



Rámování EU v oblasti integrace a naturalizace občanů třetích zemí

Petra Pojerová

Abstrakt:

O vlivu EU na integrační a imigrační politiky členských států se vedou dlouhé debaty. Touto otázkou se zabývá i článek „Rámování EU v oblasti integrace a naturalizace občanů třetích zemí“, který rozebírá tři rámce (evropské občanství, koncept „civic citizenship“, podporu dvojího občanství), jimiž se jejich tvůrce, Evropská unie, snaží dosáhnout svého dlouhodobého základního cíle - volného pohybu osob.

Občanství jako takové je „vynálezem“ suverénního státu. Ten tímto způsobem vymezuje osoby, které mají právo přímo ovlivňovat chod společnosti a vůči kterým tento stát musí plnit závazky. Avšak migrace, zejména usazování imigrantů a jejich integrace do společnosti společně se vztahy s diasporou, v řadě ohledů zpochybňují tradiční pojetí občanství a zapřičiňuje tak přeformulování tohoto konceptu. V následujícím textu vycházíme z předpokladu, že jak přistěhovalectví, tak i vystěhovalectví jsou důvodem pro vytvoření „post-národního“ občanství, jehož charakteristikami jsou např. oslabování vztahu mezi přidělenými právy ze strany státu a územím tohoto státu, dvojí občanství, občanství jedné země ve spojení s povolením k pobytu v zemi jiné či další režimy, v jejichž rámci jsou základní práva chráněna mezinárodním právem (Schain 2009: 94).

V tomto článku se věnujeme problematice občanství a postavení občanů třetích zemí¹ z perspektivy Evropské unie a její legislativy. Jedním ze základních cílů evropské integrace je vytvořit společný prostor volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a osob (zakotveno již v Římské smlouvě). Ačkoli úplné zrušení hranic národních států je v dohledné době nemožné, EU se k tomuto cíli přibližuje mimo jiné prostřednictvím procesu, který je v odborné literatuře

¹ Občany třetích zemí jsou občané nečlenských zemí EU, s výjimkou občanů Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska.

označován jako „rámování“ (*framing*). Rámování EU chápeme jako schopnost EU „*utvářet a vést debatu o vnějších vztazích členských zemí*“ (Kratochvíl, et al. 2010: 6). Tento proces se dotýká mimo jiné i politik vůči občanům třetích zemí.

EU vytvářela a vytváří rámce v oblasti vztahu k občanům třetích zemí² dlouhodobě žijícím na území EU, které se EU ve svých členských státech snaží různými prostředky prosazovat. Za nejdůležitější takové rámce autorka považuje (1) evropské občanství, (2) koncept „*civic citizenship*“ a (3) podporu dvojího občanství (Maas 2008). Tyto rámce jsme vybrali dle chronologie, v jaké je EU postupně prosazovala.

V tomto článku se budeme podrobněji věnovat popisu těchto rámců, zastavíme se u jejich významu jak pro evropskou integraci, tak pro samotné členské státy i jednotlivce. Na konci se pokusíme odpovědět na otázku, zda se EU opravdu daří v oblasti postavení občanů třetích zemí prosazovat zmíněné rámce.

(1) Evropské občanství

Evropské občanství vyjadřuje rovnoprávnost občanů všech členských zemí EU a zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti. Svým občanům zajišťuje dodatečná práva spojená s existencí EU, evropských institucí a celoevropského prostoru.

Občanství Unie poprvé zavedla Maastrichtská smlouva z r. 1993. Konkrétně čl. 8 Smlouvy o založení ES stanovuje, že občanem EU je každý, kdo drží občanství jakékoli členské země. Koncept byl dále upřesněn Amsterodamskou smlouvou (také prohlubuje práva občanů) v čl. 17 až 22: „*Evropské občanství je doplňkové, odvozené od státního občanství členské země, nenahrazuje státní občanství.*“ (čl. 20, odst. 1 Smlouvy o fungování EU). Tento článek dokazuje, že určení podmínek nabytí či ztráty občanství je v kompetenci konkrétního státu.

„Sjednocení“ občanů členských zemí EU ovšem znamenalo vyloučení velkého množství občanů třetích zemí žijících na území EU z výhod plynoucích z evropské integrace, kterých nemohou dosáhnout, aniž by se stali občany jedné z členských zemí (Geddes, Niessen, et al. 2005).

Důsledkem dnes platné legislativy v EU došlo na jejím území ke vzniku tří úrovní občanství, na které je vázán různý rozsah socioekonomických, občanských a politických práv. Pouze ti lidé, kteří jsou občané EU a žijí na území členské země, jejíž občanství jim přísluší (*national citizens*), se těší celkovému rozsahu občanských práv. O něco níže na pomyslném žebříčku jsou občané členských zemí EU žijící na území jiné země evropské sedmadvacítky (*non-nationals – EU citizens*). Oproti předchozí skupině jsou např. jejich volební práva omezena pouze na instituce na lokální a celoevropské úrovni a svoboda pohybu a usazení kdekoli v Unii je podmíněna nezatížením sociálního systému hostitelské země. Nejméně práv mají občané třetích zemí žijící na území EU (*non-national – third countries nationals*). Výrazně se přitom liší práva těch, kteří v EU pobývají oprávněně, tedy s povolením k pobytu. Jim jsou

² Jejich práva, práva spojená s evropským občanstvím, jsou obsažena v Listině základních práv EU z r. 2000.

do jisté míry poskytnuta jak socioekonomická, tak občanská práva a ve většině zemí i vybraná politická práva. Naopak extrémně limitována, v podstatě jen na základní lidská práva, jsou práva těch, kteří se zdržují na území EU nelegálně (Martiniello 2006).

Lze sledovat, že zároveň s rozvojem evropského občanství došlo k novému vymezení skupin „my“ a „oni“ na evropské občany (*Eurocitizens*) a tzv. evropské cizince (*Euroforeigners*). Dokonce lze pozorovat, že se tito cizinci stali od zavedení evropského občanství ještě „cizejšími“ (Jacobs, Meier 1998).

Přestože určení podmínek nabytí či ztráty občanství, a tedy i získání evropského občanství, zůstává v rukou národních vlád konkrétního státu, EU se snaží přimět členské státy, aby zlepšovaly postavení přistěhovalců ze třetích zemí. Nenaplněná očekávání plynoucí z „neúspěchu“ evropského občanství (nezajistilo rovné zacházení pro všechny osoby dlouhodobě žijící na unijním území) vedla na summitu Evropské rady v Tampere v r. 1999 k formulaci vize: „...*spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí legálně pobývajících na území členských států Unie, kterým se má dostat práv a povinností srovnatelných s právy a povinnostmi občanů EU. Právní postavení příslušníků třetích zemí by se mělo sblížovat s postavením příslušníků členských států Unie*“³.

(2) Koncept „civic citizenship“

V listopadu 2000 Evropská komise vydala Sdělení o přistěhovalecké politice Společenství (KOM (2000) 757), ve kterém konkretizovala své představy o tom, jak převést jednotlivé ukazatele, na nichž se dohodly členské státy v Tampere, do konkrétních postupů. Právě ve spojitosti s tím je ve Sdělení zmínka o vytvoření konceptu „civic citizenship“⁴. Referenčním rámcem tohoto konceptu, jinak řečeno konkretizací myšlenky rovnoprávnosti občanů EU s občany třetích zemí dlouhodobě legálně usazenými na území některého členského státu, je Listina základních práv EU z r. 2000.

„Civic citizenship“ by občanům třetích zemí, kteří oprávněně dlouhodobě pobývají na území EU, zaručoval taková práva, která by jim zajistila srovnatelné zacházení jako občanům samotné hostitelské země. Jedním z hlavních principů tohoto konceptu je pozitivní vztah mezi nárůstem práv a povinností a délkou pobytu. Celkový rozsah práv, a tedy možnost plně se zapojit do společnosti, je stále vázán na občanskou příslušnost k danému státu. A avšak zavedením tohoto typu občanství by se možnost aktivně se účastnit chodu společnosti (zejména díky nabitým polickým právům) oddělila od občanství jako takového (Jesse 2010).

Nejvýznamnějším přínosem tohoto rámce je oficiální zformulování základní myšlenky EU o integraci (která nicméně není obecně nijak nová): Čím více se práva a povinnosti přistěhovalce podobají právům a povinnostem občana, tím lépe a rychleji se přistěhovalce integruje do hostitelské společnosti. Udělení statusu „civic citizenship“ by znamenalo první krok na cestě k získání občanství hostitelské země.

³ Amsterodamská smlouva (cíl 3. Spravedlivé zacházení s občany třetích zemí)

⁴ Dalším důležitým dokumentem pro upřesnění náplně statusu „civic citizenship“ je Sdělení Komise o imigraci, integraci a zaměstnanosti (KOM (2003) 336).

„Civic citizenship“ užívá evropské občanství jako ideální ukazatel (*benchmark*) práv (Geddes, Niessen, et al. 2005).

(3) Dvojí občanství

Naturalizace přistěhovalců je předpokladem dosažení celkového rozsahu práv a povinností v rámci daného státu. Proto je získání občanství některými zeměmi považováno za konečný cíl integrace; ostatní to považují přinejmenším za podstatný krok na cestě k začlenění do společnosti. EU naturalizaci přistěhovalců jednoznačně podporuje (Niessen, Huddleston 2010: 107; KOM (2003) 336: 22) a přeje si ve členských zemích zvýšit míru získání státní příslušnosti (v porovnání např. s Kanadou či Austrálií je nízká). Jednou z překážek naturalizace v tomto směru je i netolerance dvojího občanství. Ukazuje se totiž, že v zemích, které dovolují dvojí státní příslušnost, je míra naturalizace výrazně vyšší.

Existuje několik způsobů, jak získat dvojí občanství: narozením (uplatnění *ius sanguinis* pro dítě rodičů různé občanské příslušnosti, či kombinací zásad *ius soli* a *ius sanguinis*⁵ v případě, že se dítě narodí mimo území státu, odkud pocházejí jeho rodiče), naturalizací přistěhovalců v zemi dlouhodobého pobytu či znovuzískáním občanství země původu pro členy diaspory. Druhé občanství nemá vazbu jen na identitu konkrétní osoby, ale i na její politická práva a přístup k zaměstnání, vzdělávání a sociálním výhodám (Faist, Kivisto 2007).

Obecně identifikujeme tři oblasti, které úzce souvisí s dvojí občanstvím: imigrace, emigrace a vztahy s diasporou⁶. Státy jsou obecně ochotnější tolerovat dvojí občanství svých emigrantů (*emigrant dual citizenship*) než imigrantů (*immigrant dual citizenship*; Howard 2005), což úzce souvisí právy podmíněnými občanstvím, Například zatímco politická participace emigrantů bývá v jejich zemi původu akceptována, naopak u imigrantů se pojí spíše s obavami ze strany majority v cílové zemi.

Díváme-li se na dvojí občanství optikou přistěhovalectví, rozpoznáme zejména dva faktory, které jsou dnes prezentovány ve prospěch tolerance dvojího občanství: zjednodušení integrace přistěhovalců první generace (ti bývají nejméně ochotní se vzdát občanství země původu) a udělení politických práv, a tím snížení demokratického deficitu. Diskuse členských států vedená o otázce dvojího občanství je velmi úzce vázána na diskurs o integračním modelu.

Zastánci dvojího občanství ve vystěhovaleckých zemích pak argumentují tím, že je třeba udržovat kontakt s diasporou (některé země považují svou zahraniční diasporu za součást vlastního národa), např. z důvodu usnadnění posílání remitencí, stimulace přímých zahraničních investic, využití lidského kapitálu z řad emigrantů či diplomatického prosazování národních zájmů (Østergaard-Nielsen 2008).

⁵ Princip *ius sanguinis* (právo krve) představuje způsob nabytí státního občanství „zděděním“ po rodičích díky pokrevní příbuznosti. Dle principu *ius soli* (právo země) lze občanství získat na základě místa narození.

⁶ Pro potřeby tohoto článku jsme poslední dva pohledy sjednotili, neboť spolu velmi úzce souvisí.

V rámci EU lze na postoji k dvojímu občanství sledovat dva protichůdné názorové proudy reprezentující na jedné straně EU jako celek a zájmy jednotlivých států na straně druhé. Otázka dvojího občanství je pro EU důležitá zejména s ohledem na zahrnutí imigrantů ze třetích zemí (méně pak už evropských emigrantů žijících mimo Unii) do evropského projektu, jejich lepší integrace do společnosti a zvýšení politické reprezentativnosti obyvatel žijících v EU (k získání občanství členské země se váže evropské občanství, které umožňuje politicky ovlivňovat chod EU). Naopak národní státy se tradičně dvojímu občanství bránily, protože ho považovaly za něco, co je v rozporu s ideou národního státu a co ohrožuje státní suverenitu (Howard 2005). Tato tendence se projevuje už v Evropské úmluvě o omezení případů vícerého občanství a vojenských povinností v případě vícerého občanství z r. 1963 (*Convention on the Reduction of Case of Multiple Nationality and Military Obligation in Case of Multiple Nationals*), která odráží tehdejší smýšlení.

V posledních desetiletích se však tento postoj mění a dvojí občanství je obecně více tolerováno. Důvodů můžeme najít několik: větší mobilita lidí; vyšší počet dětí narozených ve smíšených manželstvích či rušení vojenské povinnosti v mnoha evropských zemích.

Dvojí občanství je čím dále tím více státy vnímáno jako možnost, výhoda, ale i nutnost. Lze tedy pozorovat, že se diskurs (ale i praxe) okolo dvojího občanství postupně mění. Země s dříve spíše restriktivním přístupem své politiky týkající se občanství v poslední době liberalizovaly, a to především v otázce dvojího občanství (Howard 2005).

Závěrem - (Ne)úspěch rámování EU

EU se snaží vystupovat jako rámuující aktér v politikách vztahujících se k občanům třetích zemí žijícím na území EU a to zejména v otázce jejich politických práv a naturalizace, tj. v oblastech, které jsou úzce vázány na vnímání národní identity a státní suverenity vybraných zemí. Třebaže EU rámce vytváří, snaží se jimi ovlivňovat i politiky, které nejsou společné ani koordinované (tj. jsou v kompetenci členských států) a užívá různé prostředky k jejich prosazování, v rámování není zcela úspěšná.

Tento neúspěch je dán vícero faktory: rozdílným pojetím státu a tedy i občanství v různých zemích; nemožností legislativně zasahovat do národních politik týkajících se naturalizace přistěhovalců. I pokud dochází k pozitivním posunům, nelze říci, že je to způsobeno primárně politikami EU. Značnou roli hrají vnější okolnosti – zvýšená mobilita, rozvazování pevné vazby mezi jedním státem a jejím občanem atd. (Bernitz 2010; Pojerová 2011), které nutí národní státy posunovat se k těmto rámcům (aniž by na tom měla EU jakékoli zásluhy). Země rovněž přijímají některé z daných rámců z důvodu rostoucího tlaku mezinárodního práva, které upřednostňuje lidská práva před naplňováním idey národního státu (Howard 2005).

Lze pozorovat, že úlohu rámuujícího aktéra často hraje spíše Rada Evropy skrze mezinárodní úmluvy, které tvoří a dává svým členským zemím k podpisu. EU tyto rámce v mnohém přejímá (otázka politických práv či dvojího občanství), čímž členským státům naznačuje, jakým směrem by se měly ubírat.

Co se týče nejúspěšněji prosazeného evropského rámce – evropské občanství, můžeme říct, že jeho dopady jsou rozporuplné. Na jedné straně významně napomohl rovnému zacházení s občany členských států, na druhé straně způsobil ještě větší marginalizaci občanů třetích zemí. Tento stav je však v rozporu s ideály a cíli EU.

Podíváme-li se detailněji na případ České republiky, zjistíme, že vliv EU se projevil hlavně v období našeho vstupu do Unie – převzetí *acquis communautaire*. Česká republika je stále v otázkách koncepcí imigrační a integrační politiky a udělování občanství v začátcích, prozatím stále hledá svou cestu. Ve svých dokumentech spíše analyzuje nastalé problémy, méně však navrhuje řešení, natož aby pak tato řešení převáděla do národní legislativy. Pro tuto chvíli se spíše přikláníme k závěru, že EU neovlivňuje diskurs zemí majících podobné charakteristiky jako Česká republika. Toto se však může v budoucnu změnit.

Zdroje

FAIST, Thomas; KIVISTO, Peter : *Dual citizenship in global perspective*. MacMillan, Palgrave, 2007. 312 s. ISBN 9780230006546.

GEDDES, Andrew, NIESSEN, Jan, et al. *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. Brussels : British Council, Migration Policy Group and Foreign Policy Centre, 2005. 175 s. Dostupné z WWW: <<http://www.britishcouncil.org/brussels-european-civic-citizenship-and-inclusion-index.pdf>>.

HOWARD, Marc Morjé : Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. *IMR*. Podzim 2005, Vol. 39, No. 3, s. 697-720. Dostupné z WWW: <<http://www.u.arizona.edu/~jag/POL596A/IMRDualcitz.pdf>>.

JACOBS, Dirk, MAIER, Robert : *European identity: construct, fact and fiction*. Publikováno v: GASTELAARS, Marja ; DE RUIJTER, Arie. *A united Europe: the quest for a multifaceted identity*. Maastricht : Shaker Publishing, 1998, s. 13-34. Dostupné z WWW: <<http://users.belgacom.net/jacobs/europa.pdf>>. ISBN 9042300418.

JESSE, Moritz. *The Civic Citizens of Europe. Legal Realities for Immigrants in Europe and the Legal Potential for their Integration*. [s.l.], 2010. Diplomová práce. European university Institute. Dostupné z WWW: <<http://www.eui.eu/seminarsandevents/index.aspx?eventid=62408>>.

KRATOCHVÍL, Petr, et al. *EU jako aktér: analýza „rámování“ jako součásti aktérství Evropské unie*. 2010. (dosud nepublikováno)

MAAS, Willem. Migrants, states, and EU citizenship's unfulfilled promise. *Citizenship Studies*. Prosinec 2008, Vol. 12, No. 6, s. 583-596. ISSN 1362-1025.

MARTINIELLO, Marco: Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European union. OECD. Říjen 2006. 23 s. Dostupné z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/58/38295165.pdf>>.

NIESSEN, Jan, HUDDLESTONE, Thomas : *Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe* (3. vydání). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Duben 2010. 174 s. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_168517401.pdf>. ISBN 9789279135118

ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva : *Dual citizenship: Policy trends and political participation in EU states*. Directorate-General Internal Policies – Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Březen 2008. 13 s. Dostupné z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200807/20080702ATT33270/20080702ATT33270EN.pdf>>.

POJEROVÁ, Petra: *Aktérství Evropské unie: Komparace imigračních a integračních politik v zemích Evropské unie*. 2011. (dosud nepublikováno)

SCHAIN, Martin A.: The States Strikes back: Immigration Policy in the European union. *European Journal of International Law*. Únor 2009, Vol. 20, No. 1, s. 93-109. Dostupné z WWW: <<http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1776.pdf>>.

SOYSAL, Yasmin Nohoglu.: *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago : University of Chicago Press, 1994. 244 s. ISBN 0226768422.

O autorce:

Petra Pojerová je studentkou Vysoké školy ekonomické v Praze, obor zahraniční politika a diplomacie. Během studia se zúčastnila několika vzdělávacích pobytů v Dánsku, Švédsku, Francii či Togu. Aktivně spolupracuje s neziskovou organizací AFS, Mezikulturní programy, o. s., pod jejíž záštitou vede projekt Svět zblízka.