



září 2009

Podporují povinné kurzy občanské integrace v západní Evropě opravdu integraci?

Christian Joppke

Abstrakt:

Článek se zabývá vývojem a současnou podobou integračních politik v západoevropských zemích, konkrétně v Nizozemí, Francii, Německu a Velké Británii. Autor si klade otázku, komu především jsou kurzy občanské integrace určeny a jaké cíle mají splnit. Tento článek byl původně publikován na webovém portálu Focus-Migration.

V posledních letech se stále silněji ozývají požadavky na ucelenější a účinnější politiku integrace migrantů. Jednou z reakcí na tuto potřebu bylo v roce 2004 doporučení Evropské rady, které navrhuje „společné základní principy“ integrace. Zdůrazňuje především nutnost posílení integrace v oblasti začleňování na trh práce prostřednictvím zvyšování znalosti jazyka hostitelské země a respektování základních hodnot zemí Evropské unie. Zlepšení v těchto oblastech má být dosaženo skrze zvyšování znalostí historie a institucí hostitelské země. Od konce 90. let 20. století začala být v mnoha evropských zemích – včetně Nizozemí, Rakouska, Dánska, Francie, Německa a Spojeného království - taková politika uplatňována. Byly zde zavedeny kurzy občanské integrace a testy pro přistěhovalce. Kurzy trvají od 12 do 24 měsíců a jsou určeny především nekvalifikovaným migrantům z rozvojových zemí. Zaměřují se v první řadě na jazykové znalosti, ale věnují se také tématům z oblasti historie, systému a fungování institucí, kultury a každodenního života v hostitelských zemích.

Z formálního hlediska sledují integrační politiky zemí dva hlavní zájmy: snížení ekonomických nákladů a podporu sociální soudržnosti. V oblasti nákladů je jejich cílem začlenění migrantů na placený trh práce a tím i snížení nezaměstnanosti, která je v případě migrantů minimálně dvakrát tak vysoká než u občanů narozených v příslušné zemi (viz tabulka), a o snížení státních výdajů v oblasti sociální péče.

Tabulka 1: Absolutní a relativní úroveň nezaměstnanosti státních občanů a cizinců z mimoevropských zemí v Nizozemí, Francii, Německu a Velké Británii v roce 2005

	Úroveň nezaměstnanosti státních občanů	Úroveň nezaměstnanosti cizinců ze zemí mimo EU	Relativní úroveň nezaměstnanosti cizinců ze zemí mimo EU
Nizozemí	4,5 %	18,7 %	4,2
Francie	8,8 %	25,1 %	2,9
Německo	10,5 %	23,7 %	2,3
Velká Británie	4,3 %	9,3 %	2,2

Zdroj: Münz (2007)

Z hlediska sociální soudržnosti se občanská integrace snaží migrantům vštěpovat hodnoty a principy liberální demokracie a seznámit je s historií a kulturou hostitelské země. Téma soudržnosti, ze kterého občanská integrace vychází, se stalo důležitým zejména v zemích, kde selhala snaha o začlenění muslimských menšin do hostitelské společnosti nebo kde se tyto menšiny nedostatečně ztotožnily s hodnotami společnosti, která je přijala. Muselo se pak přednostně řešit po roce 2001 v souvislosti s teroristickými aktivitami a nepokoji, které byly spojeny s muslimskými komunitami ve Velké Británii, Španělsku, Francii, Dánsku a Německu.

Následující odstavce stručně popisují vývoj politiky občanské integrace v Nizozemí, Francii a Německu a srovnávají je s podobnou, i když méně nátlakovou politikou, která je uplatňována ve Velké Británii. Politika integrace na evropském kontinentu má následující společné charakteristické rysy: (1) přechod od dobrovolné účasti v kurzech k účasti povinné a zavádění přísnějších postihů za neuposlechnutí tohoto nařízení, (2) nové propojení mezi integrační a imigrační politikou, kdy některým typům migrantů může být na základě integrační politiky odepřen vstup do země, (3) zaměření na migranty z rozvojových zemí v protikladu k zemím již rozvinutým, které je zřejmé z toho, že politika nezahrnuje migranty z míst jako je Severní Amerika, Nový Zéland a Japonsko, a které vychází z přesvědčení, že migranti z rozvojových zemí se budou integrovat obtížněji. Článek uzavírá diskuzi o tom, jak jsou povinné kurzy občanské integrace s ohledem na naplňování stanovených cílů účinné. Naznačuje zároveň, že jejich opravdová hodnota může ve skutečnosti spočívat v naplňování odlišného cíle: uklidnit většinovou populaci, která má z přistěhovalců stále větší obavy.

Nizozemí

Současná podoba programů občanské integrace má své počátky v Nizozemí. Při jejich sestavování zde reagovali na předchozí multikulturní „politiku menšin“¹, která se při integraci migrantů do klíčových společenských oblastí – především na trh práce - ukázala jako nedostatečná. Vzhledem k převaze nekvalifikovaných rodinných migrantů a žadatelů o azyl byla v 90. letech minulého století nezaměstnanost a závislost na státním sociálním systému

mezi migranty v Nizozemí velmi vysoká. Nezaměstnanost migrantů byla čtyřikrát vyšší než v případě rodilých Holanďanů. Téměř polovina z příjemců státní podpory pocházela z nezápadních zemí² (vzhledem k tomu, že nezápadní migranti tvoří 10 % místní populace, tvoří rozdíl jejich zastoupení v této skupině zhruba 500 %).

V těchto sociálně-demografických souvislostech tedy došlo v 90. letech 20. století k přechodu od multikulturalismu k politice občanské integrace. Důležitou roli ovšem sehrála také politická situace. V roce 1994 se poprvé ve 20. století nedostala do vlády Křesťanská demokratická strana (CDA). Tato strana tradičně podporovala nizozemský systém pilířů (verzuiling), který sjednocoval a integroval jednotlivé sociální skupiny ve společnosti. V tomto systému měli katolíci, kalvinisté, liberálové, socialisté a později také migranti svůj vlastní „pilíř“, který zahrnoval řadu veřejných služeb, organizací a zařízení (např. různá společenství, média, vzdělávání) a který umožňoval každé skupině účast v procesu politického rozhodování. Nová vládní Dělnická strana byla tradičně méně závislá na systému pilířů a okamžitě začala usilovat o začlenění migrantů do institucí ostatní majoritní společnosti (později se tomuto přístupu začalo říkat „sdílené občanství“) a o dosažení jejich „nezávislosti“ prostřednictvím ovládnutí místního jazyka a začlenění na trh práce. Nový přístup vycházel od roku 1998 ze Zákona o integraci přistěhovalců (*Wet Inburgering Nieucomers*, nadále zmiňovaný jako WIN). WIN ukládal nezápadním přistěhovalcům povinnost účastnit se dvanáctiměsíčního integračního kurzu, který se skládal z 600 hodin výuky jazyka, občanské výchovy a přípravy na trh práce.

WIN byl v roce 1998 prezentován jako povinný, ale zároveň byl chápán jako příležitost pro migranty. Neúčast v programu byla sice spojena s finančními postihy, ale byla jen minimálně a těžko vynucována místní samosprávou, která byla za jeho realizaci zodpovědná. Obecně vzato se jednalo o státem poskytovanou službu, založenou jednoznačně na pozitivních úmyslech: začlenit migranty na pracovní trh, pomoci jim naučit se jazyk a dát jim možnost stát se fungujícími plnoprávními členy nizozemské společnosti.

Nicméně po zavraždění populistického politika Pima Fortuyna v roce 2002 došlo k posílení pravicových nálad v zemi a na důležitosti získaly aspekty občanské integrace, které měly donucovací charakter. V té době se k moci dostala opět CDA (úřaduje od roku 2002), která po osmi letech vystřídala Dělnickou stranu a která začala oproti předchozí podpoře pluralistického systému pilířů upřednostňovat politiku zaměřenou více na národní přístup. Brzy po volbách v květnu 2003 vyhlásil vládní kabinet restriktivní změny v zákoně o občanské integraci, jejichž cílem bylo zajistit, aby přistěhovalci „znali nizozemské hodnoty a řídili se místními normami“.

Změny v zákoně o občanské integraci, které byly dlouze diskutovány a byly předmětem mnoha sporů, vstoupily v platnost v roce 2006 a přinesly řadu omezení. Stát se paradoxně přestal v procesu integrace angažovat a zároveň svou roli v této oblasti posílil. Filosofie „nezávislosti“ a „soběstačnosti“ (*zelfredzaamheid*), ze které občanská integrace vychází,

ovlivnila současnou podobu poskytování podpory – migranti musí platit za integrační kurzy v plném rozsahu. Kurzy jsou navíc zajišťovány soukromými organizacemi. Role státu v celém procesu integrace se tak nakonec omezila pouze na vlastnictví standardizovaných testů.

Integrace sice přešla do rukou soukromého sektoru, ale role státu naopak v některých ohledech významně posílila. V současnosti musí absolvovat test nejen noví přistěhovalci, ale také migranti, kteří jsou zde již trvale usazeni (*oudkomers*). Ze strany státu to vyžaduje zajištění rozsáhlé logistické operace - musí vést v patrnosti, organizovat a hlídat celou populaci migrantů v zemi.

Zásadním přínosem bylo propojení oblastí kontroly migrace a integrace migrantů, které byly do té doby odděleny. Udělení povolení k pobytu začalo být totiž podmiňováno úspěšným složením integračního testu, což s sebou přineslo také zcela odlišný pohled na problematiku integrace migrantů. Bezpečný legální status v zemi byl dříve většinou považován za předpoklad úspěšné integrace, v současnosti bývá naopak nedostatečná integrace do společnosti důvodem k zamítnutí žádosti o povolení k pobytu. Oblast integrace je tak potencionálně podřízena požadavkům kontroly migrace.

Nejsilněji je nové propojení mezi integrační a imigrační politikou vyjádřeno v nové politice „integrace ze zahraničí“. Žadatelé o povolení k pobytu z důvodu sloučení rodiny nyní musí absolvovat integrační test na nizozemském velvyslanectví v zahraničí, jehož úspěšné složení je základním předpokladem k udělení přechodného povolení k pobytu. Vzhledem k tomu, že v zahraničí existují vzdělávací programy, které nejsou financovány nizozemským státem, může „integrace ze zahraničí“ skutečně fungovat jako prevence nechtěné migrace. Rodinní migranti totiž často mívají nižší kvalifikaci než ostatní přistěhovalci a jejich potencionální přínos pro nizozemskou společnost a ekonomiku je tak mnohem nižší. Zřetelně to ukazuje prudký pokles rodinných migrantů v následujícím roce po zavedení nového programu.

Na toto negativní soustředění se na rodinné migranty se musíme dívat s ohledem na svatební zvyklosti muslimů, kteří tvoří drtivou převahu skupiny rodinných migrantů v Nizozemí, ale také jinde v západní Evropě. Více než 50 % tureckých a marockých migrantů druhé generace v Nizozemí stále hledá partnera ve své zemi původu. Migrace z důvodu sňatku tak nadále posiluje a pomáhá po další generace udržovat všeobecný rys muslimské komunity – dobrovolnou uzavřenost. Důraz na občanskou integraci v Nizozemí i jinde jednoznačně vycházejí z těchto sociálně-demografických souvislostí.

Francie

Pokud v Nizozemí byla občanská integrace zcela jasně odklonem od předchozí politiky „etnických menšin“, ve Francii³ spíše navázala na zavedený asimilační přístup. První opatření v rámci francouzské občanské integrace zavedla v roce 1998 socialistická vláda Lionela Jospina. Jednalo se o tzv. uvítací programy (*plates-formes d'accueil*), které se sestávaly

z dobrovolného půldenního kurzu základních informací pro některé typy přistěhovalců (původně pouze pro rodinné migranty).

V červnu 2003 zahájila Raffarinova gaullistická vláda mnohem ctižádostivější program pod názvem „uvítací a integrační dohody“ (*Contrats d'accueil et de l'intégration, CAI*). Program se skládá z jednodenního kurzu občanské výchovy, na který navazuje (pokud je to považováno za nutné) maximálně 500 hodinový kurz francouzského jazyka. Je zajímavé, že do jazykových kurzů se zapisuje pouze třetina přistěhovalců. Většina francouzských přistěhovalců totiž pochází z frankofonních zemí. Tato skutečnost odlišuje problematiku občanské integrace ve Francii od Nizozemí a Německa, kde otázka dosažení jazykových znalostí hraje mnohem větší roli.

Ve srovnání s Nizozemím přechod od dobrovolných k povinným kurzům a k postihům za neúčast byl mnohem pozvolnější. V prvním roce platnosti CAI podepsalo dohodu o integraci 90 % oprávněných přistěhovalců. Kurz francouzského jazyka ovšem absolvovalo jen 65 % těch, kterým byl doporučen. Tato skutečnost vedla k zavedení povinné účasti v programu CAI. Prvním krokem v tomto smyslu byl v listopadu 2003 *Sarkozyho zákon*, který omezoval přidělování povolení k trvalému pobytu a který spojoval získání pobytové karty na 10 let s tzv. *l'intégration republicaine*, definovanou v zákoně jako „znalost francouzského jazyka a základních principů Francouzské republiky“. Nejvíce se tím změnila situace pro rodinné migranty (manželé, manželky a nezletilé děti), kterým byla předtím automaticky přidělována pobytová karta na 10 let (nebo dokonce stejný pobytový status jako ten, kdo se za ně zaručoval). Nyní začali dostávat jen dočasnou kartu na rok, která byla obnovitelná, a až po dvou letech pak mohli zažádat o pobytovou kartu na 10 let. Podmínkou pro její získání byla právě *intégration republicaine*.

Vzhledem k tomu, že první *Sarkozyho zákon* přesně nedefinoval, jak má být *intégration republicaine* posuzována, logicky následovalo její začlenění do integrační dohody (CAI) a zavedení dohody CAI jako nutné podmínky pro získání pobytové karty na 10 let. Tato povinnost byla zavedena druhým migračním zákonem na jaře 2006 ve druhém funkčním období Nicolase Sarkozyho jako ministra vnitra. Obsáhlý „zákon o migraci a integraci“, který měl určit „podobu Francie na dalších 30 let“, byl vyjádřením všeobecné současné evropské transformace politiky migrace a integrace. Podle Sarkozyho má nový zákon vést k posunu od „nežádoucí“ (*subie*)“ migraci k migraci „zvolené“ (*choisie*). Z toho vyplývá otevřenost k přijímání vysoce kvalifikovaných migrantů a zároveň uzavření se vůči většinou nekvalifikovaným rodinným migrantům a žadatelům o azyl. Možnost odmítnout tento typ migrantů byla hlavním důvodem zavedení „občanské integrace“, a to nejen ve Francii.

Německo

Německo zpočátku praktikovalo něco podobného integraci vůči svým etnickým *Aussiedler*, migrantům z východní Evropy a bývalého Sovětského svazu, kteří byli s ohledem na svůj německý původ podle místního práva považováni za „navrátilce“. Od devadesátých let Německo potenciálním etnickým přistěhovalcům nabízí jazykové kurzy v jejich rodných zemích. Získávají tak možnost připravit se na „status test“, kterým musí projít, aby měli nárok přistěhovat se do Německa. Politika pro *Aussiedler* vždy nabízela řadu opatření – včetně jazykové výuky - která měla usnadnit jejich integraci do společnosti a která nejsou otevřena jiným skupinám migrantů, například dělníkům ze zahraničí.

Nové *Integrationskurse*, které byly zavedeny Zákonem o migraci z roku 2004 (*Zuwanderungsgesetz*)⁴ a které se zaměřují na osvojování jazyka, jsou kromě dřívějších etnických Němců nabízeny i neetnickým migrantům ze zemí mimo Evropskou unii. Zcela nově jsou etničtí i neetničtí migranti zapisováni do stejného programu v rozsahu 600 hodin německého jazyka a 30 hodin občanské výchovy.

V Německu nicméně existuje vzhledem k rasistické minulosti jistá neochota postupovat stejně jako v Holandsku a Francii, tedy zavádět povinnou účast a používat nátlakové prostředky. Myšlenka *Integrationskurse* byla poprvé představena roku 2001 tzv. Sussmuth komisí (která připravovala podklady pro Zákon o migraci z roku 2004). Zdůrazňovala „právo“ na účast v integračních kurzech, ačkoliv nikdy nebylo pochyb, že by měla být zároveň povinná. Sussmuth komise tuto skutečnost formulovala následujícím způsobem: „Kurzy by měly být povinné, nicméně postihy v případě neúčasti nelze zavádět a aplikovat.“ Jak ale může existovat povinnost bez případného postihu? Podobné uvažování najdeme také v několika ustanoveních Zákona o migraci z roku 2004, které se zabývají podporou integrace a navrhují plán integračních kurzů. Oddíl 44 zakládá „nárok“ účastnit se kurzů pro příchozí ze zemí mimo EU. Oddíl 44a naproti tomu zavádí „povinnost“ účastnit se kurzů pro ty, kteří na ně mají nárok na základě předchozího ustanovení, ale „nejsou schopni vést jednoduchý rozhovor v němčině“ (tato povinnost se vztahuje i na již usazené migranty, závislé na sociálních dávkách). Podle tohoto konceptu mají tedy někteří nově příchozí zároveň „nárok“ i „povinnost“ zapsat se do kurzů.

Debata okolo této nové politiky se zaměřila na otázku sankcí (pozitivních nebo negativních?) a na otázku toho, kdo by měl kurzy platit (přistěhovalec nebo stát? - pokud by to měl být stát, měla by placení zajišťovat federální vláda, jednotlivé státy nebo města?). Názory na tyto otázky se lišily jako obvykle – konzervativci (CDU-CSU) prosazovali tvrdé negativní sankce (převážně krácení sociálních dávek) a poplatky pro účastníky kurzů, zatímco na druhé straně tehdy vládnoucí SPD a Zelení volali v souladu s doporučeními Sussmuth komise po pozitivní motivaci (jako zkrácení minimální doby pobytu pro udělení občanství) a placení kurzů státem a Länder. Nakonec bylo v obou otázkách dosaženo kompromisu. Pokud jde o pozitivní impulzy, motivací pro absolvování kurzů by mělo být zkrácení doby pobytu pro udělení

občanství z osmi na sedm let. Negativních sankcí je ovšem více. Například finanční – mírné snížení sociálních dávek v případě neúčasti na kurzech. Dále pak zamítnutí povolení k pobytu – Zákon o migraci z roku 2004 zahrnuje poněkud pružný předpis (8.3), kde je uvedeno, že nevyhovění požadavkům „může“ mít za následek neobnovení dočasného povolení k pobytu nebo neudělení povolení k trvalému pobytu dle volného uvážení. Toto „může“ ovšem ovlivnit řada dalších faktorů (bere se v potaz zejména rodina nebo jiné sociální vazby v zemi), takže reálný dopad opatření je ve skutečnosti mizivý.

Německá politika nicméně v poslední době rychle směřuje k restriktivnějšímu přístupu. Po intenzivních debatách o „vraždách ze cti“ v prostředí tureckých přistěhovalců a etnickém násilí ve školách v Berlíně v květnu 2006 se federální ministr vnitra a ministři jednotlivých spolkových zemí rozhodli, že účast v kurzech a složení standardizovaných jazykových zkoušek bude podmínkou pro udělení občanství. Zdá se logické uplatňovat stejné požadavky, které jsou předpokladem pro běžný pobyt, i na udělování občanství. Tato německá inovace se pravděpodobně rozšíří i do dalších zemí praktikujících občanskou integraci. Uplatňování požadavků na občanskou integraci také na udělování občanství ovšem představuje zvrát v předchozím evropském kontinentálním trendu směrem k liberalizaci, který byl ostatně korunován velkou německou občanskou reformou v roce 1999. Kromě toho byl nedávno v rámci reformy Zákona o migraci z roku 2007 přidán dodatek „integrace ze zahraničí“ pro rodinné migranty. Opatření opět kopíruje politiku *Aussiedler*, která od roku 2005 vyžaduje, aby si neněmečtí příslušníci rodin etnických Němců, kteří zde žádají o povolení k pobytu, osvojili základní znalost jazyka, jinak nemohou být do žádosti zahrnuti. Na základě této nejnovější reformy musí všichni rodinní migranti (kromě migrantů z rozvinutých zemí jako USA nebo Austrálie) prokázat při vstupu do země alespoň základní znalost německého jazyka. Nařízení bylo silně kritizováno představiteli velké (převážně muslimské) turecké komunity, kteří mají pocit, že reforma směřuje především do jejich řad.

Tabulka 2: Přehled nových požadavků pro občanskou integraci

Země	Nové požadavky z hlediska občanské integrace		
	Před vstupem	Po vstupu	Pro získání občanství
Nizozemí	„Integrace ze zahraničí“ (test vyžadující základní znalost nizozemského jazyka a reálií) pro rodinné migranty	žádný oficiální povinný kurz, povinný test občanské integrace: znalost jazyka na základní pokročilé úrovni (A2) a znalost reálií	Test státního občanství od r. 2003 (znalost jazyka na stejné úrovni jako u testu občanské integrace)
Francie	V současné době žádná opatření (plánuje se „integrace ze zahraničí“)	Contrat d'accueil et de l'integration (200-500 hodin francouzštiny, 6 hodin občanské výchovy, znalost jazyka na začátečnické úrovni A1)	Beze změn
Německo	„Integrace ze zahraničí“ (test vyžadující základní znalost jazyka) pro rodinné migranty	600 hodin němčiny, 30 hodin občanské výchovy, znalost jazyka na středně pokročilé úrovni (B1)	Stejně požadavky jako po vstupu do země (přijato 2006)
Velká Británie	Žádné požadavky	Stejně podmínky jako pro udělení občanství (od dubna 2007)	Občanský test „Život ve Velké Británii“, „dostatečná“ znalost jazyka a reálií

Velká Británie

Britská verze občanské integrace je nejméně ve dvou ohledech v zajímavém kontrastu vůči modelu uplatňovanému v kontinentální Evropě. Za prvé, zatímco výše nastíněná integrační politika kontinentální Evropy se vyvinula jako součást (stále více omezující) migrační politiky a byla později přenesena rovněž do postupů souvisejících s udělováním státního občanství, byl v Británii postup opačný. Občanská integrace byla prvně představená v roce 2005 ve formě „Testu občanství“ a předpokladem pro získání povolení k trvalému pobytu se stala až

v roce 2007. Za druhé, pro evropský kontinentální přístup je charakteristická vzrůstající přísnost, zatímco britský přístup zůstal spíše mírný a zaměřený na pomoc a je zde zřetelná neochota podřizovat integraci migrační kontrolní agendě. Crickova komise (2003), která připravovala nové občanské kurzy a testy v kontextu reformované občanské politiky, to vyjadřuje jasně: „Záměrem rozhodně není snižovat, a ani nelze snižovat, počty lidí, kteří se již usídlili a jsou zaměstnaní.“

Mírnější charakter britské verze občanské integrace je dán dvěma faktory. Jednak je odrazem politiky labouristické vlády, která není zatížena potřebou reagovat na krajní populistické strany nebo hnutí, jako ty podporované v Nizozemí Pim Fortuynem nebo ve Francii Jean-Marie Le Penem. Za druhé vychází z vylepšené kanadské verze migrační politiky, založené na bodovém systému, který dává přednost kvalifikovaným a vysoce kvalifikovaným migrantům. Vládní Pětiletá strategie pro azyl a migraci z roku 2005 otevřeně uvádí, že málo kvalifikované přistěhovalectví „se bude časem postupně zastavovat“, zejména z toho důvodu, že dostatečný přísun migrantů této kategorie je nyní zajištěn „z nových zemí EU“ (jenž nemůže být na základě práva volného pohybu omezený). Zkrátka jakákoliv existující migrace lidí s nízkou kvalifikací ze zemí mimo EU není vhodná pro udělování povolení k trvalému pobytu a nebude ji tedy třeba brát v potaz v rámci integrační politiky nebo zákona o státním občanství. Zdá se tedy, že ve Velké Británii neexistují důvody k využívání integrační politiky coby prostředku ke kontrole vstupu málo kvalifikovaných, ekonomicky „nežádoucích“ migrantů. Ve skutečnosti se celá nynější britská debata o integraci skupiny migrantů s nízkou kvalifikací vůbec netýká. Vůči vysoce kvalifikovaným migrantům, kteří mají na výběr i jiné cílové země než Británii, pak uplatňuje méně necitlivý a vstřícnější přístup. Svobodnější a liberálnější povaha britské verze občanské integrace proto musí být chápána v souvislosti s exkluzivnějším profilem migrantů, na které je zaměřena.

Výchozím bodem nového přístupu bylo ovšem podobně jako ve zbývajících částech Evropy očividné selhání integrace migrantů. Začalo být patrné během rasových nepokojů v severní Anglii v roce 2001, do kterých se významně zapojili mladí muslimové. Cantlova komise, která byla ustanovena vládou k prošetření příčin nepokojů, kritizovala v rámci problematiky především úroveň místní veřejné multikulturní politiky a uzavřenost menšinových komunit a doporučovala místo toho politiku, která by „posílila občanské uvědomění a sdílení národnostních rysů“. Dodnes je nejvýrazněji vyjádřena v náročnějších a slavnostnějších postupech při udělování státního občanství, tak jak jsou popsány v Zákoně o národnosti, migraci a azylu z roku 2002. Tento zákon zavedl oficiální jednotné testy pro udělování státního občanství, aby zajistil, že žadatelé prokáží „dostatečnou znalost“ jednoho z oficiálních jazyků (angličtiny, ale i velštiny nebo skotské gaelštiny) a „životu ve Spojeném království“. Navíc zákon z roku 2002 zavedl občanský slib a složení přísahy v americkém stylu veřejných obřadů a naplnil tak tehdejší vyjádření ministra vnitra, který prohlásil, že „získání britského občanství je významnou životní událostí“.

Crickova komise, která navrhla podobu testů vyžadovaných k udělení státního občanství, uvedla, že v rámci nového přístupu je logické považovat „občanství za úctyhodnější a hodnotnější, pokud se o něj žadatelé zaslouží a nedostanou ho pouze darem“. Ovšem zatímco nová holandská filosofie (a filozofie většiny ostatních států kontinentální Evropy) chápala občanství jako vyvrcholení úspěšné integrace, zůstala britská filozofie věrná liberálnímu stylu z minulosti: „Získání občanství by nemělo být chápáno jako konec celého procesu, ale spíše jako jeho dobrý začátek.“ A zatímco holandská vláda vydala nacionalistické prohlášení, že se nikdo „nemůže naučit být Holanďanem“, tudíž že odmítá poskytovat informace a vzdělávací materiály a kurzy žadatelům o holandské občanství, je britská vláda opačného názoru a nabízí zdarma přípravné kurzy spolu s bezplatnou brožurou „Život ve Spojeném království“, aby připravila žadatele na část testu pro udělení státního občanství, který se týká občanské výchovy. Navíc žadatelé o občanství v Nizozemí mají pouze tři pokusy, ale pro uchazeče ve Velké Británii žádné takové omezení neexistuje.

Crickova komise zavedla s ohledem na obsah požadavků z občanské výchovy šest obsáhlých kategorií v „sestupném pořadí obtížnosti a důležitosti“, přičemž „Britské národní instituce“ a „Británie coby multikulturní společnost“ tvoří dvě nejdůležitější kategorie. Obsahově se sice od evropského kontinentálního pojetí občanské integrace příliš neliší, ale zjevné rozdíly se z pohledu uchazečů ukazují v požadavcích na jazykové znalosti. Zatímco kontinentální Evropa se snažila vytvořit pro žadatele náročnější jazykové testy, britský přístup je opačný a test by neměl být „přehnaně obtížný“, jak uvádí jeden ze členů Sněmovny lordů. Konkrétně to znamená nevyžadovat stejnou (přehnaně vysokou) jazykovou úroveň od všech uchazečů, ale navrhnout pružný systém, který by respektoval individuální vzdělávací dráhu každého žadatele.

V souladu s tím není za naplnění jazykových požadavků pro udělení státního občanství považováno dosažení určeného minima podle kritéria stejného pro všechny, ale zlepšení znalosti angličtiny žadatele o jednu úroveň oficiální škály „Angličtina jako druhý jazyk“ (ESOL) po absolvování kurzu ESOL. „Budoucí občan“ je tak chápán jako „celoživotní student“, který „bude pravděpodobně pokračovat v rozvíjení svých jazykových znalostí a celé řady jiných činností, rekreačních, vzdělávacích a sociálních dovedností, dlouho poté, co získá státní občanství“⁸.

Závěr

Jak úspěšná je tedy nová politika občanské integrace při naplňování svých cílů? Odpověď zní: nikdo přesně neví. Prvním a zcela jasným důvodem je skutečnost, že programy jsou zcela nové. Dále pak také není jasné, k jakým „cílům“ vlastně směřují.

Samozřejmě, že uvedeným cílem je podpora integrace migrantů. Zde se nabízí otázka, zda stačí sledovat míru úspěšnosti v integračních kurzech, která je stěžejní v existujících hodnotících studiích (obzvláště v Německu a Holandsku). Tento způsob hodnocení úspěšnosti

je poměrně diskutabilní, protože hlavním účelem kurzů má být snižování nezaměstnanosti migrantů a závislosti na sociálních dávkách, což jsou ovšem jevy zároveň závislé na řadě dalších faktorů, které se státní politikou nespojují. Za zmínku stojí, že v Německu a Británii patřila míra nezaměstnanost přistěhovalců po dlouhá léta k nejnižším v západní Evropě, aniž by zde byla uplatňována integrační politika. To poukazuje na skutečnost, že faktory nezávislé na integrační politice jsou pro sociálně-ekonomickou integraci jednoznačně relevantnější. Jedná se například o německý systém „duálního vzdělávání“ (profesní výcvik v soukromých firmách kombinovaný s formálním vzděláváním ve státních odborných školách) nebo proslule flexibilní pracovní trh v Británii. Obecně vzato domněnka, že tak komplexní problematika, jakou je integrace migrantů, může být výsledkem jediné politiky – na kterou je navíc vymezována jen minimální část státních rozpočtů - je zavádějící.

Ale možná, že podstatou nové politiky není integrace migrantů. Existují i další, méně zjevné cíle, které se dají vyčíst z diskuzí, které tyto politiky provází. Jedním z nich je například redukce „nežádoucí“ rodinné migrace, jak ji známe z případů z Nizozemí, Německa a Francie a která má více co do činění s kontrolou migrace než s integrací migrantů. V tomto ohledu můžeme s jistotou prohlásit, že nizozemská politika „integrace ze zahraničí“ byla velmi úspěšná a vedla k okamžitému prudkému snížení počtu žadatelů o slučování rodin.

Druhým nepřímým cílem je také jisté uklidnění domácí populace v cílových zemích, která se nemusí cítit v souvislosti se zvýšenou legální migrací bez rizika. Je nápadné, že nová opatření byla zaváděna v okamžiku, kdy se v důsledku příznivých ekonomických a demografických podmínek v západních zemích prudce zvyšovaly počty legálních migrantů. Z tohoto pohledu by se občanská integrace ve skutečnosti nezaměřovala na migranty, ale na domácí obyvatelstvo, které by mělo být ujištěno, že stát po nově příchozích přísně vyžaduje přizpůsobení se, a zajišťuje tak zachování stávajícího uspořádání. V tomto smyslu jsou povinné integrační kurzy příkladem „symbolické politiky“, jejíž samotná existence je podstatnější než cíle, které sleduje.

Na závěr se nabízí otázka, jakým vzpůsobem ovlivňuje podobu integrace v jednotlivých státech nedeřešená společná imigrační a integrační politika EU? Podle očekávání její dopad byl doposud především restriktivní. Článek 15.3 směrnice EU týkající se dlouhodobě pobývajících rezidentů z listopadu 2003⁹ umožňuje členským zemím uplatňovat na občany ze zemí mimo EU vlastní integrační opatření, i když již prošli procesem získávání dlouhodobého povolení k pobytu v jiné zemi EU, s ohledem pouze na předchozí účast v jazykových kurzech. To znamená, že se na držitele povolení k dlouhodobému pobytu, kteří nejsou občany EU, mohou vztahovat kumulativní integrační požadavky, které se netýkají občanů EU. To představuje významnou překážku volného pohybu migrantů ze zemí mimo EU, ačkoliv cílem směrnice byl tyto překážky naopak odstranit. Evropská integrace migrantů bude i nadále řízena zájmy jednotlivých členských zemí a jakákoli další harmonizace v této oblasti bude muset nejprve projít rozhodující zkouškou.

Poznámky:

Další informace o multikulturalismu v Nizozemí najdete v článku „What is the Dutch Integration Model, and Has It Failed?“ (2005) od I. Michalowského, zveřejněném na webovém portálu Focus Migration v sekci „Policy briefs“ – Policy brief 1 (http://www.focus-migration.de/What_Is_The_Dutch_In.1196.0.html?&L=1).

Holandské statistiky rozlišují mezi migranty ze západních a ostatních zemí. Migranti ze západních zemí pocházejí z Evropy (kromě Turecka), Severní Ameriky, Oceánie, Indonésie a Japonska. Mezi ostatní migranty se řadí lidé z Turecka, Afriky, Latinské Ameriky a zbývajících částí Asie. Rozlišují také mezi migranty z první a druhé generace. Migranti první generace se narodili v zahraničí a mají alespoň jednoho rodiče, který se rovněž narodil jinde než v Nizozemí. Migranti druhé generace se narodili v Nizozemí a mají alespoň jednoho rodiče narozeného v zahraničí.

Více informací o migraci a integraci ve Francii najdete v článku „France“ (2007) od M. Englera, zveřejněném webovém portálu Focus Migration v sekci „Country profiles“ - Country Profile 2 (<http://www.focus-migration.de/France.1231.0.html?&L=1>).

Více informací o migraci a integraci v Německu najdete v článku „Germany“ (2007) od V. Özcana a S. Grimbachera, zveřejněném na webovém portálu Focus Migration v sekci „Country profiles“ - Country Profile 1 (<http://www.focus-migration.de/Germany.1509.0.html?&L=1>).

Zmíněné jazykové úrovně jsou popsány v dokumentu Rady Evropy „Evropský referenční rámec: studium, výuka, hodnocení“. Systém byl vypracován za účelem zjednodušení porovnání úrovně znalostí. Existují tři hlavní úrovně (A, B a C), které jsou ještě dále děleny do podúrovní 1 a 2. Osoby na úrovni A se považují za základní uživatele, na úrovni B za nezávislé a na úrovni C za zdatné uživatele jazyka. Osoba, která prokázala úroveň znalostí A2 je popsána následovně: „Rozumí větám a často používaným výrazům vztahujícím se k oblastem, které se hojící bezprostředně týkají (např. základní informace o něm/ní a jeho/její rodině, o nakupování, místopisu a zaměstnání). Dokáže komunikovat v rámci jednoduchých a běžných úkolů, které vyžadují jednoduchou a přímou výměnu informací o známých a běžných skutečnostech. Umí jednoduchým způsobem popsat svou vlastní rodinu, bezprostřední okolí a záležitosti týkající se jeho/jejích nejnaléhavějších potřeb. Více informací najdete na: http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html.

Osoba na úrovni A1 je charakterizována následovně: Rozumí a umí použít známé každodenní výrazy a základní fráze, zaměřené na uspokojení konkrétních potřeb. Umí představit sám sebe i ostatní a umí klást a zodpovídat dotazy ohledně osobních informací typu: kde bydlí, osob, které zná, a věcí, které má. Umí jednoduše reagovat, pokud druhá osoba mluví pomalu a jasně a je připravena pomoci.

Osoba na úrovni B1 je definovaná následovně: Rozumí základním myšlenkám jasných informací, týkajících se běžných témat, se kterými se pravidelně setkává v práci, ve škole, ve volném čase atd. Umí si poradit s většinou situací, jež mohou nastat při cestování v oblasti, kde se tímto jazykem mluví. Umí napsat jednoduchý souvislý text na témata, která dobře zná nebo která ho/ji osobně zajímají. Dokáže popsat své zážitky a události, sny, naděje a cíle a umí stručně vysvětlit a odůvodnit své názory a plány.

Viz. Crick Commission (2003).

Více informací o tomto dokumentu najdete na webových stránkách Evropské komise: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/residents/fsj_immigration_residents_en.htm.

Články a literatura:

Crick Commission (2003): The New and the Old. The Report of the 'Life in the United Kingdom' Advisory Group. London: HM Government Printing Office.

Independent Commission on Migration to Germany (2001): Structuring Immigration – Fostering Integration. Report of the Independent Commission on Migration to Germany. Berlin.

Jacobs, D. and Rea, A. (2007): The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe. Paper presented at European Union Studies Association (EUSA) 2007 Conference, Montreal, 17-19 May 2007.

Joppke, C. (2007): "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe." West European Politics 30(1): 1-22.

Michalowski, I. (2007): Bringschuld des Zuwanderers oder Staatsaufgabe? Integrationspolitik in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Doctoral dissertation, University of Muenster and Institute d'Études Politiques de Paris).

Münz, R. (2007): [Migration, Labour Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe](#). HWWI Policy Paper 3-6. Hamburg Institute of International Economics, HWWI.

Užitečné odkazy:

Občanská integrace v Nizozemí: www.netherlandsembassydhaka.org/civic_integration.html

Občanská integrace ve Francii (pouze ve francouzštině): www.social.gouv.fr

Občanská integrace v Německu: www.integration-in-deutschland.de

Občanská integrace ve Velké Británii: www.lifeintheuktest.gov.uk

Evropský referenční rámec pro integraci občanů ze zemí třetího světa: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm

Tento článek byl původně publikován v německé a anglické verzi na webovém portálu Focus-Migration. Redakce Focus-Migration nepřebírá žádnou zodpovědnost za podobu a obsah českého překladu.

Odkazy na anglickou a německou verzi naleznete zde:

Anglická verze: http://www.focus-migration.de/Do_Obligatory_Civic.2562.0.html?&L=1

Německá verze: <http://www.focus-migration.de/index.php?id=2562&L=0>

O autorovi:

Dr. Christian Joppke (cjoppke@aup.edu) je profesorem politologie na Graduate School of Government při The American University of Paris.