byly v padesátých a šedesátých letech Alžírsko, Indie, Pákistán a karibská oblast, v sedmdesátých letech pak Turecko, Maroko a Tunisko. V osmdesátých letech zesílila migrace z Blízkého východu a ze severní Afriky, avšak rovněž ze subsaharské Afriky, směřující jak do západní části Evropy (Francie), tak i do její jižní části (Řecko, Itálie, Španělsko a Portugalsko).

Mezi různými skupinami přistěhovačů a formami imigrace existovala řada přesahů a plynulých přechodů. Po koloniálních a postkoloniálních spojnicích přicházeli do Evropy také pracovní síly, uprchlíci a azylanti. Z dočasných pracovníků získaných nábořem se často stávali de facto nebo de iure imigranti, kteří si pak k sobě zvali své rodiny. Po zrušení náboru, případně ukončení souhlasu s pracovní migrací ve střední, západní a severní Evropě na počátku a v polovině sedmdesátých let 20. století nabyla řetězová migrace z mimoevropských oblastí (např. z Turecka nebo z Alžírsko) někdy podobu azylové migrace, a to jednak proto, že situace ve výchozích zemích se dramaticky změnila, jednak proto, že do Evropy (vyjma případů slučování rodin) nevedly jiné přístupové cesty. Skupina uprchlíků a žadatelů o azyl zahrnovala nejen individuálně politicky pronásledované osoby ve smyslu stále se zužujících definic evropského azylového práva, ale také uprchlíky před válečnými konflikty či občanskými válkami nebo přistěhovače z oblastí ekonomických či ekologických krizí. Podobně jako v případě přistěhovalectví příslušníků dlouho potlačovaných nebo nově ohrožených menšin z východní Evropy, které během studené války umožňovaly mezistátní smlouvy a které

pak po pádu železné opony rychle narůstalo, překrývaly se i zde různé motivace a vlastní chápání identity migrantů, zvláště v případě přistěhovalců národnostně smíšených rodin. Ve všech uvedených případech existovala také neregulární, eventuálně ilegální imigrace a pobyty. Jejich rozsah, který lze ovšem pouze odhadovat, se výrazně zvyšoval v závislosti na rostoucím uzavírání se Evropy před imigrací.

Překrývání forem migrace, migračních motivů a identity migrantů není dokladem oprávněnosti případných pochyb o „správné“ identitě „skutečných“ uprchlíků, dočasných pracovníků nebo imigrantů. Pouze ukazuje, jak povrchní jsou běžné představy o spolehlivé rozlišitelnosti identity migrantů, nehledě již na problémy statistiky a techniky sběru dat. K nezamýšleným důsledkům zákonných úprav migrační politiky patří pro tyto účely utvářené charakteristiky migrantů, které jsou sice v souladu se zákony, avšak často jsou odtržené od reality života a vytvářejí tak tlaky na zařazení a přizpůsobení těchto osob. Organizace pečující o migranty a společenství lidí pocházejících ze stejných oblastí<sup>2</sup> přispívají svou činností k tomu, aby právní a sociální omezení vyplývající z příslušného zařazení, z vnější nebo vlastní charakteristiky, neztěžovala život osob, na něž se vztahují. To všechno je třeba brát v úvahu v následujícím přehledu velkých souhrnných skupin, jejichž nejmenším společným jmenovatelem není osobní identita, ale charakteristiky jejich právního statutu.

Souhrnný pohled na přistěhovalce probíhající uvnitř Evropy nebo směřující sem zvnějšku si pro období do konce studené války všimá tří nejdůležitějších velkých skupin: eurokoloniálního, koloniálního a postkoloniálního přistěhovalce (IV/1); pracovní migrace (IV/2,3) a pohybů uprchlíků a žadatelů o azyl (IV/4). Přistěhovalci příslušníků národnostních menšin z východní Evropy, označované také jako „etnické migrace“, které začalo na základě mezistátních dohod již během studené války, avšak ve větším měřítku se rozvinulo až po jejím ukončení, je podáno ve zpětném pohledu při líčení migračních dějů devadesátých let 20. století (V/2).

# I. DEKOLONIZACE, KOLONIÁLNÍ A POSTKOLONIÁLNÍ MIGRACE

Již od ukončení první světové války probíhala v celosvětovém měřítku diskuse o odstranění koloniálních poměrů. Německý emigrant M. J. Bonn, přednášející v Londýně, razil ve třicátých letech 20. století pro tento proces termín „dekolonizace“.<sup>3</sup> Skutečný konec evropské kolonizační éry však nastal až po druhé světové válce. Válka definitivně otřásla koloniálním panstvím a urychlila emancipační proces, čemuž navíc napomáhala vzájemná konkurence dvou protichůdných soustav v době studené války. Rozpad evropských koloniálních říší probíhal v celosvětovém měřítku, a to nejdříve v Asii, později i v Africe. Docházelo k němu buď klidnou cestou na základě dohod nebo v krvavých osvobozeneckých bojích. K důsledkům dekolonizace patřily z hlediska Evropy dvě velké imigrační vlny, z nichž první plynule přecházela v druhou. Nejprve se vraceli osadníci evropského původu s příslušníky koloniální správy a koloniálního vojska. S nimi nebo po nich přicházeli příslušníci koloniálních pomocných oddílů, případně příslušníci tzv. „pomocných národů“ a další skupiny neevropského původu, které až do konce stály ve službách koloniálních mocností a jakožto „kolaboranti“ musely počítat s diskriminací nebo pronásledováním.<sup>4</sup>

V letech 1940–1975 přišlo do Evropy z kolonií asi sedm milionů osob evropského původu, které zde budeme nazývat eurokoloniálními imigranty. O přistěhovalectví etnických menšin, případně „kolaborantů“ neevropského původu chybějí přesné údaje, navíc tu zčásti narážíme na silné promísení evropských a neevropských etnických skupin, například v nizozemské koloniální říši. Jisté je pouze to, že eurokoloniální imigranti měli výraznou početní převahu.<sup>5</sup> Mnozí z nich opustili Evropu teprve v první polovině 20. století, kdy bylo vystěhovalectví do kolonií zvláště silné. Jiné rodiny žily v koloniích již po celé generace, přičemž zdejší evropské obyvatelstvo obvykle zůstávalo spojeno s „mateřskou zemí“ neustálým migračním koloběhem. Nejsilnější podíly eurokoloniální imigrace připa-



daly v případě Velké Británie na Keňu, Indii a Malajsii, v případě Francie a Itálie to byla severní Afrika, v Belgii zase Kongo, v Nizozemsku pak Indonésie a v případě Portugalska se jednalo o Angolu a Mosambik.

Výchozí oblasti, směry a početnost eurokoloniální, koloniální a postkoloniální imigrace byly určovány konkrétními národními etapami rozkladu koloniálních impérií. Odhady týkající se reemigrace a imigrace z evropských koloniálních držav v důsledku dekolonizačního procesu kolísají mezi 5,5 a 8,5 milionu osob. Od konce čtyřicátých let 20. století tento proces nejprve výrazně zasáhl Velkou Británii, Belgii a Itálii. Do Velké Británie přišlo od roku 1953 do poloviny roku 1962 (Commonwealth Immigration Act) podle odhadů 391 000 migrantů z tzv. „nového“ Společenství (New Commonwealth), k čemuž bylo třeba každoročně připočíst asi 60 000 Irů. V Belgii stouply počty cizinců („stock of foreigners“) v letech 1947–1962 z 368 000 na 453 000 osob, z toho jen z Konga přišlo v roce 1960 asi 40 000 migrantů. Do Itálie se v letech 1940–1960 vrátilo z kolonií a jiných oblastí Afriky nejméně 550 000 migrantů, některé odhady však uvádějí až 850 000 osob. Do Nizozemska proudili imigranti z Indonésie a v letech 1951/52 z Moluk, v sedmdesátých letech pak především ze Surinamu a z bývalých Nizozemských Antil. K 1. lednu 1990 pocházelo z celkového počtu asi 15 milionů nizozemských obyvatel více než 800 000 z bývalých nizozemských koloniálních území. Po evianských dohodách (1962) mezi Francií a alžírskou Frontou národního osvobození (FLN) následovalo přesídlení více než jednoho milionu alžírských Francouzů („pieds noirs“, původně z velké části pocházejících z Itálie, Španělska a Malty), alžírských kolaborantů („harkis“) a „pofrancouzštělých“ alžírských Židů.<sup>6</sup>

V sedmdesátých letech 20. století, v době, kdy do Anglie, Francie a Nizozemska již směřovala následná postkoloniální (řetězová) migrace, se v Portugalsku teprve rozbíhala, zato však hned s plnou razancí, eurokoloniální imigrace z afrických kolonií zasažených osvobozenecnými boji. V průběhu osmnácti měsíců dorazilo v letech 1975/76 do Portugalska asi 800 000 „retornados“, především z boji postižených oblastí v Angole

a Mosambiku, ale také z Guineje-Bissau, z Kapverdských ostrovů či São Tomé a Príncipe. Hospodářsky zaostalá „mateřská země“, do níž po ukončení koloniálních válek současně proudily demobilizované vojenské oddíly, zaznamenala během velmi krátké doby desetiprocentní přírůstek obyvatelstva, který dále prohloubil stávající nezaměstnanost.<sup>7</sup>

V bývalých koloniálních oblastech docházelo někdy ještě dlouho po ukončení evropské nadvlády k postkoloniálním konfliktům, které se stávaly novými impulzy eurokoloniální emigrace, resp. reemigrace, především však podněcovaly běženecké migrační pohyby etnických menšin (V/4). Někdy byla příčinou snaha najít cizího „obětního beránka“ za špatné výsledky postkoloniální ekonomiky, jak tomu bylo třeba ještě v letech 1997/98 v Zimbabwe. Postkoloniální migraci, jejíž směry určovaly tradiční kontakty s bývalými koloniálními metropolemi, však nevyvolávaly jen konflikty či hospodářské a sociální krize ve výchozí zemi. Podporoval ji rovněž zájem bývalých „mateřských zemí“ o levné pracovní síly pro činnosti vyžadující nevyučené nebo pouze zaučené pracovníky, a to za mzdových a pracovních podmínek, které byly pro domácí obyvatelstvo neakceptovatelné. Prostřednictvím řetězové migrace a příchodu dalších rodinných příslušníků, využíváním mezi-kontinentálních migračních struktur a soustředěním osídlení podle etnokulturních a etnosociálních hledisek si imigrace z bývalých koloniálních území vytvářela svou vlastní dynamiku, která se pak sama udržovala v započatém pohybu. K mýtům charakterizujícím vznik postkoloniální řetězové migrace patří ve Velké Británii příjezd lodi *Empire Windrush* s 492 cestujícími na palubě z Kingstonu (Jamajka) do přístavu Tilbury. Tato událost vzbudila v roce 1948 velkou pozornost. Nejednalo se zdaleka o první přistěhovalce z karibské oblasti do Velké Británie, příjezd lodi byl však považován za symbolické ukotvení imigračního řetězu, který pak usnadňoval příchod dalších anglo-karibských přistěhovalců, až v roce 1971 jejich počet ve Velké Británii dosáhl 265 000 osob.<sup>8</sup>

Realizaci eurokoloniální imigrace a doprovodné nebo následné koloniální migrace umožňovala a usnadňovala státní příslušnost, jazyková a kulturní pojitka a rovněž programy

na podporu reemigrace a integrace, určené pro Evropany a koloniální imigranty, kteří se někdy těšili stejnému právnímu postavení. Právní záruky a reintegrační programy však nemohly zabránit odmítavým reakcím, které byly (někdy právě kvůli integračním příspěvkům) namířeny i proti eurokoloniálním navrátilcům – například na Korsice vůči Francouzům z Alžírsku. Zpravidla však integrace eurokoloniálních přistěhovalců, podporovaná státem a doprovázená většinou porozuměním a sympatiemi, probíhala bez větších společenských problémů.

Jiná byla situace u přistěhovalců pocházejících z koloniálních pomocných oddílů, eventuálně „pomocných národů“ a dalších koloniálních „kolaborantů“, kteří opouštěli zemi spolu s koloniální mocí nebo i po ní. V Evropě přežíval i po ukončení koloniální nadvlády v zámoří do určité míry despekt, rasistické myšlenkové stereotypy i otevřená diskriminace, tedy jevy typické pro koloniální formu vlády. Mnozí neevropští imigranti z kolonií, které získaly samostatnost, zůstávali v Evropě po ekonomické i sociální stránce dlouho v nevýhodném, diskriminačním postavení. Příkladem jsou Molučané v Nizozemsku, kdysi příslušníci nizozemských východoindických elitních oddílů, kteří na svou obtížnou situaci upozornili známým únosem vlaku v roce 1973. Podobně na tom byli například Indové, kteří byli za britské koloniální nadvlády usazováni ve východní Africe a nyní přicházeli do Anglie. Ve Francii platilo totéž o alžírských „harkis“ a obecně i pro Araby a příslušníky druhé severoafrické generace, označované pejorativně slangovým pojmem „beurs“. Po ukončení války, v níž bojovali za Francii, bylo v Alžírsku ponecháno asi 150 000 „harkis“. Byli pronásledováni jako „zrádci“ a „kolaboranti“ a část jich přišla o život. Ti, kterým se podařil útek do Francie, byli za nuzných podmínek ubytováni v „tranzitních táborech“, ve kterých žili zčásti ještě v devadesátých letech 20. století. Nakonec jim sice bylo přiznáno francouzské občanství, avšak ze 70 % zůstali nezaměstnaní.<sup>9</sup>

Postkoloniální imigrační tlak přiměl evropské koloniální mocnosti, zvláště Velkou Británii a Francii, aby se pustily do delikátního hledání přísnějších zákonných formulací, které by

účinněji zajistily – vzhledem ke koloniální minulosti jen těžko ospravedlnitelné – omezení imigrace neevropských přistěhovalců. Přitom se ve zvýšené míře objevovaly rysy eurorasismu<sup>10</sup>, který zdůrazňoval výjimečný obraz sebe sama v protikladu k rasisticky pokřivenému obrazu cizinců. Ve Velké Británii tak agitoval Enoch Powell, počínaje svým nechvalně známým projevem „Rivers of Blood“ z dubna 1968, proti údajně hrozícímu vytlačování domácího obyvatelstva množstvím barevných („černých“) imigrantů, proti ztrátě „národního charakteru“ a „kulturní identity“ („englishness“), čímž položil jeden ze základních kamenů rasistické konstrukce společenských a politických vztahů. V sedmdesátých letech 20. století vzbudila ohlas především „Nacionální fronta“ (působící rovněž pod vlivem „povelismu“) svým nepřátelským postojem vůči přistěhovalectví. Ve Francii, jejíž politické vedení ještě v roce 1962 mluvilo o nerozlučných poutech s Alžírskem, převládaly počátkem devadesátých let v diskusi o Severoafričanech pojmy jako „ghetto“ a „islám“. Jestliže v roce 1989 bylo lidem přijíždějícím do Francie ze severní Afriky vydáno zhruba 800 000 vstupních povolení, roku 1993 to bylo již jen asi 100 000. Imigranti mimoevropského původu přicházející z bývalých kolonií se stali předmětem rasistické agitace pravicově populistických, resp. pravicově extrémistických proudů a stran. Politické směry, které se k přistěhovalectví stavěly nepřátelsky, se zaměřovaly proti „Arabům“, „beurs“ a proti „blacks“, jejichž rodiče pocházeli z černé Afriky a z Antil. Obzvláště obyvatelé severní Afriky se stávali oblíbeným terčem útoků pravicově extrémistické „Nacionální fronty“ („Front National“) vedené J. M. Le Penem, kterému se v komunálních volbách 1983 podařil výrazný průlom z dosavadní okrajové pozice. Nacionální fronta kladla ve své agitaci zvláštní důraz na demagogické rozlišování mezi „integrovatelnými“ (katolickými) migranty ze zámořských teritorií Guadeloupe a Martinique, kteří měli plné státní občanství a volný přístup do mateřské země, a rozhořčeně odmítanými (muslimskými) migranty z Maghrebu. I tam, kde se zákonodárci snažili o zajištění stejných ekonomických a sociálních šancí, zůstávalo znevýhodňování a diskriminace stále markantní. Příkladem je Nizozemsko, kde navzdory přímo vzorovému právnímu zrov-

noprávnění a poskytování stejných šancí existovala počátkem devadesátých let u mladistvých osob surinamského původu zhruba čtyřicetiprocentní nezaměstnanost.<sup>11</sup>

Do jisté míry ještě obtížnější byla situace těch, kteří zůstali na území osvobozených bývalých kolonií, i když disponovali zárukami na přijetí nebo dokonce pasy dřívějších koloniálních mocností. Když mnozí z nich chtěli později uniknout diskriminaci nebo pronásledování odchodem do Evropy, setkali se s nečekanými překážkami ze strany bývalých „mateřských zemí“. Ty nyní čelily mimoevropské imigraci obrannými opatřeními, jejichž sled bývá v duchu konceptu, který načrtl F. Fanon a dále rozvinul R. Miles, označován jako „rasifikace“ („racialisation“) evropské migrační politiky.<sup>12</sup> Tato opatření se dotýkala například Indů z východní Afriky, kteří se v Anglii stali – navzdory svým britským pasům – koncem šedesátých a počátkem sedmdesátých let 20. století cílem rasistické anti-migrační kampaně, protože přicházeli, resp. chtěli přijít v době, kdy se hledaly obranné mechanismy proti postkoloniální řetězové migraci probíhající po zavedených migračních trasách. Po rasových nepokojích v londýnské čtvrti Notting Hill v roce 1958 či ve středoanglickém Nottinghamu a po následných celostátních diskusích o omezení přistěhovalectví se imigrace („immigration“) stala konfliktním politickým tématem, často s výrazným rasistickým zabarvením, ztotožňovaným s příchodem migrantů s tmavou pletí ze zemí Commonwealthu. Po roce 1960 vznikala zájmová sdružení a začíná organizace bojůvek, jako byly „Birmingham Immigration Control Association“ a „Southall Residents Association“ (1960), již zmíněná „Front National“ (1966), která se se svým programem proti přistěhovalectví zúčastnila v roce 1970 voleb, nebo také kampaň „Halt Immigration Now“ či „British Campaign to Stop Immigration“ (1972). Do stejného kontextu patřil rasistický volební program konzervativce Petera Griffithe ve volbách do Dolní sněmovny v roce 1964 a již zmíněný projev „Rivers of Blood“ Enocha Powella z roku 1968.<sup>13</sup>

Od roku 1960 platila v oficiální britské politice zásada, že stabilní etnické vztahy lze zaručit jen přísnou kontrolou přistěhovalectví. Po přijetí zákona o britském státním občanství

a přistěhovalectví („Commonwealth Immigrants Act“) v roce 1962 bylo zákonodárství již připraveno omezit „ne-bělošskou“ imigraci. Součástí těchto opatření bylo i pokračující omezování nároků občanů Commonwealthu na plné britské státní občanství. V roce 1968 byl ve velkém spěchu přijat druhý zákon o přistěhovalectví ze zemí Commonwealthu (Second Commonwealth Immigration Act), který měl od přistěhování do Velké Británie odradit britské občany indického původu z východní Afriky, kteří uprchli do Keni a nyní chtěli znovu utéct před dalším pronásledováním. Stejnému účelu sloužil imigrační zákon (Immigration Act) z roku 1971. V roce 1972 došlo k vyhánění asijských obyvatel z Ugandy, což zapříčinilo útěk asi 27 000 Asiátů do Velké Británie. Zde to ovšem vyvolalo další protiimigrační kampaně, zvláště po populistických vystoupeních Margaret Thatcherové z počátku roku 1978, v nichž ospravedlňovala obavy britského obyvatelstva, že bude „zaplaveno obyvatelstvem s odlišnou kulturou“ („swamped by people with a different culture“). Projevy využívající kulturní odlišnosti a rasistické argumenty udržovaly přistěhovaleckou otázku na politickém pořadu dne ještě v osmdesátých letech 20. století. V roce 1981 vyšel nový zákon, který omezoval možnosti jak získat britskou státní příslušnost, v roce 1988 pak další, zaměřený proti imigraci těch, kdo žádali o azyl. Tento „Immigration (Carrier's Liability) Act“ ukládal leteckým společnostem pokutu ve výši 1000 liber za každého cestujícího bez platných vstupních dokladů. Počátkem sedmdesátých let 20. století vstoupila Velká Británie do „temného věku neustálé kontroly“ („Dark Age of obsessive control“, P. Panayi) a koncem osmdesátých let tam panovala vyšší míra imigračních kontrol než v kterémkoliv dalším státě Evropských společenství. Nápisy „Blacks go home“ nebo „Send them back“ se na ulicích vyskytovaly stejně často jako brutální výtržnosti namířené proti imigrantům („Paki-bashing“).<sup>14</sup>

Z britské koloniální říše, která kdysi obepínala celou zeměkouli a v šedesátých letech 20. století ještě v rámci Commonwealthu sdružovala přes 900 milionů osob, zůstaly po vydání zákona „British Nationality Act“ (1981) zachovány britské pasy (a tím i neomezená možnost přistěhovat se do Velké Bri-

tanie) již jen obyvatelům dvou kolonií starého typu, a to Gibraltar a Falklandským ostrovům, které se vyznačovaly dvěma zvláštními a společnými rysy – bělošským obyvatelstvem a strategickým, resp. ekonomickým významem. Převážně neevropské obyvatelstvo zbývajících dvanácti britských závislých území („British Dependent Territories“) roztroušených po celém světě již nemělo po zavedení zákona z roku 1981 plnohodnotné britské pasy, neboť nová právní úprava rozlišovala tři třídy státní příslušnosti, jež sloužily především k zostření imigrační kontroly. Na rozdíl od „British citizens“ jakožto nositelů všech práv nebyli občané z „British Dependent Territories“ a „British Overseas Citizens“ nadále ušetřeni imigračních kontrol a podléhali stejným podmínkám, jaké platily pro ostatní občany Commonwealthu. Britská závislá území zatím neusilují o samostatnost, neboť všechna – s výjimkou Bermud – jsou odkázána na finanční subvence od své nepříliš vlídné „mateřské země“. Platí to pro všechny – karibskou Anguillou počínaje, přes Jižní Sandwichovy ostrovy až po 55 obyvatel tichomořských Pitcairnových ostrovů, kde dodnes žijí i potomci Christiana Fletchera, který v roce 1789 vedl vzpouru na lodi Bounty.

Ostrá antiimigrační politika vedoucí k omezování a nakonec i k přerušení postkoloniální řetězové migrace ukončila na sklonku 20. století dějiny eurokoloniálního stěhování. Jeho celková bilance se nesla, podobně jako u samotných koloniálních dějin, ve znamení jednostranných evropských zisků, pokud nepočítáme tragické osudy jednotlivých Evropanů, kteří v koloniích strádali nebo tu nacházeli smrt. Evropa dokonce těžila i z procesu dekolonizace (opět s výjimkou dílčích osudů vystěhovalců a navrátilců), když se eurokoloniální migrační proudy obrátily. Hospodářský růst v bývalých „mateřských zemích“, které až na Portugalsko prosperovaly, umožňoval začlenit eurokoloniální navrátilce na kvalifikovaná místa a současně vyvolával dodatečnou poptávku po dalších levných – nevyučených nebo pouze zaučených – pracovních silách. A tuto poptávku mohly dřívější koloniální mocnosti uspokojovat především prostřednictvím koloniální a postkoloniální migrace.<sup>15</sup>

## 2. PRACOVNÍ MIGRACE: „GASTARBEITŘI“ – IMIGRANTI – ILEGÁLNÍ PŘISTĚHOVALCI

*Přijímající země střední, západní a severní Evropy*

**M**ezinárodní pracovní migrace, směřující do průmyslově vyspělých států střední, západní a severní Evropy, charakterizovaly od padesátých let 20. století převážně vnitroeurospéské pohyby obyvatelstva. Počátkem sedmdesátých let dosáhly tyto země migračního salda téměř 15 milionů osob.<sup>16</sup> Nejdůležitější výchozí oblasti – nepočítáme-li situaci v Anglii (imigrace z Irska a Commonwealthu) a ve Švédsku (imigrace z Finska) – se nacházely v evropském Středomoří (Portugalsko, Španělsko, Itálie, Jugoslávie, Řecko) a v Turecku. K tomu ještě přistupovaly (kromě bývalých kolonií a migračních proudů směřujících z nich do „mateřských zemí“) v africkém Středomoří země Maghrebu (především Alžírsko), jejichž migrace směřovala zpočátku hlavně do Francie. Nejpočetnější skupiny migrantů přicházely nejdříve z Itálie, následované Španělskem, Řeckem a Portugalskem. Od konce šedesátých let 20. století se dostává více do popředí Jugoslávie a Turecko. Uvedené pořadí do značné míry korespondovalo s bilaterálními smlouvami o nábore pracovních sil. Tyto smlouvy působily zčásti jako iniciační faktor, zčásti pouze zaštiťovaly daný stav, přičemž je brzy, především ve Francii, později i v Německu, přetvářela realita mezinárodních migračních sítí, řetězových migrací a stěhování dalších rodinných příslušníků.

Pro migraci bylo určujícím faktorem především spádové napětí<sup>17</sup> mezi oblastmi, vyplývající z rozdílného stupně ekonomického rozvoje průmyslově vyspělých cílových oblastí na jedné straně a výchozích oblastí, charakterizovaných často ještě agrární předprůmyslovou fází, na straně druhé. Ve výchozích jihoevropských zemích pocházeli v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století účastníci pracovní migrace zpravidla z chudých venkovských, často hornatých oblastí s nedostatečnými zdroji obživy, ze severního Portugalska, západního Špa-



nělska, jižní Itálie a severního Řecka.<sup>18</sup> Hledali východisko ze strukturální nezaměstnanosti a nedostatku pracovních míst ve své vlasti nebo chtěli vyšším výdělkem během kratší doby zlepšit nebo rozšířit svou domovskou existenční základnu. Pracovní migrace ovšem často ještě zhoršovala ekonomickou situaci již tak silně zaostávajících regionů. V některých oblastech upadala celá hospodářská odvětví, například malozemědělská výroba v oblastech jihoitalské Kalábrie a Apulie, postižených vystěhovalectvím a pracovní migrací. Pracovní síly v nejlepším produktivním věku odcházely do severoitalských průmyslových středisek nebo do zahraničí a zbylí členové rodin nebyli schopni udržovat při životě málo výnosné drobné usedlosti, založené většinou ještě na extenzivním hospodaření. V cílových zemích byl hlavně zájem o levné nevyučené nebo zaučené pracovní síly, nebereme-li ovšem v úvahu případ Francie, kde měla spoluurčující roli rovněž kritéria populační politiky. Ve výchozích zemích se oproti tomu objevovaly snahy o kontrolovatelný export nekvalifikovaných nebo málo kvalifikovaných nezaměstnaných a o devizové vyrovnání převodem jejich mezd.<sup>19</sup> Vedle zájmů zaměstnavatelů a jejich svazů v cílových zemích a pracovníků „vysílajících zemí“, případně „států provádějících nábor“, hrály svou roli také politické zájmy ve vztahu k evropské integraci a státní podpora ekonomiky na obou stranách. Úprava vztahů při přesunu pracovních sil měla podpořit ekonomické srůstání Evropy.<sup>20</sup>

Na počátku pracovní migrace, která se brzy týkala milionů osob, stál tedy oboustranný zájem o import a export pracovních sil. Tento zájem trval po celou dobu dlouhého ekonomického růstu, krátce přerušeno pouze krizí let 1966/67, až do počátku sedmdesátých let a byl ze strany přijímajících zemí realizován různými formami migrační a integrační politiky. Omezení migrace pracovních sil počátkem sedmdesátých let 20. století vzešlo jednostranně od cílových zemí. Celosvětový „ropný šok“ z roku 1973 otrásl vírou v neomezený růst. Pro ty evropské země, které vykazovaly nejvyšší podíly imigrace, to byl signál k ukončení náboru a přerušování přistěhovalectví, tedy k opatřením, která byla většinou požadována, zvažována a zčásti praktikována již dříve. V ovzduší zpomaleného ekonomické-

ho růstu a více či méně stoupající nezaměstnanosti byla imigrační omezení během osmdesátých let 20. století většinou ponechána v platnosti nebo dokonce ještě zotřívána.

V centrech evropského průmyslového rozvoje vybudovaných na principech státu sociálního blahobytu plnili zahraniční pracovníci (v bývalých koloniálních státech také mimoevropští přistěhovalci) opět důležité funkce náhradních a doplňkových pracovních sil, případně sloužili při tlumení sociálních otřesů. Jejich situace byla velmi podobná situaci migrujících evropských pracovníků z období ekonomického boomu od poloviny devadesátých let 19. století až do počátku první světové války. A to navzdory rozsáhlým změnám rámcových podmínek, především s ohledem na ekonomické struktury, organizaci podniků, výrobní techniky a nově zaváděné komplexní soustavy moderních pracovních a sociálních předpisů, které v jednotlivých zemích do systému pracovní ochrany a výhod poskytovaných v rámci státní politiky sociálního zabezpečení nějakou formou zahrnovaly i zahraniční pracovníky.<sup>21</sup>

Na počátku evropské pracovní migrace v polovině padesátých let neexistoval v prosperujících cílových zemích z hlediska makroekonomie ještě žádný výrazný nedostatek pracovních sil. Do jisté míry tu dokonce ještě existovaly relativně vysoké počty nezaměstnaných. Ve Spolkové republice, která v roce 1955 uzavřela první dohodu o nábore pracovních sil s Itálií, se průměrná roční nezaměstnanost pohybovala dosud kolem 5,1 %. Pouze v letních měsících klesla na 2,7 %, tedy fakticky na úroveň plné zaměstnanosti, mimo sezónu však dosahovala téměř 7 % a v některých venkovských oblastech dokonce přesáhla 10 %. Přesto přišly první požadavky na najímání zahraničních pracovních sil právě od zemědělského svazu v Bádensku-Württembersku.<sup>22</sup> Zpočátku se nejednalo o absolutní nedostatek pracovních sil, ale o náhradní poptávku po rezervách na trhu práce.

Především šlo o nahrazení chybějících pracovníků u těch zaměstnání, jejichž mzdové a především pracovní podmínky již nebyly pro domácí pracovníky atraktivní, pořád však přitahovaly pracovní migranty ze zahraničí díky porovnání s podmínkami v zemi jejich původu a především s ohledem na

jejich převažující zájem o co nejvyšší výdělky, které by mohli zasílat domů. Pracovní podmínky, důležité z hlediska trvalého zaměstnání, byly v tomto případě zanedbatelné.

Na jedné straně převažovala zaměstnání s nižším výdělkem, který šlo ovšem navýšit při práci přes čas nebo při úkolové práci, a to především v oborech, v nichž by kapitálově náročná modernizace vynucená nedostatkem pracovních sil vedla k „očistné krizi“ znamenající likvidaci mnoha kapitálově slabých marginálních podniků, nebo v odvětvích, která neumožňovala modernizaci spojenou s úsporou pracovních sil a nasazením strojů, anebo ji umožňovala jen v omezeném měřítku. Až do všeobecného „odumírání textilní výroby“ v Evropě šedesátých a počátkem sedmdesátých let 20. století to například platilo pro nekvalifikované a méně kvalifikované činnosti v textilních závodech, lavírujících na hranici rentability, ale také při zpracování ryb a masa. Obdobná situace přetrvávala v sektoru stavebnictví a úklidových služeb, v pohostinství a v menším rozsahu ještě i u sezónních zemědělských prací, které nebylo možné zvládnout pomocí strojů, například při sklizni vinných hroznů a chřestu. V těchto oborech – ne však v celé ekonomice – mohlo zaměstnávání cizinců vést ke zpomalení mzdového růstu. Stlačování mezd v určitých odvětvích nebo u určitých skupin pracovníků postihovalo i domácí pracovní síly v daném oboru a pro nacionalistické proudy se mohlo stát zámkou k agitaci proti „vytlačování“ domácích pracovních sil zahraničními dělníky.

Na druhé straně se zahraniční pracovníci koncentrovali v zaměstnáních, kde se odměňování sice řídilo tarifními předpisy, ale jednalo se o zvlášť namáhavou, nebezpečnou nebo zdraví ohrožující práci, například při práci s azbestem nebo při práci, která byla sice moderně organizovaná, ale psychicky náročná, třeba na montážních linkách. Zahraniční pracovníci trpěli těmito pracovními podmínkami stejně jako domácí zaměstnanci a odcházeli po delší době často se stejnými nemocemi z povolání. Vzbuzovalo to jen nepatrnou pozornost, neboť četné oběti takového „opotrebení“ se s poškozeným zdravím vracely zase domů. Přesto se v mnoha cílových zemích znovu šířily legendy, jež byly obdobou názorů na „ochotné

a laciné“ zahraniční pracovníky v Německu před první světovou válkou a které jejich zaměstnávání ospravedlňovaly tvrzením, že cizinci jsou prý těmto pracovním podmínkám lépe „přizpůsobeni“ a navíc prý celkově „více snesou“ než „změkčile“ domácí pracovní síly.

Když evropská pracovní migrace přerostla v šedesátých letech 20. století v masový pohyb obyvatelstva, začala se ve většině cílových zemí vedle všeobecného zkracování pracovní doby v různých podobách projevovat také vzestupná sociální mobilita domácích pracovních sil, spojená s rostoucí profesní kvalifikací, často podporovanou zaměstnavatelem. Oba trendy výrazně usnadňovalo právě zaměstnávání cizinců. Zatímco v letech 1960–1972 počet výdělečně činných osob ve Spolkové republice klesl v případě domácích zaměstnanců o 2,3 miliónu, vzrostl podíl zahraničních pracovníků na celkovém počtu zaměstnaných z 1,3 % v roce 1960 na svou nejvyšší hodnotu 11,9 % v roce 1973. Příliv dvou milionů zahraničních pracovních sil však v šedesátých letech způsobil vzrůst celkového počtu výdělečně činných osob z 26,3 milionu pouze na 26,7 milionu. Převážně tedy zaplňoval mezery tam, kde scházeli pracovníci, a celkově vedl jen k nepatrnému zvýšení počtu výdělečně činných osob. Cizí pracovníci zpravidla neměli možnost profesního a sociálního vzestupu, přesto se na něm nepřímě podíleli, a to tím, že pro domácí pracovní síly vytvářeli „podložní“ vrstvu v novém uspořádání rozděleného pracovního trhu, jehož spodní patro se výrazně internacionalizovalo. Postup vzhůru, daný v řadě oborů profesním a sociálním růstem, posílil nedostatek pracovních sil v jiných oblastech. Ten bylo obvykle možné bez problémů vyrovnat s pomocí zahraničních pracovních sil, takže sociální vzestup domácích pracovníků byl za přispění spodní vrstvy cizinců z provozního i národohospodářského hlediska snazší.<sup>23</sup>

K takové zástupné funkci přistupuje v podmínkách silného ekonomického růstu a všeobecně se zvyšujícího nedostatku pracovních sil funkce další, totiž rozšiřování zahraniční rezervní armády ve stěžejních oblastech výroby, především v báňském průmyslu a v těžkém průmyslu. To, že zaměstnávání cizinců působí současně jako vyrovnávací prvek konjunktury, se poprvé

ukázalo během hospodářské krize 1966/67, kdy v oblastech výrazně citlivých na konjunkturální výkyvy podíl zahraničních pracovních sil náhle silně poklesl (v Německu asi o 30 %). Mnozí cizinci spolu s návratem domů vyváželi i svou nezaměstnanost a výchozí migrační oblasti tak byly vtaženy do funkce nárazníkové zóny konjunktury ve prospěch cílových zemí. Narušení růstu světové ekonomiky se však projevilo i ve výchozích zemích migrace a jejich hospodářství bylo nyní navíc zatíženo reimportem nezaměstnaných, nehledě již na problémy s jejich opětovným začleněním do domácí společnosti.<sup>24</sup>

Na rozdíl od převážně trvalého přistěhovalectví z bývalých kolonií přicházeli zahraniční pracovníci, získaní na základě bilaterálních dohod, nejprve většinou jen na určitou dobu nebo s otevřeným časovým horizontem. Přesto se od konce šedesátých let 20. století při doposud vysokém stupni fluktuaace již rýsují změny typické pro přechod od migračního koloběhu k řetězové migraci. Vyplývá to z rostoucího počtu trvalých pobytů a především pak z přesunu životní základny do cílové oblasti migrace, což bylo spjato s přistěhováním dalších rodinných příslušníků, které se od poloviny sedmdesátých let výrazně urychluje. Jako zesilující faktor tu přitom působily nezamýšlené důsledky imigračních omezení z počátku sedmdesátých let 20. století.

„Ropný šok“ v roce 1973 byl spíše posledním impulzem než prvotní příčinou k zastavení nábory a imigrace, které již v předstihu vyhlásily Švýcarsko (1970) a Švédsko (1972), následovány Německem (1973), Francií a státy Beneluxu (1974). Důvodem bylo nejen poznání omezenosti přírodních zdrojů, strach z ukončení hospodářského růstu a všeobecná perspektiva hrozící krize, ale také obavy ze změny dočasných pracovních pobytů na pobyty trvalé a z možného přechodu k faktické imigraci se sociálními problémy, které by z ní vyplývaly. K tomu se přidávaly rostoucí obranné postoje vůči cizincům, posilované xenofobními polemikami, jež využívaly kulturních odlišností a zaměřovaly se proti určitým skupinám imigrantů, ve Francii především proti Severoafričanům, ve Spolkové republice vůči Turkům, přičemž obě tyto skupiny populace patřily k muslimům. Přijímající země se pokoušely narušit řetězovou migra-

ci využívající již ustálených migračních sítí a tras přijímáním omezení, která byla namířena rovněž proti imigraci z bývalých kolonií. Přestože jednotlivé státy postupovaly v migrační a integrační politice oddělenými cestami, v množství restriktivních opatření proti přistěhovalectví se poprvé projevil obranný konsensus, který zahájil historickou cestu, jež po ukončení studené války vedla k vytvoření „pevnosti Evropa“.

Fakt, že ukončení nábora a zastavení imigrace na počátku sedmdesátých let 20. století mělo jen krátkodobou účinnost a v delší perspektivě se zčásti dokonce obrátilo proti původním záměrům, má různé příčiny. Zahraniční pracovní síly byly náhle postaveny před alternativu „zůstat nebo jít“, neboť odchod z pracovního poměru a delší návrat domů se mohl snadno stát odchodem navždy. To by ovšem v mnoha případech představovalo ztrátu kvalifikace, protože nová kvalifikace, získaná v hostitelské zemi, byla v zemi původu použitelná jen s obtížemi nebo vůbec ne. Navíc by návrat znamenal zřícení se dosažené výrazně lepší životní úrovně. Mnozí se rozhodli pro setrvání. To přineslo pokles mezinárodní fluktuace pracovních sil, zvýšení podílu osob s trvalým pobytem a přesun životní základny do cílové země provázený příchodem dalších členů rodiny. Slučování rodin bylo zajištěno evropským ustanovením na ochranu rodiny (čl. 19, odst. 6 Evropské sociální charty), které zůstávalo v platnosti, přestože některé státy usilovaly o jeho omezení, zejména u dětí a dalších rodinných příslušníků, kteří se narodili a vyrostli v zahraničí.<sup>25</sup>

Zvláštní sociální dávky, například dětské přídatky ve Spolkové republice, posilovaly dodatečné přistěhování dětí a mladistvých v rámci slučování rodin. Důsledkem bylo, že v letech 1973–1975 šlo ve Spolkové republice více než 31 % všech nově příchozích na vrub slučování rodin,<sup>26</sup> které se stalo také v jiných státech jedním z nejsilnějších proudů imigrace a někdy – jako v USA – dokonce jejím hlavním zdrojem. Ve Velké Británii se v návaznosti na zákony z let 1962 a 1968 („Commonwealth Immigrants Act“) projevovala snaha omezit příliv občanů Commonwealthu restrikcí pracovních povolení. Při slučování rodin byla ovšem tato nařízení neúčinná. Od července 1962 do prosince 1968 tak přicestovalo do Velké Británie sice jen 77 966

„male workers“, zato však 257 220 závislých členů rodiny („dependants“) a v letech 1969–1977 připadlo 58 875 pracovníků na 259 646 rodinných příslušníků.<sup>27</sup>

V případě států Evropských společenství k tomu ještě přistupoval fakt, že přesuny pracovních sil měly – jak jsme již zmínili – od počátku souvislost s evropskou integrací. K jejím cílovým perspektivám patřilo nejen odstranění celních překrad, ale také volný pohyb pracovních sil, který by z hlediska členských států z velké části neutralizoval zákazy nábora zahraničních pracovníků – v případě Itálie jakožto zakládajícího člana EHS od samého počátku, v případě Řecka od roku 1981, v případě Španělska a Portugalska od roku 1986. Ve Spolkové republice sice počty cizinců po roce 1973 krátkodobě poklesly (3,97 milionu), avšak v roce 1978 (3,98 milionu) opět překročily úroveň dosaženou v roce zákazu nábora cizinců a dále se zvyšovaly. Za dysfunkčností imigračních omezení se skrýval onen „liberální paradox“ (J. Hollifield), který liberálním právním státům neumožní zcela ukončit jednou započaté migrační procesy, aniž by porušily základní humanitární závazky nebo principy lidských práv.<sup>28</sup>

Nejsilněji postihla omezující přistěhovalecká opatření tureckou imigraci, která se v masovém měřítku rozvinula nejpozději a zákazem nábora cizinců byla přerušena ve fázi prudké expanze. Další růst tureckých populací v evropských cílových zemích vycházel převážně z přirozeného populačního přírůstku, z pokračujícího slučování rodin a v nepatrné míře i z příchodu azylantů (především Kurdů). Prakticky ve všech přijímajících zemích střední, západní a severní Evropy sledujeme v cizinecké populaci od konce sedmdesátých do závěru osmdesátých let 20. století výrazný posun v poměru zastoupení Evropanů a příslušníků neevropských populací, a to ve prospěch druhé z těchto skupin, což do jisté míry ovlivňovala též naturalizace (zejména ve Francii). Zatímco v letech 1978–1989 počty Portugalců, Španělů, Italů, Řeků a Jugoslávců klesaly (s výjimkou Švýcarska, kde počty Portugalců a Jugoslávců rostly), narůstalo množství Turků a obyvatel ze severní Afriky, v některých zemích dokonce až na dvojnásobek (Maročané v Nizozemsku, Turci ve Francii).<sup>29</sup>

Spolu s tím, jak se pracovní pobyty postupně měnily v trvalé přistěhovalectví, procházely změnami také demografické struktury imigrantských populací a měnilo se i jejich postavení na trhu práce. Omezení nábora cizinců, resp. imigrace tento vývoj urychlilo. Přistěhováním dalších rodinných příslušníků, včetně těch, kteří nebyli výdělečně činní, poklesla vysoká míra zaměstnanosti, obvyklá při časově omezené pracovní migraci. Namísto vývozu nezaměstnanosti formou návratu migrantů do zemí jejich původu se nyní v krizových obdobích uplatňuje v přijímajících zemích interní tlumicí funkce imigrantských populací, a to v podobě jejich vysoce nadprůměrné nezaměstnanosti. Tato jejich náhradní funkce rezervní zálohy přetrvávala většinou i později a úloha příslušné spodní vrstvy se přitom přesouvala na nově přicházející skupiny. Docházelo tak k jakémusi „předávání směny ve spodních patrech“.<sup>30</sup> Dlouhodobě lze sice v mnoha případech sledovat omezený profesní a sociální vzestup z úrovně nevyučených či zaučených pracovních sil až k jejich plné kvalifikaci a u jednotlivých skupin dokonce i silnější vzestupnou mobilitu v oblasti samostatné výdělečné činnosti, zvláště v rámci tzv. *ethnic business*. Většinou však zřetelně přetrvává jejich etnosociálně vymezené nižší postavení.<sup>31</sup>

Ve Spolkové republice zabránil státní systém sociálních pojistek, na němž participovali i cizinci s pevným pobytovým statutem, strukturální marginalizaci cizinecké menšiny vzešlé z „populace gastarbeiterů“ a jejím sestupu na úroveň etnosociálního subproletariátu<sup>32</sup>, neodstranil však nerovnost profesních a sociálních šancí, projevující se výrazně nadproporcionální nezaměstnaností této menšiny a jejím nápadně nízkým zastoupením ve školním a pracovním vzdělávání i odborné přípravě (při existenci výrazných rozdílů mezi jednotlivými skupinami). Ve sjednoceném Německu, v němž nezaměstnanost mladých lidí během devadesátých let 20. století výrazně vzrostla, neměl v roce 1999 ukončenou kvalifikaci (a tím ani rozhodující předpoklad pro uplatnění na trhu práce) každý osmý mladistvý (včetně imigrantů z řad německých menšin v zahraničí), mezi cizinci to však byl každý třetí.<sup>33</sup>



Na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let 20. století se všechny přijímající země střední, západní a severní Evropy staly po kvantitativní stránce imigrantskými zeměmi v tom smyslu, že trvalá imigrace převyšovala vystěhovalectví. Výjimkou zůstaly britské ostrovy, kde Irská republika představovala i nadále oblast vystěhovalectví a odchodů za prací s celkově negativní migrační bilancí a kde ve Velké Británii (Severní Irsko) rovněž přetrvávala emigrace do zámoří a do let 1985–1989 i negativní migrační bilance. Ve zbytku [západní] Evropy se negativní migrační bilance vzhledem k vysokému vystěhovalectví a nízké imigraci projevila již jen v Belgii v letech 1980–1989. Ve všech případech přispěly příchozí populace k vyrovnání klesajícího růstu obyvatelstva přijímajících zemí.<sup>34</sup> Různé formy integrační politiky zemí střední, západní a severní Evropy ukazují na vybraných příkladech následující kapitola (VI/3).

*Jihoevropské „vysílající země“  
a jejich přeměna v země přijímající*

Při líčení dějů vnitroeuropejské pracovní migrace ve směru jih-sever se závěrem podíváme na výchozí oblasti pracovní migrace v evropském Středomoří, které se v osmdesátých letech 20. století rovněž proměňují z výchozího v cílový prostor.<sup>35</sup> Společným dlouhodobým trendem migračního vývoje v evropském Středomoří byla od konce 19. století proměna z výchozí oblasti evropského vystěhovalectví a pracovní migrace do zámoří přes širší zapojení do migračních pohybů evropského obyvatelstva z jihu na sever až k přijímání mezikontinentálních migrací, směřujících rovněž z jihu na sever. Vnitroeuropejská migrace ve směru jih-sever, vycházející z tradičních zdrojových oblastí „gastarbeiterrů“, byla od poloviny sedmdesátých let 20. století charakterizována – na rozdíl od historicky mladší pracovní migrace z Turecka – nižším objemem následné migrace rodinných příslušníků a vyšším podílem reemigrace do výchozích oblastí (což se nejvýrazněji projevilo u Řeků). Hospodářské zaostávání za severní Evropou se snižovalo a současně se zvyšoval náskok vůči výchozím prostorům „třetího světa“, odkud směřovaly již od poloviny sedmdesátých let 20. století pracovní síly do severního Středomoří, a to především z afrických oblastí, které byly s Evropou

tradičně spjaty mnoha vazbami a současně vykazovaly relativně vysoké populační přírůstky. Celkový počet obyvatelstva tam v letech 1950–1990 vzrostl z 69,5 na 189 milionů. Do roku 1980 činil populační růst v průměru 2,6 % oproti 0,7 % na severním pobřeží Středozemního moře, přičemž do roku 1990 se též poměr změnil na 2,6 % k 0,4 %. Docházelo tu tak ke konfrontaci stárnoucí a mládnoucí populace: Počátkem devadesátých let 20. století činil v severní Africe podíl osob nad 64 let asi 4 %, zatímco v zemích ES asi 14 %. Podíl mladších než patnáctiletých byl v severní Africe naopak asi 50 %, avšak v ES jen asi 18 %.<sup>36</sup>

Vedle demografického a ekonomického napětí ovlivňovaly migraci i další faktory. Evropský sever zůstával do značné míry uzavřen vzhledem k náborovým a imigračním omezením z první poloviny sedmdesátých let a v důsledku stále přísnějších a účinnějších kontrol zavedených v osmdesátých letech a zaměřených proti nežádoucí imigraci především ze zemí „třetího světa“. Kromě případů slučování rodin, určitých výjimek, anebo žádoucí či smluvně vyjednané imigrace se přístup do Evropy otevíral pouze prostřednictvím žádostí o azyl, jejichž počet od konce sedmdesátých let 20. století silně vzrostl (IV/4). Často se jich využívalo jako náhrady za chybějící možnosti regulární imigrace, a proto byly z evropské strany o to přísněji posuzovány.

Téměř opačná byla imigrační situace na evropském jihu, kde až do počátku osmdesátých let 20. století hrál politický azyl jako možnost přijetí jen nevýznamnou roli, zatímco vstup do země a nezákonné zaměstnávání ve stínové ekonomice probíhaly relativně bezproblémově. V těchto zemích sice byly k dispozici administrativní zkušenosti s vystěhovalectvím a pracovní migrací do zahraničí, avšak téměř žádné s povoláním práce zahraničních pracovních sil nebo dokonce s přistěhovalectvím. V rámci evropského Středomoří se mezikontinentální migrace z jihu na sever projevila nejdříve a nejsilněji v případě Itálie. Imigrační kontroly – vzhledem k tomu, že mezi cizinci naprosto převažovali turisté – se zpočátku prováděly záměrně liberálně, nebyrokraticky a dlouhou dobu se obešly bez vízové povinnosti.

V evropském Středomoří existoval ostatně tradičně silný neformální sektor se širokou nabídkou nekvalifikovaných čin-

ností, především v zemědělství, ve službách (např. v restauracích), u prodejních stánků, ve stavebnictví nebo při lovu a zpracování ryb. Vzhledem ke špatným mzdovým a pracovním podmínkám bylo obtížné získat pro tyto práce domácí pracovníky. Ti, kteří hledali zaměstnání nebo vyšší výdělek za snesitelnějších podmínek, odcházeli za prací raději do zemí střední, západní či severní Evropy a po návratu jejich zájem o zmíněná pracovní místa ještě poklesl. Vystala tu tedy potřeba rezervních pracovních sil, kterou v rostoucí míře pokrývali zahraniční pracovníci z oblastí, kde se nabízely nesrovnatelně horší zdroje obživy. Mezi pracemi, které vykonávali cizinci, byly i takové, které domácí obyvatelé, kteří se vydávali za prací do severněji položených zemí, jinde sami přebírali, ovšem za vyšší mzdu. Platilo to například o práci v pohostinství, při komunálním úklidu nebo ve stavebnictví. Kromě toho obecně panovala zvýšená potřeba pracovních sil v ekonomicky se rozvíjejících oblastech, např. v severní Itálii. Migrace domácích pracovních sil a jejich profesní a sociální vzestup (příp. obojí současně) vyvolávaly v příslušných oblastech potřebu náhrady v řadě méně atraktivních oborů.

K tomu přistupuje skutečnost, že ve výchozích oblastech pracovní migrace směřující z jihu na sever Evropy sice celkově panoval nadbytek pracovních sil, avšak, jak jsme ukázali, nikoliv ve všech oborech. Pro vyrovnání nedostatku pracovních sil v některých dílčích segmentech pracovního trhu proto byly – podobně jako před první světovou válkou ve vystěhovalecké oblasti rakousko-uherské Haliče – opět přibírány pracovní síly z hospodářsky zaostalejších oblastí s vysokým populačním růstem. Kromě vysokého podílu nezákonně zaměstnávaných osob z toho pro zahraniční pracovní síly vyplývaly další souvislosti dobře známé z dějin pracovních migrací a velmi podobné rané fázi získávání pracovních sil v severněji položených státech Evropy, totiž jejich využívání jako náhradní a doplňkové pracovní síly či jako „vyrovnávacího prvku“ konjunkturálních výkyvů.

Vzhledem k tomu, že do dalších států západní Evropy neměli pracovníci ze zemí mimo ES, resp. EU prakticky žádný přístup, zatímco v jižní Evropě byly relativně propustné hrani-

ce a rozsáhlá pracovní nabídka, dostupná často i neregulárními cestami, zvýšil se výrazně objem přistěhovalectví z „třetího světa“ do evropského Středomoří, přičemž současně narůstaly migrační vzdálenosti. Neoficiální zaměstnávání cizinců bez pobytového nebo pracovního povolení nemělo – navzdory obvyklému označení „ilegální imigrace“ – až do konce osmdesátých let 20. století zpravidla charakter nezákonného, tajného přechodu hranic. Jednalo se převážně o legální vstupy „turistů“, kteří překročili dobu povoleného pobytu (v Itálii většinou tříměsíčního) a nastoupili do neoficiálního pracovního poměru, který se tyto jihoevropské přijímající země, podobně jako Francie, snažily většinou legalizovat nabídkou amnestie nebo přeměnou v regulární zaměstnání. Změna nastala poté, kdy ostatní státy EU začaly během příprav na zrušení hraničních kontrol v rámci společného trhu vyvíjet politický a nakonec i veřejný nátlak v obavách z dalšího stěhování nelegálních „overstayers“ a ilegálních imigrantů dále na sever. Současně začaly i vnitropolitické protesty proti této formě imigrace a zaměstnávání načerno. Za této situace zavedla například Itálie v roce 1990 vízovou povinnost pro řadu zemí, z nichž nelegální pracovníci a žadatelé o azyl přicházeli nejčastěji. Mezi jinými se to týkalo států Maghrebu, Gambie a Senegalu, ale také Turecka. Teprve po vyhlášení těchto opatření se i na jihu rozvinula „ilegální imigrace“ v užším smyslu slova, především po vodě.

Nelegální zaměstnávání a etnická stratifikace byly vzájemně propojené procesy. V sektorech neformální pracovní nabídky v evropském Středomoří byly důsledkem jejich provázanosti jasně vymezené oblasti, kde se koncentrovaly etnické menšiny, a to na nejspodnějších příčkách sociálního žebříčku. Nelegálně zaměstnávání pracovníci totiž bývají v mnohem větší míře odkázáni na migrační struktury, které jsou zpravidla uspořádané podle zemí původu a samy opět přispívají k „etnizaci“ nezákonného zaměstnávání. Platí to především tehdy, jsou-li tato společenstva podle zemí původu ve vysokém stupni organizována, jako například v Itálii v případě žen pocházejících z Filipín nebo z východní Evropy, které pracují především jako pomocnice v domácnosti, či

v hotelových a úklidových službách, anebo v případě Tunisánů zaměstnávaných hlavně v rybářských podnicích na Sardinii. Totéž existuje ale i v severní Evropě, například v případě Turků v upadajícím amsterdamském textilním a oděvním průmyslu nebo v případě etnických skupin přístavních dělníků v Rotterdamu.<sup>37</sup>

V procesu neregulárního zaměstnávání cizinců v *Itálii*, které se v osmdesátých letech 20. století týkalo podle odhadů půl milionu až milionu osob, byli nejsilněji zastoupeni imigranti ze států Maghrebu (především z Maroka a Tuniska). K nim se přidávaly skupiny z bývalých italských kolonií v Africe (Somálsko, Eritrea) či z dalších afrických států a kromě toho i z řady jiných oblastí světa – od Latinské Ameriky (především z Brazílie) až po Asii, přičemž afričtí migranti nacházeli zaměstnání hlavně v jižní Itálii. Ustanovení zákona o zahraničních pracovních silách z roku 1982, které hrozilo vysokými tresty za pašování ilegálních imigrantů a za vykořisťování jejich pracovní síly, se v realitě nelegálního zaměstnávání cizinců v italské stínové ekonomice míjela účinkem. První legalizační program z let 1986–1988 vedl k přihlášení asi 119 000 osob, a měl tudíž jen omezený úspěch. Druhý program, zahájený v únoru 1990 a považovaný za velmi úspěšný, přinesl do června 1990 asi 217 000 přihlášených. Je si ovšem nutné uvědomit, že legalizace, která je možná pouze ve shodě se zaměstnavatelem, zpravidla nepodchytí právě ty pracovní poměry, které jsou nejproblematičtější.

K 31. prosinci 1992 bylo v Itálii napočítáno 778 458 cizinců pocházejících ze zemí mimo oblast EU, kteří měli regulární povolení k pobytu (mezi nimi 7450 s právem azylu). Většinu z nich tvořily osoby zaměstnané (311 003) nebo registrované u zprostředkovatelen práce (145 762) a jejich 102 876 rodinných příslušníků. Největší národnostní skupinou tu byli Maročané (95 791) a Tunisané (50 405), následovali Filipínci (44 155), obyvatelé bývalé Jugoslávie (39 020) a Albánie (28 628). Z Afriky celkem (Maroko, Tunisko, Egypt, Ghana, Senegal, Somálsko) pocházelo 226 472 osob, tj. 29,1 % cizinců ze zemí mimo oblast ES s řádným povolením k pobytu. Podle odhadů „Istituto Italiano di Statistica“ činil podíl „ilegálních

imigrantů“ v roce 1989 asi 30–35 % všech cizinců ze zemí mimo oblast ES, přičemž skutečný podíl v jednotlivých ročních obdobích a geografických oblastech je třeba považovat za mnohem vyšší, například na jihu země či v době sezónních zemědělských prací, na něž se v Itálii nevztahují žádné předpisy.

Na rozdíl od průmyslově vyspělých evropských států, které ležely severněji a kde žily vysoké počty cizinců, resp. silné přistěhovalecké populace, nenacházeli zahraniční pracovníci v Itálii (hlavně jejich nelegální část) zaměstnání obvykle ve vyspělých severních oblastech země, ale daleko větší měrou v méně industrializovaných, hospodářsky zaostalých oblastech na jihu Itálie, postiženém vysokou nezaměstnaností. Tato skutečnost komplikovala, ne-li přímo blokovala řadu rozvojových a modernizačních plánů určených pro italský jih a podpořila jen další rozvoj stínové ekonomiky, která dokonce začala pohlcovat oblasti legální hospodářské činnosti a obecně posilovala protiimigrační hnutí. Italské veřejné mínění se v zemi, která kdysi sama „vysílala“ své pracovní síly, stavělo koncem osmdesátých let 20. století stále více proti imigraci. V průzkumech se proti „dalšímu přistěhovalectví“ vyslovilo v roce 1987 50 %, v roce 1991 již téměř 75 % dotázaných, přičemž 61 % z nich bylo přesvědčeno, že imigrace beztak přináší výhradně nebo především nevhody.<sup>38</sup>

Počátkem osmdesátých let se také Španělsko změnilo na imigrační zemi a obrácenému směru migračních toků přizpůsobilo i své zákony a instituce. Při vstupu do ES byl v roce 1985 (zčásti pod tlakem Evropských společenství) přijat zákon o cizincích („Ley de Extranjeria“). Po uzavření „Dirección General de Migraciones“, úřadu příslušného pro záležitosti španělských pracovníků odcházejících do zahraničí, se udělováním pracovních povolení pro migranty ze „třetího světa“ nebo legalizací jejich pobytu převážně zabýval „Instituto Español de Emigración“, a to navzdory svému názvu, připomínajícímu ještě vystěhovaleckou éru. Od roku 1991 kontroluje Španělsko, mimo jiné i pod tlakem vnitřních proticizineckých a rasistických proudů, příchody zhruba jednoho milionu severoafrických sezónních pracovníků prostřednictvím vízové povinnosti. Španělsko se rovněž snažilo snížit počet „ilegál-

ních“ pracovníků pomocí legalizačních programů. Počet legálních pracovníků se tím zvýšil ze 198 000 v roce 1981 na 361 000 v roce 1991 (poslední nabídka takové legalizace proběhla v roce 1999). Nelegálně pracující cizí občané, kterých v osmdesátých letech 20. století bylo podle odhadů asi čtvrt milionu, přicházeli v největším počtu z Maroka a z Latinské Ameriky (Peru, Argentina), přičemž nejvíce vzrostlo množství Maročanů. Na nelegálním zaměstnávání cizinců je závislá především velmi flexibilní stínová ekonomika průmyslových center Barcelony a Madridu. Obdobná situace ale panuje i v zemědělství, stavebnictví a v neposlední řadě i v domácích službách. Pomocnice v domácnosti přicházely koncem osmdesátých a počátkem devadesátých let 20. století z Filipín, z Dominikánské republiky, z Peru, ale také z Portugalska a dokonce i z Polska.<sup>39</sup>

V *Portugalsku* se počátkem devadesátých let 20. století většína řádně zaměstnaných cizinců stejně jako velká část nelegálních pracovníků (podle úředních odhadů až 150 000 osob) na rozdíl od předchozího příkladu nerekrutovala z afrického Středomoří, ale z bývalých kolonií, kde byla portugalština úředním jazykem (země PALOP), tedy z Guineje-Bissau, Angoly, Mosambiku, São Tomé a Príncipe a z Kapverdských ostrovů. Legalizační program z let 1992/93 tu ovšem podchytil pouze 55 000 osob.

Výrazně odlišná situace v oblasti stěhování obyvatelstva a migrační politiky se vytvořila v *Řecku*, které po silné reemigrační vlně prošlo změnou z vystěhovalecké země v zemi imigrační až jako poslední. Do roku 1973 pracoval v zahraničí asi milion Řeků. Od počátku sedmdesátých let 20. století se polovina z nich vrátila domů. V letech 1967–1977 pocházelo 68 % z 240 500 reemigrantů ze západní Evropy, z toho opět více než polovina (57 %) ze západního Německa. V letech 1978–1981 se ze Spolkové republiky vrátilo asi 9000 z celkového počtu 25 300 Řeků registrovaných ve Spolkové republice mezi žadatelé o práci. Od roku 1981 již přesáhly odchody z Německa objem nově přicházejících rodinných příslušníků. Na druhé straně žilo v Řecku počátkem devadesátých let 20. století asi 603 000 imigrantů ze zahraničí, z toho asi 340 000 s řádným

povolením, dále podle odhadů ministerstva vnitra (1993) asi 260 000 „ilegálních imigrantů“ a pouze 3000 utečenců, kterým bylo během let 1980–1992 přiznáno právo azylu. Mezi legálními imigranty naprosto převažovali řečtí „navrátilci“, především Řekové ze severního Černomoří, kteří se v letech 1980–1992 vystěhovali z bývalého Sovětského svazu, zatímco z afrických států ležících mimo mediteránní oblast pocházelo pouhých 17 000 osob. Mezi „ilegály“ byli na prvním místě Albánci (asi 150 000), za nimi s velkým odstupem Poláci (30 000). Teprve potom následovaly země „třetího světa“ v čele s Egyptem (asi 25 000) a Filipínami (asi 15 000). Poměrně restriktivní migrační politika řeckého státu neznala legalizační programy pro nelegálně zaměstnané cizince, naopak tu docházelo k masovému vyhošťování Albánců (V/3).<sup>40</sup>

V evropské mediteránní oblasti, především v Itálii a Španělsku sice zaznamenáváme až do konce osmdesátých let 20. století silný nárůst podílu obyvatelstva původem ze severní Afriky na celkové cizinecké populaci, nedochází však k žádnému „stěhování národů“ ze severní Afriky přes Středomoří do „středu Evropy“, které jako temnou hrozbu ohlašovaly hlasy ze severu Evropy a které se také objevovalo jako politický argument v diskusích o azylu. Naprosto bez ohledu na tyto skutečnosti zůstával podíl nelegálních imigrantů ze severní Afriky ve Francii pořád ještě vyšší než v Itálii. Celkem činil počet „ilegálních imigrantů“, případně nezákonně zaměstnávaných cizinců v zemích EU v roce 1991 podle odhadů ILO (Mezinárodní organizace práce) asi 2,6 milionu, tj. 14 % veškeré cizinecké populace. První místo tu zaujímala Itálie se 600 000 osobami (podle jiných odhadů až 1–1,5 milionu), následovaná Německem s 350 000 osobami (navíc se tu ovšem počítalo s dalšími 350 000 uprchlíky bez statutu legálního pobytu). Lze se oprávněně domnívat, že uvedená čísla se od té doby výrazně zvýšila a například v roce 1993 se odhady pohybovaly až kolem 4–5 milionů.<sup>41</sup> Souviselo to rovněž s uzavřením Evropy vůči uprchlíkům a žadatelům o azyl z „třetího světa“ a posléze i z východní Evropy, což nutilo stále více migrantů, aby volili neregulérní nebo přímo nelegální cesty příchodu do (západní) Evropy.



### 3. STÁTY NÁRODNÍHO BLAHOBYTU A SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ A MEZINÁRODNÍ PRACOVNÍ MIGRACE

#### *Mezinárodní migrace a sociální integrace*

**P**řechod pracovní migrace ve skutečnou imigraci, fakt, který byl obvykle více či méně otevřeně akceptován (ovšem na druhé straně se často přecházel mlčením nebo byl dokonce v rozporu se skutečností politicky „dementován“) vedl v cílových zemích střední, západní a severní Evropy občas ke značným konfliktům v otázkách imigrace a integrace přistěhovalců. V jejich pozadí stály rozdíly naturalizačních zákonů a kolektivních představ o národní a kulturní identitě. Svou roli hrály i různým způsobem propracované a aplikované koncepce států národního blahobytu a sociálního zabezpečení ve vztahu k průvodním sociálním jevům mezinárodní migrace a k problémům, které z ní vyplývaly. Vycházely přitom ze společné zkušenosti, která ukazovala, že hranice pro rozlišování nároků domácích a „cizích“ státních příslušníků, určující začlenění do sociálních programů, se postupně stírá. Stále většímu počtu migrantů se dostávalo různě pojatého statutu „stálých obyvatel“ („denizens“)<sup>42</sup> s rostoucím podílem občanských a sociálních práv. S potížemi států národního blahobytu při poskytování příslušných nároků se pak u domácího obyvatelstva prohlubovala tendence ke zpochybňování legitimacy těchto práv u migrantů.

Chceme-li charakterizovat postoj států národního blahobytu a sociálního zabezpečení k problémům mezinárodní pracovní migrace, nabízí se nám různá hlediska jejich utřídění a interpretace,<sup>43</sup> z nichž tu uvedeme pouze dvě. Můžeme vyjít například z modelu T. Faista, který byl původně vyvinut pro transatlantické srovnání. Spolu s G. Espingem-Andersenem v něm autor rozlišuje konzervativně-korporativní a sociálnědemokratický typ státu sociálního blahobytu. Na tomto základě pak lze rozlišovat – při existenci mnoha mezistupňů a přechodných forem – mezi „tržně orientovaným“ začleňováním

migrantů, to znamená především prostřednictvím ekonomických mechanismů trhu práce, a mezi „politicky regulovanou“ integrací migrantů, tedy prostřednictvím státních sociálních programů, přičemž tu pak lze dále analyzovat vztah mezi tzv. migračními režimy a režimy sociálního zabezpečení.<sup>44</sup>

Jiný přístup k systematickému členění imigrační a integrační politiky těch evropských zemí, které jsou příjemci imigrace, nabízí strukturní model, který pro globální orientaci vyvinuli S. Castles a M. J. Miller v návaznosti na T. H. Marshalla a na nedávnou diskusi o problematice „citizenship“.<sup>45</sup> Jejich model rozlišuje tři typy, k nimž lze ve světovém měřítku přiřadit řadu přijímajících zemí, v Evropě však pouze některé, a to ještě jen *cum grano salis*.

„Exkluzivní model“ platí pro země, které imigranty a jejich děti přijímají za státní občany jen výjimečně, protože jejich zákony se řídí principem společného původu, resp. dědičnosti a mají etnicko-nacionální aspekty. Příkladem mimo Evropu je třeba Japonsko, v Evropě pak především Německo, které ovšem v letech 1990/91 usnadnilo přístup k občanství a v letech 1999/2000 doplnilo zákon o občanství o územní princip.

„Asimilační model“ charakterizuje země, které nabytí občanství chápou jako pohnutku k identifikaci s kulturou a hodnotovým systémem přijímající země a vědomě nebo dokonce programově přitom vylučují možnosti multikulturního nebo polyetnického vývoje. To mohlo platit v Evropě – opět s mnoha výhradami – v případě Francie s její právní úpravou státní příslušnosti kombinující princip dědičnosti a územní princip. Francie se podobně jako Anglie pokusila omezit imigraci dokonce i z bývalých kolonií tím, že ztížila přístup ke státnímu občanství. V interních politických diskusích se dodnes řeší problém legitimního nabývání občanství a otázka, kolik kulturního pluralismu smí nebo musí republikánský národ připustit.<sup>46</sup>

Třetí, „multikulturní“ model, který zahrnuje mimoevropské země, například Austrálii, Kanadu a v určitém ohledu také USA, váže přijetí státní příslušnosti sice rovněž na akceptování politické kultury a s ní spojených základních demokratických struktur přijímající země a jejího hodnotového systému, otevírá však současně vědomě a programově široký společenský

prostor a politicko-společenské perspektivy rozvoji multikulturních, resp. polyetnických struktur. Příkladem tohoto modelu bylo v Evropě ještě v osmdesátých letech 20. století Švédsko a zčásti i Nizozemsko, od poloviny až konce osmdesátých let však i zde vyvstává značný rozdíl mezi typologickým zařazením a skutečným empirickým stavem.<sup>47</sup>

Některé základní aspekty této mnohotvárné problematiky ukáže komparativní pohled na oba německé státy jako přijímající země bez koloniálních tradic na jedné straně a na postkoloniální země Francii a Velkou Británii na straně druhé, přičemž těžiště tohoto porovnání bude ve Spolkové republice Německo a ve Francii.

Ve *Spolkové republice Německo*<sup>48</sup> byl „hospodářský zázrak“ nesen ze strany trhu práce třemi přistěhovaleckými vlnami. Nejprve přišlo po druhé světové válce do tří západních okupačních zón asi dvanáct milionů německých uprchlíků a vyhnanců. Od vzniku obou německých států v roce 1949 až do postavení berlínské zdi (1961) se přestěhovalo asi 3,1 milionu Němců z východního Německa do Německa západního (ale také 400 000 opačným směrem). Od poloviny padesátých let – pouhých deset let po nucené práci totálně nasazených za nacionálně socialistického režimu – se tu znovu objevuje ve velkém rozsahu zaměstnávání cizinců. Nově příchozím pracovníkům ze zahraničí se nyní pro odlišení od „zahraničních sezónních dělníků“ („ausländische Wanderarbeiter“) z dob císařství a především od „cizích dělníků“ („Fremdarbeiter“) z období třetí říše říkalo ve veřejných debatách (nikoliv však úředně) „hostující dělníci“ („Gastarbeiter“). Ti se najímali především na základě bilaterálních smluv. Dohody o nábore pracovních sil uzavřela Spolková republika s Itálií (1955), se Španělskem a Řeckem (1960), s Tureckem (1961), s Portugalskem (1964) a naposled s Jugoslávií (1968). K tomu ještě přistupují smlouvy s Marokem (1963/66) a s Tuniskem (1965), které ovšem přinesly relativně skromné výsledky.

Podíl Turků na cizinecké populaci se ve Spolkové republice v letech 1968–1973 zdvojnásobil z 10,7 % na zhruba 23 %. Totéž platí o růstu jugoslávského podílu z 8,8 % (1968) na 17,7 % (1973). Od roku 1971 tvořili Turci nejsilnější národ-

nostní skupinu ze „států cíleného náboru“. Jejich počet stoupl z 8700 v roce 1961 na více než milion v roce 1974. Turci pracovali většinou v klíčových oborech průmyslové výroby, kromě jiného také v porúrském báňském průmyslu, kde epochu „porúrských Poláků“ vystřídal období „porúrských Turků“.

Podobně jako u jiných zahraničních imigrantských populací najdeme i zde velmi brzy vysoký podíl ženských pracovních sil rovněž zaměstnaných v průmyslu. Po roce 1967 tvořily v rámci turecké imigrace již plnou třetinu ženy, které někdy přicházely jako průkopnice, za nimiž se pak stěhovali příbuzní a známí. U pracovní migrace sice předcházely příchodu dalších rodinných příslušníků obvykle mužské pracovní síly, ale nemuselo tomu tak být vždy. V případě populace tureckých imigrantů byl tento jev o to pozoruhodnější, že byl současně zdrojem výrazných emancipačních procesů a s tím spojeného napětí uvnitř rodin.

Turečtí pracovníci byli (až do rozšíření asociační dohody s Tureckem z roku 1963, k němuž došlo v roce 1980) – podobně jako Jugoslávci či malá skupina migrantů ze severní Afriky – ve Spolkové republice v mnoha oblastech znevýhodněni vzhledem k tomu, že země jejich původu nebyla členem ES. Situaci zpočátku ztěžovala také velká sociální a kulturní vzdálenost mezi zemí původu a hostitelským státem, ale také integrační bariéry, vyplývající z obranných postojů hostitelské společnosti vůči „islámu“. Turci byli ve Spolkové republice vnímáni jako „nejcizorodější“ skupina, podobně jako rovněž muslimští Severoafričané ve Francii nebo afrokaribské obyvatelstvo, Pákistánci a východoafričtí Indové ve Velké Británii. V roce 1980 nechodila téměř polovina mladé turecké populace mezi 16–20 lety ani do školy nebo do učení, ani neměla řádnou práci. Dvě třetiny osob ve věku 15–19 let neměly žádnou profesní kvalifikaci. Sociální integraci ztěžovaly ještě ve druhé generaci jazykové problémy („analfabeti ve dvou jazycích“) a nedostatečná školní a odborná průprava, takže situace Turků v Německu byla nebezpečně srovnávána se situací Severoafričanů ve Francii.

V období náboru 1955–1973 prováděly německé „náborové komise“ za účasti státní administrativy v „náborových zemích“ výběr a lékařské prohlídky uchazečů a uchazeček. Zpočátku se

uvažovalo o rotačním systému s časově omezenými smlouvami. Nikdy však neexistoval skutečný tlak na rotaci a dočasné smlouvy bylo možné snadno prodlužovat. Výjimkou byla rotační klauzule v německo-turecké náborové smlouvě z roku 1961, která až do svého zrušení v září 1964 omezovala pracovní pobyty na dva roky a tím zpočátku podvazovala příchod dalších rodinných příslušníků. Němečtí podnikatelé se vzhledem ke stále se opakujícím nákladům na zapracování nových zaměstnanců důrazně postavili proti nucené rotaci zahraničních pracovních sil. Mnozí z nich také sami získávali – často prostřednictvím osob zaměstnaných již v jejich podniku – nové pracovní síly v zahraničí přímo, bez účasti náborové komise. Nedostatek na trhu práce nastal tehdy, když berlínská zeď v roce 1961 přerušila příliv pracovních sil z NDR, prohlašovaný ve Spolkové republice jednostranně za politicky motivovaný útěk z „východního bloku“. V podmínkách stálého hospodářského růstu překročil počet zaměstnávaných cizinců rychle milionovou hranici. Bez výrazného rozšíření potenciálu pracovních sil příchodem cizinců by jejich nedostatek na západoněmeckém trhu práce mohly od počátku šedesátých let 20. století vyřešit zřejmě jen výrazné a dalekosáhlé strukturální změny.

Pohyb, který začal ve Spolkové republice v polovině padesátých let 20. století jako úředně organizovaná a časově omezená pracovní migrace, plynule přešel v polovině sedmdesátých let 20. století do skutečné imigrační situace. Tomuto vývoji navíc napomohly nezamýšlené důsledky zákazu dalšího náboru z listopadu 1973, který se, jak jsme již ukázali (IV/2), v „cizinecké politice“ vrátil jako bumerang. Souběžné právní úpravy totiž prodlužovaly dobu pobytu a podporovaly příchod dalších rodinných příslušníků, přičemž stanovené časové lhůty současně poskytovaly zahraničním pracovníkům s trvalým pobytem zvýšenou ochranu proti nejistotám „gastarbeiterské existence“. Nepopulární „upevnění“ pobytového statusu zahraničních pracovníků z pozice „gastarbeiterů“ na přistěhovalce de facto tak bylo přímo výsledkem cizinecké politiky a cizineckého práva. Podle průzkumu, prováděného z pověření spolkového ministerstva vnitra, mělo v roce 1989 již jen asi 11 % dotázaných cizinců konkrétní plány na návrat.

Navzdory tomuto vývoji ve Spolkové republice dlouho převyšovala politika plná rozporů. Jejím nejmenším společným jmenovatelem bylo vládní tvrzení, že „Spolková republika není přistěhovaleckou zemí“, opakované všemi spolkovými vládami od konce sedmdesátých let 20. století do počátku devadesátých let 20. století. Migrační a integrační politika v této „ne-přistěhovalecké“ zemi se na jedné straně vyznačovala prodlužováním pracovních pobytů a tím i rostoucí jistotou v rámci pobytového statusu, na druhé straně pak tvorbou koncepcí sledujících „podpoření ochoty k návratu“ nebo zajištění „dočasné sociální integrace“, která měla onu „ochotu k návratu“ udržovat při životě. Jejich problémovost se ukázala zvláště zřetelně, když v letech 1979/80 proběhly – podobně jako v Nizozemsku – politické a mediální diskuse o právním uznání imigračního stavu přiznáním volebního práva na komunální úrovni cizincům, usnadněním jejich naturalizace a koncepcí dlouhodobé integrace („Kühnovo memorandum“ 1979).

Na pozadí druhého „ropného šoku“ v roce 1980 zanikla nakonec tato diskuse v emočně vypjatých stranicko-politických debatách, vyjadřujících obavy, protesty i zásadní stanoviska a mířící především proti integraci turecké populace. Celá situace nakonec vyústila ve vlnu protitureckých nálad, spojených s násilnostmi. Krátká integrační debata byla přerušena počátkem osmdesátých let 20. století a především pak po volební změně vládní koalice (namísto sociálně-liberální koalice SPD-FDP nastoupila konzervativně liberální koalice CDU/CSU-FDP), k níž v roce 1982 mimo jiné také přispěla politizace „debaty o cizincích“. S novou vládou nastoupila intenzivnější segregáčnická politika, zahrnující mimo jiné „návratové prémie“. Tento vývoj stál v příkrém protikladu k výsledkům podobné diskuse v Nizozemsku, kde v tutéž dobu bylo dosaženo základního národního konsensu o jistotách pobytu, volebním právu na komunální úrovni a zjednodušeném přístupu k občanství pro cizince.

Ve Spolkové republice se přesto projevoval – nepřiznaný, avšak nepopíratelný – přechod od „diskontinuální“ ke „kontinuální“ integrační politice. Právo na pobyt, na práci a sociální zabezpečení dávaly cizincům, pokud legálně participovali na

trhu práce, v tomto pozvolném procesu protloukání se („muddling through“) v delším časovém období v podstatě všechna základní ekonomická a sociální práva, cizincům ze zemí EU rovněž volnost pohybu na trhu práce mezi jednotlivými státy a volební právo na komunální úrovni v rámci EU. V tomto ohledu fungoval ve Spolkové republice jakožto státu sociálního blahobytu politicky orientovaný integrační model, daný regulačními strukturami systému sociálního zabezpečení, politicky však nepřiznaný či dokonce nepochopený. Zvýhodňoval občany ES, resp. EU a současně znevýhodňoval ostatní cizince, mezi nimi i nejsilnější tureckou menšinu vzešlou z pracovní migrace.

Protiváhou této „politicky orientované“ integrace byl protimigrační zákon o státní příslušnosti, držící se jednostranně zásady původu, resp. principu dědičnosti. Usnadnění přístupu ke státnímu občanství z let 1990/91 změnilo jen málo na skutečnosti, že i vnukové „gastarbeiterů“, kteří přišli před desetiletími, zůstávali ve Spolkové republice „cizinci“ stejně jako jejich rodiče. Znevýhodnění byli především cizinci ze „třetích zemí“, jen částečně zapojení do integračního modelu státu sociálního blahobytu, neboť pro ně byl zisk státního občanství závažnějším počinem než v případě občanů ES, resp. EU, kteří nabytím občanství získávali v zásadě jen politické volební právo na spolkové a zemské úrovni.<sup>49</sup>

Nešlo však jen o to, že Německo bylo sice de facto imigrační zemí, působící ovšem ambivalentně svou integrační sociální praxí a exkluzivní právní úpravou státní příslušnosti. Cizinecká populace, rekrutující se z bývalých „gastarbeiterů“, se nyní náhle a bez jakýchkoliv adekvátních nabídek neochotné hostitelské země ocitla v situaci přistěhovalců. To mnoha imigrantům ztěžovalo jejich rozhodnutí rozloučit se s dosavadní státní příslušností, což bylo požadovanou podmínkou pro přijetí občanství Spolkové republiky. Zvláště u cizinců ze „třetích států“ s mnohaletým, víceneračním trvalým pobytem se v této ambivalentní imigrační situaci, jejíž otevřenost uměle prodlužovaly obranné politické postoje, utvářela podvojná loajalita nebo transnacionální, případně transkulturní identita.<sup>50</sup> Sociální a politické problémy s tím spojené se snad daly podchytit u první průkopnické generace a jejich potomků vyrůsta-

jších již v hostitelské zemi přijetím dvojí státní příslušnosti. Ta však zůstala omezena jen na výjimečné případy při řešení konkrétních obtížných životních situací. Právnímu přijetí reálné imigrační situace v podobě omezené reformy zákonů o státní příslušnosti při vtělení některých prvků teritoriálního principu stály až do roku 1999 v cestě etnicko-nacionální myšlenkové tradice sahající hluboko do dějin německého ideového a právního myšlení.

Zaměstnávání cizinců, zpočátku spojované s kvalifikačním vzděláním, existovalo také v *Německé demokratické republice (NDR)*. Impulzem pro nábor zahraničních pracovníků mimo tyto kvalifikační smlouvy byl akutní nedostatek pracovních sil způsobený především odchody do Spolkové republiky, k nimž ve velkém docházelo zejména v době do postavení berlínské zdi v roce 1961 a které v menším rozsahu probíhaly různými oklikami i v pozdější době. Zaměstnávání cizinců v NDR bylo ve srovnání se Spolkovou republikou sice výrazně nižší, avšak s celkovým podílem asi jednoho procenta cizinců na celkové práce schopné populaci zaujímala NDR vedoucí místo mezi zeměmi RVHP (Rady vzájemné hospodářské pomoci). Ze zhruba 190 000 cizinců, žijících na území NDR v předvečer německého sjednocení v roce 1989, představovali zdaleka největší skupinu pracovníci ve východoněmeckých podnicích, z nich asi 59 000 Vietnamců a asi 15 000 Mosambičanů. Příchod rodinných příslušníků v tomto rotačním systému neexistoval. Zahraniční pracovní síly přicházely do NDR zpravidla jako jednotliví pracovníci. V mezistátních dohodách se mluvilo především o mladých svobodných pracovních silách. Existovala dokonce i opatření přímo zaměřená proti rodinám, například v případě těhotenství nastávala alternativa buď umělého potratu, nebo návratu, což nápadně připomínalo obdobná ustanovení v pracovních smlouvách polských pracovnic na statcích v oblasti východně od Labe před první světovou válkou.

Imigrační problémy se v souvislosti se zaměstnáváním cizinců v NDR objevovaly pouze v nepříliš častých případech sňatků mezi „zahraničními pracovníky“ a občany nebo občankami NDR. Cizinci přicházející na omezenou dobu na základě mezistátních dohod se totiž po ukončení smlouvy měli vrátit do



svých států, jejichž vládám byla poukazována i část jejich mzdy. „Zahraničním pracovníkům“ se v NDR sice dostávalo administrativně řízené autoritativní „péče“, ta však nesměřovala k sociální integraci, spíše tu byla úředně stanovená sociální segregace s jakousi státní cizineckou správou. Zahraniční pracovní síly mnohdy bydlely v oddělených společných zařízeních, čímž se udržoval sociální odstup od domácí populace. Bližší kontakty bylo potřeba předem schválit a hlásit. Vznikla tu jistá východoněmecká „vlastní forma apartheidu“ (W. Thierse), resp. „xenofobie za zavřenými dveřmi“ (C. Schmalz-Jacobsen). Latentní napětí zaměřené proti cizincům se otevřeně projevilo poté, kdy spolu se zhroucením vlády SED přestala fungovat i úředně nařízená sociální disciplína.<sup>51</sup>

Srovnáme-li *Francii* se Spolkovou republikou, pak při konfrontaci zákonů o občanství, cizineckého zákonodárství a cizinecké politiky s masovými migracemi období studené války najdeme rysy dynamické konvergence. Spolková republika zůstávala de facto zdráhavou imigrační zemí s integrativní sociální praxí, avšak s exkluzivní právní úpravou občanství, jednostranně orientovanou na původ a princip dědičnosti. Po předchozím usnadnění přístupu k občanství v letech 1990/91 se tato úprava teprve v roce 1999 vtělením prvků územního principu výrazněji přizpůsobila imigrační situaci trvající již po desetiletí. Francie byla oproti tomu klasickou evropskou přistěhovaleckou zemí, jejíž počty imigrantů byly předstíženy až v šedesátých letech 20. století Spolkovou republikou. Imigrace tu ovšem nebyla zakotvena v kolektivní paměti jako součást mýtu o utváření národa, ostatně masová imigrace se stala součástí zdejší historické zkušenosti až sto let po Velké francouzské revoluci. Problematika mezinárodní migrace sledovaná z pohledu státu sociálního blahobytu a zabezpečení hrála však ve Francii až do devadesátých let 20. století ve veřejné diskusi o přistěhovalectví a integraci pouze podřadnou roli a právní reforma z roku 1993 nadto v novém zákoně o státním občanství omezila tradiční územní princip.<sup>52</sup>

Rovnováha mezi principem dědičnosti a územním principem ve francouzském právu o státním občanství byla jakýmsi historickým kompromisem. Územní princip platný až do revo-

luce roku 1789 byl v Napoleonově „Code civil“ z roku 1804 sice nahrazen principem dědičnosti, ten se však v dlouhém historickém procesu právního vývoje postupně opět otevíral územnímu pojetí. Obavy z vojenského a ekonomického oslabení země v důsledku „vylidnění“<sup>53</sup> přispěly významnou měrou k tomu, že několika reformami se rozšířila práva imigrantů a usnadnil se jim přístup k nabývání občanství. Vůdčí myšlenkou vznikajícího státu sociálního blahobytu francouzského ražení ovšem zůstávala představa, že předpokladem účasti na státním blahobytu je převzetí národní „identity“. Poslední právní reforma odvíjející se v této tradiční linii přišla v roce 1973, krátce před zastavením imigrace v roce 1974. O dvě desetiletí později byla tato linie narušena restriktivní změnou ustanovení o imigraci, pobytu a nabývání občanství v zákonu „Loi Pasqua“ z července 1993. V jeho pozadí stála ústavní reforma, kterou se francouzské zákonodárství přizpůsobilo schengenskému systému. Toto porušení tradic však nesouviselo pouze s nadnárodními adaptačními tlaky na cestě k „pevnosti Evropa“ (V/1), ale také s krizí naturalizace, integrace i participace a jejich politickou prezentací, v níž se – především od osmdesátých let 20. století – imigrace a naturalizace staly politicky konfliktním tématem.

V návaznosti na dávné mezinárodní migrační tradice přicházely koncem čtyřicátých a počátkem padesátých let 20. století do Francie především italské pracovní síly. Jejich počet se v letech 1946–1962 sice zvýšil ze 450 000 na 630 000, maxima z roku 1931 (810 000) však již nedosáhl. V roce 1945 byl založen Státní migrační úřad („Office National d'Immigration“, ONI), který měl na starosti nábor a zprostředkování zahraničních pracovních sil a současně byl i institucí příslušnou pro integrační opatření. Zpočátku se přitom uvažovalo pouze o dočasné pracovní migraci, k níž se řadil i nábor asi 150 000 španělských sezónních pracovníků do francouzského zemědělství. Francouzskou migrační politiku však neurčovaly jen ohledy na trh práce, ale stejně jako již dříve také populační hlediska.<sup>54</sup> Překrývání jednotlivých opatření směřujících k podpoře dočasné pracovní migrace, ale současně i trvalého usazování se změnou státní příslušnosti, dodávalo francouzské migrační politice občas nekonzistentní, selektivní a někdy i rasistickou podobu.

Preference francouzského zájmu v oblasti imigrace jsou zřejmé z požadovaného rozložení národnostních skupin, jejichž podíly by se podle nerealizovaného plánu z roku 1945 měly pohybovat v poměru 50:30:20. První skupina zahrnovala státy Beneluxu, Švýcarsko, Skandinávii, Irsko, Velkou Británii, Německo a Kanadu, druhá skupina země severního Středomoří a třetí Poláky, Čechy, Slováky a Jugoslávce. Nežádoucí byli Řekové, Arméni a migranti z Blízkého východu stejně jako východoevropští Židé, kteří byli pokládáni za těžko asimilovatelné.<sup>55</sup> Požadované proporce však zůstaly pouhou iluzí, neboť upřednostňované zdroje nemohly pokrýt skutečnou potřebu. Navíc se dosud převažující italské pracovní síly od padesátých let 20. století stále častěji obracely do Švýcarska a do západního Německa, kde panovaly příťažlivější platové podmínky. V šedesátých letech 20. století se proto prostřednictvím bilaterálních smluv (mimo jiné se Španělskem, Portugalskem, Jugoslávií, Tureckem a s bývalými koloniemi Marokem a Tuniskem) silněji rozvinulo úsilí o najímání pracovní síly z jižní a jihovýchodní Evropy a ze severní Afriky.

Počátkem šedesátých let 20. století se nejsilnější přistěhovaleckou skupinou ve Francii stali Španělé, přičemž v roce 1968 tam dosáhli počtem 616 000 svého historického maxima. Brzy je však předstihli portugalští pracovníci, jejichž počty od poloviny šedesátých let a počátkem sedmdesátých let 20. století razantně rostly. V roce 1976 dosáhly čísla 883 000. Množství Alžířanů, kterým evianské dohody (1962) zaručovaly volnost pohybu, rostlo koncem šedesátých a počátkem sedmdesátých let 20. století navzdory oboustranným restrikcím ještě rychleji a těsně překonalo počet Portugalců. Můžeme tu zaznamenat nárůst z 350 000 koncem roku 1961 na 884 000 koncem roku 1975. Podíl zahraničních pracovníků na celkovém počtu výdělečně činného obyvatelstva se v letech 1960–1973 ve Francii vyšplhal z asi 6 % na asi 11 %. V jednotlivých odvětvích byl přitom ještě mnohem vyšší, například ve stavebnictví, které prošlo jako první vlnou konjunktury, činil v roce 1954 již 11,7 % a vzrostl přes 15,2 % v roce 1962 až na 35,6 % v roce 1975.

Španělští a portugalští migranti přijížděli většinou na turistická víza a svůj pobyt si „zregulérňovali“ teprve po přijetí

práce. Oba výchozí státy byly diktaturami. V Portugalsku jen málo osob vlastnilo cestovní pas. Přestože od roku 1963 existovala francouzsko-portugalská smlouva o nábore pracovních sil, zakazoval režim diktátora Salazara (†1970) vystěhovávání žen a snažil se všechny mladé muže udržet v armádě, která se krvavou koloniální válkou pokoušela zabránit ztrátě kolonií. Navzdory tomu se Portugalci, kteří se dokázali rychle sociálně integrovat, stali počátkem osmdesátých let 20. století nejsilnější složkou evropské cizinecké populace ve Francii.

Mezi přistěhovalci z Portugalska se až do ukončení koloniálních válek, respektive do „karafiátové revoluce“ (1974) objevovali nejen muži v odvodovém věku, ale také relativně vysoké procento žen. Jejich podíl (jedna žena na pět mužů) odpovídal v polovině sedmdesátých let 20. století v tehdy ještě mladé populaci portugalských migrantů strukturu historicky starších imigrantských populací Italů a Španělů s delšími tradicemi a vysoko převyšoval příslušné hodnoty u Alžíránů (1:12) a Maročanů (1:30), ale také u Poláků (1:20) a Jugoslávčů (1:40). S podílem přesahujícím 50 % dosahovala mimořádně vysokých čísel i zaměstnanost portugalských žen, zvláště ve srovnání s alžírskými ženami (18 %), které podléhaly mnoha náboženským, kulturním a rodinným omezením. Neprovdané portugalské ženy pracovaly především jako pomocnice v domácnosti, vdané pak jako uklízečky nebo jako domovnice, takže byly v osobním kontaktu s rodinami hostitelské společnosti, příznivém pro jejich integraci. I v tom se výrazně odlišovaly od alžírských žen, které – podobně jako turecké ženy v Německu – pracovaly převážně jako nekvalifikované nebo jen částečně kvalifikované dělnice v průmyslu.

V letech 1955–1965 se zvýšil počet úředně hlášených cizinců ve Francii (bez Alžíránů) z 1,6 milionu na 2,3 milionu, přičemž 305 000 osob ve stejném období zmizelo z cizineckých statistik v důsledku naturalizace. V letech prudkého rozvoje se imigrace vymkla kontrole. Přestože monopol na udělování imigračních povolení držel Státní imigrační úřad (ONI), přicházeli migranti stále častěji spontánně nebo na osobní výzvy, takže praxe dodatečného „zregulérňování“ nelegálního pobytu a zaměstnání, které až do roku 1956 nedosahovaly ani 50 % případů, plati-

la nakonec v roce 1968 pro 82 % případů pracovní migrace (u Portugalců pro 90 %). V zájmu znovuzískání kontroly nad přistěhovalectvím a zprostředkováním zahraničních pracovních sil se ve Francii uvažovalo o rotačním modelu, o kterém se v souvislosti se získáváním „gastarbeiterů“ diskutovalo v Německu, aniž by tam byl skutečně praktikován. Současně šlo o to, aby se pomocí „diverzifikace“ snížila závislost na rezervoáru španělských, portugalských a alžírských pracovních sil a aby namísto řetězové migrace s příchodem dalších rodinných příslušníků nastoupila migrace mladších a svobodných jedinců hledajících práci. Tyto úvahy stály v pozadí smluv o najímání pracovních sil s Marokem a Tuniskem (1963) i s Tureckem a Jugoslávií (1965), v jejichž důsledku Maročané zvýšili svůj počet ve Francii ze 171 000 v roce 1970 na 493 000 v roce 1992, čímž postoupili mezi cizinci na třetí místo před Italy.

Ztráta kontroly nad imigrací a zaměstnáváním cizinců koncem šedesátých a počátkem sedmdesátých let 20. století a početní nárůst nelegálních pracovních poměrů („sans-papiers“) dále omezovaly možnosti jak přiblížit formy zprostředkování práce a pracovní či bytové podmínky minimálním sociálním standardům. Tato skutečnost vedla koncem šedesátých a počátkem sedmdesátých let 20. století k explozi plechových a prkenných chatrčí na okraji velkoměst, tzv. „bidonvilles“, například v Marseille nebo v Paříži, kde bylo v roce 1970 napočítáno 25 000 obyvatel těchto nuzných obydlí. „Bidonvilles“ sice byly v průběhu sanačních opatření, často i za použití násilných prostředků, do konce osmdesátých let 20. století odstraněny, avšak silná regionální a lokální koncentrace přistěhovalců, resp. cizinců přetrvávala. V aglomeracích Paříže, Lyonu a Marseille žilo v polovině osmdesátých let 20. století 60 % všech cizinců, kteří se ve Francii přihlásili k pobytu. Tato koncentrace tvořila jádro problematiky „banlieue“, tedy okrajových čtvrtí stojících tradičně stranou zájmu komunální politiky. Někdy byla prezentována v temných barvách jako „francouzská varianta problému ghett“ (K. Manfrass). Nelegální práce a vysoká nezaměstnanost zostřovaly napětí mezi domácími obyvateli a imigranty, především ze severní Afriky, ale také vzájemně mezi jednotlivými etnicko-kulturními skupi-

nami přistěhovalců. Specifické vztahy a formy chování se vyvinuly v okrcích, kam nedoléhaly právní normy a kterým se policie mnohdy vyhýbala. Koncem století charakterizoval mnohé z těchto okrsků vznik paralelních společenských struktur a od počátku osmdesátých let 20. století tu docházelo k otevřeným vzpourám a pouličním bitkám s policií.

Zastavení imigrace v roce 1974, kterému předcházela od léta 1973 do konce roku trvající vlna násilných protialžírských výtržností, znamenalo – podobně jako ve Spolkové republice – změnu politické tendence. Cílem bylo na jedné straně omezit imigraci a podporovat reemigraci, na druhé straně pak snaha o sociální integraci cizinců žijících trvale ve Francii. Ta měla ovšem pragmatický, nikoliv programový charakter a ve veřejných diskusích stála proto zcela ve stínu restriktivních opatření. Ukončení nábory pracovních sil neznamenal ovšem ani ve Francii konec imigrace, pouze změnilo její charakter. I zde ji nadále charakterizoval především příchod dalších rodinných příslušníků, rekrutovala se ovšem, stejně jako proud uprchlíků a azylantů, zvýšenou měrou z mimoevropských oblastí. V letech 1978–1989 se při nízké míře naturalizace udržovaly v rámci cizinecké populace na vysoké úrovni pouze počty Portugalců, zatímco počet Italů a Španělů se výrazně snižoval, zčásti v důsledku přijímání občanství, zčásti díky reemigraci. O to více se pak zvyšovaly počty Severoafričanů a Turků.

Stále častěji se objevuje představa „migrace jako ohrožení sociálního blahobytu“. <sup>56</sup> Rostoucí skandalizace migrační tematiky vyvolala ztřeštěná vstupní opatření, hraniční kontroly a jejich dramatickou prezentaci ve veřejných a politických diskusích, přísnější kontroly při slučování rodin (od roku 1983), zavedení vízové povinnosti pro většinu mimoevropských obyvatel (od roku 1986) a ztřeštěné sankce proti zaměstnavatelům ilegálních pracovníků (1989). Místo dodatečného „zregulování“ nelegálních pobytů a pracovních poměrů se v letech 1981/82 objevila snaha o legislativní „tlustou čáru“ v podobě nabídky legalizace pro všechny cizince s „neregulérním“ pracovním poměrem, kteří přišli před rokem 1981. Využilo jí však pouze asi 130 000 osob.

Ožehavé téma „ilegality“ tak nadále zatěžovalo diskusi o přistěhovalcích, vyostřenou navíc evidentním neúspěchem snah prezidenta Giscarda d'Estaing, který chtěl smlouvou o přijímání navrátilců, uzavřenou s Alžírskem (1979), přimět ročně 35 000 Alžírčanů k reemigraci. Za této situace se veřejná diskuse o otázkách imigrace dostávala stále více pod tlak a vliv pravice, takže P. Weil mohl fenomén Nacionální fronty označit dokonce za určující prvek francouzské vnitřní politiky osmdesátých let 20. století.<sup>57</sup> Ve veřejné diskusi o otázkách imigrace, která získávala stále zřetelněji eurocentrické a rasistické rysy, se začali vydělovat údajně „dobří“ (evropští) a „špatní“, resp. „problémoví“ (severoafričtí) přistěhovalci, kteří byli od počátku osmdesátých let 20. století vystavováni rostoucím rasistickým útokům. Proti nim se postavily protirasistické organizace jako „SOS Racisme“ a „France Plus“. Ovšem i ve Francii zbavil tzv. „liberální paradox“ (J. Hollifield) mnohá restriktivní opatření praktické účinnosti. Při celkovém počtu obyvatel 53,1 milionu představovala v roce 1990 imigrantská populace (tj. osoby narozené v cizině), označovaná ve francouzské statistice jako „immigrés“, celkem 4,1 milionu osob (1,3 milionu s francouzskou státní příslušností). V polovině devadesátých let 20. století odvozovalo z přibližně 55 milionů Francouzů asi 18 milionů svůj původ alespoň částečně od rodičů nebo prarodičů pocházejících ze zahraničí.<sup>58</sup>

Vzhledem k tomu, že se díky naturalizaci stále objevovali „noví Francouzi“, zůstávaly počty cizinců přes trvalý příliv dalších rodinných příslušníků (ročně asi 100 000) přibližně stabilní, zahrnovaly však pokaždé vysoký počet „nových cizinců“. Relativně snadno dostupné státní občanství přestávalo být hnací silou integrace do struktur sociálního státu. Důležitější než rozlišování na Francouze a cizince bylo dělítko mezi sociálně integrovanými státními občany a těmi, kdo byli z této integrace vyloučeni. Platilo to především pro imigranty z oblasti Maghrebu, u nichž byl „lokalismus“ jako kolektivní identifikační znak důležitější než identifikace s národem, která neposkytovala žádnou pomoc proti nezaměstnanosti a sociálnímu znevýhodňování. Tento vývoj byl v rozporu se základní představou, že identifikace s národem, resp. naturalizace zaručuje přístup

k integraci v sociálním státu a k participaci na něm. Proto se od poloviny osmdesátých let 20. století ozývá pod rostoucím tlakem pravice požadavek, aby nabývání státního občanství nebylo závislé pouze na délce pobytu nebo na narození v zemi, ale rovněž na předchozím sociálním a mentálním chování, především na „zasloužené příslušnosti“ a zřejmé „vůli k soužití“.

Tím započala cesta k omezování územního principu a odbourávání republikánských prvků v právní úpravě občanství, která skončila právní reformou v červenci 1993. V jádru této reformy, ostatně zčásti zmírněné po výměně vlády v roce 1997, bylo odstranění automatického zisku státního občanství pro děti cizinců, které se již narodily ve Francii, ale také pro imigranty, kteří se narodili v bývalých koloniích (v případě Alžírska u přistěhovalců po roce 1963). Namísto automatického nabytí nastoupilo uvědomělé rozhodnutí ve věku 16–20 let, které bylo opět spojeno s některými předběžnými podmínkami, například uchazeč nesměl mít za sebou trest odnětí svobody vyšší než šest měsíců. Nabytí státního občanství tím bylo považováno – v jisté paralele k pravidlům platným ve Spolkové republice Německo (do zavedení podmíněného územního principu v roce 1999) – spíše za důsledek již ukončené integrace, tedy nikoliv za pomocný krok k ní, jako tomu bylo od vydání zákona v roce 1889.<sup>59</sup>

Povaha sporů o migraci se v Německu a ve Francii podobala v tom, že v obou případech byla v otázce integrace migrantů zpochybňována nebo přímo skandalizována oprávněnost jejich názorů na přístup k výhodám sociálního státu. V Německu, kde migrantům zůstával až do naturalizačních úlev v letech 1990/91 přístup k občanství prakticky uzavřen, se skandalizační politické konflikty točily hlavně kolem využívání výhod státu sociálního blahobytu azylanty a dalšími uprchlíky, označovanými za „ekonomické emigranty“. Naturalizační zákony byly proto až do diskuse o zavedení územního principu a o přijatelnosti dvojího občanství v roce 1999 pouze vedlejší součástí těchto úvah a ležely mimo rámec politické diskuse o migraci. Ve Francii, která byla klasickou přistěhovaleckou zemí s dlouhou naturalizační tradicí, se pozornost soustředila především na zvýšení hraničních kontrol a na omezení přístupu ke státní-



mu občanství, neboť na rozdíl od Spolkové republiky vede imigrace ve Francii perspektivně k naturalizaci, která je opět cestou k (de facto nerovné) participaci na výhodách státu sociálního blahobytu, zatímco v Německu naopak postupné začlenění do sociální struktury státu otevírá nakonec přístup k občanství. Debaty o státní příslušnosti proto ve Francii vyjadřovaly vedle iritace nad odhalením omezenosti státní suverenity v otázkách příslušnosti k státu a kromě devalvace chápání politické sounáležitosti s „grande nation“ především obavy ze ztráty blahobytu v důsledku migrace.

Příklad *Velké Británie* se do obrazu velkých pracovních migrací, probíhajících od padesátých let 20. století, hodí jen s výhradami. Britská ekonomika pokrývala svou potřebu dalších pracovních sil především prostřednictvím dlouhodobých migračních tradic směřujících z Irské republiky, pro jejíž obyvatele platila po odtržení od Velké Británie (1923) písemně zakotvená a přes všechna omezení stále platná migrační práva. V letech 1945–1959 se přistěhovalo asi 350 000 Irů a v roce 1971 žil ve Velké Británii téměř milion osob (957 873), které se narodily v Irsku. S 2% podílem na celkové populaci tu Irové tvořili nejsilnější imigrantskou skupinu. Druhým rezervoárem příchozích pracovních sil – převážně afrokaribského a asijského původu – byl Commonwealth. V roce 1971 pocházelo z karibské oblasti asi 265 000 imigrantů, z Pákistánu asi 128 000 a z Indie a z východní Afriky asi 241 000, přičemž přímý nábor pracovních sil se tam prováděl jen zcela výjimečně (např. firmou London Transport na Barbadosu). Zvláštní skupinu v rámci postkoloniální imigrace tvořili přistěhovalci z bývalé kolonie Kypru – počty imigrantů (Řeků a Turků) se v letech 1951–1971 zvýšily z asi 10 000 na 73 000 osob. Kromě irské imigrace zůstávaly počty příchozích z ostatní Evropy dlouho na výrazně nižší úrovni. Druhou největší skupinu evropských imigrantů do Velké Británie tvořily v roce 1971 s velkým odstupem osoby italského původu (asi 104 000), jejichž počty zůstávaly do roku 1991 při nepatrném poklesu (asi 98 000) relativně konstantní.

V britské migrační politice nešlo v této situaci primárně o podporu nebo omezení pracovní migrace, ale o otázky imigra-

ce z bývalých koloniálních oblastí, případně z Commonwealthu, která, jak jsme již ukázali, byla od sedmdesátých let 20. století podrobena stále ostřejším restrikcím (IV/1). Odpovídajícím mechanismem tu bylo zavedení národního občanství, které nastoupilo na místo členství v Commonwealthu a obdobně jako v jiných evropských zemích vylučovalo všechny ne-britské osoby. Tím ovšem nebylo ovlivněno svobodné přistěhovalectví ze států ES (kterého se nedotklo ani britské upřednostňování tuzemců na trhu práce). Tady se do roku 1991 dostali Němci (asi 216 000 osob) na pozici druhé nejsilnější skupiny hned za Iry.<sup>60</sup>

Navzdory všem rozdílům migračních vzorců a právních nebo politicko-kulturních východisek lze v období od omezení imigrace počátkem sedmdesátých let až do konce osmdesátých let 20. století sledovat u západoevropských cílových zemí postupné sbližování migračního vývoje a migrační politiky. Všude se vytvořila určitá struktura přistěhovalectví, která se postupně stabilizovala prostřednictvím migračních sítí či řetězové migrace a po jejich omezení pak dále cestou slučování rodin, které již nebylo možné zastavit. Tento vývoj občas vyústil ve výraznou politickou konfrontaci, týkající se přijatelnosti a podoby tohoto procesu. Vystávala tu hlavně ústřední otázka, zda a nakolik jsou hostitelské země vnitropoliticky schopné dostát po stránce právní, sociální i kulturně-politické nárokům spjatým s jejich faktickou přeměnou v přistěhovalecké země, anebo jestli se snaží těmto vývojovým tendencím vzepřít.

Rozdíly v migrační a integrační politice potom vyplývaly z konkrétní pozice té které země na škále integračních a obranných tendencí. Na jedné straně tu byla imigrační omezení pro zahraniční pracovní síly (neplaticí v prostoru volného pohybu v rámci ES) a zčásti i snaha podpořit dobrovolné návraty, spojená se zostřenými úpravami v azylové oblasti, o nichž ještě budeme hovořit (IV/4), a na straně druhé se tu na pozadí neustálého příchodu dalších rodinných příslušníků odvíjelo úsilí o podporu integrace již trvale usazených přistěhovaleckých populací. Snahy o omezení imigrace a integrační podpora na národní úrovni byly v evropském měřítku spojeny s úsilím o nadnárodní regulační systémy k zajištění sociálních jistot u mezinárodní migrace v rámci Evropy (Evropských spo-

lečenství) a k omezení a kontrole nežádoucího přistěhovalectví do Evropy (V/1). Takto se v osmdesátých letech 20. století stále zřetelněji rýsovalo spojení obrany navenek a integrace uvnitř. Jednoznačná priorita vnější ochrany pak v devadesátých letech vedla k formování migrační politiky „pevnosti Evropa“.

### *Formální a neformální přistěhovalecké země*

Podle druhu a stupně politické a právní akceptace faktických imigračních procesů můžeme rozlišit formální a neformální přistěhovalecké země,<sup>61</sup> jak se postupně utvářely v Evropě sedmdesátých let 20. století. Za formální přistěhovalecké země přitom můžeme považovat státy, které se za takové samy považují a vykazují příslušné zákonodárství, instituce a politickou praxi. Jako neformální přistěhovalecké země můžeme uvést takové, které se chápou jenom jako hostitelské země pro určité skupiny imigrantů, případně pro zahraniční pracovníky a jejich rodiny. Přitom však ve velkém rozsahu tolerují jejich trvalé pobyty s plynulým přechodem k přistěhovalectví, ať již v podobě snazšího přístupu k občanství nebo formou určité participace, např. volebního práva na komunální úrovni pro trvale usedlé zahraniční osoby („denizens“). Srovnajme společné rysy a plynulé přechody, rozdílly a protiklady na příkladu Švédska, Nizozemska a Švýcarska.

Nejdříve a nejdále postoupilo směrem k formálně přistěhovalecké zemi do poloviny osmdesátých let 20. století *Švédsko*. Počty zahraničních pracovníků tu silně kolísaly v závislosti na nabídce, po dlouhou dobu však zůstávaly relativně nízké. V letech 1946–1960 činily v ročním průměru asi 10 000 osob, v letech 1969/70 dosáhly svého vrcholu s ročními hodnotami zhruba 40 000 osob a v roce 1971 klesly na asi 15 000 osob (při zhruba 18 000 případech reemigrace). Imigrace pokračovala i po zákazu přistěhovávání zahraničních pracovníků v roce 1972. Zákaz totiž platil jen pro pracovníky stěhující se z třetích zemí ležících mimo jednotný skandinávský trh pracovních sil, vytvořený v roce 1954. V jeho rámci měly pracovní síly členských států (Dánska, Finska, Islandu, Norska a Švédska) volnost pohybu. Opatření z roku 1972 se ostatně netýkala ani příchodu uprchlíků a žadatelů o azyl, jejichž počet brzy rychle vzrostl.

Švédská multikulturální imigrační a integrační politika se obracela k imigrantské populaci, v níž sice kulturní rozdíly nebyly menší než v jiných evropských hostitelských zemích, avšak dlouho zůstávaly mnohem méně výrazné. Imigrace tu totiž až do počátku osmdesátých let přicházela převážně z Finska, zpočátku dokonce z 20 % ze švédských menšinových oblastí na severovýchodě a na jihu země, a jen z malé části z jiných, především jihoevropských zemí. Pracovní migrace z Finska, které bylo až do sedmdesátých let 20. století převážně agrární zemí, měla přibližně stejnou funkci, jakou ve státech ES plnily pracovní síly z jižní Evropy, Turecka a Maroka, přičemž s industrializací Finska postupně klesala. Finská pracovní migrace směřující do Švédska vykazovala v letech 1946–1986 pozoruhodnou relaci v poměru mužů a žen při stěhování tam a zpět. Na počátku a ke konci tohoto období dominovaly v přistěhovalectví výrazně ženy, jejich podíl vesměs překračoval hranici 50 %. Podíl reemigrace byl však v případě žen vzhledem k uzavřeným sňatkům, případně partnerským vztahům výrazně nižší než v případě mužů. Finská pracovní migrace byla především „betterment migration“ (stěhování „za lepším“). Asi 75 % odcházejících mělo ve Finsku práci, kterou opouštěli kvůli výhodnějším nabídkám ve Švédsku. Jejich migrace probíhala mezi dvěma hospodářskými prostory, jejichž vývojové rozdíly, podmiňující vlastní migrační proces, se v osmdesátých letech 20. století stále více vyrovnávaly.

K zahraničním pracovním silám se ve Švédsku vždy přistupovalo jako k imigrantům („invadare“). Skutečnost, že Švédsko samo se považovalo za multikulturální přistěhovaleckou zemi, promlouvá z imigračního zákona z roku 1975. Jeho hlavní myšlenkou bylo zrovnoprávnění imigrantů ve státě blahobytu a sociálního zabezpečení, přijaté již v roce 1968, dále státem podporované a v rámci přistěhovaleckých spolků praktikované „partnerství“ se švédským většinovým obyvatelstvem a právo na kulturní sebeurčení, kvůli němuž byl v roce 1976 vtělen do švédské ústavy nový paragraf, kterým se uchování a podpora kulturní identity etnických, jazykových a náboženských menšin povyšuje na ústavní právo. Tomu odpovídalo právo na doplňkovou výuku v mateřském jazyce, zakotvené v „zákonu o rodi-

čovském jazyce“ (1977) – v některých školách v oblasti Stockholmu se počátkem devadesátých let 20. století vyučovalo ve více než padesáti jazycích. Integrační pomoc, volební právo na komunální úrovni pro cizince po třech letech pobytu, možnost získání občanství po pěti letech pobytu, aktivní imigrační a naturalizační politika s příslušnou institucionální sítí, to vše Švédsku zajišťovalo nejvyšší naturalizační kvótu v západní Evropě (ročně 5 % cizinecké populace).

Pozoruhodný švédský model, který po celé desetiletí fungoval bez větších problémů, se od poloviny osmdesátých let 20. století dostal pod tlak rostoucí imigrace, tvořené především uprchlíky a žadateli o azyl. Současně se výrazně zhoršily rámcové ekonomické podmínky spolu se zvyšováním nezaměstnanosti, především od konce osmdesátých let 20. století. Od roku 1950, kdy do této kategorie patřilo asi 200 000 osob, se ve Švédsku zvýšil počet obyvatel narozených v cizině téměř na pětinašobek (na přibližně 936 000). Časový souběh rostoucí imigrace, hospodářské krize a nezaměstnanosti vedl i zde k vnitropolitickým konfliktům, provázeným výtržnostmi proti imigrantům. Konsensus v otázkách imigrační politiky se tím výrazně oslabil a hlasitěji zaznívaly požadavky na omezení imigrace jako předpokladu integrace. Přes takto vynucené úpravy zůstalo Švédsko v imigrační a integrační politice multikulturní přistěhovaleckou zemí. V jedné ze dvou vládních expertiz k imigrační a uprchlické politice, zadaných v roce 1995, se potvrzovalo, že tu vznikla „multikulturní společnost“, jejímiž základními principy měly i nadále zůstat sociální rovnoprávnost, svobodné rozhodování v kulturních otázkách a partnerství s většinovou společností.<sup>62</sup>

Rysy neformální přistěhovalecké země multikulturního charakteru vykazovalo již velmi záhy *Nizozemsko*. Vzhledem k silné koloniální a postkoloniální imigraci tu nábor zahraničních pracovních sil začal až v šedesátých letech 20. století. Ty proto přicházely jen málokdy z jihoevropských zemí a téměř výhradně z Turecka a Maroka. Podíl Turků na celkové cizinecké populaci – včetně osob z Evropy a ze zámoří, jež měly trvalý pobyt v Nizozemsku – se zvýšil od roku 1976 do roku 1986 z 21,8 % na 28,3 %, v případě Maročanů došlo ke zvýšení

z 12 % na 21,1 %. Stěhování dalších rodinných příslušníků se ve zvýšené míře projevilo až po ukončení náboru a časově se shodoval s obdobím hospodářské recese a rostoucí nezaměstnanosti. Po desetiletí improvizací v oblasti cizinecké politiky se v Nizozemsku projevil již koncem sedmdesátých let 20. století výrazné rysy neformální přistěhovalecké země. Určitou dobu se diskutovalo o případných reemigračních opatřeních, vláda se však nakonec přiklonila k hodnocení a doporučení vědecké rady pro vládní politiku, která ve svém dobrozdání („Etnische Minderheden“) v roce 1979 konstatovala, že Nizozemsko se na základě nevratných migračních procesů stalo polyetnickou a multikulturní společností.

Ve smyslu těchto doporučení se pak realizovalo zrovnoprávnění imigrantů po sociální stránce, opatření k posílení jejich politické participace, například v podobě rozšíření volebního práva na komunální úrovni i pro cizince spolu s protidiskriminační politikou, usnadněním přístupu k nabývání občanství a státní i komunální podporou organizovaných skupinových zájmů. To vyjadřovala i Bílá kniha („Minderhedennota“), předložená v roce 1983, která shrnovala menšinovou politiku („Minderhedenbeleid“) s vědomým zaměřením nejen na zahraniční pracovníky a jejich rodiny, ale na etnické menšiny vůbec. Do tradičně pluralistické společnosti nesené výrazně nábožensky profilovanými „pilíři“ s vysokým stupněm sebeurčení – v oblasti škol, charitativních zařízení, tisku a politických stran – byly zahrnuty národnosti jako další „pilíř“. Péče vykonávaná dosud veřejně prospěšnými spolky přešla na obce. O akceptaci tohoto multikulturního imigračního stavu mluví i symbolické akty jako demonstrativní návštěvy vedoucích politiků v nábožensko-kulturních centrech přistěhovalců.

Ani tato opatření však nemohla zabránit výrazným etnicko-sociálně podmíněným nerovnostem v oblasti zaměstnanosti. V roce 1987 bylo z autochtonních Nizozemců 13 % nezaměstnaných, v případě Surinamců to však bylo již 27 %, u Maročanů pak 42 % a u Turků dokonce 44 %. Protože národnostní politika se za těchto okolností stávala do značné míry souborem opatření proti sociálnímu znevýhodňování menšin v práci, vzdělání a kvalifikaci, ustoupila multikulturní složka

do pozadí a na první místo se dostal boj proti konstituování trvalého polyetnického subproletariátu. Nizozemští analytici zase kriticky poukazovali na to, že rubem multikulturní mnohotvárnosti s omezenou autonomií organizovaných skupinových zájmů je smíření se s trvalou „minorizací“ imigrantských skupin na podřadné sociální úrovni. Zásadní zlepšení šancí na integraci poskytl „zákon o začleňování nově přicházejících osob“, který vstoupil v platnost v září 1998. Nabídky vytvořené již v předchozích letech se nyní staly závaznými a podstatně se rozšířily. Zákon ukládal všem nizozemským obcím, aby po „integračním šetření“ nabízely státem podporované integrační programy přizpůsobené individuálním potřebám nových přistěhovalců. „Nově příchozí“ se těchto programů museli aktivně účastnit pod hrozbou odnětí sociálních dávek nebo dokonce peněžitých trestů.<sup>63</sup>

Opačný příklad ve srovnání s formální a neformální akceptací imigrační situace ve Švédsku a v Nizozemsku poskytuje *Švýcarsko*, které se po počáteční segregační a pozdější integrační koncepci pod rostoucím tlakem protestů proti cizincům pokusilo přibrzdit imigrační trendy a přesunout toto stěhování více do kolejí dočasné nebo sezónní pracovní migrace. Tato rozporuplná „Non-Immigration Immigration Country“ pokrývala svou pracovní migraci do roku 1960 ze čtyř hlavních zdrojů. Především to byla Itálie, s níž byla již v roce 1948 uzavřena smlouva o najímání pracovních sil, v menším rozsahu pak Německo, Rakousko a Francie. Po druhé světové válce zažilo Švýcarsko nejmohutnější hospodářský růst ve svých dějinách, který trval téměř třicet let a způsobil i silný početní vzestup zaměstnaných cizinců. Podíl cizinců, který vzrostl již v roce 1914 na 15,4 % z celkového počtu obyvatelstva a vyvolal tehdy veřejnou diskusi o problému „příliš velkého přílivu cizinců“, dosáhl nového historického vrcholu v roce 1974 číslem 16,7 % (1,1 milionu osob). Současně se po odchodech, resp. reemigraci velké části nejpočetnější skupiny Italů změnila i národnostní proporce. Podíl Jugoslávčů se v letech 1975–1991 zvýšil z 3,4 % (34 300) na 14,5 % (172 700) a podíl Turků z 2,6 % (26 100) na 5,9 % (70 500). Počet Portugalců, kteří v roce 1980 tvořili 1,2 % cizinecké populace (10 900 osob), se vyšplhal na 8,5 % (101 600).

Ve sporech o migrační koncepcie z let 1948, 1963 a 1970 předběhlo Švýcarsko většinu ostatních hostitelských zemí. Smlouvou o nábore pracovních sil, uzavřenou s Itálií v roce 1948, začal fungovat švýcarský rotační model časově omezených, avšak obnovitelných pracovních smluv pro „saisoniers“ a „osoby s ročním pobytem“. Obsahoval – v zájmu domácích pracovních sil – stejné mzdové a pracovní podmínky, neobsahoval však žádné sociální složky jako pojištění v nezaměstnanosti, ve stáří nebo pro pozůstalé a neposkytoval ani nárok na změnu zaměstnání nebo na přivedení rodinných příslušníků. Kritika tohoto systému přicházela především od domácích zaměstnavatelů (týkala se provozních nákladů striktního rotačního modelu) a od italské vlády, jejíž ministr zahraničí v roce 1961 kritizoval špatné pracovní a ubytovací podmínky italských pracovníků a dokonce je vyzval k odporu.

Kritika a odchody migrantů, především Italů, do jiných evropských zemí vedly v roce 1963 k otevření rotačního modelu a jeho doplnění o integrační nabídky až po právo usadit se v zemi. Po osmnácti měsících pracovního pobytu byla nabídnuta možnost pozvat další rodinné příslušníky, po pěti letech pak volný výběr pracovního místa při pravidelném obnovování pracovního a pobytového povolení a konečně po dalších pěti letech právo usadit se v zemi na základě plné rovnoprávnosti s výjimkou politických práv, která byla tradičně vázána na těžko dostupné státní, eventuálně kantonální občanství. Rubem integračních nabídek byla imigrační omezení a podnikové restrikce při zaměstnávání cizinců („Betriebsplafondierung“).<sup>64</sup>

Proti pracovnímu a sociálnímu zrovnoprávnění zahraničních pracovníků ve druhé „italské smlouvě“ z roku 1963 se zvedly mohutné protestní vlny, které vyústily v proticizinecká hnutí a vznik politických stran, zaměřených proti „zahlcení země cizinci“. Nástroje přímé demokracie působily na vládu silným tlakem – již v roce 1964 se doslova vyrojila záplava legislativních iniciativ, sahajících od požadavků na přísnější omezení imigrace až po nucené vykázaní již usazených osob. Zatímco všechna takto orientovaná referenda doposud končila v neprospěch iniciátorů, hrozilo v roce 1970, že nová „iniciativa proti



zaplavení země cizinci“ bude v lidovém hlasování přijata, což by vládu mohlo přinutit k opatřením v rozporu s lidskými a mezinárodními právy. „Národní akce proti nadměrnému počtu cizinců v národu a vlasti“ ztroskotala v referendu jen hrozivě nepatrným rozdílem. Pod tímto tlakem vznikl v roce 1970 „regulační výnos“, který zůstal ve Švýcarsku až do devadesátých let 20. století základním řídicím instrumentem migrační politiky. K novinkám, které z něho vyplývaly, patřilo obecné upřednostnění tuzemců na trhu práce a stanovení ročních kvót pro osoby s prvním povolením pobytu a pro všechny nové migranty při dodržování striktní schvalovací povinnosti. K realizaci a kontrole těchto opatření byl v roce 1972 zřízen centrální registr cizinců.

V „regulačním výnosu“ se sice výslovně zmiňovaly integrační nabídky a v letech 1972, 1976 a 1982 se při právní úpravě sociálního pojištění dokonce ještě dále doplňovaly, avšak do popředí veřejné diskuse se nyní místo integrace dostala především restrikce. Pod vlivem řídicích mechanismů migrační politiky, vytvořených ještě před propuknutím krize v polovině sedmdesátých let 20. století, počty cizinců klesaly. Protestní hnutí umlkla a objevila se znovu až koncem osmdesátých let 20. století, kdy se k trvalému příchodu dalších rodinných příslušníků již usazených osob přidal rostoucí počet žadatelů o azyl. Rovněž ve Švýcarsku mezitím proběhl dlouhodobý přechod k pragmatickému akceptování imigrační situace. V politické prezentaci a veřejných diskusích sedmdesátých a osmdesátých let 20. století přesto převládaly obranné postoje a omezování práce cizinců – s demonstrativním zdůrazněním vlastních zájmů – na nahrazování a doplňování domácí práce, případně na plnění sociální nárazníkové funkce.

Do prostoru mezi švédskou, nizozemskou a švýcarskou koncepcí lze jako do předem dané tabulky zařadit z hlediska imigrace a integrace pozice ostatních evropských hostitelských zemí.<sup>65</sup> Na jedné straně se v praxi většinou přibližují k neformálně přistěhovaleckým zemím při zachování výrazné snahy o restriktivní imigrační kontrolu, na druhé straně tuto migrační praxi překrývají populistické ústupky xenofobním názorům a hnutím. Takto prezentovaná „cizinecká politika“ zdůraz-

ňuje ochotu k restrikcím a ochromuje tak tvorbu širěji pojatých ucelených koncepcí imigrace a integrace. Novou cestou v imigračním zákonodárství vykročilo v Evropě Rakousko vydáním pobytového zákona z roku 1992, který se na rozdíl od Německa neřídí etnickými a nacionálními hledisky. Spíše určuje horní hranici celkové hrubé imigrace podle vzoru USA a Kanady a při jejím stanovení bere v úvahu demografický a ekonomický vývoj přijímající země i počet osob s uznaným statutem uprchlíka. Po více než pětiletém pobytu se přistěhovalcům otevírá perspektiva trvalého pobytu.<sup>66</sup>

Za diskusemi o akceptování imigrační situace a o její podobě stály také základní otázky tradičního národního, sociálního a kulturního vnímání vlastní identity.<sup>67</sup> Diskuse o „cizosti“ ukázaly různé pozice, od multikulturní, přes asimilační až po eurorasistickou. Představy o setkávání většiny s přistěhovalými menšinami pokrývaly širokou názorovou paletu od charitativní sociální „péče“ až po občanské partnerství.

Britská menšinová politika, která se ve své koncepci zaměřovala na skupinovou integraci, nabývala od počátku sedmdesátých let 20. století postupně rysů určité „race relations industry“. Chápala sice „ethnic relations“ a „race relations“ jako společenské a společensko-politické popisné koncepce i osnovy řešení, ve svých rasistických konotacích se však zaměřovala pouze na nebělošskou společnost imigrantů z území Commonwealthu.<sup>68</sup> Ve francouzské „jediné a nedělitelné republice“ („république une et indivisible“) převažovala naopak „integrace“ jednotlivců při odmítání skupinových práv a skupinových organizací, které byly cizincům do roku 1981 dokonce zakázány. Platilo to i pro období levicově orientované imigrační a integrační politiky v letech 1981–1993. Koncepce „integrace“ sice uznávala nárok menšin na „kulturní identitu“, a to především ve školním vyučování, ale jenom v mezích republikánského laicismu. Spor o šátky pokrývající hlavy muslimských žákyň proto mohl po roce 1989 nabýt nanejvýš rozměrů epizodní kulturní krize.<sup>69</sup>

Ve Spolkové republice probíhala v osmdesátých letech 20. století diskuse o akceptování přistěhovaleckého statutu země pouze mimo parlament, hlavně na straně odborů, obec-

ně prospěšných organizací, církví, pověřenců pro cizinecké otázky a angažovaných odborníků. Křesťansko-liberální vláda tuto diskusi ostentativně přehlížela. V etnicky a nacionálně laděné politické rétorice vládních prohlášení ve státě, který byl v podstatě přistěhovaleckou zemí proti vlastní vůli, místo toho převažovala slova o „sociální integraci“ řízené shora a týkající se „zahranických spoluobčanů“ – kteří ve skutečnosti, například z hlediska volebního práva na komunální úrovni, zůstávali dlouho politicky nezúčastněnými ne-občany, aniž by přitom byli považováni za přistěhovance. Mimo státních a komunálních úřadů se o ně staraly obecně prospěšné organizace, úředníci bez většího vlivu (tzv. cizinečtí poradci) a (němečtí) pověřenci pro cizinecké otázky. Pobytové, pracovní a sociální právo a administrativní praxe však v běžném životě pragmaticky řídily a spoluutvářely to, co politická rétorika neustále dementovala, totiž skutečný imigrační proces.<sup>70</sup>

V cílových zemích pracovní migrace, které se v západní Evropě rozkládaly severně od Španělska a Itálie, si v podmínkách studené války vývoj vynutil akceptování faktického statutu přistěhovaleckých zemí, a to nejen v praxi státu sociálního blahobytu, ale i v politickém akceptování této skutečnosti. Celkový obraz ukazuje různé etapy rychlejšího nebo naopak opoždějícího se vývoje. Koncepce předjímající celkový vývoj, například ve Švédsku, v Nizozemsku, ale také ve Švýcarsku (1963), přitom musely pod tlakem vnitropolitických diskusí spojených se skandalizováním migrační tematiky zčásti přibrzdit nebo alespoň výrazněji prezentovat svou defenzivní složku. V zemích, jako byla Spolková republika, naopak pragmatický přístup k přistěhovalecké problematice ze strany právní a sociální administrativy státu – při proklamovaném lpění na tezi o „ne-přistěhovalecké zemi“ – předbíhal společenskou a politickou přijatelnost této skutečnosti a její celkové koncepční řešení. Osmdesátá léta 20. století přitom představovala pro hostitelské země na severu západní Evropy desetiletí, v němž krystalizovalo pojmosloví pro označení rozporuplné dvojakosti onoho vnitropoliticky jen zdráhavě přijímaného společenského přechodu od „zemí importujících pracovní sílu“ (I. Ferenczi) k přistěhovaleckým zemím. Platilo to v případě Německa, kde se hovořilo

o „nevyhlášené přistěhovalecké zemi“ (D. Thränhardt) nebo o „přistěhovalectví do nepřistěhovalecké země“ (H. Rudolph), případně „přistěhovalecké zemi proti své vůli“, kde žijí „domácí cizinci“, resp. „Němci s cizím pasem“ (K. J. Bade), nebo také „zahraniční tuzemci“ (D. Cohn-Bendit/Th. Schmid). Ve vztahu ke Švýcarsku tu platí již zmíněná klasifikace země jako „Non-Immigration Immigration Country“ (H.-J. Hoffmann-Nowotny).<sup>71</sup> V evropském Středomoří se diskuse s obdobným spektrem otázek k imigrační a integrační politice otevřely – s výjimkou rozhořčeného poukazování na „ilegální imigraci“ – až v devadesátých letech 20. století.

Migrační a integrační politika států Evropských společenství se od konce osmdesátých let 20. století celkově dostávala pod rostoucí tlak, ovlivňující organizační funkce národního státu a jeho manévrační prostory. Tento tlak přicházel zvnějšku, shora, zdola i zevnitř: Zvnějšku tu působil proces globalizace, zdola pak regionalizace a dokonce i „lokalismus“, tlak shora byl způsoben přenesením vládních funkcí na nadnárodní evropskou úroveň (V/1) a zevnitř působil hned dvojím způsobem. Na jedné straně již zmíněným oslabováním významu státní příslušnosti jako kritéria pro získání nároků na sociální participaci, na druhé straně vytvářením nadnárodních a transkulturních identit. Tento vývoj souvisel s poklesem zájmu o změnu občanství, neboť většina základních ekonomických a sociálních práv bylo možné při dostatečně dlouhém pobytu v zemi a s patřičně zajištěným pobytovým statutem dosáhnout, jak jsme již ukázali, i bez nového pasu. Svou roli tu však hrála zřejmě i skutečnost, že státy národního blahobytu a sociálního zabezpečení samy ztrácely svůj politický regulační potenciál a pro imigranty proto již nepředstavovaly základní relační a orientační veličinu.<sup>72</sup>

#### 4. MIGRACE AZYLANTŮ A UPRCHLÍKŮ

**P**oté, co masivní pracovní migraci omezil zákaz nábora, resp. imigrační restrikce, přijaté počátkem a v polovině sedmdesátých let 20. století, nabyla mezinárodní migrace do Evropy

a stěhování v rámci kontinentu – s výjimkou migrace elit, vyšších vrstev, cest za vzděláním a pracovní migrace mezi státy ES, jichž se uvedená opatření netýkala – především tří forem: První z nich zahrnovala dva protichůdné proudy – příchod dalších rodinných příslušníků do cílových zemí a reemigraci opačným směrem. Stěhování rodinných příslušníků ze zemí, které do procesu velké pracovní migrace vstoupily později, jako například Turecko, bylo přitom silnější a trvalejší než ze zemí jižní Evropy, kde dlouhodobě převažovala reemigrace (nejvýrazněji v Řecku). Druhou formu tvořily legální příchody osob („turistů“) především mimoevropského původu za účelem nelegální práce, a to především do jižní Evropy, zčásti i do Francie. Tady silně vzrostl podíl osob z afrického Středomoří. Třetí forma imigrace zahrnovala žadatele o azyl z „třetího světa“ a později v rostoucí míře i z východní Evropy. Tito migranti směřovali především do střední, západní a severní Evropy, hlavně pak do Německa, jehož azylové právo bylo v Evropě dlouhou dobu nejtolerantnější. Při postupujícím uzavírání Evropy byla žádost o azyl mnohdy využívána jako jediná dosud zdánlivě otevřená možnost přistěhování, což kontrastovalo se žádostmi, které byly skutečně motivovány politickým pronásledováním a v dané situaci vyhovovaly i stále přísnějším evropským azylovým předpisům. Mnohdy se pak oba motivy vzájemně prolínaly.

Ve střední, západní a severní Evropě ustupovala v osmdesátých letech 20. století ve veřejných a politických diskusích problematika přistěhovalectví vyplývajícího z pracovní migrace do pozadí ve prospěch tématu „azyl“. V evropském Středomoří se ve stejné době dostává do popředí téma „nelegálnosti“, které ve střední, západní a severní Evropě tvořilo těžiště diskusí až v devadesátých letech 20. století. V jižní Evropě hrála migrace azylantů až do konce osmdesátých let 20. století pouze podřadnou roli. Místo toho převažoval již zmíněný problém (IV/2) legální imigrace za účelem nelegálního zaměstnání. V následujícím přehledu se proto soustředíme na imigraci žadatelů o azyl a dalších uprchlíků do střední, západní a severní Evropy ze zvláštním zřetelem na Spolkovou republiku, která jí byla nejvíce zasažena, a závěrem se krátce podíváme na vývoj azylové problematiky na jihu Evropy.

Pomyslná dělicí čára mezi severem a jihem platila i v oblasti azylu, kde do obou velkých regionů směřovaly rozdílné migrační osy. Až do konce studené války přicházel do západní Evropy severně od Alp převážně kontinentální proud azylantů z východu, později se zvyšoval počet mimoevropských žadatelů o azyl přicházejících po trase jih-sever. V jižní Evropě převažovala zpočátku mezikontinentální migrace po ose jih-sever, po ukončení studené války se přidala kontinentální osa východ-jih-sever a mezikontinentální migrace jih-východ-sever (V/4). Ve Francii, Velké Británii, Belgii a v Nizozemsku převažovalo v souladu ze zavedenými migračními tradicemi přistěhovalec-tví afrických a asijských azylantů. Ve Spolkové republice, v Rakousku a ve Švýcarsku se vzhledem k územní konstelaci nejprve prosadila migrace východo-západním směrem. Přitom do Spolkové republiky, která byla v absolutních číslech nejvýznamnějším cílem azylantů, přicházelo také celkově nejvíc afrických a asijských žadatelů o azyl.<sup>73</sup>

Různé trasy příchodu uprchlíků a žadatelů o azyl byly ve střední, západní a severní Evropě dány několika rozdílnými faktory: 1. Důležitá byla blízkost výchozí a cílové oblasti, přičemž veškeré vzdálenosti navíc relativizovalo globální zahuštění dopravních sítí, nebereme-li v úvahu přehrazující bariéru železné opony. 2. Při určování směru hrály svou roli také přetrvávající ekonomické, politické a kulturní vazby, pocházející většinou z koloniálního období, případně jazykový kontakt. 3. Zvláště významnou úlohu měly i zde migrační tradice vybudované v průběhu řetězové migrace i příslušné přistěhovalecké struktury v cílových zemích, které se vytvořily během koloniální, postkoloniální, „etnické“ či pracovní migrace a které se po omezení řetězové migrace využívaly k příchodu rodinných příslušníků již usazených migrantů.

K uvedeným bodům přistupuje 4. rozdílná ekonomická a sociální přitažlivost jednotlivých cílových zemí. Její význam jako svébytného faktoru byl však v tomto ohledu často přeceňován. Vedlo to pak k pochybným pokusům o snížení domnělé atraktivnosti pomocí odstrašujících opatření na úkor přijímaných azylantů a uprchlíků. Ve skutečnosti závisela tato atraktivita podstatnou měrou na přenosu informací vycházejí-

cího z migračních sítí a byla vždy výrazně ovlivňována 5. faktorem, tedy více nebo méně radikální azylovou politikou a praktikováním azylového práva v cílových zemích, které podléhalo změnám a do jisté míry se přímo zaměřovalo na odstrašující efekt, resp. na oslabení přitažlivých faktorů. Vedlo to k tomu, že atraktivně působící ekonomické a sociální podmínky byly někdy pro azylanty využitelné jen zčásti, dočasně nebo vůbec ne, jako např. ve Spolkové republice, kde tomu tak bylo v důsledku omezení pohybu, zákazů práce, ubytování ve společných zařízeních s hromadným stravováním atd. Tyto informace proběhly přes migrační struktury do výchozí oblasti a mohly tu dát podnět k přesměrování azylové migrace, pro kterou měl žargon evropských azylových úřadů opovrhlivé označení „azylová turistika“, resp. „asylum shopping“. Proto musíme i zde mít na zřeteli migrační struktury a řetězovou migraci azylantů jakožto důležité síly určující směr migračních procesů.

Od konce sedmdesátých let 20. století v Evropě výrazně vzrostl roční objem žádostí o azyl. Roku 1980 překročil jejich počet poprvé 100 000 a na konci téhož roku se vyšplhal na více než 150 000. Při ohlédnutí z perspektivy roku 1992 (přes 690 000 žádostí o azyl) se to může zdát celkem nevýznamné, avšak ve své době to bylo alarmující číslo – ani ne tak z celkového evropského hlediska jako pro západní Německo, kde se v roce 1980 přihlásilo v jediné zemi přes 100 000 žadatelů o azyl. Čísla z roku 1980 byla ve srovnání s vývojem předchozích let prezentována s dramatickým důrazem a s příchutí senzace. V sedmdesátých letech byl každoroční počet azylantů v Evropě zpočátku ještě relativně nízký. Pak se ale v roce 1979 rychle vyhoupl na zhruba 77 000 a v příštím roce náhle vyskočil téměř na dvojnásobek. Rozhodujícím faktorem tu byla krize v Polsku a uchopení moci vojenskou vládou v Turecku, přičemž část polských a tureckých žadatelů o azyl již žila na Západě a své žádosti podávali odtud. Počty žádostí sice do roku 1983 klesly zpět zhruba na úroveň roku 1979 (73 700), potom se však znovu rychle zvyšovaly, s ostrým vzestupem ve druhé polovině desetiletí, přičemž na jeho konci dosáhly počtem 430 000 nejvyšších hodnot od časů poválečných migračních přesunů. Většina

evropských uprchlíků a azylantů pocházela do poloviny sedmdesátých let 20. století z východní Evropy, do druhé poloviny osmdesátých let 20. století ze zemí „třetího světa“ a od konce studené války znovu z východní a jihovýchodní Evropy.

V Ženevské konvenci z roku 1951, podepsané všemi západoevropskými zeměmi, a v doplňujícím protokolu z roku 1967 šlo zpočátku hlavně o ochranu uprchlíků z východní Evropy, kteří se v důsledku druhé světové války nemohli nebo nechtěli vrátit do svých domovských států. Protokol z roku 1967 zrušil regionální a časové omezení úpravy z roku 1951. Za uprchlíka byla nyní považována každá osoba, která se z odůvodněných obav před pronásledováním kvůli své rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo kvůli svému politickému přesvědčení nachází mimo území země, jejíž občanství má, a nemůže nebo z uvedených obav nechce požívat ochrany této země.<sup>74</sup>

V praxi z této humanitární nabídky zůstávalo jen velmi málo. Dříve téměř neomezenou akceptaci uprchlíků z „východního bloku“ vystřídal v osmdesátých letech 20. století odměřený postoj a přijímání azylantů z „třetího světa“ naráželo již na vyloženou neochotu. Ta později dostala podobu národní strategie cílené obrany před uprchlíky, zpočátku ještě různě koncipované. V pozadí těchto opatření byla veřejná a politická skandalizace azylového práva, nabývající v různých částech Evropy různé síly. Nešlo přitom o novou formulaci příčin útěku, jak byly uváděny v Ženevské konvenci, spíše se jednalo o kolektivní podezření na jejich zneužívání ze strany azylantů. Určujícím, i když ne jediným podstatným důvodem této názorové změny byl silný nárůst imigrace od konce sedmdesátých let 20. století. Na rozdíl od předchozí etapy ekonomického růstu s relativně bezproblémovým začleňováním uprchlíků z „východního bloku“, kteří většinou disponovali dobrou profesní kvalifikací, spadal nynější nárůst do doby vysoké a dále se prohlubující nezaměstnanosti, která stlačovala sociální rozpočty a uprchlíky stavěla do postavení dalších nadbytečných strážníků. V populistických protiazylových kampaních, obvyklých především během volebních klání, hrály proto ústřední roli náklady spojené s přijímáním azylantů, které ve Spolkové republice dosa-



hovaly v letech 1989 a 1990 ročně asi čtyř miliard marek. Do klamných rovnic byly proti sobě dosazováni domácí lidé bez práce, zaměstnaní cizinci a zahraniční azylanti, přičemž téma „azyl“ vždy předcházelo tématu „cizinci“. Tlaku těchto populistických a demagogických argumentů nemohly někdy odolat ani umírněné politické strany, protože nezaměstnaní voliči se jevíli politicky důležitější než uprchlíci žádající o azyl.

Materiální zatížení vyplývající z přijetí většího množství uprchlíků a žadatelů o azyl bylo dlouhou dobu politicky a ideologicky relativizováno. Vždyť i v letech po druhé světové válce se muselo počítat s masovým přílivem osob a hromadné útky tehdy koneckonců patřily k obrazu doby. Ovlivnilo to i tehdejší diskusi o azylovém právu, jehož známá formulace v ústavě Spolkové republiky Německa z roku 1949 má pouze čtyři slova „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ („Politicky pronásledovaní požívají práva azylu“). Nepříznává se tu, jako v jiných ústavách, právo státu na udělování azylu, ale naopak, politicky pronásledovaným se zaručuje právní nárok na azyl, tedy na bezpečný pobyt až do konečného přezkoumání jejich žádosti o azyl. Byla to odpověď západoněmecké poválečné politiky na zkušenosti osob pronásledovaných nacistickým režimem v letech 1933–1945 a přijímaných – nebo také nepřijímaných – v cizině. V ústavní diskusi o formulaci tohoto základního práva na azyl však již v letech 1948/49 varovali někteří členové parlamentní rady před masovými migracemi uprchlíků. V této souvislosti padla dokonce již první zmínka o (německých) „ekonomických uprchlících“ (ze sovětské okupační zóny). Přesto se nakonec od omezení německého azylového práva výslovně upustilo.<sup>75</sup>

Tehdy šlo ovšem o evropské utečence v období studené války. Po potlačení maďarského povstání opustilo v roce 1956 svou zemi asi 194 000 osob, převážně přes maďarsko-rakouskou hranici – dokud nebyla opět neprodyšně uzavřena Kádárovým režimem podporovaným sovětskými jednotkami. Když pásy tanků převálcovaly v rámci „bratrské pomoci“ zemi Varšavské smlouvy „Pražské jaro“, uprchlo v letech 1968/69 do západní Evropy asi 170 000 Čechů a Slováků.<sup>76</sup> V obou případech byl příliv uprchlíků na Západě vítán se sympatiemi

a obdivem k politickému hrdinství, které připomínaly přijímání polských revolucionářů v Německém spolku či ve Francii v 19. století.

Stejně ochotného přijetí se dostávalo až do vztyčení berlínské zdi v roce 1961 hromadnému vystěhovalectví milionů osob z NDR do Spolkové republiky, chápanému zde jako politicky motivovaný „útěk z dosahu komunistické moci“, přestože právě zde se do značné míry překrývaly politické, ekonomické i sociální motivy. Bylo tu samozřejmě i mnoho politicky pronásledovaných, migračním impulzem však byla také ekonomická a sociální diskriminace – například kvůli nedostatečné politické přizpůsobivosti nebo vzhledem k „nesprávnému“ sociálnímu původu, případně „třídnímu postavení“ – při současné enormní přitažlivosti západoněmeckého „hospodářského zázraku“. I když tu nelze upřít politické motivy, je zřejmé, že stejné důvody by těžko uspěly při aplikaci azylového práva vůči uprchlíkům pocházejícím odjinud než z „východního bloku“ nebo dokonce vůči utečencům z „třetího světa“. Zákonitosti studené války však fungovaly téměř automaticky – uprchlíkům z NDR, z Polské lidové republiky, ze Sovětského svazu či z Maďarska, ba dokonce i ze severního Vietnamu nebo z Čínou anektovaného Tibetu se dostávalo na Západě vždy ochotného přijetí, především ve Spolkové republice, ve Švýcarsku, ve Francii či ve Švédsku.<sup>77</sup>

S koncem sedmdesátých let 20. století nastala změna. Zhruba 250 000 Poláků, kteří počátkem osmdesátých let uprchli na Západ před hrozbou sovětské intervence („Brežněvova doktrína“), po vyhlášení výjimečného stavu (prosinec 1981 – prosinec 1982) a před politickým útlakem, nebyli v západní Evropě již bezvýhradně považováni za politické uprchlíky a dokonce ani jako takoví nebyli příliš vítáni. Německo trvalo na zachování vízové povinnosti s Polskem, Rakousko ji v roce 1981 dokonce znovu zavedlo. Skepse narůstající se zvyšujícím se počtem uprchlíků a žadatelů o azyl nakonec přerostla v otevřenou nedůvěru, když po roce 1980 výrazně přibýlo azylantů z „třetího světa“, přičemž po roce 1985 jejich počet dále vzrostl.<sup>78</sup> Tento vývoj se totiž střetával s eurocentristickým pojetím uprchlíka utvářeným v Evropě za studené války a vycházejícím z jednostranných představ o vztahu Východ-Západ. Na rozdíl

od uprchlíků z Východu na Západ byli utečenci z „třetího světa“ často přijímáni se zřejmými pochybami o tom, zda se jedná o „skutečné“, tedy politicky pronásledované uprchlíky a ne „pouze“ o „uprchlíky ekonomické“.

Rozhořčené poukazování na náklady spojené s přijímáním větších počtů azylantů otevíralo – zpočátku s výjimkou několika málo zemí, například Švédska – cestu odmítavým postojům, které se do jisté míry schovávaly za argumentací o kulturní odlišnosti, zčásti pak vyjadřovaly nepokrytý eurorasismus. Odmítavé rasistické argumenty posilované zjevnou etnickou odlišností („visibility“) se projevily v zemích, které nikdy neměly nebo již dávno neměly kolonie, prakticky stejnou měrou jako v bývalých koloniálních mocnostech, v nichž se tato schémata objevila již dříve. K tomu přistupovaly hororové vize, s nimiž na scénu vstupovala etnicko-nacionální a pravicově radikální hnutí a jichž úspěšně využívaly v Anglii, ve Francii i v Německu populisticky taktizující konzervativní strany ve volebním boji proti sociálně demokratickým vládám.<sup>79</sup> Těchto představ se ochotně chopila senzacechtivá média a očividně je přejímaly i široké kruhy veřejnosti. Na prvním místě se objevovalo varování před zánikem Evropy v „záplavě“ nového „stěhování národů“. <sup>80</sup> Toto tajemné zvěstování hrozícího zla bylo absurdní hned z dvojího hlediska, neboť proudy uprchlíků se sice v globálním měřítku zvyšovaly, Evropu však zasahovaly jen nepatrně a samo historické „stěhování národů“ byl dlouhodobý a složitý migrační proces a žádný „lidský příval“. Zvláštní roli hrály v této souvislosti nerealistické představy o masové invazi „uprchlíků před chudobou“ ze zbídačených oblastí „třetího světa“, ale rovněž z východní Evropy.<sup>81</sup>

Tento vývoj podpořil koncem sedmdesátých a hlavně pak v osmdesátých letech 20. století u evropských zemí nejvíce zasažených přílivem žadatelů o azyl tendence k obranné „azylové politice“ (zpočátku ještě nekoordinované) v podobě restriktivních úprav zákonů, nařízení a úředních postupů. Po trojím uzavření Evropy na národní úrovni, a to proti postkoloniální řetězové migraci, proti evropské a mimoevropské pracovní migraci a proti azylantům ze „třetího světa“, se vstupní cesty do Evropy logicky přesouvaly z „main gates“

(hlavních vstupů) k „side gates“ (postranním vstupům) nebo „back doors“ (zadním vrátkům), často s plynulými přechody. Ti, kdo se nemohli dostat do země v rámci slučování rodin, se pokoušeli o vstup jako žadatelé o azyl (například Kurdové z Turecka). Jiní přijížděli jako turisté nebo na návštěvu rodiny, překračovali povolenou dobu pobytu („overstayers“) a začali neoficiálně pracovat v neformálních sektorech trhu práce. V běžných situacích každodenního života jim pobyt v zemi usnadňovala ochranná síť rodiny, známých či společenství krajanů.

K tomu se od osmdesátých let 20. století pomalu přidávala skupina ilegálních imigrantů v užším slova smyslu, která po systematickém uzavírání „pevnosti Evropa“ na nadnárodní úrovni v devadesátých letech nabývala na rozsahu a záhy se dostala pod kontrolu mezinárodně organizovaného převaděčství. Neoficiální zaměstnávání tzv. „overstayers“, resp. „sans-papiers“ však v osmdesátých letech 20. století ještě obvykle neznamenal samo o sobě ilegální obcházení imigračních zábran a navíc představovalo „tržně orientovanou“ odpověď na změny v poměru nabídky a poptávky na spodních příčkách zaměstnanosti v neformálním sektoru evropských hostitelských zemí. Přesto se již koncem osmdesátých let 20. století vedle „ekonomického uprchlíka“ žádajícího o azyl objevuje jako nová hrozba obraz „ilegálního imigranta“.

Podíváme-li se na rozložení celkového počtu zhruba 1,7 milionu žadatelů o azyl ve vybraných evropských zemích v letech 1983–1990 v absolutních číslech, potom jednoznačně převažuje Spolková republika Německo (703 318), následovaná Francií (277 474), Švédskem (141 864) a Rakouskem (100 330). Všechny ostatní země zůstaly výrazně pod hranicí 100 000 osob: Velká Británie (86 972), Nizozemsko (72 161), Belgie (51 250), Dánsko (40 371), Itálie (37 510), Norsko (27 661) a Španělsko (26 840). Velká Británie se přitom v případě žádostí o azyl nacházela výrazně pod průměrnými hodnotami ES, zatímco Německo je vždy překračovalo. Uvedeme-li tato čísla do vzájemného poměru, potom mělo Německo v roce 1985 přibližně devětkrát a Francie ještě téměř pětkrát více uchazečů o azyl než Spojené království.<sup>82</sup> Komplikovaná

situace ohledně statistických dat přitom dává jen omezené možnosti jejich vzájemného srovnání. Podíváme-li se na relativní údaje (ve vztahu k počtu obyvatelstva hostitelské země), potom dostaneme jiný obraz. Nejvíce žadatelů o azyl přijaly podle tohoto měřítka Švédsko a Švýcarsko. V roce 1985 připadal ve Švédsku jeden uchazeč o azyl na 567 obyvatel (roku 1990 to bylo 1:296), ve Švýcarsku na 666 obyvatel (roku 1990 to bylo 1:188). Potom ve stejném roce následovala Spolková republika s 827 obyvateli na jednoho žadatele (v roce 1990 poměr 1:413) a Rakousko s 1128 (údaj pro rok 1990 1:342). Jestliže v porovnání počtu obyvatel na jednoho žadatele zaujímají v letech 1985/90 Francie (kde v roce 1985 připadalo na jednoho žadatele o azyl 1916 obyvatel a v roce 1990 pak tento poměr byl 1:1016), Belgie (v roce 1985 poměr 1:1860, v roce 1990 poměr 1:768) a Nizozemsko (v roce 1985 poměr 1:2550, v roce 1990 poměr 1:708) střední příčky, potom v Itálii (v roce 1985 poměr 1:10 481, v roce 1990 poměr 1:12 073), Španělsku (v roce 1985 poměr 1:16 732, v roce 1990 poměr 1:4520) a Portugalsku (v roce 1985 poměr 1:100 143, v roce 1990 poměr 1:131 639) bylo uchazečů o azyl relativně velmi málo. Velká Británie (v roce 1985 poměr 1:9222, v roce 1990 poměr 1:1489) a Řecko (v roce 1985 poměr 1:7107, v roce 1990 poměr 1:1632) se v období 1985–90 posunuly ze zadních pozic do středu tabulky.<sup>83</sup>

Ještě jiný výsledek dostaneme, pokud sledujeme počet uznaných žádostí v azylovém řízení. V roce 1988 činil podíl uznaných žádostí v Německu ještě 8,6 % z celkového počtu podaných žádostí, ve Velké Británii to bylo 23 %, ve Francii 35 %, v Belgii 21 %, v Nizozemsku ovšem pouhých 7 %. V letech 1989 a 1990 klesly tyto hodnoty v Německu na 6 %, resp. 5 %, v Belgii na 14 %, resp. 6 %, zatímco ve Velké Británii (32 %, resp. 22 %) výrazně poklesly až v roce 1991 (na 9 %) a v roce 1992 dokonce na pouhá 3 %. V každé azylové zemi přitom existovaly velké rozdíly v podílu uznaných žádostí s ohledem na konkrétní země původu jednotlivých žadatelů.<sup>84</sup>

Následující přehled vychází z vývoje v západním Německu, protože sem přicházelo od konce sedmdesátých let zdaleka nejvíce žadatelů o azyl a přechod od akceptování uprchlíků

k obraně proti azylantům se v tomto frontovém státu studené války projevil zvláště markantně.

V *západním Německu*<sup>85</sup> byly v padesátých a šedesátých letech 20. století relativně nízké počty žádostí o azyl, nebereme-li v úvahu uprchlické vlny po potlačení povstání v Maďarsku a v Polsku v roce 1956 a po potlačení „Pražského jara“ 1968. Do počátku sedmdesátých let 20. století přicházela většina žádostí o azyl od uprchlíků z „východního bloku“. Jejich přijetí se považovalo za humanitární úkol a současně bylo naplněním již zmíněné politické a ideologické funkce, která jej legitimizovala. Uprchlíci z Východu na Západ byli vítanými příchozími v „hlasování nohama“, které provázelo zápas obou systémů. Rubem axiomaticky daného přijímání uprchlíků z Východu na Západ bylo v dobách studené války vyloučení socialistických uprchlíků na Západě pronásledovaných. Ve Spolkové republice se to ukázalo v roce 1973, kdy byl v Německu zastaven nábor pracovních sil a v Chile současně proběhl vojenský puč proti socialistickému režimu. Úvahy spolkové vlády složené z koalice sociálních demokratů a liberálů o přijímání socialistických uprchlíků z Chile daly podnět ke kampani vedené opozicí CDU/CSU proti těmto Chilanům, kteří byli osočováni jako komunističtí teroristé. Asi dvěma tisícům z nich se pak dostalo přijetí v NDR současně s rozsáhlou pomocí při začleňování do tamější společnosti, podobně jako tomu bylo dříve v případě španělských či řeckých uprchlíků vyhnaných občanskou válkou.<sup>86</sup>

Od této kampaně proti chilským uprchlíkům se již politické podezírání utečenců v západním Německu stalo obvyklou součástí diskusí o azylu. K tomu se přidávalo, především ve vztahu k uprchlíkům z „třetího světa“, podsouvání ekonomických nebo sociálních motivů, případně předstíraných politických důvodů k útěku. Systematickou politickou a polemickou degradací uprchlíků a žadatelů o azyl na pejorativně vnímané „azylanty“ („Asylanten“), se za účasti médií v západním Německu utvářel denuncující pojem, jehož systematické používání z něj nakonec učinilo xenofobní leitmotiv politických debat. Současně se vzhledem k rostoucím počtům nezaměstnaných vyostřovaly sociální obavy. Strach z konkurence na trhu práce

byl sice vzhledem k uprchlíkům neopodstatněný, protože existoval zákaz práce pro žadatele o azyl – od roku 1987 dokonce pětiletý, takže pokrýval zpravidla celé azylové řízení – a i po jeho zrušení v roce 1991 se dávala jasně přednost tuzemcům, avšak obavy a agresivní postoje vůči cizincům přesto narůstaly. Často je udržovaly nebo přímo vyvolávaly politické kampaně, které za podpory části médií ožívaly především v předvolebním boji a zaměřovaly se proti „předstíraným azylantům“, „azylovým příživníkům“, „ekonomickým uprchlíkům“, a to především ze zemí „třetího světa“.

Ve vývoji německého azylového práva došlo v sedmdesátých letech 20. století k rozhodujícímu obratu směrem k defenzivě a restrikci, které otupily již citovanou větu německé ústavy „Politicky pronásledovaní požívají práva na azyl“. Ústřední pojem „politického pronásledování“ se v „protiazylové jurisdikci“ (R. Marx) neustále zužoval a v roce 1977 se posunul od důvodů k útěku na straně pronásledovaného, tedy od pronásledování, jemuž byl dotyčný člověk vystaven nebo jehož se obával, k důvodům, z nichž při tomto pronásledování vycházel pronásledující stát. Tak například mučení použité jako trest za nenásilné požadování základních demokratických práv ve státě, kde byla tato práva zakázána a mučení bylo obvyklým trestem nebo prostředkem výslechu, již nebylo považováno za „politické“ pronásledování, a tedy ani za postačující důvod pro udělení azylu ve Spolkové republice.<sup>87</sup>

V roce ukončení náboru pracovních sil (1973) bylo předloženo celkem 4792 žádostí o azyl pro 5595 osob. Počet žádostí se sice již v následujícím roce zdvojnásobil, avšak až do roku 1976 (8854 žádostí pro 11 125 osob) zůstával na přibližně stejné úrovni. Od poslední třetiny sedmdesátých let 20. století stoupala statistická křivka žádostí o azyl v západním Německu strmě vzhůru: 28 223 žádostí pro 33 136 osob v roce 1978, 41 953 žádostí pro 51 493 osob v roce 1979 a nejvyšší počet 92 918 žádostí pro 107 818 osob ve volebním roce 1980. V tomto roce to představovalo téměř dvě třetiny všech žádostí o azyl v Evropě (asi 150 000). I v dalším období bylo v celé Evropě zdaleka nejvíc žádostí o azyl podáváno právě ve Spolkové republice Německo.<sup>88</sup>

Příliv uprchlíků od poslední třetiny sedmdesátých let 20. století již nepřicházel výhradně ze „států východního bloku“, ale především ze zemí „třetího světa“. Jeho výkyvy závisely na proměnách tamější krizové situace. To ovšem potvrzovalo skutečnost, že příchod uprchlíků do Německa nebyl poháněn pouze – jak stereotypně tvrdila protiazylová agitace – ekonomickou přitažlivostí tohoto hlavního evropského cíle imigrace, ale převážně intenzitou problémů v zemích původu. Proto také boj, který se v západním Německu vedl proti „ekonomickým uprchlíkům“ snižováním „pobídek k útěku“ neměl od počátku vzhledem k jednostranným východiskům přílišné naděje na úspěch. K tomu ještě přistupovala okolnost, že jeho výsledek, totiž zhoršení životních podmínek, jež mělo žadatele odstrašit, většinou postihlo nepravé osoby, tedy „opravdové“ uprchlíky, zatímco skutečné azylové podvodníky, ilegální imigranty a převaděče takové úpravy příliš z míry nevyvedly.

Na pozadí hospodářské krize, rostoucího počtu nezaměstnaných, zjištění, že za otázkou „gastarbeiterů“ se skrývá faktické přistěhovalectví, a při současném nárůstu každoročních žádostí o azyl nad magickou hranici 100 000 v roce 1980 se rozhořčené poukazování na „zneužívání azylu“ a požadavky na „urychlení azylového řízení“, případně na „důsledný odsun“ odmítnutých uchazečů staly ústředními tématy volebního boje. Takto vyvolaná nálada přetrvávala i později a argumenty ustrnuly ve stereotypy. Dokonce i po výrazném poklesu počtu žádostí o azyl počátkem osmdesátých let 20. století mluvili politici i nadále o „trvajícím přílivu předstíraných azylantů a ekonomických uprchlíků“.<sup>89</sup>

To, že počty žádostí o azyl počátkem osmdesátých let 20. století znovu výrazně poklesly (na 16 335 žádostí pro 19 737 osob v roce 1983), souviselo samozřejmě hlavně s obrannými kroky spolkové vlády z června 1980, které směřovaly proti uprchlíkům před chudobou přicházejícím z „třetího světa“ – šlo především o zavedení kontrolních záznamů pro příchozí z hlavních výchozími zemí. „Azylová politika“ se tak proměňovala ve snahu zabránit v cestě do Německa osobám, které byly „podezřelé“, že tu chtějí žádat o azyl. Jakmile politikové dospěli k poznání, že migrační děje jsou výrazně ovlivněny řetězovou



migrací a existencí migračních sítí, podnikli v osmdesátých letech 20. století řadu pokusů, aby zostřenými restrikcemi zpomalili přechod uprchlické migrace z některých zemí v migraci řetězovou. Zvolené metody připomínaly někdy metody boje proti epidemiím. Jako protiklad obrazu ušlechtilého, hrdinského, ovšem fiktivního politického uprchlíka vznikl stereotyp s nedůvěrou sledovaného „zdánlivého azylanta“ či „azylového podvodníka“. Azylové řízení vedené v duchu ideálního obrazu politického uprchlíka ovšem ve skutečnosti utečence nutilo k nepravdivým údajům, aby se do předem daného obrazu státem individuálně politicky pronásledované osoby vůbec vešel.

Od poloviny osmdesátých let 20. století rostly počty žádostí o azyl v západním Německu opět rychlým tempem a v roce 1986 tu bylo již 67 429 žádostí pro 99 669 osob. Silný nárůst z roku 1986 souvisel s pronásledováním tamilské menšiny na Srí Lance a s obecným šířením krizových jevů a nepokojů, jež v mnoha zemích „třetího světa“ nabývaly charakteru občanské války. K tomu se přidávaly zvýšené aktivity převaděčských organizací přes „vstupní bránu“ východoberlínského letiště Schönefeld a početnější příchody tureckých žadatelů o azyl, kteří obcházelí směrnice o slučování rodin. V následující hře na kočku a myš se díky usměrňujícím defenzivním opatřením podařilo stlačit křivku žádostí o azyl v roce 1987 opět dolů. Tato opatření zahrnovala přehrazení vstupních cest přes NDR a východní Berlín zavedením nových víz od října 1986 nebo novelu azylového práva v lednu 1987, která přinesla mimo jiné restriktivní vízové předpisy pro devět afrických a asijských zemí, z nichž se především rekrutovali žadatelé o azyl.

Jestliže v průběhu osmdesátých let 20. století se proud žadatelů o azyl podařilo různými prostředky a s různým efektem ztlumit, potom koncem osmdesátých let 20. století se nakrátko opět vymkl kontrole. V roce 1988 se křivka žádostí o azyl opět vyhoupla nad číslo 100 000, v roce 1989, tedy roce evropských revolucí, se vyšplhala na 120 000, v roce 1990 na 190 000 a rychlým tempem pokračovala dále vzhůru. V roce 1991 dosáhla hodnoty téměř 260 000, v roce 1992 pak 440 000. Tento vývojový trend, který nastoupil po ukončení studené války, vedl k těžkým vnitropolitickým konfliktům a vyvolal

nepřátelské excesy vůči cizincům, jejichž důsledkem bylo při změně ústavy z roku 1993 („azylový kompromis“) opuštění německého azylového práva v jeho otevřené podobě, stanovené v roce 1949 (V/1).

Také další cílové země imigrace ve střední, západní a severní Evropě byly po imigračních omezeních z počátku nebo z poloviny sedmdesátých let 20. století konfrontovány – i když ve výrazně menším měřítku – se zvýšeným počtem žadatelů o azyl.<sup>90</sup> Švédsko stálo po Německu a Francii na třetím místě v pořadí evropských přijímajících zemí. Počty žádostí se tu od roku 1982 (2500) do roku 1985 (14 450) zvýšily přibližně na šestinásobek a do roku 1989 (30 350) se ještě zdvojnásobily. Většina uchazečů o azyl tu rovněž pocházela ze zemí „třetího světa“, zčásti při výrazně narůstající řetězové migraci. Počet Chilenců ve Švédsku tak vzrostl od roku 1982 (8400) do roku 1989 (19 100) na více než dvojnásobek, počet osob z Íránu dokonce téměř na desetinásobek, z 3600 na 35 100. K tomu se přidávali ještě uprchlíci z Libanonu a z Turecka.

Hlavním evropským zemím, které přijímaly žadatele o azyl, byly v osmdesátých letech 20. století společné pokusy o omezení rostoucího přistěhovalectví a především znatelně se zvyšující řetězové migrace uprchlíků a žadatelů o azyl zostřením úprav azylového práva a zčásti i odstrašujícími opatřeními. Vycházelo se přitom, jak jsme již zmínili, jednostranně z atraktivity cílových zemí jakožto určujícího faktoru z hlediska směru migrace. Politizace azylové tematiky, projevující se od konce sedmdesátých let 20. století především ve volebním boji, vedla pod tlakem rozjitřené a často i demagogickými prostředky vyburcované veřejnosti k zúžení prostoru pro politické jednání. Politická a publicistická skandalizace azylové oblasti, kriminalizace žadatelů o azyl („podvodní azylantů“, „obchodníci s drogami“) a denunce protivníků restriktivních azylových koncepcí (v Německu např. hanlivé označení jako „azylantské strany“ či „azylantů SPD“) se rozvíjely souběžně s nárůstem společenských proudů zaměřených proti azylantům, cizincům a nakonec proti cizím osobám vůbec. Tyto směry pak samy vytvářely akční politický tlak nebo se staly nástrojem k tomuto účelu využívaným.

Restrikce a obranná opatření prováděná v této souvislosti se zaváděla na úrovni národních států, zůstávala nekoordinovaná a často měla charakter přerozdělení břemen na úkor sousedních států, které se tuto zátěž pokoušely vlastními obrannými mechanismy odvrátit, případně předat dále. Do chodu se tím uvedla spirála řetězových reakcí, resp. vzájemného nátlaku při současném zostření azylového práva. Důsledky pro sousední státy měly především restrikce v hlavní azylové zemi Německu – v osmdesátých letech 20. století se proto pravidelně zvyšovaly počty žadatelů o azyl ve Francii a ve Švýcarsku, počátkem devadesátých let 20. století také v Nizozemsku a v Belgii.

Působily tu ovšem i opačné faktory. Za silným poklesem vysokého počtu žadatelů o azyl ve Švýcarsku mezi lety 1991 (41 600) a 1992 (18 000) stálo například použití doktríny „bezpečné země“ („safe country“), aplikované ve Švýcarsku poprvé v Evropě. Švýcarská spolková rada prohlásila v říjnu 1990 řadu z hlavních výchozích zemí žadatelů o azyl za „safe countries“, konkrétně Maďarsko, Sovětský svaz, Polsko a brzy nato také Bulharsko, Alžírsko a Indii a do listopadu 1991 také Angolu a Rumunsko (odkud přicházelo mnoho Romů). Státní příslušníci těchto zemí neměli od této chvíle zpravidla žádnou šanci získat ve Švýcarsku azyl. Výsledek se projevil i v Německu, kde v roce 1993 požádalo o azyl celkem 73 800 rumunských státních příslušníků, náležejících převážně k romské menšině (oproti pouhým dvěma stům ve Švýcarsku). Podobné důsledky pro Německo, kde v této době politickou akceschopnost ochromovala dílem hysterická, dílem demagogická azylová debata, měl souběžný vývoj v Rakousku. Zde bylo v roce 1991 přijato nové azylové právo, jehož těžištěm byla klauzule o první azylové zemi – jejím zavedením vyloučilo také Rakousko žadatele z východní Evropy. Z Rumunska přišlo do Rakouska v roce 1993 již pouhých 300 žadatelů (do Německa ale 73 800), z Bulharska 100 (do Německa 22 600), přičemž celkový počet žádostí v Rakousku klesl v letech 1991–1993 z 27 300 na 4700 (v Německu se naopak zvýšil ze 166 514 žádostí pro 256 112 osob na 231 889 žádostí pro 322 599 osob). B. Santel označil tuto formu řešení problémů jako „logiku negativní politické konkurence“ podle

„principu svatého Floriana“<sup>91</sup> (podle německého úsloví). Něco podobného ovšem existovalo před přijetím reformy azylového práva v Německu dokonce i uvnitř této největší evropské azylové země, kde rozdílná realizace restriktivních opatření v jednotlivých spolkových zemích mohla vést například k interní „azylové migraci“ z Bavorska do Severního Porýní – Vestfálska.<sup>92</sup>

Klauzule o zemi prvního azylu, která se v osmdesátých letech 20. století výrazněji prosadila do evropských azylových ustanovení, však mohla odkazem na zemi prvního azylu, pokud ta se opětnému přijetí zpěchovala, proměnit žadatele v „refugees in orbit“. Zatím nejvyššího stupně – ale také největšího omezení ve vztahu k „refugees in orbit“ – dosáhl tento *sacro egoismo* azylové politiky národních států nakonec v podobě evropského ražení koncepce první azylové země, stanovené Schengenskou dohodou (Schengen II) a Dublinskou konvencí z roku 1990, tedy koncepce o zemi prvního azylu, jež platila pro celé Evropské společenství. Příslušnými bilaterálními smlouvami byla brzy rozšířena i na země střední a východní Evropy. Mělo se tak zabránit vícenásobnému podávání žádosti o azyl, přičemž žadatelé mohli být bez projednání žádosti odesláni zpět do zemí, v nichž již žádost o azyl podali nebo podat mohli. Toto uvažování bylo ve srůstající Evropě koneckonců totožné s absurdní geopolitickou logikou, podle níž musí každý stát nést sám odpovědnost za zátěž migračních procesů, které vyplývají z jeho geografické polohy.<sup>93</sup>

Na rozdíl od severní části Evropy zůstávala v evropském Středomoří azylová imigrace dlouho druhořadým problémem. Souviselo to výrazně s již popisovanou a v osmdesátých letech 20. století stále ještě dobře dostupnou alternativou regulérní, neregulérní nebo také ilegální imigrace za pracovními příležitostmi „načerno“. V Portugalsku bylo v letech 1983–1989 evidováno celkem pouze 3200 žadatelů o azyl, ve Španělsku 18 200, v Řecku 30 450 a v Itálii 43 300.<sup>94</sup> Itálie měla až do konce studené války v rámci jižní Evropy sice vyšší, avšak v celoevropském srovnání stále velmi nízké počty žadatelů o azyl – souviselo to s omezením azylu pouze na evropské běžence, což umožňovala pasáž o „geografické výhradě“ v Ženevské konvenci o uprchlících. Imigranti z mimoevropských zemí, k nimž se

počítalo i Turecko, neměli až do sklonku osmdesátých let 20. století v Itálii v zásadě žádnou šanci. Proto se mezi žadateli o azyl objevovali téměř výhradně Východoevropané. Příchozím z mimoevropských oblastí zůstávala pouze možnost buď zůstat v Itálii ilegálně nebo pokračovat dále na sever a požádat tam o azyl, což vyvolávalo rozhořčení nad italskou selekcí azylantů na úkor jiných států. Změna nastala až po zrušení místního omezení reformou azylového práva v roce 1989, kterou se italské azylové právo přizpůsobilo základním pravidlům platným v Evropě západně od železné opony.

Když se v roce 1989 otevřela železná opona a uvolnila tak cestu migrační vlně, která, jak se zdálo, potvrzovala všechny obavy spojované z očekávanou záplavou, stal se z úsilí o určení „skutečného“ uprchlíka již dávno boj proti žadatelům o azyl, v zásadě automaticky podezřelým z podvodného jednání. Rozhodujícím podnětem k mezinárodní a nadnárodní „harmonizaci“ azylových egoismů národních států ve společném bezpečnostním zájmu přijímajících, resp. bránících se zemí bylo teprve otevření vnitřního evropského trhu, s nímž po zrušení kontrol na vnitřních evropských hranicích vzrostla i nejistota ve vztahu k mezinárodním migračním procesům, v žargonu bezpečnostní politiky označovaná jako „migrační zranitelnost“.<sup>95</sup>