

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra rozvojových studií



Bc. Michal Blaško

**Portugalská migrační politika ve vztahu k rozvojovým
zemím**

Magisterská diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Miroslav Syrovátka, Ph.D.

OLOMOUC 2016

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne 15. dubna 2016.

Na tomto místě bych rád upřímně poděkoval vedoucímu práce Mgr. Miroslavu Syrovátkovi, Ph.D. za cenné rady a konstruktivní kritiku, jež pomohly k dosažení konečné podoby této práce. Současně bych rád vyjádřil svůj vděk rodině a přátelům, kteří mě v průběhu jejího psaní podporovali, jmenovitě Mgr. Radce Piskačové za pomoc s odevzdáním práce.

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Michal BLAŠKO**
Osobní číslo: **R130088**
Studijní program: **N1301 Geografie**
Studijní obor: **Mezinárodní rozvojová studia**
Název tématu: **Portugalská migrační politika ve vztahu k rozvojovým zemím**
Zadávající katedra: **Katedra rozvojových studií**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Diplomová práce analyzuje prudce klesající trend migrační komponenty ukazatele Commitment to Development Index (CDI). Cílem práce je vysvětlit zhoršující se portugalskou migrační politiku zacílenou na rozvojové země. K tomuto účelu slouží analýza krátkého historického vývoje od období ukončení dekolonizace a současného stavu metodou diachronního srovnání s ostatními bývalými koloniálními velmocemi i s použitím ukazatelů CDI či dalších, zabývajících se migrací. Dílčím cílem je nalezení odpovědi na otázku, zda role bývalé koloniální mocnosti negativně ovlivňuje migrační politiku Portugalska ve vztahu k rozvojovým zemím.

Rozsah grafických prací: **dle potřeby**
Rozsah pracovní zprávy: **20 - 25 tisíc slov**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**
Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce: **Mgr. Miroslav Syrovátka, DiS.**
Katedra rozvojových studií

Datum zadání diplomové práce: **29. ledna 2014**
Termín odevzdání diplomové práce: **16. dubna 2015**

Prof. RNDr. Juraj Ševčík, Ph.D.
děkan

L.S.

Doc. RNDr. Pavel Nováček, CSc.
vedoucí katedry

V Olomouci dne 29. ledna 2014

Příloha zadání diplomové práce

Seznam odborné literatury:

- Adams, Richard. 2003. *International Migration, Remittances and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Barreto, António. 1996. *A Situação Social em Portugal*. Matosinhos: Contemporânea Editora.
- Birdsall, Nancy, David, Roodman. 2003. *The Commitment to Development Index: A Scorecard of Rich-Country Policies*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Clemens, Michael. 2007. *Do Visas Kill? Health Effects of African Health Professional Emigration*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Collier, Paul. 2013. *Exodus: How Migration is Changing Our World*. New York: Oxford University Press.
- De Sousa Santos, Boaventura. 1990. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Docquier, Frédéric, Abdeslam, Marfouk. 2005. *International Migration by Educational Attainment (1990-2000): Release 1.1*. Louvain: Catholic University of Louvain.
- Docquier, Frédéric, Abdeslam, Marfouk, Lindsay, Lowell. 2007. *A Gendered Assessment of the Brain Drain*. Washinton, D.C.: World Bank.
- Docquier, Frédéric, Hillel, Rapoport. 2004. *Skilled Migration - The Perspective of Sending Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Domingues Dos Santos, Manon, Fabien, Postel-Vinay. 2003. *Migration as a Source of Growth: The Perspective of a Developing Country*. *Journal of Population Economics* 16 (1): 161-175.
- Dumont, Jean-Christophe, Georges, Lematre. 2004. *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective*. Paris: OECD Editions.
- Grieco, Elizabeth, Kimberly, Hamilton. 2004. *Realizing the Potential of Migrant (Earn, Learn, and Return) Strategies: Does Policy Matter?* Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- IOM. 2003. *World Migration 2003 - Managing Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- Lowell, Lindsay, Valerie, Edwards Carro. 2006. *An Evaluation of an Extended Index on Pro-Development Migration Policies*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Martins da Silva, António. 2005. *Portugal e a Europa: Distanciamento e Reencontro*. Braga: Palimage Editores.
- OECD. 2002. *Trends in International Migration*. Paris: OECD Editions.
- Roodman, David. 2013. *The Commitment to Development Index: 2013 Edition*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Obsah

Seznam tabulek, obrázků a grafů	9
Seznam použitých zkratk	11
ÚVOD	13
1 VYMEZENÍ POJMŮ A UKAZATELE PRO HODNOCENÍ NÁRODNÍCH POLITIK VE VZTAHU K ROZVOJOVÝM ZEMÍM	17
1. 1 Migrace a typologie.....	17
1. 2 Migrační politiky.....	20
1. 3 Měření a porovnávání národních politik ve vztahu k rozvojovým zemím	21
2 MIGRAČNÍ KOMPONENTA UKAZATELE CDI.....	25
2. 1 Účast na mezinárodních úmluvách	28
2. 2 Nastavení migračních politik na domácí scéně	29
2. 3 Přispění ke sdílení zátěže	30
3 MIGRAČNÍ POHYBY A MIGRAČNÍ POLITIKY V PORTUGALSKU	33
3. 1 Vývoj migračních pohybů v Evropě	33
3. 2 Vývoj a rozbor migračních pohybů a migračních politik v Portugalsku	34
3. 2. 1 Od Portugalska emigrantského k Portugalsku imigrantskému.....	35
3. 2. 2 Metodické poznámky a omezení dat v národních statistikách	38
3. 2. 3 Přistěhovalectví a legislativní opatření.....	40
3. 2. 4 Nedávné tendence přistěhovalectví v Portugalsku.....	42
4 HODNOCENÍ PORTUGALSKÉ MIGRAČNÍ POLITIKY Z POHLEDU UKAZATELE CDI.....	53
4. 1 Současné nastavení integračních politik v Portugalsku	53
4. 2 Současné nastavení imigračních politik v Portugalsku	55
4. 3 Shrnutí analýzy migrační komponenty ukazatele CDI na případu Portugalska...	60

5 DISKUSE.....	64
ZÁVĚR.....	71
Seznam použitých zdrojů.....	73
Abstrakt.....	81
Abstract.....	82

Seznam tabulek, obrázků a grafů

Tabulka 1: Terminologická mapa	21
Tabulka 2: Nedávné migrační trendy v Portugalsku (od roku 1950 po současnost)	36
Tabulka 3: Počet udělených povolení k dočasném pobytu (APs) v Portugalsku jednotlivým národnostem mezi 2001 a 2004	46
Tabulka 4: Vývoj zastoupení hlavních přistěhovaleckých skupin v Portugalsku (seřazeno sestupně)	47
Tabulka 5: Zastoupení hlavních přistěhovaleckých skupin v Portugalsku v současnosti (k 31. 12. 2014)	48
Tabulka 6: Hlavní socio-demografické charakteristiky přistěhovalců v Portugalsku	51
Obrázek 1: Hodnocení zemí podle ukazatele CDI (2014)	23
Obrázek 2: Subkomponenty migrační komponenty ukazatele CDI na příkladu Portugalska (2015)	28
Obrázek 3: Geografické rozmístění přistěhovalců na území Portugalska (2014)	49
Obrázek 4: Hodnocení integračních politik podle ukazatele MIPEX (2014)	54
Obrázek 5: Geografické znázornění koloniálních mocností na přelomu 19. a 20. století	62
Obrázek 6: Obrázek 6: Hodnocení jednotlivých oblastí ukazatele MIPEX na příkladu Portugalska (2014)	63
Graf 1: Vývoj počtu zahraničních obyvatel s trvalým pobytem v Portugalsku (1980-2014)	43
Graf 2: Růst zahraničního obyvatelstva s trvalým a dočasným pobytem v Portugalsku (1980-2014)	43
Graf 3: Počet zahraničních obyvatel v Portugalsku podle statusu povolení k pobytu (1980-2014)	44
Graf 4: Počet žádostí o azyl v Portugalsku (1999-2014)	58
Graf 5: Vývoj hodnoty migrační komponenty ukazatele CDI na příkladu Portugalska (2003-2015)	60

Graf 6: Hodnota migrační komponenty ukazatele CDI u všech zkoumaných zemí (2015)	61
Graf 7: Počet cizinců s trvalým pobytem v Portugalsku (2014), jejich nárůst/pokles oproti roku 2013	64

Seznam použitých zkratk

ACIDI	<i>Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural</i> Úřad Vysokého komisaře pro přistěhovalectví a mezikulturní dialog
ACM	<i>Alto Comissariado para as Migrações</i> Úřad Vysokého komisaře pro migraci
AMIF	<i>Asylum, Migration and Integration Fund</i> Azylový, migrační a integrační fond
APs	<i>Autorizações de Permanência</i> Povolení k dočasnému pobytu
ARs	<i>Autorizações de Residência</i> Povolení k pobytu
CDI	<i>Commitment to Development Index</i>
CEAS	<i>Common European Asylum System</i> Společný evropský azylový systém
CGD	<i>Center for Global Development</i> Centrum pro globální rozvoj
CNAI	<i>Centro Nacional de Apoio ao Imigrante</i> Národní centrum pro podporu přistěhovalců
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> Výbor OECD pro rozvojovou pomoc
EHS	<i>Evropské hospodářské společenství</i>
EU	<i>Evropská unie</i>
HDP	Hrubý domácí produkt
INE	<i>Instituto Nacional de Estatística</i> Národní statistický institut
INESEF	Protokol mezi INE a SEF
IOM	<i>International Organization for Migration</i> Mezinárodní organizace pro migraci
MIPEX	<i>Migration Integration Policy Index</i>
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	<i>Organizace spojených národů</i>
PALOP	<i>Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa</i>

(souhrnné označení zemí v Africe, kde je portugalština úředním jazykem)

PEM	<i>Plano Estratégico para as Migrações</i> Strategický plán pro migraci
SEF	<i>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras</i> Pohraniční a cizinecká policie
SII	<i>Sistema Integrado de Informação</i> Integrovaný informační systém
SIISEF	<i>Sistema Integrado de Informação do SEF</i> Integrovaný informační systém Pohraniční a cizinecké policie
SSSR	<i>Svaz sovětských socialistických republik</i>
USA	<i>United States of America</i> Spojené státy americké
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
VLs	<i>Vistos de Longa Duração</i> Dlouhodobá víza

ÚVOD

Hlavním předmětem zkoumání této magisterské diplomové práce je vývoj migračních trendů v Portugalsku z pohledu přijímající země a nastavení migračních politik ve vztahu k rozvojovým zemím. Cílem práce je podrobit migrační trendy v Portugalsku důkladné analýze a s použitím migrační komponenty ukazatele CDI poskytnout náhled na nedávné imigrační a integrační politiky ve srovnání s dalšími rozvinutými zeměmi, a na základě srovnání v mezinárodním měřítku odpovědět na otázku, zda role bývalé koloniální mocnosti negativně ovlivňuje portugalskou migrační politiku ve vztahu k rozvojovým zemím.

K dosažení cíle práce poslouží analýza historického vývoje od období ukončení dekolonizace na území Afriky od roku 1980 do konce roku 2014. Rok 1980 byl zvolen jako počáteční ze dvou důvodů. Za prvé, přechod k demokratickému režimu vládnutí byl zahájen tzv. karafiátovou revolucí až v roce 1974, což vedlo k ukončení koloniální války v portugalských koloniích na území Afriky a následně urychlení procesu dekolonizace, jež měl na portugalskou migrační politiku velký dopad. Za druhé, v polovině 80. let se Portugalsko vstupem do EHS (posléze EU) začalo přibližovat co do životní úrovně jiným zemím západní Evropy, což znamenalo z pohledu migrace opakující se a narůstající pozitivní migrační saldo. Rok 2014 byl autorem zvolen posledním rokem analýzy, protože data za rok 2015 budou stěžejními organizacemi Instituto Nacional de Estatística INE a Serviço de Estrangeiros e Fronteiras SEF zveřejněna ve druhé polovině roku 2016. Nicméně, hodnocení současného stavu migračních politik Portugalska a ostatních bývalých koloniálních mocností je provedeno metodou diachronního srovnání nejen za použití ukazatele CDI, ale také ukazatele MIPEX, který je nově zahrnut v migrační komponentě ukazatele CDI a který se výhradně zaobírá integračními politikami rozvinutých zemí vzhledem k přistěhovalcům pocházejícím z rozvojových zemí.

Na základě prudce klesající migrační komponenty ukazatele CDI byla stanovena hypotéza ve znění:

„Portugalsko se nedokáže dobře vypořádat s počtem imigrantů z rozvojových zemí, a proto na legislativní úrovni stanovuje takové migrační politiky, které mají za cíl omezit příchod imigrantů z rozvojových zemí, případně znesnadňovat situaci imigrantů na jeho území již žijících.“

Pro tuto případovou studii se jevílo jako nejvhodnější zvolit empiricko-analytický přístup, což je jedna z nejběžněji užívaných metod zpracování tohoto druhu prací. V analytické části, zabývající se vývojem migračních pohybů v Portugalsku a hodnocením migračních politik zacílených na rozvojové země, bylo navíc užito také synchronního srovnání a analýzy kvantitativních dat.

V českém prostředí se migrací zabývají například Pavel Barša s Andreou Baršovou, jež spolu sepsali knihu s názvem Přistěhovalectví a liberální stát s podtitulem Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Existují i další čeští autoři zkoumající migraci z různých úhlů pohledu, avšak o portugalském migračním prostředí toho česky moc napsáno nebylo, maximálně bylo do češtiny přeloženo několik článků, jako například na portálu www.migraceonline.cz, kde jsou publikovány především odborné články na téma migrace a současných migračních trendů.

Největším počtem relevantních vědeckých prací spojujících pojmy migrace a Portugalsko logicky disponuje portugalská akademická obec. Asi nejvýznamnějšími badateli a badatelkami v oblasti portugalské migrace jsou Maria Ioannis Baganha, José Carlos Marques, Pedro Góis, Beatriz Padilla, João Ferrão, Jorge Macaísta Malheiros, João Peixoto, Rui Pena Pires a další. V české akademické obci se Portugalskem z historicko-politického hlediska ve svých pracích zaobírá Jan Klíma. Literatura, z níž je v analytické části čerpáno, je ve většině případů napsána v portugalské, a stejně jako autorem této práce je i v případě portugalsky píšících autorů čerpáno ze statistik zveřejněných zejména na portálech INE a SEF. Přínos této práce však spočívá ve snaze o syntézu informací a dat pocházejících jak z děl zahraničních autorů, tak autorů domácích, tedy portugalských, a následně podrobenou hodnocení situace v oblasti migračních politik v nadnárodním měřítku díky ukazateli CDI.

Fenomén migrace je v portugalské společnosti všudypřítomným jevem a v posledních letech se neomezuje buď jen na imigraci, nebo jen emigraci. Avšak z hlediska zkoumání migrační politiky ve vztahu k rozvojovým zemím se práce zaobírá téměř výhradně přistěhovalectvím, tedy imigrací.

Jako každá země i Portugalsko disponuje v oblasti přistěhovalectví jistými specifiky. Může za to především dávná (Brazílie) i nedávná (zejména bývalé kolonie na území Afriky) koloniální minulost, přičemž hlavní příčinou migrace z těchto zemí je společný jazyk, tak jak to můžeme pozorovat i v případě dalších bývalých koloniálních mocností, které se v současnosti potýkají s neustále narůstajícím přílivem imigrantů.

Jiným specifikem Portugalska je také jeho geografická poloha. Nachází se sice na jihu Evropy, ale dostupnost je vzhledem k jeho zeměpisnému umístění na jihozápadním pobřeží Iberského poloostrova omývaného Atlantickým oceánem o dost komplikovanější než v případě Španělska, Itálie, Řecka a řeckých ostrovů či Turecka. Portugalská koloniální minulost, která v mnoha zemích učinila portugalštinu úřední řečí, je v současnosti bezesporu jednou z hlavních příčin zastoupení imigrantů lusofonní¹ národnosti na území Portugalska, přestože životní úroveň zde není tak vysoká jako v jiných západoevropských státech.

V první kapitole je věnována pozornost vymezení pojmům spojených s migrací a migračními politikami, tj. rozlišení mezi imigračními a integračními politikami, a ukazateli Commitment to Development Index CDI, který hodnotí a srovnává nastavení politik bohatých zemí ve vztahu k chudým zemím.

Migrace je jednou ze sedmi oblastí ukazatele CDI, podrobených srovnávací analýze. Právě migrační komponentě ukazatele CDI a jejímu rozboru je věnována druhá kapitola. Jedná se o index, který hodnotí, jak se bohaté země chovají k zemím chudým prostřednictvím nastavení svých migračních politik (tj. imigračních i integračních). Po roce 2013 byl do migrační komponenty ukazatele CDI také zahrnut složený ukazatel MIPEX, který se zabývá výhradně nastavením integračních politik. Také rozboru tohoto ukazatele je ponechán prostor ve druhé kapitole.

Tak jako se nejedná v případě Portugalska výhradně o zemi imigrantskou nebo výhradně zemi emigrantskou, nemůžeme rovněž uvažovat jednoznačné vymezení z hlediska imigrace výhradně ze zemí s nižší životní úrovní, protože Britové představují dlouhodobě jednu z nejčastěji zastoupených přistěhovaleckých skupin, a to zejména v jižním regionu Algarve. Vývoj migrační politiky ze své podstaty tedy vyžaduje alespoň historický nástin období a okolností, kdy bylo Portugalsko zemí imigrantskou a kdy emigrantskou. Nejen tomu, ale také současnému zastoupení národností přistěhovalců a trendům přistěhovalectví a migračních politik se autor věnuje ve třetí kapitole. Pro tento účel jsou v práci použity přílohy v podobě grafů a tabulek. Data v nich uvedená jsou nejčastěji čerpána z národního statistického úřadu Instituto Nacional de Estatística (INE) a výročních zpráv Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Informace týkající se povinností přistěhovalce jsou volně přístupné na

¹ Pojem „lusofonní svět“ označuje oblasti/státy, kde se hovoří portugalsky.

webové stránce www.imigrante.pt, kde jsou v elektronické podobě také k dispozici veškerá legislativní opatření.

Zhodnocením portugalské migrační politiky ve vztahu k přistěhovalcům pocházejících z rozvojových zemí se zabývá čtvrtá kapitola. Analyzuje případ Portugalska za pomoci migrační komponenty ukazatele Commitment to Development Index (CDI), jelikož samotná práce s kvantitativními daty portugalského původu (INE) nemusí mít dostatečnou vypovídající hodnotu. Právě migrační komponenta v případě Portugalska od svého zavedení v roce 2003 vykazuje prudce klesající trend, na základě čehož je možné usuzovat přítomnost četných překážek pro vstup/pobyt imigrantů z rozvojových zemí. Pro analýzu migrační komponenty ukazatele CDI se autor rozhodl proto, že je tento ukazatel jako jediný zacílen na politiky rozvinutých zemí vzhledem k zemím rozvojovým. Děje se tak v sedmi oblastech, přičemž migrace je jednou z nich.

V poslední páté kapitole autor diskutuje propojenost vývoje migračních pohybů v Portugalsku s nastavením migračních politik. Zároveň zmiňuje osobní zkušenosti z pozice přistěhovalce v Portugalsku a na základě uveřejnění Strategického plánu pro migraci pro období 2015 až 2020 odhaduje směr, kudy by se portugalské migrační politiky mohly v nejbližší budoucnosti ubírat.

1 VYMEZENÍ POJMŮ A UKAZATELE PRO HODNOCENÍ NÁRODNÍCH POLITIK VE VZTAHU K ROZVOJOVÝM ZEMÍM

1.1 Migrace a typologie

Pojem migrace je chápán jako přemísťování osoby nebo skupiny osob spojené se změnou místa jejich trvalého bydliště. Pokud změna bydliště probíhá na území jednoho státu, jedná se o migraci vnitrostátní, neboli vnitřní. Ta je většinou spojena se změnou zaměstnání, stěhováním z města na venkov (nebo naopak) či s jinými osobními důvody. Vnitřní migrace je definována jako změna trvalého pobytu za hranice určité administrativní jednotky, zpravidla obce. Mezinárodní migrace je definována jako změna obvyklého pobytu za hranice státu. (Demografické informační centrum 2016) OSN stanovuje limitní hranici jednoho roku pobytu za hranicemi daného státu. Přestože je definice mezinárodní migrace OSN obecně přijímána a používána, mohou být migranti také definováni pouze na základě národnosti nebo státní příslušnosti. Z tohoto pohledu pak definice jednoho roku může vzbuzovat debaty subjektivního rázu, po jak dlouhé době života v přijímající zemi se migrant stává „nemigrantem“. (Clarke 2012)

Mezinárodní migrace má důležité politické, ekonomické, sociální, demografické, psychologické a kulturní dopady jak na emigrantské, tak i na tranzitní a zejména imigrantské země. Obecně jsou migrační trendy ve světě charakterizovány dvěma základními směry migračních pohybů: z jihu na sever a z východu na západ. (Demografické informační centrum 2016) Dále například Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) pojmem migrace zahrnuje jakýkoli druh pohybu osob bez ohledu na jeho délku, složení a příčiny; zahrnuje migraci uprchlíků, vysídlených osob, ekonomických migrantů a osob pohybujících se za jinými účely, včetně sloučení rodiny. (International Organization for Migration 2015)

Protože se migrace neomezuje jen na dva základní geografické směry, ale jedná se o nepřeborné množství pohybů, setkáváme se se snahou o detailní rozdělení tohoto fenoménu. Za obecnou typologii migrace (Oucho 1995, Rystad 1992 citován in Tvrđý 1997) se považuje klasifikace do těchto čtyř skupin:

- Stálá (trvalá) migrace,
- Pracovní migrace,
- Přesuny uprchlíků,
- Ilegální (nedokumentovaná) migrace.

Existují další kritéria, podle nichž můžeme migraci rozdělit například podle důvodu migrace (na ekonomickou, politickou, environmentální nebo jinak motivovanou) nebo podle délky pobytu (na stálou a dočasnou, popř. krátkodobou). U členění podle důvodu však spočívá problém v tom, že jednotlivé motivy působí společně a často nemůžeme tedy jednoznačně určit, který převládá. Někdy samotní migranti zatajují pravé důvody své migrace, přesto se toto členění často používá. (Tvrdý 1997)

Dalším používaných rozdělení je členění podle administrativně-legálního statusu v hostitelské zemi, což se velmi podobá výše zmíněné obecné typologii, ale skupiny jsou přesněji vymezeny (Appleyard 1992, Rogers 1992 citován in Tvrdý 1997):

- Legálně přijatí imigranti - od kterých je očekáváno trvalé usazení *settlement*. Jsou přijímáni podle vládních imigračních programů. Zahrnují i přijetí rodinných příslušníků podle plánu na opětovné spojování rodin.
- Legálně přijatí dočasní imigranti - tato skupina zahrnuje sezónní migranty, nesezónní migranty, kteří jsou vázání k určitému kontraktu (např. stavební dělníci) a po jeho splnění se musí vrátit zpět domů. Jedná se o méně kvalifikované nebo nekvalifikované pracovníky; doba jejich pobytu je většinou okolo dvou let.
- Dočasní legální imigranti s vyšší kvalifikací - jedná se o mezipodnikové převody pracovníků, studijní stáže a podobné kategorie. Tito migranti mají vysokou kvalifikaci, jsou to většinou zaměstnanci mezinárodních podniků, kteří předpokládají krátkodobé zaměstnání nebo studium v jiné zemi.
- Ilegální (nedokumentovaní, tajní) imigranti - imigranti, jejichž vstup nebo setrvání v imigrační zemi není schváleno vládou.
- Žadatelé o azyl - osoby, které žádají o uprchlický status.
- Uprchlíci - jsou definováni podle Konvence OSN z roku 1951 a dodatečným protokolem z roku 1967, který ruší časové a geografické omezení vyplývající z konvence. Jedná se o osoby, které byly pronásledovány z důvodů rasových, náboženských, národnostních nebo rozdílného politického smýšlení. Nacházejí se mimo svoji zemi a nemohou nebo mají strach se vrátit zpět. (Fonteneau 1992 citován in Tvrdý 1997)

Pozitivem rozdělení na základě administrativně-legálního statusu v hostitelské zemi je skutečnost, že všichni přistěhovalci se v nějaké z těchto šesti kategorií nacházejí. Dále se dá předpokládat, že pokud dojde ke zpřísnění imigrační politiky a omezí tím první tři výše uvedené skupiny, lze očekávat nárůst v následně uvedených třech skupinách. (Tvrký 1992)

Jednotlivé trendy mezinárodní migrace jsou ovlivňovány specifickými vlivy, které jsou obecně označovány jako „push“ a „pull“ faktory. (International Organization for Migration 2015) Ekonomická nestabilita, změna životních standardů, rychlý demografický růst, politické represálie, válečné, náboženské a národnostní střety, zhoršování kvality životního prostředí jsou označovány jako „push“ faktory, protože *vytlačují* migranty pryč z dosahu těchto negativ. Naopak „pull“ faktory *přitahují* migranty především do západních zemí. Jsou to např. politická stabilita, ekonomická prosperita, vysoká kvalita života, svoboda a možnost seberealizace. (Demografické informační centrum 2016) Když tedy zmiňujeme západní země, máme jimi na mysli takové země, které se vyznačují vysokou životní úrovní. Zpravidla ekonomičtí migranti jdou za lepším životem do vyspělejší země, než je země jejich původu.

Toho se také týkají pojmy „brain drain“ a „brain gain“, přičemž z pohledu země původu a přijímající země je jeden důsledkem druhého a naopak. Země původu ztrácí to, co přijímající země získá. Spíše se setkáváme v literatuře s prvně jmenovaným pojmem, jenž se dá do češtiny volně přeložit jako „odliv mozků“. Podle výkladu IOM se jedná o „*emigraci nadaného a vzdělaného jedince ze země původu do jiné země, což ústí ve ztrátu takového jedince v zemi původu.*“ (International Organization for Migration 2015) Samozřejmě v jeho rozhodování sehrává hlavní roli jeden nebo více z „pull“ a „push“ efektů.

Pro většinu migrantů je hlavním cílem získání občanství v zemi svého současného pobytu. Existují dva základní principy nabytí občanství *ius soli* dle místa narození a *ius sanguinis* dle původu rodičů, nejčastěji dle občanství otce v době narození dítěte. (Demografické informační centrum 2016) Dalším a zároveň nejčastějším způsobem získání občanství v přijímající zemi je proces naturalizace. Jedná se o „*udělení státní příslušnosti prostřednictvím formálního aktu na žádost dotyčné osoby, přičemž mezinárodní právo nestanovuje pravidla pro naturalizaci, ale uznává kompetentnost každého státu při udělení svého státního občanství.*“ (International Organization for Migration 2015)

1.2 Migrační politiky

Termínem migrační politiky označujeme politiky směřující k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranice a jejich pobytu na území státu, jejichž nejsou občany. Migrační politiky se týkají jak regulace a usměrňování legální migrace, tak postihu a prevence nelegální migrace. Patří sem kupříkladu vydávání víz a pasů, podmínky udělování ochrany cizincům prostřednictvím azylu či ostraha a regulace překračování hranic. (Barša, Baršová 2005) Vedle toho migrační politiky zahrnují také politiky imigrační a integrační. Objasnění a vzájemnému odlišení těchto, pro účely práce stěžejních pojmů, se věnují Barša a Baršová ve své rozsáhlé monografii *Přistěhovalectví a liberální stát s podtitulem Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*.

Podle Barši a Baršové (Barša, Baršová 2005) imigračními politikami rozumíme takové politiky, které se snaží stanovit podmínky vstupu cizinců v přijímající zemi. Pokud bychom měli toto vymežit časově, jedná se o usazení v přijímající zemi trvalého nebo alespoň dlouhodobého rázu. To ale nemusí platit ve všech zemích. Záleží zejména na tom, jak je nastavena v oblasti imigrace národní legislativa. Obecně je naplňována v zemích EU teze, že dočasná migrace za prací se často mění v trvalý pobyt těchto migrantů v přijímající zemi, s čímž operuje i unijní právo. Výše vedené může být také označeno za formu dobrovolné migrace. Naproti tomu stojí uprchlictví a azyl, jen jsou považovány za formy nuceného pohybu. Mezinárodní právo však omezuje možnosti států v oblasti rozhodovacího procesu koho přijmout a koho ne, proto uprchlictví a azyl představují samostatnou kategorii v rámci migračních politik, jak lze vidět v Tabulce 1. Je pak velmi pravděpodobné, že tyto formy nuceného pohybu vedou k trvalému usídlení.

Pokud se již jednotlivci či skupiny přistěhovalců na území přijímající země nacházejí, dochází pak ze strany státu k aplikaci integračních politik, které mají za cíl podpořit proces integrace imigrantů do každodenního života. Je kladen důraz na to, aby nebyli přistěhovalci stavěni na okraj společnosti ve všech oblastech každodenního života. Takovými oblastmi může být například přístup ke vzdělání nebo zdravotní péči aj. Integrace imigrantů do nové společnosti bývá často z důvodu jejich kulturní a zkušenostní rozdílnosti problematická, protože ne vždy znají dobře řeč, realie nebo způsob, jakým se orientovat v každodenním životě v nové společnosti. Je však v zájmu státu, aby došlo k co nejrychlejší a bezproblémové adaptaci migranta, aby byl schopen

co nejdříve jednat naprosto samostatně například na úradech při vyřizování dokumentů jakékoli povahy. A právě to je cílem integračních politik, tj. napomáhat začleňování přistěhovalců do společnosti tím, že je přijímající stát prostřednictvím nejrůznějších společensko-vzdělávacích programů a seminářů připraví na samostatný život v novém prostředí.

Integrační politiky na ty imigrační nejen navazují, ale jsou vlastně i jejich součástí. Způsobem nastavení imigračních politik státy cílí na takové zájemce z řad imigrantů, kteří disponují dobrým integračním potenciálem. Jsou jimi zejména mladí vzdělaní lidé v aktivním věku se znalostí jazyka přijímající země. I když se tedy imigrační a integrační politiky do určité míry prolínají, je možno je od sebe navzájem odlišit předmětem, protože „zatímco předmětem imigračních politik je regulace vstupu přistěhovalců do hostitelských zemí, předmětem integračních politik je jejich adaptace v hostitelské společnosti tak, aby se stali její integrální součástí.“ (Barša, Baršová 2005)

Tabulka 1: Terminologická mapa

MIGRAČNÍ POLITIKY			
PŘISTĚHOVALECKÉ POLITIKY		AZYL ↔	kontrola hranic, potírání nelegální migrace, víza, turismus, sezónní práce, studium, stáže apod.
IMIGRAČNÍ POLITIKY	INTEGRAČNÍ POLITIKY		
regulace vstupu přistěhovalců na území	regulace začleňování přistěhovalců do společnosti		

Zdroj: Barša, Baršová 2005

1.3 Měření a porovnávání národních politik ve vztahu k rozvojovým zemím

K hodnocení národních politik ve vztahu k rozvojovým zemím slouží složený ukazatel CDI (Commitment to Development Index), prováděný každoročně od roku 2003² Centrem pro globální rozvoj (Center for Global Development, zkráceně CGD). Bezprostředním cílem CDI bylo a je hodnocení bohatých zemí založené na tom, do jaké míry vládní politiky těchto bohatých zemí umožňují rozvoj v chudších zemích. To je prováděno každoročním seřazením bohatých zemí, čímž má být zároveň docíleno mediální pozornosti, potřebné k poukázání na fakt, že vlády bohatých zemí mohou mít a

² Původně bylo zkoumáno 22 zemí, od roku přibyla 2008 Jižní Korea a od roku 2012 země Visegrádské čtyřky (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko). (Roodman 2013)

mají velký vliv na rozvoj. Medializace formou srovnání jednotlivých zemí pak předpokládá snahu vlád vyrovnat se v rozvojové politice těm zemím, které jsou hodnoceny lépe. (Roodman 2013)

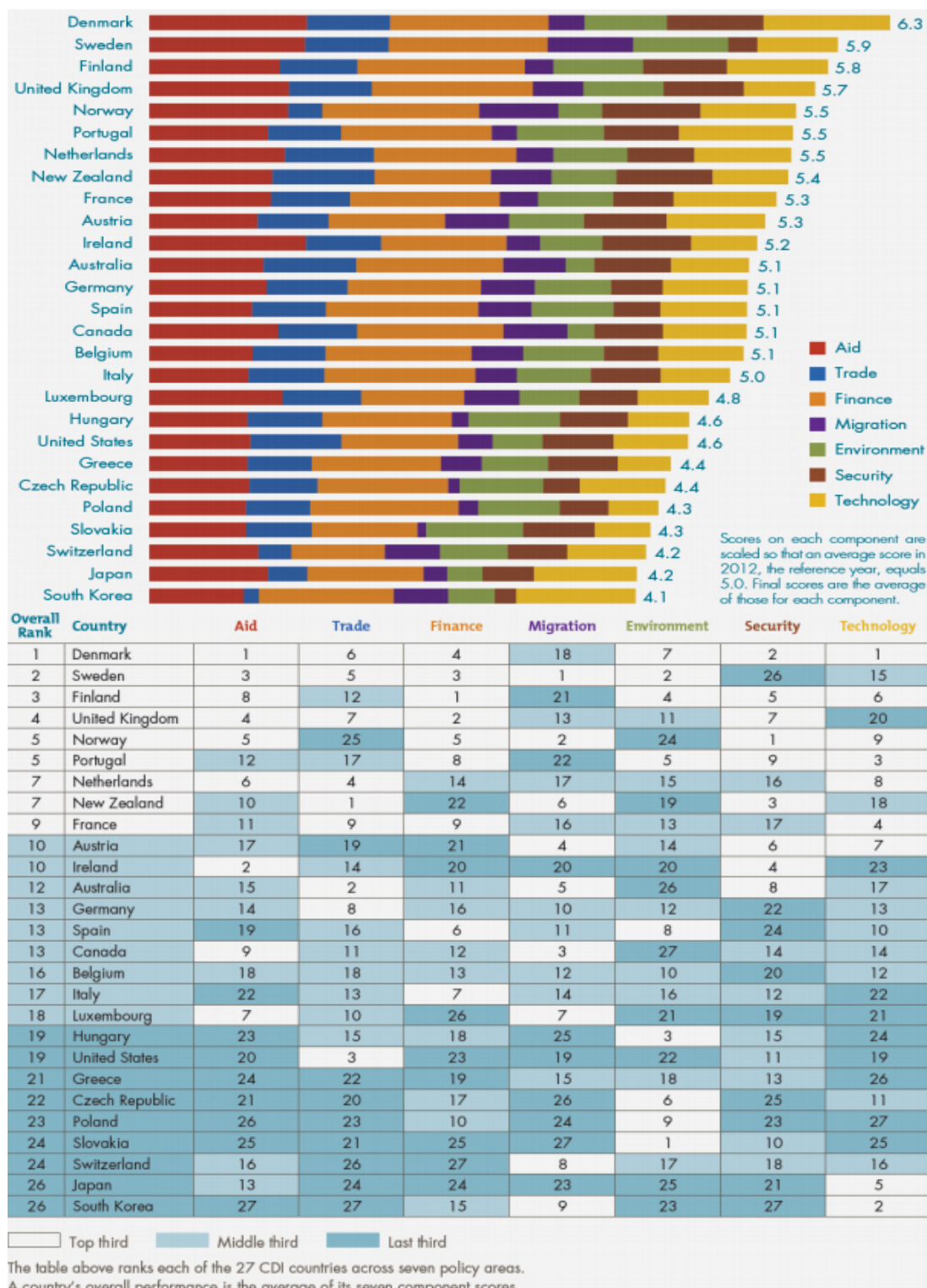
Na základě ukazatele CDI lze srovnávat 27 světově nejbohatších zemí podle jejich politik, jejichž důsledky mají dopad na více než pět miliard lidí, kteří žijí v nejchudších zemích. CDI kvantifikuje rozsah politik bohatých zemí v následujících sedmi komponentách (v závorkách původní označení v angličtině):

- Objem a kvalita rozvojové pomoci (Aid);
- Podmínky k obchodu (Trade);
- Politiky, které podporují investice a finanční transparentnost (Finance);
- Otevřenost k migraci (Migration);
- Environmentální politiky (Environment);
- Podpora mezinárodní bezpečnosti (Security);
- Podpora technologické kreativity a jejího přenosu (Technology). (Krylová, Barder 2015)

V rámci každé komponenty jsou každé zemi udělovány body za politiky a akce na podporu chudých zemí při jejich snaze o budování prosperity, dobrého vládnutí nebo bezpečnosti. Všechny sedm komponent je posléze zprůměrováno, čímž získáme konečné skóre. Bodování se přizpůsobuje velikosti země, aby bylo dosaženo snad co největší vyváženosti v hodnocení, protože každá samozřejmě disponuje různou mírou potenciálu pomáhat. (Center for Global Development 2016a) Tvůrci CDI věří, že tento index má vliv na velkorysou a vysoce kvalitní pomoc, podporuje zahraniční přímé investice a finanční transparentnost, otevřené migrační politiky, významně ovlivňuje technologický výzkum a vývoj, a v neposlední řadě přispívá k dosažení globální bezpečnosti a kvalitního životního prostředí, snižuje hranice pro import z rozvojových zemí, prodej zbraní chudým a nedemokratickým režimům apod. Chování vyspělých bohatých zemí a mocných institucí může velice ovlivnit životy lidí v chudých zemích. Také nepřímo pozitivně ovlivňují vyspělé země, protože chudoba a slabé instituce v rozvojových zemích mohou vést ke globálním krizím v oblasti hospodářství, zdravotnictví či bezpečnosti, protože v případě jejich překonávání státní hranice mezi chudým a bohatým světem hrají minimální roli. (Krylová, Barder 2015) Na Obrázku 1 vizte, jak si jednotlivých 27 zkoumaných zemí vede ve vzájemném srovnání. Jak můžeme pozorovat

v případě Portugalska, vykazuje v šesti ze sedmi komponent nadprůměrné nebo průměrné výsledky, což mu v celkovém hodnocení přiznává velmi dobrou pozici.

Obrázek 1: Hodnocení zemí podle ukazatele CDI (2014)



Zdroj: Center for Global Development 2015

Třetí rok v řadě vede v roce 2014 v žebříčku CDI Dánsko. Dánsko je také jedinou zemí, která je schopná dosáhnout průměrné či nadprůměrné hodnoty ve všech sedmi složkách. (Krylová, Barder 2015) Následují země jako je Švédsko, Finsko, Velká Británie, Norsko a konečně Portugalsko. Hodnota indexu těchto šesti zemí je na dobré úrovni díky jejich konstantnímu vysokému výkonu ve všech oblastech politik, ačkoli se vždy najde alespoň jedna komponenta, která dělá dané zemi „problém“. Jinými slovy jí snižuje celkový průměr. V případě vedoucího Dánska je to migrační komponenta, v případě Švédska bezpečnost. Následující Finsko vykazuje podprůměrný výsledek v oblasti migrace, stejně jako námi zkoumané Portugalsko na celkovém dělení 5. místě. Švédsko je na prvním místě v oblasti migrace díky přijetí velkého počtu migrantů a vysoké míře sdílení uprchlické zátěže. Na protipólu stojící Slovensko je vůči migrantům z rozvojových zemí natolik uzavřené, že je hodnoceno na 27., respektive posledním místě. I když toto není předmětem zkoumání práce, stojí za povšimnutí umístění zemí Visegrádské čtyřky na samém dně tabulky (24. Polsko, 25. Maďarsko, 26. Česká republika, 27. Slovensko). Všechny země jsou slabé v jedné nebo více oblastí a mohou tak udělat mnohem více pro zlepšení svých politik vůči rozvojovým zemím. Nejlépe se svým potenciálem pomáhat rozvojovým zemím za poslední roky nakládá Dánsko a může tak částečně sloužit jako inspirace ostatním zemím.

2 MIGRAČNÍ KOMPONENTA UKAZATELE CDI

Tvůrci ukazatele CDI se shodují, že migrace je jedním z těch ožehavějších témat v rámci ukazatele. Ačkoli panuje obecná shoda, že migrace a migrační politiky výrazně ovlivňují mnoho chudých lidí v chudých zemích, nebyly doposud dopady migrace v rozvojovém světě podrobeny studiu v takové míře jako například politiky v oblasti rozvojové pomoci nebo obchodu. Z hlediska rozvoje stále neexistuje žádný široce přijímaný analytický rámec a výzkum je ztěžován malým množstvím empirických důkazů. Kromě toho se badatelé v oblasti migrace potýkají s problémy s dostupností a přesností dat, včetně nedostatku komplexních informací o remitencích a nelegálním přistěhovalectví, a nedostatku mezinárodně srovnatelných informací o migračních politikách bohatých zemí. Migrační složka CDI vychází z přesvědčení tvůrců, že migrace posouvá vývoj v zemích původu, neboť poskytuje přistěhovalcům přístup na nové pracovní trhy a také přístup k vyšším mzdám, což v důsledku zvyšuje potenciál pro jednotlivé přistěhovalce, aby odesílali vydělané peníze nebo zboží do země původu. Čím dál tím častěji migranti vytvářejí migrační sítě, čímž jsou podporovány a prohlubovány ekonomické vztahy mezi vysílajícími a přijímajícími zeměmi. (Hamilton, Grieco 2004)

Kromě toho, volnější toky lidí, stejně jako volnější toky zboží, by měly přispět ke globální konvergenci tržních výrobních faktorů. Hamilton a Grieco uvádí příklad: „*Čím snazší je například pro Vietnamku (non-DAC)³ dostat práci v Japonsku (DAC), tím více jí bude muset Nike zaplatit, aby ji udržel při šití oblečení v jedné ze svých poboček ve Vietnamu.*“ (Hamilton, Grieco 2004) Emigrace nekvalifikované pracovní síly by měla zvýšit mzdy těm, kteří zůstávají. Je třeba říci, že zatímco z volnějších migračních pohybů mohou mít přímý prospěch také bohaté země, zároveň může původní obyvatelstvo čelit snížení platu a konkurence na trhu práce bude ještě intenzivnější. To však není hlavní náplní ukazatele CDI (ne proto, že by tento trend snad nebyl znepokojující, ale proto, že účelem ukazatele CDI je zaměřit se na dopady migrace v rozvojových zemích).

V současnosti všudypřítomným jevem, kdy odborníci (kvalifikovaná pracovní síla obecně) opouští rozvojové země, je výše zmiňovaný fenomén „brain drain“. Právě tento jev bývá v souvislosti s migrací nejčastěji debatován, protože má negativní dopad

³ Na základě jednoduché klasifikace zemí podle OECD zjednodušeně dělíme na země DAC (bohaté rozvinuté země) a země non-DAC (chudé rozvojové). (Organization for Economic Co-operation and Development 2016)

na země původu emigrantů, tedy v našem případě rozvojové země. Obavy z tzv. odlivu mozků se projevují například v souvislosti s Ghanou (non-DAC) a přesunem ghanských zdravotních sester do Velké Británie (DAC). Podle některých odborníků tak britská zdravotní péče s určitou mírou nadsázky vyprazdňuje ghanské kliniky. Ani v tomto případě však není škoda jednoznačná. Faktorů kromě příležitostí pro emigranty sloužit jako zdravotní personál jinde než v chudých zemích, kde by se potýkali s nízkými platy a pracovali horších, ne-li hrozných pracovních podmínkách na veřejných klinikách, je více. (Clemens 2007) Tito odborníci totiž také získávají dovednosti v zahraničí a pak se vracejí domů, kde je mohou uplatnit. Příkladem mohou být indiští IT specialisté vracující se do Indie, kteří hrají velkou roli v oblasti softwaru a rozmachu těchto služeb v Bangalore. Dokonce, i když odborníci zůstávají v zahraničí, zůstávají často ve spojení s průmyslem a výzkumem ve svých domovských zemích. Také posílají do zemí původu remittance.

Původní migrační komponenta ukazatele CDI používaná od roku 2003 byla navržena tak, aby váženým průměrem hodnotila na základě následujících šesti subkomponent:

- 1) Podíl hrubého přílivu imigrantů z non-DAC zemí a celkové populace přijímající země v daném roce;
- 2) Podíl hrubého přílivu imigrantů z non-DAC zemí a celkového přílivu imigrantů z jakékoli země v daném roce;
- 3) Podíl čistého přílivu imigrantů po dobu pěti let a celkové populace přijímající země v daném roce (včetně přistěhovalců ze zemí DAC z důvodu nedostatečného rozlišení dostupných dat);
- 4) Rozdíl mezi mírou nezaměstnanosti původního obyvatelstva a přistěhovalců v daném roce, což by mělo odrážet překážky pro imigranty vstupující na pracovní trh přijímající země;
- 5) Podíl zahraničních studentů pocházejících z non-DAC zemí v daném roce;
- 6) Index Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) za daný rok měřící míru, kterou země přispívají k pomoci uprchlíkům a žadatelům o azyl. (Grieco, Hamilton 2004)

Protože byla původní forma migrační komponenty částečně kritizována, byla tvůrci přijata doporučení s některými podstatnými změnami. Podoba migrační komponenty se od roku 2013 skládá ze tří subkomponent:

- 1) Podíl hrubého přílivu imigrantů a celková populace přijímající země v daném roce vážená chudobou vysílající země s použitím multiplikátorů vycházejících z HDP každé z non-DAC zemí. Od roku 2013 údaje o toku migrace pocházejí z Databáze OECD pro mezinárodní migraci.
- 2) Podíl non-DAC zahraničních studentů v daném roce. Data jsou z OECD.
- 3) Zjednodušená verze indexu UNHCR za daný rok. Verze pro účely ukazatele CDI je vypočítána jako suma tří proměnných, kterými jsou počet uprchlíků na území přijímající země, počet dalších lidí, které spadají pod UNHCR (například vnitřně přesídlené osoby) a počet přijatých žádostí o azyl. (Roodman 2013)

Přijmeme-li posouzení ze strany Grieco a Hamilton, pak otevřenost vůči zahraničním studentům má 15% váhu, modifikovaný index UNHCR má 20% váhu. Zbývajících 65 % náleží subkomponentě týkající se přílivu imigrantů. (Roodman 2013) Avšak tyto váhy jsou v současném nastavení migrační komponenty ukazatele CDI již neplatné.

Zaměříme se tedy na překážky, které v rámci měření migrační komponenty ukazatele CDI v současné době provází. CGD již zveřejnilo hodnocení za rok 2015, avšak jen s letným popisem toho, jaké proměnné migrační komponenta zahrnuje. To by samo o sobě nepředstavovalo výraznou překážku, kdyby od vydání poslední metodologické příručky (Technical Paper) neuběhly již více než dva roky.⁴ A právě na základě porovnání zkoumaných proměnných v roce 2013 a v roce 2015 došlo k výrazné změně, jak bude níže předvedeno.

Na webu Center for Global Development (Center for Global Development 2016a) jsou k dispozici nejaktuálnější hodnocení zemí podle ukazatele CDI, a to z roku 2015 (zpracováno na základě údajů z let 2013 a 2014, v případě migrační komponenty z roku 2014). Jak bylo uvedeno výše, interpretace v této práci zkoumané komponenty v roce 2015 vychází z jiných hodnotících kritérií jako ta z roku 2013. Problém v tomto případě nastává zejména proto, že CGD od roku 2013 nezveřejňuje Technical Paper, jinými slovy klíč k rozkódování, na základě čehož je krajně problematické přesně analyzovat váhu jednotlivých subkomponent, které se opravdu výrazně liší od těch z roku 2013. Metodika pro výpočet migrační komponenty z roku 2013 zahrnovala 3 subkomponenty, jak byly popsány výše.

⁴ Nutno podotknout, že v konkrétním roce vydání jsou zpracovávána data 1 či 2 roky stará. (Roodman 2013)

Jako důkaz pro toto tvrzení slouží Obrázek 2, na němž je znázorněno současné složení migrační komponenty z roku 2015 vycházející z dat za rok 2014. Původní tři subkomponenty jsou zahrnuty ve skupině Přispění ke sdílení zátěže (Contribution to Burden Sharing), a nově byly do migrační komponenty zahrnuty tyto dvě skupiny proměnných: Účast na mezinárodních úmluvách (Participation in International Conventions) a Nastavení migračních politik na domácí úrovni (Implementation of Policies Domestically).

Obrázek 2: Subkomponenty migrační komponenty ukazatele CDI na příkladu Portugalska (2015)



Zdroj: Center for Global Development

2.1 Účast na mezinárodních úmluvách

V této skupině ukazatel hodnotí, jak přistupují jednotlivé země v oblasti migraci ve vztahu k rozvojovým zemím na mezinárodní scéně. Hodnocení je sestaveno na

základě podpisu těchto tří mezinárodních úmluv, chránících migranty, přičemž v celkovém hodnocení migrační komponenty ukazatele CDI je váha Účasti na mezinárodních úmluvách 10 % (účast na jedné mezinárodní úmluvě ohodnocena 10 body, celkem je tedy maximálně možno získat 30). Jedná se o následující mezinárodní úmluvy:

- *Úmluva Mezinárodní organizace práce o migraci za zaměstnáním (Convention concerning Migration for Employment)* z roku 1949;
- *Úmluva Mezinárodní organizace práce o zneužití při migraci a prosazování rovných příležitostí a rovného zacházení s migrujícími pracovníky (Convention concerning Migration in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers)* z roku 1975;
- *Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi zejména se ženami a dětmi (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)* z roku 2000. (Center for Global Development 2016b)

2.2 Nastavení migračních politik na domácí scéně

Tato část migrační komponenty používá data z Migrant Integration Policy Index (MIPEX), který hodnotí národní politiky ve vztahu k integraci migrantů. MIPEX je jediný úplný hodnotící nástroj integrace imigrantů ve vyspělých zemích. Jaká je však váha této subkomponenty v rámci migrační komponenty, CGD neuvádí. Osm oblastí MIPEX jsou následující:

- Mobilita pracovního trhu;
- Vzdělání;
- Přístup ke zdravotní péči;
- Účast na politickém dění;
- Slučování rodin;
- Ochrana proti diskriminaci;
- Přístup ke státnímu občanství;
- Trvalý pobyt. (MIPEX 2016)

Složený ukazatel MIPEX hodnotí integrační politiky 38 bohatých zemí. Oproti ukazateli CDI jich je o 11 více. Nejen že posuzuje pomocí 167 ukazatelů přístup vlád

k integraci přistěhovalců, ale zároveň tyto přístupy vlád srovnává a zasazuje se o jejich zlepšování tím, že jeho sestavovatelé vytvářejí každoroční vícerozměrný obraz možností, při jejichž využívání se mohou přistěhovalci čím dál aktivněji zapojovat do společnosti. Jinými slovy, účelem 167 ukazatelů je srovnat současnou legislativu a politiky s nejvyššími standardy. (MIPEX 2016)

Huddleston et al. (Huddleston et al. 2011) tento nástroj hodnotí veskrze kladně z mnoha důvodů. Věří, že pomocí MIPEX je na zavádění integračních politik do praxe nahlíženo kritickým okem, protože tento ukazatel mj. zjišťuje, zda jsou všem obyvatelům garantovány tytéž povinnosti, práva a příležitosti. Posilováním veřejného povědomí a zviditelňováním národních politik, změn a mezinárodních trendů je podporována transparentnost. Stejně jako v případě CDI vede zveřejňování komparativního hodnocení k diskuzi na mezinárodní úrovni a následné snaze národních vlád o implementaci lepších zákonů a nařízení v oblasti integračních politik. Přitom se zaměřuje na mechanismy prosazování principů rovnosti, například formou sankcí, dále podněcuje vlády k zakládání a pozitivnímu přístupu k orgánům pro rovné příležitosti. Rovněž roli nevládních organizací je přikládána poměrně velká míra důležitosti. Pokud takové mechanismy na konkrétním území neexistují, je MIPEX vhodným nástrojem pro primární debatu o nutnosti jejich zavedení. Tam, kde již existují, se mohou političtí činitelé zasazovat o jejich efektivnější užívání.

Předtím, než došlo ke zveřejnění prvních hodnocení, byly ukazatele konzultovány s významnými institucemi a badateli, kteří v daných oborech provádějí či používají srovnávací výzkum. Ukazatel se dotazuje na konkrétní prvky v rámci zkoumaných osmi oblastí, které jsou vypsány výše. Hodnocení každé otázky skýtá tři možnosti, přičemž nejvyšší počet tří bodů získá takové nastavení integračních politik, které splňují nejvyšší standard rovného přístupu. Dva body dostanou politiky, které jsou hodnoceny neutrálně, jinými slovy se nacházejí někde na půli cesty k nejvyšším standardům. Jeden bod je pak udělen takovým politikám, které jsou nejvyšším standardům nejvíce vzdáleny. Jedním bodem jsou také hodnoceny země, které určité politiky vůbec nemají nikde ukotveny. Výsledky pro jednotlivé ukazatele jsou zprůměrovány do skóre pro čtyři dimenze hodnotící stejné aspekty dané oblasti politiky. Tato skóre jsou následně zprůměrována a dají tak skóre pro každou z osmi politických oblastí hodnocených pro danou zemi. Ta jsou pak ještě naposled zprůměrována, čímž je konečně dosaženo celkového státního skóre. Na úplný závěr je původní tříbodová škála převedena na stupnici 0-100 pro jednotlivé dimenze a politické oblasti, přičemž nejlepší

výsledek je 100 %. To proto, aby bylo možno vytvořit pořadí, na jehož základě dochází ke srovnávání. (Huddleston et al. 2011) K určení hodnoty v každé z osmi kategorií slouží tzv. nejhorší scénář (hodnocen 0) a nejlepší scénář (hodnocen 100).

Nejlepší scénář v oblasti mobility pracovního trhu je takový scénář, kdy neexistují žádné překážky pro to, aby si čerstvě příchozí imigrant (bez ohledu na pohlaví) dokázal najít práci jak v soukromém, tak státním sektoru, stejně jako původní občané dané země. Takovému přistěhovalci je zároveň zcela uznáno vzdělání nabyté v zemi jeho původu a za pomoci dalšího vzdělávání a studijních grantů je mu umožňováno dále zlepšovat svou kvalifikaci pro trh práce. Pokud má nějakou konkrétní potřebu, je mu stát vždy nápomocen prostřednictvím k tomu určených úřadů. Na základě konzultací v oblasti profesního poradenství je přistěhovalci poskytnuto posouzení jeho dovedností a nasměrování na takové pracovní pozice, na něž je kvalifikován. V momentě, kdy zaměstnání získá a zároveň po celou dobu vykonávání profese, bude disponovat naprosto stejnými právy jako všichni ostatní pracující v dané zemi. Naproti tomu nejhorší scénář by vyzníval naprosto opačně, tzn. takový přistěhovalec by byl při marné snaze o nalezení práce diskriminován jak ze strany státu, tak ze strany potenciálních zaměstnavatelů. (Huddleston et al. 2011)

Dvě výše popsané subkomponenty Účast na mezinárodních úmluvách a Nastavení migračních politik na domácí úrovni jsou z hlediska teoretického vymezení součástí integračních politik, jak byly popsány v první kapitole. Zbývající subkomponenta Přispění ke sdílení zátěže spadá pod imigrační politiky.

2.3 Přispění ke sdílení zátěže

Tímto se dostáváme k poslední třetí skupině subkomponent migrační komponenty ukazatele CDI, kde jsou pro každou ze zkoumaných zemí hodnoceny imigrační politiky prostřednictvím následujících proměnných:

- Podíl studentů z rozvojových zemí: Ukazatel hodnotí, kolik studentů pocházejících z rozvojových zemí je zapsáno do terciárního vzdělávání v přijímající zemi. V případě této subkomponenty jsou uvažovány dva subukazatele: 1. poměr studentů ze zemí způsobilých pro oficiální rozvojovou pomoc a celkového počtu zahraničních studentů, 2. poměr studentů ze zemí způsobilých pro oficiální rozvojovou pomoc (non-DAC) a celkového počtu všech studentů na vysokých

školách ve zkoumané zemi. Data jsou extrahována z Databáze OECD pro vzdělání a dovednosti.

- Příliv přistěhovalců: Ukazatel sleduje příliv přistěhovalců do bohatých zemí, což je váženo selektivním faktorem založeným na zemi původu. To znamená, že země jsou více odměněny za přijímání imigrantů z chudých zemí než z těch relativně bohatých. Data pocházejí z Databáze OECD pro migraci.
- Sdílení zátěže v rámci žadatelů o azyl⁵: Ukazatel bere v potaz: 1. celkový počet žadatelů v poměru k populaci přijímající země, 2. počet přiznaných azylů v poměru k počtu žádostí o azyl. Data pocházejí ze statistické ročenky Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).
- Sdílení zátěže v rámci uprchlíků: Ukazatel bere v úvahu tři aspekty: 1. počet uprchlíků v poměru k HDP, 2. počet uprchlíků v poměru k celkové populaci přijímající země, 3. počet uprchlíků v poměru k rozloze země. Tak jako v případě sdílení zátěže v rámci žadatelů o azyl, i v tomto případě data pocházejí ze statistické ročenky Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). (Center for Global Development 2016b)

⁵ Žadatel o azyl je osoba, která tvrdí, že je uprchlík, ale jehož nárok na azyl nebyl ještě definitivně vyhodnocen. Úmluva o uprchlících z roku 1951 definuje uprchlíka jako někoho, kdo v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z rasových, náboženských, národnostních důvodů nebo z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině či odlišného politického názoru ať už mimo svou vlast nebo v zemi, kde má státní občanství, není nadále ochoten být vystavován výše uvedeným faktorům. Uprchlíkem je také osoba, která nedisponuje státním občanstvím a nachází se mimo zemi svého obvyklého pobytu jako důsledek výše uvedených faktorů nebo kvůli takovým obavám z nich, že není ochotna se do ní vrátit. (Center for Global Development 2016b)

3 MIGRAČNÍ POHYBY A MIGRAČNÍ POLITIKY V PORTUGALSKU

Migrační pohyby jsou jedním z předních rysů současných společností. Globalizace přispívá k zintenzivnění těchto pohybů díky stlačení času a prostoru, způsobenému revolucí v komunikační a přepravní oblasti. (Harvey 1990) Od roku 2006 je oblast migrace zahrnuta v agendě OSN. Podle dat OSN skoro jedna třetina (31,2 %) z celkových téměř 243,7 milionů migrantů žije v roce 2015 v Evropě. Zároveň se uvádí, že v roce 2000 bylo mezinárodních migrantů (včetně uprchlíků) o 71 milionů méně. (UN Daily News 2016) To jen poukazuje na nutnost představitelů států věnovat příslušnou míru pozornosti při vytváření migračních politik.

Z evropské perspektivy lze říci, že migrační pohyby v minulém století procházely různými etapami. Ony pohyby lze rozdělit na transatlantické, pohyby v rámci Evropy samotné a posléze pohyby z různých částí světa směrem do Evropy. Transatlantické migrační pohyby převládaly v první polovině 20. století, tedy v době kdy miliony Evropanů proudily do Ameriky a Austrálie. Po 2. světové válce se migrační pohyby odehrávaly především v rámci Evropy, k čemuž významně přispěla realizace Marshallova plánu na obnovu válkou zničeného Starého světa, zejména západní Evropy, neboť východní blok byl na nátlak SSSR nucen finanční pomoc ze strany USA odmítnout. Tímto dochází k pozvání dělníků, tzv. gastarbeitřů, do zemí západní Evropy z Turecka, Maroka a zejména zemí jižní Evropy, Portugalska nevyjímaje. (Castles, Miller 2009)

3.1 Vývoj migračních pohybů v Evropě

První ropná krize v 70. letech s sebou mimo jiné přinesla etapu, která se nesla ve znamení restriktivních migračních opatření. V následujících desetiletích byla Evropa zúčastněným svědkem dvou velkých komplexních politických procesů. Na jedné straně se jednalo o konsolidaci a rozšiřování EHS (následně EU), na straně druhé přišel na konci 80. let pád Berlínské zdi a posléze rozpad SSSR. Oba procesy se zejména v 90. letech významně podílely na transformaci migračních pohybů v rámci Evropy. Zatímco západní Evropa poptávala pracovní sílu (zpočátku zejména nekvalifikovanou), v tu dobu již bývalé socialistické země onu poptávku začaly uspokojovat. (Castles, Miller 2009) Mezi lety 1995 a 2005 v mnoha evropských zemích značně vzrostla populace přistěhovalců. Je to jev nejvíce patrný v zemích jižní Evropy a Francii, ať už v důsledku přílivu nových přistěhovalců nebo regulačních procesů. (Salt 2006)

To s sebou v posledních desetiletích přineslo podstatné změny v trendech a směrech migračních toků v rámci Evropy, a četne evropské země, jež dříve pracovní sílu vyvážely, se v krátkém časovém horizontu staly zeměmi přijímacími. Tato charakteristika je vlastní zejména jihoevropským zemím (Španělsko, Řecko, Itálie a Portugalsko), které tak najednou začaly přijímat velké množství imigrantů, čímž se změnilo ze zemí vysílajících/emigrantských na země přijímající/imigrantské. Přistoupení k Evropské unii v 80. letech (s výjimkou Itálie, která byla již členem) s sebou přineslo velké změny, které se promítly i do migračních toků. Bylo třeba začlenit kvalifikovanou i nekvalifikovanou pracovní sílu, za účelem uspokojení poptávky z důvodu velikých staveb infrastruktur, vyplývajících z veřejných investic a zrychlené modernizace, a to díky dostupnosti evropských fondů. (Peixoto 2009)

3.2 Vývoj a rozbor migračních pohybů a migračních politik v Portugalsku

Ačkoliv je Portugalsko součástí migračního modelu jižní Evropy, stále představuje některé odlišné charakteristické rysy. Jihoevropský model je charakterizován vzrůstající feminizací migračních toků. Pracovní trh je rozdělen etnicko-rasově, podle pohlaví, podle věku a úrovně dosaženého vzdělání. Další charakteristické rysy zahrnují výskyt neformální ekonomiky, vysoký růst odvětví služeb a stavebnictví a také velkou rozmanitost zemí původu, statutů a socio-ekonomického postavení přistěhovalců. (Baldwin-Edwards 1997, Reyneri 1998, King, Zontini 2000) Další ze zvláštností je polarizované rozdělení přistěhovalců na trhu práce, součástí kterého jsou vysoce kvalifikovaní i méně kvalifikovaní přistěhovalci. Toto vše znamená, že obraz imigrace v Portugalsku se ve srovnání s toky v 80. a 90. letech postupně změnil.

Co se týká portugalského modelu, je dále možné zaznamenat, že emigrační toky i přes odchylky nikdy neustaly. Ohledně emigrace můžeme konstatovat, že po celé 20. století a na počátku 21. století byla v portugalské společnosti stále přítomným jevem. (Baganha, Peixoto 1997, Pires et al. 2010, Marques 2008) Takže i když se emigrace specificky nezmiňuje, měli bychom si být vědomi, že existuje.

3.2.1 Od Portugalska emigrantského k Portugalsku imigrantskému

Správná interpretace současných portugalských migračních pohybů je možná pouze po pochopení migrační historie Portugalska, a to počínaje emigrací. Emigraci v Portugalsku lze rozdělit do fází:

- a) transatlantická (převážně do Brazílie) - až do konce 2. světové války;
- b) první vlna v rámci Evropy od 60. let minulého století až do roku 1974 (zejména do Francie a Německa);
- c) druhá vlna v rámci Evropy po vstupu do Evropské unie (netradiční destinace, tedy především Švýcarsko, Španělsko a Andorra, s dočasnými pracovními smlouvami a za nejistých pracovních podmínek);
- d) globalizace a reakce na ekonomickou recesi v Evropě (nedávná emigrace kvalifikovaných pracovníků a expatriotů do Brazílie, bývalých kolonií a dalších destinací).

Mezinárodní perspektiva přispěla k porozumění migračního jevu v širším smyslu. Podle Marquese se Portugalsko nachází uvnitř systému, který má za jeden z hlavních rysů multipolaritu migračních destinací, které vznikají na základě celé řady příležitostí, které se v různých zemích v rámci Evropy objeví a vyvíjejí (od roku 2009 kvůli krizi přidáváme rámec mezinárodní) a doba jejich udržení je podmíněna vývojem stejné skupiny příležitostí a/nebo vznikem alternativních migračních situací. (Marques 2008) Z tohoto je zřejmé, že zejména v Portugalsku jsou migrační toky utvářeny množstvím faktorů, které by měly být posuzovány v kombinaci s tím, co se děje v mnoha jiných oblastech světa, zejména v těch, kde byli Portugalci přítomni buď jako kolonizátoři, nebo jako emigranti.

Vrátíme-li se k migračním pohybům, co se týká momentu, který může být považován za okamžik obratu mezi emigrací a imigrací, tak v porovnání s ostatními zeměmi jižní Evropy je Portugalsku příznačné období konce koloniální války a nezávislosti bývalých portugalských kolonií v Africe mezi lety 1974 a 1976. V té době se do Portugalska vrátily tisíce lidí žijících v zámorí, tzv. „navráťivší“ (retornados), což ovlivnilo následující migrační vlny. (Pires 2003)

Portugalská historie migrace od konce 2. světové války je shrnuta v Tabulce 2. Přistoupení Portugalska k tehdejšímu Evropskému hospodářskému společenství (EHS), které se později stalo Evropskou unií, v roce 1986 ohlásilo novou etapu, která

znamena velké změny jak v oblasti migračních pohybů, tak v oblasti migračních politik v zemi. Od roku 1986 se Portugalsko stalo pro přistěhovalce zemí politicky a ekonomicky více atraktivní, a to zejména po podpisu Schengenské úmluvy, vytvořením evropského občanství a prostoru volného pohybu osob. (Pires 2003, Marques 2008) Do té doby byly v Portugalsku největší přistěhovalecké komunity afrického původu, zejména z PALOP. V období mezi lety 1975 a 1980 vzrostl počet zahraničních obyvatel z 32 000 na 58 000. V souvislosti s tímto nárůstem Marques uvádí, že pro správné pochopení nárůstu přistěhovalců v Portugalsku, a to především pocházejících z bývalých kolonií, je třeba zdůraznit, že podstatná část těchto imigrantů pozbyla statusu státního příslušníka pouze formou zpětné platnosti. Jedná se o portugalské státní příslušníky afrického původu, kteří vstoupili nebo zůstali v Portugalsku jako státní příslušníci, a kterým Vyhláška č. 308-A/75 ze dne 24. června nahradila portugalskou státní příslušnost za státní příslušnost země narození, nebo státní příslušnost rodičů. (Marques 2008)

Tabulka 2: Nedávné migrační trendy v Portugalsku (od roku 1950 po současnost)

1950-1974	1974-1986	1986-2000	21. století
1950-60 emigrace	e/imigrace	vstup do EHS	intenzivní a diverzifikovaná imigrace
1960-74 koloniální válka	„navráťivší“	první procesy regularizace ⁶	další regularizace
příchod kapverdských pracovníků	ztráta portugalské národnosti pro občany PALOP ⁷	zvýšení imigrace	krize: nová vlna emigrace

Zdroj: Padilla, Matias 2007, vlastní zpracování

V roce 1990 byl počet cizinců v Portugalsku něco málo přes 100 tisíc. Jednalo se převážně, jak již bylo uvedeno, o africké přistěhovalce z lusofonních afrických zemí. K nim se jako reakce na různé potřeby pracovního trhu přidali Evropané a Brazilci. Migrační toky se v průběhu 90. let minulého století začaly lišit od předchozích, staly se komplexnějšími a utvořily základy toků nových, které charakterizují začátek nového

⁶ Regularizace je nejběžněji používaným pojmem pro opatření, kterým stát uděluje povolení k pobytu na svém území cizincům, kteří se nacházejí na jeho území nelegálně. Jinými pojmy mohou být legalizace pobytu, amnestie nebo i normalizace, avšak tyto pojmy jsou v češtině již obsazeny jinými významy (být každý z nich vyjadřuje důležitý aspekt regularizace). Pojem regularizace je odvozen z pojmu „neregulérní“ migrace (ang. irregular či franc. irregulier), kterým se v zemích západní Evropy často označuje právní status migranta, jehož pobyt na území určitého státu je v rozporu s právním řádem. (Čížinský 2005)

⁷ PALOP označuje africké země, kde je portugalština úředním jazykem (bývalé portugalské kolonie v Africe).

století. (Baganha et al. 2002, Malheiros 2002, Pires 2002) Zatímco byli přistěhovalci z Afriky, Kapverd, Guiney-Bissau a Angoly soustředěni na méně kvalifikovaný pracovní trh (Wall et al. 2006, Pires 1999), Evropané se soustředili na více kvalifikovaný pracovní trh. Pokud jde o Brazílce, pakliže na samém začátku obsazovali místa s vysokou a střední kvalifikací (Peixoto 2002), během desetiletí přešli na méně kvalifikovaná pracovní místa. Tento proces se nazývá proletarizace. (Padilla 2006) V tomto smyslu byli brazilští přistěhovalci v Portugalsku vždy atypickou skupinou tím, že byli zastoupeni v profesích jak s vysokou a střední, tak s nízkou kvalifikací. Reyneri odlišuje Portugalsko od zbytku jihoevropských zemí tím, že portugalskou situaci považuje za složitější a paradoxnější. Uvádí, že ve chvíli vstupu do EHS potřebovalo Portugalsko oba typy pracovní síly, kvalifikovanou i nekvalifikovanou, a to kvůli špatnému portugalskému vzdělávacímu systému a emigraci Portugalců s nízkou kvalifikací do zemí střední a severní Evropy. (Reyneri 2003) V praxi byl příchod brazilských odborníků na počátku 90. let absorbován v různých sektorech ekonomiky (zubní lékaři, novináři, marketingoví a IT specialisté) a též v jiných, méně kvalifikovaných odvětvích. Pokud jde o přistěhovalce z portugalsky mluvících zemí Afriky, tito nahradili portugalské emigranty se zaměřením na odvětví stavebnictví, vyznačující se velmi nejistými pracovními podmínkami. (Reyneri 2003, Baganha, Peixoto 1997, Padilla 2006) V průběhu let devadesátých se migrační toky staly intenzivnějšími a diverzifikovanějšími a to jak v původu, tak v profesích. Tato situace se konsolidovala v prvním desetiletí tohoto století. K populaci imigrantů z portugalsky mluvících zemí Afriky a Brazílie se přidali přistěhovalci pocházející ze zemí východní Evropy mimo tehdejší hranice Evropské unie (mezi nejvíce zastoupenými Ukrajinci, Rumuni, Moldavané, Rusové). Po přistoupení Rumunska a Bulharska do Evropské unie v roce 2007 zavedlo několik zemí EU přechodné období (moratorium) dvou nebo více let pro omezení volného pohybu pracovní síly, a to pro zmírnění dopadu přítomnosti Rumunů a Bulharů jako pracovníků a evropských občanů. Naopak Portugalsko tyto země uznalo bezprostředně jako plnoprávné evropské, i ve chvíli, kdy jejich příslušníci představovali v Portugalsku jedny z hlavních přistěhovaleckých komunit. (Padilla, Ortiz 2012)

V tomto období přicházejí také přistěhovalci z Asie, zejména z Číny, Indie a Pákistánu a později z Bangladéše. Zpočátku fungovala spojení s přítomností Portugalců v Africe a Asii přes Indii a Macao jako katalyzátory. Následné migrační sítě a obchodní dohody s Čínou migrační toky zesílily. Tímto nezbyvá než souhlasit s tvrzením Marii

Baganha et al. v tom, že přítomnost imigrantů v Portugalsku byla až do konce dvacátého století „relativně slabá a většina migračních pohybů, které se vyskytly, lze přičíst přímo portugalské koloniální minulosti, historickým a kulturním vztahům, stejně tak jako vztahům ekonomickým.“ (Baganha et al. 2004) A proto je vývoj migračních toků zodpovědný za to, že obraz migrace na počátku 90. let je zcela odlišný od obrazu z počátku 21. století. První by byl charakterizován přistěhovalci z lusofonní Afriky, Evropy a Brazílie. Druhý by byl velmi různorodý, týkající se uvedených migračních skupin, společně s toky z východní Evropy, k tomu ještě s přistěhovalci původem z Asie, většinou obchodníky. (Oliveira 2005) Dynamické migrace jsou vždy reakcí na řadu faktorů a to jak v zemích původu, tak v zemích cílových, které zahrnují migrační politiky a nařízení, neformální migrační sítě a pracovní trhy. V Portugalsku jsou relevantní všechny tyto faktory, nicméně Peixoto (Peixoto 2009) poukazuje na to, že pracovní trh hrál vedoucí úlohu tím, že absorboval přistěhovalce do formálního i neformálního pracovního trhu, a přispěl ke konsolidaci toků, které dosáhly až do poloviny první dekády 21. století ročního tempa růstu 7,1 %. (Fonseca et al. 2007) S nástupem krize v Portugalsku se od roku 2009 začaly migrační toky měnit. Na jedné straně je možné podle údajů Pohraniční a cizinecké policie zaznamenat zpomalení a pokles migračních proudů, což se odráží v celkovém poklesu zahraničních obyvatel. Na druhé straně je zaznamenán návrat do zemí původu, a to zejména Brazilců, jak uvádějí data Mezinárodní organizace pro migraci a některé studie. (Peixoto, Iorio 2011)

Z hlediska emigrace jsme svědky zrychleného nárůstu odchodu portugalských občanů jak kvalifikovaných, tak s nízkou kvalifikací, ačkoliv média upozorňují zejména na odchod kvalifikovaných lidských zdrojů. Vytvoření monitorovacího centra pro emigraci v roce 2008 dokládá význam tohoto jevu. Podle údajů této instituce vedly na seznamu zemí remitencí, zasílaných Portugalci v roce 2010, Francie a Švýcarsko, následovaly Angola, Spojené státy americké, Německo a Španělsko. (Padilla, Ortiz 2012)

3.2.2 Metodické poznámky a omezení dat v národních statistikách

Pro lepší pochopení statistických údajů o přistěhovalectví v Portugalsku je někdy zapotřebí metodických poznámek. V tomto ohledu jsou hlavními zdroji Pohraniční a cizinecká policie⁸ (SEF) a Národní statistický institut (INE). Existují i další

⁸ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, dále také SEF.

zdroje v rámci veřejné správy jako je Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo solidarity a sociálního zabezpečení (jeho současný název), Centrální registr aj. Tyto instituce poskytují údaje vztahující se k přistěhovalcům (udělení víz v zahraničí, cizí státní příslušníci registrovaní na úřadě sociálního zabezpečení, naturalizace a získání občanství, atd.). V roce 2007 vzniká Integrovaný informační systém (SII) a Integrovaný informační systém Pohraniční a cizinecké policie (SIISEF), používající databázi INESEF, která byla výsledkem protokolu mezi těmito dvěma institucemi (INE a SEF). Uvedený protokol má za cíl sjednotit statistické údaje o zahraniční populaci v Portugalsku. Z této databáze jsou extrahována data o zahraničních občanech, žádajících o některé z povolení k pobytu platných v Portugalsku, která se v průběhu doby měnila (včetně povolení k pobytu, povolení k dočasnému pobytu, krátkodobých a dlouhodobých víz, prodloužení platnosti výše uvedených titulů, mimo jiné). Statistická hlášení Pohraniční a cizinecké policie jsou k dispozici na portálu SEFSTAT (<http://sefstat.sef.pt>). Od roku 2007 se pro statistické účely začalo používat *komplexní pojetí cizinců s bydlištěm v Portugalsku*. V rámci tohoto pojetí byli zahrnuti zahraniční držitelé titulu povolení k pobytu, držitelé prodloužení povolení k dočasnému pobytu a držitelé prodloužení povolení k dlouhodobému dočasnému pobytu. Prostřednictvím tohoto přístupu můžou být co nejspolehlivější formou získány údaje o množství cizinců, kteří v Portugalsku legálně pobývají. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2008) Je třeba zdůraznit, že tyto údaje se vztahují pouze k legalizovaným registrovaným cizincům, jinými slovy, nezahrnují přistěhovalce bez jakéhokoliv povolení k pobytu. V tomto smyslu, cizinci, kteří nedokážou obnovit titul povolení k pobytu, cizinci, kteří získali portugalské občanství a ti, kteří v Portugalsku pobývají, ale nikdy nebyli držitelé žádného povolení, nejsou součástí oficiálních statistik. Sčítání lidu, prováděné každých 10 let, zaznamenává všechny obyvatele bez ohledu na právní status. Znat různé způsoby jak spočítat přistěhovalce se stává důležité při provádění srovnávacích studií. Některé evropské země mají více ucelená data. Španělsko, například, má univerzální systém na úrovni obcí „*empadronamiento*“ (sčítání lidu), který umožňuje všem registrovaným bez ohledu na jejich status užívání všech veřejných služeb. (Padilla, Ortiz 2012)

Dva nejkompexnější aspekty posuzování imigračních statistických údajů v Portugalsku se vztahují k existenci různých typů povolení k pobytu, která se v průběhu doby měnila a k existenci některých důležitých proměnných, které pomáhají charakterizovat přistěhovalectví, jako je zaměstnání a úroveň vzdělání. Ještě je tu další aspekt, též vytvářející nejednoznačnost o imigrantech, kteří jsou původem ze zemí

třetího světa (mimo EU), a to, že údaje neshromažďují informace o zemi původu a používají národnost jako jediné kritérium. Tímto nejsou započítáni ti, kteří mají dvojí občanství. Ukázkovým příkladem jsou brazilští a jiní latinskoameričtí občané, kteří se ve statistikách objevují označeni jako Italové, Španělé a Portugalci. Dostupné údaje týkající se poskytnutí portugalského občanství (naturalizace, získání a přidělení) jsou nepřesné a tak v informacích stále ještě existují mezery. Na evropské úrovni je Eurostat nejdůležitějším zdrojem údajů o přistěhovalectví a jevech s ním souvisejících. Za poskytování údajů je odpovědný Národní statistický institut (INE). (Padilla, Ortiz 2012) Pro účely této práce představuje národnost, ač není vymezení statisticky zcela nejpřesnější, stěžejní proměnnou, na jejímž základě budou demonstrovány počty imigrantů.

3.2.3 Přistěhovalectví a legislativní opatření

Mezi migračními proudy a jejich řízením existuje spojitost, ba přímo úzký vztah. Citováním Peixota (Peixoto 2009) již bylo poukázáno na význam pracovního trhu jako klíčového katalyzátoru. Nicméně roli státu nelze podceňovat. Přestože je v Portugalsku větší část legislativy reaktivní a ne proaktivní, jinými slovy, existuje jako důsledek migrace, a ne jako predikce nebo očekávání tohoto jevu, můžeme vyzdvihnout právní předpisy o migraci, zvláště v období od 90. let minulého století. V souvislosti s migrací vedl vstup Portugalska do Evropské unie ke změnám v rámci legislativního procesu, a to jmenovitě k postupnému přibývání předpisů v zájmu přizpůsobení se jak měnícím se potřebám pracovního trhu, tak evropským směrnicím. Řízení toků (vstup, pobyt, výstup, vyhoštění) se obvykle provádí pomocí takzvaných „imigračních zákonů“. Portugalský stát však využil vyhlášek a mimořádných předpisů, které zapříčinily vznik legalizačních či regulačních procesů nebo mechanismů, které významně přispěly k nárůstu přistěhovačské populace. Právní předpisy stanovující, kdo má právo se stát portugalským státním příslušníkem, byly rovněž několikrát změněny. Tento soubor norem vedl ke vzniku portugalského imigračního režimu. Hlavním trendem v průběhu doby byla zvýšená kontrola vstupů do Portugalska, upravující právní předpisy pro typy víz a povolení k pobytu a navyšující sankce za ilegální imigraci a pašování přistěhovalců. Jinými slovy, projevuje se rostoucí kriminalizace spojená s pohybem osob a rostoucí evropeizace politik a právních předpisů. Od roku 1986 vstoupilo v Portugalsku v platnost, kromě příslušných regulačních vyhlášek, 7 zákonů a 5

vyhlášek (buď v oblasti přistěhovalectví, nebo v oblasti získání portugalské státní příslušnosti). I přes tato opatření nebyla kontrola nad vstupem migračních toků úspěšná, a tak bylo od tohoto data schváleno šest regularizací (1992, 1996, 2001, 2003/4, 2005, 2007). V září 2012 vstoupil v platnost zákon 29/2012, kterým se mění předchozí diplom z roku 2007 s hlavním cílem transpozice několika evropských směrnic, mezi nimiž zdůrazněme Směrnici o navrácení a Směrnici o modré kartě, které prosazují kvalifikované přistěhovalectví, trest pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nelegální migranty a zavádějí trest za účelové sňatky. (Padilla, Ortiz 2012) Tento byl pak v průběhu roku 2015 dvakrát novelizován, jak se můžete přesvědčit níže. Na vině tomu byly určité harmonizace s evropskými nařízeními. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2016)

V současnosti právní režim pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizích státních příslušníků na území Portugalska ošetřují tyto legislativní nástroje (Portal de Informação ao Imigrante 2016):

- Zákon č. 63/2015 ze dne 30. června

Jedná se třetí novela zákona č. 23/2007 ze dne 4. července, která schvaluje právní rámec pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizinců ze státního území Portugalské republiky.

- Zákon č. 56/2015 ze dne 23. června

Druhá novela zákona č. 23/2007 ze dne 4. července, která schvaluje právní rámec pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizinců ze státního území Portugalské republiky, upravuje opodstatnění pro udělení a zrušení víz a pro výkon trestu vyhoštění.

- Zákon 29/2012 ze dne 9. srpna

První novela zákona č. 23/2007 ze dne 4. července, který schválil právní režim pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizinců ze státního území Portugalska.

- Usnesení č. 1661-A/2013 ze dne 28. ledna

Změna usnesení č. 11820-A/2012 ze dne 4. září 2012.

- Usnesení č. 11820-A/2012

Upravuje podmínky pro uplatňování zvláštního režimu pro povolení k pobytu pro investiční aktivity v rámci státního území Portugalské republiky.

- Zákon č. 23/2007 ze dne 4. července

Tento zákon vymezuje podmínky a postupy pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizích státních příslušníků z území Portugalské republiky, jakož i právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.

- Vyhláška č. 2/2013

Novela vyhlášky č. 84/2007 ze dne 5. listopadu, která reguluje zákon 23/2007 ze dne 4. července, který schvaluje právní rámec pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizinců ze země.

- Vyhláška č. 84/2007 ze dne 5. listopadu

Reguluje zákon č. 23/2007 ze dne 4. července, který schvaluje právní rámec pro vstup, pobyt, výstup a vyhoštění cizích státních příslušníků ze státního území Portugalské republiky. (Portal de Informação ao Imigrante 2016)

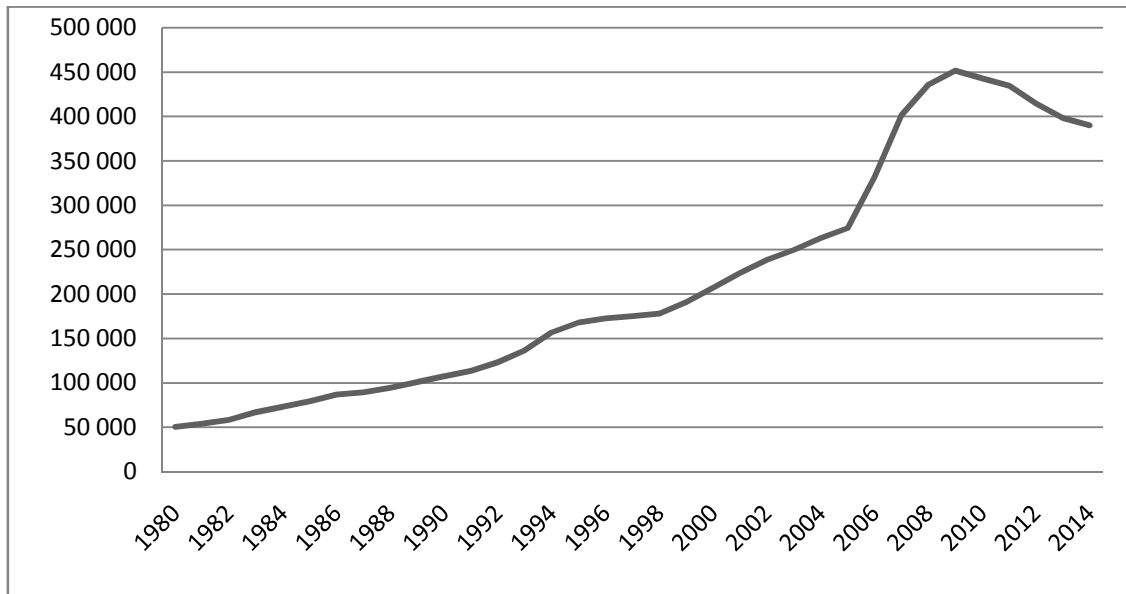
Určitě stojí za povšimnutí, za základní právní dokument v oblasti přistěhovalectví i v současnosti po několika novelizacích zákona nadále zůstává Zákon č. 23/2007 ze dne 4. července, tedy v portugalském originále Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho.

3.2.4 Nedávné tendence přistěhovalectví v Portugalsku

Jak bylo již zmíněno, přistěhovalectví je v Portugalsku fenoménem relativně nedávným. Objevilo se nesměle v letech osmdesátých, plynule pokračovalo v letech devadesátých až k dramatické proměně v prvním desetiletí 21. století, a to jak z hlediska intenzity, tak z hlediska složení migračních toků.

Graf 1 znázorňuje vývoj počtu zahraničních obyvatel s trvalým bydlištěm v Portugalsku od roku 1980, vykazující stálý růst od roku 1980. Během posledních tří desetiletí můžeme pozorovat vícenásobné zvýšení počtu zahraničních obyvatel s trvalým bydlištěm v Portugalsku. V těchto údajích chybí zápisy z evidence o povolení k dočasnému pobytu (APs) a povolení k pobytu udělovaných na základě dlouhodobých víz (VLs) z období 2001-2005, udělených cizincům za mimořádné regularizace, uskutečněné v roce 2001.

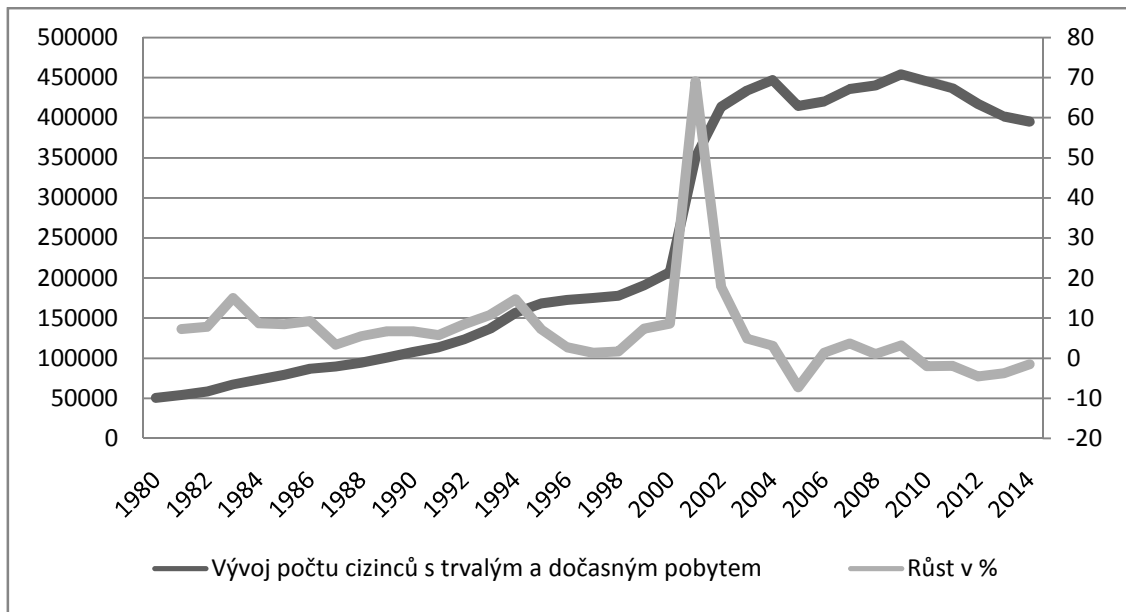
Graf 1: Vývoj počtu zahraničních obyvatel s trvalým pobytem v Portugalsku (1980-2014)



Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

Graf 2 znázorňuje uvedený vývoj od roku 1980 až do roku 2014 včetně spolu s tempem růstu imigrace, které ukazuje, že během tohoto období byl poměrně vysoký nárůst zaznamenán přesně mezi roky 2006 a 2007.

Graf 2: Růst zahraničního obyvatelstva s trvalým a dočasným pobytem v Portugalsku (1980-2014)

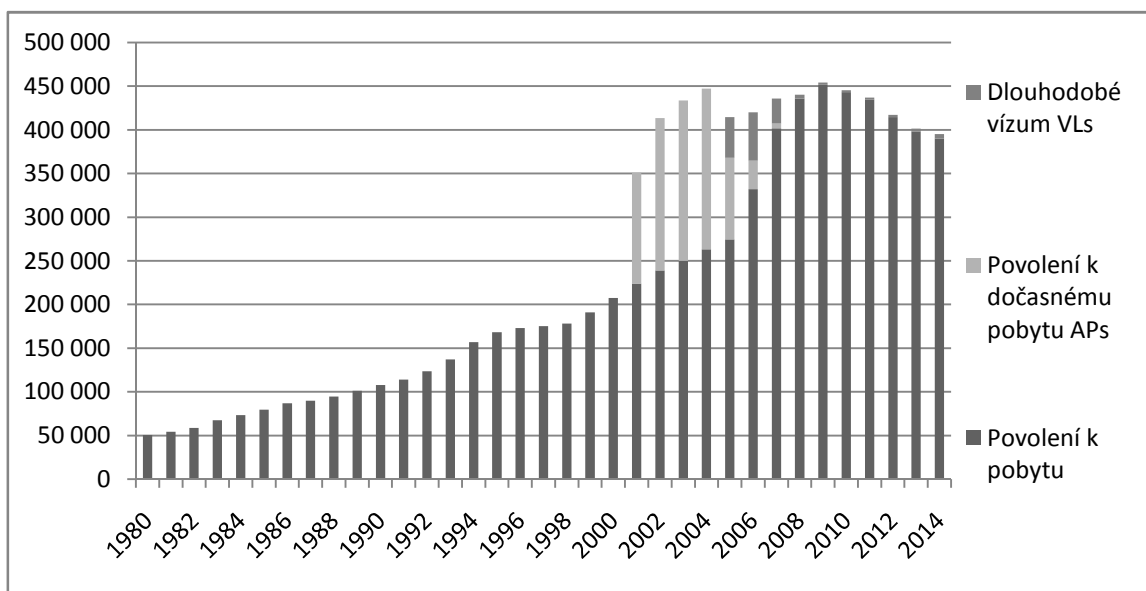


Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

To bylo přesně v době, kdy byla mnohá z povolení k dočasnému pobytu obnovena jako povolení k pobytu. Výsledkem regularizace z let 1992/93 byla v letech 1993 a 1994 zaznamenána druhá fáze růstu. Od roku 2010 sledujeme pokračující trend negativní míry růstu zahraničního obyvatelstva. Nejvyšší nárůst oproti předešlému roku můžeme pozorovat v roce 2001 (69 %), kdy bylo uvedeno v platnost povolení k dočasnému pobytu (APs) a dlouhodobých víz (VLs) mezi lety 2001 a 2005.

Pro rozlišení počtu zahraničních obyvatel určeného na základě trvalého povolení k pobytu, dočasného povolení k pobytu AP a dlouhodobého víza VL vizte Graf 3. Povolení k dočasnému pobytu a dlouhodobá víza byla výsledkem mimořádné regularizace. Přestože v současné době vymizela, znamenala, a to zejména od roku 2001, výrazný skok v růstu zahraniční populace v Portugalsku, i přestože se jednalo o statusy nejisté. Mnohá z povolení k dočasnému pobytu (která byla maximálně po dobu pěti let každoročně obnovována) byla převedena na povolení k pobytu, a tím se proměnila ve statusy poskytující více práv. Povolení k dočasnému pobytu (APs), udělená při mimořádné regularizaci, zapříčinila růst zahraniční populace oproti předchozímu roku o 69 %.

Graf 3: Počet zahraničních obyvatel v Portugalsku podle statusu povolení k pobytu (1980-2014)



Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

Co se týče vývoje zahraničního obyvatelstva s ohledem na kontinent původu, tam až do roku 1980 převládá evropský kontinent, a to zejména západní Evropa. Od 90.

let se stává nejvíce reprezentativním africký kontinent a počátkem jednadvacátého století se přidává kontinent americký, v zásadě reprezentován Brazílií. V současné době má evropský kontinent stále největší zastoupení, přestože se změnilo jeho složení, zahrnutím státních příslušníků zemí východní Evropy. A to především Ukrajinců a Rumunů, kteří dohromady dosahují 20 % zahraničního obyvatelstva s trvalým bydlištěm v Portugalsku. Asie se profiluje jako nový kontinent původu růstu zahraničního obyvatelstva, a to s diverzifikovaným složením národností, které zahrnují zejména národnost čínskou, indickou, pákistánskou a bangladéšskou.

Historický rozbor vývoje národností naznačuje, že až do 80. let minulého století byli cizinci v Portugalsku většinou Evropané z Velké Británie, Francie, Německa a Španělska, nyní členové Evropské unie, společně s některými přistěhovalci z Brazílie a Kapverd. Od 80. let se počet imigrantů z Afriky (převážně z lusofonních zemí Afriky - Kapverd, Guiney-Bissau a Angoly) a z Brazílie značně zvyšuje a trvale roste až do současnosti. Od 21. století jsou nejreprezentativnějšími národnostmi Ukrajinci (legalizovaní při regularizaci v roce 2001), Kapverd'ané a Brazilci. Brazilská národnost se stává nejvýrazněji zastoupenou od roku 2007.

Jedním z migračních proudů, který dříve pozorované standardní vzory v Portugalsku pozměnil, je tzv. případ přistěhovalců z východní Evropy, pozorován na počátku nového tisíciletí a vyznačující se svou intenzitou a koncentrací v krátkém časovém úseku. Podle Baganhy et al. byl tento jev poněkud nepředvídatelný, neboť Portugalsko s těmito zeměmi nerozvíjelo žádnou konkrétní politiku, a ani neexistuje jakýkoliv druh historických, kulturních či ekonomických vazeb. Je však třeba zdůraznit, že i další země Evropské unie, jako je například Španělsko a Itálie, prošly podobným procesem jako Portugalsko, co se týká příchodu občanů z bývalého socialistického bloku, a to rovněž bez jakýchkoliv předchozích vazeb.

Občané těchto zemí východní Evropy nabyli viditelnosti ve statistických tabulkách pouze po regulačním procesu roku 2001 (probíhajícím v letech 2001 až 2004). Mezi národnostmi této skupiny zemí převládají ukrajinská, moldavská, rumunská, ruská a bulharská, a to ještě v době, kdy byly všechny tyto země mimo Evropskou unii, což se později v případě Rumunska a Bulharska změnilo. (Baganha et al. 2009)

Tabulka 3: Počet udělených povolení k dočasnému pobytu (APs) v Portugalsku jednotlivým národnostem mezi 2001 a 2004

Země původu	Počet APs	Země původu	Počet APs
1. Ukrajina	64 730	9. Čína	3 909
2. Brazílie	37 951	10. Indie	3 389
3. Moldavsko	12 647	11. Pákistán	2 854
4. Rumunsko	10 944	12. Bulharsko	2 849
5. Kapverdy	8 574	13. Sv. Tomáš a Princův o.	2 555
6. Angola	8 562	MEZISOUČET	170 340
7. Rusko	7 053	Ostatní	13 493
8. Guinea-Bissau	4 323	CELKEM	183 833

Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

Regularizační proces v roce 2001 konsolidoval prostřednictvím povolení k dočasnému pobytu (APs) diverzifikaci portugalského migračního schématu. Na jedné straně znamenal pokračování lusofonních proudů (z lusofonních zemí Afriky a Brazílie) a na druhé straně normalizoval přítomnost cizinců jiného původu, ať už občanů zemí východoevropských nebo občanů Asie, například Číny, Indie a Pákistánu.

Z údajů Pohraniční a cizinecké policie odpovídajících povolením k pobytu udělených podle Vyhlášky č. 4/2001 vyplývá, že v letech 2001 až 2004 bylo uděleno 183 833 statusů, ze kterých bylo 90 % rozděleno mezi 13 hlavních národností, a z nichž bylo 56 % statusů soustředěno ve dvou národnostech: v ukrajinské a brazilské. Tabulka 3 znázorňuje podrobné údaje o počtu povolení k dočasnému pobytu vydaných v letech 2001 až 2004.

Během posledních desetiletí se mění hlavní zahraniční národnosti vedoucí v počtu obyvatel v Portugalsku. I když v průběhu doby obsazovali vždy přední místo občané Kapverd, během prvního desetiletí tohoto století výrazně vzrostlo zastoupení jak Brazilců, tak Ukrajinců. Proces převodu povolení k dočasnému pobytu (APs) na povolení k pobytu (ARs) umožnil zaznamenat ohromný skok, způsobený především Ukrajinci a jinými občany východní Evropy.

Případ brazilské národnosti je komplexnější, protože kromě statusů dosažených v rámci regularizace z roku 2001 měla tato národnost v roce 2003 prospěch z regularizace týkající se výhradně Brazilců a známé jako Acordo Lula. (Padilla 2007)

Stručně řečeno, brazilský proud imigrantů až do vypuknutí hospodářské recese neustále rostl, z 5 000 osob v roce 1980 přes 115 400 osob v roce 2011 na současných 87 500 osob (2014). Od roku 2007 se v Portugalsku stává nejvýraznější cizí státní příslušností, která v současné době odpovídá 22 % zahraničních obyvatelů. S odsouhlasením Zákona o imigraci (Zákon č. 23/2007), který ustanovuje otevřený regularizační aparát, je rostoucí tendence migračních toků od roku 2007 ještě zřetelnější. Vstoupení v platnost tohoto zákona vysvětluje nárůst cizinců legálně žijících v zemi do roku 2010, tedy do doby, od které se dopady krize staly viditelnějšími a imigrační toky začaly klesat.

Tabulka 4 představuje hlavní cizí národnosti v různých časových obdobích, čímž znázorňuje právě řečenou diverzifikaci migračních toků během posledních desetiletí. Na jedné straně se konsolidují lusofonní proudy (bývalé kolonie a Brazílie), postupně se umísťující mezi zahraniční národnosti s největším zastoupením. Na druhé straně, přicházející obyvatelé východní Evropy, zejména z Ukrajiny, Rumunska a Moldavska, kteří v několika posledních letech obsadili nejvyšší pozice. Čínská národnost se také stává výraznější.

Tabulka 4: Vývoj zastoupení hlavních přistěhovaleckých skupin v Portugalsku (seřazeno sestupně)⁹

1996	2001	2006	2011
Kapverdy Brazílie Angola Guinea-Bissau Spojené království	Kapverdy Brazílie Angola Guinea-Bissau Spojené království Španělsko Německo USA Francie Svatý Tomáš a Princův ostrov	Kapverdy Brazílie ↑Ukrajina Angola Guinea-Bissau Spojené království Španělsko Moldavsko Svatý Tomáš a Princův ostrov Rumunsko	Brazílie Ukrajina ↓Kapverdy ↑Rumunsko Angola Guinea-Bissau Spojené království ↑Čína Moldavsko Svatý Tomáš a Princův ostrov

Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

V současné době a podle údajů (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015) Pohraniční a cizinecké policie (SEF) v roce 2014 pobývá v Portugalsku legálně 395 195

⁹ Šipky směřující dolů a nahoru mají za cíl upozornit na relativní pokles a nárůst počtu přistěhovalců z dané země oproti předchozímu období (např. v roce 2001 Ukrajina ani nefigurovala mezi desíti nejvíce zastoupenými přistěhovaleckými skupinami v Portugalsku, přičemž v roce 2006 byli Ukrajinci třetí nejpočetnější přistěhovaleckou skupinou).

cizinců, což odpovídá 3,8 % populace¹⁰ obývající státní území Portugalska. Oproti předchozímu roku to představuje pokles o cca 1,5 % a již několik let v řadě pozorujeme záporné migrační saldo. Přehled v současnosti nejvíce zastoupených národností (brazílské, kapverdské, ukrajinské a rumunské) je znázorněn v Tabulce 5.

Pokud jde o genderové rozdělení, imigrace v Portugalsku se v průběhu času ukazuje jako převážně mužská záležitost, ačkoli byl tento trend v posledních letech zmírňován, zejména v některých přistěhovaleckých komunitách během procesů usazování, jmenovitě v obcích brazilských a některých obcích lusofonní Afriky (Kapverdy, Angola, Svatý Tomáš a Princův ostrov). V současnosti již však můžeme v Portugalsku pozorovat feminizační trend imigrace. Celkově proces feminizace migrací úzce souvisí se slučováním rodin, které je možno v průběhu doby ve velké míře pozorovat v téměř všech přistěhovaleckých komunitách v Portugalsku.

Tabulka 5: Zastoupení hlavních přistěhovaleckých skupin v Portugalsku v současnosti (k 31. 12. 2014)

Národnost	Celkem	%	Muži	Ženy
Cizinci celkem	395 195	100,0	191 565	203 630
Brazílie	87 493	22,1	33 956	53 537
Kapverdy	40 912	10,4	19 095	21 817
Ukrajina	37 852	9,6	18 679	19 173
Rumunsko	31 505	8,0	17 305	14 200
Čína	21 402	5,4	10 984	10 418
Angola	19 710	5,0	9 250	10 460
Guinea-Bissau	17 981	4,6	9 830	8 151
Spojené království	16 560	4,2	8 647	7 913
Svatý Tomáš a Princův ostrov	10 167	2,6	4 591	5 576
Španělsko	9 692	2,5	4 937	4 755

Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

Feminizace může být také způsobena vývojem pracovního trhu, segmentovaného podle rasy/etnické příslušnosti a pohlaví, kde se vytvořily některé specifické pracovní znaky, jako jsou osobní, domácí a úklidové služby, které jsou

¹⁰ Populace Portugalska v roce 2014 činila 10 374 822 obyvatel. (Instituto Nacional de Estatística)

v Portugalsku i v jiných zemích Evropské unie běžným jevem. V tomto smyslu se k růstu odvětví domácích a průmyslových úklidových služeb, v důsledku zvýšené poptávky po službách specializované péče o seniory a děti, přidal rozvoj odvětví sociální péče. (Wall et al. 2006, Miranda 2009)

Obrázek 3: Geografické rozmístění přistěhovalců na území Portugalska (2014)¹¹



Zdroj: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015

¹¹ Číslo pod názvem oblasti označuje počet přistěhovalců žijících na jeho území v daném roce 2014, procentní podíl pod ním pak určuje, k jakému nárůstu (+) či poklesu (-) počtu přistěhovalců došlo oproti předcházejícímu roku 2013.

Co se týká geografického rozložení, Obrázek 3 umožňuje sledovat, v jakých oblastech se imigrace soustřeďuje. V tomto ohledu se v metropolitní oblasti Lisabonu soustředí téměř 50 % imigrantů (ještě před 10 lety to bylo více než 50 %). Zahraniční populace je především rozložena po okresech Lisabon, Setúbal, Faro a Porto. Vzor rozložení se vyznačuje silnou koncentrací do portugalských metropolitních oblastí (Lisabon a Porto) a podél severního a jižního pobřeží se zaměřením na pobřežní okresy Aveiro, Coimbra, Braga a Faro a autonomní regiony Azory a Madeira. (Fonseca 2007)

Obrázek 3 také naznačuje, že vzhledem k vnitrozemí není přítomnost přistěhovalců příliš výrazná, i když v posledních letech došlo v některých regionech k nárůstu zahraniční populace, a to zejména v regionech Alentejo a Beira Interior, kde se usadilo mnoho Ukrajinců a Rumunů. (Fonseca 2007)

Pokud jde o zeměpisné rozložení a hlavní národnosti, objevují se různé prostorové vzorce. Zatímco přistěhovalci pocházející z lusofonních zemí Afriky se silně soustřeďují do metropolí se zaměřením na městské metropolitní oblasti Lisabonu a Porto, Brazilci jsou více rozptýlení (méně soustředěni) po celém území státu. A konečně, přistěhovalci z východní Evropy vykazují ve srovnání s ostatními komunitami ještě rozptýlenější prostorový vzor s větší koncentrací v oblastech Ribatejo, Alentejo a obecně na západním pobřeží. (Fonseca 2007) Obecně žije většina přistěhovalců v městských aglomeracích.

Dalším úzce souvisejícím jevem s migrací je dosažitelnost státní příslušnosti. Jak bylo vysvětleno v sekci politik, změny v legislativě, která se zabývá nabytím státního občanství, přímo ovlivňují počet cizinců, kteří se stanou portugalskými občany. Tímto změny přijaté v posledních desetiletích postupně zjednodušují přístup k portugalskému občanství, což ze statistického hlediska znamená, že každý, kdo získá portugalské státní občanství, přestává být považován za cizince. Přístup k portugalské státní příslušnosti znamená rovněž přístup k občanství evropskému, což usnadňuje pohyb v rámci Evropské unie.

Nejnovější údaje, poskytnuté INE a uveřejněné na Eurostatu, ukazují, že v roce 2013 získalo portugalskou státní příslušnost 24 476 zahraničních obyvatelů. Tento trend je podstatně silnější než v 90. letech 20. století, kdy v ročním průměru představoval 2 000 udělení občanství. Již mezi lety 2000 a 2006 se průměrný počet udělení občanství mírně zvýšil na 2 500. Podle údajů uvedených na Eurostatu je Portugalsko v současné době jednou ze zemí s nejvyšší mírou naturalizace v Evropské unii.

Je možné podtrhnout, že z celkového počtu udělení občanství byly v roce 2013 nejčetnějšími národnostmi brazilská, ukrajinská, kapverdská a angolská. (Instituto Nacional de Estatística 2015) Ukrajinci se pro nabytí portugalské státní příslušnosti rozhodli teprve nedávno, a to z důvodu zákazu dvojitého občanství, který na Ukrajině vstoupil v platnost. (Padilla, Ortiz 2012)

Průřezový rozbor dat o přistěhovalecké populaci v Portugalsku (SEF, INE), s přihlédnutím k pohybu obyvatel, porodům, manželství a kvalifikaci, umožňuje nastínit některá zevšeobecnění hlavních socio-demografických charakteristik imigrantů pobývajících v zemi ve srovnání s populací portugalskou. Tato zevšeobecnění jsou shrnuta v Tabulce 6.

Tabulka 6: Hlavní socio-demografické charakteristiky přistěhovalců v Portugalsku

Charakteristiky	Popis
Věk - omlazování	Přistěhovalci jsou obecně mladí lidé v produktivním věku a ekonomicky aktivní, což částečně vyvažuje stárnutí portugalské populace.
Geografické rozmístění	Imigranti se ubírají vesměs do měst a jejich okolí, zejména v metropolitních oblastech a při pobřeží.
Sňatkovost	Oproti manželstvím uzavřeným mezi dvěma Portugalci, kde neustále dochází ke zvyšování rozvodovosti, pozorujeme opačnou tendenci v případě, kdy je jeden z manželů cizí národnosti. Například v roce 2007 představovaly sňatky uzavírající smíšená manželství 21 % ze všech uzavřených sňatků. (Ramos, Ferreira 2011)
Porodnost	Narození dětí přistěhovaleckými se mezi lety 2001 a 2009 zdvojnásobilo, přičemž v roce 2009 představoval počet dětí narozených přistěhovaleckými 10,4 % z celkového počtu narozených dětí v Portugalsku. Rodiny přistěhovalců jsou obecně početnější než rodiny Portugalců.
Pracovní trh	Trend polarizace (Peixoto 2009, Baganha et al. 2004), kdy na jedné straně dochází ke koncentraci imigrantů v méně kvalifikovaných odvětvích jako stavebnictví a domácí služby (PALOP), sektor služeb (Brazilci a východní Evropané), na druhé straně kvalifikované pozice jsou zastávány především občany ze zemí EU (v počáteční imigrační vlně také Brazilci). Postupná proletarizace imigrantů na pracovním trhu. (Padilla 2007)
Ilegální migrace	I přes legalizační a regularizační procesy přetrvává přítomnost

	nezákonných imigrantů, jednak z důvodu absence platného trvalého pobytu čerstvých imigrantů, jednak z důvodu absence obnovené pracovní smlouvy, která zároveň obnovuje povolení k pobytu.
--	---

Zdroj: Ortila, Padiz 2012, vlastní zpracování

Co se týká současného nastavení kontroly přistěhovalců, zaměřuje se Pohraniční a cizinecká policie především na komplexní a integrovaný přístup ve třech hlavních oblastech:

- Kontrola pobytu a činnosti cizinců,
 - Prevence a potlačení kriminality spojené s migrací,
 - Správa bezpečnostní dokumentace (osobních a cestovních dokladů).
- (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Analýza kontroly pobytu a činnosti cizinců na portugalském území, zejména pokud jde o ověřování dodržování národního imigračního systému, s sebou nese nutnost posouzení role Pohraniční a cizinecké policie v rámci inspekčních činností a příslušných výsledků (identifikace osob, odhalování osob nezákonně pobývajících v zemi, procesy vyhoštění a deportace, odhalování přestupků, nebo určení preventivních opatření). Do této oblasti také spadá udělení povolení k pobytu. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Prevence a potlačování trestné činnosti spojené s migrací jsou základními prvky k zachování společenského klidu, bezpečnosti a práv občanů, aby se zabránilo poškození a vykořisťování lidí. V této souvislosti a s ohledem na rostoucí obavy z nezákonného převádění cizinců a obchodu s lidmi se Pohraniční a cizinecká policie zaměřuje na boj proti imigračním sítím a ilegální pracovní činnosti. Kvůli několika různým faktorům, jako je nadnárodní povaha tohoto jevu či zranitelnost obětí, je stále více zřejmá vysoká míra komplexnosti vyšetřování tohoto druhu trestné činnosti. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Další zásadní aspekt imigrační kontroly (vystavování dokladů, překračování hranic a používání dokladů k protiprávnímu jednání) spočívá v boji proti podvodům s dokumenty a posílení bezpečnosti v oblasti vydávání dokladů totožnosti, povolení k pobytu a cestovních pasů. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

4 HODNOCENÍ PORTUGALSKÉ MIGRAČNÍ POLITIKY Z POHLEDU UKAZATELE CDI

Tato část práce se zaměřuje na hodnocení Portugalska mezinárodním společenstvím a způsobem, jakým aplikuje migrační politiku na přistěhovalce z rozvojových zemí. Při hodnocení vychází z výše analyzované migrační komponenty ukazatele CDI tak, jak je nastavena v současnosti, přičemž je rozebírán stav za rok 2014.

4.1 Současné nastavení integračních politik v Portugalsku

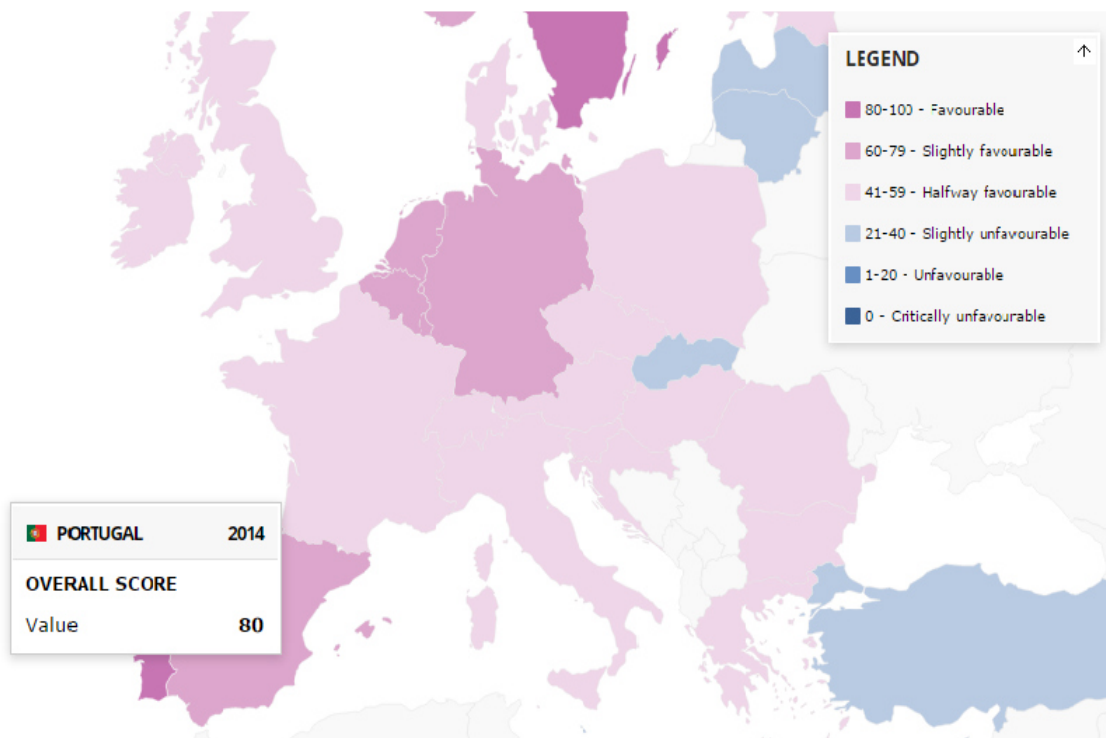
Portugalsko si v hodnocení MIPEX oproti roku 2013 polepšilo o 5 bodů ze 75 na 80¹², a dělí se tedy v současnosti v konkurenci 37 bohatých zemí o první příčku se Švédskem. Přistěhovalci se v Portugalsku mohou těšit velmi příznivým podmínkám pro život, což nebylo narušeno ani během ekonomické recese. Od roku 2012 disponuje většinou hlasů středo-pravá koalice, jež vystřídala vládu levice. Žádná z vlád se však nemusela potýkat s přítomností extrémně pravicové politické strany, jež by v parlamentu měla své zastoupení. Dalším z bodů, jenž činí z Portugalska příznivou destinaci pro imigranty z rozvojových zemí, je vysoký podíl vysoce vzdělaných přistěhovalců ze zemí mimo EU (25 %). Přístup ke státnímu občanství není komplikovaný a ve vztahu k imigrantům z rozvojových zemí nijak nefavorizující, takže Portugalsko nadále zůstává zemí s jedním z nejvyšších podílů naturalizace v Evropě. Na základě hodnocení MIPEX lze shrnout, že Portugalsko v oblasti integračních snah ve vztahu k přistěhovalcům z rozvojových zemí dosahuje spolu se Švédskem nejlepších výsledků, což lze vidět na Obrázku 4. Na druhou stranu, vždy se najde prostor pro zlepšení. Zde je několik doporučení tvůrců MIPEX pro oblasti, kde je v Portugalsku stále prostor pro zlepšení:

- Investovat do mezikulturních kompetencí poskytovatelů veřejných služeb (úředníci, učitelé), zlepšit přístup ke službám a jejich kvalitu;
- Zlepšit přístup přistěhovaleckých a nízkopříjmových rodin k rané školní docházce (zaměřit se na zlepšení kvality, výuku portugalštiny a rozvoj služeb);

¹² V tomto není zahrnuta kategorie Přístup ke zdravotní péči, jež byla do ukazatele MIPEX zakomponována až v roce 2013 a nedošlo ke zpětnému přepočtu hodnot z předešlých let. Pokud by byla tato kategorie započítána, byla by hodnota ukazatele MIPEX za rok 2014 v případě Portugalska 75, což by i tak nadále znamenalo celkově 2. místo. (MIPEX 2016)

- Podporovat dialog s rodinami a jejich účast ve vzdělávání s cílem posílit kulturní rozmanitost výuky ve školách, zlepšit podporu rodičů a zvýšení sociálního začlenění celých rodin;
- Zvýšit příležitosti pro odborné vzdělávání dospělých a odbornou přípravu s hlavním důrazem na budoucí začlenění do pracovního procesu na všech profesních úrovních, vyžadujících různou míru kvalifikace;
- Nastavit poskytovateli zdravotní péče zodpovědnější postupy s cílem reagovat lépe na specifické zdravotní potřeby přistěhovalců z rozvojových zemí. (MIPEX 2015)

Obrázek 4: Hodnocení integračních politik podle ukazatele MIPEX (2014)



Zdroj: MIPEX

Přistěhovalci s trvalým pobytem v Portugalsku již několik let profitují z nastavení integračních politik. Dokonce ani problémy spojené s hospodářskou recesí nevedly v oblasti nastavení integračních politik k nijak nefavorizujícím krokům ve vztahu k imigrantům z chudých zemí. Na případu Portugalska je vyzdvihován jeho přístup v oblasti slučování rodin. Zpočátku to byli dočasní ekonomičtí migranti, ze kterých se časem stali dlouhodobí migranti s nárokem na udělení trvalého pobytu, za nimiž se posléze vydaly jejich rodiny. V tomto případě nebyly a nejsou kladeny

takovýmto přistěhovalcům, a následně dalším členům jejich rodin, ze strany portugalské vlády nejmenší překážky. (MIPEX 2016)

V oblasti přístupu na pracovní trh si vedlo Portugalsko, čelící následkům hospodářské recese, ve srovnání s mnohými jinými bohatými zeměmi lépe (zejména ve srovnání s jihoevropskými ekonomikami, které byly v rámci EU zasaženy snad nejvíce). Podle údajů Eurostatu z let 2011/2012 se na území Portugalska nacházelo 28 % přistěhovalců pocházejících ze zemí mimo EU, kteří v danou dobu nebyli zaměstnáni a ani nestudovali. Pro lepší představu – v Itálii byl tento podíl zhruba třetinový, a ve Španělsku dokonce dosahoval 40 %. Statistiky evidují, že dlouhodobí (deset a více let) ekonomičtí imigranti mají naprosto stejné podmínky pro získání zaměstnání v jakémkoli odvětví jako rodilí Portugalci. Portugalsko vykazuje ve všech zkoumaných oblastech integračních politik nadprůměrně dobré výsledky, až na oblast přístupu ke zdravotní péči. (MIPEX 2016) Protože je zahrnutí této oblasti integračních politik teprve nedávné, v některých dokumentech se lze stále setkat se starou metodikou MIPEX, která opomíjí oblast přístupu ke zdravotní péči.

Přístup ke zdravotní péči byl do celkového ukazatele MIPEX zahrnut teprve v roce 2013 a v současnosti figuruje Portugalsko na 33. příčce v konkurenci 38 zemí. Zde je jako největší překážka uváděno rigidní byrokratické zázemí portugalského zdravotnictví. S těmi se však nesetkávají pouze pacienti z chudých rozvojových zemí, ale velice často i občané EU. (MIPEX 2016)

4.2 Současné nastavení imigračních politik v Portugalsku

Tímto se dostáváme k poslední třetí skupině subkomponent migrační komponenty ukazatele CDI, v němž na rozdíl od předcházejících dvou subkomponent Portugalsko nevykazuje dle hodnotících kritérií CGD zdaleka tak dobré výsledky, což dokládá Obrázek 2 výše. V kategoriích Podíl studentů z rozvojových zemí a Sdílení zátěže v rámci žadatelů o azyl je Portugalsko hodnoceno mírně nadprůměrně, kdy dosahuje 5,5 z 8 bodů, respektive 4,6 z 8 bodů. V kategorii Příliv přistěhovalců je hodnota 2,3 z 9 bodů podprůměrná. Nejhoršího hodnocení se pak Portugalsku dostává v kategorii Sdílení zátěže v rámci uprchlíků, kde z celkových 14 bodů dosahuje téměř nulového hodnocení 0,1. Možná oprávněně, protože jak uvádí Costa (Costa 2015), jen za rok 2014 se portugalská vláda rozhodla přijmout 5 000 uprchlíků, což představuje 0,05 % portugalské populace. Jinými slovy 0,5 uprchlíka na 1 000 obyvatel, což

například ve srovnání se Švédskem (15 uprchlíků na 1 000 obyvatel) nebo Maltou (14 na 1 000) představuje neznatelné zatížení.

Je to opět Pohraniční a cizinecká policie SEF, kdo je odpovědný za rozhodování o přijetí žádostí o mezinárodní ochranu a za posouzení schvalovacích procesů tohoto typu ochrany. Zároveň nese odpovědnost za určení státu odpovědného za posuzování žádostí a provedení transferu do jiného členského státu. Jak vyplývá z výroční zprávy tohoto státního orgánu za rok 2014, byl tento rok poznamenán zveřejněním nového azylového zákona. Původní Zákon č. 27/2008 ze dne 30. června byl změněn Zákonem č. 26/2014 ze dne 5. května. To znamená, že hlavním zdrojem ochranných statusů poskytnutých v Portugalsku jsou Ženevské úmluvy z roku 1951. Tyto ochranné statusy mají základ ve sbírce právních předpisů EU, které jsou součástí Společného evropského azylového systému (CEAS), a ve sbírce právních předpisů národních. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Zejména v oblasti azylu je zřetelné, jakou vzrůstající měrou EU zasahuje do vnitřních politik zemí. Před rokem 2014 byla pravidla často příliš vágní a existoval velký prostor pro postup jednotlivých členských států v oblasti udělování azylu, což například mohlo ovlivňovat šance žadatelů o azyl na přiznání mezinárodní ochrany, protože postupy jednotlivých členských států se mohly do té doby výrazně lišit. Od roku 2014 se právní předpisy EU v rámci CEAS dělí do následujících pěti kategorií (Comissão Europeia 2014a):

- Směrnice o azylovém řízení určuje pravidla pro celý proces, během něhož se řeší samotná žádost o azyl, včetně toho, jak ji podávat, jak bude posuzována, jakou pomoc bude žadateli o azyl udělena, jak se v případě jejího zamítnutí odvolat a zda odvolání umožní pobyt na území, co lze udělat, když žadatel prchá před spravedlností, nebo jak řešit opakované žádosti;
- Směrnice o podmínkách přijímání se zabývá přístupem k podmínkám pro přijímání žadatelů o azyl v době, kdy čekají na vyřízení své žádosti. Zajišťuje, aby žadatelé měli přístup k ubytování, stravě, zdravotní péči a zaměstnání, jakož i k lékařské a psychologické péči;
- Kvalifikační směrnice upřesňuje důvody pro přiznání mezinárodní ochrany. Její ustanovení se týkají také řady práv na ochranu před navrácením, dále se týkají povolení k pobytu, cestovních dokladů, přístupu k zaměstnání, přístupu ke vzdělání, sociální péči, zdravotní péči, přístupu k ubytování, přístupu k integračním zařízením, a zvláštní ustanovení se týkají dětí a zranitelných osob;

- Dublinské nařízení stanovuje, že za posouzení žádosti nese odpovědnost především členský stát, který hrál největší úlohu při vstupu nebo pobytu žadatele na území EU, což by mělo zabránit vybírání si cílově země ze strany žadatelů o azyl. Kritéria pro stanovení odpovědnosti mají toto pořadí důležitosti: rodinné aspekty, vízum nebo povolení k pobytu udělené nedávno v některém členském státě, a skutečnost, zda žadatel vstoupil do EU nedovoleně nebo řádně;
- Nařízení Eurodac zřizuje databázi otisků prstů azylantů. Otisky žadatelů o azyl se zasílají do centrálního systému Eurodac, a to bez ohledu na to, kde přesně se na území EU nachází. Funguje od roku 2003 a od té doby se osvědčil jako velmi úspěšný nástroj IT v boji s nelegálním přistěhovalectvím. (Comissão Europeia 2014a) V praxi to vypadá tak, že otisky prstů jsou sňaty každému žadateli o azyl, který je starší čtrnácti let, a následně jsou zaslány do centrální databáze, kde se porovnávají s těmi, které už v ní jsou. V případě, že otisky prstů v systému již jsou, je žadatel o azyl poslán zpět do země, ve které mu byly poprvé sejmuty. (EurActiv 2015)

Protože se jedná o nástroje EU, jsou členské státy finančně podporovány z prostředků Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF).¹³ (EurActiv 2015)

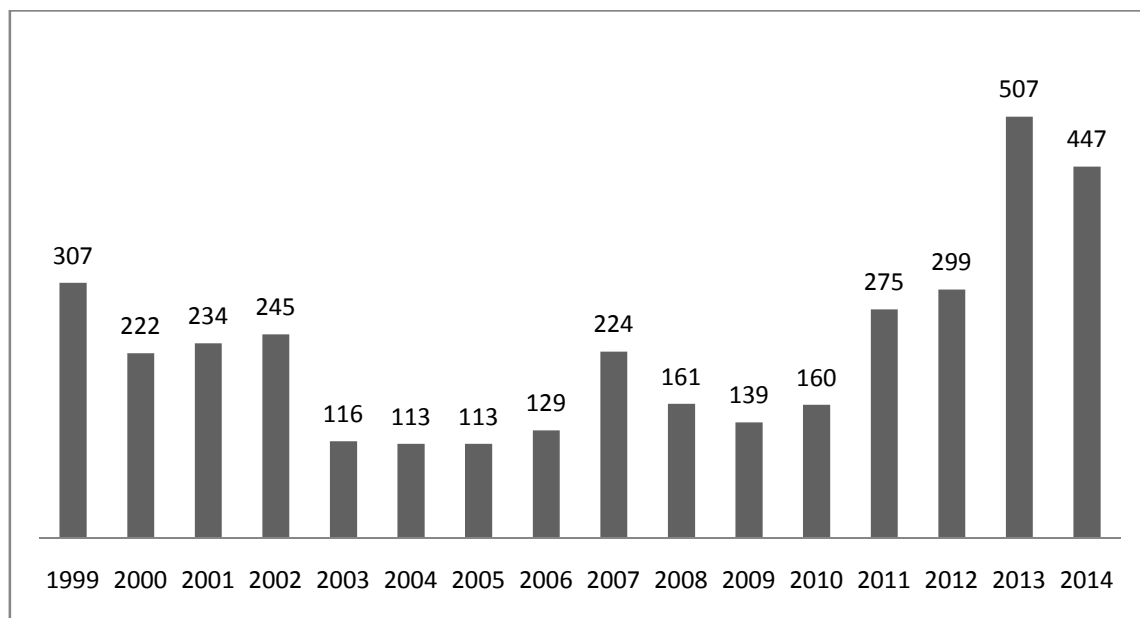
Jak uvádí ve své výroční zprávě za rok 2014 Pohraniční a cizinecká policie (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015), došlo oproti roku 2013, kdy byl zaregistrován největší počet žádostí o azyl za posledních 15 let, k téměř 12% poklesu počtu žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Vyjádřeno čísly, z celkového počtu 447 žádostí bylo 289 formulováno na území Portugalska (64,7 %) a 158 na státních hraničních přechodech (35,3 %). Z celkového počtu 164 předložených žádostí o azyl ze strany evropských občanů, bylo 157 předloženo ukrajinskými občany, což tvořilo z celkové počtu 447 žádostí o azyl za rok 2014 více než 35% podíl. Vývoj počtu žadatelů o azyl v Portugalsku od zavedení Společného evropského azylového systému v roce 1999 lze pozorovat na Grafu 4.

Za zmínku také stojí žádosti afrických občanů (181), a to především státních příslušníků Maroka (25), Sierry Leone (23), Mali (21), Pobřeží slonoviny (17) a Angoly

¹³ Na právě probíhající období 2014–2020 Evropská unie v rámci Azylového, migračního a integračního fondu vyčlenila 3 137 mld. eur na iniciativy členských států, jež podporují účinné řízení migračních toků a provádění, posilování a rozvoj společného přístupu Unie k problematice přistěhovalectví. Fond podporuje iniciativy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU, jako jsou „informační kampaně ve třetích zemích ohledně legálních migračních cest, jazykové kurzy a kurzy občanské nauky pro přistěhovalce, výměna informací a spolupráce mezi členskými státy Unie či mezikulturní vzdělávání pro zástupce občanské společnosti.“ (Comissão Europeia 2014b)

(16). Ze tří pětín jsou žadatelé o azyl muži. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)
Zejména v případě Ukrajinců se dá vyvodit síla již existující třetí nejpočetnější přistěhovalecké komunity a mnoho Ukrajinců tak využívá práva na sloučení rodiny.

Graf 4: Počet žádostí o azyl v Portugalsku (1999-2014)



Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

V rámci uplatňování Dublinského nařízení přeložilo v roce 2014 Portugalsko 76 žádostí do jiných členských států EU, z nichž bylo 50 přijato a v 15 případech došlo k transferu. V této souvislosti obdrželo Portugalsko 280 žádostí z jiných členských států, z nichž 276 přijalo a provedlo následně 77 transferů. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Je třeba poznamenat, že počet žádostí o azyl je v porovnání s předešlými lety v Portugalsku velký, k čemuž přispívá existující nestabilita v některých zemích původu, a to v důsledku ozbrojených konfliktů nebo porušování lidských práv, jako je tomu v případě Ukrajiny, v některých oblastech Afriky a v Sýrii (v případě posledně jmenované s minimálním kvantitativním projevem z hlediska žádostí o azyl v roce 2014). Na druhou stranu, zneužití mezinárodních ochranných mechanismů, které umožňují vstup do zemí Evropské unie, aniž by byla dodržena pravidla pro přijetí (udělení víz a splnění požadavků pro vstup) je stále hojně využívaným postupem sítě nezákonného převádění cizinců a obchodu s lidmi. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

V roce 2014 bylo zjištěno, že počet žádostí o azyl podaných na území Portugalska byl podstatně vyšší než počet žádostí prezentovaných na státních hraničních přechodech oproti předešlému roku. Na vině je tomu nárůst počtu žádostí o azyl ukrajinskými státními příslušníky, jenž významnou měrou přispěl k obrácení trendu zaznamenaném v roce 2013. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015) Na druhou stranu, pozastavení letů portugalské národní společnosti TAP do Guiney-Bissau přispělo rozhodujícím způsobem k citelnému snížení celkového počtu žádostí o azyl, a to zejména žádostí podávaných na státních hranicích. Toto pozastavení přispělo rovněž k významnému snížení počtu žádostí o azyl ze strany nezletilých bez doprovodu. Společný jazyk a existující migrační síť jsou v tomto případě vlivným faktorem, kdy rodiče své dospívající děti posílají do Evropy za lepším životem. A ve většině případů se zde shledávají se svými staršími sourozenci nebo širší rodinou. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Je třeba poznamenat, že se vyskytly pokusy o zneužití azylového systému, a to zejména prostřednictvím některých tras ze Senegalu a Brazílie. Reakce Pohraniční a cizinecké policie na tyto tendence a praktiky je soustředěna do koordinovaných činností ve třech oblastech:

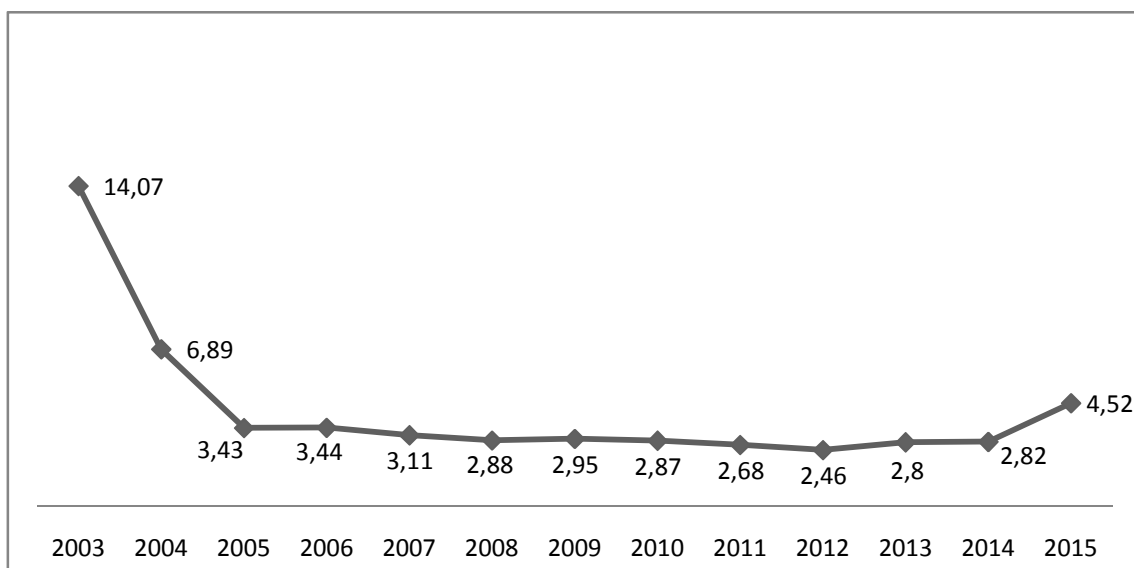
- Hraniční kontroly na základě rizikových profilů a zvýšené zaměření na ochranu práv dětí a mladistvých;
- Prevence a vyšetřování trestných činů na základě zjištěného skutkového stavu, shromážděných informací a proaktivních opatření ve spolupráci s justičními orgány;
- Koordinace s vyslanými imigračními úředníky v Senegal a v Brazílii. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2015)

Jak bylo uvedeno výše, portugalská vláda se za rok 2014 zavázala přijmout na své území 5 000 uprchlíků, což je v relativním srovnání s jinými evropskými zeměmi velmi malý podíl na portugalské populaci. Právě tento díl migrační komponenty ukazatele CDI v současné době maximální možnou měrou zhoršuje celkové hodnocení Portugalska. Nicméně skutečnost, že Portugalsko není preferovanou destinací žadatelů o azyl, je jiným aspektem. Právě tomu, aby si uprchlíci vybírali konkrétní zemi pro poskytnutí azylu, mají předcházet evropské zpřísnující směrnice.

4.3 Shrnutí analýzy migrační komponenty ukazatele CDI na příkladu Portugalska

Graf 5 znázorňuje zprůměrované hodnoty migrační komponenty v případě Portugalska za celou dobu existence ukazatele CDI. Od prvního zveřejnění v roce 2003 lze pozorovat výrazně negativní trend, který se po dobu několika po sobě jdoucích let držel pod hranicí hodnoty 3 (hodnota 5,0 je průměr), a to až do roku 2014.

Graf 5: Vývoj hodnoty migrační komponenty ukazatele CDI na příkladu Portugalska (2003-2015)



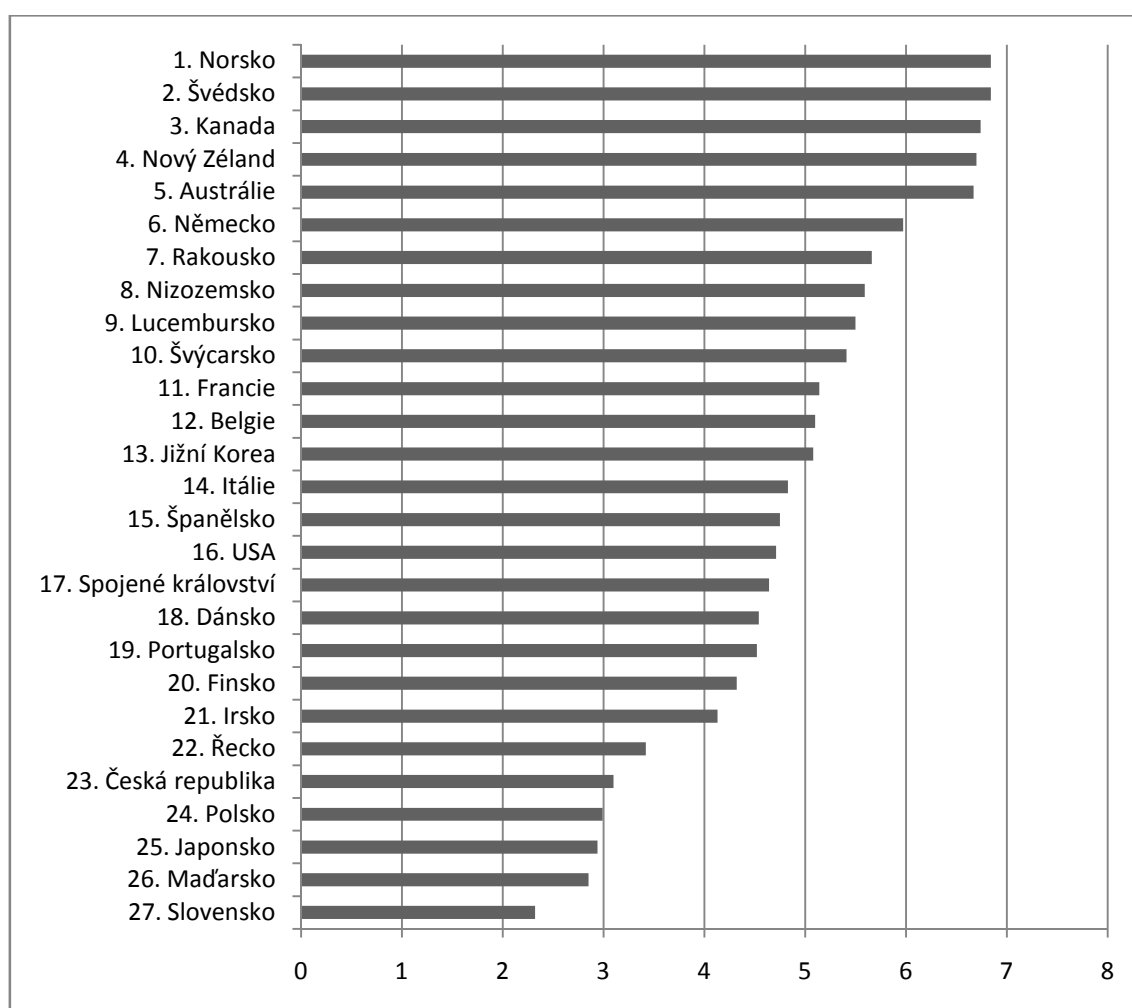
Zdroj: CGD, vlastní zpracování

Metodika migrační komponenty se však v průběhu každoročních měření vyvíjela a ani v poslední době nedošlo k jejím ustálení, proto i náhlý vzestup mezi lety 2014 a 2015 z hodnoty 2,82 na 4,52 není zapříčiněn výraznějším zlepšením oproti předcházejícím letům, ale změnou metodického postupu při měření, respektive zakomponováním dalších proměnných, které oproti přecházejícím letům zcela chyběly (nastavení migračních politik na domácí úrovni, účast na mezinárodních úmluvách). A protože Portugalsko v oblasti nastavení migračních politik a účasti na všech třech zahrnutých mezinárodních úmluvách vykazuje jako jediná ze všech 27 porovnávaných zemí maximální hodnocení, celkově si polepšilo (ač ne tak výrazně, což svědčí o ne zcela významné váze těchto dvou subkomponent v celkovém součtu podílů). V oblasti nastavení migračních politik na domácí úrovni vykazují Portugalsko jen spolu se Švédskem maximální možnou hodnotu 80 z 80. Co se účasti na mezinárodních

úmluvách týče, zde jsou to vedle Portugalska také Norsko a Itálie, které se mohou „pochlubit“ nejvyšším možných skóre 30 z 30, neboť jsou signatáři všech třech výše uvedených úmluv, zajišťujících ochranu imigrantů. (Center for Global Development 2016c)

Nedostatky lze tedy hledat pouze ve skupině proměnných zabývajících se přispěním ke sdílení zatížení, jež Portugalsku zhoršuje významně celkové hodnocení migrační komponenty ukazatele CDI a v konkurenci dalších 26 zemí figuruje na 19. místě, jak můžete vidět na Grafu 6.

Graf 6: Hodnota migrační komponenty ukazatele CDI u všech zkoumaných zemí (2015)

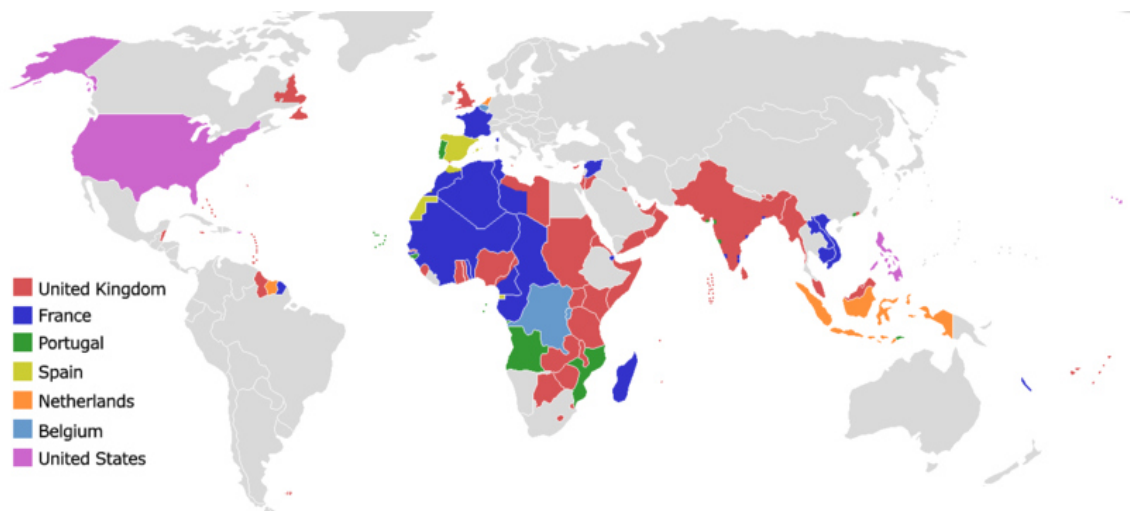


Zdroj: CGD, vlastní zpracování

Protože nám Graf 6 také ukazuje, jak si stojí migrační politiky bohatých zemí ve vztahu k rozvoji chudých zemí, můžeme jej použít ke srovnávacímu hodnocení bývalých koloniálních mocností, za něž v 19. století platily Spojené království, Francie,

Španělsko, Portugalsko, Nizozemsko, Belgie a USA, jak znázorňuje Obrázek 5. V průběhu 20. století pak o přerozdělení světa s různou mírou úspěchu usilovaly Německo, Itálie a Japonsko. (Ševčík 2016) Zajímavé, i když asi ne překvapivé, je, že všechny vyjmenované země v současnosti platí za rozvinuté, tedy bohaté, a řadí se mezi 27 porovnávaných zemí. Můžeme proto s trochou nadsázky říci, že koloniální minulost pomohla k současnému rozvoji kolonizátorům. Obráceně to však neplatí. Co se týče hodnocení migračních politik ve vztahu k rozvojovým zemím, žádná z bývalých koloniálních mocností nevybočuje a všechny se drží ve středu tabulky. Na první pohled tedy můžeme odvodit, že koloniální minulost s největší pravděpodobností nehraje zásadní roli v současném nastavení migračních politik bohatých zemí. Maximálně lze odhadnout, že migrační politiky ve vztahu k rozvojovým zemím nejsou výrazně přívětivé, ale ani výrazně nefavorizující.

Obrázek 5: Geografické znázornění koloniálních mocností na přelomu 19. a 20. století



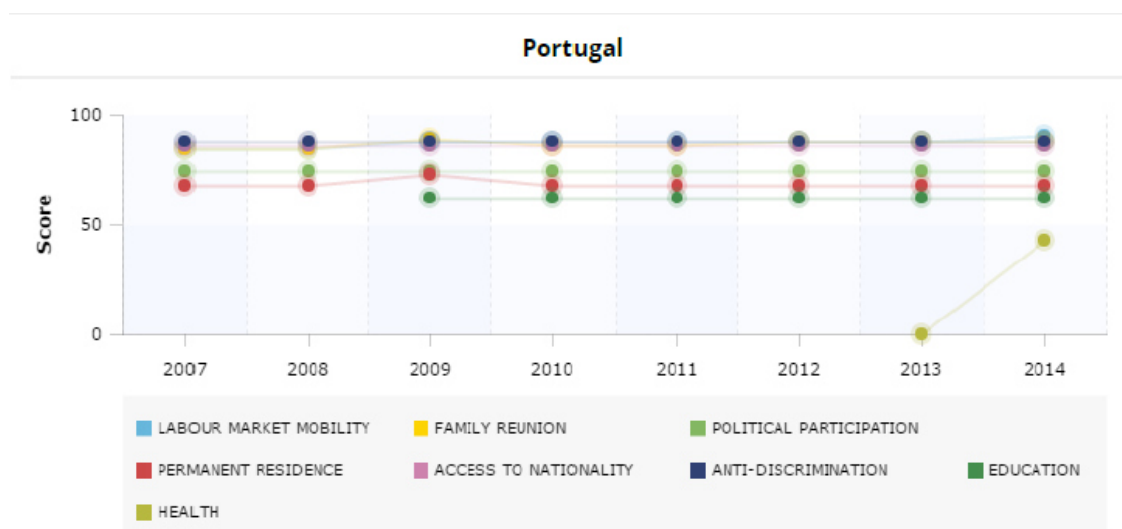
Zdroj: Ševčík 2016

Syrovátka při důkladné analýze ukazatele CDI konstatuje, že „s každým novým ročníkem autoři CDI data dřívějších let neaktualizují, avšak v případě úpravy metodiky vždy dochází k aktualizaci všech starších ročníků podle nové metodiky, tj. výsledky za různé roky vypočítané v rámci jednoho ročníku CDI jsou vzájemně srovnatelné.“ (Syrovátka 2013) Když však porovnáme například výslednou hodnotu migrační komponenty pro Portugalsko za rok 2012 prezentované v následujícím roce (Technical Paper 2013), jež činila podle CGD 2,4, s hodnotou za rok 2012 uvedenou jako aktuální v rámci vývoje křivky migrační komponenty, pak se tyto dvě hodnoty od sebe neliší. To

vede k nejednoznačnému závěru, že buď autoři CDI právě hodnotu migrační komponenty zpětně nepřepočítávají, nebo se právě v tuto chvíli nacházíme v jakémsi prázdném časovém úseku, kdy dochází k přepočtu migrační komponenty zpětně i se začleněním nově zahrnutých dvou subkomponent Účast na mezinárodních úmluvách a Nastavení migračních politik na domácí scéně (MIPEX), jak byly popsány výše. Onen nevyplněný časový úsek by zároveň vysvětloval skutečnost, že CGD od roku 2013 nezveřejnilo Technical Paper.

Rovněž MIPEX, vycházející od roku 2004, prochází z hlediska metodiky a zahrnutých proměnných svým vlastním vývojem. Na Obrázku 6 lze pozorovat zahrnutí oblasti Přístupu ke zdravotní péči až od roku 2013. To ještě více stěžuje snahu o dosažení objektivního komparativního hodnocení bohatých zemí ve vztahu k zemím chudým v rámci ukazatele CDI. Z hlediska dlouhodobého vývoje migrační komponenty v případě Portugalska se však autor přiklání k zahrnutí nových dvou subkomponent po roce 2013, jež nebyly k dnešnímu dni zpětně zahrnuty do hodnot migrační komponenty z předešlých let, a proto můžeme u Portugalska pozorovat náhlý vzestup za poslední rok, protože je signatářem všech tří uvažovaných mezinárodních úmluv a zároveň dosahuje v oblasti nastavení integračních politik ve srovnání s ostatními zeměmi maximálního skóre (ač bez zahrnutí kategorie Přístup ke zdravotní péči).

Obrázek 6: Hodnocení jednotlivých oblastí ukazatele MIPEX na příkladu Portugalska (2014)



Zdroj: MIPEX

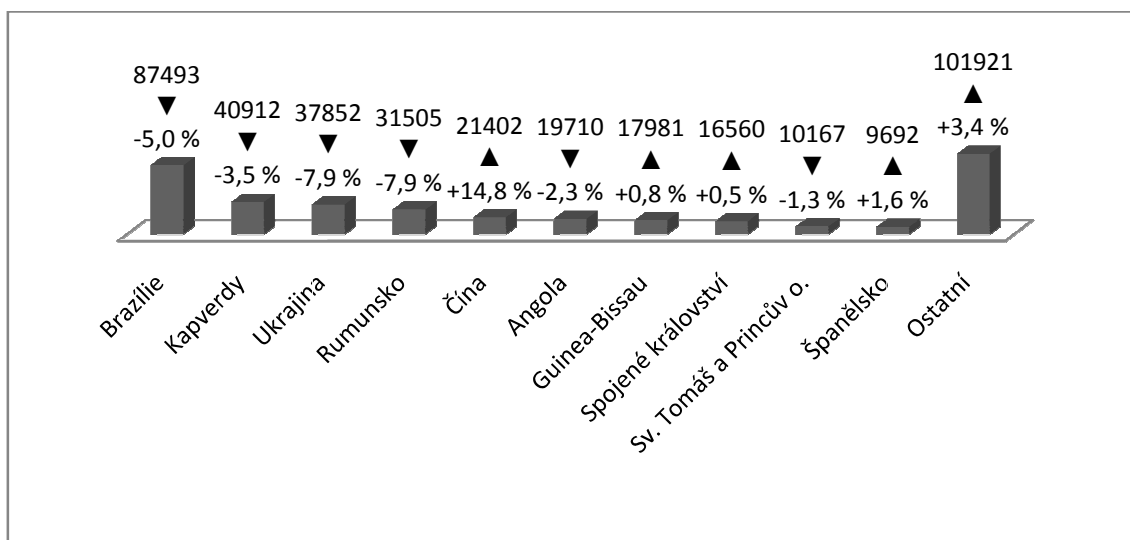
5 DISKUSE

Poslední zaznamenaný jev odvozený od současné krize je návrat přistěhovalců do zemí jejich původu. Je však třeba poznamenat, že ne všichni přistěhovalci návrat plánují, mnozí mají v úmyslu zůstat, podle toho, jak jsou schopni současnou situaci překonat.

Jak je všeobecně známo, hospodářské a finanční klima v Portugalsku se zhoršilo od začátku „finanční výpomoci“ v polovině roku 2011, známé jako Trojka, opírající se o zastoupení tří institucí, Mezinárodní měnový fond, Evropská centrální banka a Evropská komise, která Portugalsku uložila úsporná opatření.

Vzhledem k nedostatku zdrojů k plnění mezinárodních závazků je portugalská situace poznamenána rostoucí nezaměstnaností, snižováním mezd¹⁴ a růstem daní. (Padilla, Ortiz 2012) Tato situace se dotýká přistěhovalců ještě více než místního obyvatelstva, jelikož míra nezaměstnanosti imigrantů je mnohem vyšší než u obyvatelstva portugalské národnosti. Snad jen s výjimkou přistěhovalců čínské národnosti dochází u všech ostatních národnostních skupin z rozvojových zemí k jejich poklesu či alespoň stagnaci, což znázorňuje Graf 7.

Graf 7: Počet cizinců s trvalým pobytem v Portugalsku (2014), jejich nárůst/pokles oproti roku 2013



Zdroj: INE a SEF, vlastní zpracování

¹⁴ Naopak hodnota minimální mzdy se každoročně zvyšuje s výjimkou období mezi lety 2011 až 2014, kdy hodnota minimální mzdy stagnovala. (PORDATA 2016)

Celosvětový a zejména evropský charakter krize nepodpořil v rámci Evropy mnoho migrace, protože většina států v této oblasti snáší podobné podmínky, s výjimkou ekonomickou recesí méně zasažených zemí jako je Německo nebo Velká Británie. Na druhou stranu, potřeba vrátit se je zesílena tím, že mají přistěhovalci méně nabytých práv a zároveň je možné pozorovat, že podmínky některých zemí původu prokazují zlepšení, zejména v Angole a v Brazílii. (Padilla, Ortiz 2012)

Hlavním rysem imigrace sledované od konce 90. let minulého století byla rostoucí evropeizace právních rámců. Tyto rámce přispěly k postupnému omezení svobody jednání členských zemí EU. Nicméně i tak je v portugalských opatřeních zaznamenatelná určitá pružnost.

Na jedné straně se evropeizace odráží v hybném faktoru legislativních změn, které jsou výsledkem transpozice EU do vnitrostátních právních předpisů (tj. sloučení rodiny, návrat, kvalifikovaná imigrace, mezinárodní studenti, azyl, atd.), a na druhé straně byly také některé aspekty imigrace v Portugalsku formovány vlivem globalizace, o čemž svědčí přetrvávající protiprávnosti, kterými jsou migrační toky charakterizovány (Sassen 1999), zvyšující se segmentace pracovního trhu a kriminalizace. Důsledkem teroristických útoků v USA se od roku 2001 stává kriminalizace zřejmější. Následkem toho se evropské a portugalské právní předpisy staly více kontrolujícími a penalizujícími. (Padilla, Ortiz 2012)

Oproti tomu se některé prvky portugalského vlivu staly *sui generis*. Jako protiváha kriminalizace bylo zejména začlenění přistěhovalců do hostitelské společnosti. Toto má rovněž za cíl zlepšení mezinárodního postavení a uznání Portugalska, tak jak bylo ukázáno při vedení integračních iniciativ na evropské úrovni a v různých sférách, zejména v průběhu portugalského předsednictví v Radě Evropské unie v roce 2007. (Fernandes, Pereira 2009) Tyto tendence byly analyzovány ukazatelem MIPEX (Migration Integration Policy Index) připraveným skupinou Migration Policy Group a sponzorovaným British Council (<http://www.mipex.eu/>), kde se Portugalsko nachází na druhém nejlepším místě. Do roku 2009 měla migrace vzestupný trend, ale od roku 2010 se tendence obrátila. Nicméně, bilance migračních toků během posledního desetiletí je pozitivní, neboť, jak ukazuje několik studií, portugalská společnost zaznamenala značný nárůst etnické/rasové, náboženské, hospodářské a kulturní rozmanitosti. (Padilla, Azevedo 2012, Mendes 2012) V průběhu prvního desetiletí tohoto století se ke stále aktivním tradičním migračním tokům, ve kterých převládají přistěhovalci z Brazílie a z bývalých portugalských kolonií v Africe,

souběžně přidaly další proudy, které složení portugalské společnosti výrazně diverzifikují. Tato diverzifikace, nemyslitelná v polovině 90. let minulého století, zahrnuje různé národnosti pocházející ze zemí východní Evropy (Ukrajina, Rumunsko, Moldavsko, Rusko, Bulharsko) a Asie (Čína, Indie, Pákistán a v poslední době Bangladéš). Migrační boom také zapříčinil nárůst porodů a sňatků a stejně tak určité omlazení populace, respektive nárůst populace v produktivním věku. Vzhledem ke stárnutí portugalské populace jsou tyto jevy pozitivní, ačkoli ke změně tendence stárnutí nedostačující.

Tímto bylo identifikováno hned několik typů odpovědí odlišného charakteru na prudký nárůst imigrace, zaznamenané na portugalském území během prvního desetiletí tohoto století:

1) legalizace nebo regularizace imigrantů, podporující začlenění do formálního pracovního trhu, spojující adresu pobytu se smlouvou o pracovním poměru a tím čelící žití prostřednictvím stínové ekonomiky (přestože tyto pokusy skončily bez požadovaného úspěchu);

2) přijetí režimu, který podporuje získání portugalského státního občanství, i přes nadále přetrvávající nedostatky, nesrovnalosti a nerovnosti;

3) vytvoření vlastní institucionální struktury pro přistěhovalce, jimž je Úřad Vysokého komisaře pro přistěhovalce a mezikulturní dialog (ACIDI), koncipován za cílem zlepšit a podpořit integraci přistěhovalců. Tento orgán nabízí širokou škálu odpovědí na různá hlediska integrace přistěhovalců.¹⁵

Na druhou stranu, stále existuje celá řada situací, které vyžadují nová opatření. Je nutné zlepšit intervenci konkrétními opatřeními, která si kladou za cíl snížení rasové a etnické diskriminace a překonat negativní dopady současné krize, která ovlivnila přistěhovalce více než původní Portugalce. Mělo by se také obecně zlepšit vnímání imigrace portugalskou společností. (Padilla, França 2012, Peixoto, Iorio 2011) Zejména v současné době nejistoty způsobené ekonomickou recesí je známo, že emigrace obyvatelstva znovu nabyla vzrůstajícího charakteru, zejména v případě domácích kvalifikovaných mladých lidí, kteří odcházejí do jiných zemí Evropské unie, Angoly a Brazílie. Na druhou stranu, a oproti rostoucí tendenci imigrace do roku 2010, se mnoho

¹⁵ V roce 2015 byl Úřad Vysokého komisaře pro přistěhovalce a mezikulturní dialog (ACIDI) přetransformován na Úřad Vysokého komisaře pro migraci (ACM). Agenda byla rozšířena o pomoc portugalským emigrantům v oblasti integrace v zahraničí. Ti totiž po vypuknutí hospodářské recese opětovně začali ve větší míře odcházet z Portugalska za lepšími pracovními a životními podmínkami. (MIPEX 2016)

přistěhovalců rozhodlo vrátit se do zemí původu, nebo bylo přinuceno vrátit se díky nepravděpodobnosti a obtížnosti najít si v Portugalsku práci. V tomto smyslu byl návrat Brazilců jednou z nejvíce mediálně a akademicky diskutovaných událostí. (Padilla, França 2012, Peixoto, Iorio 2011)

Existence ukazatelů, které měří, porovnávají a tím hodnotí nastavení imigračních a integračních národních politik zkoumaných zemí má přínos do budoucnosti. Příkladné země mohou být inspirací pro ty hůře hodnocené a časem tak snad bude docházet k vyrovnávání rozdílů a smazání překážek v oblasti migračních politik pro přistěhovalce z chudých zemí. Na tomto místě bych rád ponechal trochu prostoru, abych se ze své pozice přistěhovalce v Portugalsku podělil o pár svých zkušeností. Skutečnost, že jsem občanem EU, sice nesplňuje podmínku původu z chudé země, ale leckdy nehrálo roli, jestli jsem původem z České republiky nebo země mimo EU. Jak bylo uvedeno výše, zejména v oblasti přístupu ke zdravotní péči musejí byrokratické překážky často překonávat i občané EU. Během dvou let života v Portugalsku jsem se nevyhnul nutnosti navštívit například zubního lékaře. Tato zkušenost nebyla špatná, protože soukromá zdravotnická střediska fungují jako poskytovatelé placených služeb, a tudíž o pacienty svým způsobem velice stojí, ač mohou mít problémy s omezenou kapacitou. Nicméně, pacienti musejí počítat s pokrytím provedeného lékařského úkonu z vlastní kapsy. Musím však říci, že odvedená práce byla na výborné úrovni.

Jinou kapitolou však je vyhledání zdravotní péče ve veřejných zdravotnických zařízeních, jakými jsou veřejné nemocnice nebo tzv. zdravotní střediska (*Centros de Saúde*). Aby například mohlo dojít k bezproblémovému poskytnutí lékařské péče ve zdravotním středisku, musí pacient disponovat tzv. uživatelským číslem (*número de utente*), které vydává na vlastní žádost Úřad sociálního zabezpečení (*Segurança Social*) a které všichni Portugalci mají odmala. Aby bylo toto číslo vydáno přistěhovalci, musí mít povolení k pobytu (ať už na základě platné pracovní smlouvy od zaměstnavatele nebo potvrzení o studiu příslušného studijního oddělení školního zařízení, kde zahraniční student v rámci Portugalska studuje). V případě, že tímto číslem pacient nedisponuje, je obecně odkázán do nemocnice nebo jakéhokoli jiného soukromého zařízení. Protože povaha ošetření, které autor vyžadoval, jím musela být ze 100 % pokryta, dala se v tomto konkrétním případě udělat výjimka, i když to nebylo v příslušné ordinaci přijato zcela bez problému. To z toho důvodu, že asistentka lékaře nemohla použít šablonu a stálo jí to více práce. Zkrátka, nejen byrokracie, ale i lidský

faktor zde sehrál roli. V tomto konkrétním případě byla povaha lidského faktoru veskrze kladná, protože vedla k uskutečnění požadovaného ošetření.

Portugalská vláda v roce 2004 zřídila Národní centrum na podporu přistěhovalců (CNAI), kde jsou bezplatně zájemci z řad přistěhovalců individuálně informováni o svých právech a příležitostech. Hlavním posláním tohoto úřadu, fungujícího pod patronátem ACM, je pomoci přistěhovalcům s bezproblémovější integrací v různých oblastech života. V současnosti jsou na území tři pobočky CNAI, a to v Lisabonu (centrum), v Portu (sever) a ve Faru (jih). (Alto Comissariado para as Migrações 2016a) Právě v těchto městech a jejich aglomeracích jsou koncentrovány nejpočetnější přistěhovalecké skupiny. S nástupem hospodářské recese přešlo financování tohoto úspěšného projektu ze státní kasy na unijní fondy. MIPEX také uvádí, že se zřízení této platformy stalo vzorem pro další bohaté země. (MIPEX 2016) Protože se jedná o úřad, kde se imigrant setkává tváří v tvář s portugalským úředníkem (často ukrajinského původu), opět zde sehrává důležitou roli lidský faktor. Právě ochota různých úřednic mi poskytnout radu nebo odpověď na dotazy se lišila v závislosti na tom, která z úřednic byla v dobu mé návštěvy zrovna v práci.

Na základě osobní konzultace na oblastním ředitelství Pohraniční a cizinecké policie (SEF) ve Faru (hlavní město jihoportugalského regionu Algarve) lze dojít k závěru, že způsobem, jakým může Portugalsko negativně přistupovat k rozvojovým zemím v oblasti migrace, je zamítnutí vydání víza osobám mimo EU, jež o ně žádají na portugalském zastupitelském úřadě v zemi svého původu či v nejbližším zahraničí, případně nevyhovět žadatelům o azyl. Každý případ konkrétního žadatele je posuzován individuálně. Tito imigranti nabývají povolení k dočasnému pobytu či povolení k pobytu (při opakovaném plnění stanovených kritérií) při splnění dvou podmínek: musejí mít platnou pracovní smlouvu¹⁶ a být zapsáni v registru sociální pojištění, což je ošetřeno Čl. 88 a 89 Zákona o imigraci, v původním znění Lei n.º 23/2007, ze dne 4. července. (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2016)

Požadavky této doby v demografické, ekonomické a sociální oblasti si žádají koordinovanou strategii zakládající se na tvůrčích politikách, které umožňují maximalizovat dostupné zdroje. Jedním z počínů nedávno zřízeného Úřadu Vysokého komisaře pro migraci (ACM) je vytvoření národního Strategického plánu pro migraci (PEM) pro období 2015-2020, který má za cíl vytvářet takové nástroje, jež budou v první

¹⁶ V případě vlastního podnikání se prokazují výpisem z registru podnikatelů.

řadě schopny účinně integrovat nově příchozí přistěhovalce a jejich rodinné příslušníky. (Alto Comissariado para as Migrações 2016b) Jak můžeme vidět níže, neomezuje se pouze na problematiku přistěhovalectví, ale v jedné z os je pozornost upírána směrem k emigraci Portugalců, která po vypuknutí hospodářské recese opětovně nabrala na obrátkách.

Po schválení I. a II. plánu pro integraci cizinců do společnosti rezolucí Rady ministrů č. 63-A/2007 ze dne 3. května, respektive rezolucí Rady ministrů č. 74/2010 ze dne 12. srpna je současnou výzvou rozvoj strategického plánu v oblasti migrace, založeného na pěti klíčových politických osách (Governo de Portugal 2014, Alto Comissariado para as Migrações 2016c):

- Osa I. – Politiky integrace cizinců do společnosti: Cílem této osy je konsolidovat začlenění, odborné vzdělávání a boj proti diskriminaci přistěhovalců a etnických skupin v portugalské společnosti, přičemž by měl být vždy brán zřetel na lepší uplatnění jejich výjimečných schopností a dovedností, zhodnocení kulturní rozmanitosti, posílení sociální mobility, decentralizaci integračních politik a lepší koordinaci s politikami zaměstnanosti a přístupu k portugalskému občanství.
- Osa II. – Podpora politik začleňování nových portugalských státních příslušníků: Cílem této osy je zaměřením se na posílení opatření na podporu integrace a začlenění nových portugalských státních příslušníků (a sice potomků přistěhovalců a všech těch, kteří nabyli portugalské státní příslušnosti) prostřednictvím činností v oblasti základního vzdělávání, odborného vzdělávání, vstupu na pracovní trh, podnikání, občanské a politické participace.
- Osa III – Politiky řízení migračních proudů: Cílem této osy je zaměřením se na zhodnocování a mezinárodní propagaci Portugalska jako cílové migrační destinace prostřednictvím národních a mezinárodních opatření identifikace, přijímání a usazení (settlement), což přispívá k lepšímu a chytřejšímu řízení migračních toků, ke zvýšení atraktivity země jako migrační cílové destinace a k posílení cirkulace lidského kapitálu.
- Osa IV – Politiky posílení legální migrace a kvality služeb v oblasti migrace: Cílem této osy je posílení intervenční schopnosti v provádění migrační politiky, a to posílením sítě partnerství s veřejnými a soukromými subjekty,

monitorováním potenciálních migrantů, používáním elektronických zařízení a systémů, usnadněním vstupních postupů a kvalitním poskytováním služeb v oblasti migrace.

- Osa V – Politiky stimulace, monitorování a podpory návratu státních příslušníků z emigrace: Cílem této osy je zaměřením se na činnost a programy, v koordinaci s ministerstvem zahraničních věcí, které podporují a monitorují návrat portugalských státních příslušníků žijících v zahraničí nebo posílení jejich pout k Portugalsku, a tím přispět k obratu tendence migračního pohybu portugalských občanů směrem do zahraničí. (Governo de Portugal 2014, Alto Comissariado para as Migrações 2016c)

Pro přesné posouzení a monitorování zavádění tohoto plánu budou vypracovány výroční zprávy prostřednictvím Úřadu Vysokého komisaře pro migraci, zakládající se na hlášení o činnosti prováděné monitorovací sítí kontaktních míst. (Governo de Portugal 2014)

Obecně je Úřad Vysokého komisaře pro migraci kontaktním místem pro jakéhokoli cizince, kdo se chce v Portugalsku ucházet o zaměstnání nebo o studium. Funguje totiž také jako poradní centrum pro cizince, kteří by jen zvažují Portugalsko jako možnou destinaci pro jejich budoucí uplatnění. (Alto Comissariado para as Migrações 2016a)

Je otázkou, s jakou účinností bude Strategický plán pro migraci aplikován do praxe, neboť jeho realizace stojí teprve na začátku. Jak je obecně známo, strategické plány nejsou závazné a jejich neplnění může vést k penalizaci minimálního rozsahu, například k odvolání někoho pověřeného z funkce. Nicméně, snaha o lepší fungování národních migračních nástrojů je do určité míry ocenitelná, protože předpokládá zavádění politik směřujících k harmonizaci a zlepšování v oblasti nastavení nejen imigračních a integračních politik na území Portugalska, ale také předpokládá pomoc s integrací portugalským emigrantům.

ZÁVĚR

Portugalská migrační politika ve vztahu k rozvojovým zemím na základě hodnocení migrační komponenty ukazatele CDI je ve srovnání s ostatními 26 bohatými zeměmi na podprůměrné úrovni. Subkomponenty Podíl studentů z rozvojových zemí a Příliv přistěhovalců sice srážejí hodnocení v rámci migrační komponenty, ale koho za to vlastně můžeme vinit? Snad studenty z rozvojových zemí, že pokud už disponují kapitálem potřebným pro studium, nerozhodnou se pro jednu z portugalským univerzit? Máme vinit emigranty, že si jako svůj nový domov nevybírají Portugalsko tak často jako jiné západoevropské země, které jsou na tom hospodářsky o dost lépe a skýtají tak vidinu lepší budoucnosti?

Samozřejmě existují již vytvořené migrační sítě, kdy nově příchozí imigranti přicházejí do Portugalska, protože zde již mají rodinu či přátele (Čína, Ukrajina) nebo protože se zde mluví stejně jako v jejich zemi původu portugalsky (Brazílie, Kapverdy, Svatý Tomáš a Princův ostrov, Angola, Guinea-Bissau). Nicméně například Brusel, kde se hovoří francouzsky nebo vlámsky, čelí nadále vzrůstající komunitě Brazilců. (Torfs 2015) Integrační politiky ve vztahu k imigrantům z rozvojových zemí, non-DAC zemí, jsou v Portugalsku ve srovnání s ostatními DAC zeměmi na nejlepší úrovni. Takže pokud se již migrant rozhodne pro Portugalsko, nemusí se obávat toho, že by se vyloženě ocital na okraji společnosti, zároveň mu portugalská vláda jako signatář všech nejvýznamnějších mezinárodních úmluv na ochranu přistěhovalců zaručuje například rovné pracovní podmínky. Avšak ve srovnání s jinými západoevropskými zeměmi nemůžeme pominout fakt, že portugalská ekonomika je menší a dlouhodobě slabší, proto si migranti často raději vybírají o dost větší a silnější ekonomiky, kde budou za svou práci mnohem lépe finančně odměněni. Zkrátka, slabá ekonomika „odpuzuje“ větší počet přistěhovalců z rozvojových zemí. Tento faktor ukazatel CDI pomíjí a omezuje se pouze na to, že porovnávané země považuje za vyspělé, chcete-li bohaté, tudíž země, které jsou klasifikovány i jako úspěšné ekonomiky. Společný jazyk u některých migrantů bezpochyby hraje primární roli, u jiných ne, a proto můžeme narážet na portugalsky mluvící migranty i v jiných západoevropských zemích, kde je hospodářská situace mnohem lepší než v Portugalsku.

V neposlední řadě je potřeba mít na paměti, že konečná hodnota migrační komponenty ukazatele CDI je velmi ovlivněna charakterech zahrnutých subkomponent, jak bylo popsáno výše, a v tuto chvíli na základě nedostatku informací ze strany CGD

přesně nevíme, jaká je váha v současnosti zkoumaných proměnných. Víme však, že v těch proměnných, o kterých může rozhodovat samotné Portugalsko, stojí na vrcholu pomyslné pyramidy jako jedna z nejpřívětivějších bohatých zemí na světě, pokud jde o integraci a kvalitu života přistěhovalců.

Stanovená hypotéza („*Portugalsko se nedokáže dobře vypořádat s počtem imigrantů z rozvojových zemí, a proto na legislativní úrovni stanovuje takové migrační politiky, které mají za cíl omezit příchod imigrantů z rozvojových zemí, případně znesnadňovat situaci imigrantů na jeho území již žijících.*“) je tedy zčásti vyvrácena a zčásti potvrzena. Portugalsko přispívá téměř nulově v rámci sdílení zatížení k poskytování azylu, o čemž opravdu samo za dozoru EU rozhoduje, takže z tohoto hlediska je migrační politika v otázce uprchlictví omezující. Avšak z hlediska přílivu běžných migrantů z rozvojových zemí jsou migrační politiky nastaveny spíše pozitivně, zejména pak v oblasti zajištění kvality života a integrace do společnosti, takže v žádném případě není ze strany portugalských orgánů situace imigrantů znesnadňována, ba naopak. Soudě dle zveřejnění strategického plánu na období 2015-2020 má být přístup migračních politik ve vztahu k rozvojovým zemím udržován na dobré úrovni.

Obecně jsou odezvy Portugalska k imigračním otázkám, jak již bylo uvedeno, harmonizační, směřující ke sladění potřeb národního pracovního trhu s evropskými požadavky. V evropském kontextu rostoucí kriminalizace je dosud portugalská vize lidštvější, a to i přes zavedení omezení podle evropských požadavků (deportace, vypovězení, větší kontrola migračních toků). Jak nastínil Acosta (Acosta 2009), Portugalsko patří mezi země, které uplatňují pravidla zpřísnující evropskou migrační politiku nejbenevolentnější formou.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

- Acosta, D. 2009. „The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: is the European Parliament Becoming Bad and Ugly?” *European Journal of Migration and Law*, 11 (1), 19–39. Dostupné z: http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/ACOSTA_The_Good_The_Bad_and_the_Ugly_in_EU_Migration_Law_Returns_directive.pdf (14. 1. 2016)
- Alto Comissariado para as Migrações. 2016a. „Centro de Apoio Nacional ao Imigrante.“ (online) Dostupné z: <http://www.acm.gov.pt/-/cnai-centro-nacional-de-apoio-ao-imigrante> (18. 3. 2016)
- Alto Comissariado para as Migrações. 2016b. „Missão.“ (online). Dostupné z: <http://www.acm.gov.pt/acm> (21. 3. 2016)
- Alto Comissariado para as Migrações. 2016c. „Plano Estratégico para as Migrações.“ (online). Dostupné z: <http://www.acm.gov.pt/-/plano-estrategico-para-as-migracoes-pem-> (21. 3. 2016)
- Appleyard, R. 1992. „Migration and Development: A Global Agenda for the Future.“ *International Migration - Quarterly Review* 30 (3), 17–32. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (12. 1. 2016)
- Baganha, M., J. Ferrão, J. M. Malheiros. 2002. *Os Movimentos Migratórios Externos e sua incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*. Lisbon: Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- Baganha, M., J. C. Marques, P. Góis. 2004. „Novas migrações, novos desafios: A imigração do Leste Europeu.“ *Revista Crítica de Ciências Sociais* 69, 95–115. Dostupné z: <http://rccs.revues.org/1340> (16. 1. 2016)
- Baganha, M., J. C. Marques, P. Góis. 2009. „Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica.” *Ler História* 56, 123–133. Dostupné z: http://www.academia.edu/2298661/IMIGRANTES_EM_PORTUGAL_UMA_S%C3%8DNTENSE_HIST%C3%93RICA (8. 1. 2016)
- Baganha, M., J. Peixoto. 1997. „Trends in the 90’s: The Portuguese Migratory Experience.” Pp. 15–40 in M. Baganha (Ed.). *Immigration in Southern Europe*. Oeiras: Celta Editora.
- Baldwin-Edwards, M. 1997. „The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe.” *Journal of Common Market Studies* 35 (4), 497–519. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (2. 1. 2016)

- Barša, P., A. Baršová. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát*. Brno: Mezinárodní politologický ústav. Dostupné z: http://www.migraceonline.cz/doc/Kniha_Barsa_Barsova_Pristehovalectvi.pdf (9. 1. 2016)
- Castles, S., M. Miller. 2009. *The Age of Migration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Center for Global Development. 2016a. „Inside the Index.“ (online). Dostupné z: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/inside> (4. 2. 2016)
- Center for Global Development. 2016b. „Portugal.“ (online). Dostupné z: <http://www.cgdev.org/cdi-2015/country/PRT> (6. 2. 2016)
- Center for Global Development. 2016c. „The Commitment to Development Index.“ (online). Dostupné z: <http://www.cgdev.org/cdi-2015#> (14. 2. 2016)
- Clarke, A. 2012. „To Be or not to Be ... a Migrant? Differing Definitions and Public Perceptions of Migrants in the UK.“ (online). Dostupné z: <http://themigrationist.net/2012/11/07/to-be-or-not-to-be-a-migrant-differing-definitions-and-public-perceptions-of-migrants-in-the-uk/> (14. 3. 2016)
- Clemens, M. 2007. *Do Visas Kill? Health Effects of African Health Professional Emigration*. Washington, D. C.: Center for Global Development. Dostupné z: <http://www.cgdev.org/publication/do-visas-kill-health-effects-african-health-professional-emigration-working-paper-114> (14. 2. 2016)
- Comissão Europeia. 2014a. „Sistema Europeu Comum de Asilo.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_pt.pdf (21. 3. 2016)
- Comissão Europeia. 2014b. „Migração e asilo.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/migration_pt.pdf (22. 3. 2016)
- Costa, R. 2015. „Refugiados.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://www.refugiados.acm.gov.pt/data/uploads/2015/10/REFUGIADOS_mag.compressed.pdf (14. 2. 2016)
- Čižinský, P. 2005. „Regularizace nelegální migrace v Evropě.“ *MigraceOnline.cz*, 8. 12. 2005 (online). Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/regularizace-nelegalni-migrace-v-evrope> (2. 2. 2016)

- Demografické informační centrum. 2016. „Migrace.“ (online). Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_migrace (1. 2. 2016)
- EurActiv. 2015. „Azylová a imigrační politika.“ (online). Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/azylov-a-imigran-politika> (21. 3. 2016)
- Fernandes, A., M. J. Pereira. 2009. *Health and Migration in the European Union: Better Health for All in an Inclusive Society*. Lisboa: Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge.
- Fonseca, M. L. 2007. „Territorial Insertion – Urban Planning, Regional Development and Local Attraction Policies.“ Pp. 97–140 in A. Vitorino (Ed.). *Immigration: Opportunity or Threat?* Lisbon: Principia.
- Fonseca, M. L., J. M. Malheiros, S. Silva. 2007. „Portugal.” In J. Niessen et al (Eds.). *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*. Brusel/Lisabon: Migration Policy Group.
- Fonteneau, G. 1992. „The Rights of Migrants, Refugees or Asylum Seekers under International Law.“ *International Migration - Quarterly Review* 30 (3), 57–68. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (12. 1. 2016)
- Governo de Portugal. 2014. „Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020.“ (online; Pdf). Dostupné z: [http://jrspportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20\(1\).pdf](http://jrspportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20(1).pdf) (12. 3. 2016)
- Grieco, E. M., K. A. Hamilton. 2004. *Realizing the Potential of Migrant “Earn, Learn, and Return” Strategies: Does Policy Matter?* Washington, D. C.: Migration Policy Institute. Dostupné z: http://www.cgdev.org/doc/CDI/Migration_2004.pdf (14. 2. 2016)
- Harvey, D. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Huddleston T., J. Niessen, E. N. Chaoimh, E. White. 2011. „Migrant Integration Policy Index III.“ (online). Dostupné z: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/ceska_republika_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_byczechrepublic_cz.pdf (7. 2. 2016)
- Instituto Nacional de Estatística. 2015. „Estatísticas Demográficas – 2014.“ (online; Pdf). Dostupné z:

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=139659&PUBLICACOESmodo=2 (14. 1. 2016)

- International Organization for Migration. 2015. „Key Migration Terms.“ (online). Dostupné z: <https://www.iom.int/key-migration-terms> (1. 2. 2016)
- King, R., E. Zontini. 2000. „The Role of Gender in the South European Model.“ *Papers* 60 (1), 35–52. Dostupné z: <http://papers.uab.cat/article/view/v60-king-zontini/pdf-en> (11. 1. 2016)
- Krylová, P., O. Barder. 2015. „Commitment to Development Index 2014.“ (online; Pdf). Dostupné z: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index-print.pdf> (4. 2. 2016)
- Malheiros, J. M. 2002. „‘New’ Immigration and Regional Development: Current Situation and Opportunities for Portuguese Regions.” *Cadernos Sociedade e Trabalho* 2 (1), 69–87. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (12. 1. 2016)
- Marques, J. C. 2008. *Os Portugueses na Suíça: Migrantes Europeus*. Lisabon: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mendes, M. M. 2012. „Bairro da Mouraria, território de diversidade: entre a tradição e o cosmopolitismo.” Pp. 15–41 in M. M. Mendes (Ed.). *Sociologia*. Porto: Universidade do Porto. Dostupné z: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9998.pdf> (30. 1. 2016)
- MIPEX. 2015. „Portugal.“ (online). Dostupné z: <http://www.mipex.eu/portugal> (11. 2. 2016)
- MIPEX. 2016. „Policies.“ (online). Dostupné z: <http://www.mipex.eu/> (10. 2. 2016)
- Miranda, J. 2009. *Mulheres imigrantes em Portugal: memórias, dificuldades de Integração e projectos de vida*. Lisabon: ACIDI.
- Oliveira, C. 2005. *Empresários de Origem Imigrante: Estratégias de Inserção Económica em Portugal*. Lisabon: ACIME.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2016. „DAC Members.“ (online). Dostupné z: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> (14. 2. 2016)
- Oucho, J. O. 1995. „Migration and Sustainable Human Development in Eastern and Southern Africa.“ *International Migration - Quarterly Review* 33 (1), 31–54. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (12. 1. 2016)

- Padilla, B. 2006. „Redes sociales de los brasileiros recién llegados a Portugal: ¿solidaridad étnica o empatía étnica?” *Revista Alternativas* 14 (1), 49–61. Dostupné z: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/6505/1/ALT_14_04.pdf (19. 1. 2016)
- Padilla, B. 2007. „Acordos bilaterais e legalização: o impacto na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal.“ Pp. 217–226 in J. M. Malheiros (Ed.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisabon: ACIDI.
- Padilla, B, J. Azevedo. 2012. „Territórios de diversidade e convivência cultural: considerações teóricas.” Pp. 43–67 in M. M. Mendes (Ed.). *Sociologia*. Porto: Universidade do Porto. Dostupné z: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9998.pdf> (30. 1. 2016)
- Padilla, B., T. França. 2012. „Direitos dos brasileiros e brasileiras na União Europeia: o papel do Estado.“ In J. Olaf (Ed.). *Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Padilla, B., R. Matias. 2007. „Migratory and Nationality Politics in Portugal: ‘Re’ or ‘De’-Ethnicisation?” Příspěvek přednesený na 4. výroční konferenci IMISCOE, Cluster B3 na téma *Migration and citizenship: legal status, mobilization and political participation*. Sussex, 6. 9. 2007.
- Padilla, B., A. Ortiz. 2012. „Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise.“ *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 20 (2), 159–184. Dostupné z: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a09.pdf> (9. 1. 2016)
- Peixoto, J. 2002. „Strong Markets, Weak States: The Case of Recent Foreign Immigration in Portugal.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (3), 483–497. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (2. 1. 2016)
- Peixoto, J. 2009. „New Migrations in Portugal: Labour Markets, Smuggling and Gender Segmentation.” *International Migration* 47 (3), 185-210. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (2. 1. 2016)
- Peixoto, J., J. Iorio. 2011. *Crise, Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal*. Cascais: Principia.
- Pires, R. 1999. „A Imigração.“ Pp. 197–211 in F. Bethencourt and C. Kirti (Eds.). *História da Expansão Portuguesa V*. Lisabon: Círculo de Leitores.

- Pires, R. 2002. „Mudanças na Imigração: uma análise das estatísticas sobre a população estrangeira em Portugal, 1998/2001.“ *Sociologia, Problemas e Práticas* 39 (1), 151–166. Dostupné z: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n39/n39a07.pdf> (14. 1. 2016)
- Pires, R. 2003. *Migrações e Integração: Teoria e aplicações à Sociedade Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Pires, R., F. L. Machado, J. Peixoto, M. J. Vaz. 2010. *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*. Lisabon: Tinta-da-China.
- PORDATA. 2016. „Salário mínimo nacional em Portugal.“ (online). Dostupné z: <http://www.pordata.pt/Portugal/Sal%C3%A1rio+m%C3%ADnimo+nacional-74> (2. 2. 2016)
- Ramos, M., A. C. Ferreira. 2011. *Marriage with Immigrants in Portugal, Global Perspectives on Marriage and International Migration*. Soul: IUSSP.
- Reyneri, E. 1998. „The Role of the Underground Economy in Irregular Migration to Italy: Cause or Effect?“ *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (2), 313–331. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (2. 1. 2016)
- Reyneri, E. 2003. „Illegal immigration and the underground economy.“ Příspěvek přednesený na konferenci na téma *The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia*. Sydney, 19. 2. 2003.
- Rogers, R. 1992. „The Politics of Migration in the Contemporary World.“ *International Migration - Quarterly Review* 30 (3), 33–56. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (12. 1. 2016)
- Roodman, D. 2013. „The Commitment to Development Index: 2013 Edition.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/CDI_2013/Index-technical-description-2013-final.pdf (4. 2. 2016)
- Rystad, G. 1992. „Immigration History and the Future of International Migration.“ *International Migration Review* 26 (4), 1168–1199. Dostupné z: <http://www.jstor.org/> (12. 1. 2016)
- Salt, J. 2006. *Current Trend on International Migration in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Sassen, S. 1999. *Guests and aliens*. New York: New Press.

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2008. „Relatório de Actividades 2007.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2007.pdf (2. 1. 2016)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2011. „Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2010.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf (2. 12. 2015)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2012. „Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf (2. 12. 2015)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2013. „Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012.“ (online; Pdf). Dostupné z: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf> (2. 12. 2015)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2014. „Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf (2. 12. 2015)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2015. „Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014.“ (online; Pdf). Dostupné z: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.pdf (2. 12. 2015)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2016. „Lei de Estrangeiros.“ (online). Dostupné z: <https://sites.google.com/site/leximigratoria/lei-de-estrangeiros-alterada> (14. 2. 2016)
- Syrovátka, M. 2013. „Analýza ukazatele Commitment to Development Index.“ Disertační práce. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/80757/> (14. 2. 2016)
- Ševčík, Ladislav. 2016. „Historie lidstva: Kapitola 3: Koloniální mocnosti.“ (online). Dostupné z: <http://dejepis.pajka.info/1103-svet-na-prelomu-19-a-20-stoleti-kolonialni-mocnosti.php> (14. 2. 2016)
- Torfs, M. „French Top List of over 250,000 EU Citizens in Brussels“ *FlandersNews.be*, 24. 1. 2015 (online). Dostupné z: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/Brussels/1.2218100> (11. 2. 2016)
- Tvrđý, L. 1997. „Migrace a její dopady na hostitelskou zemi.“ Diplomová práce. Dostupné z: <http://accendo.cz/wp-content/uploads/DIPLOMKA.pdf> (26. 1. 2016)

- UN Daily News. 2016. „Deputy UN Chief Presents New Report on Global Migrant Trends, Highlighting Rising Numbers for 2015.“ (online; Pdf). Dostupné z: <http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/12012016.pdf> (14. 1. 2016)
- Wall, K., C. Nunes, A. R. Matias. 2006. *Female Migration Vision: National Report – Portugal*. Lisabon: Instituto de Ciências Sociais.

Abstrakt

Hlavním předmětem zkoumání této magisterské diplomové práce je vývoj migračních trendů v Portugalsku z pohledu přijímající země od 80. let 20. století do současnosti a nastavení migračních politik ve vztahu k rozvojovým zemím. Cílem práce bylo podrobit migrační trendy v Portugalsku důkladné analýze a s použitím migrační komponenty ukazatele CDI klasifikovat imigrační a integrační politiky posledních portugalských vlád, a na základě srovnání v mezinárodním měřítku odpovědět na otázku, zda role bývalé koloniální mocnosti negativně ovlivňuje portugalskou migrační politiku ve vztahu k rozvojovým zemím.

Pro tuto případovou studii se jevílo jako nejvhodnější zvolit empiricko-analytický přístup, což je jedna z nejběžněji užívaných metod zpracování tohoto druhu prací. V analytické části, zabývající se vývojem migračních pohybů v Portugalsku a hodnocením migračních politik zacílených na rozvojové země, bylo navíc užito také synchronního srovnání a analýzy kvantitativních dat. Stanovená hypotéza ve znění: *„Portugalsko se nedokáže dobře vypořádat s počtem imigrantů z rozvojových zemí, a proto na legislativní úrovni stanovuje takové migrační politiky, které mají za cíl omezit příchod imigrantů z rozvojových zemí, případně znesnadňovat situaci imigrantů na jeho území již žijících.“* byla zčásti vyvrácena a zčásti potvrzena. Portugalsko přispívá téměř nulově v rámci sdílení zatížení k poskytování azylu, o čemž opravdu samo rozhoduje, takže z tohoto hlediska je migrační politika v otázce uprchlictví omezující. Avšak z hlediska přílivu běžných migrantů z rozvojových zemí jsou migrační politiky nastaveny spíše pozitivně, zejména pak v oblasti zajištění kvality života a integrace do společnosti, takže v žádném případě není ze strany portugalských orgánů situace imigrantů znesnadňována, ba naopak.

Klíčová slova: migrace, migrační politika, přistěhovalectví, imigrační a integrační politiky, rozvojové země, Portugalsko, Commitment to Development Index

Abstract

This master thesis presents the development of migration trends in Portugal from the perspective of recipient country from the 80s of the 20th century till nowadays and migration policies' settings in relation to developing countries. The goal of the thesis has been the thorough analysis in a field of migration trends in Portugal using the migration component of Commitment to Development Index to evaluate immigration and integration policies of recent Portuguese governments, and on the basis of a comparison on an international scale to answer the question whether the role of former colonial power negatively affects the Portuguese migration policies in relation to developing countries.

Choosing empirical-analytical inquiry has seemed to be the most suitable method for purpose of this case study. In the analytical part, researching a development of migration movements in Portugal and evaluation of migration policies aimed at developing countries, methods of synchronic comparison and analysis of quantitative data were used. The given hypothesis that *Portugal is not able to be confronted with the number of immigrants from developing countries and therefore, it sets a kind of restrictive migration policy at the legislative level in order to prevent from the arrival of immigrants from developing countries or complicate the situation of immigrants on its territory already living* has been partly disproved, partly confirmed. Portugal contributes almost zero within burden sharing (especially in case of providing asylum), which really depends on its own decision, so from this perspective, the migration policy towards asylum seekers has been quite limiting. On the other hand, migration policy towards current immigrants from developing countries are set rather positively, especially in the area of ensuring quality of life and integration into society.

Keywords: migration, migration policy, immigration, immigration and integration policies, developing countries, Portugal, Commitment to Development Index