

Zákon o prisťahovalectve v legislatívnom procese Spolkovej republiky Nemecko

Radoslav Štefančík

Univerzita sv.Cyrila a Metoda v Trnave

Filozofická fakulta

Katedra politológie UCM v Trnave

Abstrakt

V štúdiu je načrtnutá základná línia legislatívneho procesu v Nemecku. Prezentuje problematické miesta, na ktorých môže stroskotať schválenie návrhu právnej normy. Na príklade Zákona o prisťahovalectve je demonštrovaná zložitosť legislatívneho procesu existujúceho v podmienkach Spolkovej republiky Nemecko. V centre pozornosti tak stojí procesuálna stránka uvedenej právnej normy, resp. jej schvaľovania.

Kľúčové slová: Zákon o prisťahovalectve, migrácia, Nemecko, legislatívny proces,

Úvod

V Spolkovej republike Nemecko na prelome volebných období 1998-2002 a 2002-2005 dominovali v politickej diskusii tri veľké témy: vojna v Iraku, nové reformy sociálno-demokratického kabinetu Gerharda Schrödera (AGENDA 2010) a otázka schvaľovania *Zákona o regulácii a obmedzení prisťahovalectva a o regulácii pobytu a integrácie občanov*

*Európskej únie a cudzincov*¹ (ďalej len v skrátenej podobe *Zuwanderungsgesetz* - Zákon o prisťahovalectve). S rastúcim počtom cudzincov na území Nemecka však diskusia o problémoch spojených s migráciou ani po schválení zákona neutíchla, skôr naopak, zostala aj naďalej jednou z jej ústredných tém.

Migrácia a následná integrácia prisťahovalcov nie je len problémom súčasného Nemecka. Na prelome tisícročí sa stala aktuálnym vnútropolitickým problémom takmer vo všetkých vyspelých západoeurópskych demokraciách. Postoj k prisťahovalcom sa stáva bazálnou súčasťou programových vyhlásení európskych vlád, reagujú na ňu prezidenti a hlavy kabinetov vo svojich pravidelných výročných správach, rozhoduje o výsledkoch parlamentných volieb. S pribúdajúcim počtom migrantov reagujú na tento novodobý fenomén rôzne inštitúcie na národnej, európskej, či svetovej úrovni početnými aktivitami, od aktivít občanov z mimovládnych organizácií, smerujúcich ku pomoci pri integrácii cudzincov v novej vlasti, cez prijímanie celého množstva právnych predpisov, nariadení, vyhlášok, koncepcií, opatrení, atď., potrebných na jej zvládnutie štátnymi orgánmi.

Predložený príspevok je zameraný na analýzu procesu prijímania Zákona o prisťahovalectve v Spolkovej republike Nemecko. Nemecko s takmer deviatimi percentami (Bericht 2001)² patrí v súčasnosti spolu s Luxemburskom, Rakúskom a Belgickom ku krajinám s najvyšším počtom cudzincov v Európe na jedného obyvateľa. Od konca druhej svetovej vojny sem smerovali kroky imigrantov najmä v dôsledku lepšieho uplatnenia na trhu práce. S rozmáhajúcim sa priemyslom postupne pociťovalo Nemecko nedostatok pracovnej sily. Spolkové vlády reagovali pozývaním námezdných pracovníkov z ekonomicky menej vyspelých krajín Európy (Talianska, Grécka, Španielska) a neskôr aj z Turecka. Po prvej vlne zahraničných pracovníkov v päťdesiatych rokoch nasledovala druhá vlna nielen ďalších nových pracovníkov, ale postupne aj rodinných príslušníkov už usadených cudzincov. Krajina, ešte v období medzi svetovým vojnami charakteristická vysťahovaleckými vlnami, sa postupne mení na krajinu s neustále rastúcim počtom prisťahovalcov. Po systémovej zmene v satelitných štátoch bývalého Sovietskeho zväzu na konci osemdesiatych rokov smerujú z tejto oblasti do Nemecka kroky ďalších pracovných migrantov, ale aj vojnových utečencov z krajín bývalej Juhoslávie. Nemecko si začína uvedomovať potrebu prijatia právnej normy, upravujúcej viaceré aspekty, spojené s problematikou migrácie, o. i. udeľovania azylu, pracovných povolení, povolení na podnikanie a poskytovania štátneho občianstva.

Cesta právneho predpisu upravujúceho migráciu a integráciu cudzincov trvala od jeho prvého predloženia vtedajším ministrom vnútra Ottom Schillym vláde SRN koncom júla 2001 až po nadobudnutie účinnosti v januári 2005 takmer štyri roky. Zámerom state však

1 Z nemeckého: *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Bundesgesetzblatt 2004, Teil I, Nr. 4, vydané v Bonne 5. augusta 2004.

2 Správa ďalej uvádza, že okrem už do štatistiky zahrnutých prisťahovalcov žije v Nemecku ďalších 3,2 milióna ľudí, ktorí sa do Nemecka dostali ako pôvodní vysťahovalci. Ďalší milión tvoria cudzinci s už získaným nemeckým občianstvom. Súhrne tak leží percento prisťahovaných obyvateľov cca. na úrovni dvanástich percent.

nie je rozbor samotného fenoménu migrácie a jej vnútropolitických dôsledkov, alebo analýza obsahovej časti zákona. Na príklade Zákona o prisťahovalectve chcem poukázať na zložitosť legislatívneho procesu, existujúceho v podmienkach Spolkovej republiky Nemecko. V centre pozornosti tak stojí procesuálna stránka uvedenej právnej normy, resp. jej schvaľovania.

V prvej časti textu sa pozornosť sústreďuje na vysvetlenie zákonitosti fungovania parlamentného systému a legislatívneho procesu v podmienkach Nemecka vo všeobecnosti. Podľa načrtnutých inštitucionálnych podmienok nasleduje predstavenie komplikovaného procesu schvaľovania uvedeného Zákona o prisťahovalectve. Nakoľko pri jeho schvaľovaní zohrala dôležitú úlohu Spolková rada ako špecifický orgán v nemeckom politickom systéme, dominuje v prvej kapitole analýza jej zloženia, spôsobu kreovania a úloha v legislatívnom procese.

Stať má charakter neteoretickej prípadovej štúdie s deskripciou ako hlavnou pracovnou metódou. Venuje sa tak výlučne jednej krajine a jednému prípadu bez ambície porovnávať nastolený problém s inými krajinami resp. s inými právnymi normami. Jej užitočnosť však spočíva v zaplnení poznatkových medzier o podrobnejšom fungovaní legislatívneho procesu v Spolkovej republike Nemecko, ktorý je vysvetlený práve na príklade schvaľovania jednej z najviac diskutovaných legislatívnych noriem začiatku tretieho tisícročia.

1. Legislatívny proces v Spolkovej republike Nemecko

V podmienkach nemeckej parlamentnej demokracie má podľa článku 76 Základného zákona (ďalej len Z. z.) právo zákonodarnej iniciatívy Spolková vláda, členovia Spolkového snemu a Spolková rada. V prípade Spolkového snemu môže podľa článku 76 Rokovacieho poriadku Spolkového snemu navrhnúť zákon buď minimálne päť percent zo všetkých poslancov alebo frakcia ako celok. Spomedzi troch uvedených ústavných orgánov je vláda v predkladaní zákonných noriem najaktívnejšia. Z jej dielne vychádzajú viac než dve tretiny všetkých návrhov zákonov (Schick, Zeh 1999). Možno to vysvetliť početným byrokratickým aparátom, ktorý je schopný formulovať a predkladať komplikovanejšie právne normy. Práve odborné referáty, ako najmenšie jednotky spolkových ministerstiev zložené z troch až piatich úradníkov, dominujú v rámci vnútornej štruktúry jednotlivých ministerstiev pri navrhovaní právnych noriem. Neznamená to však, že návrhy zákonov sa tvoria v kanceláriách ministerských úradníkov. Už na tejto úrovni je do legislatívneho procesu vtiahnutý celý rad rôznych organizácií či inštitúcií, o. i. odbory, komisie rôznych vedeckých odborníkov, politických poradcov a pod. (Ismayr 2003). Vládne elity tak hrajú dôležitú úlohu najmä pri politicky závažných témach. Návrhy zákonov z prostredia členov Spolkového snemu prichádzajú najmä v podobe iniciatív opozície. V dôsledku koalíčno-opozičného rozloženia síl

v parlamente je však väčšina jej návrhov odsúdená na neúspech. Najmenej iniciatívna z troch uvedených orgánov v predkladaní návrhov zákona je Spolková rada (Pötzsch 2001).

Návrhy vládnych zákonov smerujú najskôr z vlády do Spolkovej rady³ (ide o tzv. prvé kolo v Spolkovej rade – *der erste Durchgang im Bundesrat*). Zástupcovia spolkových krajín v Spolkovej rade majú potom šesť týždňov na vyjadrenie k predloženému vládnemu návrhu zákona. Tento postup zabezpečuje včasné oboznámenie sa s návrhom vládami spolkových krajín ešte pred jeho definitívnym prerokovaním v Spolkovej rade. Rovnako exekutíva na úrovni spolku má tak možnosť poznať vyjadrenie jednotlivých spolkových krajín. Návrhy zákonov z radov zástupcov Spolkovej rady predkladá Spolkovému snemu na prerokovanie spolková vláda aj so svojim vyjadrením k návrhom Spolkovej rady. Poslanci tak majú na stole pred prvým čítaním pôvodný návrh spolkovej vlády, postoj Spolkovej rady a vyjadrenie spolkovej vlády k uzneseniu Spolkovej rady.

Proces prerokovania a schvaľovania vládneho zákona v Spolkovom sneme prebieha podobne ako v mnohých ďalších európskych parlamentných demokraciách. Po doručení návrhu zákona do parlamentu ho najskôr prerokujú v poslaneckých kluboch (*Fraktion*). Vysoký počet poslancov parlamentných strán umožňuje, aby stranícke frakcie mohli byť ďalej členené do pracovných skupín, zložených podľa profesijnej špecializácie poslancov. Po prerokovaní v pracovných skupinách sa k návrhu zákona na svojich pravidelných zasadnutiach vyjadruje poslanecký klub. Tu sa predstavitelia straníckej formácie dohodnú na približnom dátume prerokovania zákona v pléne. Výstupy z rokovania sú následne prezentované počas rokovania interného orgánu parlamentu s názvom *Ältestenrat* (Rada starších). Jeho názov neznamená, že sú v ňom zastúpení vekovo alebo funkčne najstarší poslanci. Ide však o skúsených poslancov alebo šéfov poslaneckých klubov. Podľa paragrafu šesť Rokovacieho poriadku Spolkového snemu sa skladá z tridsiatich členov: predsedu, podpredsedov (z každej politickej strany jeden predstaviteľ) a 23 zástupcov poslaneckých klubov (*Geschäftsordnung* 2003). Počet nominantov z jednotlivých frakcií je určený pomerne podľa ich zastúpenia v parlamente. To ale neznamená, že najsilnejšie poslanecké kluby môžu po vzájomnej dohode zablokovať návrhy menších strán. Rokovací poriadok zabezpečuje každej frakcii, aby sa jej návrh dostal na program dňa v priebehu troch týždňov od jeho predloženia (Schick, Zeh 1999).

Návrhy zákonov sú prerokované v troch čítaniach resp. rokovaniach.⁴ V prvom čítaní sa prerokuje všeobecný charakter návrhu zákona. Poslanci môžu v tomto štádiu predkladať návrhy na všeobecné úpravy, nie však ku konkrétnym ustanoveniam. K prvému čítaniu však niekedy vôbec nedôjde. Podľa Rokovacieho poriadku k nemu prichádza len v prípade, ak je konanie všeobecnej rozpravy odporúčané Radou starších, poslaneckým klubom, alebo minimálne piatimi z každej stovky prítomných poslancov. Úlohou prvého čítania je však určiť výbory, v ktorých budú predložené návrhy prerokované. Po schválení v prvom čítaní

³ Výnimku tvorí zákon o rozpočte, ktorý dostanú Spolková rada a Spolkový snem súčasne.

⁴ Napriek tomu, že Rokovací poriadok Spolkového snemu hovorí o troch rokovaniach (*Beratungen*), budem v nasledujúcom texte používať pojem *čítanie*.

smeruje návrh zákona na prerokovanie do príslušného výboru. V prípade ak postihuje viaceré oblasti, prerokuje sa vo viacerých výboroch. V takomto prípade je určený aj gestorský výbor (*federführender Ausschuss*). Jeho úlohou je zhromaždiť výsledky rokovaní všetkých výborov a predložiť stanovisko plénu. Po rokovaní vo výboroch zaujmú k prípadným zmenám stanoviská poslanecké kluby. Rada starších potom rozhodne o stanovení termínu druhého čítania. V ňom dochádza k informovaniu o výsledkoch rokovania parlamentných výborov. Poslanci majú až v tomto štádiu legislatívneho procesu príležitosť podávať pozmeňovacie návrhy dotýkajúcich sa konkrétnych oblastí. V prípade schválenia návrhu zákona v druhom čítaní nasleduje tretie čítanie. V prípade, ak s ním súhlasia dve tretiny prítomných poslancov, nasleduje tretie čítanie hneď po druhom čítaní, ak nie, koná sa až nasledujúci rokovací deň (Schick, Zeh 1999). Po schválení návrhu zákona v treťom čítaní pokračuje legislatívny proces v niektorých prípadoch právnych noriem v Spolkovej rade.

Vo federatívnych krajinách spravidla existujú zákony, ktoré platia na území celého spolku alebo iba na území určitej územnosprávnej jednotky. Podľa toho, či sa k zákonom vyjadrujú aj jednotlivé spolkové krajiny prostredníctvom svojich zástupcov v Spolkovej rade, sa v Nemecku rozdeľujú zákony do dvoch skupín (Pötzsch 2001). Prvú skupinu tvoria tzv. *Zustimmungsgesetze*, ktoré na schválenie vyžadujú súhlas Spolkovej rady. Ide o ústavné zákony, zákony s účinkom na finančné rozpočty jednotlivých spolkových krajín a zákony, ktorých vykonávateľmi sú spolkové krajiny. Do tejto kategórie spadá viac než polovica všetkých spolkových zákonov (Klein 1996). Druhú kategóriu zákonov tvoria tzv. *Einspruchsgesetze*. Ide o všetky ostatné zákonné normy, ktoré nemusia prejsť schvaľovacím procesom v Spolkovej rade. Proti nim však môže Spolková rada vyjadriť námietku (*Einspruch*) v priebehu dvoch týždňov od uznesenia Spolkového snemu. Ten má potom právo opätovným hlasovaním výhradu zamietnuť.

V prípade rozdielných názorov orgánov s právom legislatívnej iniciatívy môže byť podľa článku 77 Z. z. zvolaný tzv. sprostredkovací výbor (*Vermittlungsausschuss*). Pozostáva zo šestnástich členov Spolkového snemu zvolených pomerne podľa počtu členov poslaneckých klubov (frakcií) a šestnástich zástupcov Spolkovej rady, z každej spolkovej krajiny po jednom zástupcovi. Keďže každá spolková krajina má rovnomerne jedného zástupcu, pre zastúpené politické strany je dôležité, kto práve ovláda Spolkovú radu. Od výsledkov volieb do krajinských parlamentov totiž závisí aj stranícko-politické rozloženie síl v sprostredkovačom výbore. Rokovania tohto výboru sú na rozdiel od klasických parlamentných výborov prísne dôverné. Záznamy z rokovaní môžu byť uverejnené až v nasledujúcom volebnom období. Schick s Zehom (1999) túto skutočnosť vnímajú ako hlavný predpoklad vytvorenia dohody medzi konfliktnými stranami. „Ak by rokovanie členov sprostredkovacieho výboru nebolo utajené, len ťažko by v prípade sporných právnych noriem dochádzalo ku konsenzu medzi opozíciou a koalíciou, resp. Spolkovou radou a Spolkovým snemom“ (s. 127). Úlohou sprostredkovacieho výboru je tak nájsť spoločné stanovisko k návrhu zákonnej normy vyhovujúcej všetkým zúčastneným stranám. Všetci

členovia výboru, vrátane nominantov Spolkovej rady, sú vo svojich rozhodnutiach slobodní. Výsledkom ich rokovania je buď návrh na opätovné schválenie pôvodne odmietnutého zákona v nezmenenej podobe, jeho zmena alebo ho výbor navrhne zrušiť. V prvom prípade musí byť vrátený návrh schválený Spolkovou radou. V ďalších dvoch musí o zmenách rokovať Spolkový snem. V takomto prípade snem schvaľuje len zmeny navrhnuté sprostredkovacím výborom. K tretiemu prípadu však dochádza len veľmi sporadicky. Od vzniku BRD až do konca deväťdesiatych rokov členovia sprostredkovacieho výboru len v cca. desiatich percentách nedospeli ku konečnému konsenzu (Pötzsch 2001).

1.1. Postavenie Spolkovej rady v legislatívnom procese v SRN

Nezastupiteľnú úlohu v legislatívnom procese Nemecka hrá Spolková rada. Niekedy je interpretovaná ako druhá komora nemeckého parlamentu, hoci jej existencia je výsledkom vývoja federalizmu, nie parlamentarizmu. Pri jej konštituovaní sa očakávalo, že bude reprezentovať predovšetkým záujmy spolkových krajín a nie každodennú politiku politických strán (Ismayr 2003, s. 454). Typickú druhú komoru parlamentu pripomína svojimi funkciami, ale nie vnútornou štruktúrou. Okrem Nemecka totiž neexistuje nikde inde ústavný orgán v rovnakej forme alebo s rovnakými kompetenciami (Steffani 1990). Nejde o parlamentný orgán, ale o permanentné zastúpenie vlád spolkových krajín (Kysela 2004). Z pohľadu vnútorného členenia je ojedinelým ústavným orgánom, nakoľko je zložená z predstaviteľov krajinských vlád, teda exekutívy. V prípadoch niektorých spolkových krajín je ale nevyhnutné definovať exekutívu na krajinskej úrovni v širšom slova zmysle, pretože členmi Spolkovej rady môžu byť aj štátni tajomníci krajinských vlád (Bundesrat 2002). Spolková rada má 69 členov, ale keďže všetci ostatní ministri sú menovaní do funkcie ich zástupcov, rovnaké postavenie má aj zvyšných cca. 100 ministrov a v niektorých prípadoch spolkových krajín aj štátnych tajomníkov (Bundesrat 2002). Ministerskí predsedovi sa zúčastňujú len tých najdôležitejších politických rozhodnutí, v ostatnom prípade ich zastupujú poverení ministri. V mnohých hlasovaniach však ide len o zdokumentovanie a formálne schválenie skôr prijatých rozhodnutí (Ismayr 2003).

V prípade členov Spolkovej rady teda nejde o priamo alebo nepriamo volených zástupcov, či trvalo menovaných funkcionárov. Na rozdiel od členov Spolkového snemu nie sú krytí inštitúciou imunity (Kysela 2004). Z vyššie uvedených dôvodov je preto vhodnejšie označiť Spolkovú radu ako *druhý* alebo aj *doplňujúci zákonodarný orgán na úrovni spolku*, nie ako druhú komoru parlamentu. Nerovnomerné resp. doplňujúce postavenie Spolkovej rady voči Spolkovému snemu dokumentuje aj článok 50 Základného zákona. Podľa neho spolkové krajiny *spolupôsobia (asistujú)* na zákonodarstve prostredníctvom Spolkovej rady. Na slovenskom preklade znenia tohto článku je však dôležité si všimnúť výraz *spolupôsobiť*. V nemeckom jazyku sa používajú ekvivalenty *mitwirken* alebo *zusammenwirken*. Hoci oba

tieto pojmy vyzerajú ako synonymá, predsa sú v nich vyjadrené určité sémantické nuansy. Pre vyjadrenie rovnocenného postavenia aktérov rozhodovania sa v nemeckom jazyku používa výraz *zusammenwirken*. V článku 50 Z. z. sa však píše: „*Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.*“⁵ Spolková rada má teda len doplňujúce, nie rovnocenné postavenie v legislatívnom procese Spolkovej republiky Nemecko.

Od klasickej parlamentnej komory sa líši aj neohraničením jej funkčného obdobia. V prípade Nemeckej Spolkovej rady ide o zákonodarný orgán bez pevne stanoveného legislatívneho obdobia. Jeho vnútropolitické zloženie závisí od výsledkov volieb do krajských parlamentov, resp. od stranícko-politického zloženia krajských vlád. Keďže voľby do krajských parlamentov sa konajú v rozličných termínoch, dochádza k opakovaným zmenám (fakticky šesťnásťkrát počas štyroch rokov) vnútrostraníckej skladby Spolkovej rady. Spolková rada tak nabera na význame hlavne v období, keď je väčšina vlád spolkových krajín ovládaná opozičnými politickými stranami.

Osobitný vplyv pri schvaľovaní právnych noriem má spôsob rozhodovania v Spolkovej rade. K prijatiu uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých členov. Odovzdávanie hlasu však musí byť v prípade jednej spolkovej krajiny jednotné (Ismayr 2003), pretože nehlasujú jednotliví členovia sami za seba, ale za spolkovú krajinu ako celok. Pri hlasovaní teda zvyčajne dvíha ruku len jeden zástupca z jednej spolkovej krajiny, tzv. *Stimmführer (oprávnený hlasovať)*. Ak existujú rozdiely v hlasovaní medzi predstaviteľmi jednej spolkovej krajiny, jej hlasy sa považujú za neplatné. Zástupcovia Spolkovej rady teda nie sú podriadení iba svojmu svedomiu, tak ako to funguje pri bežných členoch demokratických parlamentov, ale predovšetkým rozhodnutiam krajských vlád. Z tohto dôvodu preto môžeme hovoriť o uplatňovaní imperatívneho mandátu. Práve na príklade schvaľovania Zákona o prisťahovalectve si však ukážeme, že rozhodnutie zástupcu spolkovej krajiny v Spolkovej rade nemusí byť vždy výsledkom uznesenia krajskej vlády.

1.2. Konečná fáza schvaľovania zákona

Po definitívnom schválení návrhu zákona v Spolkovom sneme resp. v Spolkovej rade zákon podpisuje príslušný minister a kancelár. V prípade, ak ide o zákon navrhujúci alebo znižujúci výdavky spolku, musí podľa ústavy (článok 113 Z. z.) zákon podpísať aj minister financií. Následne je odoslaný do prezidentskej kancelárie na podpis hlave štátu. Prezident má formálne a materiálne právo kontroly. Po formálnej stránke môže skontrolovať, či boli dodržané všetky ústavné postupy. Z materiálneho hľadiska je ale jeho právo značne obmedzené, pretože prezident nemôže vstupovať do obsahovej stránky zákona. Ústava síce

⁵ Spolkové krajiny sa prostredníctvom Spolkovej rady spolupodieľajú (v zmysle „asistujú“) na zákonodarstve a správe Spolku a v záležitostiach Európskej únie.

nehovorí o možnosti nepodpísať predložený zákon. V doterajšej povojnovej histórii však prezidenti SRN v niektorých ojedinelých prípadoch zákon nepodpísali⁶.

Po podpise prezidentom spĺňa zákon všetky podmienky na uverejnenie v Spolkovom zákonníku (*Bundesgesetzblatt*) a podľa stanovených podmienok v zákone na vyhlásenie do platnosti.

2. Zákon o prisťahovalectve

2.1 Spoločenské predpoklady vzniku novej legislatívnej normy

V mnohých, ekonomicky vyspelých európskych krajinách je vysoký počet prisťahovaného obyvateľstva dôsledkom ekonomického boomu v povojnovom období. Nedostatok pracovnej sily prinútil európske vlády hľadať zdroje vo väčšine prípadov nízko kvalifikovanej pracovnej sily v iných krajinách. Nemci po druhej svetovej vojne v dôsledku enormného dopytu po pracovnej sile uzavreli medzinárodné dohody o poskytnutí práce pre príslušníkov niektorých vybraných európskych štátov (Taliansko -1955 , Grécko a Španielsko - 1960⁷). V polovici šesťdesiatych rokov vznikol v Nemecku prvý zákon o cudzincoch upravujúci podmienky na vydávanie pracovných a pobytových povolení. Vychádzalo sa z predpokladu, že pozvaní zahraniční pracovníci sa po určitom období vrátia do vlasti. Čas ukázal, že táto téza sa ukázala ako nesprávna. Namiesto návratu tzv. *gastarbeitrov* dochádzalo v cieľovej krajine k následnému pozývaniu ďalších rodinných príslušníkov, k vytváraniu nových rodinných zväzkov, ďalších sociálnych väzieb, k reprodukcií atď. (Herbert 2003).

Sedemdesiate a osemdesiate roky sú v Nemecku poznačené stúpajúcou nezamestnanosťou. Spolková vláda reagovala posilnením reštrikčných opatrení so snahou o zastavenie prílivu nových pracovníkov z ostatných krajín. Zároveň cudzincom ponúkla možnosť vrátiť sa späť do vlasti. Hoci na jednej strane počet zahraničných pracovníkov klesol, na strane druhej stúpol celkový počet cudzincov v krajine. Hlavnú príčinu tohto stavu možno nájsť v stúpajúcej pôrodnosti už etablovaných migrantov. Návrat do krajiny pôvodu využili len obyvatelia patriaci do Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Ostatní (zväčša obyvatelia Turecka, či iných mimoeurópskych krajín) ostali v Nemecku z obavy, že v prípade vycestovania by sa už nemohli vrátiť. Obdobný vývoj pohybu obyvateľstva zaznamenávajú aj iné vyspelé krajiny Európskej únie. Na starom kontinente tak dnes žije už tretia generácia prvých povojnových migrantov. Medzinárodný presun obyvateľstva je

⁶ Ku koncu roka 2006 to bolo osemkrát, z toho úradujúci spolkový prezident Horst Köhler už dvakrát. Pozri (Mayer 2006).

⁷ V priebehu šesťdesiatych rokov 20. storočia pribudli postupne Turecko, Maroko, Portugalsko, Tunisko a v roku 1968 aj Juhoslávia. Pozri (Bade, Oltmer 2004, s. 72).

naďalej na vzostupe a prognózy ďalšieho vývoja upozorňujú na pokračovanie tohto procesu (Liďák, Koganová 2003).

2.2. Genéza návrhu Zákona o prisťahovalectve pred predložením do Bundestagu

Potrebu prijať nový zákon upravujúci podmienky spojené s prisťahovalcami si politická elita v Nemecku uvedomovala už na konci osemdesiatych rokov. Ako jeden z prvých krokov malo byť upravené právo na štátnu príslušnosť, ktoré by uľahčilo integráciu dlhodobo žijúcim cudzincom. Až do výmeny vládnucej reprezentácie v roku 1998 však v tejto oblasti nedošlo k žiadnym zásadným zmenám (Angenendt 2002). Novému červeno-zelenému kabinetu (SPD a Zelení) Gerharda Schrödera sa podarilo presadiť reformu práva na štátne občianstvo. Deťom cudzincov narodeným na území Nemecka ňou bolo garantované získanie nemeckého občianstva. Požadovaná dĺžka pobytu na získanie občianstva sa pre ostatných cudzincov znížila z 15 na osem rokov (Angenendt 2002).

Druhým citlivým bodom v prisťahovaleckej politike vlády Gerharda Schrödera, ktorý mal dominantný vplyv na vznik celospoločenskej diskusie o prisťahovalectve, boli tzv. *Green-Cards*. Nimi malo Nemecko kompenzovať nedostatok domácich pracovníkov v určitých sférach, najmä v oblasti informačných a komunikačných technológií. Po zavedení *Green-Cards* nasledovali *Blue-Cards*⁸ a *White Cards*⁹. Napriek ohláseným reštrikčným opatreniam v migračnej politike, tak nemecká spolková vláda, ako aj vlády spolkových krajín uskutočňovali kroky smerujúce k prílevu ďalších cudzincov zo štátov mimo Európskej únie. Zelené karty však mali obmedzenejší charakter, než obdobné povolenia v USA. Vydávané boli len na určité obdobie, nie natrvalo. Pracovníci v oblasti informačných technológií mali pracovať v Nemecku len na obdobie maximálne obdobia piatich rokov a po ich uplynutí sa mali vrátiť do vlasti (Bade, Oltmer 2004).

Na spoločenskú debatu o právnej norme, upravujúcej prisťahovalectvo, ako prví zareagovali liberáli zo Slobodnej demokratickej strany (FDP) koncom júna 2000 predložením vlastného návrhu zákona. Ako opozičná strana však mala so svojou iniciatívou len malú nádej na úspech. V koncepte zákona z dielne liberálov dominovali potreby pracovného trhu. Neobmedzil sa však, podobne ako neskorší vládny návrh zákona, len na vysokokvalifikovanú pracovnú silu, ale vnímal pozitívne dopady migrácie v širších súvislostiach.¹⁰

Výraznejšou reakciou na reformu práva na štátne občianstvo a zavedenie zelených kariet bolo zo strany vládnej elity až vymenovanie *Nezávislej komisie „prisťahovalectvo“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“)* pod vedením bývalej predsedníčky Spolkového

⁸ Administratívne opatrenie krajinských vlád Bavorska, Hessenska, Durínska a Dolného Saska uľahčujúce udeľovanie víz pre pracovníkov vybraných profesií.

⁹ Návrh bavorského ministra pre vedu, výskum a umenie z roku 2001 uľahčiť prístup na nemecké univerzity zahraničným študentom a vedcom. Viac pozri (Angenendt, s. 36).

¹⁰ Pozri *Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion*. On: http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/zuwanderung_fdp.pdf (12.6.2005).

snemu Ritou Süssmuth (CDU). Komisiu vymenoval spolkový minister vnútra Otto Schily v lete 2000. V krátkom čase nato vznikli ďalšie pracovné skupiny. Jednu z nich vytvorila opozičná Kresťansko-demokratická únia (CDU), druhú jej partnerská organizácia z Bavorska Kresťansko-sociálna únia (CSU). Do diskusie sa aktívne zapojili aj zástupcovia odborov, zamestnávateľov, cirkvi, združení utečencov etc. Výsledky vládna komisia pod vedením kresťanskej demokratky Rity Süssmuth predstavila verejnosti o rok neskôr, v júli 2001 vo viac než tristo stranovom dokumente pod názvom „*Pristáhovalectvo upraviť, integráciu podporiť*“.¹¹ Komisia uznala potrebu pristáhovalectva pre ďalší ekonomický rozvoj Nemecka. Dôležité odôvodnenia mali najmä demografický a ekonomický charakter. Nemecko podľa správy patrilo (a naďalej aj patrí) ku krajinám s postupným predlžovaním priemerného veku sprevádzané znižovaním počtu novonarodených detí. Rovnako dôležitým pre otvorený prístup k cudzincom sa javila aj neochota domáceho obyvateľstva pracovať v určitých profesiách za nízke mzdy. Komisia preto navrhla schváliť zákon, ktorý by bol otvorený k pristáhovalcom z dôvodu nedostatku pracovných síl, ale pamätala aj na humanitárne dôvody.¹² Nový zákon mal ďalej podnietiť integráciu cudzincov v nemeckej spoločnosti a usmerňovať ďalšie migračné pohyby.

Napriek širokospektrálnemu stranicko-politickému zloženiu Süssmuth-komisie a pôvodnej zhode medzi jej členmi sa CDU a CSU dištancovali od jej odporúčaní. Vyčítali jej najmä, že namiesto obmedzení pristáhovalectvo podporuje (Angenendt, s. 42). Do návrhu Zákona o pristáhovalectve z dielne vnútorného oddelenia ministerstva vnútra sa napokon nedostali všetky odporúčania Süssmuth-komisie. Návrh predpokladal len alternatívu imigrácie vysokokvalifikovaných pracovných síl. Nebral tak do úvahy potrebu migrácie z demografického hľadiska. V tomto štádiu legislatívneho procesu sa jednalo stále o návrh jedného z vnútorných ministerských oddelení.

Po ďalších úpravách na úrovni ministerstva predložil v novembri 2001 úradujúci minister vnútra Otto Schily návrh zákona na prerokovanie spolkovej vláde, ktorá ho v tom istom mesiaci schválila. Vládny návrh zákona putoval v súlade s vyššie načrtnutými pravidlami legislatívneho procesu na pripomienkovanie do Spolkovej rady. Nakoľko v nej bolo v tomto období rozloženie síl medzi politickými stranami vyrovnané, Spolková rada nepredložila zásadné kritické pripomienky k návrhu. Ako rozhodujúca pre ďalší osud návrhu zákona sa však v nasledujúcom období ukázala byť účasť CDU v krajinskej vláde Brandenbursko.

2.3. Genéza návrhu Zákona o pristáhovalectve po predložení do Bundestagu

Po schválení návrhu zákona v prvom čítaní, začiatkom januára 2002 vnútorný výbor Spolkového snemu (*Innenausschuss*) vypočul a prerokoval správy zástupcov sedemnástich

¹¹ Pozri Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“.

¹² Pozri tamtiež, napr. 9. časť, s. 120.

odborných organizácií a inštitúcií (o. i. Spolkový úrad práce, Spolkový zväz nemeckého priemyslu, Evanjelická cirkev Nemecka, Komisariát nemeckých biskupov). Väčšina z nich sa vyslovila za prijatie Zákona o prisťahovalectve (Alscher 2003). V marci 2002 návrh právnej normy schválil Spolkový snem aj v treťom čítaní absolútnou väčšinou. S výnimkou niektorých opozičných poslancov (o. i. aj predsedníčkou *Nezávislej komisie „prisťahovalectvo“* Ritou Süßmuth) hlasovali poslanci za CDU/CSU a PDS proti. Poslanci za FDP sa hlasovania zdržali (Scheidler 2002). V prípade kresťanských demokratov sa súhlas s návrhom zákona ani neočakával, nakoľko bavorský ministerský predseda a ostrý kritik predloženého návrhu ohlásil kandidatúru na spolkového kancelára. V tom istom mesiaci ležal návrh zákona aj na stoloch členov Spolkovej rady. Práve v tomto orgáne zaznamenal zákon najväčšiu prekážku v procese jeho schvaľovania. Ešte v marci 2002 si spolková vláda nebola istá podporou svojho návrhu zákona v Spolkovej rade. Neisté bolo hlasovanie spolkových krajín s účasťou liberálov z FDP v krajinských vládach, ako aj krajín, kde vládli veľké koalície.¹³ V spolkových krajinách Brandenbursko a Brémy totiž vládla koalícia zložená z k novému zákonu otvorenej SPD a zákon v predloženom znení odmietajúcej CDU.¹⁴ Rozpory medzi oboma straníckymi subjektmi sa nakoniec odrazili aj v rozštiepenom hlasovaní Brandenburska v Spolkovej rade. Napriek nesúhlasu kresťanských demokratov zahlasoval vtedajší ministerský predseda Spolkovej krajiny Brandenbursko Manfred Stolpe za predložený zákon. Súhlas vyslovil aj brandenburský minister práce a sociálnych vecí Alwin Ziel (SPD). Proti však bol brandenburský minister vnútra Jörg Schönbohm (CDU). Podľa článku 51 Základného zákona však môže spolková krajina odovzdávať hlasy len jednotne. Po výzve úradujúceho predsedu Spolkovej rady, sociálneho demokrata Klausa Wowereita o jednotné hlasovanie, ministerský predseda Brandenburska oznámil súhlas spolkovej krajiny so zákonom. Predseda Spolkovej rady Wowereit po jeho vyhlásení označil brandenburské hlasovanie za súhlas so zákonom (Scheidler 2002). V tomto prípade tak došlo k situácii rozdielneho hlasovania ministrov z jednej spolkovej krajiny. Šesť spolkových krajín s konzervatívnymi resp. konzervatívno-liberálnymi vládami (Hessensko, Baden-Württembersko, Sasko, Bavorsko, Sársko a Durínsko) sa následne obrátili na ústavný súd so žiadosťou o preskúmanie ústavnosti hlasovania Spolkovej rady. V tejto žiadosti tak nešlo o poukázanie na obsahovú stránku zákona, ale výlučne o upozornenie na protiústavnosť procesu hlasovania. Napriek podnetu na ústavný súd a ostrej kritike zo strany opozície spolkový prezident Johannes Rau v júni 2002 Zákon o prisťahovalectve podpísal.

V polovici decembra 2002 ale označil Spolkový ústavný súd Zákon o prisťahovalectve za neplatný.¹⁵ Sudcovia z Karlsruhe poukázali na nesúlad so Základným zákonom práve v prípade hlasovania Spolkovej krajiny Brandenbursko. K dosiahnutiu väčšiny na schválenie predloženej normy tak chýbali štyri hlasy. Z dôvodu tejto zriedkakedy sa vyskytujúcej situácie v legislatívnom procese v SRN, kedy došlo k rozštiepenému hlasovaniu

¹³ Konečné hlasovanie podľa spolkových krajín pozri Tabuľka č. 1.

¹⁴ Neistý bol výsledok aj za Berlín, kde vládla SPD spolu so zákonom odmietajúcou PDS.

¹⁵ Pozri *Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 2 BvF 1/02 z 18. 12. 2002*. On: http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20021218_2bvf000102.html (11.1.2007).

zástupcov jednej spolkovej krajiny v Spolkovej rade, o ktorom nakoniec musel rozhodovať Spolkový ústavný súd, uvádzam základné odôvodnenie rozhodnutia nemeckého ústavného súdu v plnom znení:

1. *Spolková rada je kolegiálnym ústavným orgánom spolku, ktorý je zložený z členov vlád spolkových krajín.*
2. *Krajiny nespolutoposobia prostredníctvom Spolkovej rady na zákonodarstve a správe spolku a v záležitostiach Európskej únie priamo, ale sprostredkované prostredníctvom členov Spolkovej rady pochádzajúcich z kruhu jednotlivých vlád spolkových krajín.*
3. *Hlasy jednej spolkovej krajiny v Spolkovej rade sú odovzdávané prostredníctvom ich zástupcov v Spolkovej rade. Základný zákon očakáva jednotné hlasovanie a rešpektuje prax zástupcov oprávnených hlasovať určených autonómne spolkovou krajinou, bez toho, aby nariadeniami a ustanoveniami zasahovali do ústavného rámca spolkovej krajiny.*
4. *Z koncepcie Základného zákona pre Spolkovú radu vyplýva, že proti odovzdaniu hlasu zástupcom oprávneným hlasovať môže vždy namietat' iný člen Spolkovej rady za tú istú spolkovú krajinu a tým sa strácajú predpoklady pre oprávnenie hlasovať jedným zástupcom.*
5. *Predseda Spolkovej rady, ktorý vedie schôdzu počas hlasovania, je pri nejasnostiach počas hlasovania oprávnený vhodnými opatreniami zabezpečiť objasnenie situácie a zariadiť účinné hlasovanie spolkovej krajiny. Právo položiť dodatočnú otázku avšak odpadá, pokiaľ nie je možné docieľiť jednotnú vôľu spolkovej krajiny, ani keď k nej nedôjde ešte počas hlasovania.¹⁶*

V januári 2003 spolková vláda opätovne predložila návrh Zákona o prisťahovalectve v nezmenenej podobe Spolkovému snemu, ktorý ho schválil. Schvaľovací proces sa znovu zabrzdil v Spolkovej rade. V jej zložení totiž došlo medzičasom k zmenám v dôsledku volebného víťazstva kresťanských demokratov v krajiniských voľbách.¹⁷ Už v prvom kole opozíciou ovládaná Spolková rada predložený návrh zákona 14. februára 2003 odmietla. Následne požiadala spolkovú vládu o jej celkové prepracovanie (Özcan, 2003).

Po prijatí v Spolkovom sneme a následnom odmietnutí v druhom kole v Spolkovej rade bol návrh zákona v súlade s legislatívnym procesom v Nemecku predložený na prerokovanie v sprostredkovacom výbore. Víťazstvo CDU/CSU v krajiniských voľbách v Dolnom Sasku malo konzekvencie aj na jeho zloženie. Dovtedy boli hlasy opozície a koalície vyrovnané (v prípade rovnosti hlasov sa považuje návrh uznesenia Spolkovej rady za odmietnutý), ale po víťazstve kresťanských demokratov v Dolnom Sasku sa ich počet v sprostredkovacom výbore zvýšil. Vláda tak musela viac načúvať požiadavkám opozície. Až v priebehu štyroch mesiacov našla koalícia a opozícia kompromis. Návrh zákona mohol byť

¹⁶ Pozri tamtiež.

¹⁷ Po víťazstve v Dolnom Sasku začiatkom februára ovládala opozícia 41 zo 69 hlasov.

opätovne prerokovaný v Spolkovom sneme a následne aj s Spolkovej rade. Na konci júla 2004 podpísal spolkový prezident Johannes Rau návrh predloženého zákona. V Spolkovej zbierke zákonov bol uverejnený v auguste 2004.

Zákon o prisťahovalectve nadobudol účinnosť prvého januára 2005, takmer po štyroch rokoch od predloženia v spolkovej vláde ministrom vnútra. Po prvý krát tak boli v Spolkovej republike Nemecko položené základy jedného integrujúceho zákona upravujúceho širokú oblasť problémov spojených s migráciou a integráciou prisťahovalcov. Zákon dnes upravuje hlavne prisťahovanie zahraničných pracovníkov, prijímanie utečencov a uchádzačov o azyl a integráciu prisťahovalcov. Keďže zákon prešiel diskusiou aj počas teroristického útoku v New Yorku a Washingtone 11. 9. 2001, zahŕňa o. i. aj riešenie otázok spojených s bojom proti terorizmu.

Tabuľka č. 1: Hlasovanie spolkových krajín k návrhu Zákona o prisťahovalectve

Spolková krajina	Hlasy	Hlasovanie
Bádensko-Württembersko	6	Zdržanie sa
Bavorsko	6	Nie
Berlín	4	Áno
Brandenbursko	4	Áno
Brémy	3	Zdržanie sa
Hamburg	3	Zdržanie sa
Hessensko	5	Zdržanie sa
Mecklenbursko-Vorpommersko	3	Áno
Dolné Sasko	6	Áno
Severné Porýnsko-Westfálsko	6	Áno
Porýnie-Pfalcko	4	Áno
Sársko	3	Nie
Sasko	4	Nie
Sasko-Anhaltsko	4	Áno
Schleswig-Holštajnsko	4	Áno
Durínsko	4	Nie
Spolu	69	35 - Áno-hlasy

Zdroj: Scheidler, A (2002): *Deutschland: Zuwanderungsgesetz vom Bundesrat verabschiedet*. In: *Migration und Bevölkerung*, č. 4, ročník 02. On: http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/-020402.htm (12.4.2007).

Záver

Zákon o prisťahovalectve patril v Nemecku k právnym normám, ktoré na prelome tisícročí vyvolali jednu z najostrejších celospoločenských debát. Zložitý nebol iba svojím obsahom, ale aj procesom schvaľovania, ktorý v žiadnom prípade nemožno označiť za bezproblémový. V jeho priebehu sa objavilo mnoho prekážok, pred ktorými sa môže právna norma počas schvaľovania ocitnúť v podmienkach Spolkovej republiky Nemecko.

V predloženej štúdii je načrtnutá základná línia legislatívneho procesu v Nemecku. Predmetom analýzy boli problematické miesta, na ktorých môže stroskotať schválenie návrhu právnej normy. Vytvorenie názorovo príbuznej koalíciej spolkovej vlády po voľbách do Bundestagu s väčšinou podporou v parlamente tak ešte nemusí znamenať bezproblémové prechádzanie návrhov zákonov. Nakoľko v prípade Nemecka ide o federatívnu krajinu, tento proces je komplikovanejší z dôvodu požiadavky súhlasu s právnou normou od Spolkovej rady najmä pri tzv. *Zustimmungsgesetze*, ale aj pri jednoduchých zákonoch (*Einspruchsgesetze*). Okrem súhlasu absolútnej väčšiny členov Spolkovej rady totiž Základný zákon vyžaduje, aby členovia za jednotlivé spolkové krajiny hlasovali v rámci každej krajiny jednotne. V prípade rozporného stanoviska zástupcov z jednej spolkovej krajiny sa všetky hlasy za túto krajinu považujú za neplatné. K takejto situácii môže dôjsť najmä v prípadoch, ak je niektorá krajinská vláda vytvorená zo strán, ktoré na úrovni spolku stoja voči sebe v opozícii.

Vzhľadom na spôsob kreovania Spolkovej rady existuje predpoklad, že jej stranícko-politické zloženie sa môže počas štyroch rokov niekoľkokrát (spolu šesťnásť krát) meniť. V čase dominancie opozičných strán vo vláдах spolkových krajín tak môže opozícia výrazne zasiahnuť do legislatívneho procesu. Spolková vláda tak v tomto období musí viac dbať na záujmy a požiadavky opozičných strán.

Okrem problematických momentov v procese prijímania zákonov v Nemecku bolo poukázané aj na spôsoby riešenia názorových stretov zúčastnených strán. Ide najmä o existenciu sprostredkovacieho výboru, kreovaného zo zástupcov oboch zákonodarných orgánov. Jeho hlavnou úlohou je nájsť kompromis pri schvaľovaní sporných právnych predpisov. Minimálny počet celkovo zamietnutých zákonov členmi sprostredkovacieho výboru svedčia o dôležitej funkcii tohto spoločného orgánu Spolkového snemu a Spolkovej rady.

Zákon o prisťahovalectve patril v doterajšej histórii k jednej z mála právnych noriem, ktoré sa pre nejednotné stanovisko zástupcov jednej spolkovej krajiny (v tomto prípade Brandenburska) ocitli pred ústavným súdom. Ten s poukázaním na ústavu rozhodol o neplatnosti už spolkovým prezidentom podpísanej právnej normy. V jej prípade však nešlo o obsahový ale procesualný rozpor so Základným zákonom.

V práci sú naznačené spoločenské predpoklady vzniku Zákona o prisťahovalectve. Povojnový boom nemeckého hospodárstva spôsobil zvýšený dopyt po pracovnej sile. Nedostatok domácich pracovníkov ochotných pracovať za nižšie mzdy spôsobil dopyt po zahraničnej pracovnej sile. Postupom rokov pribúdala v Nemecku počet migrantov, čo vyvolalo potrebu prijať zákon o prisťahovalectve a integrácii migrantov. Napriek predchádzajúcim pokusom sa až kabinetu Gerharda Schrödera podarilo prijať kompletný zákon upravujúci pohyby zahraničných pracovníkov smerom do Nemecka a ich následnú integráciu.

Prijatie zákona však nebolo vôbec jednoduché. Spôsobila to najmä komplikovanosť legislatívneho procesu zahrňujúca federatívny charakter krajiny. Napriek pohodlnej väčšine

červeno-zelenej vlády v Spolkovom sneme, stroskotalo prijatie zákona práve v Spolkovej rade, potom ako jedna zo spolkových krajín (Brandenbursko) nehlasovala jednotne, tak ako to vyžaduje Základný zákon. Po rozhodnutí Spolkového ústavného súdu, ktorý konštatoval rozpor s ústavou, sa proces prijímania zákona s odstupom času zopakoval. Medzitým sa však po úspešných voľbách na úrovni spolkových krajín z pohľadu kresťanských demokratov preskupili sily v Spolkovej rade. Kompromis medzi koalíciou a opozíciou sa podarilo nájsť až v sprostredkovacom výbore. Takmer po štyroch rokoch od jeho predloženia spolkovým ministrom vnútra Ottom Schillym tak Zákon o prisťahovalectve vstúpil do platnosti.

Literatúra:

1. ALSCHER, S. (2003): *Zuwanderungsgesetz: Kein Kompromiss in Sicht*. Migration und Bevölkerung, č. 2, ročník 02. On: http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020201.htm (12.9.2007).
2. ANGENENDT, S. (2002): *Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001*. In: Bade, K.J.; Münz, R. (ed.): *Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt nad Mohanom; New York: Campus Verlag, s. 31-59.
3. BADE, K. J.; OLTMER, J. (2004): *Normalfall Migration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
4. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001): *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*. On: http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165090/-Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Zuwanderung/DatenundFakten/Zuwanderungsbericht__pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf (12. .2 2007).
5. Deutschland/Bundesrat (2002): *Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2002/2003*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
6. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. 15. Wahlperiode, Ausgabe 2003.
7. *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Bundesgesetzblatt 2004, Teil I, Nr. 4, vydané v Bonne 5. augusta 2004.
8. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
9. HERBERT, U. (2003): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
10. ISMAYR, W. (2003): *Das politische System Deutschlands*. In: Ismayr, W. (ed.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, s. 445-486.

11. KYSELA, J. (2004): *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnávaní dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o.
12. KLEIN, H. H. (1996): *Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes. Wie übt das Volk seine Macht aus?* In: Rüter, G. (ed.): *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, s. 33–55.
13. LIĐÁK, J.; KOGANOVÁ, V. (2003): *Migrácia a jej vplyv na vnútornú politiku a medzinárodné vzťahy*. In: Dvořáková, V.; Heroutová, A. (ed.): *II. Kongres českých politologů*, Praha: Česká společnost pro politické vědy, s. 445-454.
14. MAYER, I. (2006): Horst Köhler. *Der Störer aus der ersten Reihe*. In: Focus-Online, 14.12.2006. On: http://www.focus.de/politik/deutschland/horstkoehler_nid_41011.html (12. 10. 2007).
15. ÖZCAN, V. (2003): *Deutschland: Bundesrat lehnt das Zuwanderungsgesetz ab*. In: *Migration und Bevölkerung*, roč.03, č.2. On: http://www.migrationinfo.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/030201.htm (10.11.2007).
16. PÖTZSCH, H. (2001): *Die deutsche Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
17. *Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 2 BvF 1/02 z 18. 12. 2002*. On: http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20021218_2bvf000102.html (11.1.2007).
18. SCHEIDLER, A. (2002): *Deutschland: Bundestagsabstimmung über Gesetzentwurf zur Zuwanderung*. *Migration und Bevölkerung*, roč. 02, č.3. On: http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020301.htm (12.4.2007).
19. SCHEIDLER, A (2002): *Deutschland: Zuwanderungsgesetz vom Bundesrat verabschiedet*. *Migration und Bevölkerung*, roč. 02, č.4, On: http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020402.htm (12.9.2007).
20. SCHICK, R.; ZEH, W. (1999): *So arbeitet der Deutsche Bundestag*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
21. STEFFANI, W. (1990): *Parties (Parliamentary Groups) and Committees in the Bundestag*. In: Thaysen, U.; Davidson, R. H.; Livingston, R. G. (ed.): *The U.S. Congress and German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes*. Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press, s. 273-295.
22. *Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion*. On: http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/zuwanderung_fdp.pdf (12.10.2005)

Zoznam skratiek

CDU – Christlich-demokratische Union (Kresťansko-demokratická únia)

CSU – Christlich-soziale Union (Kresťansko-sociálna únia)

FDP – Freie demokratische Partei (Slobodná strana Nemecka)

PDS – Partei des demokratischen Sozialismus (Strana nemeckého socializmu)

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Sociálno-demokratická strana Nemecka)

Germany's Immigration Act and the Process of its Legislative Approval

Abstract

This treatise outlines the fundamental line of the legislative process of Germany. It focuses on problematic areas that can pose threats to the approval process of legislative bills. Using the example of the Immigration Act, the author illustrates the complicated nature of Germany's legislative process. The work's main goal is to evaluate the procedural facet of the above mentioned legal standard and its approval process.

Key Words: Immigration Law, migration, Germany, legislative process