

Migrace a politická práva evropských občanů usazených v zahraničí¹⁾

Willem Maas

Otázka migrace nastoluje problém pro běžné teorie občanství, které vycházejí z předpokladu fixní politické komunity, jejíž členové žijí v určitých teritoriálních hranicích a mají občanskou vazbu k pouze k jednomu suverénu. Tento článek se snaží popsat a vysvětlit vývoj občanství v EU s odkazem na současnou migraci. Zejména popisuje nedávné rozšiřování politických práv poskytnutých zahraničním usedlíkům. Souběžně s ustavením občanství EU mají zahraniční usedlíci v různých zemích Evropy obdobné postavení v rámci politiky týkající se národních občanství. Získávají práva politické participace v zemi svého občanství (díky národní politice), a současně získávají stejná práva v zemi svého pobytu (díky politice EU). To naznačuje, že takové pojmy jako státost, politická komunita a pole působnosti politiky mohou přesahovat národní hranice dokonce v oblastech politiky, kde si stát dosud podržel plnou suverenitu.

Protože občanství bylo vždy vnímáno jako určující charakteristika státu, v historii se na ně pohlíželo jako na nedělitelné. Člověk byl občanem jednoho státu a nemohl se stát členem více než jedné politické společnosti. Z představy, že státní suverenita nad svými členy je vzájemně se vylučující a spjatá se specifickým, ohraničeným územím, se později vyvinul předpoklad, že politická identita je determinována územně; jinak řečeno, bydliště determinuje politickou loajalitu. Tento „teritoriální předpoklad“ způsobil, že političtí myslitelé považovali migraci za jednorázovou záležitost - imigranti se přestěhovávají do nové země a zůstávají zde po zbytek svého života (Elkins 1995). Myšlenka, že občanství je funkcí vymezené, stabilní a vylučné formy politické komunity, i nadále spoluutvářela politickou filosofii a z tohoto důvodu také záležitosti práva a komunitárního členství (Soysal 1994). V této souvislosti se hlavní zájem politických filosofů, kteří nastolovali problematiku migrace, soustředil na míru asimilace nebo převzetí jiné kultury, kterou lze požadovat od nových občanů (Habermas 1994). Jak ozřejmí následující diskuse, předpoklad ohraničených politických společenství je (ve stále vyšší míře) empiricky nespolehlivý. Dokud platily územní předpoklady, jednotlivci byli prostě považováni za občany státu,

1) Mé poděkování za připomínky k prvním verzím textů patří všem účastníkům politologického semináře na Yale Univerzity a jmenovitě bych chtěl uvést zejména tyto osoby: David R. Cameron, Geoffrey Garrett, Herman van Gunsteren, Rey Koslowski, Peter Mair, Rogers M Smith.

ve kterém žijí nebo jsou „dočasně mimo domov“ - v případě diplomatů, obchodníků a cestovatelů. Občané usazení v zahraničí nám do takového schématu nezapadají.

Evropští občané usazení v zahraničí¹⁾

Jeden z prvních problémů, se kterými se při studiu této problematiky setkáme, je nedostatek spolehlivých dat o velikosti a dalších charakteristikách zkoumaných společenství. Částečně je to způsobeno nejasnou definicí. Můžeme říci o studentech, kteří studují v zahraničí, že jsou rezidenty těchto zemí? Jsou jimi sezónní dělníci? Mohou být ti, kteří ztratili nebo se zřekli svého občanství, dále považováni za národního příslušníka usazeného v zahraničí, nebo má být tato kategorie omezena jen na ty, co mají v dané chvíli občanství? Niže uvedené případy se soustřeďují na zahraniční rezidentské komunity členských států EU, přičemž se soustřeďujeme zejména na ty, které jsou v některé ze zemí Unie. Za definiční kritérium zkoumané kategorie považujeme osoby, které žijí v jiné zemi déle než rok a ponechávají si vlastní občanství.

Rakousko

V zahraničí žije přibližně jeden milion osob vlastních rakouský pas - *paßösterreicher* a Rakušanů srdcem - *Herzösterreicher*, ale poměr je nejasný. Čistá emigrace rakouských občanů činí průměrně 5 000 osob ročně. Počet Rakušanů přechodně pracujících ve Švýcarsku (27 100 v 1997) a v Německu (skoro 75 000) se snižoval hlavně díky ubývání počtu sezónních a příhraničních pracovníků (SOPEMI 1999: 97-102). Světová asociace Rakušanů žijících v zahraničí - *Weltbund der Österreicher im Ausland* - sdružuje více než 100 rakouských asociací ve více než 20 zemích světa (Council of Europe 1994: 4). Jak ukazuje tabulka č. 1, je v zemích EU usazeno přes 211 000 Rakušanů. Naprostá většina z nich žije v Německu (87 %). Velká Británie (4 %) a Itálie (2,6 %) zůstávají daleko vzadu.

Belgie

Odhady počtu Belgičanů žijících v zahraničí značně kolísají. Jeden zdroj tvrdí, že za hranicemi Belgie žije okolo jednoho milionu Belgičanů, z toho asi 600 000 Vlámů, kteří jsou hlavně usazení v USA, Kanadě, Argentíně, JAR,

1) Všechna data pocházejí z odpovědí zaslanych autorovi národními úřady v polovině roku 1998, kromě těch, u kterých je to vyznačeno. Časový rozdíl v odpovědích je velice široký, což determinuje úroveň informací, jež poskytují. Statistické zprávy národních úřadů jsou někdy odlišné od dat Eurostatu

Tabulka č. 1: Rozložení domácích občanů a občanů usídlených v zahraničí v rámci EU

	Rakousko	Belgie	Dánsko	Finsko	Francie	Německo	Řecko	Irsko	Celkem za všech 15 zemí
Rakousko	7341085	1686	719	152	3280	184500	1447		211487
Belgie		9289144	484	83	56129	22900	1210		138518
Dánsko		3324	5045232	476	3544	20500	1262		76789
Finsko		2307	2096	5036742	1552	14800	955		131473
Francie		103563	3011	462	53055353	99100	5088		349861
Německo		33320	11873	1613	52723		9370		328224
Řecko		19216	653	243	6091	359600	10325447		424946
Irsko		3336	1094	126	3542	15700	510	3509100	474134
Itálie		205782	2592	486	252759	586100	5571		1179387
Lucemb.		4480	16	6	3040	5500	37		13546
Nizozemí		82300	3821	371	17881	113100	2747		278127
Portugal.		25276	495	86	649714	125100	248		922205
Španěl.		47415	1563	365	216047	132300	673		460081
Švédsko		3946	10036	6685	4805	16800	1798		72517
VB		26095	12771	1747	50422	115800	14104	71600	406000
cizinci EU	86800	562046	51224	42541	1321529	1627300	45020	88000	
ciz.ne EU	647540	341074	198404	19471	2275073	5502200	116128	29000	
ciz.cel.	734340	903120	249573	62012	3596602	7314000	161148	117000	
Celkem	8075425	10192264	5294860	5098754	56651953		10486595	3626100	

	Itálie	Lucemb.	Nizozemí	Portugal.	Španěl.	Švédsko	V. Británie	Celkem za všech 15 zemí
Rakousko	5594	500		422	1794	2693	8700	211487
Belgie	4757	13200	24400	1672	8278	505	4900	138518
Dánsko	1981	2000		675	4539	25388	13100	76789
Finsko	1233	620		436	2341	101333	3800	131473
Francie	25262	16530		5416	28513	3716	59200	349861
Německo	32764	10020	53900	8345	38229	14467	61600	328224
Řecko	11388	1250	5300	96	596	4413	21400	424946
Irsko	1955	930		353	2557	931	443100	474134
Itálie	56576423	19890	17400	2195	17989	4123	81900	1179387
Lucemb.	239	276000		60	144	24		13546
Nizozemí	6508	3810	14768468	3149	12123	3117	29200	278127
Portugal.	4184	54490	8700	9782007	34943	1369	26300	922205
Španěl.	12277	2910	16600	9806	38708873	3025	33700	460081
Švédsko	2684	860		1076	5427	8325576	18400	72517
VB	22685	4400	39200	12348	62317	11711	56057900	406000
cizinci EU	133512	131410	191074	46049	219790	176815	805500	
ciz.ne EU	751043	16290	534347	129214	240976	345234	1321400	
ciz.cel.	884555	147700	725421	175263	460766	522049	2120600	
Celkem	57460977	423700	15493889	9957270	39169630	8847625	58184800	

Zdroj: Převzato z různých zdrojů, v některých případech může být již zastaralý údaj.

Indonésii, střední Africe a ve východní Evropě. Leč jiný odhad uvádí číslo přibližně 500 000, z nichž je pouze 155 000 registrováno belgickými konzuláty v zahraničí (Council of Europe 1997: 26). Počet belgických emigrantů nepřetržitě roste od roku 1992, což dohromady s poklesem množství vystěhovalců, kteří se vracejí, znamená, že čistá belgická emigrace vzrůstá. V roce 1997 čistá emigrace Belgičanů dosahovala přibližně 8 600 osob (SOPEMI 1999: 108-10). Tabulka č. 1 ukazuje, že 138 000 Belgičanů žije v jiných členských zemích EU. Blízkost a jazykové faktory hrají velkou roli v konečném rozhodnutí, jelikož Belgičané se usazují především ve Francii (41 %), Nizozemí (18%), Německu (17 %) a Lucembursku (9,5 %).

Organizace Vlámové ve světě *Vlamingen in de wereld* upozorňuje na to, že politici se nebudou zajímat o občany usazené v zahraničí, dokud tito občané nezískají volební právo do Evropského parlamentu, národních parlamentů a místních orgánů. V souladu s tímto stanoviskem belgická vláda nedávno předložila plán, jak umožnit belgickým občanům žijícím v zahraničí volit ve volbách do federálního parlamentu. Tento vývoj také odpovídá koaličnímu vládnímu závazku studovat situaci a soustředit se na belgické občany žijící v zahraničí (Belgium 1998).

Dánsko

Emigrace dánských občanů je víceméně v rovnováze se zpětnou migrací a imigrací dánských občanů z Grónska a Fayerských ostrovů: obojí mezi 12 a 13 tisíci ročně, ačkoli emigrace je vzrůstající, zatímco imigrace a zpětná migrace klesající. Okolo 100 000 dánských občanů žije v ostatních státech EU/EEA (SOPEMI 1999: 128-9; Council of Europe 1997: 26).¹⁾ Politická práva těchto dánských občanů a jejich krajanů ve světě jsou omezena dánskou ústavou, která omezuje volební právo na dospělé mající dánské občanství a permanentně žijící v království (Denmark 1996: 23). V roce 1995 se změnil Zákon o volbách do místních orgánů, kterým volební práva získali všichni občané členských států EU a občané Severských (Nordic) zemí, včetně práva kandidovat bez toho, že by se požadovala minimální délka pobytu, kromě 22 denní lhůty, které podléhají všichni voliči. Občané ostatních států mají tříletou podmínku pobytu, než získají aktivní i pasivní volební právo v komunálních volbách (Denmark 1996: 25). Podmínky pobytu jsou specifikovány v Zákonu o parlamentních volbách a v Zákonu o místních volbách, kde je vymíněno, že pouze občané „trvale žijící“ v Dánsku mají právo volit (Denmark 1994: 3-4). Ačkoli se zdá, že ústava vylučuje občany žijící mimo Dánsko z účasti na politické životě, interpretace požadavků na pobyt se postupně měnila. Od roku 1970 se dánští státní zaměstnanci pracu-

1) K nejrozsáhlejší skupině Dánů žijících mimo Dánsko patří 50 000 členů komunita žijící v Šlesvicku-Holštýnsku. *Danish Frontier Association* se 45 000 členy aktivně hájí zájmy dánské komunity v této zemi. (Council of Europe, 1994). Jak ukazuje tabulka č. 1, v Německu žije 20 500 dánských občanů.

jíci v zahraničí vnímají jako „trvale žijící“ v Dánsku. V roce 1980 se výklad ústavy tímto směrem rozšířil i na občany pracující v zahraničí pro dánské společnosti, pracující v mezinárodních organizacích, jichž je Dánsko členem nebo v dánských organizacích zabývajících se pomocí, studenty studující mimo Dánsko a občany žijící v zahraničí ze zdravotních důvodů, jakožto i na jejich manžele či manželky.

Podmínkou ovšem je, že pobyt těchto osob mimo Dánsko není delší než 12 nebo 13 let, ve sporných případech vydává rozhodnutí patřičná volební rada (Denmark 1996). Tato interpretace ústavních požadavků tak rozšířila kategorii dánských občanů žijících v zahraničí, kteří mohou volit. V roce 1994 se to týkalo 6 172 voličů žijících v zahraničí, tj. 0,2 % z celkového elektorátu. Informace o jejich účasti nejsou k dispozici. Nicméně volební procedura není pro potenciálního voliče jednoduchá. Volit v den voleb předpokládá osobní přítomnost voliče v příslušné městské volební místnosti v Dánsku. Lidé, kteří si přejí volit v zahraničí, se musí osobně objevit v místě, kde se předběžné volby budou konat: městský úřad v Dánsku, dánská ambasáda nebo konzulát nebo dánská loď¹⁾. Jestliže veškeré procedury jsou úspěšně splněny, je hlasovací lístek zaslán na městský úřad, kde je volič registrován jako usedlík. Musí ovšem dorazit před termínem voleb. Volby ovšem mohou být vyhlášeny pouze tři týdny dopředu, což Dánům žijícím v zahraničí daleko od diplomatických úřadů neusnadňuje plánování jejich volební účasti. Dánští občané žijící v ostatních zemích EU, tak jako občané ostatních států EU žijících v Dánsku, disponují právem volit do Evropského parlamentu. Poněvadž Grónsko a Fayerské ostrovy nejsou součástí EU, jejich obyvatelé toto právo nemají. Navíc, protože dánští občané, kteří nejsou „usedlí“ v Dánsku, jsou ústavně omezeni při volbách, ti dánští občané, kteří nežijí ani v Dánsku ani v zemích EU, jsou také ústavně vyloučeni z účasti na volbách do Evropského parlamentu, což pravděpodobně odporuje právu EU.

Finsko

Existuje přibližně 1 milion Finů žijících v zahraničí (Council of Europe 1997: 26), ale toto číslo zahrnuje jak občany usedlé v zahraničí, tak Finy bez finského občanství. Pouze ti, kteří si ponechali své finské občanství, jsou způsobilí volit v parlamentních a prezidentských volbách a ve volbách do Evropského parlamentu²⁾. Umožnit těmto občanům volit je jeden z úkolů

- 1) Volit předem v zahraničí je možno také pomocí „volebního příjemce“ speciálně ustanoveného ministrem vnitra. Tato služba se poskytuje dánským vojákům působícím v zahraničí.
- 2) Odvolává se na praktické obtíže, jako jsou rozdílní kandidáti v každém ze zhruba 440 volebních okrsků, vláda zakázala Finům žijícím v zahraničí volit v místních volbách. Avšak ministr zahraničí přiznal že „pro mnoho Finů je možnost volit nezbytná součástí národní identity. Je proto důležité, aby měli příležitost využít svého práva“.

finských velvyslanectví a konzulátů v zahraničí. Tak jako v jiných zemích, Finsko má systém hlasování poštou, v němž voliči zapečetí svůj hlas a doručí je na poštu či velvyslanectví, odkud se hlasy poté odešlou do místních volebních obvodů, kde jsou počítány obvyklým způsobem. V parlamentních volbách v roce 1995 bylo 205 697 Finů žijících v zahraničí, kteří disponovali volebním právem. Z nich pouze 12 474 občanů (6,1%) využilo svého volebního práva. Největší část těchto hlasů pocházela ze Švédska a ostatních Severských států, ale počet hlasů od finských občanů žijících v jiných členských zemích EU vzrostl. Imigrace finských občanů se pohybuje okolo 5 000 ročně (5 400 v roce 1997), zatímco emigrace směřuje k číslu o tři tisíce vyššímu (8 300 v roce 1997) (SOPEMI, 1999:132). Tabulka č. 1 ukazuje, že nejvíce finských občanů v zahraničí žije ve Švédsku (77 %) a Německu (11 %). Jeden z problémů pro zahraniční finské rezidenty představuje možnost dvojího občanství, které v současné době vláda nedovoluje. Různé skupiny těchto obyvatel (s občanstvím či bez) lobují u vlády za zmírnění těchto restrikcí.

Francie

Okolo 1,8 milionu Francouzů žije mimo území Francie a jejích teritorií, zhruba 2 % celkové populace. Přibližně polovina z tohoto počtu žije v jiných členských zemích EU; podobné množství má i jiné občanství než francouzské. Země s velkou skupinou francouzských občanů jsou USA, Velká Británie, Německo, Belgie, Švýcarsko, Kanada, Španělsko a Portugalsko (Durand-Chastel, 2000). Tabulka č. 1 ukazuje, že okolo 350 000 Francouzů žije v jiných zemích EU. Fakt, že tento počet je mnohem menší, než byl původní odhad francouzské vlády, je způsoben tím, že mnoho Francouzů žijících v zahraničí přijalo občanství hostitelského státu, a proto se přestalo objevovat v datech Eurostatu. Formální přímá politická reprezentace těchto občanů se datuje od roku 1976. Od té doby jsou na konzulátech zřizovány volební místnosti, umožňující Francouzům osobně se zúčastnit prezidentských voleb, voleb do Evropského parlamentu a referend. Je také možno zúčastnit se místních voleb prostřednictvím zaslání volebního lístku. Kromě těchto forem přímé účasti, Francouzi žijící v zahraničí se mohou politického života nepřímo účastnit prostřednictvím Nejvyšší rady Francouzů v zahraničí - *Conseil supérieur des Français à l'étranger* (CSFE). Tato rada, již předsedá ministr zahraničních věcí, se skládá ze 150 členů volených Francouzi žijícími v zahraničí, z jednoho reprezentanta Francouzů žijících v Andoře, z 20 osob jmenovaných ministerstvem zahraničí a z 12 senátorů.

Z hlediska sociálních programů mohou Francouzi žijící v zahraničí využívat výhod zdravotního, úrazového a zaměstnaneckého pojištění, mateřské a důchodové podpory na té samé úrovni jako obyvatelé Francie prostřednictvím Pojišťovny Francouzů v zahraničí - *Caisse des Français de l'Étranger*. Představitel CSFE řídí tento úřad za asistence vládních ministrů. Tato možnost pro

přechodně pracující v zahraničí se poprvé objevila ve francouzském právu v roce 1965, Pojišťovna sama byla ustanovena teprve roku 1978. Pojišťovna sice může poskytovat důležité výhody těm, kteří zamýšlejí odejít do penze ve Francii nebo využít svého francouzského občanství, dosud tyto operace ovšem nejsou bez právních problémů. Například Francouzi žijící v mnoha jiných státech EU jsou povinni platit sociální programy ve svých domácích zemích, bez ohledu na to, zda jsou pojištěni u Pokladny. Proto většina pojištěných občanů je z mimoevropských zemí - žije v Africe, Latinské Americe a Asii (Cantegrit, 2000). Ministr zahraničních věcí navíc spravuje fond pomoci francouzským občanům v naléhavých případech; tento fond ročně registruje mezi pěti a šesti tisíci příjemci pomoci. V otázkách vzdělávání francouzská vláda prostřednictvím Agentury pro francouzskou výchovu v cizině - *l'Agence pour l'Enseignement Français à l'étranger* - spravuje síť více než 400 škol na celém světě. Okolo 6 000 kvalifikovaných učitelů vyučuje 210 000 studentů navštěvujících francouzské školy v zahraničí. Zhruba jedna třetina těchto studentů jsou francouzští občané a vláda přímo platí na vzdělání téměř 20 000 těchto studentů. Toto úsilí vychází z vědomí významu vzdělání pro budování národa a vytváření národní identity (McNeely 1995: 117). Pomocí těchto různých programů a institucí vláda aktivně podporuje francouzské občany, pokud se stěhují za hranice, aby neztratili vazby s Francií. Na základě Zákona číslo 97-1027 (10. Listopadu 1997) se provádí automatický zápis všech francouzských občanů, kteří dovršili věk 18 let, do seznamu voličů v domácím obvodu ve Francii. Zákon je současně modifikován pro použití vůči francouzským usedlíkům v zahraničí, takže také oni budou automaticky zapsáni do voličských seznamů.

Německo

Vzhledem k malé politické důležitosti po dlouhou dobu nebyly k dispozici spolehlivé statistické údaje. „Když se prováděl průzkum na německých ambasádách v rámci přípravy na parlamentní volby v roce 1987, dokonce Ministerstvo zahraničí Německa nebylo schopno určit počet lidí s platným německým pasem, kteří žili v zahraničí“ (Council of Europe 1994: 11).¹⁾ Liberální legislativa, v období před transformací ve východní Evropě a v bývalém Sovětském svazu, která umožňovala etnickým Němcům žijícím v zahraničí (*Aussiedler*) získat německé občanství při prokázání etnického původu, způsobila rozsáhlou imigraci Němců do Německa, a od té doby jsou *Aussiedler* uváděni jako občané v migračních statistikách. Čistá migrace německých občanů výrazně

1) Avšak existuje *Verein für des Deutschtum im Ausland* (Asociace pro německou kulturu v zahraničí), která vydává publikace a podporuje výzkum zaměřené na Němce v zahraničí.

narostla v letech 1988 a 1989, a dosáhla vrcholu více než 300 000 osob v roce 1990.

Tabulka č. 1 ukazuje, že z 329 000 německých občanů žijících jinde v EU, jich působí nejvíce ve Velké Británii (19 %), v Nizozemí (16 %) a ve Francii (16 %). Němcům žijícím v zahraničí bylo volební právo na federální úrovni propůjčeno v roce 1985, ovšem za specifických okolností. Aby mohli volit, němečtí občané musí pobývat v Německu nepřetržitě minimálně tři měsíce před opuštěním země. Jestliže splní tuto podmínku minimálního tříměsíčního pobytu v Německu, němečtí rezidenti v Evropě a Rusku¹⁾ mají právo volit nezávisle na době, po kterou žili v zahraničí. Občané žijící v jiných zemích ztrácejí své volební právo deset let po odjezdu ze země (Germany 1998a; Germany 1998b).

Řecko

Národní statistický úřad přestal sbírat data o emigrantech v roce 1977, ale je zřejmé, že kdysi podstatná migrace do USA, Kanady a Austrálie je nyní bezvýznamná. Tento původní cíl byl nahrazen Německem, ale ačkoliv 16 400 řeckých občanů odjelo do Německa v roce 1997, dalších 21 000 Řeků se odstěhovalo z Německa v ten samý rok, pravděpodobně zpátky do Řecka. Souběžně s touto zpětnou migrací se začaly snižovat druhy významné platby zahraničních Řeků. Přibližně 150 tisíc neřeckých občanů usazených v Řecku má řecký původ. Je to podobné jako s německými *Ausseidler*, migrace etnických Řeků z bývalého Sovětského svazu (černomořští Řekové), která dosáhla skoro 14 000 v roce 1990, se snížila na 5 000 v roce 1997. Politika řecké vlády je zaměřena na přesvědčování těchto Řeků, aby zůstali ve svých zemích, ale současně buduje kulturní a politické vazby s Řeckem (SOPEMI 1999: 147-9). Tabulka č. 1 ukazuje, že okolo 425 000 řeckých občanů je usazeno v ostatních členských zemích EU. Podstatná většina (85 %) z nich žije v Německu.

Irsko

Irské zákony o občanství umožňují mnoha lidem s jen velmi vzdálenými vazbami k Irsku, druhé a třetí generaci emigrantů, žádat o občanství. Irská populace čítající přibližně 3,6 milionů osob (zahrnující 91 100 cizinců) je zastihována irskou diasporou. Na celém světě existuje přibližně 50 milionů lidí irského původu (zahrnující přibližně 40 milionů jen v samotných USA). Počet irských občanů žijících v zahraničí je podstatně menší, okolo 3 milionů. Z nich

1) Federální volební zákon se vztahuje na Němce žijící v členských státech Rady Evropy, která zahrnuje Rusko a ostatní postsovětské státy

pouze okolo 1,1 milionu se narodilo v Irsku (Council of Europe 1997: 26). Fakt, že počet Irů žijících v zahraničí je takřka totožný s počtem Irů žijících v Irsku, pomáhá vysvětlit, proč irské volební právo obsahuje drastická omezení pro volby ze zahraničí. Snad proto, že je Irsko velmi liberální v požadavcích pro získání irského občanství, právo účasti na politickém životě prostřednictvím voleb se přísně chrání.

Čistý odliv obyvatel byl dosti vysoký na konci 80. let, dosahující 45 000 v letech 1988/1989 (1,3% populace). A i když již Velká Británie není převládajícím cílem (v roce 1989 skoro 70 % Irů emigrovalo do této země), zůstává velmi důležitou cílovou stanicí pro irské emigranty. V roce 1998 se 40 % vystěhovalců usadilo ve Velké Británii, v porovnání s 20 % v ostatních státech EU, 20 % v USA a 20 % ve zbytku světa. V počátcích 90. let bylo saldo emigrace neutrální, nedávno imigrace převážila emigraci. Census uskutečněný na základě dat z roku 1991 indikoval, že ne méně než 30 % populace starší 40 let a mající vysokoškolské vzdělání žilo mimo zemi minimálně 1 rok. Odpovídající poměr pro dospělou populaci jako celek (25 let a více) byl 10 % (SOPEMI, 1999: 155-9). Jak ukazuje tabulka č. 1, dřívější vývoj emigrace vymodeloval již významný efekt v poměrech irských usedlíků ve Velké Británii k Irům žijícím v jiných zemích EU: skoro 94 % Irů žijících v zemích EU žije ve Velké Británii, oproti 6 % v ostatních zemích, kde Německo s 3 % je druhou nejdůležitější destinací.

Itálie

Itálie je další zemí s velkou populací žijící v zahraničí, nicméně poměr není tak vyhrcovaný jako v Irsku: počet etnických Italů žijících v zahraničí představuje 30 milionů, okolo poloviny domácí populace. Okolo 3,5 milionů z nich je registrováno konzuláty (Council of Europe 1997: 27). Druhou národní konferenci o italské emigraci, jež se konala v Římě v roce 1988, navštívilo 2 000 delegátů, z nichž 1 400 zvolili italské zahraniční usedlíky v rámci emigrantských výborů (COEMITS), které vznikly v roce 1985. Tito delegáti zastupovali přibližně 5 milionů migrantů, kteří si ponechali italské občanství. Jeden z hlavních návrhů vzešlý z konference směřoval k založení poradního výboru pro reprezentaci zájmů italských rezidentů v zahraničí. V roce 1991 parlament přijal zákon vytvářející registr Italů žijících v zahraničí pro potřeby sčítání lidu. Italové představují největší jednotlivou skupinu zahraničních rezidentů v EU. Jak ukazuje tabulka č. 1, ostatní členské státy EU hlásí okolo 1,2 mil. Italů žijících v jejich hranicích. Avšak toto číslo nezahrnuje případy dvojího občanství. Například občané s italsko-francouzským občanstvím žijící ve Francii se nemohou objevit jako zahraniční rezidenti žijící ve Francii. Poněvadž Itálie dovoluje dvojí občanství, můžeme očekávat vyšší počet Italů žijících někde v EU než udávaných 1,2 milionu.

Lucembursko

Lucemburské „noční“ obyvatelstvo čítá přibližně 412 800 lidí, z kterých je 132 500 cizinců. Avšak populace během dne vzrůstá až o jednu třetinu, o pracovní sílu, která dojíždí za prací přes hranice. Lucembursko neprovádí žádné sčítání či odhady svých občanů v zahraničí, ale ve všeobecných volbách v roce 1994 bylo 30 000 zahraničních voličů (Council of Europe 1997: 27). Údaje v tabulce č. 1 napovídají, že takřka 14 000 Lucemburčanů žije v jiných zemích EU; nejvíce v Německu (40 %), Belgii (33 %) a Francii (22 %). Díky vysokému počtu nelucemburských občanů žijících v Lucembursku obdržela země speciální ustanovení vztahující se k volebnímu právu v místních volbách. Ustanovení o občanství v Maastrichtské smlouvě poskytuje tato práva pro všechny občany zemí EU, bez ohledu na místo jejich pobytu v EU. Pro podmínky velkovévodství to specifikuje zákon z 28. prosince 1995.

Nizozemí

Imigrace holandských občanů (zejména z holandské Západní Indie) v poslední době vzrůstá, zejména díky silné holandské ekonomice a špatným podmínkám pro karibské členy království. Avšak tento příliv nevyvážil dosud odliv. Údaje SOPEMI (1999) ukazují, že imigrace se pohybovala okolo 31 000 ročně v letech 1994 - 1997, zatímco emigrace oscilovala okolo 41 000. Emigranti převyšovali imigranty o zhruba 8 500 v roce 1994, 12 500 v roce 1995, 11 300 v roce 1996 a 7 200 v roce 1997. Byly zavedeny vládní programy za účelem povzbuzení expatriace a emigrace holandských občanů surinamského a západoindického původu. Údaje tabulky č. 1 ukazují skromnou populaci 280 000 Holanďanů žijících v EU. Německo (40 %), Belgie (29 %), Velká Británie (10 %), Francie (6%) a Španělsko (4%) představují většinu z tohoto počtu. Občané usazení v zahraničí mohou volit ve volbách do dolní komory parlamentu, jsou však vyloučeni z voleb místních a z voleb do horní komory parlamentu.

Portugalsko

Na začátku 90. let žilo více než 4 milionů Portugalců mimo Portugalsko a portugalská vláda byla zainteresována na „zachování kulturní a lingvistické identity těchto občanů“ (Council of Europe 1994: 18). Novější data ukazují (SOPEMI 1999: 191-94), že tento počet vzrostl na 4,6 mil, z nichž více než 25 % je usazeno v Brazílii. Další významné státy z hlediska usazení jsou Francie, USA, Kanada, Švýcarsko, Německo a Lucembursko. Tabulka č. 1 uvádí 923 000 portugalských občanů usazených v některé zemi v EU. Portu-

galská vláda uvádí počet vyšší než 1 milion, s poukazem na fakt, že portugalští občané mohou od roku 1981 užívat dvojího občanství (a v případě přijetí občanství země, ve které se usadili, by do těchto údajů nebyli započítáváni). Tento odhad je realistický, možná dokonce ještě příliš skromný. Přibližně 37 800 Portugalců emigrovalo v roce 1997, z toho ovšem bylo jen 8 800 žen (23 %). V tom samém roce se přistěhovalo odhadem 14 700 portugalských občanů, což dává čistý úbytek okolo 23 100, číslo vyšší než v předešlých letech. Portugalci usazení v zahraničí přímo volí do Evropského parlamentu. Vláda podporuje integraci emigrantů v hostitelské zemi při zachování portugalského jazyka a kulturních vazeb na Portugalsko. Zákon z roku 1996 ustanovil Radu portugalských komunit jako poradní orgán složený ze 100 volených členů (SOPEMI 1999).

Španělsko

Jelikož registrace na španělských konzulátech v zahraničí je dobrovolná, neexistuje systematické sčítání Španělů žijících v zahraničí. Přesto výpočet založený na konzulárních registrech odhaduje počet španělských občanů žijících v zahraničí k 1.1.1990 na 1,7 milionu, zatímco skoro 1,2 milionu Španělů bylo registrováno jako žijící v zahraničí v roce 1997 (Council of Europe 1994: 19; Council of Europe 1997: 27). Z toho plyne, že okolo 4 % španělských občanů žije mimo území Španělska. Podle Všeobecného úřadu pro migraci, emigrace (primárně pracovníci z Andalusie, kteří odjíždějí na přechodné pobyty do Francie, Belgie, Švýcarska) od roku 1995 značně poklesla, zatímco počet Španělů vracejících se domů vzrostl. Tak bylo okolo 27 500 jmen staženo z konzulárních listin v roce 1997, v porovnání s 20 600 v roce 1995. Skoro 2/3 z těchto navrátilců byly osoby předtím usazené v jiné členské zemi EU (hlavně ve Velké Británii, v Německu, ve Francii) nebo ve Švýcarsku (SOPEMI 1999: 204). Tabulka č. 1 ukazuje okolo 460 000 španělských občanů žijících někde v EU. Hlavní část této populace žije ve Francii (47 %), v Německu (29 %), v Belgii (10 %) a ve Velké Británii (7 %).

Švédsko

Každá osoba žijící ve Švédsku musí být registrována v registru občanů, uschovaném v Národním daňovém výboru. Ti, kteří opouštějí zemi za účelem pobytu v zahraničí delším než 1 rok, jsou z registru vyřazeni. K podpoře Švédů v zahraničí vydržuje švédská vláda švédské školy v přibližně 40 městech mimo území Švédska. Nadto státní podpora dostupná pro švédské rodiny žijící v zahraničí dovoluje těmto rodinám, pokud si přejí, poslat jejich děti do internátní školy ve Švédsku. Existují početné soukromé organizace založené emigranty, zahrnující místní organizace přátelství (švédsko-holandské

asociace) a organizace jako jsou Švédové ve světě. Jedna z hlavních organizací Švédů v zahraničí je Církev pro Švédy v zahraničí, která disponuje stří asi 45 kostelů po celém světě. Církevní činitelé navštěvují švédské občany v nemocnicích nebo ve věznicích v zahraničí, a také poskytují služby rozsáhlé komunitě švédských důchodců v takových městech, jako je Londýn, Berlín a Paříž. Volby ze zahraničí byly umožněny relativně brzy, poprvé v parlamentních volbách v roce 1968. Občan žijící v zahraničí se může zúčastnit pouze parlamentních voleb, ne regionálních či obecních. Se zavedením voleného Evropského parlamentu získali švédští občané žijící v zahraničí také právo volit švédské zástupce. Po mnoho let volební zákon určoval, že Švédové žijící v zahraničí se mohou zúčastnit voleb pouze, jestliže neodešli do zahraničí dříve než deset let před volbami. Tento požadavek byl později ještě zpřísněn. Mít právo volit měli pouze ti občané, kteří v průběhu posledních 7 let měli pobyt ve Švédsku. V roce 1976 byl tento požadavek zrušen a všichni švédští občané ve věku zletilosti, kteří byli jednou registrováni jako žijící ve Švédsku, získali právo volit. Tak v srpnu 1998 bylo v zahraničí zhruba 70 000 oprávněných švédských voličů. Více než polovina žije v různých zemích EU, hlavně ve Velké Británii (6 432), v Německu (4 991), v Dánsku (4 499), ve Španělsku (3 701), ve Francii (3 522), ve Finsku (3 383), v Řecku (2 525) a v Belgii (1 735). Ostatních 12 180 potenciálních voličů žije v Norsku, 2 766 ve Švýcarsku. Způsob voleb v zahraničí je stále organizován systémem shodným s rokem 1968, tj. osobní účastí na švédských ambasádách nebo konzulátech, pouze od roku 1982 švédští občané, kteří žijí v Německu a Švýcarsku mohou zaslat volební lístek poštou. V minulosti bylo nutné předem požádat o to, aby se člověk mohl zúčastnit voleb. Z 21 565 voličů, kteří požádali o účast v parlamentních volbách v roce 1994, pouze 16 632 – tj. o něco více než 3/4 z těch, kteří o to požádali a pouze okolo 3 % ze všech voličů, kteří měli oprávnění volit - opravdu využilo svého práva. Volby v roce 1998 byly první, ve kterých byl tento požadavek na registraci předem vynechán.

Velká Británie

Počet britských občanů žijících mimo území Velké Británie je přibližně 11 milionů (Council of Europe 1997: 27). Občané států Commonwealthu, kteří žijí ve Velké Británii mají stále volební právo. Příliv britských občanů byl v roce 1994 vyšší než jejich odliv (118 000 proti 108 000). Údaje z následujících let ukazují opačný trend, kdy odchod občanů převýšil jejich příchod; v roce 1997 v poměru 131 000 ku 97 000, což představuje čistou emigraci 34 000 britských občanů (SOPEMI 1999: 219). Údaje v tabulce č. 1 ukazují relativně nízký počet (406 000) Britů žijících v jiných zemích EU. Jejich rozprostření je poměrně široké, největší část v Irsku (18 %), dále pak ve Španělsku (15 %), ve Francii (12 %), v Nizozemí (10 %), v Belgii (6%) a v Itálii (6 %).

Přiznání volebního práva emigrantům

Politická práva jsou klíčovou částí moderního občanství a v mnoha směrech definují demokratický stát. Demokracie předpokládá politickou společnost, a občanství je bráno jako vymezující faktor, určující kdo patří a kdo nepatří do politického *demos*. Občané jsou právoplatnými členy politického společenství, na rozdíl od cizinců a ostatních, kteří nejsou oprávněni volit. Historicky byla politická společenství limitována geografickými hranicemi a do velmi nedávné doby byla politická účast také teritoriálně definována. Politika byla zakotvena v prostorové hierarchii, která sahala od města přes region do státu, myšlenka politického společenství byla spojena s předpokladem územní exkluzivity. Takřka zcela mimo tento prostor byli občané žijící mimo hranice státu, tak jako kategorie občanů s dvojím občanstvím – těmi s legálně uznanými vazbami k více než jednomu politickému zřízení. Ačkoli teorii duální příslušnosti mnoho vědců deklarovalo jako teoreticky nemožnou a prakticky neobhájitelnou (Aron 1974), počet občanů se dvěma či více občanstvími nadále vzrůstal. Tento vývoj doplňuje nedávné rozšíření volebního práva i pro občany, kteří jsou fyzicky nepřítomni v hranicích států, jehož občanství mají.

Zatímco mobilita vzrůstá a volební bariéry pro volby ze zahraničí se snižují, politická účast občanů usazených v zahraničí obecně zůstává pod úrovní jejich domácích protějšků. Přímá, geografická vazba ke státu, v němž jednotlivci žije, se stále ukazuje jako primární faktor ovlivňující politickou aktivitu. Na druhou stranu politická aktivita přes hranici vzrůstá. V Evropě se zvyšuje počet lidí, kteří mohou a využívají práv a povinností k více než jednomu politickému společenství (Meehan 1993). Představa politické identity, která je dána nezměnitelnou vazbou k území, byla silně narušena vzrůstající realitou mobilních jednotlivců. Uznání těchto občanů s vazbami k různým státům vyžaduje přehodnocení konceptu občanství. Kromě neomezenému pohybu kapitálu, zboží a myšlenek, se také lidé musí mnohem více přesunovat, než bylo v minulosti zvykem. Ustavily se velké komunity složené z lidí žijících v zahraničí, kteří plně participují na politickém životě v zemi pobytu, zatímco současně udržují kontakty se zemí jejich občanství. V mnoha případech získali dvojí občanství – plně legálně uznání jako členové politického společenství ve více než jednom právním rádu.

Hlavní otázkou je zde migrace. Migrace samozřejmě dlouho ovlivňovala státní autonomii a problémy, které migrace působí konceptu občanství a národnosti, jsou příliš často brány jako přechodné (Cesarani and Fulbrook 1996). Ale současná migrace na rozdíl od předchozích modelů dovoluje lidem mnohem jednodušeji zachovat vazby s původní společností, ze které odešli. Moderní transportní a komunikační technologie usnadňují pohyb lidí a myšlenek a pro některé občany nepředstavuje výzvu integrace uvnitř spo-

lečností, ale mezi jednotlivými společnostmi (Laguerre 1998). Z hlediska tradiční teorie občanství nepředstavuje pohyb konceptuální problém, pokud je omezen uvnitř států, nebo dokud je mezi státy přepokládán jako trvalý, způsobující ztrátu vazeb k původní společnosti a její úplné, či prakticky úplné nahrazení vazbami k nové společnosti. Ale konceptuální problém představuje reálná existence lidí pohybujících se mezi politickými společenstvími a udržujícími si vazby se dvěma či více jurisdikcemi, což vyžaduje přehodnocení tradičních teorií (Scott 1998). Jak tento článek ukazuje, mnoho evropských států rozšiřuje politická práva na své občany žijící v zahraničí současně s tím, jak občané EU žijící na jejich územích získávají volební právo. Tyto empiricky doložené trendy by se měly stát podkladem pro nové teoretické práce o vztazích mezi migrací, evropskou integrací a občanstvím.

Literatura

- Aron, Raymond. Is Multinational Citizenship Possible? *Social Research* 41, no. 4 (1974): 638-55.
- Belgium. *Stemrecht voor Belgen in het buitenland* 1998 [citováno June 14, 2000. Dostupné z http://belgium.fgov.be/Ned/117/11705/1998_view/980724/240712.htm.
- Cantegrit, Jean-Pierre. *La protection sociale des français de l'étranger* 2000 [citováno June 14, 2000. Dostupné z <http://www.cfe.fr/>.
- Cesarani, David, and Mary Fulbrook. Introduction. In: *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, edited by David Cesarani and Mary Fulbrook. London and New York: Routledge, 1996.
- Council of Europe*. Introductory Report for the Conference on the Links between Europeans Living Abroad and their Countries of Origin. Strasbourg: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1997.
- Council of Europe*. Report on Europeans living abroad. Strasbourg: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1994.
- Denmark*. Parliamentary Election Act of Denmark. Copenhagen: Ministry of the Interior, 1994.
- Denmark*. Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark. Copenhagen: Ministry of the Interior, 1996.
- Durand-Chastel, Hubert. *Les grands dossiers de l'expatriation* 2000 [citováno June 14, 2000. Dostupné z http://www.senat.fr/senateurs/durand_chastel_hubert/.
- Elkins, David J. *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Germany*. Election Special: Germany Goes to the Polls on 27 September 1998. Bonn: Inter Nationes, 1998.
- Germany*. Wählen Sie Mit!. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1998.
- Habermas, Jürgen. Immigration, Citizenship and National Identity. In: *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, edited by Amy Gutman. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Laguerre, Michel S. *Diasporic Citizenship: Haitian Americans in Transnational America*. New York: St. Martin's Press, 1998.

- McNeely, Connie L. *Constructing the Nation-State: International Organization and Prescriptive Action*. Westport CT: Greenwood Press, 1995.
- Meehan, Elizabeth M. *Citizenship and the European Community*. London: Sage, 1993.
- Scott, James C. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- SOPEMI. *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration*. Paris: OECD, 1999.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago, 1994.

Summary

Migration and the Political Rights of Foreign-resident European Citizens

This paper examines the relationship between migration and the recent evolution of political rights in the European Union. At the same time that EU citizens who reside in a member state other than that of their citizenship have been enfranchised at the Union and local levels, foreign-resident European citizens are also gaining important rights of political participation in their 'home' countries. The paper surveys both the size of the foreign-resident communities in question and the forms of political enfranchisement they enjoy. A concluding section assesses the significance of the proliferation of political rights for thinking about migration, European integration and citizenship.