

ZEMĚ VISEGRÁDSKÉ SKUPINY A NELEGÁLNÍ MIGRACE

projekt zpracovaný Výzkumným centrem Asociace pro mezinárodní otázky

řešitelský tým: Jana Hecová, Věra Honusková (vedoucí týmu), Ruth Krčmář, Helena Mourečková,
Ondřej Soukup, Luboš Veselý

červenec 2004

Práce vznikla na základě výzkumného projektu Ministerstva zahraničních věcí ČR RB 3/15/03.

Asociace pro mezinárodní otázky

Žitná 27, 110 00 Praha 1, Česká republika, tel./fax: +420 224 813 460

<http://www.amo.cz> IČO: 65999533 e-mail: info@amo.cz

Visegrádský region jako nový cíl migrace

Státy Visegrádské skupiny patřily po téměř dvě století k oblastem, odkud z různých příčin odcházelo značné množství lidí do zemí souhrnně označovaných jako „západ“. V posledních patnácti letech se tato situace změnila a země V4 se – i přesto, že odchod jejich občanů především do „starých“ členských zemí EU do značné míry pokračuje – postupně staly a nadále stávají prostorem nových mezinárodních migračních proudů. Jsou cílem krátkodobé pracovní migrace (legální i ilegální) i tranzitní migrace směřující dále na západ Evropy. Přitahují především občany ze sousedních zemí bývalého Sovětského svazu, z jihovýchodní Evropy, ale i ze vzdálenějších zemí Asie.¹ Výzkum těchto migračních proudů, jejich příčin a důsledků byl dlouho zanedbán a teprve v posledních letech se i vzhledem ke vstupu těchto zemí do Evropské unie staly předmětem zájmu širšího výzkumu.

Navzdory tomu, že země Visegrádu spojují jejich starší i novější dějiny, integrace do NATO a EU a jejich postavení je v řadě věcí srovnatelné, je migrační situace tohoto regionu vzhledem k hlubším historickým a společenským souvislostem různorodá. Jednotlivé země V4 se v migrační struktuře a situace do značné míry liší, přesto však existují určité společné prvky, které se mohou stát základem pro širší spolupráci zemí V4 v oblasti nelegální migrace.

Hlavní společnou charakteristikou České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska v oblasti mezinárodní migrace je jejich funkce nárazníkové zóny mezi dosavadní EU

¹ Wallace, Claire / Stola, Dariusz: Patterns of Migration in Central Europe. In: Wallace, Claire / Stola, Dariusz (Eds): Patterns of Migration in Central Europe. Palgrave Publisher, Houndmills, Basingstoke 2001. s. 2

a bývalým Sovětským svazem, resp. Balkánem.² Za zásadní je v západní literatuře považována schopnost těchto zemí zamezit migraci z východu dále na západ.³ Většina ekonomicky motivovaných migrantů se v regionu zemí V4 neusadí trvale či dlouhodobě, jejich pobyty jsou krátkodobé a opakované. Jedná se převážně o takzvanou cirkulační migraci, kdy mnoho migrantů „pendluje“ mezi zemí původu a pracovním místem v jiné zemi v intervalech několika měsíců či týdnů, obyvatelé pohraničních oblastí mnohdy denně. Nelegální migrace je v současné době největším problémem pro Česko, v ostatních zemích se předpokládá, že by se významnějším problémem mohla stát v blízké době.

Vstupem zemí V4 do Evropské unie lze dlouhodobě očekávat zvýšení životního standardu a tím i zostření rozdílů mezi novými členskými zeměmi a jejich východními sousedy, z nichž pochází většina imigrantů. „Napětí mezi oběma tábory se může zintenzivňovat a toky (a následně i stavy) ilegálních migrantů pohybujících se (a poté setrvávajících) z východu směrem na západ se mohou významně zvýšit.“⁴

V kontextu visegrádského regionu jako nárazníkové zóny mezi východní Evropou a EU se dá očekávat, že většina imigrace bude pravděpodobně pocházet právě ze zemí východní Evropy. Již existující příliv legálních i nelegálních pracovních cirkulačních migrantů z tohoto regionu bude pokračovat i do budoucna a bude – i přes některá regionální specifika – pravděpodobně nejdůležitějším migračním typem. Cirkulační povaha migrace se může změnit v dočasnou migraci a poté v trvalé usazení. Naproti tomu stojí trend „migračního transnationalismu“, v jehož rámci se cirkulační migranti natrvalo v cílové zemi neusazují, ale pokračují v cirkulaci a žijí střídavě jak v místě zdroje, tak cíle migrace, jakož i na cestě mezi těmito místy.

² Pro analýzu role České republiky v „buffer zone – nárazníkové zóně“ viz také: Satra, Daniel: „Buffer Zone“ Tschechische Republik: Ukrainische Arbeitsmigranten an den Grenzen der EU. In: Banse, Christian und Holk Stobbe (Hrsg.): Nationale Grenzen in Europa. Wandel der Funktion und Wahrnehmung nationaler Grenzen im Zuge der EU-Erweiterung. Sozialwissenschaftliche Beiträge, ZENS-Reihe Europa- und Nordamerikastudien, Peter Lang Verlag 2004

³ Wallace, Claire: The Eastern Frontier of Western Europe: Mobility in the Buffer Zone. In: Sociological Series 12. Institute of Advanced Studies, Vídeň 1997. s. 1

Stola, Dariusz: Two kinds of Quasi-Migration in the Middle Zone: Central Europe as Space for Transit Migration and Mobility for Profit. In: Wallace, Claire / Stola, Dariusz (Eds): Patterns of Migration in Central Europe. Palgrave Publisher, Houndmills, Basingstoke 2001. s. 86

⁴ Drbohlav, Dušan: Mezinárodní migrace v České republice v kontextu evropských integračních procesů. In: Regionální vývoj: Specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie. Hampl, M (ed.). Praha, Přírodovědecká fakulta UK Praha 2001, str. 99-126.

Nakolik se tento trend trvale projeví v zemích střední a východní Evropy, je dnes velmi obtížné odhadnout.⁵

Noví, většinou pracovní cirkulační migranti vyplní mezery na pracovních trzích, v sektoru nekvalifikované, manuální práce. Nastanou i některé změny ve strukturální charakteristice migrantů. Podle Drbohlava se dá očekávat, že přijde jak vrstva méně vzdělaných a kvalifikovaných, tak i skupina vysoce vzdělaných, někdy i špičkových odborníků. Očekávaným trendem je, že obě skupiny, alespoň v první fázi imigrace, budou mít na pracovním trhu značný význam v sektoru nejméně prestižních typů pracovních činností. „Budou vykonávat málo honorované, pomocné činnosti, ve většině pouze manuálního typu bez potřeby mnoha zkušeností a vyšší kvalifikace. Naplní tak teoretické předpoklady tvorby „druhotného pracovního trhu“ (secondary labour market).“⁶ I nadále se umístí v oblasti stavebnictví, služeb, zemědělství a v některých průmyslových odvětvích. Důsledkem toho může být již zmíněná „etnizace“ pracovního trhu, „což v podstatě znamená, že imigranti ovládnou daný subsektor, o který zároveň ztratí zájem domácí populace. Část vzdělanějších imigrantů se naopak posune na sociálním žebříčku výše a mnozí se uchytí i v intelektuálně náročnějších, lépe placených oblastech, pro které mají vzdělání a předpoklady.“⁷

Z hlediska struktury podle věku a pohlaví lze předpokládat, že pracovní cirkulační migrace se bude na začátku i nadále skládat z většinou mladších mužů, i když existuje i podstatná přítomnost relativně „starší populace“ nad 30 let věku. Do vyřešení otázky přechodu cirkulační migrace v trvalou versus „transnationalism“ se podle Drbohlava složení imigrantů „pravděpodobně změní a to ve smyslu kopírování struktury klasického sjednocování rodin. Proud bude vyznačovat rostoucím zastoupením žen, dětí i seniorů. Současně se také částečně zvýší profesní diferenciací příchozích cizinců.“⁸

Ve všech zemích V4 tvoří podstatnou součást ekonomické reality šedá ekonomika, která sice není závislá na nelegální práci cizinců, nicméně vytváří značný prostor a poptávku po neregistrované pracovní síle a efektivně ji využívá. Neefektivní kontrola státními orgány, chybějící sankcionování, korupce a do určité míry široká akceptace ve

⁵ Tamtéž

⁶ Tamtéž

⁷ Tamtéž

⁸ Tamtéž

společnosti jsou společné pro země V4 a také významnými „pull faktory“ nelegální pracovní migrace. Dále se v celém regionu vyskytují v podobě takzvaných „klientů“ zprostředkovatelské struktury, které zaměstnavatelé využívají k nalezení cizí pracovní síly a které jsou rovněž zázemím a zprostředkovateli práce pro migranty. Mnohdy mají tyto struktury takovou povahu, že je lze považovat za jednotky organizovaného zločinu, kontrolující určité segmenty pracovního trhu do té míry, že je pro nově přicházející cizince takřka nemožné jich nevyužít. Eliminace těchto struktur a s nimi spojených negativních jevů ovšem není polem pro společný postup, ale úkolem pro národní legislativy a administrativy.

Společnou charakteristikou zemí Visegrádu je jejich poloha představující tranzitní prostor či destinaci krátkodobých a cirkulačních pohybů, který je sice migranty do značné míry využíván pro (nelegální) ekonomickou aktivitu a dočasný pobyt, nicméně představuje jen pro mizivou část cíl dlouhodobé imigrace. Většina osob pohybujících se v tomto prostoru nebo přes něj má za cíl buď „opravdový západ“, tedy země s vyspělejší ekonomikou, nebo naopak akumulaci kapitálu pro zlepšení vlastní situace v zemích původu. Tuto skutečnost dokazují jak relativně krátké, zato opakované pobyty legálních i nelegálních pracovních migrantů, tak i jejich složení především z mužů mladšího věku. Stále častěji se vyskytují také ženy bez rodinných příslušníků, které se volně a flexibilně pohybují na pracovním trhu a jsou ochotny jako součást krátkodobé životní strategie přijmout práci za okolností, které nejsou pro místní obyvatelstvo atraktivní.

Migranti se – nejen v zemích Visegrádu – uchycují zejména v určitých ekonomických sektorech, jako je stavební průmysl, zemědělství, gastronomie, služby v turistickém průmyslu. Jsou to většinou krátkodobé „anonymní“ činnosti nevyžadující vysokou kvalifikaci, které může vykonávat „každý“. Základním kritériem zaměstnání je tedy pouze přítomnost pracovní síly, která je ochotná pracovat nárazově bez pevné pracovní doby a za podmínek, které jsou pro místní nepřijatelné. Fluktuace pracovníků v těchto sektorech je vysoká, čímž se komplikují možnosti kontroly ze strany úřadů. Proces získávání legální pracovní síly časově i administrativně neodpovídá požadavkům těchto sektorů.

S výjimkou Maďarska, kde je hlavní zemí původu migrantů Rumunsko, pochází ve všech zemích V4 největší počet pracovních migrantů z Ukrajiny. V maďarském

případě zaujímají Ukrajinci jako třetí nejpočetnější skupina rovněž významnou pozici na pracovním trhu. I Bělorusko a v poslední době čím dál tím více Moldávie jsou dalšími důležitými zdrojovými státy.

Vznikající společná migrační a azylová politika Evropské unie

Základní kamen pro vytvoření společné azylové a migrační politiky EU položilo usnesení Evropské rady z finského Tampere⁹ z roku 1999. Konečným cílem má být jasná definice podmínek vstupu a pobytu občanů třetích zemí na území EU. Její součástí by měly být i preventivní projekty v zemích původu jako klíčové opatření v boji proti nelegální migraci. V souladu s usnesením Rady EU z Tampere mají být subvencovány projekty zaměřující se na podporu infrastruktur pro žadatele o azyl, rozvoj veřejné registrace migrantů, kampaně na zvyšování povědomí, zlepšování bezpečnosti dokumentů, otevření styčných kanceláří, setkání, školení a semináře expertů. Z ohledem na specifickou situaci tranzitních zemí by do této oblasti měla spadat i finanční podpora projektů podporujících návraty nelegálních migrantů a zdokonalení managementu hraničních kontrol a vybavení.

Evropská unie umožňuje a vítá spolupráci zemí jednoho regionu na řešení konkrétního problému i bez zapojení všech členských zemí. Visegrádské země by proto v oblasti nelegální migrace mohly působit v konkrétních programech, také na poli kooperace se zeměmi původu.

Zohlednění ekonomické a politické situace v zemích původu nelegálních migrantů je důležité při vytváření možných preventivních strategií, které by se měly zabývat řešením problémů přímo ve zdrojových regionech. V rámci sdělení EU by se mělo jednat především o rozvojovou spolupráci, kterou je nutno vnímat jako důležité opatření proti migračním tlakům. Spojení finančních a logistických zdrojů V4 může zvýšit efektivitu rozvojových programů. Pokud bereme v úvahu stanovisko EU, že spolupráce zdrojové země týkající se migračních otázek by měla být klíčovou podmínkou pro širší kooperaci a že nesplnění toho předpokladu může být sankcionováno, společný postoj zemí V4 by mohl zvýšit politickou váhu takových opatření.

⁹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions on a common asylum and migration policy. Brusel 1999

Legislativa v oblasti migrace v zemích V4

Země V4 se 1. května 2004 staly členy Evropské unie. Zákony, které v oblasti migrace v jednotlivých státech V4 platí, musely být uvedeny do souladu s *acquis communautaire*. V oblasti migrace se jedná zejména o Směrnici o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty¹⁰ a Směrnice o právu na sloučení rodiny,¹¹ kde mají země V4 stále ještě rezervy a své zákony budou muset těmto normám přizpůsobit. Jinak jsou však již příslušné zákony zemí V4 téměř ve všech případech kompatibilní s *acquis communautaire* i se Schengenským *acquis*¹², ať již z důvodu nutnosti harmonizace anebo přímé aplikovatelnosti norem na území jednotlivých členských států. Společné členství v EU zužuje v oblasti legislativy prostor pro spolupráci jednotlivých zemí na úrovni právní úpravy, dává však základ pro konzultace v oblasti praktických opatření potřebných pro uvedení norem v život a hledání problémových oblastí i jejich řešení.

Všechny země V4 se snaží prostřednictvím represivních opatření bránit nelegální migraci, zejména vstupu nelegálních migrantů na území svých států a jejich nelegálnímu pobytu na svém území. Všechny země mají systém víz a systém udělování víz (a jako členové EU, resp. přistupující k Schengenu, i obdobnou vízovou politiku), odlišnosti lze spatřovat v jejich dostupnosti (tedy např. ve formě konkrétních náležitostí potřebných pro vydání víza). Zde je pak prostor pro přizpůsobení se konkrétním požadavkům státu či pro zavedení preferenčních režimů (i případnému snížení poplatků), jako je tomu ve vztahu Polska a Ukrajiny. Země V4 také postihují přepravu nelegálních migrantů, přepravci hrozí pokuta, jejíž výše je v jednotlivých státech obdobná, všude je také považováno převaděčství za trestný čin. Metody obchodníků s lidmi jsou však velmi rozvinuté, jsou jimi vynalézány stále nové cesty pro zneužívání systému a státy jsou ve své legislativě o krok pozadu.

¹⁰ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

¹¹ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

¹² Některé změny v zákonech však budou účinné až dnem vstupu států do schengenského systému. Jedná se konkrétně o implementaci např. Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 ze dne 28. 5. 2001, týkající se volného pohybu s vízem k dlouhodobému pobytu, Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. 6. 2002 stanovící jednotný formát povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, Směrnici Rady 2001/40/ES ze dne 28. 5. 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, Směrnici Rady 2001/51/ES ze dne 28.7.2001 o pokutování přepravců, Směrnici Rady 2002/90/ES ze dne 28.11.2002 vymežující napomáhání nelegálnímu vstupu, pohybu a pobytu či Nařízení Rady 2725/2000/ES ze dne 11.12.2000 ustavující EURODAC pro porovnání otisků prstů za účelem efektivní aplikace Dublinské úmluvy členských států EU.

V této oblasti by měly státy V4, které se nacházejí na východní hranici EU, těsněji spolupracovat, ať již na úrovni regionální či v rámci EU.

Mezi represivní nástroje pro zamezení nelegální migrace prostřednictvím nástrojů, které se aplikují vně i na území daného státu, patří také ochrana pracovního trhu vůči cizím státním příslušníkům. Každý ze států má specifické požadavky pro náležitosti udělení víza za účelem zaměstnání/práce. Právní úpravy všech zemí V4 obsahují institut povolení k zaměstnání, proces získávání těchto povolení je oddělený a předchází procesu získávání víza. Jde o proces často velice náročný a byrokratický, což již jedna ze zemí V4 částečně zohlednila (Česká republika připravuje webové stránky na pomoc cizincům při hledání zaměstnání v rámci programu Legální migrace – Otevřená šance). Povolení je ve všech případech vydáváno s ohledem na situaci na pracovním trhu ve vztahu k občanům daného státu. Každý ze států stanoví kategorii cizinců, kteří povolení nepotřebují (s výjimkou Polska a Maďarska i kategorii cizinců, jimž je udělení povolení automaticky garantováno bez ohledu na situaci na trhu práce). Všechny země prosazují principy rovného zacházení s cizinci – zaměstnanci. Možnost snadnějšího získání povolení na druhou stranu ovlivňuje motivaci migranta k tomu, aby přišel do země legálně. V případě značných překážek volí cestu migrace nelegální, zajišťované prostřednictvím nelegálních struktur, neboť není schopen systému vyhovět.

Migranti sami se pro legální migraci rozhodují i v závislosti na možnostech dlouhodobého pobytu v prostředí, které jim poskytuje jistotu tohoto dlouhodobého setrvání a možnostech pobývání společně s rodinou. Všechny zákony zemí V4 obsahují ustanovení k slučování rodin. Dlouhodobý pobyt, resp. pobyt trvalý, bývá udělen až poté, co cizinec již v zemi určitou dobu pobývá, což pro cizince znamená několik roků nejistoty. Tuto dobu mají státy rozdílnou, nejdelší je v České republice a Slovenské republice, kde je (s výjimkami) deset let,¹³ v případě Maďarska a Polska je to lhůta minimálně tři, resp. pěti let. Po (s výjimkami) pěti letech (v případě Maďarska osmi) je možnost žádat o občanství.

Jednotlivé státy se snaží řešit své konkrétní problémy v oblasti migrace i prostřednictvím *ad hoc* prostředků. V ČR jde o program řízené migrace. Maďarsko se

¹³ Tato doba ovšem není v souladu s dobou, kterou uvádí Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Uvedená směrnice stanoví dobu pěti let, po kterou státní příslušníci třetích zemí museli na území daného členského státu oprávněně a nepřetržitě pobývat

potýká s problémem krajanů žijících v zahraničí.¹⁴ Polsko se pokusilo o legalizaci určitých skupin cizinců žijících na území k určitému datu nelegálně. Jde o odvážné pokusy, které bude potřeba zhodnotit až za několik let. Lze však říci, že systém, který začala uplatňovat ČR, bude vzhledem k demografickému vývoji velmi pravděpodobně aplikovatelný i v dalších státech, stejně tak je možné polské řešení např. v případě plošného zmírnění migrační legislativy.

Je možné říci, že legislativní rámec je ve všech státech V4 obdobný a poměrně značně restriktivní. Rozdíl je v ne vždy shodném vnímání problematiky migrace, která je často slučována s problematikou azylu. Dva ze států V4, ČR a SR, nemají sjednocující Úřad pro migraci, úřad, jehož náplní práce by bylo sledovat vývoj a možnosti migrace, vytváření souladu mezi represí a prevencí v této oblasti, hodnocení motivací státu i migrantů samotných. V těchto státech je tendence řešit problémy změnou právních úprav a nikoli dlouhodobou systémovou změnou. Druhé dva státy podobný úřad mají, jeho přesah do problematiky migrace obecně je však malý a otázka formování konzistentní migrační politiky také není zcela jasná.

Jednotlivé státy V4 si k zamezení zneužívání zákonných ustanovení vytvořily různé prostředky ochrany. Bylo by prospěšné využívat tyto „best practises“ i v rámci zemí celé V4 a za účelem výměny informací pořádat každoroční setkání na úrovni pracovníků aplikujících normy i pracovníků normy vytvářejících,¹⁵ tedy společné semináře pro pracovníky, kteří s problematikou migrace přicházejí do kontaktu přímo, prací s migranty (např. na Úřadech práce) či pro pracovníky, kteří se zabývají přípravou zákonů na příslušných ministerstvech a dalších státních úřadech. Také by

¹⁴ S podobným problémem se potýká i Slovenská republika, která také přijala zákon o zahraničních Slovácích a tuto skupinu preferuje. Jde však o otázku složitou a její mezinárodně právní vnímání je rozporuplné. Právě z důvodů negativních reakcí mezinárodního společenství nebyla přijata obdobná úprava v České republice, ačkoli politické prohlášení v tomto smyslu existuje (Usnesení vlády České republiky č. 72 ze dne 17.ledna 1996 O zásadách politiky vlády České republiky ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí. Přílohou usnesení jsou Zásady politiky vlády České republiky ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí.)

¹⁵ Jako konkrétní příklad mechanismu zabraňujícího zneužívání zákona lze uvést u analýzy maďarské legislativy mezi náležitostmi žádosti o pobyt uvedené „vlastnictví úspor na bankovním účtu otevřeném více než dva roky před podáním žádosti“. Podobné ustanovení v zákoně České republiky by zamezilo hromadnému zneužívání této konkrétní náležitosti v systému víz ČR. Dalším příkladem může být fakt, že Česká republika plánuje vytvoření souboru internetových nástrojů pro potřeby projektu „Legální migrace – Otevřená šance“, jehož prostřednictvím budou zájemci o práci z cílových zemí projektu nabízet své vzdělání a dovednosti a čeští zaměstnavatelé hledat v případě volných míst pracovníky. Tento systém by se dal modifikovat a aplikovat na migraci obecně. Státy by se také mohly shodně postavit k problematice krajanů v zahraničí či sdílet informace o inovativních metodách obchodníků s lidmi.

mohlo být přínosné umožnění účasti dalším zainteresovaným subjektům, např. nevládním neziskovým organizacím či zaměstnavatelům.

Rozvojová spolupráce a projekty prevence nelegální migrace

Vzhledem k tomu, že strategie rozvojové spolupráce zemí Visegrádské čtyřky (kromě Slovenska) shodně považují oblast východní Evropy za jednu z prioritních oblastí, existuje zde potenciální prostor pro možné budoucí společné projekty rozvojové spolupráce, a to i v oblasti prevence migrace. Země se také do značné míry shodují na cílech, které by měly jejich projekty naplňovat (stabilizace regionu), a na způsobech jejich realizace (vzdělávání, předávání transformačního „know how“).

Určitou pochybnost vzhledem k reálnosti spolupráce zemí V4 v oblasti rozvojové spolupráce, respektive konkrétně v oblasti prevence migrace, představuje jednak skutečnost, že se od sebe poměrně významně liší rozsahem zkušeností a množstvím realizovaných projektů ve východní Evropě, jednak rozdílností aspektů migrace do ČR, SR, Maďarska a Polska. Na rozdíl od ostatních států V4 má ČR tyto projekty jako součást rozvojové spolupráce již od roku 1995, což je z hlediska zapojení této problematiky do mezinárodní rozvojové spolupráce ojedinělé.

Z institucionálního hlediska je nejbližší struktuře vyspělých dárců rozvojová pomoc Slovenské republiky, což je umožněno velmi krátkou dobou existence systému postaveného „na zelené louce“ bez zatížení minulostí a za maximální podpory významných zahraničních (CIDA) a mezinárodních (UNDP) dárcovských organizací. Reálné zkušenosti v oblasti projektů rozvojové pomoci však má jen Česká republika a Polsko. V případě ČR lze hovořit i o určité tradici projektů prevence migrace pro Ukrajinu a Moldávii. Projekty, které realizuje Česká republika v oblasti prevence migrace, autoři výzkumného projektu hodnotí jako úspěšné a mohou podle jejich názoru posloužit jako příklad projektů, které plní svůj účel. Bylo by proto možné na jejich realizaci spolupracovat s dalšími státy.

Projekty prevence migrace mají v programech rozvojové spolupráce své pevné místo a úspěchy konkrétních projektů (nejen ČR, ale i dalších dárců) jasně ukazují, že cesta stabilizace potenciálních migrantů v zemích jejich původu je dobrým příkladem rozvojové spolupráce, respektive průniku zájmu rozvojových a rozvinutých zemí. Tyto projekty přispívají ke zlepšení kvality života a odstraňování chudoby v přijímajících zemích, stejně jako k plnění cílů dárcovských zemí, a to jak v oblasti zapojení

národních expertů (především z příslušných NNO) do rozvojové práce, tak v oblasti naplňování cílů migrační politiky státu.

Země původu nelegální migrace

Pro země V4 je společným zdrojovým regionem nelegální migrace zejména východní Evropa, konkrétně Ukrajina, Bělorusko a Moldávie. Do zemí Visegrádské čtyřky směřuje 40 % z celkového počtu ukrajinských migrantů. Země jihovýchodní Evropy nejsou významnějším zdrojovým regionem migrace pro Visegrádskou skupinu a vzhledem k jejich předpokládanému přijetí do EU v relativně blízké době je zde od jejich analýzy upuštěno.

Hlavním důvodem migrace ukrajinských a moldavských občanů je špatná socioekonomická situace těchto zemích. Protože se v blízké budoucnosti tato situace s velkou pravděpodobností výrazně nezlepší, evropské země musejí počítat s cirkulační i trvalou pracovní migrací na jejich území. Mezi migranty směřujícími do zemí střední a západní Evropy jsou zejména osoby mladšího věku (osoby středního a staršího věku se orientují spíše na RF) a pracovní migrace pro většinu těchto migrantů není jen přechodným výdělkem, ale stala se jejich hlavní ekonomickou aktivitou.

Ekonomicky motivovaná migrace z Běloruska do zemí V4 nenabrala prozatím znepokojujících rozměrů a pro tuto chvíli je výraznější skupinou politicky motivovaná emigrace (zejména v Polsku a Česku), i když se řada Bělorusů snaží azylových řízení zneužít. Ekonomická situace v Bělorusku je ze všech tří zemí nejstabilnější a lidé, kteří odcházejí za prací, si tradičně vybírají spíše Rusko (včetně těch ze západu země). Tento stav ovšem nemusí vydržet příliš dlouho, jelikož režim Alexandra Lukašenka je zejména mladší a aktivnější částí populace vnímán jako příliš omezující a volba Ruska coby jazykově a kulturně jediné blízké země klesá spolu se zvyšující se znalostí jazyků mezi mladými Bělorusy. Kromě toho řada expertů pochybuje o trvalé udržitelnosti ekonomické stability Běloruska. Pokud se zachová křehká současná dynamika růstu Ruské federace a Ukrajiny, v horizontu cca pěti let se sociální podmínky v Bělorusku se sousedy vyrovnají a mohou vyvolat odchod těch lidí, kteří o pracovní migraci zatím jen nezávazně uvažují.

Významnou překážkou hospodářského rozvoje zmíněných zemí jsou strukturální nedostatky státního aparátu. Korupce je všudypřítomná, vymahatelnost práva je na

nízké úrovni. Toto si uvědomují i mnozí představitelé státní správy, které je třeba podporovat a navázat s nimi užší spoluprací. Země V4 by se měly zaměřit na efektivní předávání zkušeností z transformačního procesu i se společně zapojit do projektů podporujících dobré vládnutí (good governance).

Dosavadní spolupráce V4 v oblasti migrace a návrhy jejího rozšíření

Boj proti nelegální migraci je opakovaně zmiňovanou oblastí, v níž země V4 hodlají vzájemně spolupracovat.¹⁶ Podle dostupných informací se však zdá, že na tomto poli nebylo dosaženo mnoho konkrétních výsledků o spolupraci nejsou zmínky na oficiální stránce Visegrádské skupiny¹⁷, dle informací MV ČR (subjektu za danou oblast zodpovědného) není v této oblasti spolupráce téměř žádná.

Po obnovení visegrádské spolupráce se v roce 1999 sešli ředitelé cizineckých policí i ministři vnitra zemí V4. Ministři se podle dostupných informací otázce ilegální migrace nevěnovali, ředitelé cizineckých policí se shodli na potřebě pravidelných schůzek a zvýšení spolupráce v oblasti boje proti organizovanému zločinu a nelegální migraci.¹⁸ Na expertní úrovni se představitelé cizineckých policí zemí V4 sešli v průběhu let 2002 a 2003, kdy byly projednávány zejména společné problémy při readmisi cizinců, kteří neoprávněně překročili státní hranici z Ukrajiny na území zemí V4. Posuzována byla také aktuální situace ve vývoji nelegální migrace a předpokládané trendy jejího vývoje v následujícím období.¹⁹ Avšak nedostatečná výměna informací (nemluvě o koordinaci) v případě zavádění vízové povinnosti pro občany zemí SNS jasně ukázala značné limity spolupráce v této oblasti.

Podle získaných neoficiálních informací probíhá spolupráce ministerstev vnitra spíše na *ad hoc* základě a o užší spolupraci v oblasti ilegální migrace není příliš velký zájem. V oblasti Schengenu byla v roce 2003 vytvořena pracovní skupina V4 pro schengenskou spoluprací, jejímž výsledkem byla deklarace ministrů vnitra

¹⁶ viz např. Contents of Visegrád cooperation approved by the Prime Ministers' summit, Bratislava, 14th May, 1999. <http://apache.allytrade.cz/v4/contents.php?year=1999> nebo Joint Statement of the Chairmen of the Committees of the Foreign Affairs, of the Defence and of the European Integration of the Parliaments of the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Poland adopted at their 6th meeting, Warsaw, December 17-18, 2000. <http://apache.allytrade.cz/v4/events.php?kdy=1718december2000>

¹⁷ <http://www.visegradgroup.org>

¹⁸ Annual Report on the activities of the Visegrad Group. Bratislava-Budapest-Prague-Warsaw, 2000. http://apache.allytrade.cz/v4/annual_cont.php?stranka=cooperation

¹⁹ Vyhodnocení azylového systému Slovenské republiky, Závěrečná zpráva, materiál pracovní komise vedené UNHCR, Bratislava, 2004, str. 20 (uveřejněno na <http://www.unhcr.sk/Default.aspx?catId=130>)

Visegrádské skupiny.²⁰ Ministerstvo vnitra, které je za oblast prevence nelegální migrace zodpovědné, se na druhou stranu v rámci visegrádské spolupráce angažuje – např. v pracovních skupinách zaměřených na oblast veřejné správy.²¹

V obecné rovině vůle zemí V4 k vzájemné spolupráci existuje, a to i po jejich vstupu do EU. Dokument „Guidelines on the future areas of Visegrád cooperation“ předpokládá mimo jiné i spolupráci jak v oblasti boje proti nelegální migraci a organizovanému zločinu, tak i výměnu zkušeností v oblasti rozvojové spolupráce, aktivní podíl na vytváření SZBP a konzultace, spolupráci a výměnu zkušeností v oblasti vnitřních věcí a spravedlnosti, Schengenu a ochrany a managementu vnějších hranic EU a vízové politiky.²²

V této souvislosti se jeví jako účelné v rámci Visegrádské skupiny pojímat otázku nelegální migrace v širším kontextu a zapojit do jejího řešení ministerstva zahraničních věcí jednotlivých zemí V4. Vývoj zemí, které jsou, či se v brzké době stanou sousedy EU a které nemají ve střednědobé perspektivě šanci stát se jejími členy (Bělorusko, Ukrajina, Moldávie) směrem k demokratické, otevřené, občanské a prosperující společnosti je v bytostném zájmu všech zemí V4, nejen z hlediska prevence nelegální migrace a s ní spojených negativních jevů. Kromě projektů zaměřených specificky na oblast prevence migrace v užším slova smyslu by proto měla být zásadní pozornost věnována projektům podporujících demokratizaci, lidská práva, předávání transformačních zkušeností a dobré vládnutí (good governance).

Ve střednědobé perspektivě však není možné očekávat pokles zájmu občanů těchto zemí o práci v zahraničí a jedinou možností, jak nelegální migraci zamezit, je dostatečná nabídka získání práce legálním způsobem, což by však vyžadovalo

²⁰ Deklarace byla poskytnuta Odborem mezinárodní spolupráce a evropské integrace MV ČR. Deklarace hovoří o tom, že 19. července 2004 se v Bruselu sešli ministři vnitra zemí Visegrádu, na jednání se shodli, že pro země V4 je strategickým termínem pro zapojení do schengenské spolupráce říjen 2007. Dále se dohodli, že země V4 podají co nejdříve (nejpozději však do konce roku 2004) žádosti o současné provedení evaluačních misí pro vstup do Schengenu (společná procedura však nevyklučuje zpoždění ve vstupu jednotlivých zemí V4 do systému, pokud budou mít zpoždění v přípravách). Deklarovali, že země V4 budou úzce spolupracovat s cílem maximální harmonizace v přípravách na integraci do Schengenského systému, budou se informovat o všech faktech, které by mohly vést ke zpoždění v těchto přípravách, budou spolupracovat při koncipování přihlášek do Schengenu a koordinovat své akce při jejich podávání.

²¹ Schůzky expertů jsou organizovány v oblasti veřejné správy ve 3 pracovních skupinách: (1) pro modernizaci ve veřejné správě, (2) vzdělávání pracovníků ve veřejné správě a (3) informační systémy ve veřejné správě (4. 5.12.2003 v Bratislavě byla na setkání zástupců ministrů vnitra zemí V4 v Bratislavě přijata deklarace, která stanovila potřebu těchto setkání). Deklarace je uveřejněna na

<http://www.visegradgroup.org/events.php?kdy=finaldeclaration>.

²² Guidelines on the future areas of Visegrád cooperation.

<http://apache.allytrade.cz/v4/contents.php?year=24052004>

zásadní změny v přístupu jednotlivých zemí V4 k otázce zaměstnávání cizinců. V dlouhodobější perspektivě by řešením tohoto problému bylo rozšíření svobody pohybu na země sousedící s EU, jak to navrhuje nově přijatý koncept politiky sousedství EU.

Za stávající situace se země V4 mohou společně zaměřit na využití následujících možností:

v rámci Evropské unie:

- úzce spolupracovat a aktivně se podílet na vytváření evropské migrační politiky
- úzce spolupracovat a aktivně se podílet na SZBP EU vůči předmětným zemím
- aktivně se zapojit do vytváření a konkrétního naplňování politiky sousedství EU a rozvojové spolupráce EU
- podpořit a aktivně využít připravovaný koncept existence Evropských informačních bodů ve zdrojových zemích, které by mohly poskytovat i informace o možnostech legálního získání práce v zemích V4 (a dalších zemích EU), či ho přímo zprostředkovávat
- aktivně se podílet na programech podpory malého a středního podnikání a investic ve zdrojových zemích

v rámci spolupráce na regionální úrovni:

- navázat konkrétnější a soustavnou spolupráci při vytváření politiky vůči Ukrajině, Moldávii a Bělorusku, nejen v oblasti prevence nelegální migrace
- svolat konzultace expertů z MV a MZV (popř. i MPSV), kteří by zhodnotili dosavadní spolupráci zemí V4 v oblasti prevence nelegální migrace a navrhli další možné kroky
- zintenzívnit výměnu zkušeností a informací mezi pracovníky státních i nestátních subjektů, kteří se problematikou migrace zabývají
- vytvořit systém výměny informací o nelegální migraci, změnách v migračních tocích a postupech, kterými se lze nelegální migraci rychle a účinně bránit

- navázat dialog a spolupráci s představiteli zdrojových zemí, zejména na regionální a místní úrovni, včetně představitelů pohraničních a cizineckých policí
- zvážit možnosti společných kampaní proti zaměstnávání nelegálních migrantů (zaměřených na zaměstnavatele)
- zvážit možnost koordinace rozvojových projektů a možnost vyhlašování projektů společných (financovaných Mezinárodním visegrádkým fondem). Totéž se týká projektů zaměřených na podporu dobrého vládnutí a transformace v zemích východní Evropy, které jsou pro změnu situace v těchto zemích ze střednědobého hlediska naprosto zásadní. Tyto projekty by se měly zaměřit zejména na:
 - informační kampaně k rizikům nelegálního a možnostem získání legálního zaměstnání v zemích V4, při nichž by měli být využíváni i občané zemí V4 s původem ze zdrojové země. Informační kampaně by měly být prováděny v návaznosti na rozvojové projekty.
 - konkrétní projekty zaměřené na řešení místních problémů, lokální samosprávu a rozvoj
 - podporu nevládních organizací na místní až oblastní úrovni
 - vzdělávání a rekvalifikaci
 - protikorupční iniciativy

na národní úrovni (v případě ČR):

- zvážit zařazení Ukrajiny do prioritních zemí rozvojové spolupráce a podpořit tak i implementaci projektů, které nejsou zaměřeny pouze na prevenci migrace v úzkém slova smyslu
- zvážit možnost vyslání představitele Úřadu práce (MPSV) do nejvýznamnějších zdrojových zemí (Ukrajina)
- poučit se z opatření, která v oblasti prevence nelegální migrace mimo území i na území přijaly země EU (např. zhodnotit s časovým odstupem výsledky plošné legalizace pobytu nelegálních migrantů v sousedním Polsku)

- zvážit opatření, kterými lze nabídnout zaměstnavatelům lepší podmínky pro to, aby zaměstnávali cizince legálně a nikoli nelegálně (a pro ně výhodněji).