



Dobrovolné návraty pracovních migrantů v době hospodářské krize

Adela Jones, Ceri Hughes

Abstrakt:

Z důvodu stále narůstajících obav týkajících se zvyšující se míry nezaměstnanosti v EU reagovaly některé členské státy na světovou hospodářskou krizi omezením možností imigrace. Některé země se rozhodly řešit tuto situaci pomocí programů dobrovolných návratů, které jsou zaměřeny na pracovní migranty legálně pobývajících na jejich území. Mezi takové země patří Česká republika a Španělsko. Efektivita těchto programů vzhledem k řešení problémů spojených s krizí se však teprve ukáže.

Některé státy EU reagují na ekonomickou krizi programy dobrovolných návratů migrantů, jiné pouze omezují přijímání přistěhovalců prostřednictvím zpřísnění vstupních procedur. Prozatím jsou Česká republika a Španělsko jedinými státy EU, které zahájily programy dobrovolných návratů určené pro pracovní migranty. Ty mají za cíl umožnit nezaměstnaným migrantům ze zemí mimo EU návrat do jejich zemí původu. Český „Program dobrovolných návratů“ a jeho španělský ekvivalent jsou velebeny zástupci příslušných vlád za to, že nabízejí přistěhovalcům cestu z problémů zapříčiněných ekonomickou krizí. Tento článek porovnává, jaký dopad má ekonomická krize na politiku řízení migrace v celé EU.

V celé Evropské unii od druhého čtvrtletí roku 2008 trvale stoupá míra nezaměstnanosti. V lednu 2009 dosáhla míra nezaměstnanosti v EU 7,6 %¹, avšak například ve Španělsku byla se 14,8 % téměř dvojnásobná. Na druhém místě pak bylo Slovensko s 9,8 %. V České republice dosáhla míra nezaměstnanosti v prvním měsíci roku 2009 skromnějších 5 %.

¹ Soubor dat Eurostatu pro leden 2009, Hlavní evropské ekonomické indikátory: Harmonizovaná míra nezaměstnanosti;

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=lm010rt&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

Pracovních migrantů se nezaměstnanost obvykle dotkne ve vyšší míře než majoritní společnosti. Vykonávají často nekvalifikované a dočasné práce a zpravidla také nemají právní či sociální ochranu - proto se u nich dopad krize projevuje ještě citelněji. Již v prvním čtvrtletí roku 2008 si ve španělské zprávě o pracujícím obyvatelstvu (*Encuesta de Población Activa*, EPA) povšimli rozdíl mezi mírou nezaměstnanosti u místních obyvatel a u cizinců, a to 8,7 % (místní) a 14,6 % (migranti)². Protože cizinci obvykle podepisují smlouvy na dobu určitou nebo jsou zaměstnání přes externí agentury, firmy mohou snadno ukončit pracovní poměr, aniž by jim poskytly jakékoliv kompenzace. Tento přístup podporuje vnímání migrantů jakožto využitelného zdroje, který je lehce nahraditelný a který také tvoří součást problému. Místní obyvatelé se cítí ohroženi ekonomickou krizí a boj s přistěhovalci o pracovní místa se stal součástí vnímání této všeobecné hrozby. Například v Británii se tato tendence projevila ve sloganu „Britská práce pro britské pracující“.

Tento přístup nikterak neuznává roli, kterou by mohli pracující přistěhovalci hrát při zlepšování situace v období krize. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) tvrdí, že místo demonizování migrantů jako těch, kteří chtějí ukrást práci domácím, je třeba si uvědomit, že migranti představují „pozitivní sílu při zmírňování různých aspektů finanční krize a potenciálně mohou přispět k překonání ekonomického poklesu“³. Nicméně tento postoj IOM může být některými považován za nekonzistentní. IOM na jedné straně tvrdí, že „zkoušet bojovat s finanční krizí jednoduše omezením imigrace může situaci ještě zhoršit“⁴, a zároveň je tato organizace odpovědná za provedení programu dobrovolných návratů v České republice.

O asistovaných dobrovolných návratech pro pracovní migranty začaly některé státy přemýšlet jako o opatření, které může zmírnit dopady finanční krize. V červnu 2008 španělské ministerstvo práce ohlásilo plán zaplatit nezaměstnaným cizincům ze zemí mimo EU za to, že se vrátí do svých vlastí. Tento program vstoupil v platnost ještě v listopadu 2008. Podobně zahájila v únoru 2009 program dobrovolných návratů Česká republika. V obou zemích jsou programy dobrovolných návratů zaměřeny na přistěhovalce, kteří jsou nezaměstnaní nebo kterým hrozí, že o práci přijdou. Tito lidé mají často omezené možnosti získat práci novou.

16. února 2009 zahájilo Ministerstvo vnitra ČR „Projekt dobrovolných návratů“, který umožňuje poskytnutí asistence s návraty do zemí původu prvním 2000 zájemcům. Podle odhadů ministerstva vnitra by vlnou nezaměstnanosti mohlo být zasaženo až zhruba 12 000 cizinců. Velké procento ohrožených cizinců tvoří přistěhovalci z Vietnamu, Ukrajiny a Mongolska. Ministerstvo spatřuje v tomto programu cestu, jak zabránit zapojení nezaměstnaných migrantů do pochybných či přímo kriminálních aktivit.⁵

² Jessica Duran, IKEI, Economic downturn impacts most on migrant workers (Ekonomická recese má největší dopad na pracující migranty); <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2008/09/ES08090791.htm>

³ p. 1, IOM Policy Brief 2009, http://www.iom.cz/files/IOM_Policy_Brief_January_2009_orange.pdf

⁴ p. 1, dtto

⁵ Česká televize, zpráva online: <http://www.ct24.cz/ekonomika/44993-vlada-schvalila-letenky-zdarma-a-500-eur-navic-pro-cizince-kteri-opusti-cesko/>, v češtině

Projekt je určen nezaměstnaným cizincům, kteří mají platné pracovní povolení a povolení k pobytu. Nabízí zdarma dopravu do vlasti a příspěvek ve výši 500 eur. Také poskytuje nouzové ubytování ode dne registrace do programu až po opuštění České republiky. V podmínkách je stanoveno, že se člověk do programu může přihlásit pouze jednou, ale že projekt „nezabraňuje účastníkům, aby se v budoucnu vrátili zpět do České republiky“⁶. Navzdory podmínkám vypsáním na stránkách ministerstva vnitra⁷ nemusí zájemci dokazovat, že si nejsou cestu schopni uhradit sami. Program sice nespecifikuje žádná další omezení týkající se návratu zpět do ČR, ale také nenabízí žádnou záruku návratu migrantům, kteří často kvůli cestě do ČR podstoupili velké oběti.

Ministr vnitra Ivan Langer uvedl, že celkový plán řešení situace bude „na jednu stranu omezovat udělování dlouhodobých víz, na druhou stranu ztěžovat podmínky pro aktivity pracovních agentur a také pomáhat lidem, kteří jsou nezaměstnaní“. Tento „motivační balíček“ v podobě návratových programů přijde stát asi na 60 milionů korun. Podle Ivana Langerera jsou to dobře investované peníze, protože neřešený problém by vedl k větším finančním nákladům. Bývalý ministr vnitra ČR a nynější člen parlamentu František Bublan z ČSSD tvrdí, že tento projekt stačit nebude a vyřeší pouze situaci několika stovek migrantů. Místo toho prosazuje založení nového imigračního úřadu a také možnost, že by nezaměstnaní migranti mohli vykonávat obecně prospěšné nebo pomocné práce. Ivan Langer si je ale jistý, že cizinecká policie a ministerstvo jsou schopni se se současnými problémy vypořádat, a prohlásil, že „nevěří v nové instituce“⁸.

Projekt dobrovolných návratů je však mnoha odborníky vnímán kriticky. Přestože by tento projekt teoreticky mohl pomoci, existují pochyby o tom, zda je projekt zajímavý pro samotné cizince. Mnozí z nich se ve své vlasti kvůli cestě do České republiky velmi zadlužili, a to zejména proto, aby mohli zaplatit vyděračské poplatky prostředníkům, kteří jim slíbili najít lukrativní zaměstnání.

Stejně jako v České republice i ve Španělsku se v posledních letech průmysl spoléhal na pracovníky ze zemí mimo EU. Dnes, když Španělsko zažívá nejvyšší míru nezaměstnanosti v Evropě, jsou pracující migranti stále více vnímáni jako přítěž pro stát. V reakci na tuto situaci zavedla španělská vláda v červnu 2008 program, který nabízí nezaměstnaným dělníkům, kteří se rozhodli pro návrat do rodné země, 40 % z podpory v nezaměstnanosti ještě před odjezdem. Zbýlých 60 % jim je vyplaceno po návratu do země původu. V rámci projektu byly také hrazeny náklady spojené s dopravou do vlasti a dalšími výdaji spojenými s návratem⁹. Projekt je určen pouze pro migranty ze zemí, které mají se Španělskem reciproční

⁶ Ministerstvo vnitra České republiky, oficiální popis projektu: <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/project-of-voluntary-returns.aspx>

⁷ Podle ministerstva jsou hrazeny náklady na cestu a poskytnut příspěvek, pokud: „*nejste schopni hradit náklady na cestu domů z vlastních prostředků*“.

⁸ Právo Dnes online: http://zpravy.idnes.cz/langer-chce-cizince-vratit-domu-bublan-by-je-nechal-i-zamet-at-a-vyucit-1jg-/domaci.asp?c=A090222_132856_domaci_jan

⁹ Spanish Public State Employment Service
http://www.inem.es/inem/en/ciudadano/prestaciones/retorno_extranjero.html

smlouvu o poskytování sociální péče, a podmínkou je, že se cizinci nebudou moci po 3 roky do Španělska vrátit. Na rozdíl od českého programu jsou však prováděna opatření umožňující jejich návrat po uplynutí této doby. Je jim například nabídnuta přednost při získávání pracovních povolení a doba absence není brána v úvahu při žádostech o trvalý pobyt.

Reakce na spuštění tohoto programu byly relativně vlažné. V prvních měsících se do programu zapojilo méně než 1400 z možných 100 000 imigrantů. Organizace pro práva imigrantů plán odsoudily s tím, že se s migranty zachází jako s movitým majetkem. „Nemluvíme pouze o dělnících, mluvíme o lidských bytostech,“ stěžuje si Alvaro Zuleta, prezident kolumbijské skupiny Aculco. „Musíme se ujistit, že imigrant, který souhlasí s návratem, bude mít ty správné podmínky k tomu, aby mohl začít opět žít ve své vlasti.“¹⁰ Ti, kteří se opravdu vrátí, budou s velkou pravděpodobností muset čelit nepříliš nadějným vyhlídkám ve své vlasti a navíc nebudou mít žádnou záruku návratu. Raul Jiménez, mluvčí ekvádorské asociace Rumiñahui, kritizoval plán jako „nespravedlivý“. Deníku El País řekl: „Ještě nedávno jsme slyšeli, že Španělsko potřebuje cizí pracovní sílu. Návrhy, že krizi vyřešíme omezením přílivu cizinců, tomuto odporují.“ Poznává také, že taková rychlá a nepromyšlená řešení jen posilují „vnímání imigrantů jako těch, kterým můžeme ekonomickou krizi dávat za vinu.“¹¹

Ve Španělsku, Británii a Rusku tuto myšlenku podporují reakce vlád. Koncem roku 2008 podepsal Vladimír Putin nařízení, které snížilo kvótu pro přijímání zahraničních pracovníků na polovinu. Aktivisté Mladé gardy, křídla vládnoucí strany, v té době zrovna pochodovali s transparentem „Naše země, naše práce.“ Španělský ministr práce Celestino Corbacho sliboval, že v roce 2009 „sníží počet pracovních víz téměř na nulu“.¹² Britský ministerský předseda Gordon Brown snížil počet víz vydávaných za účelem obsazení takových pracovních pozic, které trpí nedostatkem pracovníků („shortage occupation“ víza), a to z jednoho miliónu na 800 000. Tato víza měla být součástí nově vytvořeného migračního bodového systému.

Některé země těmto konzervativním reakcím odolávají. Například v Rakousku v současné době není situace ohledně nezaměstnanosti o nic lepší než v jiných státech. Počet nezaměstnaných rakouských občanů stoupl o 12,2 %, zatímco počet nezaměstnaných migrantů vzrostl o 19,1 %.¹³ Rakouští experti na migraci však tvrdí, že mezinárodní migrace za prací se automaticky snižuje kvůli špatným ekonomickým podmínkám a že není třeba přijímat přísnější imigrační opatření.

Toto potvrzují i údaje o počtu pracovních registrací ve Velké Británii. Během několika posledních let se země spoléhala na příliv polských pracovníků, kteří přicházeli kvůli stavebnímu boomu. Čísla pro rok 2009 ukazují, že počet registrací se snížil o 53 000, tedy na

¹⁰ Citováno v deníku Guardian (červenec 2008) <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jul/21/spain>; také viz: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=710>

¹¹ <http://www.listin.com.do/app/article.aspx?id=85683>, ve španělštině

¹² V originále: La contratación de inmigrantes en sus países de origen se aproximará a cero

http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Portazo/inmigracion/elpepisoc/20090107elpepisoc_1/Tes

¹³ Derstandard.at (titulek: 17. February 2009, 19:12 Migrationsbremse Arbeitslosigkeit) Rakouské noviny

165 000. Tento propad je vysvětlován poklesem počtu registrací ze strany polských pracovníků, který se snížil asi na 16 000 v posledním čtvrtletí roku 2008. Ve stejném čtvrtletí roku 2007 jich bylo 36 000. John Philpott, hlavní ekonom institutu Chartered Institute of Personnel and Development, poznamenal, že „tato změna odráží rozsah, do jakého zvyšující se nezaměstnanost a prudký pokles libry snížily ekonomickou přitažlivost Británie. Je nyní jasné,“ dodává, „že nejen že méně Poláků přichází do Spojeného království, ale také se jich více vrací domů.“¹⁴ Zdá se, že alespoň co se týče občanů EU, kteří mají větší svobodu pohybu mezi domovem a hostitelskou zemí, stav ekonomiky sám reguluje příliv migrantů.

To, jak efektivní jednotlivé programy v souvislosti s krizí budou, se ukáže teprve časem. Do českého programu se k 1. dubnu 2009 zapojilo téměř 1100 cizinců. Vzhledem k odhadovaným 12 000 cizinců ohrožených nezaměstnaností v příštích měsících však tato opatření nemusí být dostatečná. Vlády mohou hájit ekonomický smysl těchto návratových programů, je však otázkou, zda budou mít ekonomický smysl i pro migranty samotné.

Adela Jones v současné době studuje na Technické univerzitě v Drážďanech. Na jaře 2009 působila jako stážistka v Multikulturním centru Praha.

Ceri Hughes vystudovala angličtinu na oxfordské univerzitě. Od roku 2007 vyučuje angličtinu jako cizí jazyk a spolupracuje na projektech sociálních inovací a komunitního vzdělávání. V roce 2009 absolvovala stáž v Multikulturním centru Praha.

¹⁴ Blog Johna Philpotta, 24.02.09 'Poles Depart' („Poláci odjíždějí“), zdroj: <http://www.cipd.co.uk/news/johnphilpott>