

**Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky**

Alice Tomášková

**Regularizace nelegálních migrantů jako prostředek
zmírňování negativních dopadů nelegální migrace**

Diplomová práce

132150/A

Konzultant: PhDr. Martin Cejp, CSc.

Praha, 2007

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a použila jen ty zdroje informací, které jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze, dne 29.5.2007.....

.....

.....
podpis

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych při této příležitosti chtěla vyjádřit slova díky, která si zaslouží můj konzultant PhDr. Martin Cejp, CSc. Děkuji mu za jeho rady, čas a ochotu, se kterou probíhaly konzultace nad touto diplomovou prací. Dále bych chtěla poděkovat mým spolužákům z oboru Veřejná a sociální politika, kteří mi také poskytli potřebnou inspiraci a cenné rady. Díky si také zaslouží oddělení koncepcí zahraničních vztahů a informací o zemích původu na odboru azylové a migrační politiky MVČR, které mě přijalo na praxi. Jmenovitě je to především Mrg. Pavla Fridrichová, která se mi vždy během praxe ochotně věnovala.

V neposlední řadě pak patří největší dík mým rodičům, kteří mě nejen po dobu psaní diplomové práce podporovali a umožnili mi věnovat se studiu na vysoké škole.

OBSAH

1	ÚVOD.....	2
1.1	Problém nelegální migrace	2
1.1.1	Cíle práce	3
1.1.2	Struktura práce	4
1.2	Metodologie	4
2	TEORETICKÁ VÝCHODISKA A POJMY.....	7
2.1	Základní pojmy a klasifikace migrace	7
2.2	Teoretická východiska	10
3	PROBLEMATIKA NELEGÁLNÍCH MIGRACÍ	22
3.1	Vymezení nelegální migrace	22
3.2	Formy nelegální migrace	22
3.3	Problematika odhadů počtu nelegálních migrantů.....	25
3.3.1	Používané metody odhadů	26
3.4	Vliv migrace na zúčastněné země a na samotné migranty	28
3.4.1	Demografická, ekonomická, sociální a kulturní dimenze migrace....	28
3.4.2	Negativní jevy, které souvisí s nelegální migrací	29
3.4.3	Dopady nelegální migrace v cílových zemích	30
3.4.3.1	Vliv nelegálního zaměstnávání na situaci migranta	30
3.4.3.2	Vliv nelegálního zaměstnávání na zaměstnavatele.....	31
3.4.3.3	Vliv nelegálního zaměstnávání na stát.....	31
3.5	Způsoby boje proti nelegální migraci a nelegálnímu zaměstnávání.....	33
4	PROCES VÝVOJE MIGRACE A SPOLEČNÉ EVROPSKÉ POLITIKY	35
4.1	Evropa a migrace	35
4.2	Potřeba trhů práce	36
4.3	Proces slad'ování politik	36
5	REGULARIZACE JAKO NÁSTROJ V BOJI PROTI NELEGÁLNÍ MIGRACI.....	38
5.1	Definice regularizace a její druhy	38
5.2	Regularizační programy v Evropě	40
5.3	Příčiny a důsledky regularizací.....	41
5.4	Analýza procesu regularizací na příkladu Španělska	43

5.4.1	Migrace a Španělsko	43
5.4.1.1	Počty migrantů	43
5.4.1.2	Charakteristika španělské ekonomiky	44
5.4.1.3	Zavádění kontrol imigrace	45
5.4.1.4	Charakteristika migrace	47
5.4.2	Procesy regularizací	48
5.4.2.1	Aktéři procesu regularizací	49
5.4.2.2	První vlna regularizací - 1985	52
5.4.2.3	Druhá vlna regularizací – 1991	53
5.4.2.4	Třetí vlna regularizací – 1996	56
5.4.2.5	Čtvrtá vlna regularizací - 2000, 2001, 2004	56
5.4.2.6	Pátá vlna regularizací - 2005	58
5.5	Efektivnost procesu regularizací	62
6	PROBLEMATIKA NELEGÁLNÍ MIGRACE V ČESKÉ REPUBLICĚ..	65
6.1	Vývoj legální a nelegální migrace v České republice	65
6.2	Nelegální zaměstnávání migrantů v ČR	70
6.3	Regularizace v České republice	72
6.3.1	Příprava na regularizaci	74
6.3.1.1	Povolení k zaměstnání a jeho obnova	74
6.3.1.2	Navrhovaná doporučení	75
6.3.1.2.1	Snížení doby potřebné k vyřizování povolení	75
6.3.1.2.2	Zavedení přechodné lhůty	76
6.3.1.2.3	Uplatňování principu přibývání práv s dobou pobytu	76
6.3.1.2.4	Platba správního poplatku	77
6.3.1.2.5	Spolupráce aktérů	77
6.3.1.2.6	Další opatření	78
7	ZÁVĚR	80
8	RESUMÉ	83
9	SUMMARY	84
10	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	85
11	SEZNAM TABULEK A GRAFŮ	86
12	POUŽITÉ PRAMENY	88
13	PŘÍLOHY	99

1 ÚVOD

1.1 *PROBLÉM NELEGÁLNÍ MIGRACE*

Evropa se v posledních letech potýká s problémem zvyšujícího se počtu nelegálně vstupujících osob na své území. Z toho samozřejmě plyne i velký počet nelegálně pobývajících osob na území Evropské unie. Nelegální migrace s sebou přináší řadu negativních doprovodných jevů, které působí na cílové země, na samotné migranty i na země zdrojové. Problematika se dotýká bezpečnostních otázek, obchodu s lidmi a je spojena s nelegálním zaměstnáváním migrantů a růstem rozsahu neformální ekonomiky. Proto se nelegální migrace a boj proti ní postupně stává hlavním tématem v mezinárodní diskuzi o migracích. Potlačování nelegálních vstupů na území a nelegálního pobytu spojeného s nelegálním zaměstnáváním je prioritou evropských politik, především pak pro země jižní Evropy (Španělsko, Itálie, Řecko a Portugalsko), kde je nápor migrantů na vnější hranici Evropské unie mnohem výraznější, než v ostatních zemích. Odhaduje se, že v roce 2006 vstoupilo nelegálně jen na území Kanárských ostrovů okolo 30.000 osob, což je počet srovnatelný s obdobím předchozích 3 let. (Bicochi, 2007, s. 5). Z demografického vývoje přitom vyplývá, že Evropské státy migranty potřebují pro zachování udržitelnosti svých trhů práce, zároveň však uplatňují stále více restriktivní opatření.

Při uvažování o tématu mé diplomové práce jsem byla ovlivněna studijním pobytem v zahraničí v rámci programu Erasmus, který se odehrál na jihu Španělska v Granadě. Nejen že jsem měla možnost v denních zprávách zaznamenávat reportáže o náporu nelegálních migrantů na španělské břehy, ale záhy jsem se sama pohybovala mezi lidmi, mezi nimiž bylo i několik nelegálních migrantů z Maroka. Tato zkušenost mě přivedla k myšlence zabývat se tématem nelegální migrace a nahlížet na tuto problematiku nejen z pohledu státu, ale také z pohledu situace migranta.

Diplomová práce se tedy zaměřuje na problematiku nelegální migrace v evropském kontextu a řešení s tím spojeného velkého počtu nelegálních migrantů pobývajících na území státu. Zájmem států je zabraňovat vstupu nelegálních migrantů a snižovat počty nelegálních migrantů již na jejich území přítomných. To je možné různými formami boje proti nelegální migraci. Jedním ze způsobů řešení, ke kterému některé státy v posledních desetiletích přistupují, jsou jednorázové

regularizace nelegálních migrantů. Regularizace je označení takového procesu, v němž státy udělí legální status migrantům, kteří do té doby na jeho území pobývali nelegálně. Nejčastěji užívaná a diskutovaná opatření v boji proti nelegální migraci se týkají ochrany hranic, vízové politiky či vnitřních kontrol. Tato opatření jsou předmětem zájmu politik na úrovni Evropské unie. Regularizace nelegálních migrantů se však do popředí zájmů diskuzí prozatím nedostávají, ačkoli se v průběhu vývoje migračních politik jedná o opatření velmi frekventovaně užívané. Přináším tedy základní přehled tohoto fenoménu, o němž toho v České republice zatím nebylo příliš publikováno. Záměrem je poukázat na problematiku nelegální migrace nejen ze strany států, které akcentují především bezpečnostní otázky, ale také z pozice samotných migrantů, jimž mají regularizace pomoci zlepšit jejich životní situaci.

V České republice takový proces dosud neproběhl. Pro ilustraci vývoje zvyšujícího se počtu nelegálních migrantů na území Evropy jsem zvolila Španělsko. Podobně jako Česká republika se ze země emigrační stalo zemí imigrační a muselo čelit novým problémům, které tato situace přinášela. Jedním z těchto problémů byla vzrůstající míra nelegální migrace a s ní spojené negativní jevy. K řešení této problematiky a ke zmírnování dopadů, které s sebou nelegální migrace přináší, bylo jednorázových regularizací využito opakovaně. Španělsko tedy má s jejich zaváděním jisté zkušenosti a na jeho příkladu lze upozornit na problémy, které procesy regularizací provázely. Z těchto zkušeností lze následně čerpat poznatky pro řešení problematiky nelegální migrace i v České republice.

1.1.1 Cíle práce

Cílem práce je analyzovat procesy regularizací jako nástroje migrační politiky, který má sloužit ke zmírnování negativních dopadů nelegální migrace. K tomuto účelu bude využit příklad Španělska, které má s programy regularizací několikaleté zkušenosti. Předmětem této analýzy je především zjištění překážek v úspěšnosti takového procesu a jejich možná náprava. Abychom mohli analyzovat nástroj ke zmírnování dopadů nelegální migrace, musíme se s tímto fenoménem blíže seznámit. Součástí této práce je proto analýza jednotlivých forem nelegální migrace, ve které je smyslem poukázat na negativní jevy, které s sebou tato migrace přináší.

Dalším cílem je na základě výsledků vyplývajících z analýzy procesů regularizací navrhnout vhodná doporučení pro Českou republiku, která může využít v rámci boje proti nelegální migraci.

1.1.2 Struktura práce

V první části práce se zabývám problematikou nelegální migrace. Vymezuji, co fenomén nelegální migrace znamená a jakých může nabývat forem. Následně se zaměřuji na negativní dopady, které nelegální migrace přináší a to především v oblasti nelegálního zaměstnávání migrantů. Poté přibližuji situaci vývoje migrace a společné migrační politiky na úrovni Evropské unie. V návaznosti na tento vývoj přecházím k analýze programů regularizací ve Španělsku. Předmětem této analýzy je celkem pět vln regularizací, které proběhly od roku 1985. Hodnotím jejich úspěšnost a slabá místa. Z této problematiky pak vycházím při zpracování závěrečné kapitoly týkající se České republiky a navrhuji zlepšení některých opatření, která by měla předcházet zavedení regularizačního programu u nás.

1.2 METODOLGIE

Při zpracování této diplomové práce jsem postupovala s využitím kombinace různých metod. Jednalo se o studium literatury, dokumentů a zákonů; sekundární analýzu výzkumů a odborných studií; metodu stromu problémů a provedla jsem také expertní šetření.

Hlavním předmětem studia literatury byla odborná literatura z oblasti migrace, nelegální migrace a dopadů tohoto jevu na zúčastněné země. Tato metoda byla klíčová především pro zpracování teoretické části diplomové práce.

Mezi strategické dokumenty, které byly předmětem zkoumání, byly zahrnuty strategie či publikace Ministerstva vnitra či Ministerstva práce a sociálních věcí pocházející z České republiky či ze Španělska a dále strategické dokumenty Evropské unie. Zde se jednalo především o dokumenty Evropské komise týkající se otázek legální migrace a boje proti migraci nelegální. Mezi nimi je důležité zmínit následující: *Sdělení Komise o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí*. (KOM (2006) 402), *Globální přístup k migraci rok poté: směrem ke komplexní evropské politice migrace* (KOM (2006) 735), *Plán politiky v oblasti legální migrace* (KOM (2005) 669).

Dále jsem studovala právní normy ošetřující postavení migrantů/cizinců na území České republiky a na území Španělska, mezi něž patří následující:

- Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky,
- Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu,
- Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti,
- Zákon č. 7/1985 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku¹,
- Zákon č. 4/2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich sociální integraci²,
- Zákon č. 4/2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich sociální integraci v jeho revizi dané zákonem 8/2000³.

Informace jsem také čerpala z odborných studií a publikací mezinárodních organizací zabývajících se problematikou migrace, včetně nevládních organizací. (např. Migration Policy Group, OECD, ILO, Multikulturní centrum Praha, PICUM). Dále jsem využila sekundární analýzu výzkumů vztahujících se k postavení nelegálních migrantů a výzkumů zabývajících se regularizačními kampaněmi, které proběhly ve Španělsku i v jiných evropských zemích. Data, která byla předmětem analýzy pocházela ze zdrojů MVČR, MPSV a ČSÚ, v případě Španělska se jednalo o data z Národního institutu statistiky (INE) a z příslušných španělských ministerstev⁴. K datům týkajících se počtu nelegálních migrantů na území státu či migrantů nelegálně na toto země vstupujících, je nutno poznamenat, že veškerá čísla pojednávající o jejich celkovém počtu⁵ jsou pouze odhady vytvořené na základě různých metod. Nelze tedy s určitostí říci, jaký je skutečný objem osob pohybujících se na území států nelegálně. Problematice užívaných metod odhadů počtu nelegálních migrantů podrobněji zmiňuji v kapitole č. 3.3.

Pro strukturaci problému nelegální migrace a procesu regularizační kampaně mi posloužila metoda „stromu problémů“. Přínosem pro zpracování této diplomové práce bylo také expertní šetření, které jsem uskutečnila během absolvování své praxe na Ministerstvu vnitra ČR s experty z odboru azylové a migrační politiky⁶. Toto

¹ Ley Orgánica 7/1985 Sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros de España

² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

³ Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en su redacción dada pro la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre

⁴ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Interior

⁵ Přesné počty se týkají pouze zadržených či zjištěných osob.

⁶ Přesné pracovní pozice osob jsou uvedeny v Příloze č. 4: Seznam expertů, s kterými jsem provedla expertní šetření v rámci praxe na Ministerstvu vnitra ČR

šetření mi pomohlo především pro zpracování závěrečné části diplomové práce týkající se České republiky. V rámci této praxe jsem se také podílela na přípravě mezinárodní konference u příležitosti *„Devátého setkání pracovní skupiny Budapeštského procesu o nelegálních pohybech a azylu, se zvláštním důrazem na zneužívání azylové procedury na mezinárodních letištích“*, která se konala v Praze ve dnech 21. – 23.3. 2007 a pořádalo ji Mezinárodní centrum pro rozvoj migračních politik (ICMPD). Přítomnost na této konferenci byla pro zpracování diplomové práce též pozitivním přínosem.

2 TEORETICKÁ VÝCHODISKA A POJMY

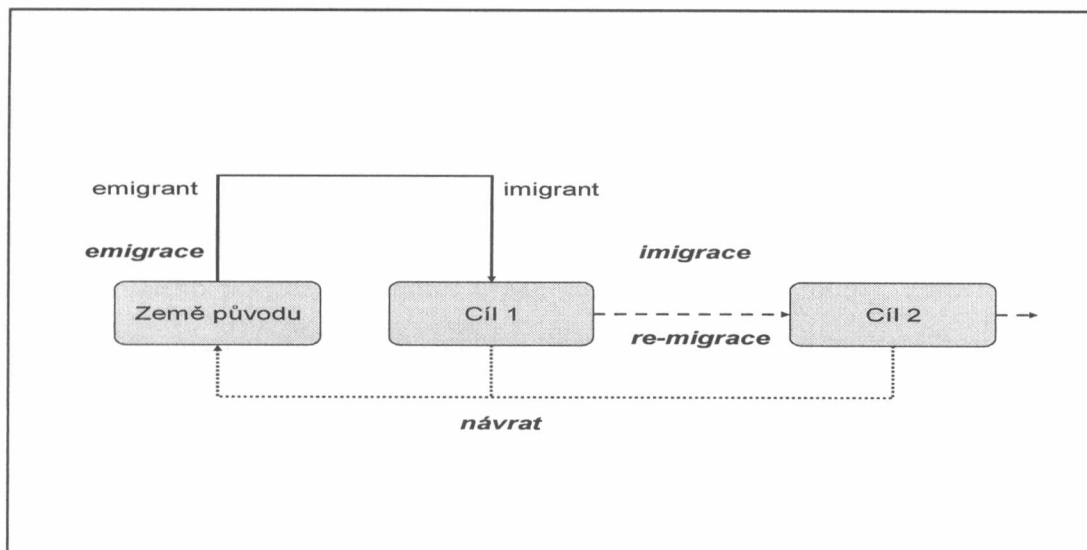
2.1 *ZÁKLADNÍ POJMY A KLASIFIKACE MIGRACE*

Dříve než přistoupím k přehledu teoretických východisek, je nutné zmínit několik nejdůležitějších pojmů souvisejících s problematikou migrace a migrantů.

Pojem **migrace** pochází z latinského *migratio*, což znamená „přestěhování“ ve smyslu změny trvalého pobytu. Migraci můžeme popsat jako „...*pohyb osob, skupin nebo větších celků obyvatel v geografickém a sociálním prostoru spojený s přechodnou nebo trvalou změnou místa pobytu.*“ (Jandourek, 2001, s. 159). Podle Velkého sociologického slovníku lze migraci definovat jako: „*stěhování – prostorové přemísťování osob přes libovolné hranice (zpravidla administrativní), spojené se změnou místa bydliště na dobu kratší či delší, příp. natrvalo.*“ (Velký sociologický slovník, 1996, s. 627). Migraci lze tedy chápat jako přechod jedince i skupiny z jedné společnosti do jiné, jako takovou změnu prostředí, kdy kvůli vzdálenosti není možný fyzický kontakt s prostředím původním či jako změnu bydliště a místa pobytu. (Jandourek, 2001, s. 159). Dle Tapinose (1993) je migrace obvyklým sociálním fenoménem a jde o přesun lidí z ekonomicky deprimovaných zón do jiných částí světa, čímž odpovídá na nerovnosti mezi (bohatým) severem a (chudým) jihem. (Tapinos, 1993, s. 91).

Migrace tedy znamená proces pohybu přemísťování se. Tento proces probíhá mezi zeměmi původu, z kterých migranti odcházejí (v této chvíli emigranti) a zeměmi cílovými, do kterých migranti přicházejí (v této chvíli imigranti), ale také mezi zeměmi tranzitními, které slouží migrantům jako dočasné útočiště před uskutečněním dalšího migračního pohybu. Migranti v cílových zemích mohou zůstat, či se po nějaké době vrátit opět do země původu. Proces migrace lze zjednodušeně znázornit na následujícím schématu.

Schéma č. 1: Proces migrace



Zdroj: Blanco 2000, s. 17

Ačkoli se migrace v dnešní době stává jedním z nejdůležitějších sociálních fenoménů, můžeme zaznamenat určitou nejasnost v definicích migrace a toho, kdo je migrant. Blanco (2000) například upozorňuje na nejednotnost definice migranta, kdy se využívá pojmu „*cizinec*“ pro člověka pocházejícího z vyspělých zemí a pojmu „*imigrant*“ pro člověka přicházejícího z rozvojových zemí. (Blanco, 2000, s. 15). V této práci používám pojem *migrant / imigrant*⁷ pro osoby pocházející ze třetích zemí⁸, pojem *cizinec* pro označení osoby, která není občanem státu, v němž se nachází. Ten, kdo migruje přes státní hranice se nazývá mezinárodní migrant. Za mezinárodní migranty jsou dle OSN považovány osoby, které stráví mimo zemi svého původu déle než jeden rok.

Většina mezinárodních migrantů jsou ekonomicky aktivní migranti, kteří jsou zastoupeni ve všech druzích migračních pohybů. Můžeme rozlišit čtyři základní typy migračních pohybů: tradiční pravidelná migrace (*regular/ settlement migration*), smluvní pracovní pohyby (*contract workers*), pohyby vysoce vzdělaných pracovníků (*professionals*) a ilegální pohyby. (Stalker in Šišková, 2001, s. 18).

Aby byla definice migrace naplněna, musí v sobě pohyb osob zahrnovat tři základní dimenze. Za prvé, dimenzi prostorovou, kdy se jedná o pohyb mezi dvěma geografickými jednotkami. Za druhé, dimenzi časovou, kdy přemístění osob není

⁷ Pojem *migranti* je užíván pro skupinu migrujících mužů i žen.

⁸ Pojem třetí země se používá pro označení země, které nejsou členy Evropské unie.

příliš krátkodobé, ale jedná se o pohyb trvalejšího charakteru. Za třetí, zahrnuje v sobě dimenzi sociální, kdy je předpokládána změna sociálního i fyzického prostředí a přerušení aktivit v místě původu. (Blanco, 2000, s. 16). Dle těchto hledisek lze migraci dále klasifikovat následujícím způsobem. Dle geografického omezení států ji můžeme rozdělit na migraci vnitřní a migraci vnější / mezinárodní. **Migrace vnitřní** je migrace v rámci hranic jednoho státu. Lze ji definovat jako změnu trvalého pobytu za hranice určité administrativní jednotky, zpravidla obce. Lze rozlišit migraci osob přicházejících z venkova do měst a migraci osob v rámci měst, tedy z centra města do jeho předměstských částí. Pro mojí diplomovou práci je významná **migrace mezinárodní**, tedy přesun osob přes hranice jednotlivých států. Migraci lze rozdělit také podle délky jejího trvání. Pokud migrant pobývá na území, na které se přestěhoval, pouze dočasně, pak se jedná o **migraci dočasnou**. Pokud se na nové místo přemístil definitivně, mluvíme o **migraci trvalé**.

Migrace může mít různé důvody a motivy, podle kterých ji lze rozdělit na **migraci nucenou** či **dobrovolnou**. Dle příčin pak na migraci **ekologickou**, **politickou** či **ekonomickou**. (Blanco, 2000, s. 29).

Pro zpracování této práce je potom klíčové dělení migrace dle právního postavení migranta na **migraci legální** a **migraci nelegální**. Vysvětlení rozdílu mezi těmito dvěma způsoby migrace je určen především formálně a to tak, že legální migrace probíhá v rámci zákonů a pravidel aktuální migrační a vízové politiky v daném státě. Nelegální migrace potom probíhá mimo tyto zákony a pravidla a dochází v ní k porušením migračních zákonů. (Baldwin-Edwards, Arango, 1999, s. 18). Podrobněji o nelegální migraci pojednávám v kapitole č. 3.

Pojem **regularizace**, nebo také **amnestie**, **normalizace** či **legalizace** v této práci znamená přeměnu migranta s nelegálním statutem na migranta se statutem legálním. **Nelegálního migranta** lze definovat jako osobu, která se „během své cesty, po příjezdu nebo během pobytu či zaměstnání nachází v podmínkách porušujících relevantní mezinárodní smlouvy, zákony nebo pravidla jednotlivých států.“ (Tapinos in OECD, 1999, s. 2). Pojem nelegální migrant je v poslední době nahrazován v angličtině více politicky korektním „undocumented“, „unauthorized“ či „irregular“ jako označení právního statusu migranta, který není v souladu s právním řádem daného státu, v této práci však používám jednotného pojmu *nelegální migrant / imigrant*.

2.2 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Pohyby a přesuny lidských populací napříč geografickým prostorem byly přítomny ve všech dobách naší historie. Migrace není tedy novým jevem posledních několika desetiletí. Každá epocha historie měla své vlastní charakteristiky a příčiny migračních přesunů. V současné době lze hovořit o globálním charakteru migrací a o migraci jako o tématu 21. století. Celkové počty migrantů sice nejsou v poměru ke světové populaci vyšší než v jiných historických obdobích, ale migrace se stává stále důležitější složkou evropských politik. Evropa se proměnila z regionu, pro nějž byla charakteristická spíše emigrace, v cílový region imigrace. (KOM (2006) 735). Migrační pohyby ovlivňují stále více zemí a regionů, migrační toky jsou rozmanitější a migrační pohyby se více diverzifikují z hlediska motivací migrace, charakteristik migrantů a doby přesunu. Od počátků sociálních věd jsou zkoumány migrační pohyby jako sociální fenomén a jeho příčiny a důsledky. (Blanco 2000, s. 9).

Za počátek zkoumání migrací jako objektu sociálních studií lze považovat studii z 19. století od George Ravensteina⁹, který formuloval několik zákonitostí migračních pohybů, které lze shrnout do následujících tvrzení:

- Existuje souvislost mezi objemem migračních pohybů a překonanou vzdáleností migrace. Migrace na velkou vzdálenost probíhá v menším objemu nežli migrace na kratší vzdálenosti. Lákadlem migrací na velkou vzdálenost jsou především vyspělá industriální a komerční centra.
- Migrační pohyby probíhají v jednotlivých etapách. V případě, že celková vzdálenost mezi konečným cílem migrace a jejím počátkem je příliš velká, probíhá migrace nejprve do bezprostředních center v blízkosti a odtud v další etapě do větších a atraktivnějších center. Migrace tak probíhá na několikrát v kratších vzdálenostech až k místům s největší atraktivitou pro migranty.
- Náchylnost k migraci se liší dle podmínek života lidí žijících na venkově a v městském prostředí. Lidé žijící na venkově mají zpravidla k migraci větší sklony.
- Migrace jsou elementárně maskulinní záležitostí. Pokud migrují ženy, činí tak spíše na kratší vzdálenosti.

⁹ Výsledky zkoumání jsou založeny na výzkumu probíhajícího ve více než dvaceti zemích v letech 1885 až 1889 a publikovány ve studii nazvané „The Laws of Migration“.

- Lze nalézt souvislost mezi rozvojem technologií a migračními pohyby. Čím vyšší úroveň má rozvoj možností a prostředků dopravy, tím více k migraci dochází.
- Mezi hlavní faktory migrace patří ekonomické motivy. Dále to mohou být zákony potlačující svobody, nepříznivé klima či nepříznivé sociální podmínky. Všechny tyto skutečnosti mají za následek touhu zlepšit materiální podmínky života, z čehož pak plynou migrační pohyby. (Ravenstein in Blanco 2000, s. 62 – 63).

Díky složitosti jevu, jakým migrace beze sporu je, není možné aplikovat pouze jedinou teorii, která by tento jev vysvětlovala. Migrace je komplexní proces, kterým se zabývá řada oborů od sociologie, geografie, ekonomie, historie až po demografii. Při studiu migrace a procesů, které na ní mají vliv, lze nalézt ekonomické, sociální, politické či kulturní příčiny a důsledky a lze na ní nahlížet z perspektivy jedince či společnosti.

Pro pochopení procesů migrace, ať už se jedná o migraci legální či nelegální, je důležité znát příčiny, které k nim vedou. Uvádím zde několik hlavních teorií migrace, které vysvětlují migraci z různých aspektů, dle oboru či období v kterém vznikaly. Z těchto teorií jsem čerpala při formulaci mých vlastních východisek, která budou uvedena v závěru této kapitoly.

Dominantní teorií v první polovině 20. století byl koncept známý jako **push-and-pull model**. Model vychází z konceptů racionalismu, individualismu a liberalismu a považuje člověka za svobodnou a racionální bytost, která si vybírá mezi možnými alternativami za účelem výběru té nejvýhodnější s co největším užitekem a co nejmenšími náklady. Alternativami je v tomto případě emigrovat či zůstat v zemi původu. Jádrem modelu jsou faktory, podle kterých se migrant rozhoduje. **Push faktory** (neboli faktory popudu) jsou důvody, kvůli kterým se jednotlivec či početnější skupina obyvatel rozhodne odejít z vlastní země. Mohou to být např.: ekonomická nestabilita, nedostatek pracovních příležitostí, rychlý demografický růst, válečné či náboženské konflikty, nedostatek politických svobod a politická represe, nízká úroveň životních podmínek a zhoršování životního prostředí a kvality života. Zatímco push faktory jsou ty, které migranta nutí k opuštění země svého původu, **pull faktory** (neboli faktory přitahování) jsou důvody, které migranta přitahují do

cílové země. Mezi pull faktory patří např.: politická stabilita, ekonomická prosperita, příznivé ekonomické příležitosti, poptávka po práci, vysoká kvalita života či politická svoboda. Lidé z chudších zemí jsou ochotni pracovat za méně peněz než domácí obyvatelstvo a jsou i vyhledávanou pracovní silou zaměstnavatelů.

Tento model bývá kritizován za pojetí jedince jako příliš nezávislého individua oproštěného od sociálního a politického prostředí, v němž žije. Model také neodpovídá skutečnosti, kdy neemigrují nejchudší lidé z nejchudších oblastí světa do bohatších, ale migraci uskutečňují spíše lidé ze středních tříd ze zemí, které zaznamenávají ekonomický růst. (Blanco 2000, s. 63; srovnej Panreiter in Barša 2005, s. 268).

Další teorie, které vysvětlují příčiny a důvody migrace a v mnohém navazují na model push-and-pull, lze rozdělit do dvou skupin. První skupinou jsou teorie, které vysvětlují především původ a vznik migračních pohybů. Sem patří teorie vycházející z neoklasické ekonomie, nové ekonomické přístupy, teorie dvojího trhu a teorie světových systémů. Druhou skupinou jsou teorie, které vysvětlují důvody a procesy, kvůli kterým migrační pohyby pokračují a přetrvávají. Mezi tyto můžeme řadit teorii sociálních sítí, institucionální teorii, teorii kumulativní příčiny a teorii migračních systémů. Toto rozdělení teorií je zobrazeno v následující tabulce a níže jsou tyto teorie blíže vysvětleny.

Tabulka č. 1: Vybrané teorie vztahující se k migračním pohybům

Dimenze migrace	Klasifikace teorií
<i>Počátky migračních pohybů / Příčiny migrací</i>	Teorie neoklasické ekonomie - Makro teorie (Michael Todaro) - Mikro teorie (George Borjas)
	Nové ekonomické přístupy (Oded Stark)
	Teorie dvojího trhu (Michael Piore)
	Teorie světových systémů (Immanuel Wallestein)
<i>Trvalost migračních pohybů / udržování migračních pohybů</i>	Teorie sociálních sítí (Douglas Massey)
	Institucionální teorie (Douglas Massey)
	Teorie kumulativních příčiny (Douglas Massey)
	Teorie migračních systémů (Hania Zlotnik)

Zpracováno a upraveno dle: Blanco 2000, s. 61

Teorie neoklasické ekonomie (*Neoclassical economic approach*)

Teorie neoklasické ekonomie migraci pojímá jako sociální fenomén, který se neodehrává pouze z vůle jednotlivce. Makro pojetí, reprezentované např. Michaelem Toradem, akcentuje příčiny migrace z hlediska makroekonomických ukazatelů, kterými jsou rozdíly v příjmech, rozdíly v nabídce a poptávce po pracovních silách a možnosti zaměstnání mezi zeměmi. Migrace probíhá mezi zeměmi s vyvinutou ekonomikou, vysokou úrovní platů a nedostatkem pracovních sil, kam lidé přicházejí a zeměmi s méně vyvinutou ekonomikou, nízkou úrovní platů a dostatkem pracovních sil, z nichž naopak lidé odcházejí jinam. (Torad in Blanco, 2000, s. 65)

Za předpokladu, že chudí lidé ze zemí s vysokou nabídkou pracovních sil, nedostatkem kapitálu a nižšími mzdami se stěhují do bohatších oblastí s vyšší poptávkou po pracovních silách, větším objemem kapitálu a vyššími mzdami, dochází k trendu, kdy v chudších zemích klesá nabídka pracovníků a rostou mzdy a zároveň v bohatších zemích klesá poptávka po pracovních silách a mzdy klesají. Migrace je pak mechanismem, který slouží k vytvoření ekonomické rovnováhy na světovém trhu práce a jako následek tohoto jevu se pozastavuje i migrační proud. (Barša 2005, s. 268). Pokud by neexistovaly překážky vytvářené vládními legislativami omezující migrační proudy a světové trhy práce by umožňovaly absolutní svobodu mobility, pak by migrace měla kladný vliv jak na ekonomické systémy, tak na životy migrantů, kteří migrací dosáhnou lepší životní úrovně. (Blanco 2000, s. 66).

V mikro pojetí této teorie reprezentovaném např. Georgem Borjasem (Borjas in Blanco, 2000, s. 66), je zdůrazňován jedinec, který chce maximalizovat svůj zisk a k migraci dochází po racionálním posouzení nákladů a zisků potencionální migrace (*cost-benefit calculation*). Mezi náklady patří peněžité výdaje na cestu a počáteční výdaje v místě pobytu, ale také úsilí vynaložené na adaptaci v novém prostředí. Cizinec se zpravidla na trhu práce nezačlení za stejných podmínek jako domácí obyvatelstvo. Jedinec se rozhoduje také dle podmínek na trhu práce v cílové zemi, možnosti svého uplatnění a výše předpokládaných výdělků. V případě nelegální migrace to mohou být také rizika odhalení a následného postihu či deportace.

Nové ekonomické přístupy (*The new economic approach*)

Podle této teorie je migrace považována za prostředek, kterým se osoba snaží minimalizovat riziko a rozšířit zdroje svých příjmů. Kromě rozdílnosti příjmů mezi

zeměmi jsou dalšími důležitými faktory možnosti trvalého zaměstnání a pozitivní podmínky pro rozvoj podnikání. (Barša 2005, s. 270).

Stark upozorňuje na to, že rozhodnutí k emigraci neleží pouze na jednotlivci, ale je ovlivněno všemi členy rodiny či domácnosti. Migrační pohyby jsou tedy výsledkem kolektivní akce a kolektivního rozhodnutí, kdy maximalizace zisku je vztahována na celou rodinu či domácnost. (Stark in Blanco 2000, s. 66).

Minimalizace rizika pro rodinu znamená, že její člen pracuje zpravidla ve městě a rodina má tedy další příjmy, pro migranta naopak snížení rizika znamená to, že se má kam vrátit v případě neúspěchu v kapitalistické společnosti.

Teorie dvojího trhu (*Dual labour market theory*)

Podle teorie dvojího, představované např. Michaelem Piorem, existují dvě úrovně trhu práce v rámci jednoho státu. Je to trh primární a trh sekundární. Pod primární typ spadají zaměstnání, která jsou dlouhodobějšího charakteru, požadují pracovníky s odbornou kvalifikací, vyžadují vzdělání a dovednosti, jsou vysoce finančně ohodnocena a jsou zaplňována převážně domácím obyvatelstvem. Pod sekundární typ se řadí zaměstnání, která mají krátkodobý či sezónní charakter, nepožadují vysokou kvalifikaci, jsou fyzicky náročná a s nižším finančním ohodnocením. (Piore in Blanco 2000, s. 66).

Pro domácí obyvatele jsou zaměstnání druhého typu neatraktivní. Patří sem segment pracovních míst s nízkým sociálním statusem a bez možnosti vzestupné sociální mobility, tzv. *dead-end-jobs*. Tento typ prací není pro domácí obyvatelstvo atraktivní, jelikož se pojí s nízkým sociálním statusem a malou společenskou prestiží. Migrantům nízký status zaměstnání nevadí, jelikož svoji sebeúctu odvozují od postavení, které mají v zemi původu, tam se jejich status díky zahraničním příjmům naopak zvyšuje. (Barša 2005, s. 270 - 271). Tím je vysvětlována poptávka po zahraničních pracovnících i při vysoké úrovni nezaměstnanosti v cílové zemi.

Mezinárodní migrace tedy podle této teorie plní funkci vyrovnávání poptávky po levné pracovní síle, která by byla ochotna vykonávat práci v zaměstnáních sekundárního typu. Tou jsou právě mezinárodní imigranti, kteří přicházejí za prací do vyspělých společností. Příčinou migrace jsou tedy pull faktory v cílové zemi, které vyžadují pracovní sílu z jiných zemí.

Teorie světových systémů (*World system theory*)

Dle teorie světových systémů je migrace spojena s procesem kapitalistického rozvoje a je následkem ekonomické nerovnováhy ve světě. Nerovnosti jsou důsledkem mezinárodního rozdělení práce. Kapitalistické vztahy pronikají z vyspělých částí do nekapitalistických společností, narušují původní formy ekonomické a sociální organizace a činí z venkovského obyvatelstva novou a levnou pracovní sílu. Vytváří se tak ekonomické, kulturní a politické vazby k vyspělým zemím. (Barša 2005, s. 272; srovnej Blanco 2000, s. 70).

Chudé země na periferii poskytují levnou pracovní sílu, půdu či suroviny a vznikají migrační pohyby kdy jsou „vysávány“ jádrem. Venkovské společnosti jsou zbavovány tradiční soběstačnosti a jedinci jsou nuceni vstupovat na trh s nekvalifikovanou prací a k migraci do jiných měst, regionů či zemí. (Massey in Barša 2005, s. 273).

Podobně jako předchozí teorie i tato argumentuje, že pracovní migrace, které jsou součástí systému světového trhu, spíše než k vyrovnávání nerovností, přispívají k jejich růstu. (Blanco 2000, s. 70).

Nyní přistoupím k druhé části tabulky č.1, znázorněné v úvodu této kapitoly, která znázorňuje ty teorie, které se oproti vysvětlování počátečních příčin migrace zaměřují na vysvětlení procesu udržování a přetrvávání migračních proudů. V tomto kontextu je zajímavé zmínit dva rozdílné pohledy západních společností na migraci.

V zemích, které jsou historicky považované za imigrační (USA, Austrálie, Nový Zéland, Kanada) má migrace charakter spíše trvalý. Oproti tomu v evropských zemích se migraci přisuzuje charakter dočasný. (Blanco 2000, s. 70). Návrat do země původu má poté i jiný význam v každém z těchto pojetí. V první skupině zmíněných zemí je běžné, že migrace má definitivní charakter a jedinec se v nové společnosti usadí a adaptuje. Návrat do země původu by byl považován za selhání. V evropském prostředí je naopak migrace chápána jako dočasný jev v životě jedince, který migrací sleduje konkrétní cíle, jenž mu dovolí zlepšit život v zemi původu. V tomto kontextu je poté návrat považován za úspěch a dosažení vytyčených cílů. Migrace a rozhodnutí zůstat či se vrátit do země původu však nezáleží výlučně na samotném jedinci. Existují sociální podmínky, které tato rozhodnutí ovlivňují. Jsou

to např. migrační politiky cílových zemí, postoje obyvatelstva k migrantům či existence sociálních sítí a komunit imigrantů v dané zemi.

Následující teorie se zabývají právě důvody a příčinami, díky nimž migrace přetrvávají a nadále pokračují.

Teorie sociálních sítí (*Network theory*)

Teorie sociálních sítí, zdůrazňuje význam mezilidských vztahů, které provází migranty. Tyto vztahy mohou vznikat právě i díky migraci a zároveň ji tak umožňovat. Vazby vznikají mezi příbuznými, přáteli, jednotlivými migranty již dříve usazenými v cílové zemi nebo těmi, kteří se vrátili do země svého původu. Tento sociální kapitál slouží jedincům a skupinám jako zdroj informací, zdroj případné pomoci a jako podpora při řešení problémů. Nejdůležitější jsou však vazby rodinné. Síť slouží pro pomoc při příchodu nových migrantů a postupně se tak vytváří komunity migrantů. Sociální sítě snižují budoucím příchozím náklady a rizika migrace, tím nepřímo zvyšují očekávaný zisk a tedy zvyšují pravděpodobnost migračního pohybu. (Massey in Blanco 2000, s. 72).

Institucionální teorie (*Institutional theory*)

Institucionální teorie klade důraz na vliv institucionálních subjektů, které ovlivňují migrační chování obyvatel. Lze rozlišit dvě skupiny subjektů. Do první skupiny spadají organizace či jednotlivci, kteří napomáhají především nelegální migraci za účelem zisku. Státy vytváří bariéry a opatření, aby zabránili přílivu migrantů a jako reakce na tato opatření vzniká černý trh, který migranti při své snaze vstoupit do cílové země využívají. Platí za převody přes hranice či za pašování. Ale do činností na černém trhu patří také najímání migrantů zaměstnavateli či falšování dokumentů. Migranti jsou následně často obětmi vykořisťování, krádeží, zneužívání či podvodů.

Druhou skupinou jsou vládní a mezinárodní organizace, které se starají o to, aby migranti měli potřebné informace a poskytují jim sociální služby a právní poradenství v oblasti žádostí o azyl či získání povolení k pobytu. Bez těchto organizací by migranti neměli tolik potřebné informace k uskutečnění migrace. (Massey in Barša 2005, s. 277)

Teorie kumulativní příčiny (*Cumulative causation theory*)

Teorie kumulativní příčiny vychází z předpokladu, že jednotlivé migrační proudy způsobují změny v prostředí, které následně udržují migrační proces. Vytváří se migrační sítě, mění se společenské nahlížení na migraci a dochází i ke změnám na trhu práce. V cílové zemi i v zemi původu dochází ke změnám v ekonomické, sociální i kulturní oblasti. Jako příklad lze uvést tzv. social labeling, kdy se druhy zaměstnání s vysokým podílem pracovníků z řad imigrantů postupně stávají nepřijatelnými pro domácí obyvatelstvo. Následkem toho je pak zvýšená poptávka po imigrantech na takové pozice. (Massey in Barša, 2005, s. 276).

Teorie migračních systémů (*Migration system theory*)

Hania Zlotnik se v teorii migračních systémů pokusil propojit tři výše popsané teorie. Ta k sobě vztahuje skupiny cílových a zdrojových zemí, mezi kterými v průběhu času vznikly a ustálily se migrační pohyby a tím jsou vytvářeny migrační systémy. Migrační proudy tak získávají určitou strukturu a hlavně stabilitu. Každý ze systému je tvořen jádrem, které se může skládat z více než jedné země, a skupinou zemí, ze kterých proudí migranti. Utvoření systému mezi zeměmi je podmiňováno politickými a ekonomickými vazbami, na základě nichž se systémy mohou měnit. (Zlotnik in Blanco 2000, s. 74).

Migrační tlaky na Evropu se budou v budoucnosti pravděpodobně zvyšovat a bude pokračovat trend přílivu migrantů z dalších světadílů. Aby Evropa dosáhla udržitelnosti trhů práce s přihlédnutím k demografickému vývoji, bude potřebovat migranty s vhodnými dovednostmi, aby mohla konkurovat zemím z ostatních částí světa. (KOM (2006) 402).

Pokud se tedy zaměříme na využití migrantů pro cílové země, je vhodné zmínit také **teorii demografické revoluce** vysvětlující proces stárnutí populace, která s migrací nepřímo souvisí. Proces stárnutí populace probíhá ve všech vyspělých zemích západní Evropy. Demografická revoluce souvisí se změnou společnosti z tradiční na moderní a se změnou reprodukčního chování, které vede ke stárnutí populace. Postupně se demografická revoluce odehrála v zemích západní Evropy, Austrálii, Severní Americe, východní a jižní Evropě a končila v polovině 20. století. V České republice proběhla mezi 2. pol. 19. století a první polovinou 20. století.

Naopak v rozvojových zemích, kde stále probíhá, začala později (až v 60. letech 20. století), ale má rychlejší průběh.

Nejprve nastává tzv. první demografický přechod, kdy se snižuje vysoká míra úmrtnosti a poté klesá i porodnost. Po jeho skončení se úhrnná plodnost pohybuje na hranici prosté reprodukce, což je 2,1 dítěte. (Potůček, 2002, s. 148). Příčiny, které vedou ke změně reprodukčního chování, jsou podmíněny celkovou situací ve společnosti, modernizací spojenou s industrializací a urbanizací. Pokles úmrtnosti je dán zlepšením celkového životního standardu¹⁰. Následuje druhý demografický přechod, jehož počátky v severní a západní Evropě spadají do 60. let 20. století. V České republice proběhl až v 90. letech 20. století. Dochází ke změně hodnot a růstu individualismu. To vše se odráží na demografickém chování, kdy klesá porodnost a zároveň se prodlužuje naděje dožití¹¹. Tím se zvyšuje podíl starších osob v populaci a vyspělé západní společnosti se potýkají s problémem stárnutí populace. Trend zvyšování podílu starších osob je společný pro vyspělé západní společnosti a představuje velký ekonomický problém v podobě stále se zvyšujících nákladů na sociální zabezpečení a zdravotní péči. To se projeví i na trhu práce, kdy nebude dostatek pracovníků v produktivním věku.

Pokud by migrační proudy neexistovaly, poté by Evropská unie při současném zachování úrovně porodnosti a úmrtnosti do roku 2050 přišla asi o 77 miliónů obyvatel. (Šišková, 2001, s. 20). Problematika imigrace tedy může být nahlížena i jako možná alternativa, jak řešit tento problém stárnutí populace a pohlížet na imigraci jako na jeden z hlavních zdrojů populačního nárůstu. (Potůček, 2002, s. 148).

Z výše popsaných teoriích je patrné, že jsou velmi rozmanité a každá se zaměřuje na rozdílné aspekty migrace. Pro zdůvodnění migračních procesů vycházím z jejich kombinace. Nyní bude tedy řeč hlavně o rozhodnutí, které vede osobu k tomu, aby opustila zemi svého původu a usídlila se v zemi jiné a zmíním se i o problematice adaptace migrantů na nové prostředí. Pokud uvažujeme o migraci nelegální migraci jsou důležité také podmínky, které tuto migraci umožňují, o nichž bude také řeč.

¹⁰ Zlepšuje se výživa, kvalita vody, hygienické podmínky a zejména zdravotní péče a pokrok lékařských věd.

¹¹ Naděje dožití udává počet let, kterých se má jedinec šanci dožít v okamžiku narození.

Základem rozhodnutí k migraci jsou faktory v zemi původu a v zemi cílové. Rozhodnutí závisí na současných podmínkách života člověka či jeho rodiny a jeho očekávání zlepšení těchto podmínek, které mu potenciální migrace přinese. Osoba tedy vychází ze srovnání podmínek v obou zemích. Rozhodnutí je také ovlivňováno prostředím, ve kterém osoba žije, názory a potřebami okolí, zpravidla nejbližší rodiny či přátel. Nelegální migrace je velmi často spojena s nelegální prací, a tak jsou klíčové především podmínky na trhu práce v cílové zemi, které ji umožňují. Migrant vychází z porovnání možnosti uplatnění na trhu práce v zemi původu s uplatněním a očekávaným výdělkem v zemi cílové. Do zemí, kde je poptávka po pracovnících z jiných zemí, bude logicky proudit větší podíl osob, než do zemí, jejichž trhy práce jsou vyrovnanější. Země potřebují zaplnit prázdná a neobsazená místa na trhu práce, o než nemá domácí obyvatelstvo zájem.

Např. španělský trh práce se i přes opakované legalizace pobytu nelegálních pracovníků potýká s problémy naplnit poptávku po určitých pracovních místech a v roce 2006 bylo nuceno rekrutovat více než 150,000 občanů ze zemí třetího světa, ačkoli původní kvóta pro zahraniční pracovníky tvořila pouze 16,878 osob. (MNS, 2007a, s. 6).

Rozhodování je závislé na informacích o cílové zemi, které se k osobě dostanou. U nelegální migrace hraje roli i bezpečnost takového přesunu, rizika ohrožení života a výkonnost systémů hlídajících hranice.

Pokud zůstaneme u příkladu Španělska, tak pro rok 2007 je dle José Segury, prefekta Kanárských ostrovů, očekáváno méně pokusů o nelegální vstup na území Kanárských ostrovů nejen díky lepším podmínkám pro jejich potlačování, ale také díky většímu povědomí a informovanosti o nebezpečnosti pokusů o nelegální migraci a ztrátách na životech. Tyto informace mohou přitom pocházet od samotných neúspěšných migrantů, rodin obětí zemřelých při neúspěšných pokusech, ale také od náboženských a jiných organizací šířících informace v zemích původu. (MNS, 2007a, s. 10).

Roli zde hrají ale také přírodní podmínky a technické možnosti přesunu. Při nelegální migraci probíhající přes moře na lodích je život migrantů závislý nejen na přírodních podmínkách a počasí, ale také na umění osob zajišťujících přesun ovládat dopravní prostředky použité k přesunu a znalosti terénu. Není zřejmě náhodou, že většina migrantů z Afriky proudí do nejbližšího Španělska a ne do sousedního

Portugalska, jež je od moře odděleno skalnatými útesy. (z rozhovoru s expertem č.1¹²).

Informace o již usazených migrantech jsou zdrojem inspirace pro další vlny migrací, vycházející z předpokládaného úspěchu. Spolu s kontakty s lidmi v zemi již usazenými, které mohou pro další migranty vytvářet zázemí jsou to významné motivační faktory pro migraci. Ačkoli rozhodování o migraci spočívá na jednotlivci, je to „velmi složitý proces, který podléhá množství různorodých, nezávislých, ale většinou vzájemně podmíněných faktorů.“ (Šišková, 2001, s. 17). Tyto faktory se týkají země původu, cílové země i zemí transitních. Mezi těmito faktory hrají roli geografická poloha území, socioekonomická situace, migrační politiky a historie daných zemí či míra tolerance místních obyvatel. (Šišková, 2001, s. 17).

V kontextu regularizací vycházím také z konceptu **adaptace** a **integrace**. Migrant se po příchodu do nové země ocitá v odlišných podmínkách, než na které byl zvyklý v zemi svého původu a musí se přizpůsobit novým skutečnostem. Začlenění migranta do majoritní společnosti se může pohybovat na škále od úplné adaptace a splynutí s majoritní společností až po jeho vyčlenění ze společnosti a marginalizaci. Adaptace je ovlivněna jednak samotnými imigranty, ale také imigrační politikou státu a přístupem většinové populace. (Šišková, 2001, s. 23). Tyto stupně míry začlenění do majoritní společnosti lze rozdělit na základě toho, zda migrant udržuje vztahy s ostatními etnickými skupinami a zda si zároveň zachovává svoji kulturní identitu. (Šišková, 2001, s. 24). Možné kombinace jsou znázorněny v následující tabulce.

Tabulka č.2: Typy soužití migrantů a majoritní společnosti

	Imigrant udržuje vztahy s ostatními etnickými skupinami	Imigrant si zachovává svoji kulturní identitu
Integrace	ANO	ANO
Asimilace	ANO	NE
Separace	NE	ANO
Marginalizace	NE	NE

Zdroj: Šišková, 2001, s. 24

¹² viz. Příloha č. 4: Seznam expertů, s kterými jsem provedla expertní šetření v rámci praxe na Ministerstvu vnitra ČR

Adaptace mimo jiné závisí také na délce pobytu v nové zemi a je pravděpodobné, že čím déle imigrant v zemi pobývá, tím lépe bude probíhat i jeho adaptace v novém prostředí.

Ačkoli se osoba před zavedením programu regularizace nachází v nelegálním postavení, má již v místě pobytu vytvořené určité zázemí a to by mělo pomoci v rámci jejího začlenění do majoritní společnosti po získání legálního statusu.

Druhým konceptem, z kterého vycházím v rámci regularizací je Listina základních práv a svobod, která zaručuje **základní práva a svobody** „*všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“ (Listina základních..). I migrant, který je v nelegálním postavení vůči státu, by měl mít právo na uplatňování základních lidských práv a především být chráněn před porušováním jeho práv ze strany jiných osob, ke kterému dochází např. při vykořisťování.

Myšlenka integrace jedince do společnosti spolu s pojetím lidských práv bez ohledu na legální status patří mezi jedny z mnoha důvodů, proč ve světě regularizace probíhají.

3 PROBLEMATIKA NELEGÁLNÍCH MIGRACÍ

3.1 VYMEZENÍ NELEGÁLNÍ MIGRACE

Ve většině členských států Evropské unie není nelegální migrace definována zákonem. Definici má např. Irsko a Nizozemí, podle ní je nelegálním migrantem ten, kdo nevlastní potřebné dokumenty a povolení k pobytu. (Davis, 2007, s. 11). Pokud bychom měli nelegální migraci definovat, lze říci, že je vymezena formálně rozsahem suverenity každého státu, jenž tak definuje příležitosti k nelegální imigraci. Nelegální migrace je pak protikladem k migraci legální, která probíhá v rámci zákonů a pravidel aktuální migrační politiky. Nelegálnost je definována těmito pravidly a zákony, restrikcemi v oblasti vstupu a opouštění státu a omezeními na trhu práce, mimo které probíhá. Tomuto odpovídá definice Mezinárodní organizace práce¹³, která v roce 1975 definovala nelegální pohyby jako ty, ve kterých se migranti „během své cesty, po příjezdu nebo během pobytu či zaměstnání nacházejí v podmínkách porušujících relevantní mezinárodní smlouvy, zákony nebo pravidla jednotlivých států.“ (Tapinos, 1999, s. 229)

Ti, kteří nesplňují požadovaná kritéria pro legální vstup či pobyt na území, volí nelegální cestu, jelikož je to pro ně jediný způsob, jak se do cílové země dostat či v ní pobývat. Ilegální migrace se také dá dělit podle doby jejího trvání, která se v jednotlivých případech liší. Z pohledu migranta lze hovořit o dočasnosti nelegálního postavení v případě, že je např. očekávána regularizace, či o trvalém stavu, pokud žádná taková změna očekávána není. Stejně rozlišení lze pojmout i z pohledu země, ve které se nelegální migrant nachází, podle toho pokud se jedná o zemi prvního nelegálního vstupu či o cílovou zemi, s úmyslem usazení se v ní. (Tapinos, 1999, s. 230).

3.2 FORMY NELEGÁLNÍ MIGRACE

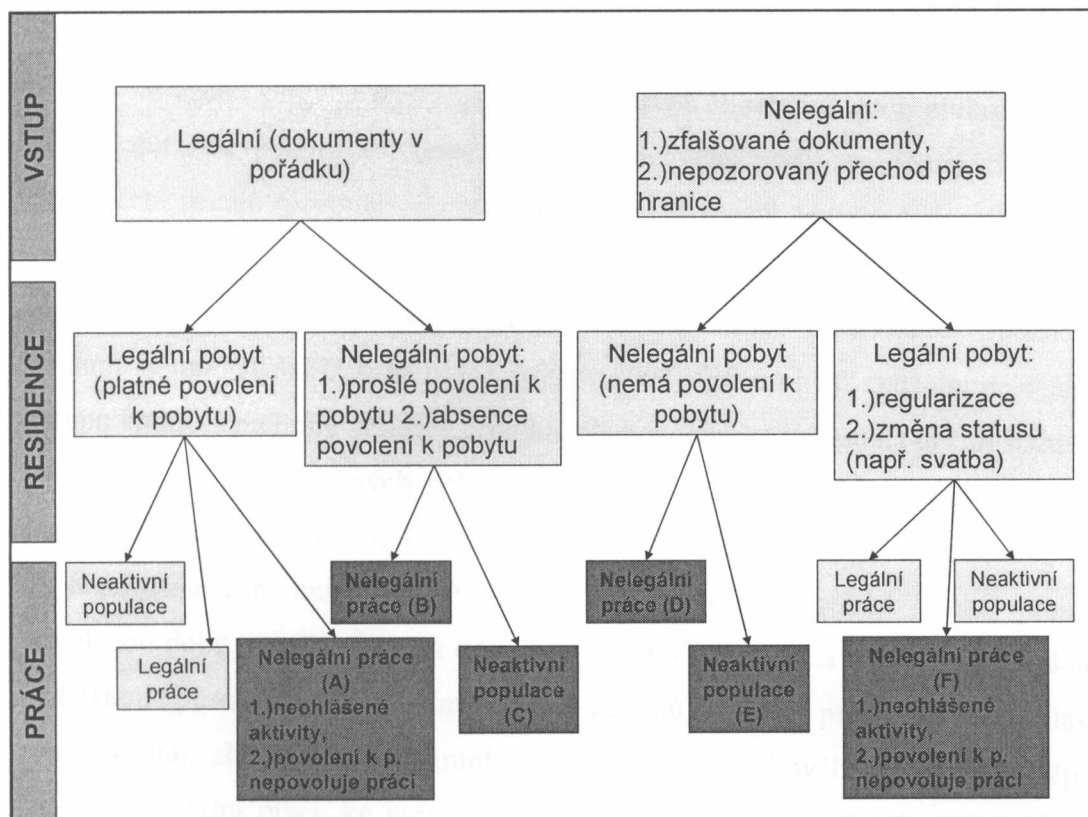
V zásadě můžeme rozlišit tři základní kategorie, ve kterých nelegální migrace spočívá a ve kterých se migrant ocitá. Je to nelegální překročení hranic, nelegální pobyt na území a nelegální pracovní činnost na území. Tyto tři nejsou od sebe

¹³ ILO – International Labour Organization

striktně odděleny, ba naopak, probíhají často současně a navzájem se různě kombinují.

Na následujícím schématu je znázorněno 6 situací nelegální povahy, ve kterých se migrant může nacházet a to, jak k těmto situacím může docházet. Schéma je rozděleno na tři oblasti, z nichž každá může nabývat podoby jak legální, tak nelegální. Jedná se o již zmiňovanou oblast vstupu na území, povahu pobytu na území a oblast pracovní činnosti. Tmavě jsou pak znázorněny právě ty situace, které ve výsledku mají nelegální povahu.

Schéma č. 2: Formy nelegální migrace



Zdroj: Tapinos, 1999, s. 232

Výše znázorněné formy nelegální migrace jsou tedy následující:

- A. Migranti, kteří vstoupili na území státu legálně s platným povolením k pobytu, ale kteří nelegálně pracují. Jejich práce je nenahlášená, nebo jejich povolení k pobytu neumožňuje legálně pracovat.
- B. Migranti, kteří vstoupili na území státu legálně, ale kteří žijí na území státu nelegálně (jejich pracovní povolení vypršelo nebo už nemají povolení

k pobytu) a vykonávají nelegální pracovní činnost (předpokladem je, že migrant bez povolení k pobytu nemůže pracovat legálně).

- C. Stejná kategorie jako B. ale jedná se o pracovně neaktivní migranty
- D. Migranti, kteří vstoupili na území státu nelegálně, nemají povolení k pobytu a vykonávají nelegální pracovní činnost.
- E. Stejná kategorie jako D., ale jedná se opět o pracovně neaktivní migranty.
- F. Migranti, kteří vstoupili na území státu nelegálně, ale mají povolení k pobytu (získané regularizací či změnou statusu následující např. po svatbě) a vykonávají nelegální pracovní činnost. (Tapinos, 1999, s. 231)

K nejčastějším formám nelegální migrace tedy patří nelegální vstup na území a dále porušování imigračních zákonů v daném státě. První ze způsobů nelegálního vstupu na území probíhá tehdy, pokud jednotlivec či skupina osob překročí hranice státu tajně, nezpozorován hraniční kontrolou. Nejčastěji se jedná o pozemní překročení hranic či využívající trasy po moři. Překročit hranice nelegálně je však možné i pokud osoba cestuje letadlem. Podíl osob, které překračují hranice prostřednictvím letecké dopravy za pomoci organizací pašeráků či obchodníků s lidmi, stoupá (*ICMPD konference, březen 2007*). Při druhém způsobu nelegálního vstupu kontrola na hranicích sice probíhá, ale povolení ke vstupu na území státu bylo vydáno na základě falešných dokumentů. Zfalšovaný může být samotný doklad o identifikaci či doprovodné dokumenty potřebné k udělení povolení ke vstupu.

K porušováním imigračních zákonů dochází tehdy, pokud osoba překročí povolenou dobu pobytu. Často k takovému překročení dochází plánovaně a vědomě. K dalšímu způsobu porušování imigračních zákonů dochází i přesto, že osoba vlastní platné vízum, ale porušuje podmínky nutné k udělení takového víza. Nejčastěji se jedná o nelegální práci, ke které vízum neopravňuje. Tento případ může být častý například u studentů mající studijní, nikoli pracovní víza. (Papademetriou, 2005). Třetí možností je spojení obou výše zmíněných. Tedy překročení povolené doby k pobytu a pracovní činnost, ke které není migrant bez povolení k pobytu oprávněn.

Tabulka č. 3: Nejčastější formy nelegální migrace

Formy nelegální migrace	Způsob, kterým se osoba dostává do nelegálního statusu	
Nelegální vstup na území	Nepozorovaný vstup na území	Vstup povolen za použití falešných dokumentů
Porušování zákonů na území státu	Překročení platnosti víza / doby povolené k pobytu	Porušení podmínek pobytu

Zdroj: autorka

Nyní se vrátím ke zmíněným přechodům hranic prostřednictvím letišť. Zvyšující se podíl cest uskutečňovaných pomocí letecké dopravy je v současné době charakteristickým rysem vývoje nelegální migrace. Při takovém vstupu je využíváno systému azylových procedur. Nezastupitelnou roli zde hrají organizace pašeráků osob, které cesty plánují a jednotlivé migranty informují a instruují. Při těchto cestách jsou využívány tranzitní zóny letišť, ve kterých neprobíhá důkladná kontrola dokumentů. Migrant má na počátku cesty zakoupenou letenku do dvou destinací s přestupní stanicí. Jedna letenka je do místa, kam je mu vstup legálně povolen a tou se prokazuje při vstupu na palubu prvního letadla. Druhá je do místa, kam by legálně vstoupit nemohl, a kam směřuje jeho skutečný cíl cesty. V tranzitním prostoru přestupního letiště pak nasedne do letadla, které letí do této skutečně zamýšlené destinace. Po příletu do cílové země poté zažádá o azyl. (*IMCPD konference, březen 2007*).

3.3 PROBLEMATIKA ODHADŮ POČTU NELEGÁLNÍCH MIGRANTŮ

Na počátku 21. století se odhadovalo, že počet osob žijících mimo zemi, ve které se narodili dosahuje až 150 miliónů. Na území západní Evropy se jich na konci devadesátých let 20. století nacházelo přes 20 miliónů. O několik let později již odhady celkového počtu migrantů ve světě hovoří o 190 až 200 miliónech migrantů, přičemž v kontinentální Evropě se jich nachází více než 20 % z celkového počtu. (Šišková, 2001; Papademetriou, 2005).

Co se týče objemu nelegální migrace, celosvětový počet nelegálních migrantů se odhaduje na 30 – 40 miliónů (15 - 20 % celkového počtu migrantů ve světě).

(Papademetriou, 2005). Počet nelegálně vstupujících cizinců na území západní Evropy byl v rozmezí let 1991 - 1993 odhadován v intervalu mezi 210,000 až 370,000 ročně. Odhad celkového počtu nelegálně žijících cizinců v západní Evropě se tehdy pohyboval mezi 3,5 – 5,5 milióny osob. Odhady závisí mimo jiné na charakteristikách jednotlivých regionů, pro které jsou odhadovány. Regiony s periferní polohou, s rozvinutým systémem registrace sociálně-ekonomických ukazatelů a regiony s nepříznivými podmínkami podnebí, mají odhady nelegálně žijících migrantů na území minimální (např. odhad pro Norsko na přelomu století tvořil pouze 5000 osob). Naopak u jihoevropských států, které mají výhodnou geografickou polohu (zejména pro migranty ze severní Afriky) a podoba tamějších zákonů umožňuje liberálnější přístup k nelegálním migrantům, se odhady pohybují na mnohem vyšší úrovni. (Drbohlav, 2001). O zvyšující se důležitosti problematiky nelegálních migrací svědčí i fakt, že během posledních 15ti let se stala nejrychleji rostoucí formou migrace a současné odhady o počtu nelegálních migrantů na území Evropy hovoří až o 7 – 8 miliónech. (Papademetriou, 2005).

Odhady počtů nelegálních migrantů na území daného státu jsou velmi problematické. Jednak se liší dle používaných metod odhadů, ale zejména se jedná o fenomén, který není snadno pozorovatelný a jeho samotná povaha ilegality přesné měření víceméně vylučuje. Metody měření mohou být pouze nepřímé. Např. při odhadech na základě počtu zadržených na hranicích, by měly být brány v úvahu i počty úspěšných pokusů, o kterých se však neví. Na jednoho nelegálního migranta zadrženého při pokusu o přechod východní hranice EU, se odhadují 3 až 4 úspěšné pokusy. (Drbohlav, 2001). Při odhadech založených na počtu regularizovaných migrantů je nutné mít na mysli i počet těch, kteří nesplnili kritéria pro regularizaci, či se do ní vůbec nepřihlásili, který však také není znám. (Tapinos, 1999, s. 231).

Státy se liší dle toho, jaké statistiky a data k odhadům využívají a co do nich zahrnují. Přesná čísla o počtu nelegálních migrantů nejsou známa, a tak jsou odhady důležitým zdrojem informací o těchto migračních proudech dané země.

3.3.1 Používané metody odhadů

Nyní se zmíním o několika hlavních metodách, které jsou využívány k odhadům počtu nelegálních migrantů, tak jak je identifikoval Jandl (2004).

Jednou z metod je technika residuálních odhadů (*residual estimation technique*), která je založena na rozdílu počtu legálně pobývajících cizinců získaných sčítáním obyvatel a jiných dostupných dat týkajících se cizinců pobývajících na území. Je využívána hlavně ve Spojených státech, kde odhadují počet nelegálních migrantů na základě systému rozlišování osob při vstupu na území na imigranty a na osoby, které nepřijely za účelem usazení se (ti mají omezenou dobu pobytu). Statistický systém pak odhaduje počty osob, kteří nemají registrován odjezd z území a ani nezměnili svůj status. Předpokládá se tedy, že jsou stále na území Spojených států, ačkoli jim již vypršela platnost víz. (Tapinos, 1999, s. 230). Z evropských zemí tuto metodu využívá Španělsko. V roce 2001 byl při sčítání lidu zjištěn počet 1,572,017 (3,8 % z celkového počtu obyvatel) cizinců na území, ale pouze 1,109,060 (2,7 % z celkového počtu obyvatel) mělo povolení k pobytu, což činilo rozdíl téměř půl miliónu nelegálně pobývajících. (Jandl, 2004, s. 3). Španělsko je poměrně specifický příklad, jelikož legální i nelegální migranti mají motivaci se registrovat v městském registru obyvatel na radnicích¹⁴. Z této registrace plynou totiž výhody jako přístup k bezplatné zdravotní péči a získaná data nejsou nijak využívána v rámci boje proti nelegální migraci a snižování počtu nelegálních migrantů nacházejících se na území.

Další metodou je metoda násobných odhadů (*multiplier estimates method*), která je založena na využití měřitelné proměnné. Ta slouží k odhadu neměřitelné proměnné, tedy počtu nelegálních migrantů. Využívají se např. přímé výpočty založené na metodách využívaných v demografii (srovnávání věkových struktur) či nepřímé výpočty (založeny např. na objemu využívání elektrické energie apod.).

Metoda dotazování (*survey method*) je založena na šetřeních mezi zaměstnavateli a jejich odhadech počtu nelegálně zaměstnaných migrantů, z nichž se poté sestavuje odhad pro celou zemi. Další metoda (*capture-recapture method*) spoléhá na statistiky počtu zadržených migrantů policií na území státu a do velké míry závisí na kvalitě těchto statistik. Navíc tato data mohou být zkreslena, protože tatáž osoba se může pokoušet o vstup několikrát. Odhady v takovém případě mohou být nadhodnoceny.

K odhadům jsou také využívána data získaná při programech regularizace. Tato metoda je však sporná, jelikož počet účastníků v těchto programech do jisté míry závisí na jejich publicitě a podobě regularizací, které se dle jednotlivých zemí liší. Ne

¹⁴ tzv. *enpadronamiento*

všichni nelegální migranti pobývající na území využívají možnosti účasti v procesu regularizace. (Jandl, 2004, s. 3 - 11).

3.4 VLIV MIGRACE NA ZÚČASTNĚNÉ ZEMĚ A NA SAMOTNÉ MIGRANTY

3.4.1 Demografická, ekonomická, sociální a kulturní dimenze migrace

Migrace ve svém důsledku ovlivňuje jak samotného migranta, tak zemi, ze které odjíždí a především zemi cílovou. Tento vliv probíhá na několika úrovních. Je to demografická, ekonomická, sociální a kulturní dimenze. Kromě dimenze ekonomické není příliš velký rozdíl v tom, zda se jedná o migraci legální či nelegální.

Pokud migrace probíhá v masovém měřítku, ovlivňuje složení obyvatel obou zúčastněných zemí. Pro zemi původu, zpravidla rozvojové země, může taková migrace znamenat ulehčení populačním tlakům, ale také stárnutí populace, kdy většina odcházejících jsou mladší lidé v produktivním věku. Pro cílové země, zejména země západní Evropy, které se potýkají se stárnutím svého obyvatelstva, příliv migrantů znamená naopak omlazování populace.

Z ekonomického hlediska může odchod velkého počtu obyvatel pro zemi původu v celkovém měřítku znamenat redukci chudoby a nezaměstnanosti. Lidé s pracovním potenciálem, kteří na domácím trhu práci sehnat nemohou, odcházejí jinam. Významný je také podíl zasílaných financí, kterými podporují migranti své rodiny, tzv. *remittances*¹⁵. Pro zemi původu je přínosné, pokud se migrant po nějakém čase vrátí a využívá nabytých vědomostí a zkušeností. Návrat migrantů však není jistý a tak se země původu potýkají spíše s „odlivem mozků“ a kvalifikovaných sil. Pohled na pracovní migraci (legální či nelegální) v cílové zemi, záleží na tom, do jaké míry migranti doplňují či nahrazují domácí pracovníky. V případě, že na pracovním trhu cílové země vzniká nedostatek pracovníků, migrace je považována za potřebnou. Na

¹⁵ Podle údajů Světové banky objem takto zasílaných financí vzrostl z US \$58mld. v roce 1995 na US \$ 167 mld. v roce 2005. (World bank, 2006). O vzrůstajícím významu *remittances* posílaných migranty do rozvojových zemí více např. na: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/12/08/000016406_20061208163312/Rendered/INDEX/wps4087.txt

rozdíl od situace, kdy na trhu práce nedostatek pracovníků není a migrace pak způsobuje soutěživost mezi domácím obyvatelstvem a migranty. (Tapinos, 1999, s. 235).

Z pohledu sociálního a kulturního hlediska jsou země původu ovlivňovány kulturní výměnou a technologickým pokrokem v zemích cílových. Vliv na sociální prostředí mohou mít také interpretace vlastní kultury z vnějšího pohledu. Země původu jsou po návratu svých občanů konfrontovány s dominantními kulturními prvky ve světě a stávají se tak součástí procesu globalizace. Země cílové se naopak mění v prostředí kulturní diverzity, která v otevřených společnostech může vyvolat kulturní dialog a obohacení a naopak ve společnostech nedostatečně připravených vyvolává pocit ohrožení vlastní kultury a identity. (Blanco, 2000, s. 19 – 26).

3.4.2 Negativní jevy, které souvisí s nelegální migrací

Nelegální migrace se netýká pouze samotné osoby migranta. Ten je pouze jedním z účastníků mnoha procesů, které umožňují nelegální migraci uskutečnit. Dále je to osoba nebo organizace, která zajistí přechod přes hranice či nelegální práci, dále jsou to zaměstnavatelé platící nelegálním migrantům za práci a v mnohých případech také zprostředkovatelé těchto zaměstnání. Migrant se tedy ocitá v široké síti vzájemně propojených vztahů. V některých případech migrace navíc nemusí jednoznačně plynout z iniciativy samotného migranta.¹⁶

S nelegální migrací je spojeno mnoho dalších negativních jevů. Plyne z ní zisk organizátorům převodů a pašování osob. Ceny za pašování a převody jsou tím vyšší, čím přísnější je ochrana hranic a kontrola vstupů na území. Převážování lidí jsou často po dobu cesty vystavováni nelidským podmínkám. Nezřídka dochází při takových cestách ke ztrátám na životech migrujících osob. Nejčastěji tomu tak bývá při cestování po moři. Do kriminality spojené s nelegální migrací dále patří obchod s lidmi, vykořisťování, obchod s drogami a v dnešní době také stále nebezpečnější hrozba terorismu. Ochrana proti terorismu je v dnešní době jednou z hlavních priorit evropských zemí. Ačkoli mohou být neefektivní kontroly na hranicích pro teroristy příležitostí, jak vstoupit do země, dle Papademetrioua (2005) představa, že teroristi se vyskytují především mezi nelegálními migranty, je chybná. Teroristické útoky na

¹⁶ Jako příklad lze uvést případy mladistvých migrantů z Maroka, kteří cestují do Evropy pod nátlakem jejich rodičů, kteří chtějí využít jejich nezletilosti, jež je chrání před vyhoštěním. (Tapinos in OECD, 1999, s. 230).

půdě USA, v Madridu či Londýně, které od roku 2001 proběhly, potvrzují, že vstup teroristy na území probíhá převážně legální cestou a je tedy především otázkou zdokonalování kontrol dokumentů. (Papademetriou, 2005).

3.4.3 Dopady nelegální migrace v cílových zemích

Zřejmě nejdůležitější oblastí vlivu nelegální migrace na zúčastněné aktéry je nelegální zaměstnávání migrantů. Nyní tedy zmíním dopady této činnosti na samotného migranta, na zaměstnavatele a na společnost, potažmo stát.

3.4.3.1 Vliv nelegálního zaměstnávání na situaci migranta

I přes možné výhody plynoucí z nelegálního zaměstnání, je podle Tapinose (1999) ilegalita pro migranta zřídka kdy dobrovolnou volbou. Regularizační kampaně, které ve světě proběhly, dokazují, že většina nelegálních migrantů má zájem získat legální status. (Tapinos, 1999, s. 236).

Výhody plynoucí z nelegálního zaměstnávání nacházíme spíše na straně zaměstnavatelů. Nelegální status staví migranta do postavení, kdy je ochoten akceptovat pro něj ne zcela výhodné pracovní podmínky. V nelegálním postavení nepodléhá migrant žádné pracovní ochraně a může tak být lehce vystaven vydírání či vykořisťování. Z obecného hlediska je sociální situace migrantů v nelegálním postavení poznamenána strachem z odhalení, což ještě více zvyšuje riziko jejich vykořisťování. Ekonomická situace nelegálních migrantů závisí především na ekonomické struktuře cílového státu, na míře tolerance nelegálního zaměstnávání a na existenci „mezer“ na trhu práce, tj. takových pracovních míst, která nejsou zaplněna domácí pracovní silou. Jedná se převážně o tzv. „3-D jobs“ a „3-B jobs“¹⁷. (Davies, 2007, s. 27). Nelegální migranti jsou ochotni přijmout nižší mzdy, než domácí obyvatelstvo mimo jiné proto, že jejich referenční oblastí není životní standard v zemi cílové, nýbrž v zemi původu. (Tapinos, 1999, s. 240). Nelegální status migranta také vystavuje diskriminačním praktikám ze strany zaměstnavatelů, které nemohou uplatňovat vůči legálním migrantům. Ve znevýhodněném postavení ve srovnání s migranty legálními jsou i co se týče např. integračních politik státu, jelikož ty jsou zpravidla zaměřeny pouze na migranta v legálním postavení.

¹⁷ 3 – D jobs: dirty, difficult, dangerous (špinavé, obtížné, nebezpečné); 3 – B jobs: boring, below standard and badly paid (nudné, s nízkým standardem a špatně placené)

3.4.3.2 Vliv nelegálního zaměstnávání na zaměstnavatele

Pokud zaměstnavatel opomine hrozbu sankcí, má pro něj nelegální zaměstnávání výhody ve třech hlavních oblastech. Za prvé jsou to snížené náklady v podobě platby nižších mezd. Nelegální migranti jsou často v situaci, kdy přijmou první možné zaměstnání, aby mohli rychle splatit náklady jejich cesty a jak již bylo řečeno, akceptují i velmi striktní pracovní podmínky. Druhou oblastí výhod jsou ušetřené náklady na sociálním a zdravotním pojištění, které by zaměstnavatel musel odvádět v případě legálně zaměstnaného pracovníka. Třetí výhodou je potom zvýšená flexibilita výrobního procesu. Nelegální pracovník nemá žádnou právní ochranu a tak je pro zaměstnavatele mnohem jednodušší reagovat na potřeby trhu práce a pracovníky propouštět.

Zároveň na trhu práce vznikají nerovné soutěžní podmínky pro ty zaměstnavatele, kteří se při najímání pracovníků řídí platnými zákony. Ti jsou pak v porovnání se zaměstnavateli, kteří najímají levnou pracovní sílu z řad nelegálních migrantů, výrazně znevýhodněni.

3.4.3.3 Vliv nelegálního zaměstnávání na stát

Pro obě strany, zaměstnavatele i migranta, hraje důležitou roli v rozhodování struktura trhu práce a struktura neformální ekonomiky¹⁸. Pro migranty v nelegálním postavení je neformální ekonomika jedinou možností jak vstoupit na trh práce. Nelegální zaměstnávání migrantů se odvíjí ze dvou oblastí. Za prvé, z celkového vývoje nelegální migrace, která závisí na dynamice mezinárodní migrace. Za druhé, z rozsahu neformální ekonomiky v daném státě, která souvisí se změnami na trhu práce. Neformální ekonomika však není složena pouze z migrantů. Nelegálně zaměstnaní migranti nejsou příčinou vzniku neformální ekonomiky, ale jsou jen jednou z jejích součástí¹⁹. (Tapinos, 1999, s. 237). Pro Evropu neexistuje příliš dat, ze kterých by se dal analyzovat dopad nelegální práce migrantů na mzdy a zaměstnanost domácích obyvatel. Dostupná data se týkají USA, a vyplývá z nich, že

¹⁸ Neformální ekonomiku lze definovat jako produkci zboží a služeb, která je skrytá před veřejnými autoritami z následujících důvodů: 1.) vyhnutí se placení daní, 2.) vyhnutí se placení sociálních příspěvků, 3.) nedodržení základních standardů trhu práce jako např. vyplácení minimální mzdy, dodržování maximálních hodin práce, bezpečnostní opatření atd., 4.) vyhnutí se vyřizování běžných administrativních postupů. (Schneider in Moreno Fuentes, 2005, s. 1).

¹⁹ Mezi další pracovníky v neformální ekonomice dále patří např. studenti, ženy hledající druhé zaměstnání či domácí pracovníci. (Tapinos in OECD, 1999, s. 237)

nelegální migranti mají na mzdy domácích obyvatel menší dopad, než migranti legální. (Bean in Tapinos, 1999, s. 238).

Vztah státu k nelegální pracovní migraci je ambivalentní. Na jednu stranu má nelegální pracovní migrace, v porovnání s legální pracovní migrací, pozitivnější vliv na HDP²⁰. Na druhou stranu však stát ztrácí finanční prostředky kvůli nižším daňovým výnosům a neplacení pojistných příspěvků. Nicméně, nepřímé daně platí nelegální migranti stejně jako všichni ostatní. Využívání sociálních služeb není u této skupiny obyvatel tak frekventované a ke ztrátám tak dochází především při využívání služeb, u kterých nezáleží na statusu²¹. Nicméně efekt černého pasažera je evidentní pokud migrant čerpá z kapitálu, do kterého nic nepřispěl. Souvislost lze nalézt i mezi vyšší minimální mzdy a nelegálním zaměstnáváním migrantů. Čím vyšší je minimální mzda pro domácí obyvatelstvo, tím více se snižují náklady zaměstnavatelů při zaměstnávání nelegálních migrantů. (Tapinos, 1999, s. 239).

Cena, kterou stát za nelegální migraci platí pak spočívá také ve výdajích vynaložených na kontrolu migrace. Jedná se jednak o odhalování případů nelegální migrace, ale také cena za udržování migrace legální.

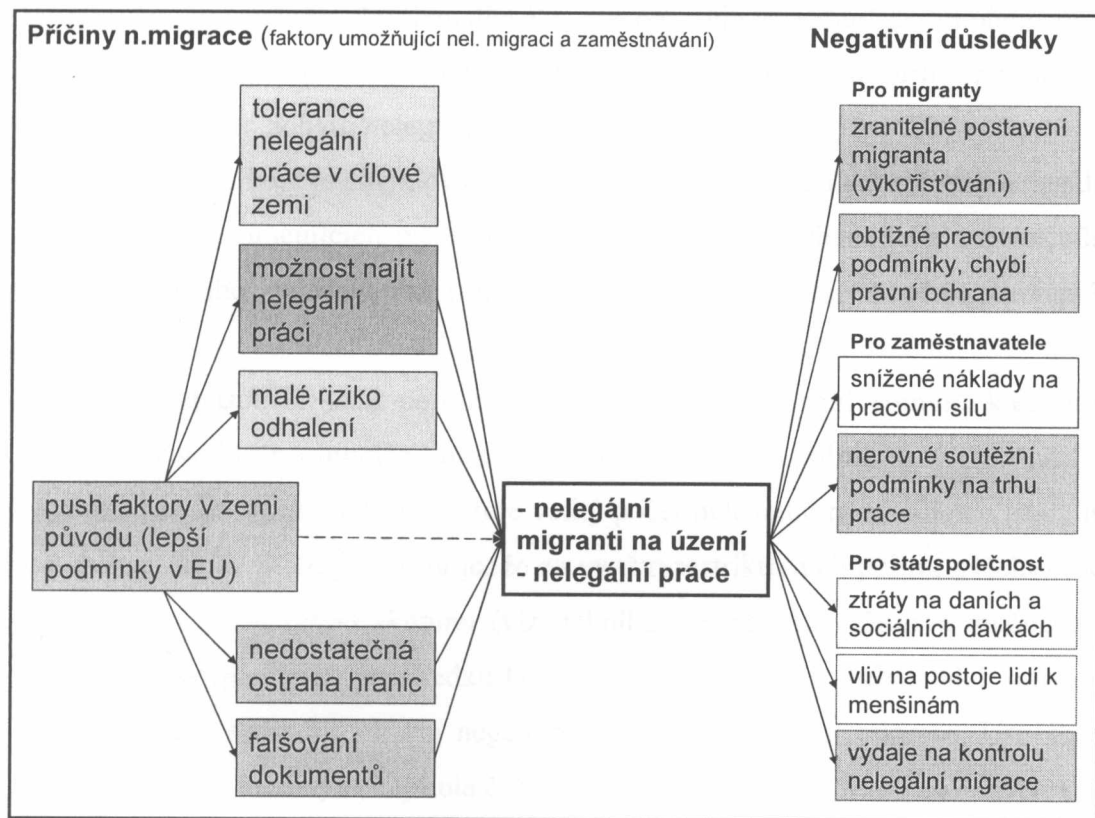
V neposlední řadě, vysoká míra nelegální migrace a nelegálního zaměstnávání migrantů má negativní vliv na postoje domácích obyvatel k menšinám.

Problematiku nelegálního zaměstnávání migrantů znázorňuje následující schéma. Na levé straně jsou znázorněny příčiny, které umožňují nelegální vstup do země a motivační faktory pro nalezení nelegálního zaměstnání. Na pravé straně jsou poté znázorněny důsledky, z této činnosti plynoucí.

²⁰ Zejména sníženými náklady na pracovní sílu.

²¹ Do takových služeb lze zahrnout např. vzdělávání dětí migrantů.

Schéma č. 3: Strom problémů zaměstnávání nelegálních migrantů



Zdroj: autorka

3.5 ZPŮSOBY BOJE PROTI NELEGÁLNÍ MIGRACI A NELEGÁLNÍMU ZAMĚSTNÁVÁNÍ

Jednou z forem boje proti nelegální migraci je její prevence prováděná pomocí opatření kontrolující vstupy na území. Tato kontrola probíhá v rámci systému udělování povolení k pobytu, pracovních povolení a vízové politiky a v rámci důkladné kontroly a ostrahy přímo na hranicích. Tyto dvě formy však nezabrání situaci, kdy je překročena povolená délka pobytu. Navíc má přísnost těchto opatření vliv na opakované nelegální vstupy. Čím přísnější jsou opatření na kontrolu vstupů a pobytu na území, tím delší je pobyt nelegálních migrantů. Čím těžší je vstoupit do země, tím menší důvod mají migranti ze země odjíždět²².

Kromě těchto vnějších kontrol jsou využívány také vnitřní kontroly na území státu zaměřené na odhalování osob, které překročily povolenou dobu k pobytu a vykonávají nelegální pracovní činnost. Jednou z forem proti nelegálnímu

²² Nelegální migrant tak snižuje riziko být odhalen při vstupu.

zaměstnávání je systém udělování pokut zaměstnavatelům zaměstnávající pracovníky nelegálně. Problematická je však jejich skutečná implementace. Úspěšnost boje proti nelegálnímu zaměstnávání má vliv na příliv migrantů a následně i na míru pobytu nelegálních osob.

Další formou boje je návratová politika a politika deportací odhalených nelegálně pobývajících či pracujících osob. Tato forma je však problematické z finančního, administrativního, technického i lidsko-právního hlediska a vyžaduje spolupráci třetích zemí.

Dalším způsobem jsou politiky zaměřené na zmírňování stimulů k emigraci v zemích původu a spolupráce s nimi v oblasti rozvojových politik.

Pokud se na území státu vyskytuje velký počet nelegálně pobývajících osob, má stát dvě možnosti přístupu. První je, že za využití restriktivních politik z těchto osob vytvoří marginalizovanou skupinu (viz. tabulka č.2, str. 18). Druhou možností je využití regularizace jako prostředku ke snížení velkého počtu nelegálních migrantů na území státu a tím ke snížení negativních dopadů nelegální migrace. Úspěšností těchto programů se zabývá kapitola č. 5.

4 PROCES VÝVOJE MIGRACE A SPOLEČNÉ EVROPSKÉ POLITIKY

4.1 EVROPA A MIGRACE

Země západní Evropy během ekonomického růstu, tedy od konce 50. let do poloviny 60. let a po skončení ropné krize až do poloviny 80. let absorbovaly miliony migrantů i s jejich rodinami. Lidé v minulosti vždy cestovali za lepšími podmínkami života, přičemž v 2. polovině 20. století se tento rytmus pohybů akceleroval. Po druhé světové válce severozápadní Evropa lákala mnoho migrantů. Zpravidla v dobách ekonomické prosperity byli vítanou pracovní silou a naopak v dobách snižování úrovně ekonomiky byly přijímána přísná opatření, jelikož byli považováni za viníky snižování životního standardu. (Contreras, 2003, s.10).

Smlouva Evropské unie z roku 1957 zahrnovala do svých cílů volný pohyb osob, ale nezabývala se překračováním hranic, přistěhovaleckou ani vízovou politikou. Pohyb osob byl spojen především s ekonomickým hlediskem a týkal se tedy pouze pracovních sil. V sedmdesátých letech vzrůstaly problémy spojené s převaděčstvím, nezákonnou migrací i terorismem. Západní vyspělé země se tak od poloviny 70. let snaží regulovat počty přistěhovalců.

Nyní je migrace v rámci Evropské unie nejvýznamnějším tématem tvořícím společný zájem. V 80. letech migrační pohyby směřují poprvé do zemí, které byly do té doby zeměmi spíše emigračními (zejména země jižní Evropy – Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko). Poté co se na přelomu 80. a 90. let otevřely do té doby uzavřené hranice východoevropských zemí spojené s migračními tlaky z třetích zemí, si Evropa klade otázky ohledně přistěhovalectví na úrovni Evropské unie. Společné problémy zemí umocnily potřebu společné politiky v této oblasti. (Barša, 2005, s. 8). Jelikož jsou všechny státy ovlivněny mezinárodní migrací souhlasily na vytvoření společné imigrační politiky. I přes přísnější opatření ale do Evropy stále přichází velký počet legálních i nelegálních migrantů, žadatelů o azyl a rostou sítě převaděčů a obchodníků s lidmi.

4.2 POTŘEBA TRHŮ PRÁCE

Evropa si je však vědoma, že migranty v některých sektorech a regionech potřebuje z ekonomických i demografických důvodů. Zejména jižní Evropa má vysokou absorpci migrantů v neformální ekonomice. Potřebu pracovníků v šedé ekonomice vysvětluje Edwards-Baldwin a Arango (1999) na modelu tří fází vývoje pracovních trhů specifických zejména pro jižní Evropu. V období mezi lety 1950 - 1970 existoval převis nabídky pracovních sil nad poptávkou. Spolu se slabými odbory tato situace znamenala nízké mzdy a možnost akumulace kapitálu státem. Ve druhé fázi, tedy období 70. a 80. let, nabídka pracovních sil poklesla a pracovníci přecházeli do sektorů s vysokou produktivitou, zároveň klesl podíl venkovského obyvatelstva, které se přesouvalo do měst. Mzdy se zvyšovaly, ale akumulace kapitálu byla nižší. Ve třetí fázi, od konce 80. let nastává období ekonomické recese spojené s růstem nezaměstnanosti. Domácí obyvatelstvo přitom dává přednost podpoře v nezaměstnanosti před nízkými mzdami, vzniká tak převis poptávky po pracovní síle v sektorech s nízkou produktivitou (především zemědělství, textilní průmysl, gastronomické obory..). Úroveň mezd se v tomto sektoru však zvyšovat nemůže, jelikož by ztratil konkurenceschopnost. Tím vzniká závislost na práci nelegálních migrantů, kteří jsou levnější pracovní silou, než-li domácí obyvatelstvo. (Baldwin-Edwards, Arango, 1999, s. 3).

4.3 PROCES SLAĎOVÁNÍ POLITIK

Odlišný historický vývoj a podmínky na trzích práce dělají harmonizaci politik velmi obtížnou. Rozdíly jsou dané geografickou polohou, politickým vývojem a vztahy s okolními zeměmi. Dalším faktorem ovlivňující migrační politiky, zejména v jižní Evropě, jsou potom populační tlaky na severu Afriky a potřeba pracovníků v neformální ekonomice. Existuje tedy na jedné straně tlak Evropské unie na zpřísnování migračních politik a na straně druhé zájmy států, které mají odlišné ekonomické a politické cíle.

V roce 1997 evropské státy podepsaly Amsterodamskou smlouvu a dohodly se, že imigrační politiky budou v kompetenci institucí Evropské unie. Otázky imigrace a azylu jsou nyní součástí prvního pilíře Amsterodamské smlouvy. V roce 1999 byly na zasedání v Tampere vytyčeny základní cíle pro společnou imigrační politiku. Tyto

cíle byly potvrzeny v roce 2004 přijetím tzv. Haagského programu. Ten má za cíl posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a zdůrazňuje důležitost debaty o významu ekonomické migrace pro EU, která by měla být základem pro „*plán politiky v oblasti legální migrace, včetně postupů přijímání, které umožní rychle reagovat na proměnlivé požadavky trhu práce na migrující pracovní síly.*“ (KOM (2005) 669). Spolu s cíly obsahující otázkou integrace²³ je nadále kladen důraz na řešení nelegálního přistěhovalectví příslušníků třetích zemí, které je centrální součástí společné migrační politiky EU od jejího vzniku. (KOM (2006) 402). Společně mohou státy lépe kontrolovat vnější hranice EU. V této souvislosti se od roku 2005 začíná uplatňovat nový, tzv. globální přístup v pohledu na mezinárodní migraci. Jedná se především o oblast bezpečnosti hranic, nelegální práce, navrácení migrantů a spolupráce se třetími zeměmi. K tomuto globálnímu přístupu byly popudem události v září roku 2005 u Středozemního moře. Tehdy skupina subsaharských běženců udělala nájezd na třímetrový plot oddělující Španělskou enklávu Ceutu od Maroka a při útoku a následné represivní akci zemřelo nejméně 5 osob, čímž vyvrcholila krize na této pozemní hranici. (El País, 2005). Globální přístup je založen na spolupráci s třetími zeměmi a řešení důvodů pro migraci v zemích původu. (KOM (2006) 735).

V současné době neexistují právní předpisy Evropské unie, které by obsahovaly ustanovení o regularizacích. Rozhodnutí o jejich zavádění je na úsudku jednotlivých členských států. Regularizace jsou následkem dlouhotrvajících potíží souvisejících s velkým počtem trvale pobývajících nelegálních migrantů na území. Důsledky mají však i pro okolní státy v rámci schengenského prostoru, v němž došlo ke zrušení kontrol na vnitřních hranicích Evropské unie a z tohoto důvodu vyvolávají rozporuplné reakce států na tuto politiku. K jejich společnému řešení zatím nedochází.

²³ např. Sdělení komise - KOM (2005) 389

5 REGULARIZACE JAKO NÁSTROJ V BOJI PROTI NELEGÁLNÍ MIGRACI

5.1 DEFINICE REGULARIZACE A JEJÍ DRUHY

V posledních 25 letech se regularizace²⁴ staly víceméně běžným nástrojem ke zvládnutí migračních tlaků a zejména jsou odpovědí na globální růst nelegální migrace. Smyslem regularizace je poskytnutí možnosti legalizace statusu těm migrantům, kteří se na území státu nacházejí bez potřebných legálních dokumentů.

Při regularizaci se migrantům odpouští právní následky jejich předchozího nelegálního pobytu na území. Lze ji definovat jako „plánované udílení povolení k pobytu ze strany státu pro cizince, kteří spadají do vymezené množiny a kteří na území státu pobývají nelegálně, za účelem dosažení společensky prospěšných cílů, přičemž jsou cizincům prominuty stanovené právní delikty.“ (Čížinský, 2005, s. 2).

Státy mají v případě velkého počtu nelegálních migrantů pobývajících na území v zásadě 4 možnosti postupu. Mohou se uchýlit k hromadným politikám návratů či deportacím nelegálních migrantů, mohou tuto skutečnost ignorovat, tolerovat či jejich situaci regularizovat. Návraty a deportace velkého množství osob je problematická z hlediska etických otázek (zejména jedná-li se o občany třetích zemí, kde probíhá porušování lidských práv či humanitární krize), praktické proveditelnosti (příliš vysoké náklady na provedení takového postupu) i legislativních překážek (mezinárodní smlouvy o ochraně lidských práv). Navíc by se státy při hromadných deportacích jen obtížně vyrovnávaly s náhlým odlivem pracovních sil. Ignorace či tolerance takového stavu problematiku nelegální migrace nijak neřeší a tak se regularizace jeví jako nejpříjemnější možnost, jak postupovat při zmírňování negativních efektů nelegální migrace. (Sunderhaus, 2007, s. 69). V praxi však státy nevyužívají pouze jednu z těchto možností, ale politiky týkající se nelegální migrace používají všechny nebo alespoň některá z těchto opatření.

Podle typu, účelu i časové dimenze se regularizace dělí na několik druhů:

- jednorázové x permanentní

²⁴ Používá se také pojmů legalizace, amnestie či normalizace

Jednorázová regularizace je vyhlášována v rámci daného časového období, zažádat o ni migranti mohou do předem známého časového okamžiku. Jednorázová regularizace umožňuje a garantuje získání legálního statusu jen omezenému počtu migrantů, kteří musí splňovat předem stanovené podmínky. Permanentní regularizace nejsou nijak vyhlášovány, probíhají průběžně a zaručují získání povolení k pobytu po splnění určitých podmínek, např. stanovená doba pobytu na území, a migrant o ni může zažádat kdykoli.

- faktického stavu x humanitární

Regularizace faktického stavu (či pobytu) je zpravidla založena na ekonomických kritériích a legalizuje migranta, který se na území vyskytuje od určitého data. Humanitární regularizace probíhají z důvodu ochrany migranta a možné hrozby při návratu do země jeho původu.

- individuální x kolektivní

Při individuální regularizaci má zodpovědný státní orgán jistou volnost v rozhodování u každého jednotlivého případu, zatímco u kolektivní regularizace jen kontroluje splnění potřebných požadavků.

- organizované x neorganizované (neformální)

U neformální regularizace se jedná o jednotlivě posuzované žádosti v rámci pověřených orgánů (zpravidla na úrovni správních úřadů nebo soudů), které ale předem postrádají pevně stanovená kritéria postupu. Větší počet žádostí může posléze vést k organizovaným početnějším regularizacím.

- vynucené vnějšími okolnostmi (jako závazek státu)

Regularizace, které jsou vynuceny vnějšími okolnostmi jsou například ty, které jsou výsledkem mezinárodních dohod (z oblasti lidských práv) či soudního nařízení. (Čížinský, 2005; srovnej Levinson, 2005).

Jednotlivé výše popsané kategorie od sebe nejsou ve skutečnosti takto striktně odděleny a často splývají. Tato kapitola se zaměřuje na jednorázové regularizace, tedy ty, které migrantů v nelegálním statusu nabízejí získání statusu legálního, jsou vyhlášovány vládou v daném časovém období a jsou zaměřeny na migranty, kteří již pobývají na území po stanovenou dobu a splňují další vypsane požadavky. Prokázání délky pobytu v minulosti na území státu má zabraňovat dalšímu přílivu migrantů za účelem účasti v programu regularizace. Mezi podmínky účasti patří např. zajištěné

zaměstnání či existence pracovní smlouvy, znalost jazyka, zaručení zaměstnavatele a potvrzení placení příspěvků na zdravotní a sociální pojištění, čistý trestní rejstřík či rodinné vazby s občany státu. (Levinson 2005a). Regularizace se také liší v tom, co je jejím výsledkem, někdy to je jen povolení k pobytu, jindy povolení k pobytu společně s pracovním povolením.²⁵

5.2 *REGULARIZAČNÍ PROGRAMY V EVROPĚ*

V rámci Evropy lze rozlišit dva modely v přístupu k regularizaci nelegálních migrantů. První je model jižní Evropy, kdy je v rámci regularizací legalizován pobyt velkému počtu osob. Regularizace mají tendenci být spíše jednorázové a intervaly mezi nimi jsou kratší. Udělení povolení k pobytu a práci je pouze dočasné. Druhý model lze nazvat americko-francouzským, v němž je k regularizacím přistupováno zřídka a probíhají spíše na průběžné (permanentní) bázi. (Levinson, 2005a). Země se liší dle uplatňovaného přístupu v pojetí hlavního kritéria, které umožňuje regularizovat status. Hlavní podmínkou účasti je požadavek přítomnosti na území státu k určitému datu či po určitou dobu a ekonomické postavení (mít zajištěné zaměstnání či schopnost zabezpečit své živobytí). Další uplatňovaná kritéria jsou pak humanitární povahy (např. zdravotní stav, rodinné záležitosti, stav v zemi původu).

Od doby první regularizace, která proběhla na území Evropské unie v roce 1973 ve Francii, bylo regularizováno téměř 4 milióny osob. Země, které k nim přistoupily, tak učinily v průměru více než jednou během jedné dekády. Frekvence regularizací a počty regularizovaných osob mají zvyšující tendenci. (Weil, 2004).

Kromě Španělska, jehož 6 jednorázových regularizačních kampaní, jimiž úspěšně prošlo přes milión žadatelů (3 % celkové populace), je předmětem následující analýzy, proběhly v minulosti regularizace v řadě dalších evropských zemí. Ve Francii bylo od roku 1981 legalizováno přes 200,000 osob (0,3 % celkové populace). Největší počet regularizovaných byl v zemích jižní Evropy. V Řecku bylo za posledních 10 let vydáno přes 800,000 povolení k pobytu či práci (8 % celkové populace), Itálie během let 1986 až 2002 v rámci programů regularizací udělila povolení téměř 1,5 miliónu osob (2,5 % celkové populace), regularizace také proběhly v Portugalsku kde bylo legalizováno přes 200,000 osob (2 % celkové

²⁵ viz. Příloha č. 1 – Tabulka č. 1: Počty regularizovaných v Evropě, typ uděleného povolení a podmínky účasti regularizace.

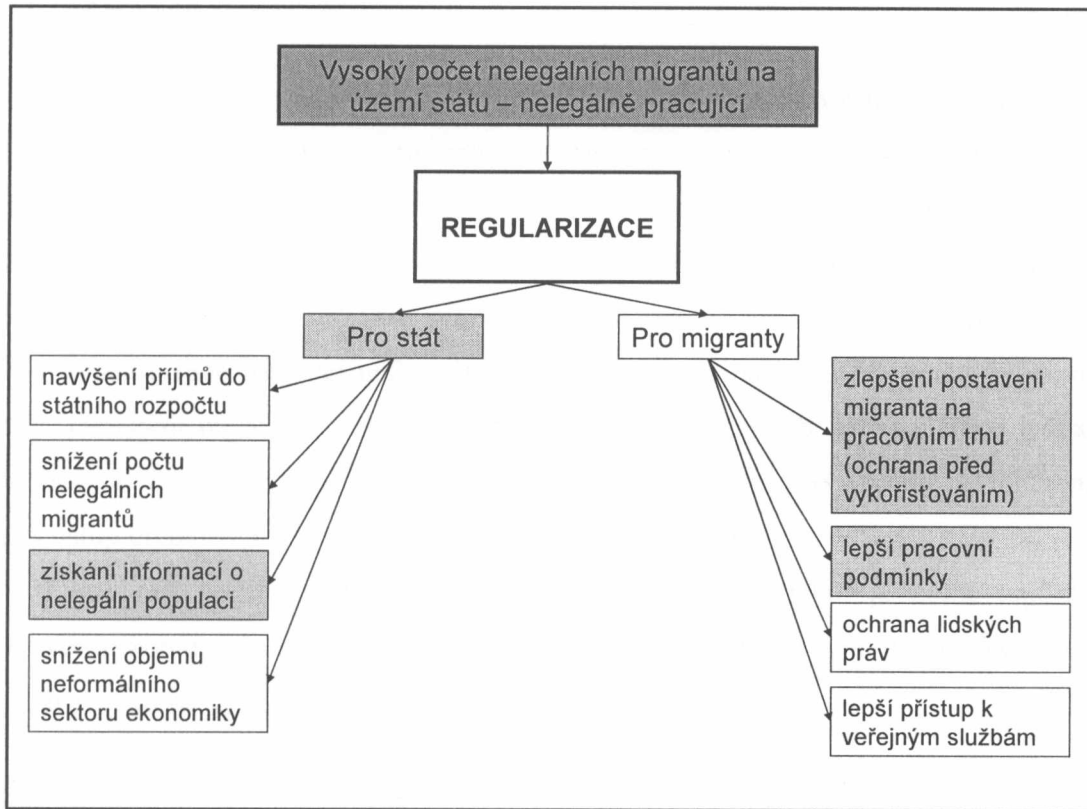
populace). K zemím, kde jsou počty legalizovaných značně nižší patří pak Německo, které během posledních deseti let regularizovalo pouze 7800 žadatelů, dále je to Velká Británie s 2300 regularizovanými, Lucembursko s necelými 2000 osob a nově také Polsko, které regularizovalo téměř tisíc osob. Regularizace proběhly v minulosti také v Belgii a Nizozemí. (Levinson, 2005a; Respekt, 2007).

5.3 PŘÍČINY A DŮSLEDKY REGULARIZACÍ

Důležité je vysvětlit, proč vlády obecně k jednorázovým regularizacím přistupují. Zejména je to kvůli problematice nelegálního zaměstnávání migrantů. Růst rozsahu neformální ekonomiky státu má negativní dopady v podobě skrytého sektoru mimo kontrolu státu. Stát ztrácí kontrolu a jeho funkce jako regulátora selhává a jeho kontrolní mechanismy ztrácí legitimitu. Migranti, kteří nelegálně pracují nijak nepřispívají do systémů sociální ochrany ani neplatí daně. Tím je narušena solidarita v rámci systému sociálního státu a je tak ohrožena jeho udržitelnost. Nelegální migrant je ve své situaci značně znevýhodněn, jelikož nepodléhá pravidlům ochrany pracovníka a jeho pracovní podmínky jsou oproti formálnímu sektoru horší. Pracovník je více zranitelný, nemá ani základní práva, často se stává obětí vykořisťování či obchodu s lidmi a dostává se tak na okraj společnosti. (Moreno Fuentes, 2005).

Následující schéma znázorňuje důsledky regularizačních kampaní pro stát na levé straně a pro samotné migranty na pravé straně. Kromě snížení objemu neformálního sektoru ekonomiky a jeho větší kontroly stát regularizací sníží počet nelegálních migrantů na svém území a získá informace o populaci do té doby skrývané, což je důležité i bezpečnostních hledisek. Informace se týkají podílu osob z různých zemí původu a zaměstnání, která vykonávají. Tyto získané informace slouží i pro určování cílů budoucích migračních politik. Zároveň je nastolena větší solidarita v systému placení daní a systému sociální ochrany. Pro stát je tak rozhodně výhodnější nelegálního migranta regularizovat, nežli tolerovat. Pro migranta má regularizace také zásadní význam. Měla by mu umožnit zlepšení pracovních podmínek a zajistit právo na pracovní i právní ochranu a poskytnout nové možnosti v rámci trhu práce, čímž selepší i jeho sociální situace, jelikož má přístup k veřejným službám.

Schéma č. 4: Důsledky regularizačních kampaní pro stát a migranty



Zdroj: autorka

Kritéria nastavená pro účast v regularizaci, mohou být podnětem pro falšování dokumentů a s tím spojenou trestnou činností. Týká se to především požadavků, které nemohou být ověřeny přímo veřejnými institucemi, např. doby pobytu na území. Falšování se může týkat i podepsaných pracovních smluv.²⁶ Tomuto jevu zřejmě nikdy nelze zcela zabránit. Nicméně výběru kritérií a podoby regularizačního programu by měla předcházet podrobná příprava procesu, zahrnující v sobě i zvážení možného zneužití nastavených kritérií.

²⁶ Např. v Itálii bylo během jedné regularizace zjištěno, že 20 % žádostí obsahovalo nepravdivé informace ohledně zajištěného zaměstnání. (Weil, 2004, s. 6).

5.4 ANALÝZA PROCESU REGULARIZACÍ NA PŘÍKLADU ŠPANĚLSKA

Zemí, na které budu analyzovat programy jednorázových regularizací je Španělsko. Podobně jako ostatní země ve středozemním regionu bylo Španělsko až do 70. let zemí emigrační. Od 70. let se stává zemí imigrační. Mezi důvody této změny patří postupné uzavírání hranic ostatních států, přijetí Španělska do Evropské unie, historické a ekonomické propojení se severní Afrikou a Jižní Amerikou a v neposlední řadě rostoucí neformální ekonomika spoléhající na imigrační pracovní sílu. Umístění na okraji evropského kontinentu způsobuje, že je Španělsko jednak bránou do Evropské unie, kdy se stává tranzitním místem pro občany třetích zemí pro vstup do dalších států Evropské unie, ale také zemí cílovou.

Dříve než se začnu zabývat regularizacemi ve Španělsku, je nutné nejdříve vysvětlit kontext imigrační politiky v této zemi a přiblížit její historický vývoj v návaznosti na vývoj migrace.

5.4.1 Migrace a Španělsko

5.4.1.1 Počty migrantů

Španělsko patří do zemí jižní Evropy, kde velké vlny imigrace začaly až v polovině 80. let a má tedy s imigrací poměrně krátkou zkušenost ve srovnání například s jinými zeměmi Evropské unie.

Podle oficiálních statistik se podíl cizinců od roku 1998 do roku 2004 zčtyřnásobil z 1,6 % na 6,2 % celkového počtu obyvatel. Nejpočetnější skupinou migrantů jsou občané z Latinské Ameriky, Evropy a Afriky. Dle národností jsou nejvíce zastoupeni Ekvádorci a Maročané. (INE 2004). Podobně se zvyšuje i počet nelegálně usazených migrantů, ačkoli se jedná jen o odhady a přesná čísla nejsou známá. S nelegální migrací jsou pak nejvíce spojováni občané ze zemí v severní Africe.

Následující tabulka znázorňuje vybrané roky a počet legálně usazených migrantů spolu s odhady o počtech nelegálních migrantů a poté podíly legálně usazených na celkové populaci.

Tabulka č. 4: Počet legálně a nelegálně usazených migrantů ve Španělsku, 1986 - 2001

Rok	Počet legálně usazených migrantů	Počet nelegálních migrantů	Celková populace (v miliónech)	Podíl cizinců (legálních) na celkové populaci (%)
1986	293,200	-	38,5	0,76
1991	360,700	200,000	39	0,92
1995	499,773	150,000	39,9	1,25
2001	1,109,060	200,000	40	2,7

Zdroj: Levinson (2005c)

5.4.1.2 Charakteristika španělské ekonomiky

Jedním z rysů španělské ekonomiky je potřeba levné pracovní síly v podobě nelegálních migrantů. V roce 2003 podíl neformální ekonomiky na hrubém domácím produktu tvořil 22 % (Moreno Fuentes, 2005, s. 5). Velká míra nezaměstnanosti²⁷ tak v této zemi zároveň koexistuje s vysokou mírou imigrace. V případě uplatňování restriktivní politiky a uzavírání hranic, by klesala nabídka nekvalifikovaných pracovníků, čímž by se vytvořil tlak na růst mezd domácího obyvatelstva, které o nekvalifikovaná místa nemá zájem. V otázce uplatňování sankcí pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nelegální pracovníky, jsou tedy oficiální autority latentnější. Zaměstnávání imigrantů v rámci španělského trhu práce bylo v minulosti odpovědí na potřeby neformálního sektoru a tvorba politiky následovala potřebu již přítomné pracovní síly na území. (Huntoon, 1998). Podle Huntoon má poptávka po pracovní síle migrantů mnoho faktorů. Jedním z nich je potvrzení teorie dvojího trhu, kdy se španělská ekonomika transformovala do ekonomiky založené na znalostech a většina domácích pracovníků se při přípravě na zaměstnání orientovala na přípravu pro znalostní ekonomiku. Nicméně poptávka po nekvalifikované či částečně kvalifikovaných místech zejména v sektorech výroby, domácích prací, prací na farmách či stavebnictví existuje a výrobci potřebují pracovníky s nižšími mzdami. Těmto pracovním místům se domácí obyvatelstvo vyhýbá. Tím je vysvětlována vysoká nezaměstnanost domácích obyvatel zatímco výrobci na práci najímají

²⁷ Míra nezaměstnanosti pro rok 2003 činila 11,2 %, rok 2004 10,8 % a pro rok 2005 9,2 %. (INE)

nelegální migranty, což jim umožňuje podnikat v Evropské unii aniž by platili tomu odpovídající mzdy. (Huntoon, 1998, s. 436).

5.4.1.3 *Zavádění kontrol imigrace*

V návaznosti na model fázi vývoje potřeby nelegální práce v jižní Evropě (viz. kapitola č. 4.2) lze pozorovat i vývoj jednotlivých stupňů v zavádění kontrol imigrace do Španělska. V období 50. a 70. let je úroveň imigračních vstupů do země na nízké úrovni a příchod migrantů je oficiálně tolerován. Restriktivní zákony ohledně vstupu do země nejsou příliš vymáhány. V období 1970 až 1985 úroveň imigrace do země stoupá, ale tento jev není doprovázen žádnou oficiální reakcí. Narůstají jednak legální, tak nelegální vstupy a nelegální migranti jsou zaměstnáváni, ale jejich integrace do společnosti je značně omezena z povahy jejich statusu. Třetí období, začínající v roce v druhé polovině 80. let, je opět charakteristické růstem migrace²⁸, která je již doprovázena kontrolami a veřejným povědomím o situaci. Na hranicích je zaváděna větší ostraha, je uplatňována politika vyhoštění, ale zároveň se začíná objevovat politika integrace. V dalším období, které probíhá od 90. let se implementují mechanismy pro kontrolu nelegální migrace, nicméně nelegální vstupy do země pokračují a politika boje proti nelegální migraci je poznamenána protikladnými potřebami. Potřeba nelegálních pracovníků v ekonomice je konfrontována se zvyšujícími se xenofobními náladami domácího obyvatelstva.²⁹ Zároveň je kladen důraz na integrační politiky. Tento vše popsaný vývoj lze stručně zobrazit na následující tabulce.

²⁸ Počet legálních migrantů se zvýšil z 226,470 v roce 1984 na 389, 147 v roce 1989 (Aragón Bombín, 1992)

²⁹ Dle průzkumu Eurobarometru jsou z evropských zemí Španělé nejvíce znepokojeni kvůli imigraci a terorismu. Jako největší obavu na prvním místě uvedlo imigraci 14 % občanů, čímž se stala čtvrtou závažnější obavou. (El Mundo, 2007).

Tabulka č. 5: Tabulka vývojových období v zavádění kontrol imigrace ve Španělsku

Období	Charakteristika	Důležité události
1950 – 1970	nízká úroveň imigrace, tolerance	Nefunguje vymáhání zákonů ohledně vstupu. Oficiální a společenská tolerance imigrace
1970 - 1985	růst úrovně imigrace nedoprovázen oficiální reakcí	Nelegální i legální vstupy narůstají, pracující nelegální migranti, omezena integrace do společnosti
1985	růst úrovně imigrace doprovázen kontrolami a veřejným povědomím	Zvýšená ostraha hranic, politika integrace nelegálních migrantů spolu s politikou vyhoštění
Od roku 1993	implementace kontrolních mechanismů	Pokračování nelegálních vstupů, rozdílné zájmy: potřeba pracovníků imigrantů x xenofobní nálady, rozvoj politik integrace

Zpracováno dle Huntoon, 1998, s. 427

Vstupem Španělska do Evropské unie a později do schengenské skupiny³⁰ zesílil tlak na harmonizaci politik. Španělsko se zavázalo zlepšit ochranu hranic a zlepšit kontroly, což znamenalo jednak zavedení víz pro některé státy (zejména pro státy v severní Africe), dále bylo nuceno posilovat pobřežní hlídky okolo svého území, změny musely nastat i v procesu azylového řízení, které se urychlilo a začal být používán princip tzv. „bezpečné třetí země“³¹ při vyřizování žádostí o azyl. Dalším opatřením bylo prosazování vyhoštění nelegálních migrantů a závazek k výměně informací v rámci zemí schengenské skupiny. Spolu s přijetím Dublinské úmluvy³² byly také stanoveny minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl a pravidla pro slučování rodin občanů třetích zemí.

³⁰ Španělsko se začlenilo do Schengenského prostoru dne 25.6.1992.

³¹ Princip bezpečné třetí země se používá při rozhodnutí o dělení azylu. Žádost o udělení azylu se zamítne jako nedůvodná pokud žadatel přichází ze státu, který je považována za bezpečnou zemi původu a pokud není v takovém případě prokázáno, že tento stát za takovou zemi považovat nelze. (Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu)

³² Dublinská úmluva z roku 1990 reguluje azylovou proceduru. Stanovuje všeobecná kritéria určující, že každý členský stát je odpovědný za prozkoumání žádosti o azyl na základě seznamu kritérií. Odpovědný stát má pak nad procedurou dohled až do její konečné fáze. Nedochozí tak k duplicitě žádostí, jelikož žadatel je oprávněn požádat o azyl pouze v jedné zemi v rámci EU. (www.evropska-unie.cz).

5.4.1.4 *Charakteristika migrace*

Skupinu migrantů ve Španělsku představují především občané z těchto zemí: Maroko, Čína, Ekvádor, Kolumbie, Argentina, Alžírsko, Senegal, Rumunsko, Brazílie, Polsko, Nigérie, Bularsko, Ukrajina. (Edwards-Baldwin, 2001, s. 2). V posledních letech došlo k nárůstu migrantů z třetích zemí, zatímco počet migrantů ze zemí Evropské unie naopak klesá. V roce 1996 tvořili občané třetích zemích 53,59 % (288,872) všech migrantů a v roce 2001 to bylo již 70,55 % (782,454). (Zapato-Barerro, 2003, s. 3). Imigrace do Španělska má souvislost s koloniální historií země, kdy největší podíl migrantů ze zemí mimo Evropu tvoří právě občané bývalých kolonií Španělska. Největší skupina migrantů na pracovním trhu pochází z Afriky či Latinské Ameriky. (Zapato-Barerro, 2003, s. 5). Nejvíce jsou zaměstnáni v sektoru služeb, zemědělství či stavebnictví. To se týká jak legálních, tak nelegálních migrantů, kteří také často vykonávají práce v domácnostech.

Od devadesátých let roste význam pašování lidí, které benefituje z restriktivních opatření ohledně imigrace. (Edwards-Baldwin, 2001, s. 4). Pro Španělsko je charakteristický fenomén nelegálních migrantů přijíždějících po moři. Zatím největší nápor na Španělské břehy byl zaznamenán v březnu roku 2006, kdy přistálo během jednoho dne na 300 nelegálních migrantů u břehů Kanárských ostrovů, o dva měsíce později to bylo již 650 osob, což bylo vládou označeno jako stav nouze. (El País, 2006). Následující tabulka ukazuje počty nelegálních migrantů, kteří přicestovali do Španělska, Itálie a Malty, tedy do zemí geograficky umístěných na jižní hranici Evropské unie, v průběhu roku 2006 ve srovnání s celkovým počtem nelegálních migrantů v předchozím rokem 2005. Z tabulky vyplývá, že tento jev má vzrůstající tendenci.

Tabulka č. 6: Počty nelegálních migrantů přicestovalých po moři

Španělsko			
leden – červenec 2006	17,058	celkem za rok 2005	11,781
Itálie			
leden – srpen 2006	14,567	celkem za rok 2005	22,939
Malta			
leden – srpen 2006	1,502	celkem za rok 2005	1,822

Zdroj: FRONTEX³³ in COM(2006) 275 final : 3

Tři čtvrtiny těch, co cestují do Španělska po moři pochází ze severní Afriky, převážně z Maroka. Migrantí ze subsaharské Afriky Maroko využívají jako spojnicí s Evropskou unií a proto jsou vztahy Španělska a Maroka v otázkách migrace klíčové. Jak již bylo řečeno, v rámci společného vízového programu Evropské unie, bylo španělsko nuceno zavést víza i této zemi. V roce 1991 byla uzavřena dohoda pro další vyjednávání a o rok později byla podepsána smlouva o navrácení nelegálních migrantů, kteří se dostanou do Španělska přes Marocké území. V roce 1996 Španělsko prominulo v rámci rozvojové pomoci dluh Maroku, čímž se snažilo zmírnit migrační proud z této země. Proudí migrantů však pokračují a přes marocké území proudí mnoho dalších národností z Afriky.

Nicméně, většina nelegálních migrantů je v zemi poté, co přesáhne dobu povoleného pobytu. Dle odhadů pro rok 2000 migranti, kteří překročili povolenou dobu pobytu tvořili 15 - 36 %, zatímco nelegální překročení hranic se připisuje 7 – 17 %. (Edwards-Baldwin, 2001, s. 5). V rámci Evropské unie je Španělsko jednou z preferovaných zemí, do které proudí migranti. Okolní země zpřísnily své politiky pro možnosti legální migrace a tak španělská ekonomika přitahuje mnoho lidí, kteří chtějí zlepšit své životy.

5.4.2 Procesy regularizací

Jak již bylo řečeno, kontrola imigrace se ve Španělsku objevuje až v souvislosti se vstupem do Evropské unie. Do té doby lze politiku imigrace charakterizovat slabými regulacemi a chybějící institucionální infrastrukturou. První imigrační zákon Španělsko vydalo v roce 1985. Byl to zákon 7/1985 o právech a svobodách cizinců

³³ FRONTEX je evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU. <http://www.frontex.europa.eu/>

ve Španělsku³⁴. Ten byl jednak odpovědí na vzrůstající počet imigrantů v zemi a zároveň jednou z podmínek splnění závazku vůči Evropské unii, do které Španělsko mělo vstoupit o rok později. Byl spíše restriktivního charakteru zaměřeným na kontrolu hranic. Jeho cílem bylo systematizovat proceduru vstupů do země a udělování povolení k pobytu pro cizince, kdy jasně rozlišoval práva občanů zemí Evropské unie a práva občanů třetích zemí. Nezabýval se přístupem migrantů k systému sociální ochrany, ani slučováním rodin. Zákon poskytoval migrantům určitá práva a reguloval jejich povinnosti, zabýval se také ochranou národního trhu práce, kdy se snažil zajistit přijatelné pracovní podmínky a pomoci k integraci do společnosti, čímž se dotýkal i otázek marginalizace a kontroly nelegální migrace. Byly v něm stanoveny podmínky pro podávání žádosti k pobytu. Podmínkou žádosti o povolení k pobytu muselo být již předem zajištěné zaměstnání. Vydání povolení či zamítnutí žádosti spočívalo na zkoumání nezaměstnanosti a potřebnosti žadatele v daném regionu a sektoru trhu práce. Podmínky na trhu práce byly pro vydání povolení klíčové. Povolení k pobytu bylo pouze na dobu omezenou a jeho prodloužení na další období bylo obtížné, čímž se mnoho osob po jeho vypršení ocitla v nelegálním postavení. Zákon také zavedl pokuty pro zaměstnavatele při zaměstnávání nelegálních migrantů, které byly však jen zřídka vnučovány.

První regularizace proběhla ve Španělsku v roce 1985 a byla odpovědí na následky nového zákona. Zatím poslední regularizace proběhla v roce 2005. Dříve než přistoupím k jednotlivým vlnám regularizací, předmětem následující kapitoly budou role jednotlivých aktérů v tomto procesu.

5.4.2.1 Aktéři procesu regularizací

Regularizace jsou součástí širší tvorby imigrační politiky, v níž hraje roli řada aktérů. Ty lze rozdělit do čtyř základních skupin znázorněných v následující tabulce. Nejpočetnější skupina ovlivňující imigrační politiku je tvořena vládní reprezentací (36,21 %), následována nevládními organizacemi (32,76 %), politickými stranami (20,96 %) a zájmovými skupinami (10,34 %). (Zapato-Barrero 2003, s. 12).

³⁴ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, Sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (platil do 1.7.2000).

Tabulka č. 7: Typologie aktérů

Vláda	Administrativa
Nevládní (neziskové) organizace	Nevládní organizace pracují s migranty v přímém kontaktu. Jejich cílem je pomoc migrantům při usazování a adaptaci v zemi, zároveň formulují požadavky na tvorbu politiky.
Politické strany	Politické strany reprezentované v parlamentu.
Zájmové skupiny	Odbory, náboženské organizace, zaměstnavatelé, nadace a nezávislé orgány.

Zdroj: Zapato-Barrero 2003, s.12

Vláda

Vláda je zodpovědná za navrhování a schvalování zákonů v otázkách imigrace. V kompetenci institucí centrální vlády je tvorba právních norem. V roce 2000 proběhla reorganizace vlády a její role jako hlavního aktéra v tvorbě migrační politiky byla posílena. Většina administrativních struktur byla přizpůsobena tak, aby se mohla zabývat otázkami migrace. Důležitou roli hrají i regionální vlády, v jejichž kompetenci je poskytování zdravotní péče či vzdělání. Vláda zároveň vytváří administrativní jednotky, které přispívají k formování politiky, vytvářejí platformy pro participaci aktérů na mezivládní úrovni, umožňují diskuzi s dalšími aktéry mimo oblast politiky a koordinují naplňování strategických cílů. Cílem vlády a ministerstev je vytvořit koordinovaný systém pro imigraci v kontextu Evropské unie jako fenoménu potřebného pro Španělsko, integrovat ty migranty a jejich rodiny, kteří přispívají k růstu země, zajistit regulaci migračních proudů a chránit uprchlíky.

Nevládní organizace

Nevládní organizace jsou aktéři spadající do občanské společnosti. Zaměřují se především na pomoc migrantům po příjezdu do země, v oblasti hledání zaměstnání, boji proti diskriminaci a rasismu a jiných problémů souvisejících s pobytem v hostitelské zemi. Organizace mohou být zaměřeny na konkrétní otázky, jako například pomoc ženám či pracovníkům v zemědělství, nebo se jejich práce zaměřuje na určité skupiny obyvatel (např. dle národností pomoc zaměřená na občany Maroka či Ekvádoru). Dá se říci, že zájmy, které reprezentuje občanská společnost jsou v rozporu s cíli, které prosazuje vláda a dochází tak k pravidelným konfrontacím

v podobě demonstrací, protestních akcí, peticí proti vládním návrhům či stížností u ombudsmana. Naopak nebyly zaznamenány žádné demonstrace na podporu vládních návrhů. (Zapato-Barrero 2003, s. 13). Nevládní organizace oproti restriktivním opatřením v boji proti nelegální migraci zdůrazňují otázku lidských práv a jejich respektování bez ohledu na právní status migranta. Požadavky na dodržování lidských práv a lidského zacházení jsou zmiňovány v rámci procesu nedobrovolných návratů, upozorňují na vykořisťování nelegálních migrantů v rámci pracovního procesu a požadují pro migranty základní sociální práva a přístup ke zdravotní péči. Dále protestují proti spojování migrace s kriminalitou.

Politické strany

Politické strany se v názorech v přístupu k migraci a v důležitosti, kterou ji přikládají, liší. V roce 2004 ve volbách zvítězila socialistická strana PSOE³⁵, která je zodpovědná za zatím poslední regularizaci v roce 2005, která ve Španělsku proběhla. Regularizace podporuje především jako nástroj, jak přispět k rozvoji ekonomiky a snižování počtu nelegálně pracujících migrantů a zvýšení příspěvků do systémů sociálního pojištění.

Odbory

Odbory podporují politiku, která umožňuje snadnou legální migraci, do níž patří i regularizace, politika slučování rodin či kvóty pro zaměstnance. Problém migrace vidí převážně v nelegální práci migrantů a trvalosti nabídky této pracovní síly.

Zaměstnavatelé

Zaměstnavatelé na rozdíl od linie vládní politiky, která se zaměřuje hlavně na restriktivní opatření a zabraňování migračních proudů, vnímají obecně migraci jako pozitivní věc. Migranti představují potřebnou pracovní sílu. Zaměstnavatelé často poukazují na náročnost procesu přijetí pracovníka legálně a jako výhodnější cestu volí zaměstnávání nelegálních migrantů bez potřebných dokumentů. Tím umožňují vznik neformální ekonomiky a zároveň podporují push faktory, které migranty přitahují. Zaměstnavatelé také patří mezi kritiky systému kvót, při němž je velmi obtížné pracovníky z řad migrantů najímat.

³⁵ Partido Socialista Obrero Español = Socialisticko-dělnická strana Španělska

Média a sdělovací prostředky

Důležitou roli v oblasti vnímání migrace hrají také média, která ve svých zprávách zachycující problematiku migrace a mohou tak formovat názory veřejnosti. V posledních letech především akcentují problematiku nelegálních migrantů a informují o téměř každém odhaleném pokusu o nelegální vstup do země. Velmi frekventovaným tématem v denním tisku jsou migranti pokoušející se doplout ke Španělským břehům na Kanárské ostrovy či přes Gibraltarský průliv na tzv. pateras³⁶. Na druhé straně, média poskytují prostor pro názory představitelů z okruhu nevládních organizací a jsou informačním zdrojem pro samotné migranty. Podobně jako události týkající se migrace, média ovlivňují vnímání problematiky migrace ve společnosti jelikož o těchto událostech informují.³⁷

5.4.2.2 První vlna regularizací - 1985

Striktní podmínky imigračního zákona z roku 1985 způsobily velký počet migrantů na území Španělska bez potřebné dokumentace k legálnímu statusu. Z těchto důvodů vláda spustila program prvních regularizací, přičemž migranti byly považováni za dočasné pracovníky, kteří potřebují svůj status legalizovat. Hlavním požadavkem bylo vlastnit pracovní nabídku a prokázat pobyt v zemi před 24. červencem 1985. Původní lhůta pro přihlášení se do procedury regularizace byla stanovena na dva měsíce. Záhy se však ukázala být jako nedostačující. Lhůta byla nakonec prodloužena až do 31. března 1986. Celkový počet přihlášených uchazečů do procesu dosáhl zhruba 44,000 osob, z nichž povolení k pobytu a práci získalo pouze 23,000. (Levinson 2005c). Malý počet žádostí je vysvětlován malou důvěrou migrantů ve vládu, která předtím uplatňovala velmi restriktivní opatření. Proces byl pomalý a potýkal se s řadou administrativních problémů. Navíc si po roce od udělení povolení pouze méně než polovina osob udržela získaný legální status. Pouze 13,000 bylo schopno si povolení obnovit. (Moreno Fuentes, 2005, s. 18). Mnoho osob se tak vrátilo opět do nelegální pozice.

³⁶ „Pateras“ je označení pro lodě na kterých se migranti často přepravují.

³⁷ viz. přílohy č. 2 – Tabulka č. 2: Časová posloupnost událostí ve Španělsku, které ovlivnily vnímání migrace ve společnosti (do roku 2001)

5.4.2.3 Druhá vlna regularizací – 1991

Mezi druhou polovinou 80. let a počátkem let 90. počet imigrantů rosl, podobně jako v ostatních zemích OECD. V průběhu let 1985 až 1991 se průměrný roční nárůst migrantů pohyboval na úrovni 7 % (Peréz, 2003). V tomto období probíhala spolupráce s Marockou vládou, která pomáhala kontrolovat odjezdy svých občanů z Maroka tím, že limitovala vydávání pasů v období, než byla s touto zemí zavedena víza.³⁸ Ani tato opatření však nepomohla k zabránění nelegálního pronikání osob na území Španělska a nelegální migrace v tomto období vzrostla. (Bodega a kol., 1995). Spolu s obtížnou obnovitelností pracovních povolení znamenala tato situace velký počet nelegálních migrantů na území.

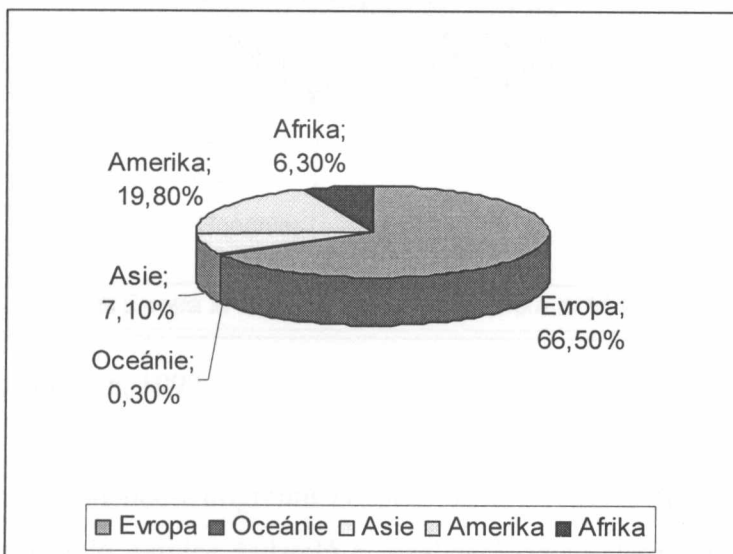
Odbory v tomto období pravidelně upozorňovaly vládu na nepříznivou situaci vykořisťování pracovníků a jejich exkluzi na okraj společnosti. Vláda si byla vědoma potřeby situaci migrace řešit a nastavit novou politiku. Uvědomovala si dva charakteristické fenomény. Jednak to bylo využívání žádostí o azyl v případě ekonomické migrace a přítomnost velkého počtu nelegálních migrantů. Vláda se tedy rozhodla provést další program regularizace v období července až prosince roku 1991.

Tentokrát regularizace nesouvisela s tvorbou nového zákona. I přes domácí tlaky byly jejím důvodem spíše tlaky zahraniční politiky. Regularizace byla součástí dohody s Marokem a jejím cílem bylo legalizovat status především nelegálních migrantů pocházejících z Maroka, jelikož Maroko se na druhou stranu zavázalo přijmout vízovou povinnost, kterou bylo Španělsko nuceno přijmout jako závazek vstupu do Schengenské skupiny. Regularizace byla zaměřena na pracovníky žijící ve Španělsku před 15. lednem 1991 a na žadatele o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta či doposud nevyřízena. Tentokrát byly do procesu vtaženy i nevládní organizace poskytující migrantům pomoc a program byl úspěšnější, než ten předchozí. Z celkového počtu 137,563 podaných žádostí bylo 109,907 úspěšných (82,5 %). (Aragón Bombín, 1992). Vyšší úspěšnost byla zapříčiněna aktivitami nevládních organizací, které poskytovaly migrantům informace a podílely se také na koordinaci procesu. Tato regularizace potvrdila pozici Španělska jako země imigrační. Před ní byla většina migrantů přítomných ve Španělsku ze zemí více rozvinutých, než jakou je samotné Španělsko. Po tomto procesu většina migrantů pochází ze zemí méně

³⁸ Vízová povinnost byla zavedena 15.5.1991.

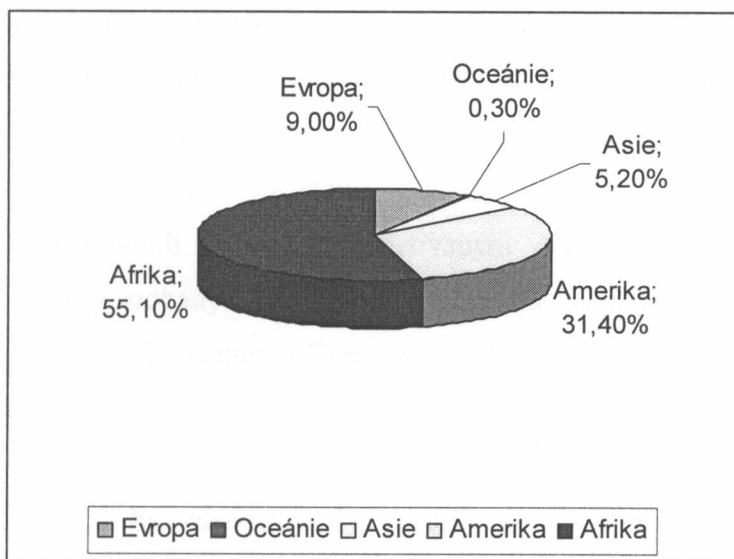
rozvinutých. (Aragón Bombín, 1992). Na následujících grafech, lze pozorovat tuto změnu v podílu migrantů dle národností podle jednotlivých kontinentů (Graf č. 1 - 3).

Graf č. 1: Distribuce národností migrantů (dle kontinentů) před regularizací v roce 1991



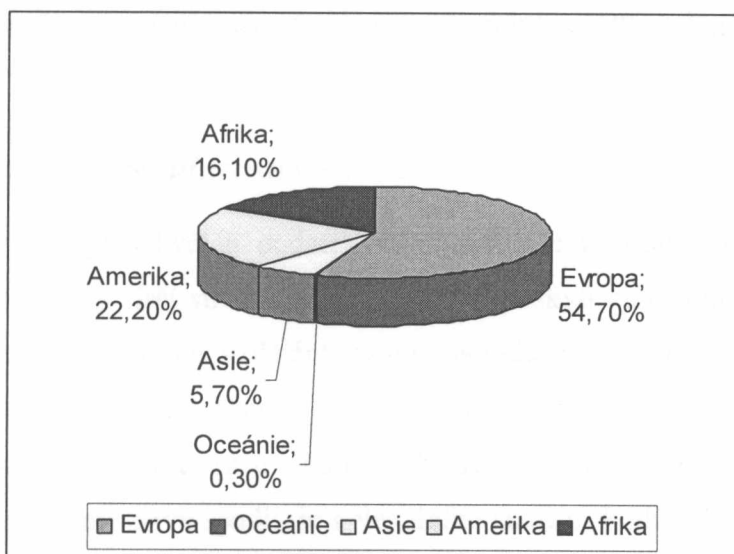
Zdroj: Aragón Bombín, 1992

Graf č. 2: Distribuce národností migrantů (dle kontinentů) v procesu regularizace v roce 1991



Zdroj: Aragón Bombín, 1992

Graf č. 3: Distribuce národností migrantů (dle kontinentů) po skončení regularizace v roce 1991



Zdroj: Aragón Bombín, 1992

Výrazně se zvýšil podíl migrantů pocházejících z Afriky, především z Maroka, odkud také pocházelo nejvíce žadatelů o legalizaci svého statusu (44 %). (Aragón Bombín, 1992). Tento trend pokračoval i v následujících letech, kdy migrace ze zemí méně rozvinutých mezi lety 1992 až 2000 stoupala o 214 % ročně. (Peréz, 2003). Podle průzkumu regularizovaných byl vytvořen profil nelegálního migranta, kterým byl zpravidla svobodný muž mezi 20 až 35 lety. Ženy tvořily zhruba 30 % žadatelů. Většina regularizovaných přicestovala do Španělska jako turisté pouze rok před regularizační kampaní. Španělsko považovala většina za definitivní cíl své emigrace a neměla v úmyslu se vrátit. (Aragón Bombín, 1992). Počet legálně pracujících migrantů mezi lety 1990 a 1991 stoupl z 50,168 na 124,554 osob. Dá se tedy usuzovat, že to bylo kvůli mnoha regularizovaným v roce 1991. I přes proběhlou regularizaci hovořily odhady o dalších až 200,000 osobách, které o povolení k pobytu a legalizaci svého statusu vůbec nezažádalo. Je také známo, že 25 % z těch, co si svůj pobyt regularizovalo, později povolení neobnovilo. (Huntoon, 1998, s. 435).

Po této regularizaci byl zaveden kvótní systém, podle kterého by každoročně byla vydávána povolení k práci a pobytu na pozice, která nejsou zaplněna domácí pracovní silou. Měly být distribuovány skrze španělské konzuláty a ambasády v zahraničí, nicméně nakonec byl kvótní systém naplňován pracovníky již nelegálně

přítomnými na území Španělska. Od roku 1993 bylo vydáno každoročně okolo 20,000 až 40,000 takových povolení. Tento systém nesplnil původní cíl kontrolovat migrační proudy, nicméně napomohl ke snižování počtu nelegálně pracujících migrantů.

5.4.2.4 Třetí vlna regularizací – 1996

V roce 1996 byl schválen dodatek k imigračnímu zákonu z roku 1985, který imigraci chápal jako širší strukturální fenomén a poskytl cizincům více práv. Tyto práva zahrnovala právo na vzdělání, právní poradenství a překladatele při styku s úřady. Byla do něj také zahrnuta otázka slučování rodin a kategorie trvalého povolení k pobytu. V tomto roce také proběhl třetí program regularizace, která byla zaměřena na ty, kteří dříve spadli do nelegálního statusu. Podmínky byly stanoveny podobně jako v předchozích regularizačních programech. Žadatel musel v zemi pracovat od 1. ledna 1996 a mít již v minulosti povolení k pobytu či práci, vydaném po květnu 1986, či být rodinným příslušníkem již usazeného migranta na území Španělska v období před lednem 1996. Regularizace byla tedy z převážné části zaměřena na ty, kteří v minulosti již na zemi Španělska legálně pracovali, ale o tento status přišli. Z 25,000 žádostí bylo regularizováno 21,300 osob (z toho 13,800 obdrželo povolení k pobytu i pracovní povolení a 7,500 pouze povolení pobytu). Skutečně až 60 % podaných žádostí bylo od osob, které již v minulosti pracovní povolení vlastnili. (Levinson 2005c). Procedura obnovování byla podobně jako v předchozích letech složitá a tak opět mnoho úspěšných žadatelů o legalizaci statutu po čase opět spadlo do nelegality.

5.4.2.5 Čtvrtá vlna regularizací - 2000, 2001, 2004

▪ Rok 2000

Další dva programy regularizací byly výsledkem nového imigračního zákona z roku 2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku³⁹. Jedná se o zákon 4/2000, který nahrazoval starý imigrační zákon z roku 1985. Zaměřoval se na integraci a politická a sociální práva rozšířená na občany třetích zemí. Zároveň uznal imigraci jako permanentní fenomén. Byl jím zaveden další proces regularizací v období od 21. března 2000 do 31. července 2000. Přihlásit se mohli migranti pobývající v zemi

³⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, Sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España

před 1. lednem 1999, kteří vlastnili či zažádali o povolení k pobytu či o pracovní povolení v posledních třech letech. Bylo podáno 247,598 žádostí a 153,463 bylo vyřízeno kladně. Mezi národnostmi, které byly nejvíce zastoupeni patřili Maročané, Ekvádorci, Kolumbijci a Číňané. (Levinson, 2005c). Přijetí nového zákona zároveň znamenalo pro legální migranty garanci stejných občanských i sociálních práv jako mají španělští občané a nelegálním migrantům zaručil přístup k veřejné lékařské péči a přístup k bezplatnému vzdělání pro nezletilé.

Ještě před revizí, ke které došlo po vítězství Partido Popular⁴⁰ v parlamentních volbách, byla v zákoně ukotvena možnost průběžné regularizace, kdy mohli svůj status průběžně regularizovat ti migranti, kteří splní předem stanovené podmínky. Čl. 29 odst. 3 tohoto zákona umožnil udělení dočasného povolení k pobytu cizinci, který prokáže, že žil na území nepřetržitě 2 roky, je registrován na radnici v momentě žádosti a je schopen obstarat si ekonomické prostředky na zajištění své obživy. Opatření bylo zaměřeno na migranty, kteří mohou prokázat, že jsou dostatečně inkorporováni do španělské společnosti. Tato možnost však byla po vítězství Partido Popular ztížena a podmínka nepřetržitého pobytu byla zvýšena na 5 let. Nový zákon 8/2000 (revize zákona 4/2000), který začal platit v polovině roku 2001, zpřísnil vydávání povolení k pobytu a k práci. Od 14.ledna 2002 nemohou být vydávána pracovní povolení a povolení k pobytu lidem, kteří nespádají do procedury kvót a jejich žádost je zamítnuta. To znamená, že pokud migrant nepřichází v rámci procesu rekrutace pracovníků ze zahraničí, nemá reálnou šanci svůj pobyt legalizovat. V prostředí, v němž migranti nemají možnost získat práci legálně, tak roste podíl nelegálních pracovníků.

Další regularizační proces byl výsledkem dohody s Ekvádorem a byl zaměřen na ekvádorské pracovníky. Ti se však museli před regularizací svého statusu vrátit do země původu a legalizovat svůj status odtamtud, což bylo kritizováno zaměstnavateli a odbory zejména kvůli pomalosti takového procesu a nemožnosti najmout již přítomné pracovníky. Svůj status tak legalizovalo 20,000 osob. (Moreno Fuentes, 2005, s. 20).

Po přijetí nového zákona byl také přijat několikaletý plán imigrační politiky pod názvem plán Greco⁴¹. Mezi jeho hlavní cíle patří akceptování imigrace jako žádoucího fenoménu pro Španělsko, integrace cizinců a jejich rodin jako přispěvatelů

⁴⁰ Lidová strana

⁴¹ Programa Global de Regulacion y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España

k rozvoji Španělska a jejich pokojné soužití ve společnosti a ochrana uprchlíků a vysídlených osob. Plán Greco poskytuje větší pravomoci regionálních vlád při integraci migrantů do společnosti.

▪ Rok 2001

Dalším navazujícím procesem byla regularizace migrantů, kteří prokážou pobyt ve Španělsku před 23. lednem 2001 a prokážou, že již mají dostatečné „kořeny“ v zemi. To znamená zapojení na trhu práce, rodinné vazby s residenty a shodně jako v předchozích programech nemít trestní minulost, nebýt v procesu deportace či zákazu vstupu na španělské území. Z celkového počtu žádostí 350,000 bylo 221,083 úspěšných. Povolení získali hlavně pracovníci v domácím sektoru či ve stavebnictví a nejvíce zastoupené národnosti byly občané Ekvádoru, Kolumbie, Maroka a Rumunska. (Levinson 2005c).

Počet nelegálních migrantů však stále rostl, poptávka po levné pracovní síle v neformální ekonomice byla silným push faktorem a odhady hovořili více než 1 miliónu nelegálních migrantů na území. (Moreno Fuentes, 2005, s. 20).

▪ Rok 2004

V roce 2004 po bombovém útoku na Madridské metro 11.3.2004 vláda vyhlásila speciální program regularizací z humanitárních důvodů pro oběti těchto útoků. Rodiny mrtvých či zraněných obětí měli možnost získat legální status či získat španělské občanství. Oběti měli období 6ti měsíců na podání žádosti. Většina žádostí pocházela od občanů Ekvádoru, Rumunska a Kolumbie. Celkem bylo vyřízeno 2,590 žádostí, z nichž 1808 osob získalo povolení k pobytu. 1,587 žádostí bylo zamítnuto, jelikož nebyla prokázána souvislost s teroristickým útokem. (Baker, 2005).

5.4.2.6 *Pátá vlna regularizací - 2005*

Zatím poslední regularizační proces proběhl v roce 2005 v pozměněném názvu „Normalizace“⁴². Název byl změněn, aby se zdůraznilo, že jde o přiznání legálního statusu osobám, které již na území Španělska pracují (ačkoli nelegálně) a budou v ekonomické aktivitě pokračovat. Tuto normalizaci spustil královský dekret

⁴² Proceso de Normalización

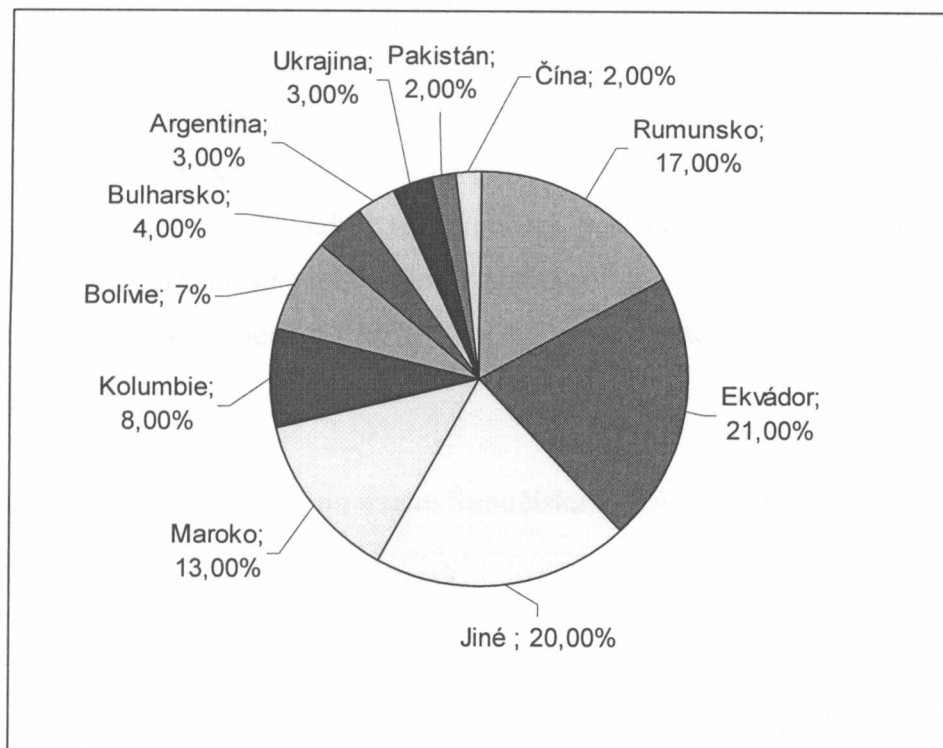
2393/2004⁴³, který schválila politická strana Partido Socialista Obrero Español⁴⁴ po vítězných volbách v roce 2004. Normalizační proces byl výsledkem diskuzí s odborovými organizacemi, podnikateli, jednotlivými provinciemi, obecními radami, sociálními organizacemi a představiteli třetího sektoru. Cílem byla kontrola nelegální migrace a migračních proudů a zároveň uspokojení potřeb trhu práce a umožnění integraci těm, kteří v jeho rámci již pracují. Proces trval tři měsíce od 7. února do 7. května 2005, kdy bylo možno podávat žádosti. Při procesu spolu spolupracovalo Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podmínkou bylo, aby byl žadatel přítomen na území Španělska nejméně 6 měsíců, měl zajištěnou nabídku práce minimálně na 6 měsíců dopředu, v sektoru zemědělství pouze na 3 měsíce, v sektoru hotelnictví a stavebnictví na 12 měsíců dopředu. Žadatelé byly rozděleni do dvou kategorií, první kategorie byla žádost o obecnou autorizaci pobytu a zaměstnání a poprvé se kladl v regularizačním procesu důraz na zaměstnavatele, jelikož migrant mohl být regularizován pouze prostřednictvím žádosti svého zaměstnavatele. Druhou kategorií byli tzv. „nesouvislí“ pracovníci, tedy ti, kteří pracují v sektoru domácích prací pro několik zaměstnavatelů alespoň 30 hodin týdně. Ti mohli žádost podávat sami. Žadatel musel prokázat, že pobýval v zemi před 8. srpnem 2004, nemá v posledních pěti letech spáchaný trestný čin na území Španělska ani na území států ve kterých v posledních 5ti letech pobýval. Zaměstnavatel musel předložit dokumenty potvrzující účast na placení sociálního pojištění, potvrzení řádného placení daní a pracovní smlouvu s migrantem.

Většina žadatelů pocházela z Ekvádoru, Maroka, Rumunska a Kolumbie, tedy národnosti, které jsou ve Španělsku zastoupeni nejvíce, i co se týče legálního pobytu. (Baker, 2005).

⁴³ El Real Decreto 2393/2004

⁴⁴ Socialisticko-dělnická strana Španělska

Graf č. 4: Nejčastěji zastoupené země původu v regularizačním procesu roku 2005



Zdroj: MTAS, 2005

Tato poslední regularizace byla součástí širšího, komplexnějšího přístupu v boji proti nelegální migraci a nelegálnímu zaměstnávání. Byly také zpřísněny kontrolní mechanismy na odhalování nelegálního zaměstnávání s možností pokut až do výše 60,000 eur. V této době se odhady počtu nelegálních migrantů na území odhadovaly až na 1,2 miliónů a předpokládaná účast byla až 800,000 osob. Nakonec se přihlásilo 690,679 osob (Arango, 2005) a svůj status regularizovalo téměř 650,000 osob (Moreno Fuentes, 2005, s. 21).

Zároveň byl vytvořen katalog se seznamem obtížně obsaditelných pracovních míst domácím obyvatelstvem (domácí práce, kuchaři, řidiči nákladních aut, číšníci..). Katalog je sestavován provinciemi a je aktualizován každé 3 měsíce. Měl by nahazovat do té doby používaný zdoluhavý byrokratický proces. Zaměstnavatelé, kteří nemohou naplnit pracovní místa, mohou hledat v zahraničí a stále více toho využívají, aniž by nejdříve hledali na domácí půdě. Dle Národního institutu pro

zaměstnanost (INEM⁴⁵) více než 150,000 občanů ze zemí třetího světa vstoupilo do Španělska za účelem práce v prvních devíti měsících roku 2006. Byly rekrutováni převážně z Jižní Ameriky a východní Evropy. Toto je výrazná změna oproti minulosti, kdy bylo třeba potvrzení od INEM, že takové místo nemůže být naplněno španělskými pracovníky. (MPG, 2007a, s.6).

Následující tabulka nám znázorňuje počet cizinců nezávisle na jejich statusu od roku 2002 do roku 2005, kdy byla ukončena poslední vlna regularizací a jejich zastoupení dle národností podle jednotlivých kontinentů. Je vidět vzrůstající podíl migrantů z Latinské Ameriky a Afriky, což potvrzují i výše popsaná data vycházející z regularizací.

Tabulka č. 8: Počet cizinců na území Španělska (nezávisle na statusu)

Rok	Celkem	EU	Zbytek Evropy	Severní Amerika	Latinská Amerika	Afrika	Asie
2002	1,977 944	489,813	212,132	22,103	730,459	423,045	98,942
2003	2,664 168	587,949	348,585	25,963	1,047 564	522,682	128,952
2004	3,034 326	636,037	404,643	24,613	1,237 806	579,372	142,828
2005	3,691 547	766,678	561,475	28,404	1,431 770	705,944	186,227

Zdroj: Moreno Fuentes, 2005, s. 9

⁴⁵ Instituto de Empleo Servicio Público de Empleo Estatal

5.5 EFEKTIVNOST PROCESU REGULARIZACÍ

Na následující tabulce jsou znázorněny hlavní vlny regularizací, o kterých byla řeč na předchozích stránkách.

Tabulka č. 9: Shrnutí procesů regularizací ve Španělsku

Období implementace	Počet žadatelů	Počet regularizovaných	Úspěšnost žadatelů (%)	Druh uděleného povolení	Stanovené podmínky
1985	44,000	23,000	52 %	Jednoleté, obnovitelné povolení k pobytu a práci	Pobyt v zemi před 24.7. 1985 + žadatel musí mít zajištěnou práci
1991	135,393	109,135	81 %	Tříleté povolení k pobytu	Pobyt a zaměstnání v zemi od 15.5.1991+ žadatelé o azyl jejichž žádost byla odmítnuta nebo je v řízení
1996	25,000	21,300	85 %	Pětileté povolení k pobytu	Zaměstnání v zemi od 1.1.1996 nebo povolení k pobytu či práci vydaný po květnu 1996 či rodinný příslušník migrantů žijících ve Španělsku před lednem 1996
2000	247,598	153,463	62 %	Dočasné jednoleté povolení k pobytu a práci	Pobyt v zemi před 1.1.1999 + povolení k pobytu a práci v předchozích třech letech nebo žádost o povolení k pobytu a práci
2001	350,000	221,083	63 %	Dočasné jednoleté povolení k pobytu	Pobyt ve Španělsku před 23.1.2001 + potvrzení o začlenění na trhu práce, rodinné vazby se španělskými občany či residenty na území, čistý trestní rejstřík
2005	690,679	650,000	94 %	Jednoleté, obnovitelné povolení k pobytu	<u>Pro zaměstnavatele:</u> Jsou plátcí sociálního pojištění, neporušování imigračních zákonů během jednoho roku, neporušování práv pracovníků a migrantů <u>Pro migranty:</u> Prokázání registrace na obecním úřadě před 7.8.2004 a pobyt v zemi v době žádosti, pracovní smlouva, čistý trestní rejstřík

Zdroj: Levinson, 2005a; Moreno Fuentes, 2005

Během posledních dvaceti let došlo ve Španělsku k šesti významným vlnám regularizací, které byly odpovědí na nárůst počtu nelegálních migrantů. Všechny, ačkoli impulzem k jejich spuštění byly do jisté míry odlišné podmínky, měly za cíl snížit počet nelegálních migrantů pracujících na území státu, a zároveň tímto krokem dosáhnout větší ekonomické výhodnosti z pobytu migrantů na území státu.

Pokud bychom programy regularizací hodnotili podle procenta kladně vyřízených žádostí, lze říci, že jsou vesměs úspěšné, jelikož až na první program regularizace dosahuje podíl kladně vyřízených žádostí v průměru tři čtvrtin. Hlavním kritériem úspěšnosti je však schopnost regularizovaných migrantů si legální postavení udržet i po následném prvním vypršení povolení. Jen tak může být účinek regularizace dlouhodobý.

Hlavní problémy, se kterými se programy regularizací potýkaly spočívaly v byrokratické nepřipravenosti a z toho vyplývajícím přetížení administrativních struktur. První program regularizace byl také charakterizován neschopností vlády mobilizovat komunity migrantů, aby se do něj přihlásili. Výsledkem bylo, že 50 – 75 % z těch, co by bylo oprávněno se programem zúčastnit, o regularizaci vůbec nezažádalo. (Levinson 2005b, s. 80). Problém administrativního přetížení a lepší komunikace s migranty byl do jisté míry zmírněn v druhém procesu regularizace, kdy byly do procesu zahrnuty také nevládní organizace zabývající se poskytováním pomoci migrantům. Pozitivní stránka posledně proběhlé regularizace spočívala ve spolupráci ministerstev a v tom, že byla utvářena ve spolupráci s více aktéry v prostředí všeobecného konsensu. Po administrativní stránce proběhla hladce. Migranti však měli často problémy se sháněním všech potřebných dokumentů z konzulátů svých zemí a s potvrzením pobytu, pokud se v minulosti nezaregistrovali na radnici. Vláda proto přistoupila i na jiné dokumenty, nežli ověřené originály, což bylo původně opatření zabraňující falšování dokumentů. Všechny tři první programy regularizace prokázaly neblahý fenomén návratu do nelegálního statusu.

Klíčovým momentem je tedy nastavení podmínek pro obnovení povolení získaném při regularizaci. Tyto podmínky byly po první tři vlny regularizací spíše restriktivní a způsobily opakovaně vysoké počty nelegálních migrantů na území. Pozitivním krokem v tomto ohledu byla reforma imigračního zákona v roce 2000, která řadu restriktivních opatření zmírnila. Nicméně tento pozitivní efekt netrval příliš dlouho a po revizi zákona byla opět některá restriktivní opatření zavedena a proces získávání pracovního povolení a povolení k pobytu byl zpřísněn. Následkem

toho byl opět nárůst nelegálních migrantů. Poslední vlna regularizací v roce 2005 měla tedy za cíl opět zmírnit dopady předchozího imigračního zákona.

Pokud čerpáme ze španělské zkušenosti, lze říci, že pokud nejsou regularizace doprovázeny zmírňováním restriktivních opatření a zákonů, jejichž následky se snaží zmírnit, nejsou příliš úspěšné. Pokud nejsou doprovázeny liberalizací opatření, mnoho migrantů se dostává zpět do nelegálního postavení. Tímto opatřením je myšleno zjednodušení procedury obnovení pracovního povolení a povolení k pobytu, zejména v takových případech, kdy migrant na území pobývá již určitou dobu a může být pro ekonomiku státu přínosem.

Dalším faktorem úspěšnosti regularizací jsou doprovodná opatření týkající se kontrol nelegální práce. Regularizace mohou být pravidelným nástrojem boje proti neformální ekonomice, pomáhají ve zlepšování pracovních životních podmínek nelegálně pracujících, ale k celkovému snížení objemu neformální ekonomiky přispěly jen omezeně. Redukce nelegální pracovní síly nemá vliv na rozhodnutí zaměstnavatele jít do neformální ekonomiky. Musí být doprovázeno opatřeními na snížení nelegální práce, jinak budou regularizovaní nahrazeni novou pracovní silou z řad nelegálních migrantů. Důležité je tedy zároveň zvýšit vnitřní kontroly a zpřísnit vynucování sankcí pro zaměstnavatele podílejících se na nelegálním zaměstnávání.

Zároveň by regularizace měla probíhat s přijetím opatření zpřísnujících pravidla vstupu a posilováním kontrol na vnějších hranicích, aby se zamezilo vstupům nelegálních migrantů za účelem vyhlášené regularizace. Studie zabývající se situací po zavedení masivních regularizací v USA po roce 1986 poukazují na to, že se následná nelegální migrace do Spojených států zvýšila, jelikož byly vytvořeny nové rodinné vazby mezi legalizovanými migranty. V Evropě se na tento problém také poukazuje, ale zatím nejsou k dispozici data, který by tuto souvislost jasně potvrzovala. (Levinson, 2005a).

Regularizace jako nástroj v boji proti nelegální migraci je úspěšná pouze pokud neprobíhá izolovaně jako jediné opatření. Pokud je zasazena do celkového kontextu migrační politiky a doprovázena dalšími opatřeními z oblasti tradičních forem boje proti nelegální migraci a nelegálnímu zaměstnávání, může sloužit jako účinný nástroj politiky a pomoci nejen státu ale také samotným migrantům, kteří jsou ve své pozici ohroženi. Regularizace jim pak dává větší možnost integrace do hostitelské společnosti. Sama o sobě však není schopna nelegální migraci zabránit.

6 PROBLEMATIKA NELEGÁLNÍ MIGRACE V ČESKÉ REPUBLICĚ

Poté co jsem na příkladu Španělska identifikovala problematická místa implementace programů regularizací se zaměřím na to, jak lze tyto závěry vyplývající z předchozí analýzy využít pro Českou republiku. V následující kapitole nejprve přiblížím Českou republiku a její situaci v otázkách počtu legálních i nelegálních migrantů. Poté se soustředím především na nelegální zaměstnávání. Z předchozích analýz vyplývá, že nelegální práce jako forma porušování pobytového režimu na území je klíčovým problémem nelegální migrace. V závěru kapitoly navrhu opatření, která by bylo nutné přijmout před implementací programu regularizací v České republice, aby byla zajištěna jeho úspěšnost.

6.1 VÝVOJ LEGÁLNÍ A NELEGÁLNÍ MIGRACE V ČESKÉ REPUBLICĚ

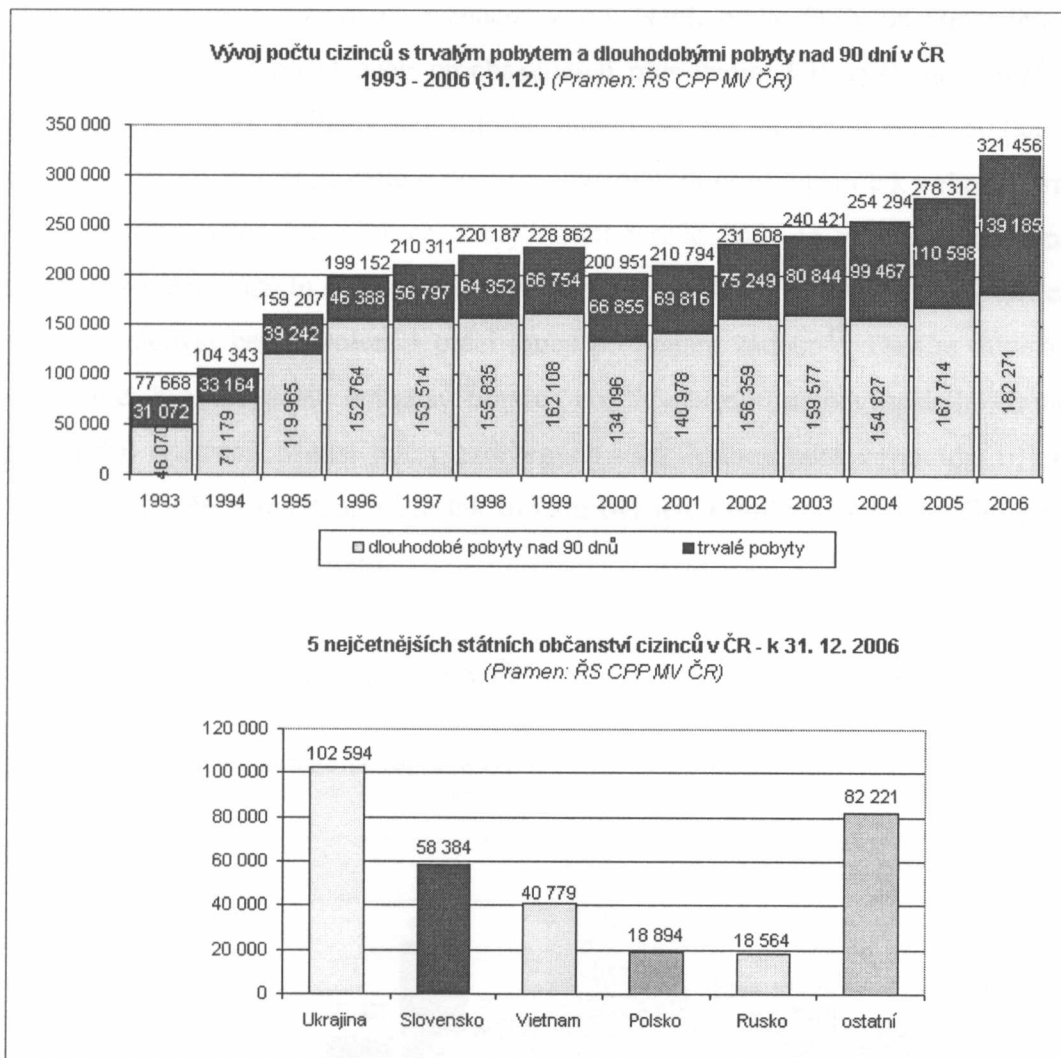
Česká republika nemá dlouhodobější zkušenosti jako imigrační země a záležitosti okolo migrace jsou pro ni stále relativně nové. Ze země emigrační se stala ve velké míře zemí tranzitní, ale postupně se stává i zemí cílovou. Od roku 1989, kdy se otevřely hranice, začal do země každoročně proudit velký počet legálních i nelegálních migrantů.

Od vzniku České republiky v roce 1993, kdy na území pobývalo okolo 78,000 cizinců (ČSÚ), došlo ve srovnání s ostatními státy Evropské unie k největšímu nárůstu počtu legálních migrantů a nyní se na území České republiky legálně nachází 339,389 osob. (MVČR, 2007). Na následujícím grafu můžeme vidět každoroční nárůsty legálně pobývajících cizinců⁴⁶ a jejich nejčastěji zastoupené národnosti.⁴⁷

⁴⁶ Cizinec = osoba, která není občanem ČR (definice dle zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti)

⁴⁷ Výrazný pokles legálně pobývajících cizinců v roce 2000 byl přičítán změnám legislativy, kdy začal 1.1.2000 platit nový zákon č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR (v jeho původním znění), který zpřísnil vstupní a změnil pobytový režim cizinců žijících zde dlouhodobě. Mezi jeho platností a účinností byl pouze týden času a došlo tak k výraznému zhoršení postavení všech cizinců, někteří se bez vlastního zavinění mohli tak dostat do nelegálního postavení.

Graf č. 5: Vývoj počtu cizinců na území ČR



Zdroj: ČSÚ

Pokud se zaměříme na nelegální migraci, Česká republika rozlišuje:

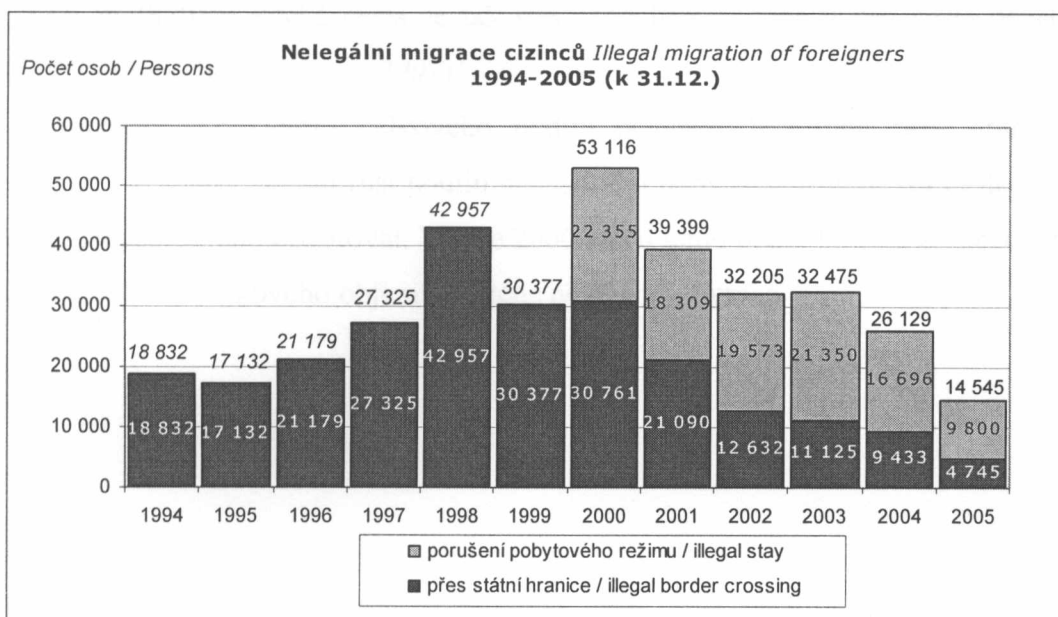
- nelegální migraci přes státní hranice a,
- nelegální migraci ve vnitrozemí ČR, tedy porušování pobytového režimu.

Tento rozdíl se začal evidovat od roku 2000. Na následujícím grafu lze pozorovat vývoj nelegální migrace od roku 1994 do roku 2005.⁴⁸ Nutno poznamenat, že níže znázorněná data vypovídají pouze o zjištěné nelegální migraci, jedná se tedy o osoby, které zadržela policie při hlídání vnějších hranic či byly odhaleny při

⁴⁸ Data za rok 2006 budou publikována v až červnu tohoto roku.

vnitřních kontrolách na území. Odhady celkového počtu nelegální migrace a zejména osob pobývajících na území jsou značně vyšší. Např. podle OSN na konci 90. let minulého století byl počet osob procházejících přes území ČR vyšší než 100,000. (Španihelová, 2003). Odhady nelegálního pobytu se pak pohybují mezi 50,000 až 250,000 osobami, skutečná čísla o počtu nelegálních migrantů jsou tak velmi sporná. Pokles zjištěné nelegální migrace, který nastal v roce 2001 je vysvětlován jednak novým zákonem o azylu č. 325/1999 Sb., v němž byla pro žadatele o azyl zrušena možnost pracovat bez povolení k práci ihned po podání žádosti⁴⁹. Dalším důvodem může také být zlepšená ochrana hranic, což vychází z celoevropského trendu zpříšňování opatření. Menší počty zadržených však mohou také vypovídat o lepší kvalitě převaděčů a uvedená čísla tak mohou být jen zlomkem opravdového počtu nelegálních migrantů na území.

Graf č. 6: Vývoj nelegální migrace v ČR



Zdroj: ČSÚ

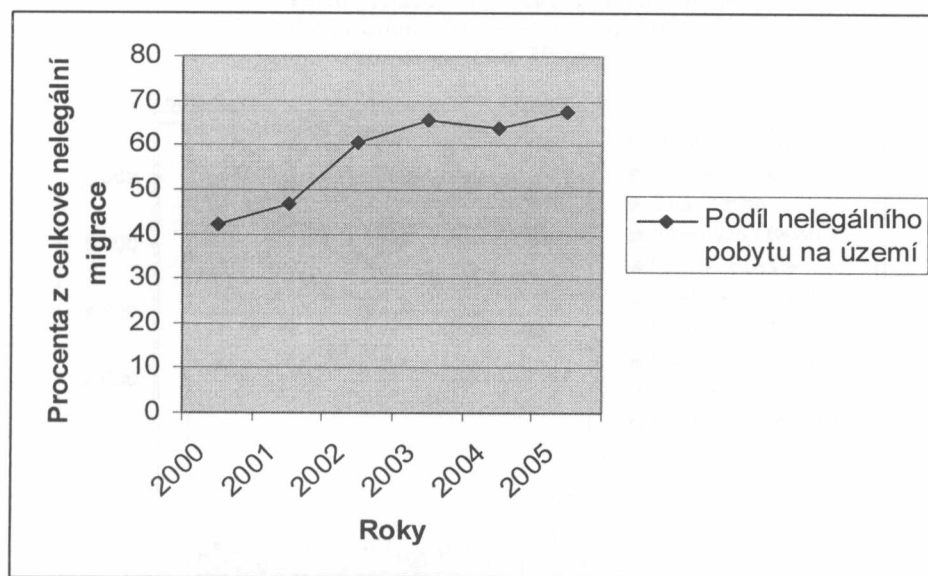
Nicméně pokud vycházíme z vývoje patrného na grafu, lze pozorovat dva trendy charakteristické pro nelegální migraci v ČR v posledních několika letech. Prvním trendem je že, podobně jako ve státech Evropské unie, které nemají vnější hranic

⁴⁹ V roce 2001 zažádalo o azyl 18,082 osob, což bylo o téměř 10 tisíc více než v předchozím roce. Po změně zákona, kdy je možné pracovat až po roce od podání žádosti, počet žadatelů klesl na 8,480 v roce 2002. Tím také klesla motivace k nelegálnímu překračování hranic. (MVČR, 2003).

EU, také v České republice klesá podíl nelegální migrace v podobě vstupu na území. K tomuto trendu výrazně dochází zejména po roce 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie. Trend v Evropě je tedy ten, že zatímco klesá nelegální migrace přes vnitřní hranice, stoupá podíl nelegálních přestupů přes vnější hranice EU. V této souvislosti stoupá význam letišť, zmíněný již v kapitole č. 3.2. V České republice je tento způsob nelegálních cest také stále častěji využíván. Jednak je to proto, že doprava přes letiště je jediná cesta přes vnější hranici EU a také proto, že pravidla azylové procedury následně umožňují velmi jednoduchý vstup na území státu. V současné době je termín o rozhodnutí o žádosti podané na letišti 5 dnů. Poté se žadatel o azyl může do sedmi dnů odvolat a pokud není rozhodnuto do 45 dní, musí být propuštěn na území České republiky (do zadržovacího centra). Mnoha žadatelům se poté podaří opustit Českou republiku a dostat se na území států západní Evropy. O vzrůstajícím podílu těchto cest vypovídá, že v roce 2004 byla pouze 2 % (120) celkových žádostí o azyl v ČR podána na letišti, zatímco v roce 2006 to bylo již 25 % (850). Letecká cesta se tak stává mnohem snadnější než cesta pozemní. (*IMCPD konference, březen 2007*).

Současně s poklesem celkového podílu nelegálních vstupů přes hranice je druhým patrným trendem růst podílu nelegálního pobytu na území. Na následujícím grafu lze tento trend pozorovat. V roce 2000 tvořil tento podíl 42,1 %, zatímco v roce 2005 67,4 % z celkového objemu zjištěné nelegální migrace.

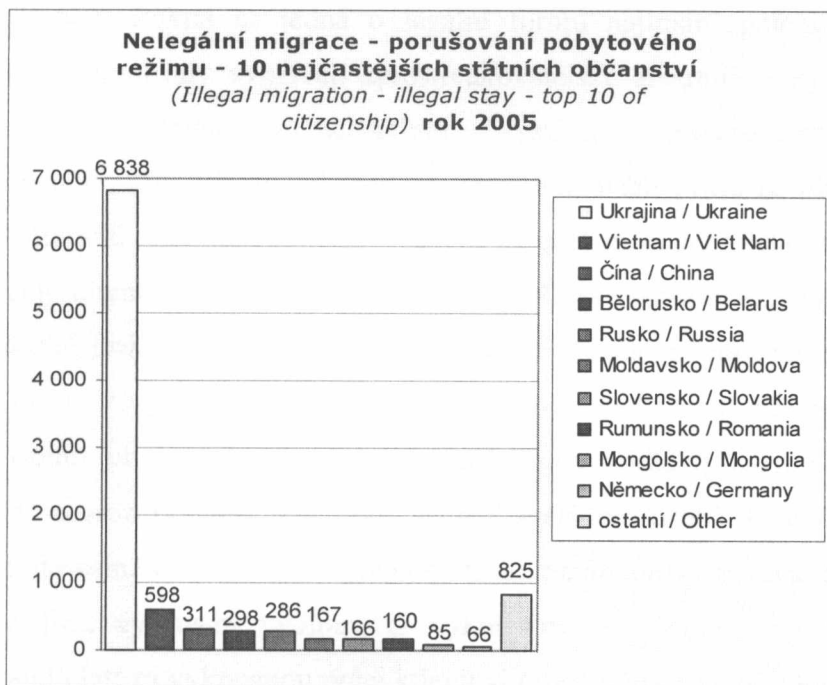
Graf č. 7: Podíl nelegálního pobytu na území z celkového objemu nelegální migrace



Zdroj: autorka

S porušováním pobytového režimu je samozřejmě spojeno nelegální zaměstnávání osob. Na dalším grafu můžeme vidět podíl národností, u kterých byl zjištěn nelegální pobyt v roce 2005. Většina nelegálních migrantů vstupuje na území legálně na základě platného víza (pokud je vízum ke vstupu potřeba) a teprve následně překračují dobu oprávněného pobytu.

Graf č. 8: Nelegální pobyt na území dle státního občanství osob



Zdroj: ČSÚ

6.2 NELEGÁLNÍ ZAMĚŠTNÁVÁNÍ MIGRANTŮ V ČR

Ačkoli se nelegální zaměstnávání týká také domácího obyvatelstva, je tento jev více charakteristický pro migranty. (Horáková, 2001, s. 6). Největší problém představují občané ze zemí bývalého socialistického bloku a z některých asijských států. Nejčastěji se u nás jedná o občany Ukrajiny a Vietnamu. Špatná ekonomická situace na Ukrajině, blízkost s naší zemí a ne příliš velké jazykové bariéry jsou důvody, proč jsou Ukrajinci nejpočetnější skupinou migrantů v České republice. Jsou zaměstnávání převážně ve stavebnictví. (MVČR, 2006).

Důvodem k nelegální práci je výhodnost tohoto kroku jak pro zaměstnavatele, tak pro samotné migranty. Ochota pracovat za nižší mzdu, neexistence závazků vůči pracovníkovi a neplacení sociálního a zdravotního pojištění je důležitým faktorem, proč zaměstnavatelé preferují nelegální pracovníky. Dále je to obtížná vymahatelnost pokut za nelegální zaměstnávání, jejich nízká úroveň a také složitost procesu při najímání pracovníků legálně. Pro migranta pak mezi důvody nelegálního zaměstnání patří nízké a těžké vymahatelné sankce, zdlouhavost a komplikovanost administrativní procedury spojené se získáním pracovního povolení, dále nedostatek informací o povinnostech a právech na českém trhu práce. (Kroupa, 1997, s. 13 - 15).

Pro Českou republiku je v rámci zaměstnávání migrantů charakteristický tzv. klientský systém. Pokud se jedná o legální formu najímání pracovníků, firmy k získávání pracovní síly využívají zprostředkovatelské agentury a za tuto službu platí těmto agenturám. V nelegálním systému zprostředkování práce, zprostředkovatelé, tzv. klienti, inkasují za zprostředkování práce peníze přímo od migrantů. Migranti vstupují na území legálně za účelem ekonomické aktivity a za pomoci těchto klientů, tedy osob, které zajišťují v České republice „*odbyt zpravidla nekvalifikované práce a zároveň tím uspokojují poptávku na zdejším trhu práce.*“ (Černík, 2005). V systému klientelismu zprostředkovatel zajistí vše od legálního vstupu na území, ubytování až po práci. Jelikož jsou pravidla vyřizování žádostí pro cizince často nesrozumitelná, raději tyto starosti svěří třetí osobě. Klient migrantům po příjezdu do země často odebere doklady, ti tak nemohou vycestovat po vypršení povolení a jsou vystaveni vydírání či vykořisťování ze strany klienta. Jelikož zaměstnavatel platí za vykonanou práci klientovi (zprostředkovatelské agentuře), ten má nad penězi moc a teprve poté je přerozděluje pracovníkům, přičemž si nechává výraznou část jejich platu.⁵⁰

Nelegální zaměstnávání je samozřejmě výhodné pro zaměstnavatele, kteří tak snižují náklady na pracovní sílu a jejich postavení na trhu práce je oproti konkurenci značně zvýhodněno. Doplácí na to však český trh práce, stát ztrácí finance především na daňových únicích a absenci plateb sociálního a zdravotního pojištění. Ze situace příliš neprofitují ani samotní nelegální migranti. Žijí v situaci skrývání se před státem. Nemají žádná práva, která by mohli uplatňovat a jsou zranitelní. Nemají nárok na využívání veřejných služeb a jelikož nejsou zdravotně pojištěni⁵¹ a navštěvují lékaře až v nevyhnutelných případech ohrožujících život. Především tomu tak je ze strachu z odhalení, kdy se pokud možno kontaktu se státními autoritami vyhýbají. Také kvůli nepříliš příznivé ekonomické situaci, vycházející z nekvalifikovaných zaměstnání, která nelegální migranti zastávají, je pro ně návštěva lékaře příliš nákladná a raději se spoléhají na pomoc komunit. V případě že jsou nuceni lékaře navštívit a nevyužijí možnost přímé platby, pak se tak často děje za pomoci falešných zdravotních karet či pod jinou identitou. (Jelínková, 2007). Stát

⁵⁰ Podrobněji se klientským systémem v České republice zabývá např. Jan Černík (studie *Klientský systém jako quasi-federalismus v Česku* dostupná na:

http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/JCernik_Klientura.pdf

⁵¹ Žádný z nelegálních migrantů, mezi kterými byl proveden výzkum na téma zdravotní péče, nevladil zdravotní pojištění. (Jelínková, 2007).

tak opět ztrácí finanční prostředky vynakládané na péči o někoho, kdo není zahrnut v systému zdravotního pojištění.

Jedním ze způsobů, jak tyto negativní důsledky zmírňovat je nelegální migranty regularizovat. Jak bylo popsáno v předchozích kapitolách, tato strategie je v Evropě v posledních 20 letech poměrně častá. Ačkoli Česká republika nečelí takovému náporu nelegálních migrantů jako právě Španělsko, problematiku nelegálních migrantů a především jejich nelegálního zaměstnávání musí řešit podobně jako všechny ostatní evropské státy. Se zkušenostmi ze zahraničí se na takový krok může dostatečně včas a komplexně připravit.

Regularizace u nás není zatím politickým tématem. Ti, kdo upozorňují na znevýhodňující situaci nelegálních migrantů jsou především nevládní organizace, které se setkávají při své práci s případy nelegálních migrantů, kteří by rádi svoji situaci změnili, ale nemohou, jelikož by byli vystaveni postihům ze strany státu.

6.3 *REGULARIZACE V ČESKÉ REPUBLICĚ*

Nejprve se budu zabývat možnostmi, které osoba v nelegálním postavení v určitých případech má pro legalizaci svého statusu. Poté se zaměřím na klíčové momenty, které by měly předcházet zavedení programu regularizace.

V českém právním řádu prakticky neexistuje možnost, jak by osoba, která již pobývá na území nelegálně, mohla svůj status legalizovat. Existuje několik výjimek zakotvených v zákoně, s regularizací jako takovou však nemají příliš společného.

Podle § 33 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců je možné udělit vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu cizinci, kterému ve vycestování ze země brání překážka na jeho vůli nezávislá (např. situace v jeho zemi původu či nemožnost získat doklady pro výjezd). Dále je možné udělit toto vízum osobám, které jsou svědky nebo poškozenými v trestním řízení a musí být účastní tohoto řízení. Podle § 42 stejného zákona je možno udělit povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území pro oběti trestného činu obchodování s lidmi či osobám, pro které bylo organizováno nedovolené překročení hranic a jsou ochotny svědčit. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území státu policie udělí cizinci, pokud je na území déle než 1 rok a důvody pro které bylo uděleno

vízum k pobytu nad 90 dní, stále trvají. Jedná se tedy o opatření pro osoby, které původně neměly oprávnění na území pobývat.

Další způsob, jak se lze z nelegálního statusu vymanit, je pomocí azylové procedury. Pokud je osoba na území již nějakou dobu nelegálně a je zajištěna, může si zároveň podat žádost o azyl. V takovém případě je sice současně zahájeno řízení o správním vyhoštění, které však není vykonatelné až do doby ukončení řízení žádosti o azyl. Pokud azylové řízení trvá více než 4 roky, má osoba možnost podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců získat povolení k trvalému pobytu na území. Azylová procedura je tak často zneužívána a jen velmi malé procento žadatelů má skutečné důvody pro udělení azylu. (z *rozhovoru s expertem* č. 3). Udělování povolení k pobytu za účelem strpění je spíše ojedinělé a tak ani jedno z těchto opatření nelze považovat za dostatečné řešení problému velkého počtu nelegálních migrantů na území.

Imigrace do České republiky, ať už legální či nelegální se stala běžnou součástí migračních pohybů. Nelze přesně předvídat její vývoj a strukturu, která se může měnit v závislosti na situaci v zemích původu. Stát tak musí být flexibilní v reakcích na případný přísun velkého počtu migrantů a jednou z možností je zavedení regularizací. V případě zavádění regularizací, může Česká republika čerpat ze zahraničních zkušeností a vyvarovat se případných chyb. Příklad Španělska nám ukazuje kritická místa regularizačních opatření, která jsou klíčová pro jejich úspěch. Prvním krokem v implementaci takové politiky je především výběr vhodných kritérií uplatňovaných v procesu při posuzování žádostí. Jelikož má jednorázová regularizace napomoci k redukci velkého počtu nelegálně pobývajících a nelegálně pracujících osob na území, jedním z kritérií by mělo být prokázání doby pobytu a zajištění pracovní činnosti.

Povaha nelegálního zaměstnávání je v ČR zatím spíše dočasného charakteru. Pokud se zaměříme např. na skupinu Ukrajinců, většina z nich si chce v ČR vydělat a poté se vrátit do vlastní země. (z *rozhovoru s expertem* č. 2). Není však vyloučeno, že s prodlužující se dobou pobytu si postupně vytvoří vazby k zemi a zároveň dojde ke vzniku silných komunit, což poté umožní příliv dalších krajanů společně s rodinami a toto se může stát předstupněm trvalé imigrace. Nelegální status jim poté brání v plnohodnotné integraci do společnosti. Regularizace by na jedné straně měla zlepšit status migranta, ale také být opatřením, které je výhodné pro stát a musí být tedy

zaměřena na osoby, které mohou být pro stát přínosem. To v praxi znamená především na pracující migranty. Před zavedením regularizace je tedy nutné provést výzkum trhu práce, jeho potřeb a možností pojmout určité množství legálně pracujících osob spolu s analýzou zaměstnanosti.

6.3.1 Příprava na regularizaci

Nyní tedy přistoupím k jednotlivým opatřením, která dle závěrů vyplývajících z analýzy regularizací ve Španělsku, byla identifikována jako problematická. Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, klíčovým momentem pro úspěch regularizace je udržení si získaného legálního statusu i po vypršení časově omezeného povolení. Nejprve se tedy zaměřím na proceduru získávání povolení k zaměstnání pro zahraniční pracovníky a jeho následného obnovování a poté poukážu na ostatní klíčové momenty, na kterých závisí úspěch regularizací.

6.3.1.1 Povolení k zaměstnání a jeho obnova

Podle zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti je zaměstnavatel, který chce obsadit volná pracovní místa pracovníky ze zahraničí, povinen žádat o povolení na příslušném úřadu práce⁵². Žádost musí obsahovat identifikační údaje zaměstnavatele a údaje o pracovním místě a jeho charakteristice. Povolení je vydáno na základě zvážení situace na trhu práce, povolení je tedy možné získat pouze v případě, že není možné sehnat pracovníka na dané místo z řad českých pracovníků. Zaměstnavatel musí zaplatit správní poplatek při každé žádosti k zaměstnávání cizinců⁵³.

Pro legální práci v České republice musí mít cizinec platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu. O povolení k zaměstnání žádá ještě před příjezdem do země. Žádost musí být na konkrétní pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele⁵⁴ a stejně tak vydané pracovní povolení je svázáno s konkrétním pracovním místem a konkrétním zaměstnavatelem. Není přenosné a je vázáno na konkrétní druh práce, místo výkonu práce a tyto skutečnosti nelze během jeho platnosti měnit.

⁵² Příslušný úřad práce je ten, pod který spadá území v němž by byla vykonávána pracovní činnost.

⁵³ Správní poplatek činí 2000,- Kč.

⁵⁴ K žádosti musí cizinec předložit identifikační údaje zaměstnavatele, druh práce, místo výkonu a dobu, po kterou bude zaměstnávání vykonáváno, vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná, doklady dosvědčující odbornou způsobilost a lékařské potvrzení o zdravotním stavu.

Dříve bylo možné požádat o povolení k pobytu teprve až po získání pracovního povolení. Pozitivní změnou v tomto ohledu je, že od října 2005 je řízení o povolení k pobytu realizováno současně s řízením o povolení zaměstnání⁵⁵. Lhůta na vydání rozhodnutí je 120 dní, což je poměrně dlouhá doba a jedním z důvodů proč mnohdy zaměstnavatelé dávají přednost nelegální, ale okamžité práci. Povolení k zaměstnání zaniká po uplynutí doby, na kterou bylo vydáno nebo pokud zaměstnání skončí dříve, než na jakou dobu bylo dojednáno.

Povolení k pobytu je vázáno na povolení k zaměstnání, je vydáváno až následně po získání k povolení k zaměstnání. Pokud zaměstnání zanikne, zároveň téměř okamžitě zaniká i povolení k pobytu.

Povolení lze na žádost cizince opakovaně prodlužovat o 1 rok až do získání trvalého pobytu po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Každá žádost opět podléhá správnímu poplatku. Podmínkou prodloužení je zaměstnání u stejného zaměstnavatele a žádost o prodloužení povolení musí splňovat stejné náležitosti jako původní žádost o povolení k zaměstnání.

6.3.1.2 Navrhovaná doporučení

6.3.1.2.1 Snížení doby potřebné k vyřízení povolení

Pro lepší flexibilitu vyřizování všech žádostí by bylo vhodné snížit dobu k tomu potřebnou. Aby cizinec mohl vykonávat na území České republiky pracovní činnost jsou nyní potřeba celkem tři povolení:

- a) povolení pro zaměstnavatele,
- b) povolení k zaměstnání pro cizince,
- c) povolení k pobytu pro cizince.

Doba potřebná k vyřízení žádostí činí nyní 120 dní, což má také své technické důvody, kdy žádost cestuje ze zastupitelských úřadů v zahraničí do České republiky na úřady práce a poté na cizineckou policii, kde se následně vyřizují víza. Tato doba by se mohla výrazně snížit. Povolení pro zaměstnavatele a pro cizince k zaměstnání rozhodují o stejné situaci, a tou je potřeba trhu práce. Doba potřebná k získávání

⁵⁵ Cizinec, který ještě nemá povolení k zaměstnání, může nově k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání doložit pouze číslo jednacím žádosti o vydání povolení k zaměstnání s informací u kterého úřadu práce o takové povolení požádal. (www.imigrace.cz).

povolení k zaměstnávání pracovníků ze zahraničí by se mohla snížit, pokud by byl například vytvořen pravidelně aktualizovaný centrální katalog pracovních míst⁵⁶, které je obtížné obsadit domácím obyvatelstvem. Na tato místa by poté nemuselo být vydáváno speciální povolení. Tím by se doba potřebná k rozhodování úřadů práce snížila a stejně tak i motivace zaměstnavatelů najímat rychleji nelegální pracovníky.

Co se týče žádosti o povolení pro cizince k zaměstnání a pobytu i tato procedura by mohla být zjednodušena, pokud by na místo nynějšího souběhu dvou řízení o povolení byla tato povolení sloučena do jednoho.

6.3.1.2.2 Zavedení přechodné lhůty

Dalším opatřením týkajícím se obnovy povolení k zaměstnání, by mohlo být zavedení přechodné lhůty v případě zániku původního zaměstnání, na které bylo vydáno povolení. Po tuto přechodnou lhůtu by nemohlo být ihned zrušeno i povolení k pobytu. Tato lhůta by mohla být např. 1 až 2 měsíce. V tomto období by měl pracovník možnost nalézt nového zaměstnavatele a povolení k pobytu by mu nepropadlo. V současné situaci znamená ztráta zaměstnání okamžitou ztrátu nároku na povolení k pobytu. Podle § 37 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky je cizinecká policie povinna zrušit cizinci pobyt ihned poté, co zjistí, že přišel o zaměstnání. Tímto opatřením by se napomohlo k větší flexibilitě pracovního trhu a uvolnila by se závislost povolení k pobytu na povolení k zaměstnání.

6.3.1.2.3 Uplatňování principu přibývání práv s dobou pobytu

Mimo jiné by měl být uplatňován princip, že čím déle pobývá cizinec na území státu, tím větších nabývá práv. Například po prvním roce od obnovy povolení by pracovník mohl mít právo požádat o povolení k dlouhodobému pobytu až na 2 roky s omezenou možností změny pracovního místa v rámci jednoho zaměstnavatele, v průběhu dalších let by mohl postupně získat povolení umožňující hledat si pracovní místo i u jiných zaměstnavatelů, případně zcela změnit povolání⁵⁷. Podobné změny byly již navrhovány v *Plánu integrační politiky Ministerstva práce a sociálních věcí v ČR na léta 2004 – 2006*, avšak do současné novely zákona č. 435/2004 nebyly zahrnuty. V případě regularizace by také měla být zvažena délka období, na které by

⁵⁶ Katalog vydávaný španělským Národním institutem pro zaměstnanost je aktualizován každé 3 měsíce.

⁵⁷ Povolení tzv. druhé a třetí generace.

bylo toto povolení vydáváno vzhledem k době potřebné k jeho obnově a předpokládanému zatížení byrokratického aparátu.⁵⁸

6.3.1.2.4 Platba správního poplatku

Dalším krokem k větší liberalizaci by mohlo být opatření, kdy by správní poplatek byl placen pouze v případě kladného vyřízení žádosti. Nejistota kladného výsledku vyřízení žádosti může být motivací k obcházení zákona a nalezení zaměstnání nelegálně.

6.3.1.2.5 Spolupráce aktérů

Pro úspěch regularizace je také klíčová byrokratická připravenost státního aparátu a spolupráce jednotlivých resortů a aktérů. Pozitivem poslední zavedené regularizace ve Španělsku v roce 2005 byla jí předcházející diskuze a celkový konsensus zainteresovaných aktérů. Dá se říci, že v České republice je regularizace zatím velmi kontroverzním tématem. Pohled na regularizaci ze strany státní správy a nevládních organizací je velmi odlišný. Diskuze tak probíhají spíše na úrovni nevládních organizací. V roce 2005 proběhla na půdě Senátu konference na téma „*Nelegální migrace v ČR a její možné řešení pomocí regularizace*“. Sešli se na ní jak zástupci neziskových organizací⁵⁹, tak představitelé z Ministerstva vnitra a Ministerstva práce a sociálních věcí. Měla být prvním krokem k otevření diskuze na téma regularizace, najít společnou řeč je však velmi obtížné.

Pohled ministerstev je spíše restriktivní. V jejich očích jsou nelegální migranti především lidé, kteří porušují zákon a předpisy a mělo by se takovému chování zamezit a ne dávat signál, že se takové jednání vyplatí. Převládá také názor, že regularizace u nás není třeba zavádět, jelikož většina nelegálně pracujících migrantů jsou občané Ukrajiny, kteří zde pracují spíše dočasně a v zemi nechtějí zůstat. Na druhé straně stojí občanský sektor, který upozorňuje na konkrétní situaci člověka a snaží se lidem z obtížné životní situace, kterou s sebou nelegální status přináší, pomoci prostřednictvím regularizací.

Důležitý posun v pojetí migrace a s ní spojených otázek jako od čistě bezpečnostního problému nastal v roce 2004, kdy byly převedeny pravomoci

⁵⁸ V Itálii například trvala průměrná doba obnovení povolení téměř jeden rok, když samotné povolení mělo platnost jednoho roku, znamenalo by to zažádat o obnovu povolení ihned po jeho získání.

⁵⁹ Nadace Rozvoj občanské společnosti, Člověk v tísni, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, Poradna pro uprchlíky, Organizace pro pomoc uprchlíkům a Multikulturní centrum Praha.

z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí. To je od 1.1.2004 koordinátorem strategií a má na starosti otázky spojené s cizinci a určuje podmínky, za kterých cizinci mohou pracovat. Tato změna je posunem od bezpečnostního pojetí k více integračnímu pojetí migrace. Ministerstvo vnitra je nadále odpovědné za legislativní a konceptuální stránku otázek spojených s mezinárodní migrací a s azylovou politikou a jejich implementací.

Důležitá je také kooperace s ostatními složkami státní správy a aktéry mimo státní správu. Odbory a zaměstnavatelé jsou obecně pro pro-imigrační přístup a mohou být důležitým partnerem v přípravě programů regularizací, mají roli informátora o podmínkách na trhu práce a byly by případnou regularizací také významně dotčeni.

Spolupráce s nevládními organizacemi na přípravě regularizací je vzhledem k informačním tokům směřujícím k migrantům klíčová. Druhá vlna regularizací ve Španělsku prokázala, jak je spolupráce na implementaci takové politiky s nevládním sektorem důležitá. Vláda sama o sobě není schopna komunity migrantů příliš mobilizovat a tak nevládní organizace hrají roli poskytovatele informací a poradenství. Nevládní organizace tak mohou působit jako hlavní aktér v informační kampani předcházející zavedení programu regularizací.

6.3.1.2.6 Další opatření

Dalším doprovodným opatřením při zavádění regularizací je následné zpřísnování kontrol, jednak kontrol na hraničních přechodech a kontrol ve vnitrozemí. Jedině tak se zamezí efektu, že místa uvolněná legalizovanými migranty zaplní noví nelegální migranti. Chování zaměstnavatelů je ovlivňováno nejen právními úpravami, ale také jejich vynucováním v praktickém životě, proto je důležité zároveň s regularizacemi posílit vnitřní kontroly nelegálního zaměstnávání. Do kontrol jsou zapojeny úřady práce, cizinecká policie, či finanční úřady. Ty by měly vzájemně spolupracovat a mít větší pravomoci. Kontroly by měly být více frekventované a výše pokuty za porušování předpisů by měly být určovány s ohledem na ekonomickou výhodnost nelegálního zaměstnávání. I přes riziko platby pokut jsou zaměstnavatelé ochotni zaměstnávat nelegální migranty, jelikož přínos z takové práce převáží riziko, které podstupují. Pokud se i přes současnou výši pokut zaměstnávání nelegálních migrantů zaměstnavateli vyplatí, je nutné jejich výši zvýšit⁶⁰. I odhalený nelegální pracovník je

⁶⁰ Pokuta může dosáhnout až 2,000,000 Kč.

povinen platit pokutu⁶¹. Riziko, které podstupuje nelegální migrant z povahy svého statusu, je značně větší, jelikož mu při odhalení hrozí vyhoštění. Nedomnívám se tedy, že by případné zvýšení výše pokut na straně pracovníka bylo silným anti-motivačním faktorem, který by migranty od nelegální práce, potažmo migrace, odrazoval.

Výše zmíněné kroky by bylo potřebné zavést před případnou regularizací, zároveň by však vedly obecně k prevenci nelegálního zaměstnávání a k podpoře legální pracovní migrace. Jelikož *„nejlepší prevencí nelegálního zaměstnávání jsou přehledná a jednoduchá pravidla, která regulují zaměstnávání osob, příliš restriktivní pravidla spíše způsobují jejich porušování.“* (Horáková, 2001, s. 5). Pro umožnění cest legální migrace je však nejprve nutné co nejvíce minimalizovat populaci nelegální migrace, z níž mohou zaměstnavatelé vybírat pracovníky. To umožňuje regularizace. Zároveň by uvolnění těchto pravidel bylo podmínkou toho, aby zavedená regularizace byla co nejvíce úspěšná a nemusela se opakovat v krátkém intervalu po sobě.

⁶¹ Pokuta může dosáhnout výše až 10,000 Kč. (www.cizinci.cz).

7 ZÁVĚR

Migrace ve své nelegální podobě se postupně stává realitou všech vyspělých evropských států. Mnoho lidí riskuje životy, aby zlepšili svojí životní situaci či situaci svých rodin v zemích původu. Migrační proudy se zdají být nevyhnutelným sociálním fenoménem, který musí státy Evropské unie akceptovat a přizpůsobit se mu. I přes opakované zavádění restriktivních opatření se nedaří nelegální migraci zastavit. Ačkoli nejsou známá přesná čísla popisující tento jev, je zřejmé, že objem nelegální migrace stoupá.

Migrační politiky, které se snaží o kontrolu migračních proudů ze třetích zemích, mají omezenou efektivitu. Politika založená na kontrole vstupů na hranicích selhává ze dvou důvodů. Za prvé, ti kdo projdou přes hranice legální cestou, mohou do nelegálního statusu upadnout až následně, již na území cílového státu. Za druhé, pokud kontrola na hranicích nefunguje a dojde k nelegálnímu vstupu či je objeven nelegální pobyt na území, pak deportace, jako forma boje proti nelegální migraci, je velmi nákladný a často obtížně proveditelný způsob. Jako velmi obtížné se jeví uplatňování restriktivních politik při současné potřebě pracovní síly migrantů.

Pokud běžné formy boje proti nelegální migraci selhávají či nejsou schopny ji zcela potírat, stává se regularizace v Evropě běžnou součástí migračních politik mnoha zemí. I přes tento fakt neexistuje společné ustanovení o regularizacích na úrovni společné evropské politiky. Předmětem společných diskuzí v minulosti byla především ochrana hranic, vízová a azylová politika a bezpečnostní otázky související s pašeráctvím osob, obchodem s lidmi či terorismem. Politiky ohledně navracení migrantů jsou poměrně čerstvé. Diskuze na téma regularizací tak na evropské úrovni scházejí, ačkoli v ostatních oblastech migračních politik nastává sladování. Dá se říci, že tak chybí dílčí článek pro společnou evropskou politiku.

Pozitivním bodem v tomto ohledu je, že je na letošní rok 2007 Evropskou komisí plánováno uskutečnění rozsáhlé studie zabývající se účinností a dopady regularizačních programů v Evropě. Ta má být základem pro budoucí jednání o této problematice, včetně diskuze o potřebnosti společného rámce pro regularizace na evropské úrovni. Ačkoli byly regularizace v minulých letech zavedeny v mnoha zemích, předmětem výzkumů jsou relativně krátkou dobu. Dosud tedy chybí komplexní kvantitativní i kvalitativní data týkající se tohoto fenoménu.

Problematiku je možné ilustrovat na příkladu Španělska, na němž byla provedena analýza programů regularizací, jejichž cílem bylo zmírňování negativních dopadů nelegální migrace na území státu. Především se to týká nelegálního zaměstnávání migrantů. Záměrem všech regularizací bylo snížit počet nelegálních migrantů pracujících na území a dosáhnout tak větší ekonomické výhodnosti pobytu migrantů na území státu spolu se zlepšením životních podmínek samotných migrantů. To se však podařilo vždy jen dočasně a prokázána je poměrně velká návratnost do nelegálního statusu. Regularizace, které následovaly po historicky první regularizaci ve Španělsku, byly mimo jiné vyvolány selháním těch předchozích. Další problémy, které se během regularizací vyskytovaly se týkaly administrativní nepřipravenosti a nedostatečné spolupráce aktérů.

Jako klíčové momenty pro úspěch a trvalost následků regularizace je klíčových několik momentů. Jedná se o nastavení podmínek pro obnovení získaného povolení. Pokud je regularizace důsledkem restriktivních imigračních zákonů, jejichž následky se snaží zmírňovat, měla by být zároveň doprovázena jejich liberalizací a uvolňováním. Současně s regularizací by měla být zaváděna přísnější kontrola nelegálního zaměstnávání s přísnějším vynucováním sankcí za porušování zákona a s posilováním kontrol na hranicích.

Je nutné poukázat na to, že žádná z regularizací neukončila přítomnost všech nelegálních migrantů v zemi. Regularizace sama o sobě neovlivňuje mechanismy způsobující migraci. Reaguje pouze na následky, které v minulosti migrace způsobila. Sama o sobě nemůže být úspěšným opatřením. Aby mohla mít pozitivní vliv na budoucí vývoj migrace, musí být doprovázena či předcházena dalšími opatřeními z oblasti politik zaměřených na prevenci nelegální migrace. Poté může být komplementárním doplňkem dalších metod boje proti nelegální migraci.

Co se týče České republiky, je v současné době málo pravděpodobné, že by vláda přistoupila k regularizacím v oblasti řešení nelegální migrace. Nicméně, vývoj migrace je z dlouhodobého hlediska nepředvídatelný a tak je jistě výhodné být i na takový vývoj připraveni.

Vedlejším efektem takové regularizace nelegálních migrantů, která by vedla k trvalému usazování, by mohla být i pozitivním přispěním k řešení problému stárnutí populace. Existují odhady, že osob nad 65 let, kterých je nyní okolo 14 %, bude v roce 2050 až 30 %. Dle MPSV bude v budoucích 25ti letech nedostatek až

420,000 pracovníků. Legalizací již přítomných pracovníků by se tak snížila zátěž na systém sociálního a zdravotního pojištění. (Aktivní., 2004).

Pokud by tedy i Česká republika v řešení velkého počtu nelegálních migrantů pobývajících na území sáhla k regularizacím, je nutné mít na vědomí, že úspěšnost takového kroku závisí na několika klíčových bodech. Z výsledků vyplývajících z analýzy těchto programů ve Španělsku byla navržena opatření, která by měla vést k jejímu dlouhodobějšímu úspěchu. Jelikož úspěch regularizace závisí do velké míry na schopnosti nelegálních migrantů, kterým je uděleno povolení k pobytu a práci, si toto povolení udržet, měla by regularizaci předcházet taková opatření, která by pravidla obnovování povolení zjednodušovala. To se týká časového i byrokratického hlediska. Součástí návrhů je tedy snížení doby potřebné k vyřízení povolení k zaměstnání a k pobytu jak se strany zaměstnavatele, který si přeje najmout pracovníky z ciziny, tak ze strany migranta. Dále by měla být zavedena přechodná lhůta, po kterou by povolení neztratilo platnost v případě ztráty zaměstnání. Měl by být také uplatňován princip přibývání práv migranta s délkou pobytu na území. V procesu regularizace je pak klíčová spolupráce všech zúčastněných aktérů, vlády, neziskových organizací, zaměstnavatelů, odborů i médií doprovázená dalšími opatřeními spočívajících jednak ve zpřísnování vnějších i vnitřních kontrol a posilování kontrolních mechanismů při vynucování práva.

Navrhovaná opatření by měla zvýšit pravděpodobnost úspěchu zavedené regularizace. Jedná se o opatření, která zároveň podporují možnosti legální migrace. Jak se ukazuje, v Evropě měla restriktivní opatření spíše za následek vyšší míru nelegální migrace a podobně je to i s nelegálním zaměstnáváním. Pokud se zjednoduší pravidla procesu zaměstnávání cizinců, sníží se i motivace k jejich nelegálnímu zaměstnávání a nelegální migraci. Pojetí politik bojujících proti nelegální migraci by v sobě mělo zahrnovat komplexnost tohoto fenoménu.

8 RESUMÉ

Diplomová práce „*Regularizace nelegálních migrantů jako prostředek zmírnění negativních dopadů nelegální migrace*“ se zabývá problematikou nelegální migrace a řešení velkého počtu nelegálně žijících osob na území státu. Nabízí přehled různých forem nelegální migrace a poukazuje na negativní jevy, které tyto formy migrace přinášejí, z nichž se zaměřuje především na nelegální zaměstnávání migrantů.

Součástí práce je analýza procesů jednorázových regularizací nelegálních migrantů jako prostředku ke zmírnění negativních dopadů nelegální migrace. Tato analýza je provedena na příkladu Španělska, které v minulosti jednorázových regularizací využilo opakovaně. Předmětem analýzy je zjištění slabých míst při zavádění regularizací, která vedou k jejich selhávání. Na základě identifikace problematických míst, autorka předkládá několik doporučení týkajících se implementace tohoto nástroje migrační politiky.

Výsledky uvedené analýzy jsou aplikovány v závěrečné části práce, která se zabývá situací v České republice. Nejprve je uvedena problematika vývoje nelegální migrace a následně jsou navržena opatření, která by bylo vhodné aplikovat v případě zavedení regularizací na našem území. Tato opatření se týkají především uvolňování cest pro legální migraci, které je pro úspěch regularizace klíčové.

9 SUMMARY

The thesis, „*Regularization of irregular migrants as a softening-tool of the negative impacts of illegal migration*“, concerns the area of illegal migration and solving the problem of large number of people living illegally in country. It offers overview of various forms of illegal migration and points out the negative consequences of these kinds of forms of migration, from which it focuses especially on illegal employment of migrants.

The thesis contains an analysis of the processes of one-time regularizations of irregular migrants as a softening-tool of the negative impacts of illegal migration. The case of Spain is used to provide the analysis. Spain has used programs of regularization in the past repeatedly. The subject of this analysis is detection of weak spots when launching regularizations which led to their failure. Based on the identification of these problematic spots, the author offers suggestions concerning the implementation of this migration policy tool.

Results of the analysis are applied in the concluding part of the paper on the situation in the Czech Republic. Firstly, the issue of the development of illegal migration is mentioned. Subsequently, some measures, which would be adequate to introduce in the case of implementation of regularization in our state, are proposed. These measures mainly relate to loosening of channels for legal migration which is crucial for the success of regularization.

10 SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČSÚ – Český statistický úřad

ICMPD - International Centre for Migration Policy Development

ILO – International Labour Organization

INE – Instituto Nacional de Estadísticas

MNS – Migration News Sheet

MTAS – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

OSN – Organizace spojených národů

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

PICUM – The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

11 SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Seznam tabulek:

Tabulka č. 1: Vybrané teorie vztahující se k migračním pohybům

Tabulka č. 2: Typy soužití imigrantů a majoritní společnosti

Tabulka č. 3: Nejčastější formy nelegální migrace

Tabulka č. 4: Počet legálně a nelegálně usazených migrantů ve Španělsku, 1986 - 2001

Tabulka č. 5: Tabulka vývojových období v zavádění kontrol imigrace ve Španělsku

Tabulka č. 6: Počty nelegálních migrantů přicestovalých po moři

Tabulka č. 7: Typologie aktérů

Tabulka č. 8: Počet cizinců na území Španělska (nezávisle na statusu)

Tabulka č. 9: Shrnutí procesu regularizací ve Španělsku

Seznam grafů:

Graf č. 1: Distribuce národností migrantů (dle kontinentů) před regularizací v roce 1991

Graf č. 2: Distribuce národností migrantů (dle kontinentů) v procesu regularizace v roce 1991

Graf č. 3: Distribuce národností migrantů (dle kontinentů) po skončení regularizace v roce 1991

Graf č. 4: Nejčastěji zastoupené země původu v regularizačním procesu roku 2005

Graf č. 5: Vývoj počtu cizinců na území ČR

Graf č. 6: Vývoj nelegální migrace v ČR

Graf č. 7: Podíl nelegálního pobytu na území z celkového objemu nelegální migrace

Graf č. 8: Nelegální pobyt na území dle státního občanství osob

Seznam schémat:

Schéma č. 1: Proces migrace

Schéma č. 2: Formy nelegální migrace

Schéma č. 3: Strom problémů zaměstnávání nelegálních migrantů

Schéma č. 4: Důsledky regularizačních kampaní pro stát a migranty

Seznam tabulek v přílohách:

Tabulka č. 1 : Počty regularizovaných v Evropě, typ uděleného povolení a podmínky účasti regularizace

Tabulka č. 2: Časová posloupnost událostí ve Španělsku, které ovlivnily vnímání migrace ve společnosti (do roku 2001)

Tabulka č. 3: Vývoj usazených cizinců na území Španělska v letech 1995 – 2000 dle kontinentu původu.

12 POUŽITÉ PRAMENY

1. *Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků, pilotní projekt.*
Praha: MPSV. 2004.
2. Al menos tres de los cinco inmigrantes muertos en Ceuta fueron roteados desde Marruecos. *El País*. 29.9.2005.
dostupné na:
http://www.elpais.com/articulo/espana/inmigrantes/muertos/Ceuta/fueron/tiroteados/Marruecos/elpepuesp/20050929elpepunac_5/Tes
3. ARAGÓN BOMBÍN, Raimundo. La España de los 90 ante el reto de la inmigración. In: *Papeles del Psicólogo*, 1992, No. 54. ISSN 0214 – 7823.
dostupné na: <http://www.cop.es/papeles/vernumero.asp?id=558>
4. ARANGO, Joaquín, JACHIMOWICZ, Maia. *Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach*. Migration Information Source. 2005.
dostupné na: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>
5. BAKER, Yolanda. *Update Regularization Campaign in Spain 2004 – 2005*. PICUM. 2005.
dostupné na: <http://www.picum.org>
6. BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova universita v Brně. Mezinárodní politologický ústav. 2005. ISBN: 80-210-3875-6
7. BALDWIN-EDWARDS, Martin. Semi-Reluctant Hosts Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration. In *MMO Working paper*, 2001, No. 3.
dostupné na:
http://www.mmo.gr/pdf/publications/mmo_working_papers/MMO_WP3.pdf

8. BALDWIN-EDWARDS, Martin, ARANGO, Joaquin. *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London: Frank Cass. 1999. ISBN: 0-7146-4925-2.
9. BAILEY, Thomas. The Influence of Legal Status on the Labor Market Impact of Immigration. *International Migration Review*, 1985, Vol. 19, No. 2., pp. 220 – 238.
10. BICOCHI, Luca, LeVOY, Michele. *PICUM's Main Concerns About the Fundamentals Rights of Undocumented Migrants in Europe in 2006*. PICUM. 2007. dostupné na: <http://www.picum.org>
11. BLANCO, Cristina. *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial. S.A. 2000. ISBN: 84-206-5755-7.
12. BODEGA, Isabel a kol. Recent Migrations from Morocco to Spain. *International Migration Review*, 1995, Vol. 29, No. 3, pp. 800 – 819.
13. BURČÍKOVÁ, Petra. *Obchod s lidmi a nucená či vykořisťující práce v České republice*. La Strada Česká republika, o. p. s., 2006. AGIS. 2004. dostupné na: http://www.strada.cz/download/files/LS_report_CZ_20_10_06.pdf
14. CASTLES, Stephen., MILLER, Mark. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 3.vyd. New York: The Guilford Press. 2003. ISBN: 1-57230-900-8.
15. *Communication from the commission to the council. Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders Introduction*. Brusel. 30.11.2006. COM (2006) 275 final. dostupné na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0733en01.pdf

16. CONTRERAS MEDINA, Fernando Ramón, GONZALEZ G., Rafael, CABALLERO, Francisco Sierra. *Comunicación, Cultura y Migración*. Granada: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. 2003. ISBN: 84-688-3408-4
17. ČANĚK, Marek. *Legální příležitosti k zaměstnávání cizinců neodpovídají poptávce na trhu*. Multikulturní centrum v Praze. 2005.
dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/DDrbohlay_Rozhovor_o_legalni_a_nelegalni_migraci.pdf
18. ČERNÍK, Jan. *Klientský systém jako quasi-federalismus v Česku*. Multikulturní centrum Praha. 2005.
dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/JCernik_Klientura.pdf
19. ČIŽINSKÝ, Pavel. *Regularizace nelegální migrace v Evropě*. Multikulturní centrum Praha. 2005.
dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PCizinsky_Regularizace_nelegalni_migrace.pdf
20. ČIŽINSKÝ, Pavel. *Čtyři komponenty řešení nelegální migrace*. Praha: Multikulturní centrum Praha. 2003.
dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/index.shtml?x=1997889>
21. DAVIES, Stephen. *Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: state approaches towards them, their profile and social situation*. European Migration Network. 2007.
dostupné na: <http://www.european-migration-network.org>
22. DRBOHLAV, Dušan. *Evropa a proces mezinárodní migrace (se zvláštním důrazem země Evropské unie a Evropského společenství volného obchodu)*. EUROPEUM. 2001.
dostupné na: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=320

23. DRBOHLAV, D., JANSKÁ, E. *Current immigration debates in Europe: A publication of the European migration dialogue*. Brusel: Migration Policy Group. 2005.
dostupné na: http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2961/DocumentName/EMD_Czech_2005.pdf
24. España, el país europeo más preocupado por la inmigración y el terrorismo. *El Mundo*. 26.2.2007.
dostupné na: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/02/26/espana/1172498427.html>
25. Extranjeros en España. In: *Cifras INE*. INE. 2004.
dostupné na: http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifine_ext0605.pdf
26. HAJDAMACKÝ, Alexandre. Pracuji načerno a nenudím se – Vyhlásí někdy Česko amnestii pro „ukrajinské“ dobrodruhy? *Respekt* č. 52 (27.12.2006 – 1.1.).
27. HORÁKOVÁ, M., POLÍVKA, M., ČERNÁNSKÁ, D., RUDOLF, V. Nelegální zaměstnávání cizinců jako překážka v jejich žádoucí integraci na trhu práce. Praha: VÚPSV. 2001.
28. HUNTOON, Laura. Immigration to Spain: Implications for a Unified European Union Immigration Policy. *International Migration Review*, 1998, Vol. 32, No. 2, pp. 423-450.
29. JANDL, Michael. The estimation of Illegal Migration in Europe. *Migration Studies*, 2004, Vol. XLI, No. 153, p. 141-155.
30. JANDOUREK, Jan. *Sociologický slovník*. Praha: Portál. 2001. ISBN: 80-7178-535-0.
31. JELÍNKOVÁ, Marie. *Přístup (ne)legálních migrantů ke zdravotní péči*. Praha: Multikulturní centrum Praha. 2007.
dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/index.shtml?x=1994743>

32. *Sdělení komise – Plán politiky v oblasti legální migrace*. Komise Evropských společenství. KOM (2005) 669. Brusel. 21.12.2005.
33. *Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů – Společný program pro integraci*. KOM (2005) 389. Brusel. 1.9.2005.
34. *Sdělení Komise o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí*. KOM (2006) 402. Brusel. 19.7.2006.
35. *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Globální přístup k migraci rok poté: směrem ke komplexní evropské politice migrace*. KOM (2006) 735. Brusel. 31.11.2006.
36. KROUPA, A. a kol. *Nelegální zaměstnávání a podnikání cizinců na českém trhu práce*. Praha: VÚPSV. 1997.
37. LEVINSON, Amanda. (2005a). *Why countries Continue to Consider Regularization*. Migration Information Source. 2005.
dostupné na: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=330>
38. LEVINSON, Amanda. (2005b). *The regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Study*. COMPAS. 2005.
dostupné na:
<http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Regularisation%20Report.pdf>
39. LEVINSON, Amanda. (2005c). *Regularisation programmes in Spain*. COMPAS. 2005.
dostupné na:
<http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Country%20Case%20Spain.pdf>

40. MARTÍNEZ, María. Respuestas a vuestras consultas sobre el proceso de regularización. *20Minutos*. 4.4.2005.
dostupné na: <http://www.20minutos.es/noticia/14452/0/respuestas/regularizacion/inmigrantes/>
41. MEISSNER, Doris, NORTH, David, PAPADEMETRIOU, Demetrios. Legalization of Undocumented Aliens: Lessons from Other Countries. *International Migration Review*, 1987, Vol. 21, No. 2., pp. 424 – 432.
42. *Migrace na území České republiky ve statistikách – situace do 31.12.2002*. Praha: MVČR. 2003.
dostupné na: <http://www.mvcr.cz/statistiky/ileg2002/migr02.pdf>
43. *Migrace v roce 2004. Základní migrační trendy v evropském kontextu*. Praha: MVČR. 2005.
dostupné na: <http://www.mvcr.cz/dokument/2005/migrace04/trendy.pdf>
44. *Migration News Sheet. Monthly Information Bulletin on Immigrants, Refugees and Ethnic Minorities*. (2007a). Leden 2007. Brusel: Migration Policy Group.
45. *Migration News Sheet. Monthly Information Bulletin on Immigrants, Refugees and Ethnic Minorities*. (2007b). Únor 2007. Brusel: Migration Policy Group.
46. MORENO FUENTES, Francisco Javier. *The regularization of undocumented migrants as a mechanism for the „emerging“ of the Spanish underground economy*. Madrid: CSIC – Unidad de Políticas Comparadas. 2005.
dostupné na: <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0506.pdf>
47. NEKORJAK, M., HOFÍREK, O. Teorie mezinárodní migrace. In *Socioweb - sociologický webzín*. 2005. Praha: Sociologický ústav AV ČR. s. 1 - 4.
dostupné na: <http://www.socioweb.cz/index.php3?disp=teorie&shw=197&lst=108>

48. NEUCKENS, D.: *Regularization Campaigns in Europe*. PICUM. 2005.
dostupné na: <http://www.picum.org>
49. NIIMI, Yoko, ÖZDEN, Çağlar. *Migration and Remittances: Causes and Linkages*. World Bank. Working Paper 4087. 2006.
dostupné na: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/12/08/000016406_20061208163312/Rendered/INDEX/wps4087.txt
50. Nueve pateras con 300 sin papeles llegan a Canarias en un solo día. *El País*. 3.15.2006.
dostupné na: www.elpais.es
51. OSTERGRAARD-NIELSEN, E. *International Migration and Sending Countries. Perceptions, Policies and Transnational Relations*. London: Palgrave Macmillan. 2003. ISBN:1-4039-0251-8.
52. PAPADEMETRIOU, Demetrios G. *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight*. 2005. Migration Information Source.
dostupné na: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=336>
53. PASTORE, F.: *To Regularize or not to Regularize: Experiences and Views from Europe*. Migration Policy Institute. 2004.
dostupné na: <http://www.migrationpolicy.org/events/063004.php>
54. PERÉZ, N. O. *España: Hacia una nueva política migratoria*. Migration Information Source. 2003.
dostupné na: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=99>
55. POSPÍCHALOVÁ, Adéla. *Rozhovor s Lucií Sládkovou: Čeští zaměstnavatelé si zvykli zaměstnávat neregulární migranty*. Multikulturní centrum Praha. 2003.
dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/index.shtml?x=1298536>

56. POTŮČEK, M. a kol. *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. Praha: CESES 2002.
dostupné na: <http://www.martinpotucek.cz/download/books/pruvodce.pdf>
57. *Plán integrační politiky Ministerstva práce a sociálních věcí v letech 2004 – 2006*. Praha: MPSV. 2004.
58. *Proceso de normalización de trabajadores extranjeros 2005. Guia de informacion*. MTAS. 2005.
dostupné na: <http://www.mtas.es/migraciones/proceso2005/GuiaInformacion.pdf>
59. REYNERI, Emilio. *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*. Geneva: ILO, International Migration papers, n. 41, 2001.
dostupné na:
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf>
60. ROZUMEK, Martin. *Legalizace pobytu může prospět cizincům i České republice*. 6.4.2006.
dostupné na: <http://www.infoservis.net/art.php?id=1069233850> [24.4.2007].
61. SUNDERHAUS, Sebastian. Regularization programs for undocumented migrants. *Migration Letters*, 2007, Vol. 4., No. 1., pp. 65 – 76. ISSN: 1741-8992.
dostupné na: http://www.migrationletters.com/200701/20070106_sunderhaus.pdf
62. ŠIŠKOVÁ, Tatjana. *Menšiny a migranti v České republice*. Praha: Portál. 2001. ISBN: 80-7178-648-9.
63. ŠPANIHELOVÁ, Lucie. *Migrace – vláda žongluje s čísly*. 7.4.2003.
dostupné na: <http://www.infoservis.net/art.php?id=1049449012>. [24.4.2007].
64. TAPINOS, George. Clandestine Immigration: Economic and Political Issues. In *Trends in International Migration*. Paris: OECD, 1999, s. 229 - 251.

65. TAPINOS, Georges. *Inmigración e integración en Europa*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Domènech. 1993. ISBN: 84-88130-07-4.
66. VEGA, L.A. Arango: „Hay que distinguir entre los inmigrantes y los delincuentes que viajan.“ *La Nueva España*. 14.9.2005.
dostupné na: <http://www.lne.es/secciones/noticia.jsp?pIdNoticia=327604&pIdSeccion=36&pNumEjemplar=1031>
67. Velký sociologický slovník. Praha: Karolinum.1996. ISBN 80-7184-310-5.
68. Vláda ČR. Usnesení vlády ČR ze dne 4. února 2004 č. 108 o Akčním plánu boje s nelegální migrací.
dostupné na: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_test.nsf/34c48835b2e8a162c1256a2400162454/96e6669a0d7d9458c1256e38001f1ce1?OpenDocument
69. VOJTKOVÁ, Michaela. Teorie mezinárodní migrace. In: *Socioweb – sociologický webzin*. 2005.
dostupné na: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=temata&shw=253&lst=113>. [3.2.2007].
70. WATTS, Julie. *Passport to Unity? European Immigration Policy from Schengen to Amsterdam*. Los Angeles : University of Southern California Center for International Studies, (Working Paper 00-1). 2000.
dostupné na: <http://www.eucenter.scrippscollege.edu/publications/papers/watts.pdf>
71. WEIL, Patrick. *Managing Irregular Migration*. Migration Policy Institute. 2004.
dostupné na: http://www.migrationpolicy.org/events/weil_083104.pdf
72. ZAPATO-BARRERO, Richard. *EU and US Approaches to the Management of Migration: Spain*. Brusel: CIDOB Foundation. Migration Policy Group. 2003.
dostupné na: <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2088/DocumentName/SpainMigration.pdf>

73. Záznam konference “*Nelegální migrace v ČR a její možné řešení pomocí regularizace.*” 8.11.2005.

dostupné na: <http://www.jaromirstetina.cz/senat/konference/nelegalni-migrace-v-ceske-republice-a-jeji-mozne-reseni-pomoci-regularizace.html>. [2.3.2007].

74. *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2005.*

Praha: MVČR. 2006.

Zákony:

75. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

dostupný na: http://www.mvcr.cz/azyl/migrace/legislativa/326_99.pdf

76. Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu

dostupný na: http://www.mvcr.cz/azyl/azyl/325_99.pdf

77. Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti

dostupný na: http://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/z_435_2004

78. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

dostupný na: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf>

79. Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en su redacción dada pro la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

dostupný na: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/12/23/pdfs/A45508-45522.pdf>

80. Ley Orgánica 7/1985 Sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros de España dostupný na:

http://extranjeros.mtas.es/es/normativa_jurisprudencia/Nacional/ley7_1985.pdf

81. Listina základních práv a svobod

dostupné na: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

Internetové odkazy:

<http://www.cizinci.cz>

<http://www.czso.cz>

http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/cizinci_v_cr. [2.5.2007]

<http://www.european-migration-network.org/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/illegal/fsj_immigration_illegal_en.htm. [21.3.2007].

<http://www.evropska-unie.cz>

<http://www.extranjeros.mir.es>

<http://www.extranjerossinpapeles.com>

<http://www.frontex.europa.eu>

<http://www.imigrace.cz>

<http://www.ine.es>

<http://www.inem.es>

<http://www.migrace.cz>

<http://www.migraceonline.cz>

<http://www.migrationinformation.org>

<http://www.migrationpolicy.org>

<http://www.mpsv.cz>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.regularizacion.com>

<http://www.psoe.es>

<http://www.vupsv.cz>

13 PŘÍLOHY

Příloha č. 1

Tabulka č. 1 : Počty regularizovaných v Evropě, typ uděleného povolení a podmínky účasti regularizace

Stát	Období implementace programu	Počet žadatelů	Počet regularizovaných	Úspěšnost žadatelů (%)	Druh uděleného povolení	Stanovené podmínky
Francie	1981 - 82	150,000	130,000	87 %	Trvalý pobyt	Pobyt v zemi před 1.1.1981, stabilní zaměstnání
	1997 - 98	150,000	87,000	-	Trvalý pobyt	Pobyt v zemi po 7 let, rodinné vazby nebo zajištěné zaměstnání, rodinné vazby a 5 let pobytu ve Francii
Belgie	2000	50,000	neznámo	-	Dlouhodobý pobyt	Pobyt v zemi před 1.10.1999
Řecko	1998 – „bílá karta“ ⁶²	370,000	370,000	100 %	6 měsíců pobytu	Pobyt v zemi od 27.11.1997
	1998 – „zelená karta“	228,000	220,000	96 %	Povolení k pobytu a práci od 1 roku do 5 let	Legální práce od 1.1.1998, zaměstnání po 40 dní za minimální mzdu, příspěvky na sociální pojištění
	2001	368,000	228,000	62 %	Dvouleté povolení k pobytu a práci	Pobyt v zemi jeden rok
Itálie	1986	neznámo	118,700	-	Dočasné pracovní povolení	Sponzorství zaměstnavatele, pobyt v zemi před 27.1.1987
	1990	neznámo	235,000	-	Dvouleté povolení k pobytu	Pracovníci a studenti přítomní na území před 31.12.1989
	1995	256,000	238,000	93 %	Jednoleté či dvouleté povolení	Pobyt v Itálii, zaměstnání po 6 měsíců

						sociálního pojištění
	1998	308,323	193,200	63 %	Dočasné pracovní povolení	Pobyt v zemi před 27.3.1998, zajištěné ubytování, zaměstnavatel platí daně ze mzdy
	2002	700,000	634,728	91 %	Dočasné jednoleté povolení	3 měsíce přispívání na důchodové pojištění, zaměstnání
Lucembursko	2001	2,894	1,839	64 %	6 měsíců povolení k pobytu, kt. opravňuje k nalezení zaměstnání, po čemž je možnost získání dlouhodobého povolení k pobytu	Pobyt v zemi před 1.1.1998 nebo ilegální práce před 1.1.2000 nebo uprchlíci, kteří přijeli do země před 1.1.2000
Portugalsko	1992 - 93	80,000	38,364	48 %	Dočasný pobyt	Pobyt v zemi před 15.4.1992 + nevyřízená žádost o azyl nebo humanitární důvody, štká nemoc, pobyt v zemi po 6 let
	1996	35,000	31,000	89 %	Dočasný pobyt	Zaměstnání, znalost jazyka, zajištěné ubytování, čistý trestní rejstřík
	2001	neznámo	170,000	-	Jednoleté povolení k pobytu s možností obnovy (4krát). Po pěti letech získá automaticky nárok na trvalý pobyt	Pobyt v zemi, platné pracovní povolení
Španělsko	1985	44,000	23,000	52 %	Jednoleté,obnovitelné povolení k pobytu a práci	Pobyt v zemi před 24.7.1985 + žadatel musí mít zajištěnou práci
	1991	135,393	109,135	81 %	Tříleté povolení k pobytu	Pobyt a zaměstnání v zemi od 15.5.1991+ žadatelé o azyl jejichž žádost byla odmítnuta nebo je v řízení
	1996	25,000	21,300	85 %	Pětileté novolení	Zaměstnání v zemi od

					k pobytu	1.1.1996 nebo povolení k pobytu či práci vydaný po květnu 1996 či rodinný příslušník migrantů žijících ve Španělsku před lednem 1996
	2000	247,598	153,463	62 %	Dočasné jednoleté povolení k pobytu a práci	Pobyt v zemi před 1.1.1999 + povolení k pobytu a práci v předchozích třech letech nebo žádost o povolení k pobytu a práci
	2001	350,000	221,083	63 %	Dočasné jednoleté povolení k pobytu	Pobyt ve Španělsku před 23.1.2001 + potvrzení o začlenění na trhu práce, rodinné vazby se španělskými občany či residenty na území, čistý trestní rejstřík
	2005	690,679	650,000	-	Jednoleté, obnovitelné povolení k pobytu	<u>Pro zaměstnavatele:</u> Jsou plátcí sociálního pojištění, neporušování imigračních zákonů během jednoho roku, neporušování práv pracovníků a migrantů <u>Pro migranty:</u> Prokázání registrace na obecním úřadě před 7.8.2004 a pobyt v zemi v době žádosti, pracovní smlouva, čistý trestní rejstřík
Velká Británie	1998	neznámo	200	-	Jednoleté pracovní povolení	Pobyt v zemi před 1.1. 1982

Zdroj: Levinson, 2005a

Příloha č.2

Tabulka č. 2: Časová posloupnost událostí ve Španělsku, které ovlivnily vnímání migrace ve společnosti (do roku 2001)

Datum	Místo	Událost	Kontext události	Důležité otázky
7/85		Zákon o právech a svobodách cizinců ve Španělsku		
11/92	Madrid	Vražda dominikánce Lucrecia Peréze spáchaná skinheady.	Jedna z prvních rasově motivovaných vražd. Společnost (politici) si začínají uvědomovat otázku imigrace. Zranitelnost migrantů, zejména žen.	Rasismus a xenofobie. Ochrana a obrana specifických skupin.
6/99	Madrid	Regionální volby		
7/99	Terrassa (provincie Barcelona – Katalánsko)	5 lidí zraněna při 2 incidentech v Ca n'Anglada	5 Maročanů zraněno při potyčce s mladistvými. Místní hlídka napadla Maročany a zničila jim obydlí a obchody. Poté demonstrace proti rasismu.	Segregace. Sociální exkluze. Socio-ekonomické nerovnosti. Rasismus a xenofobie. Kriminalita. Koexistence. Nedůvěra.
11/99	Katalánsko	Regionální volby		
1/00		Zákon o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich sociální integraci (4/2000)		
2/00		Počátek dočasné regularizace zahrnující osoby, které mohou prokázat pobyt v zemi od 1.1.1999		
2/00	El Ejido (Almeria – Andalusie)	Vražda Encarnacion Lopéze	Skupina nelegálních migrantů z Maroka napadena vlastními zaměstnavateli. Poté demonstrace vyjadřující solidaritu s nelegálními migranty	Nelegální migrace. Vykořisťování pracovníků. Socio-ekonomické nerovnosti. Sociální exkluze. Kriminalita.

			a jejich pracovními podmínkami. Společnost si uvědomuje existenci neformálního sektoru.	Koexistence. Segregace. Nedůvěra.
3/00		Obecné(všeobecné) volby		
3/00	Andalusie	Regionální volby		
8/00	Lorca (Murcia)	Útok na imigranty v hostelu v Lorca	Stovky nelegálních migrantů, většinou Ekvádorců, pracujících v zemědělství v bídných podmínkách. Rasově motivované útoky.	Rasismus a xenofobie. Lidská práva. Nelegální migranti. Vykořisťování pracovníků. Sociální exkluze. Kriminalita. Koexistence. Nedůvěra. Segregace.
12/00		Konec procesu regularizace		
1/01	Lorca (Murcia)	Nehoda autobusu. 12 nelegálních migrantů pracujících v zemědělství zabito.	Situace nelegálních migrantů (bezpečnostní standardy, pracovní bezpečnost, zranitelnost). Existence nelegálních sítí přepravujících migranty, přítomnost mladistvých pracujících. Vláda navrhuje dobrovolné navrácení nelegálních Ekvádorčanů do jejich země odkud mohou požádat o pracovní povolení a víza. Počátek diskuzí mezi Španělskem a Ekvádorem.	Lidská práva. Nelegální pracovníci. Vykořisťování pracovníků. Socio-ekonomické nerovnosti.
1/01	Barcelona (Katalánsko)	300 nelegálních migrantů stávkuje v kostele v Barceloně	Přijetí nového zákona znamená velké sociální protesty – hladovka imigrantů. Podobné akce v celé zemi podporované	Lidská práva. Solidarita. Sociální exkluze.

			společností (demonstrace, petice). Nakonec přijat další proces regularizace.	
1/01		Revize zákona 8/2000		
2/01		Royal Decree určuje požadavky pro regularizaci migrantů přítomných v zemi před 1.1.2001.		
2/01	Katalánsko	Kritika výroků adresované migrantům Marty Ferrusoly, manželky předsedy vlády v Katalánsku	Rasistické výroky. Říká, že hrozí invaze imigrantů, zvláště Maročanů a „Arabů“. Výroky jsou silně kritizovány.	Rasismus a xenofobie. Nedůvěra. Koexistence. Kriminalita. Ochrana a obrana skupin.
3/01	Katalánsko	Výroky Herberta Barrera, bývalého lídra politické strany ERC (Levicová rebuplikánská strana Katalánska	Xenofobií postoj. Překvapení veřejného mínění. Nacionalistické reakce v Katalánsku	Rasismus a xenofobie. Nedůvěra. Koexistence. Kolektivní obrana.
6/01		Další dočasná regularizace založená na článku 31.4. zákona 8/2000.		
7/01		Regulace doprovázející implementace zákona 8/2000 začínají platit.		
8/01	Barcelona (Katalánsko)	Městská policie zadržela imigranty na hlavním Barcelonském náměstí.	Policejní razie a zatčení subsaharských migrantů žijících na náměstí. Mnoho jich ale zůstává v zemi, nejsou identifikováni. Poskytnuta pomoc organizována vládními agenturami, odbory či organizacemi.	Rasismus a xenofobie. Lidská práva. Sociální exkluze. Segregace. Kriminalita.
8/01		Ukončení dočasné regularizace.		
6/02	Huelva a Sevilla	Stovky nelegálních migrantů požadují legalizaci svého statusu.	Pracovníci přijatí na základě systému kvót, hlavně z východní Evropy, nahrazování	Lidská práva nelegálních pracovníků. Solidarita. Sociální

			nelegálních pracovníků. Zvýšené povědomí o počtu nelegálních pracovníků žijících v zemi.	exkluze.
--	--	--	--	----------

Zdroj: Zapata-Barrero, 2003, s. 8 - 9

Příloha č. 3

Tabulka č. 3: Vývoj usazených cizinců na území Španělska v letech 1995 – 2000 dle kontinentu původu.

Kontinent	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Evropa	255,702	274,081	289,084	330,528	353,556	361,437
Amerika	108,931	121,268	126,959	147,200	166,709	199,964
Afrika	95,725	98,820	142,816	179,487	213,012	261,385
Asie	38,221	43,471	49,110	60,714	66,340	71,015
Oceánie	859	929	888	1,023	1,013	902
Jiné	335	415	956	695	699	1,017
Celkem	255,702	274,081	289,084	330,528	353,556	361,437

Zdroj: Peréz, 2003

Příloha č. 4:

Seznam expertů, s kterými jsem provedla expertní šetření v rámci praxe na Ministerstvu vnitra ČR

Expert č.1 - vedoucí oddělení koncepcí, zahraničních vztahů a informací o zemích původu (v období praxe březen, duben 2007)

Expert č. 2 - oddělení imigrace, ochrany státních hranic a dozoru 3.5.2007

Expert č. 3 - vedoucí oddělení azylového řízení 2.5.2007

Expert č. 4 - vedoucí oddělení státní správy, evidencí a ekonomiky 2.5.2007

Tématem rozhovorů byly otázky týkající se následujících oblastí:

- Postavení nelegálních migrantů v ČR a jejich současné možnosti tento status legalizovat.
- Formy boje proti nelegální migraci uplatňované ČR.
- Zneužívání azylové procedury a dalších cest, které migranti užívají k legalizaci svého statusu.
- Pohled na regularizace ze strany ministerstva.
- Problematika nelegálních migrací v mezinárodním kontextu.