

## Komentáře o událostech v migraci roce 2006

Jedenáct komentářů ze sedmi různých zemí se zaměřuje na důležité události a změny, které se na poli migrace odehrály v roce 2006. Experti na migraci, představitelé veřejné správy a zaměstnanci nevládních organizací nám svými rozdílnými úhly pohledu v následujících komentářích umožňují zběžně nahlédnout na některé nejpodstatnější jevy, které migraci ve vybraných zemích střední a východní Evropy v nedávné minulosti ovlivnily.

**Střední a východní Evropa a Velká Británie** - Franck Duvell

**Česká republika** - Otakar Motejl, Lucie Ditrychová, Marie Jelínková

**Polsko** - Justyna Frelak, Piotr Kaźmierkiewicz, Mirosław Bieniecki, Agnieszka Jasiakiewicz

**Slovensko** - Zuzana Številová

**Moldávie** - Daniela Gutu

**Ukrajina** - Nataliya Oliynyk

**Maďarsko** - Zoltán Lékó, Judit Tóth

Komentáře, které nebyly z Česka a Slovenska, byly přeloženy z anglického originálu, který je dostupný na [www.migrationonline.cz](http://www.migrationonline.cz).

\*\*\*

### STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPA A VELKÁ BRITÁNIE

*„Co vidíte jako podstatné události a změny, které se udály na poli migrace ve střední a východní Evropě v roce 2006?“*

Pro migraci ve střední a východní Evropě jsou příznačné neustálé změny a transformace. Z nečlenských zemí EU se staly země členské, hranice i jejich význam se mění, a původně emigrační země musí čelit přistěhovalcům. Z těchto důvodů lze pozorovat rostoucí rozmanitost v pohybu osob, migraci směřující do mnoha stran a v důsledku toho také vysoce rozmanitou strukturu společností. Státní politika je často pod vlivem pohodlných a zastaralých přístupů, a tudíž zaostává za událostmi a někdy dokonce namísto toho, aby nové výzvy řešila, spíše celý problém prohlubuje, což dokládají i následující příklady.

Po nedávném vstupu Rumunska a Bulharska do EU se rodí nejnovější podoba Unie s novými sousedy na východě: Běloruskem, Ukrajinou a Moldavskem. Bohužel, význam hranic mezi novými členskými státy EU a těmito sousedními státy se změnil a v důsledku toho byla imigrace z těchto nečlenských zemí ještě více omezena. Plánuje se například zrušení

Programu pro sezónní zemědělské pracovníky (SAWS), který pomáhá Ukrajincům přicházejícím do Velké Británie, rumunští a bulharští pracovníci mají nyní před migranty ze třetích zemí přednost. Masová emigrace v některých případech dokonce vede k nedostatku pracovníků v určitých odvětvích v obou nových členských zemích, což paradoxně vyvolává migraci z Moldavska a Ukrajiny. Dochází tedy k vytváření nových migračních proudů. EU zároveň stále více tlačí na sousední země, aby plnily vlastní standardy i schengenské požadavky. To má celou řadu důsledků. Za prvé lze ve většině nových členských zemí EU zaznamenat poměrně velký počet ilegálních pracovních migrantů. Za druhé byl v roce 2006 zaznamenán výrazný nárůst v počtu navracených nelegálních přistěhovalců z hranic Polska, Slovenska, Maďarska a Rumunska zpět na Ukrajinu. V roce 2006 byla podepsána readmisní dohoda mezi EU a Ukrajinou. Evropský trend externalizace kontroly migrace směrem na Východ však nejhůře dopadá právě na ukrajinské migranty a stát, protože Ukrajina zatím není připravena (a) řešit mezinárodní migraci z netradičních zemí, (b) plnit své mezinárodní závazky vyplývající z uprchlické úmluvy OSN, (c) přijmout rostoucí počet navrátilců ze Západu, či (d) nabídnout ekonomické příležitosti nedobrovolným novým imigrantům. Za třetí se musíme obávat, že ukrajinskí migranti, kterým je odpírán přístup k legálním kanálům migrace směrem na Západ, se ještě intenzivněji zapojí do neregulární migrace a šedé ekonomiky. Podle některých náznaků nahrazují neregulární migranti z Ukrajiny a Moldavska polské a litevské migranty. Protože se však zostřuje konkurence ve spodních vrstvách přistěhovaleckých pracovních trhů, mohou se podmínky existence neregulárních pracovníků z řad migrantů ještě zhoršit.

Jelikož Spojené království muselo po roce 2004 čelit nebyvalé vlně masové imigrace z Polska (a Litvy), rozhodla se vláda dočasně omezit svobodu pohybu pracovníků z Rumunska a Bulharska a nahradit svůj doposud liberální přístup mnohem restriktivnější politikou. Pro obavy ze stejně mohutné vlny masové migrace z Rumunska a Bulharska do Spojeného království však, zdá se, chybějí důkazy. V každém případě platí, že z britského hlediska by bylo výhodnější, kdyby se všechny členské státy EU otevřely migraci z nových členských států zároveň. Migranti by totiž měli mnohem větší výběr a migrace by se rovnoměrněji rozložila napříč Společenstvím. Vedle toho je migrace do Spojeného království z Rumunska a Bulharska méně pravděpodobná než migrace například z Polska, a to kvůli jazykovým problémům, chybějící tradici migrace do Spojeného království a neexistenci migračních systémů a sítí. Je jasné, že jakmile začne polská ekonomika nabízet nové příležitosti, které povedou k poklesu pracovní migrace ze strany Poláků, mohou nastat problémy s nedostatkem pracovní síly. Omezení týkající se zaměstnávání cizinců ze dvou nových členských států dále pravděpodobně povedou k nárůstu počtu „návštěvníků“, kteří spadnou do pastí ilegální práce. Konečně platí, že pokud jsou občanům některých členských států EU dána migrační a pracovní práva, která jsou zároveň odpírána občanům jiných členských států, jedná se o jasnou diskriminaci. To dokládají i některá nepěkná srovnání vítaného přílivu polských instalatérů (2004) a vlny nežádoucích chudých lidí z Rumunska (2006).

Posun kontroly migrace východním směrem k Ukrajině a Moldávii, současné omezování legální migrace z nečlenských zemí EU ve prospěch pracovní migrace v rámci EU, a zároveň nerovné zacházení s migranty z různých zemí EU, tak vyvolává obavy s ohledem na

potenciální negativní dopady na migranty, ekonomiku i společnost jako celek. Jako alternativní a lepší přístup k řešení (či dokonce k prevenci) některých existujících problémů, dilemat a paradoxů, se tak nabízí svoboda pohybu v rámci EU, společná politika týkající se migrace z nových členských států a liberálnější přístup k migraci ze sousedních regionů.

### **Franck Duvell**

*Centrum pro migraci, politiku a společnost (COMPAS), Oxfordská univerzita,*  
[www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk).

\*\*\*

## **ČESKÁ REPUBLIKA**

### ***„Co vidíte jako podstatné události a změny, které se udály na poli migrace v roce 2006?“***

Z globálního hlediska vnímám na poli migrace za loňský rok dva zásadní trendy: na jedné straně dramatický nárůst počtu cizinců, žijících v České republice ve srovnání s loňským rokem (nárůst za rok 2006 o více než 43 tisíc cizinců, což je zdaleka nejvíce za posledních několik let), na straně druhé další snižování počtu uprchlíků (žadatelů o mezinárodní ochranu). První trend svědčí o tom, že ČR se definitivně etablovala jako vysoce přitažlivá imigrační destinace a existuje reálný předpoklad, že tento trend bude pokračovat i nadále. O to negativněji vnímám fakt, že se ani přes horečnatou aktivitu státní správy (zejména MPSV) nepodařilo v loňském roce přijmout a uvést do života komplexní a strukturovaný systém prointegračních opatření zaměřených minimálně na cizince s trvalým pobytem (ve formě balíčku kurzů českého jazyka, zvyšování socio-kulturní kompetence, podpory přístupu na trh práce atd.). Při dramatickém růstu zastoupení cizineckého prvku v ČR může podcenění integračních mechanismů v budoucnu vést k závažným celospolečenským problémům, jakými jsme svědky v některých západoevropských zemích. Ve snižování počtu uprchlíků v ČR nevidím důsledek celosvětového zvyšování standardu ochrany lidských práv, ale spíše zefektivnění kontrolních a odrazujících mechanismů, které uprchlíkům fakticky znemožňují dostat se do Evropy. Přes zvyšující se počty udělených azylů v ČR s tím paradoxně souvisí pokračující relativizace mezinárodně- právních závazků ČR na poli mezinárodní ochrany uprchlíků (odrazem tohoto trendu je navrhovaná novela azylového zákona).

Z pohledu působnosti veřejného ochránce práv došlo od 1. ledna 2006 přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a následnou novelizací zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 381/2005 S.) k vytvoření tzv. národního preventivního mechanismu. V rámci této nové působnosti ochránce systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, kam spadají i tzv. zařízení pro zajištění cizinců (ZZC). Ve druhém čtvrtletí ochránce navštívil všechna 4 existující ZZC (Poštorná, Frýdek-Místek, Velké Přílepy a Bělá-Jezová) a mohl na základě provedeného šetření přispět svými doporučením ke zvýšení standardu ochrany lidských práv zadržovaných osob. Doporučil například: zavedení jednotné praxe poučení zajištěného cizince o právech, která se vztahují k jeho právnímu postavení; zajištění všech

jazykových mutací vnitřního řádu ZZC; dodržování povinnosti informovat o zajištění příbuzného cizince či orgán sociálně-právní ochrany dětí; seznamování s důvody umístění do přísného režimu zajištění; ochranu soukromí při návštěvě zajištěného cizince; odinstalování kamerového systému na celách atd.

### **Otakar Motejl**

Veřejný ochránce práv, [Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců \(www.ochrance.cz\)](http://www.ochrance.cz).

#### ***„Co vidíte jako podstatné události a změny, které se udály na poli migrace v roce 2006?“***

Rok 2006 přinesl pozitivní změnu ve formě zkrácení obvyklé doby pro získání trvalého pobytu z dříve požadovaných 10 na aktuálních 5 let pobytu na území. Vnímám to jako jednu z mála příležitostí, kterou mají cizinci pro vyvázání se ze závislosti na svých „pomocnících“ – zprostředkovatelích, klientech, jednoduše všech, kterým desetiletá lhůta nahrávala v jejich „podnikání“.

Jako šílený naopak hodnotím vzniklý pojmový zmatek v souvislosti s přijatou novelou zákona o azylu. V pojmech se již dříve často neorientovali ani lidé, kterým byly připsány (žadatelé o azyl, azylanti, ještě dříve uprchlíci) a současná změna pojmový zmatek ještě více vyhrotila. Novela zákona o azylu přinesla azylantům nové povinnosti - musí hlásit veškeré změny (adresa, stav, zapsání dítěte do dokladu) na dvou místech: na cizinecké policii a pracovišti Odboru azylové a migrační politiky, které jako jediné může činit záznamy do průkazu azylanta. Vzhledem k tomu, že pracoviště Odboru azylové a migrační politiky je v Praze a pak v některých poměrně odlehlých lokalitách, jistě tato změna přispěje azylantům k lepšímu poznání krás Česka a zákonitostí a cen veřejné dopravy. Tyto praktické zkušenosti tak vhodně doplňují informace z Příručky pro cizince, kterou připravilo MPSV. Konečně se projevila spolupráce resortů MVČR a MPSV!

### **Lucie Ditrychová**

Vedoucí sociálních pracovníků v Centru pro integraci cizinců, [www.cicpraha.org](http://www.cicpraha.org).

#### ***„Co vidíte jako podstatné události a změny, které se udály na poli migrace v roce 2006?“***

V roce 2006 došlo k významnému posunu v kauze vykořisťování severokorejských šiček pracujících v několika českých továrnách. Česká republika byla právě kvůli důvodnému podezření, že odevzdávají část svého platu ve prospěch severokorejského režimu, kritizována několika zahraničními vládními (např. zpráva *Trafficking in Persons Report 2006*) i nevládními organizacemi. V létě 2006 se české ministerstvo vnitra rozhodlo celou kauzu podrobně prozkoumat a vydalo dočasné embargo na vydávání víz pro Severokorejce přijíždějící do ČR pracovat, které se v průběhu podzimu změnilo na trvalé. Nepodařilo se

však prokázat, že dochází k trestnému činu. Nicméně kvůli sankcím OSN na Severní Koreu nebude jejich pracovní povolení v průběhu roku 2007 prodlouženo, protože se také nepodařilo vyvrátit, že tyto šičky svým výdělkem podporují severokorejský režim. Zarážející zůstává, že přestože důvodné podezření, že tyto dělnice jsou vykořisťovány a zároveň podporují režim KLLDR, existuje od počátku jejich pobytu tj. od roku 1998, trvalo dlouhých devět let než došlo k zákazu a znemožnění jejich práce. Tato praxe ilustruje, že otázkám vykořisťování pracovníků, obchodu s lidmi a nevyhovujícím pracovním podmínkám, je v Česku věnována pořád nedostačující pozornost. Zdá se však, že Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí a další instituce se snaží v poslední době hrát aktivnější roli v tom, jaké jsou pracovní a životní podmínky pracovních migrantů. Především se soustředí na způsob organizace a zprostředkování práce z Ukrajiny do České republiky. Budou tak za spolupráce s nevládními organizacemi podporovat vytvoření alternativy k tzv. klientskému systému.

### **Marie Jelínková**

*Editorka migraceonline.cz a doktorandka oboru Veřejná a sociální politika na FSV UK. Ve své doktorandské práci se zaměřuje na zkoumání kvality života přistěhovalců v ČR.*

\*\*\*

## **POLSKO**

### ***„Co vidíte jako podstatné události a změny, které se udály na poli migrace v roce 2006?“***

Značná emigrace z Polska pokračuje a Poláci se objevují jako hlavní „nově příchozí“ v několika západoevropských zemích. Otevření několika trhů práce ve státech EU pozměnilo směr polské pracovní migrace. Zatímco do roku 2004 Poláci migrovali převážně do Německa, od vstupu do EU polští migranti zamířili do Velké Británie, Irska, na Island a do zemí Beneluxu.

Je těžké odhadnout rozsah této emigrační vlny. Většina analytiků se shoduje v tom, že počet emigrantů činí kolem 800,000. Emigrace způsobila nedostatek pracovních sil, který se promítl především v zemědělství a stavebnictví. Návrhy polské vlády otevřít tyto sektory cizím pracovníkům mají za cíl přilákat sezónní zaměstnance z Ukrajiny, která je zemí původu největší skupiny imigrantů v Polsku (jde o nová pravidla umožňující Ukrajincům pracovat až tři měsíce v zemědělském sektoru a předpokládá se, že podobná opatření se zavedou i ve stavebním sektoru). Jednodušší přístup k legální práci může také podnítit ukrajinské pracovníky, kteří už v Polsku pobývají, aby vystoupili ze stínové ekonomiky.

Dalším tématem je vzrůstající počet uprchlíků v Polsku, o kterém se předpokládá, že bude po vstupu Polska do schengenské zóny růst ještě více. Polský Úřad pro repatrianty a uprchlíky vyřizuje okolo 7 - 8000 žádostí o azyl z této země každým rokem. Tato situace poukazuje na potřebu komplexních integračních programů.

Celkově se Polsko ještě nestalo cílovou zemí pro výraznější skupinu imigrantů. Toto se může změnit, až Polsko vstoupí do Schengenu, přestože náhlý vzestup počtu imigrantů se neočekává. Na druhé straně, Polsko určitě zažije pokračující proces emigrace na západ (zejména po zrušení omezení přístupu na německý trh práce). Dalším objevujícím se trendem bude nejspíše vzrůst pracovní migrace mezi novými členskými státy, obzvláště v příhraničních regionech: Poláci budou pracovat v Litvě, Češi v Polsku, Poláci na Slovensku atd...

### **Justyna Frelak**

*koordinátorka programu migrace a východní politiky na Institutu veřejných záležitostí,  
Varšava, [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl).*

### **Piotr Kaźmierkiewicz**

*odborník a výzkumník na Institutu veřejných záležitostí*

### **Mirosław Bieniecki**

*doktorand na Institutu filosofie a sociologie, polská Akademie věd; odborník a výzkumník při Institutu veřejných záležitostí*

### ***„Co považujete za nejdůležitější události a změny, které se udály na poli migrace během roku 2006?“***

Nejdůležitějším úkolem pro polskou neziskovou organizaci, která pracuje s uznanými uprchlíky a žadateli o azyl, je jejich integrace do polské společnosti. V roce 2006, v rámci projektů naší neziskové organizace, se toho hodně v této oblasti událo, převážně jsme se soustředili na zaměstnávání cizinců. Je důležité poznamenat, že pozitivní změny se zatím neodehrály na poli právních předpisů, které jsou zapotřebí k tomu, aby mohly neziskové organizace jednat efektivněji, a toto je důvod, proč je integrace nadále klíčovou věcí. Lidé, kterým byl udělen status uprchlíka, mají právo se zúčastnit jednoletého integračního programu, nicméně tento program se skládá pouze z jazykových kurzů a finančního příspěvku. Cizinci, kteří získali doplňkovou ochranu (tolerovaný pobyt) nejsou oprávněni účastnit se tohoto programu. Tato kategorie se týká většiny cizinců hledajících ochranu v Polsku. Kvůli velice těžkým sociálním podmínkám (jako je nedostatek integračních programů, obtíže na trhu práce, problémy s ubytováním a nesnáze s dostupností lékařské péče) se cizinci často rozhodují překročit polské západní hranice nelegálně. Z výše zmíněných důvodů je přístup Polska do schengenské zóny pravděpodobně nejočekávanější událostí pro cizince. I přesto, že Dublin II měl od roku 2004 veliký dopad, věci se změní po vstupu Polska do schengenské zóny, jelikož potencionální žadatelé nebudou žádat o azyl, ale raději zůstanou a budou pracovat v západní Evropě ilegálně. V případě, že osoba nezažádá o udělení azylu v jiné evropské zemi, neexistuje žádná právní možnost, jak jej na základě Dublinu II vyhostit (pokud není mezi zeměmi uzavřena readmisní smlouva).

Dalším důležitým problémem s praktickými následky je přísnější výklad „humanitární klauzule“ týkající se sjednocování rodin [nařízení rady (EC) číslo 343/2003]. V roce 2006 byla tato klauzule západoevropskými zeměmi příliš přísně dodržována, a proto se počet záporných rozhodnutí (zamítnutí sjednocení i velmi blízkých rodinných příslušníků, jako jsou sourozenci, rodiče nebo dospělé děti) navýšil. Důsledkem této politiky je vysoký počet cizinců neoprávněně překračujících hranice nebo nelegálně pobývajících v západní Evropě. Cizinci se také často nechtějí integrovat, protože nechtějí v Polsku zůstat. Toto je a také bude velmi podstatný problém pro EU, protože v důsledku této politiky budeme mít velké množství cizinců, kteří nejsou integrováni nikde, nemluví ani jedním z evropských jazyků a mají děti, které nemohou vystudovat školu v žádné evropské zemi. Pro Polsko je tento problém obzvláště závažný, jelikož je první bezpečnou zemí pro uprchlíky z Čechenska. Podle Dublinu II totiž může být téměř každý z nich zaslán zpět do Polska. To znamená, že zde bude vždy existovat obrovské množství cizinců čekajících na území Polska na příští příležitost překročit hranice a přidat se k rodině na Západě. V takové situaci je opravdová integrace těchto cizinců v západoevropských zemích a zejména v Polsku pouhou fikcí.

### **Agnieszka Jasiakiewicz**

*LLM (Právnická fakulta Varšavské university), Ph.D. student (Institut trestního práva, Právnická fakulta Varšavské univerzity), studuje ve Středoevropském centru Varšavské univerzity; koordinátorka sekce pro uprchlíky a cizince Sdružení pro právní poradenství, neziskové organizace zaměřující se na pomoc diskriminovaným osobám, uprchlíkům a žadatelům o azyl, [www.interwencjaprawna.pl](http://www.interwencjaprawna.pl).*

\*\*\*

## **SLOVENSKO**

***„Co považujete za nejdůležitější události a změny, které se udály na poli migrace během roku 2006?“***

Pojem migrácia vnímam predovšetkým v súvislosti so žiadateľmi o azyl a nelegálnymi migrantmi, preto sa aj moje pozorovanie sústreďuje na dianie v uvedenej oblasti.

V roku 2006 ma nepříjemne překvapil dlhodobý najnižší počet udelených azylů v Slovenskej republike (konkrétně v počte osem udelených azylů) a pokračující odmietanie uznania žiadateľov z Čechenska ako osôb potrebujuúcich medzinárodnú ochranu Migračným úradom. V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi klesol aj počet evidovaných žiadateľov o azyl, čo je zrejme výsledkom pretrvávajúceho vnímania Slovenska ako tranzitnej krajiny na ceste do EÚ a predovšetkým ako krajiny, v ktorej nie je možné získať azyl. Cieľovými krajinami naďalej pre migrantov ostávajú Rakúsko, Nemecko a Veľká Británia.

Z legislatívneho hľadiska sa SR nepodarilo v stanovenom termíne (10.10.2006) splniť podmienku transpozície kvalifikačnej smernice a teda ani zaviesť novú formu potenciálnej ochrany pre žiadateľov o azyl – doplnkovú ochranu. Uvedená smernica bola transponovaná až



koncom decembra s dátumom účinnosti k 1.1.2007, avšak pochybením zákonodarcu, bez akýchkoľvek prechodných alebo záverečných ustanovení týkajúcich sa pôsobnosti zákona. V súčasnosti teda nie je možné povedať, aké práva vyplývajú z novelizovaného znenia zákona o azyle pre žiadateľov, ktorých konanie o udelenie azylu ešte nebolo právoplatne skončené, prípadne bolo ukončené konštatovaním zákazu vyhostenia do krajiny pôvodu a neudelením azylu. Bude úplne v rozhodovacej právomoci Migračného úradu a súdov, či umožnia žiadať o doplnkovú ochranu a tým aj o prehodnotenie pôvodného rozhodnutia uvedeným osobám, alebo bude takéto konanie zastavené z dôvodu prekážky *res iudicata*.

Pozitívnu udalosťou v druhom polroku 2006 bola úspešná realizácia projektu monitorovania ukrajinskej hranice a bratislavského medzinárodného letiska v spolupráci s Úradom hraničnej a cudzineckej polície, čím sa nezávislým mimovládnym organizáciám vytvorila možnosť priamo sa zúčastňovať na úkonoch ÚPZ vo vzťahu k migrantom na dvoch strategicky významných miestach a tým aj dohliadať na zachovanie zákonnosti v uvedených miestach.

**Mgr. Zuzana Številová**

Právnička Ligy za ľudské práva, [www.utecenci.sk](http://www.utecenci.sk).

\*\*\*

## MOLDÁVIE

**„Co považujete za najdôležitejšie udalosti a zmeny, ktoré se udály na poli migrace během roku 2006?“**

Rok 2006 Moldavanům nepřinesl mnoho pozitivního, což platí dvojnásobně pro ty, kteří pracují v zahraničí. 40% domácností stále závisí na penězích posílaných ze zahraničí (tvoří asi 1/3 HDP). 35 000 dětí má alespoň jednoho z rodičů v zahraničí. Počet kandidátů migrace je vysoký, zatímco příležitosti mizivé. To má za následek vysoké náklady (4 000 euro) a neregulární migraci. Pokud má vyřešit tento problém, potřebuje Moldavsko strategii bezpečné pracovní migrace (poskytující ochranu, výhody a bezpečí migrantům a omezující neregulární migraci). Pouze tak mohou migranti těžit z pozitivních aspektů migrace.

Nejdůležitější změny a výzvy v oblasti migrace souvisely se vstupem Rumunska do EU. V říjnu 2006 uzavřely Moldavsko a Rumunsko dohodu o novém režimu cestování, která zavedla vízový režim pro občany Moldavska. Výhody, které přinesl vstup Rumunska do EU, vyvolaly mezi občany Moldavska snahu o znovuzískání rumunského občanství. V roce 2006 zaregistrovaly rumunské úřady celkem 530 000 žádostí a očekává se, že toto číslo vzroste až na 1,5 milionu.

I když je evropská politika sousedství vnímána většinou obyvatel Moldavska jako věc izolace (především kvůli vízovému režimu), očekávají se i přínosy. Rumunsko hodlá zvýšit svou rozvojovou pomoc na 10 milionů eur a Moldavsko získá prostředky i z podpůrných programů EU. V Kišiněvu bude otevřeno společné centrum pro vydávání víz EU, protože v současné



době schengenská víza vydávají pouze dvě velvyslanectví (německé a francouzské). Bylo zahájeno vyjednávání mezi Moldavskem a EU ohledně uvolnění vízového režimu a uzavření readmisních dohod. Evropská politika sousedství se jeví jako výborná příležitost k posílení spolupráce a hledání společných řešení v oblasti migrace, avšak to předpokládá otevřenost a snahu ze strany Moldavska i EU.

### **Daniela Gutu**

*Autorka studuje magisterský obor „Svobodný pohyb osob v Evropě“ na Univerzitě v Oradei v Rumunsku. Kontakt: [danielagutu@gmail.com](mailto:danielagutu@gmail.com).*

\*\*\*

## **UKRAJINA**

### ***„Co považujete za nejdůležitější události a změny, které se udály na poli migrace během roku 2006?“***

Pro oblast migrace na Ukrajině byly v roce 2006 příznačné zásadní politické spory a institucionální změny. Probíhala zde diskuse o vytvoření jednotného úřadu pro migraci, který by odpovídal za celou problematiku migrace na Ukrajině namísto dosavadních pěti státních úřadů odpovídajících za jednotlivé aspekty migrace. Zatím nebylo v této věci dosaženo shody. Došlo však k významnému přesunu pravomocí v oblasti kontroly migrace mezi stávajícími úřady. O všechny kompetence v oblasti neregulární migrace se nyní dělí Služba pro ochranu státních hranic s Ministerstvem vnitra, přičemž Výbor pro národnosti a migraci již do této oblasti nezasahuje. Dvě lokality určené k výstavbě detenčních center pro migranty výbor převedl na Ministerstvo vnitra. S pomocí mezinárodních organizací (EU, IOM) již byla zahájena projektová fáze výstavby jednoho z center. Prozatím existuje pouze jediné zařízení umožňující dočasný pobyt zadržených neregulárních migrantů, a to v obci Pavšino v Zakarpatském regionu. Toto zařízení, spravované Službou pro ochranu státních hranic, je přeplněné lidmi, kteří se pokusili o nezákonný přechod hranic, byli zadrženi a čekají na identifikaci. Ukrajina leží na hlavní tranzitní cestě migrantů z Indie, Pákistánu, Číny, Srí Lanky, Bangladéše a zemí SNS.

Pozornost se zaměřila také na spolupráci na ukrajinsko-moldavské hranici kvůli podpisu protokolu o zjednodušení hraničních formalit pro obyvatele příhraničních regionů v obou zemích.

V roce 2006 bylo přijato rozhodnutí o společných hraničních kontrolách na přechodech mezi Ukrajinou a Polskem. Realizace rozhodnutí se však očekává až v roce 2007.

Protože většina neregulárních migrantů se na Ukrajinu dostává z Ruska, bylo jednou z nejdůležitějších událostí v oblasti migrace uzavření readmisní dohody mezi Ukrajinou a Ruskem v prosinci 2006. Dohodu ještě musí oba státy ratifikovat. Probíhá jednání mezi

Ukrajinou a Evropskou unií ve věci vízových a readmisních dohod. Podle informací Ministerstva spravedlnosti by k jejich podpisu mohlo dojít v červnu 2007.

### **Nataliya Oliynyk**

*LLM, doktorandka v oboru mezinárodního práva, Ústav mezinárodních vztahů v Kyjevě.*

*Působí také v Mezinárodní organizaci pro migraci (IOM) na Ukrajině. Kontakt:*

[naremedios@yahoo.com](mailto:naremedios@yahoo.com).

*Názory prezentované v tomto komentáři nemusí nutně odrážet stanoviska Mezinárodní organizace pro migraci.*

\*\*\*

## **MAĎARSKO**

***„Co považujete za nejdůležitější události a změny, které se udály na poli migrace během roku 2006?“***

Kvůli reorganizaci maďarské veřejné správy došlo k vytvoření samostatného Odboru migrace na Ministerstvu spravedlnosti a prosazování práva. Od 1. srpna 2006 tento odbor řeší všechny otázky související s migrací, které byly v minulosti v působnosti Ministerstva vnitra a v některých případech též bývalého Ministerstva spravedlnosti.

K zásadnímu posunu došlo i v oblasti legislativy. Stávající zákon, který upravoval vstup a pobyt cizích státních příslušníků, se vztahoval jak na občany třetích zemí, tak na občany členských zemí Evropského hospodářského prostoru, i když na druhou skupinu se vztahovala i některá specifická ustanovení. Situace, kdy existoval pouze jeden legislativní nástroj pro dvě zcela odlišné skupiny osob, byla považována za poměrně problematickou, takže bylo přijato rozhodnutí vypracovat dva samostatné zákony.

Díky aktivitě Odboru migrace schválil maďarský parlament oba nové zákony dne 18. prosince 2006. Jeden ze zákonů (č. I/2007) upravuje vstup a pobyt osob, které mají právo volného pohybu a pobytu v rámci Společenství, a to včetně rodinných příslušníků. Pravidla se vztahují i na občany Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska. Druhý zákon upravuje podmínky vstupu a pobytu občanů třetích států (zákon č. II/2007). Oba zákony vstoupí v platnost dne 1. července 2007 a pomohou Maďarsku naplnit požadavky vyplývající ze členství země ve Společenství a zároveň přenést příslušné směrnice do vnitrostátního práva.

### **Zoltán Lékó**

*Ředitel Odboru migrace na Ministerstvu spravedlnosti a prosazování práva,*

<http://irm.gov.hu>.

**„Co považujete za nejdůležitější události a změny, které se udály na poli migrace během roku 2006?“**

V roce 2006 došlo ke snížení pozornosti maďarské legislativní a exekutivní moci věnované mezinárodní migraci. Důvodem bylo konání všeobecných i komunálních voleb, které byly spojené s vnitřními politickými konflikty a ostrými zářijovými a říjnovými demonstracemi. Hlavní fakta, výsledky a nedostatky migračního managementu jsou v následujícím shrnutí.

Fakta (viz tabulky v příloze):

1. Počet žadatelů o azyl je v současné chvíli stabilní, přestože trendem od roku 2002 bylo jeho snižování. Zatímco počet nezákonných vstupů do země roste, počet mimoevropských žadatelů je poměrně nízký.
2. V souvislosti se snížením počtu žadatelů o azyl téměř vymizeli nově uznaní uprchlíci.
3. Počet žadatelů o maďarské občanství roste v důsledku nedávného zjednodušení Zákona o maďarském státním občanství z roku 1993. Zatímco maďarské státní občanství zůstává pro občany sousedících zemí stále stejně atraktivní, podíl žadatelů ze vzdálenějších zemí a mimo-evropských regionů se mírně navýšil.

Prezident státu je oprávněn rozhodovat o přidělení občanství. Nový prezident byl zvolen v červnu 2005 a na rozdíl od svých předchůdců prohlásil, že (všechny) podané žádosti posoudí. Je možné, že právě tato „hyperaktivita“ a měnící se pozice prezidenta vysvětluje pokles v počtech rozhodnutí.

Hodnocení:

1. Na nový ústřední orgán, Ministerstvo spravedlnosti a prosazování práva, byly převedeny všechny úkoly spojené s přípravou legislativy, právní harmonizací, kontrolou nápravných zařízení, právní pomocí a notářské a některé další kompetence Ministerstva vnitra. Regulace a řízení mezinárodní migrace, policie (včetně pohraniční policie) a bezpečnostních opatření a koordinace mezinárodní spolupráce v trestních záležitostech náleží tomuto novému orgánu. Toto nové „hybridní“ ministerstvo nese zodpovědnost za Úřad pro otázky imigrace a občanství, za naturalizace a za spolupráci s národními a evropskými agenturami/institucemi. Tato narůstající agenda je pro úřad, který nyní v době státních reforem čelí rozpočtovým škrtnům, nezvladatelná. Souběh administrativní reformy a finanční krize by snad mohly vysvětlit tento „značný pokrok“ a další nedostatky. Například nikdo neanalyzoval příčinu prudkého poklesu žádostí o azyl od roku 2002 nebo důsledky nepřítomnosti integračních služeb na další migraci již uznaných uprchlíků či usazených migrantů.
2. Změny pravidel vztahujících se k migrantům byly ve velké míře provedeny nepřímo. Uprchlíci například mohou žádat o stejné finanční vyrovnání, o jaké mají právo žádat oběti zločinu<sup>[1]</sup>. Došlo k posunu v politické integraci uprchlíků; jména uznaných

uprchlíků byla zařazena do seznamů voličů pro místní volby, i když o svém zařazení do těchto seznamů uprchlíci ne vždy věděli[2]. Studentské úvěry byly v roce 2006 zpřístupněny jak pro obyvatele EHP, tak pro uprchlíky a usazené migranty[3]. Také byly pro usazené migranty zpřístupněny vedoucí inženýrské pozice[4]. Uvedené případy mohou svědčit o postupné emancipaci uvedených skupin migrantů.

3. Obecně je možné konstatovat, že existující práva a výhody uprchlíků v roce 2006 byly zachovány. Například mohou uprchlíci společně s občany EHP využívat zvýhodněné jízdné ve veřejných dopravních prostředcích.[5] Musíme dodat, že mnoho z těchto výhod není přeneseno do praxe, protože nemají velký význam. Původně bylo například žadateli o azyl dovoleno přepravit se (od hranic) zdarma do azylového centra veřejnou dopravou pomocí jednoduchého průkazu, vydaného pohraniční policií. Tato výhoda byla před lety změněna na 90-ti procentní snížení jízdného v souladu se sníženým tarifním systémem, nicméně realita je taková, že chudý žadatel vstupující do Maďarska nemá ani na pokrytí 10 procent jízdného. Z tohoto důvodu jsou žadatelé v současné době nejčastěji do azylových center namísto veřejnou dopravou přepravováni nákladními auty.

4. Maďarsko nadále je nebo zůstalo „mistrem“ v následujícím:

- Podařilo se mu uzavřít po několika desetiletích jednání novou bilaterální dohodu o sociálním zabezpečení migrantů, která však poté zůstala v platnosti pouze půl roku. Smlouva s Rumunskem vstoupila v platnost v červenci 2006[6]. Rumunsko se stalo členem EU 1. ledna 2007. Tak přirozeně za situace migračního pohybu pouze jedním směrem získala druhá strana nejvíce: Maďarsko musí zaplatit celkové sociální transfery usazených migrantů z Rumunska, a to včetně jejich důchodů. Nová dohoda poskytuje stejné zacházení legálním pracovním migrantům, občanům EU, uprchlíkům i osobám bez státní příslušnosti, jakož i jejich rodinným příslušníkům. Prováděcí vyhlášky k této dohodě nebyly ještě vydány.
- V registru obyvatelstva se neuvádějí děti usedlých migrantů.
- Nebyly přijaty směrnice o migraci a volném pohybu občanů EU. I přesto, že si subjekty těchto směrnic nebyly vědomy této absence, Evropská komise podala žalobu proti Maďarsku u Evropského soudního dvora (31. ledna 2007) jen kvůli nepřijetí směrnice o dlouhodobých rezidentech. Zákon, včetně částečné implementace směrnice, byl přijat minulý prosinec, ale prováděcí vyhlášky se teprve připravují. Řízení u ESD nadále pokračuje. Restriktivní přístup v migračním managementu, který je v souladu s evropským prosazováním kultury právní bezpečnosti (viz Haagský program), je přítomný i v Maďarsku. Například byla uzavřena readmisní dohoda s Bosnou a Hercegovinou[7], jakož i s Francií. Respektují tato opatření lidská práva občanů třetích zemí, jak původně slibovaly? Kromě toho byla přijata Konvence OSN proti mezinárodnímu organizovanému zločinu[8], ale k jejímu provádění dochází jen

částečně. Změněný nebo více sofistikovaný postoj k obětem pašeráctví se zatím neprojevil v sociálních službách ani v učebních materiálech. Co mohou státní orgány učinit s citátem dodatkového protokolu (článek 5): „Migranti nebudou podléhat trestnímu stíhání podle tohoto Protokolu v důsledku skutečnosti, že byli objekty [pašování] (jednání uvedeného v článku 6 tohoto Protokolu)“?

- Pracovní migranti byli považováni za marginální skupinu, přestože jejich výskyt na trhu práce a také migrační potenciál rumunských dělníků hluboce ovlivnily stínovou ekonomiku, zásady reciprocity a diskurzy. V roce 2006 bylo v Maďarsku legálně zaměstnáno přes 70 tisíc občanů EHP a pracovníků ze třetích zemí, zatímco neregulérně zaměstnaní dělníci tvořili možná dvojnásobek (3-5% zaměstnaného obyvatelstva). Maďarsko udržuje zásadu reciprocity<sup>[9]</sup> vůči tzv. zemím A8 (8 států přijatých v roce 2004 do EU bez Malty a Kypru – pozn. překl.) a po Rumunech a Bulharech vyžaduje pracovní povolení (s výjimkou 250-ti povolání, o něž nelze žádat vůbec), což může ilustrovat kontroverznost politiky vůči zemím východního rozšíření.

Závěrem je možné konstatovat, že ani přechodná opatření na trhu práce, zmeškaný termín implementace evropských migračních směrnic, nedostatek pracovních sil, pátá vlna rozšíření EU, a dokonce ani „plýtvání mozky“ imigrantů, kteří zde musí prožít depresivní období, nebyly dostatečným impulsem pro maďarské migrační „manažery“ a úředníky, aby započali v této oblasti reformu. Možná v nadcházejících letech...

### **Judit Tóth**

*Maďarská asociace migrantů, [www.menedek.hu](http://www.menedek.hu).*

[1] Ministerský dekret č.1 z 6. ledna 2006 o provádění pravidel o poskytování asistence a kompenzací obětem zločinu – v souladu se zákonem CXXV z roku 2005

[2] Ministerský dekret č.29 z 30. května 2006 o provádění pravidel Zákona C z roku 1997 o místních volbách a volbách starostů

[3] Vládní dekret č.86 z 12. května 2006o studentských úvěrech

[4] Vládní dekret č.244 z 5. prosince 2006o provádění pravidel o požadavcích a oprávněnosti inženýrství v stavařství a průmyslu

[5] Vládní dekret č.139 z 29. června 2006o sníženém jízdném ve veřejných dopravních prostředcích a vozidlech

[6] Zákon II z roku 2006 o publikování Dohody o sociálním zabezpečení sjednané mezi Maďarskem a Rumunskem v Bukurešti 20. října 2005

[7] Zákon XVIII z roku 2006 o publikování mezinárodní dohody mezi Maďarskem a Bosnou a Hercegovinou o znovupřijetí osob sjednané v Budapešti 21. května 1996.

[8] Zákon CII a CIII z roku 2006 o publikování Konvence OSN proti mezinárodnímu organizovanému zločinu a jejího doplňujícího Protokolu proti pašování migrantů po souši, moři a vzduchem

[9] Vládní dekret č.93 z 27. května 2004 o pracovní reciprocitě a ochranné doložce platné po vstupu do EU - byl v roce 2006 modifikován liberalizací trhu práce v určitých zemích EU15

### Příloha ke komentáři Judit Tóth

Tabulka 1 - Způsob vstupu žadatelů o azyl do Maďarska

Rok	Příchod	
	Legálně	Nelegálně
2002	684	5 728
2003	558	1 843
2004	454	1 146
2005	569	1 040
1. polovina roku 2005	315	450
2. polovina roku 2006	277	722

Tabulka 2 - Podíl žadatelů o azyl

rok	Celkem	z Evropy		ze zemí mimo Evropu	
		osob	%	osob	%
2002	6 412	441	6,88	5971	93,12
2003	2 401	659	27,45	1742	75,55
2004	1 600	503	31,44	1097	68,56
2005	1 609	548	36,29	1 025	63,71
1. polovina roku 2005	765	226	29,55	539	70,45
2. polovina roku 2006	999	363	36,33	636	63,66

Tabulka 3 - Uznání uprchlíci podle občanství

Země původu	2002	2003	2004	2005	1. polovina roku 2005	2. polovina roku 2006
Írák	46	33	13	5	4	0
Afghánistán	10	28	19	7	3	2
Srbsko-Černá Hora	9	19	18	7	7	0
Palestina	5	2	12	1	1	0
Írán	3	9	20	10	3	4
Ostatní	31	87	67	67	38	21
<b>Celkem</b>	<b>104</b>	<b>178</b>	<b>149</b>	<b>97</b>	<b>56</b>	<b>27</b>

Tabulka 4 - Žádosti o občanství

Typy případu	2002	2003	2004	2005	1. polovina roku 2005	1. polovina roku 2006
Žádosti o re/naturalizaci	4 453	4 916	5 761	3 898	1 993	5 148
Prohlášení o občanství	212	151	144	136	58	63
Zamítnutí maďarského občanství	609	463	236	135	63	82
Žádosti o verifikaci maďarského občanství	4 401	4 803	5 984	5 482	2 948	2 315
Obnovení maďarského občanství	1	1	1	0	0	0
Jiné žádosti	335	337	393	287	159	205
<b>Celkem</b>	<b>10 011</b>	<b>10 671</b>	<b>12 519</b>	<b>9 938</b>	<b>5 221</b>	<b>7 813</b>



Tabulka 5 - Podíl naturalizovaných osob podle občanství

Původní občanství naturalizovaných migrantů	2002	2003	2004	2005	1. polovina roku 2005	2. polovina roku 2006
Rumunsko	61.0%	60.30%	63.62%	67.80%	68.06%	66.30%
Srbsko	16.0%	15.10%	12.68%	11.00%	11.45%	9.70%
Ukrajina	10.0%	14.40%	14.28%	12.30%	12.06%	12.20%
Jiné země Evropy	5.60%	3.90%	4.96%	4.30%	4.13%	6.00%
Ze zemí mimo Evropu	4.80%	5.30%	3.44%	3.90%	3.60%	5.00%
Bez občanství	1.10%	1.00%	1.02%	0.70%	0.70%	0.80%

Tabulka 6 - Rozhodnutí prezidentem státu o udělení občanství

	2002	2003	2004	2005	1. polovina roku 2005	1. polovina roku 2006
Rozhodnutí prezidenta						
Naturalizované osoby	3 890	5 579	5 667	9 981	5 936	3 201
Odmítnuté žádosti	468	502	502	482	267	250
Celkem	4 358	6 081	6 169	10 463	6 203	3 451