

DAVID UHLÍŘ

MEZINÁRODNÍ MIGRACE V EVROPĚ se zvláštním zřetelem k migraci "Východ - Západ"

D. Uhlíř: *International Migration in Europe with Special Focus on the "East-West" Migration*. - *Sborník ČGS*, 98, 3, pp. 145-155 (1993). - The article deals with the phenomenon of international migration from the countries of the former Soviet Bloc to Western European countries which has appeared after the collapse of the Communist régimes in Eastern Europe, with its recent trends and corresponding problems. Special attention is devoted to labour migration in Central Europe; refugee problems in this part of the Continent are also examined separately. Various factors that may influence future development of international migration from East to West are also briefly discussed.

KEY WORDS: political migration - economic migration - refugees - ethnic migration - "illegal migration" - clandestine migration.

Politická a ekonomická migrace, problém definice

Pro člověka je příznačná neustálá snaha usnadnit a vylepšit si svůj život, nespokojit se s životním minimem, s tím co má. Je to vlastnost přirozená a výsostně lidská a můžeme ji označit termínem pleonexia (10, str. 19). Jedním z důsledků pleonexie je lidská migrace, stěhování těch lidí, jimž podle jejich názorů domácí prostředí neskýtá patřičné podmínky pro naplnění touhy mít stále víc, mít se stále lépe, rozmnožovat a diferencovat své potřeby. Lidé, kteří se rozhodnou pro migraci z takovýchto pohnutek, jsou vesměs v odborné literatuře zahrnováni pod pojem ekonomická migrace. Vedle nich ovšem existuje další skupina migrujících lidí, která se v posledních letech rozrostla do nebývalých rozměrů a která právě proto přitahuje stále více pozornosti. Jedná se o lidi, jejichž migrace je vyvolána nezbytností, snahou o sebezáchovu, ale také politickým tlakem, strachem z perzekuce a z upírání práv a svobod, z potlačení pleonexie politickými prostředky. V takových případech mluvíme o politické migraci.

V praxi ale neexistuje jasná hranice mezi takto teoreticky vymezenými skupinami migrantů, jelikož existenční migrace bývá vesměs těžko oddělitelná od migrace z důvodů ekonomických. Můžeme říci, že migrační motivy ekonomické se kombinují s politickými a je nutné je chápat ve vzájemné souvislosti (např. v případech, kdy dochází ke státní řízené perzekuci určité skupiny obyvatel apod.). Problémem potom zůstává, jak v obrovském množství přistěhovalců rozlišit mezi "skutečně politickými" a "už ekonomickými", zvláště když vezmeme v úvahu i snahu migrantů záměrně tento rozdíl zamlžit.

Vymezení politických uprchlíků je dost přesně definováno v Konvenci o uprchlících OSN z roku 1951 a v Newyorském protokolu z roku 1967 o postavení uprchlíků. V nich se, kromě jiného, říká, že: "Termín uprchlík se vztahuje na kohokoliv, kdo vzhledem k opodstatněnému strachu z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti ke zvláštní sociální skupině nebo pro politické názory se nachází mimo zemi své příslušnosti a vzhledem k tomuto strachu nemůže nebo nechce využít ochrany této země, nebo kdo bez příslušnosti se nachází mimo zemi svého dřívějšího stálého bydliště a v důsledku takových událostí nemůže nebo nechce se tam ze strachu vrátit" (16). Podle této definice se také při odlišování uprchlíků od politických migrantů řídí všechny země, které ke konvenci přistoupily (108 států světa včetně Československa, 16). Uprchlíkům jsou dále podle konvence přisouzena speciální práva, výhody a ochrana, ale také povinnost dodržovat předpisy, které jim přijímací země stanoví. Nic to však nemění na skutečnosti, že objektivní ohodnocení "odůvodněného strachu" a "perzekuce",

pojmu, které jsou pro postavení běženců rozhodující, je prakticky nemožné a vnáší proto do mechanismu udělení statusu řadu komplikací.

Historie poválečné politické migrace v Evropě

Od konce 2. světové války je možné sledovat nepřetržitý příliv migrantů do západní Evropy. Jejich počty byly velmi proměnlivé v závislosti na měnících se politických podmínkách ve světě a naopak relativně malý vliv na vývoj politické migrace měla ekonomická situace v Evropě. Zhruba do 60. let bylo možné rozsah politické migrace do západní Evropy ve srovnání s imigrací pracovní téměř zanedbat. Kromě časově omezených výjimek, kterými bylo zejména přistěhovalectví z bývalých kolonií po jejich osamostatnění, nebo exodus Maďarů po roce 1956, se počty přistěhovalců se statusem politických uprchlíků pohybovaly ve většině západoevropských zemí řádově kolem stovek nebo tisíců.

Od 70. let dochází k náhlé změně, k prudkému nárůstu žádostí o azyl, který bývá nejčastěji dáván do souvislosti se zpřísněním předpisů pro udělení pracovních povolení imigrantům (důsledek ekonomické krize na konci 60. let a zejména pak ropné krize v roce 1973).

Během 70. let důvody k politické emigraci, alespoň v jižní Evropě, pominuly (1975 - demokratické volby v Portugalsku a v Řecku, 1977 ve Španělsku). Vlna přistěhovalců z těchto zemí ochabla a přistěhovalectví z politických důvodů se stalo téměř výhradní doménou rozvojových zemí. Z nich byly v posledních dvaceti letech nejpočetněji zastoupeny státy jako Libanon, Etiopie, Somálsko, Indie, Srí Lanka, Turecko, Vietnam, Čína, Korea, Chile, Salvador, Nikaragua, Ghana, Zair, Afghánistán. Jelikož získání statusu politického uprchlíka se postupně stávalo prakticky jedinou cestou, jak se legálně uchytit v západní Evropě (kromě sjednocování rodin), rostly počty žadatelů o azyl velmi rychle. Jejich počet v celé Evropě se zvýšil ze 157 tisíc v roce 1980 na více než 300 tisíc v roce 1989 (19, viz tab. 1). A to i přes to, že se všechny západoevropské země snažily své předpisy zpřísnovat a udělovat politických azylů co možná nejméně.

Tab. 1 - Počty žádostí o azyl v evropských zemích (v tis.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rakousko	9,3	34,5	6,3	5,9	7,2	6,7	8,7	11,4	15,8	22,8
Belgie	2,7	2,4	2,9	2,9	3,4	5,3	7,7	6,0	5,1	8,0
Dánsko	-	-	-	0,8	4,3	8,7	9,3	2,1	4,7	4,6
Francie	13,7	9,2	12,6	14,3	15,9	25,8	23,4	24,8	31,6	60,0
SRN	107,8	49,4	37,2	19,7	35,3	73,9	99,7	57,4	103,1	121,0
Řecko	1,8	2,3	1,2	0,5	0,8	1,4	4,3	7,0	-	-
Itálie	2,5	3,6	3,2	3,1	4,6	5,4	6,5	10,9	-	-
Nizozemí	3,2	1,6	1,8	2,0	2,6	5,7	5,9	14,0	7,5	14,0
Norsko	-	-	-	0,2	0,3	0,9	2,7	8,6	6,6	4,4
Portugalsko	-	-	-	1,5	0,4	0,1	0,3	0,2	-	-
Španělsko	-	-	2,5	1,4	1,1	2,4	2,3	2,5	-	-
Švédsko	-	-	-	3,0	12,0	14,5	14,6	18,5	19,6	32,0
Švýcarsko	6,1	5,2	7,2	7,9	7,5	9,7	8,6	10,9	16,7	24,5
Velká Británie	10,0	2,9	3,6	5,5	3,3	5,5	3,9	4,2	5,1	10,0

Zdroj: Salt, J. (19, str. 41)

Ve všech západoevropských zemích je také často proklamována snaha zrychlit proceduru udělení statusu politického uprchlíka, aby se tak zabránilo nežádoucímu zabydlení a "zakořenění" uprchlíků ještě před tím, než se rozhodne o jejich dalším osudu. Nicméně i v případech, kdy žadatel o azyl není vyhověno, postupuje většina evropských vlád značně benevolentně a nevystěhovává tyto "už ekonomické imigranty" zpět do jejich vlasti. O tom, jak si tito lidé počínají dál, není příliš mnoho známo, navíc

jejich situace se liší stát od státu. Lze ovšem předpokládat, že většina těch, kteří nezůstanou nadále z humanitárních důvodů v uprchlických táborech, se stává buď ilegálními přistěhovalci v dané zemi, nebo se pokouší získat azyl v některé jiné zemi. Tato skutečnost vede většinu zemí ES ke snaze o zpřísnění a sjednocení imigrační politiky v rámci členských zemí a k vytvoření jednotné informační databáze (11). Jinak by totiž mohlo vést zpřísnění imigračních předpisů v jedné zemi pouze ke zvýšení počtu uprchlíků v jiné evropské zemi.

Přes četné problémy, které uprchlictví z rozvojových zemí neustále přináší, byla tato problematika z velké části zastíněna obavou, pateticky nazývanou imigrační "povodeň", "přiliv", nebo "hrozba z Východu" (7).

Celkový nárůst počtu žádostí o azyl v západní Evropě je za poslední léta opravdu zarazující (jen mezi roky 1989 a 1990 představoval podle J. Salta okolo 100 000: 1989 - 301,3 tis., 1990 - 401,5 tis., 19, str. 41). Z velké části jej můžeme připsat na vrub imigrace z východní Evropy.

Rozpad "sovětského bloku" a jeho dopad na mezinárodní migraci v Evropě

Jednou z nezanedbatelných příčin rozpadu komunistické soustavy v Evropě bylo i relativní uvolnění možnosti vycestování. Koncem 80. let se podařilo prakticky ve stejné době získat povolení k vystěhování velkému počtu příslušníků diskriminovaných menšin z východní Evropy. Byli to především etničtí Němci, označovaní v SRN termínem "Aussiedler", jejichž přistěhovalectví rostlo po celá 80. léta (v roce 1985 - 39 tis., 1987 - 78 tis. a v roce 1990 už 397 tis. přistěhovalých do SRN). Převážná většina z nich přišla z Polska (za období 1980-90 asi 1/2), v posledních letech i ze SSSR (148 tis. v roce 1990) a z Rumunska (111 tis. v roce 1989, 4, str. 19). Z Československa se za období 1980 až 1989 vystěhovalo už pouze 12 727 "Aussiedlerů" (1, str. 14). Od roku 1987 se naskytlá příležitost k emigraci, i když stále v dosti omezeném rozsahu, i pro občany Sovětského svazu. Tato migrace, tzv. migrace etnická, byla omezena pouze na některé národnosti - židovskou (v r. 1987 - 20 tis., 14, str. 32, 1988 - 30 tis., 1989 - 102 tis. vystěhovalých), německou (14 tis. v r. 1987, 48 tis. v r. 1988 a 98 tis. v r. 1989), řeckou (cca 12 tis. za roky 1988-89), arménskou a některé další, méně početné skupiny (3; 18). Poněkud specifický byl v této době případ násilného vystěhování etnických Turků z Bulharska, jichž bylo v průběhu jara a léta 1989 deportováno na turecké hranice kolem 320 000. Mohli si přitom vzít jen nezbytné osobní věci a zbytek majetku jim byl bez náhrady zabaven (9). Podle J. Salta (19, str. 16) se však velká část těchto emigrantů vrátila po pádu totality zpět do Bulharska.

Všechny rozsáhlé přesuny obyvatel výrazně oslabovaly už i beztak se hroutící komunistická zřízení. Patrně nejsilnějším dojmem zapůsobil na občany východoevropských států exodus občanů bývalé NDR. V průběhu roku 1989 jich uprchlo do SRN na 350 000, tedy téměř desetkrát víc než v předchozím roce, přičemž psychologický efekt byl ještě znásoben tím, že jejich emigrace proběhla ve většině případů přes území Československa a Maďarska.

Rok 1989 můžeme označit z hlediska zahraniční migrace za přelomový. V jeho průběhu padly prakticky všechny bariéry mezi Východem a Západem, vyjma SSSR a Albánie, v nichž se relativní uvolnění dostavilo v průběhu následujících let. Administrativní kontrola pohybu osob ve východní Evropě se dosud v jisté formě udržuje v limitované výměně valut, ve vydávání pasů nebo v existenci "zvláštních omezení k vycestování" (státní tajemství, vojenská služba atd.). Celkový trend k uvolnění pohybu osob je však dnes už zakotven i v legislativě většiny posttotalitních zemí východní Evropy. I v SNS již nově navrhovaný zákon o cestování obsahuje "právo opustit svou zemi a vrátit se do ní" (22). Obdobné právo je už zakotveno i v "Zákoně o cestovních dokladech a cestování do zahraničí", který byl přijat československým parlamentem 15.5.1991 (13, str. 10).

Po chvilkové euforii z otevření hranic zavládl opět v západní Evropě racionalismus a převážila obava z jeho následků, z masového přílivu uprchlíků. Počty azylantů z ČSFR, Maďarska a částečně i z Polska se sice od roku 1989 nijak výrazně nezvýšily, ba spíše naopak (alespoň v zemích, za které se mi podařilo získat údaje pro rok 1990, tj. Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Nizozemí, 17), Rakousko, Francie, SRN - jen za první půlku roku, 1). Zato přistěhovalců z ostatních východoevropských zemí stále rychle přibývá. Jmenovitě z bývalého SSSR, Rumunska, Bulharska, Albánie a v některých státech přibývá i polských uprchlíků. Za rok 1990 odhaduje Salt (19, cit. dle Chesnaise) počet emigrantů pouze ze SSSR již na 450 tis. (452 262, podle 17), z toho 200 tis. Židů, 145 tis. Němců, 50 - 60 tis. Arménů a 20 tis. Řeků. Velká část z nich směřovala sice do mimoevropských států (Izrael, USA, Kanada), obrovským příjmem však stále zůstává i SRN. Nežádá se přitom jedná o emigraci motivovanou ekonomicky, dokonce se objevují i spekulace, že někteří "Volksdeutschen" ze SSSR si svá potvrzení o německých předcích obstarali za úplatek (7). Důvody jsou zřejmě - rostoucí nezaměstnanost, špatné zásobování, bytová krize, v mnoha případech však i skutečná nouze, strach z politického vývoje v budoucnu, nebo útěk z oblastí válečných konfliktů. V řadě případů je pak velmi obtížné určit, která osoba má právo na udělení statutu a která už ne. Přitom kapacity přijímajících zemí v Evropě jsou již prakticky vyčerpány a ani tradiční imigrační země nejvíce velký zájem o nové přistěhovalce. Tento tlak vyvolává v západní Evropě neustálé přizpůsobování a vylepšování migrační politiky. Proto v současné době existují z legálních způsobů přesídlení do těchto zemí vlastně jen dva: sjednocování rodin a udělení politického azylu. Jelikož počtem jsou menšiny východoevropských národů v západní Evropě nevýznamné (s výjimkou Jugoslávců, jichž bylo na konci 80. let jen v SRN, Rakousku a Švýcarsku přes 800 tis., 3), není důvodu k obavám z nárůstu migrace touto formou. Jediným legálním způsobem přesídlení tedy pro Východoevropany v praxi zůstává udělení statusu uprchlíka. Rozsah tohoto migračního proudu se dá jen těžko předpovídat, jelikož závisí především na stabilitě přetvářejících se politických systémů v emigračních zemích.

Ani přes silně xenofobní reakce obyvatel některých zemí západní Evropy (Německo, Francie) však nelze v blízké budoucnosti očekávat ochabnutí uprchlické vlny z "Východu". Ta proto i nadále zůstává ve středu pozornosti a vynutí si nejspíš další zavádění vízových povinností, zpřísnění azylových kritérií a zejména v "náravníkové zóně" také zkvalitnění pohraniční kontroly. Zdá se však, že tato opatření jsou jen dočasným řešením. Neodstraňují základní příčiny migrace a povedou patrně jen ke zvýšení počtu ilegálních emigrantů v západní Evropě, kteří už dnes beztak představují nezanedbatelnou skupinu. To si zase vynutí propracování dalších postupů sociální a migrační politiky pro vyhošťování nežádoucích, nově přichozích přistěhovalců, nebo pro naturalizaci a akulturaci těch přistěhovalců, kteří již pobývají v zemi ilegálně delší dobu.

Pracovní migrace Východ - Západ

Velká část obyvatel zemí postkomunistické Evropy se však nesnaží vystěhovat se na "Západ" natrvalo, ani tam požádat o azyl. V zemích bezprostředně sousedících s vyspělou západní Evropou - Polsko, Česká republika a Maďarsko - je mnohem častější snaha vycestovat do některé blízké, "bohatší" země, tam po nějaký čas pracovat a s vydělaným obnosem se vrátit do vlasti. Snad pouze v případě Poláků převládá větší tendence usadit se v zahraničí natrvalo - ve věkové skupině 18-25 let to bylo při průzkumu veřejného mínění v únoru 1988 15% (14); je však třeba brát v úvahu rychlé zastarávání těchto údajů v důsledku rychle se měnící politické situace.

Poměr mezi hrubým domácím produktem na hlavu ve vyspělých západoevropských státech a východní Evropou činil v roce 1985 4,7 ku 1 (19, str. 43). Obdobný je i poměr mezi vyšší průměrných výdělků (6 až 10 ku 1; 14, str. 14), navíc ještě znásobený turistickým směnným kursem, který východoevropské měny značně podhodnocuje. Tyto údaje jasně dokládají, proč se Východoevropané tak snadno stávají nevítanou

konkurencí na západoevropském trhu práce, a to i pro "tradiční" pracovní migranty z rozvojových zemí. Proti nim mají celou řadu výhod, z nichž na prvním místě je vyšší kvalifikace při srovnatelné ceně práce, dále lepší orientace v novém prostředí a snazší akulturace, daná kulturní a sociální blízkostí, a často i lepší znalost jazyka.

Na druhé straně ve většině západoevropských zemí vyvolává demografické stárnutí obyvatelstva skutečnou potřebu zaměstnávat zahraniční pracovníky. Ti si tak mohou vylepšit svoji životní úroveň a současně se svou prací významně podílejí na financování sociální péče a zabezpečení stárnoucí populace domácích. V případě imigrace z východoevropských zemí, kde je vesměs demografická situace srovnatelná, to platí jen z části. Ve státech, jakými jsou Česká republika, Maďarsko nebo i Polsko, se úbytky pracovních sil mohou snadno projevit v oslabení domácího trhu práce. Je sice možné se domnívat, že tento typ pracovní migrace bude sloužit jako jakýsi "ventil nezaměstnanosti" pro východní Evropu. Současně je ale třeba si uvědomit, že většina západoevropských zemí se v současné době sama potýká se značnou nezaměstnaností a snahou jejich vlád bude tedy získat ve východní Evropě především ekonomicky prospěšný zdroj migrace typu "brain-drain" (2, str. 429), popřípadě pokrýt oblasti ekonomiky, které se potýkají s nedostatkem pracovních sil. Tato migrace by sice mohla mít příznivý vliv na ukazatele nezaměstnanosti, ekonomiku východoevropských zemí by však v dlouhodobé perspektivě ovlivnila spíše negativně. Přitom počty legálně zaměstnaných pracovníků z východní Evropy v západoevropských zemích stále narůstají.

V případě SRN, země, která má východoevropských pracovníků nejvíce, má tento způsob zaměstnávání už jasně danou podobu a jeho podmínky jsou zakotveny v mezinárodních smlouvách. Dohody o dočasném zaměstnání pracovníků z Maďarska (18.12.1989), Polska (6.6.1990) a Československa (23.4.1991) stanovují maximální dobu zaměstnání občanů na 12 až 18 měsíců a kvóty jsou stanoveny na 1000 občanů Polska, 1000 občanů ČSFR a 500 občanů Maďarska ročně (5, str. 16; 13, str. 18-20). Dále pak existují od září 1990 nové předpisy ze strany SRN, které umožňují českým a polským státním příslušníkům z německého pohraničí (trvale bydlícím do 50 km od hranic) získat povolení k práci v německých pohraničních okresech. Podmínkou je ale jejich trvalé bydliště v ČSFR a denní dojíždka do SRN, popř. maximálně dvoudenní pobyt v týdnu na jejím území (5, str. 16, cit. dle Süddeutsche Zeitung). V roce 1991 bylo takto vydáno na 13 000 pracovních povolení pro čs. státní příslušníky (4, str. 97).

Další skupinou pracovníků z Polska, Maďarska a ČSFR tvoří zaměstnanci východoevropských podniků zaměstnaní v SRN na základě podnikových smluv. Také tyto počty jsou vázány na dohody a nesmějí překročit celkový počet 100 tis. pracovníků, z čehož 8 250 je kvóta, stanovená pro ČSFR. Tato kvóta byla v roce 1991 z pohledu všech tří zemí vyčerpána jen asi ze 75 % (4, str. 97, 114). Vedle těchto tří způsobů je ještě možné získat povolení k sezónní práci, časově omezené na tři měsíce, pro některé blíže specifikované profese, ve kterých je stálý nedostatek pracovníků (např. v zemědělství, lesnictví, stavebnictví, pohostinství a ubytovacích službách). Tato migrace je sice v SRN evidována, u nás však data nejsou k dispozici (13, str. 20). Celkový počet pracovníků z uvedených tří východoevropských zemí, legálně zaměstnaných v SRN, se za rok 1991 pohyboval kolem 100 tisíc (viz tab. 2).

Tab. č.2 - Nárůst počtu legálně zaměstnaných Východoevropanů v SRN a Rakousku (v tis. a podílu ze všech zaměstnaných cizinců)

		7/90	3/91	6/91	9/91	12/91
Rakousko:	abs.	14,5	14,0	15,0	15,5	15,8
	rel.	6,8	5,1	5,7	5,8	6,3
		1989	1990	1991		
SRN:	abs.	54,5	72,0	100,0		
	rel.	3,2	4,0	5,3		

Pozn.: Zahrnuto je Bulharsko, ČSFR, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a SNS. Zdroj: SOPEMI 1991 (4, str. 96)

Vedle legální pracovní migrace je zaznamenávána snad ještě rozsáhlejší pracovní migrace ilegální. Lze se domnívat, že na černém trhu práce v západoevropských zemích bude značná poptávka právě po levné nekvalifikované síle v odvětvích jako je stavebnictví, zemědělství, pro sezonní a krátkodobé práce v rekreačních zařízeních apod. Takto zaměstnaní lidé mohou být navíc tím více vykořisťováni, čím přísnější jsou opatření proti jejich ilegálnímu zaměstnávání. Tak například v roce 1990 byly v SRN zaznamenány případy, kdy se ilegální pracovníci z Polska, Rumunska a Bulharska (vesměs turisté, kteří si svévolně prodloužili pobyt v zemi) nechávali najímat na práci 60 až 70 hodin týdně za hodinovou mzdu 3 až 10 marek (14, str. 15, cit. dle Oschilese a Adamkiewiczze).

Otázka pracovníků z východní Evropy se v poslední době stává (zejména v SRN) předmětem politických diskusí. Poukazuje se na to, že ti pracovníci, kteří jsou zaměstnáni na základě podnikových smluv, nemusí jít hradiť důchodové a sociální pojištění a jsou tak výrazně zvýhodněni na trhu práce. Ilegálně zaměstnaní kromě toho nejsou ani zdaněni a navíc údajně obsazují i ta pracovní místa, která by prý za normálních okolností mohli obsadit pracovníci místní nebo z jiných členských států ES. V této souvislosti přicházejí odbory a profesní sdružení v SRN s návrhem "anti-dumpingové dávky", zvažuje se i omezení smluvních kontingentů pro legální zaměstnávání, zesílení kontrol a zvýšení pokut za nelegální zaměstnávání (20). V současnosti se pokuty pohybují kolem 50 000 DM pro zaměstnavatele a 500 DM pro zaměstnané.

Uprchlíci a političtí přistěhovalci ve východní Evropě

Pád komunistického zřízení otevřel nejen svět východní Evropě, ale otevřel také východní Evropu světu. Umožnil tak i pohyb uvnitř bývalého sovětského bloku v dosud nebývalé míře. Hospodářské rozdíly mezi členskými státy RVHP existovaly již dávno. Ale teprve nyní se začaly projevovat v plné míře a jejich výsledkem je zvýšený pohyb osob ve směru z méně rozvinutých států do rozvinutějších (hlavně do Maďarska, ale i k nám a obdobná je i situace ve vztahu Polska a bývalého Sovětského svazu).

Charakteristickým rysem přistěhovalectví do relativně ekonomicky vyspělých zemí východní Evropy je jeho dočasnost. Mnoho zaregistrovaných uprchlíků žádá o azyl v Polsku nebo v Československu pouze proto, že se jim nepodařilo uskutečnit zamýšlený ilegální přechod do SRN, popřípadě do Rakouska. Převážná většina azylantů má snahu dostat se na "skutečný Západ" a svůj pobyt v uprchlickém táboře v Polsku nebo Československu chápe jen jako přestupní stanici, "transition zone" na cestě do zemí ES, nebo jiné vyspělé země. Často se tak stává, že uprchlíci požádají o udělení statusu a v průběhu azylové procedury "zmizí", vypadnou z evidence a nejspíš pak rozšiřují řady osob, nelegálně žijících v západní Evropě.

V ČSFR se to týkalo zhruba 50 % případů (22) z celkového počtu 5 000 uprchlíků, kteří prošli našimi uprchlickými tábory od jejich otevření v srpnu 1990 do října 1992. Pro srovnání v Rakousku takto "mizí" před koncem procedury na 40 % žadatelů (22). Řada azylantů pak také svévolně opouští tábory i po kladném vyřízení jejich žádosti. Zdaleka největší skupinu tvoří uprchlíci, kteří v Československu o azyl nežádají vůbec, a místo toho se rovnou pokoušejí o ilegální přechod na Západ, kde se buď hodlají trvale usadit, nebo se jen nechat na nějaký čas ilegálně zaměstnat.

Jen za první polovinu roku 1992 bylo na hranicích mezi SRN a ČSFR nebo Polskem zadrženo na 11 tisíc osob, především Rumuni, ale i Bulhaři, občané bývalé Jugoslávie a SSSR a, ač v mnohem menším počtu, i občané řady zemí rozvojových (Angola, Srí Lanka, Etiopie, Pákistán, Indie, Kuba, Írán, Irák, ale i Turecko, Albánie, 21). Skutečné počty ilegálních přechodů německých nebo rakouských hranic lze jen velmi těžko odhadnout, jasné však je, že počty zadržovaných jsou jen jejich malým zlomkem.

Ještě obtížnější je zjistit počet cizinců, kteří se ilegálně zdržují na území našeho státu a jsou tedy potenciálními zájemci o ilegální přechod hranic. Jedná se zejména o osoby

s ukončenou platností turistického víza (především ze SNS, Rumunska, Bulharska, bývalé Jugoslávie) nebo s vypršlou pracovní smlouvou (Vietnamci, Kubánci, Mongolci). Jejich počet se odhaduje na 100 až 150 tis. (!?), několikanásobek počtu 53 tis. cizinců, kteří na našem území žili legálně k 31.12.1991 (6). Tento počet je však zřejmě značně proměnlivý a závisí i na ročním období.

Jak již bylo zmíněno, velká většina žadatelů o azyl v Československu zůstat nehodlá. Z těch uprchlíků, kteří čs. orgánům oznámili, do které země se zamýšlejí vystěhovat (celkem 773 z 5 000 žadatelů) se chce většina uchýlit do Kanady (32 %), do Austrálie (23 %) nebo USA (21 %; 22 - údaje k říjnu 1992).

Poněkud výjimečným případem v rámci východní Evropy je Maďarsko, které bylo ze všech zemí ve východní Evropě doposud nejvíce zasaženo přistěhovalectvím. Důvodů je pro to několik, na prvním místě snad ten, že tento stát jako vůbec první ve východní Evropě otevřel své hranice s Rakouskem. Tím se stal ihned magnetem pro značné počty přistěhovalců, zejména z východní Evropy. Tak již v roce 1988 v době, kdy o přistěhovalectví v Československu ještě nikdo vážně neuvažoval, bylo v MR zaregistrováno již přes 13 tisíc uprchlíků (4, str. 101). Přitom z celkového počtu 31 310 uprchlíků, kteří zde byli zaregistrováni do 1.3.1990, jich jen 8,2 % zamýšlelo vycestovat do některé další země (8). Maďarské specifikum v otázce uprchlictví je dáno tím, že velkou většinu zaregistrovaných žadatelů o azyl představují občané maďarské národnosti, příslušníci národnostních menšin ze sousedních zemí (k 1.3.1990 představovali 74 % žádostí o azyl), kteří mají vesměs nízkou kvalifikaci, špatnou znalost cizích jazyků a tudíž i malou naději uplatnit se v západní Evropě. Převážná většina této etnické imigrace pochází z Rumunska a v posledních dvou letech také z bývalé Jugoslávie. Lze přitom předpokládat i značný zájem Maďarů, žijících na Podkarpatské Rusi (asi 150 tis.) o vystěhování do MR. Za období 1988-91 představovala maďarská etnická imigrace téměř 55 tisíc osob (4, str. 101), nebyla tudíž ani řádově srovnatelná s rozsahem etnické imigrace do Československa (cca 3 000 osob do konce roku 1991; 4, str. 115). Celkový počet zaregistrovaných azylantů ze všech zemí byl v MR na počátku tohoto roku (tj. 1992) 75 000 (4, str. 101) a je oprávněné se domnívat, že jejich počty i nadále porostou, zejména v důsledku pokračující války v Jugoslávii.

V případě uprchlíků v Polsku i v ČSFR jsou počty podstatně nižší. Navíc se zdá, že mají rok od roku sestupnou tendenci, přičemž naopak vzestupnou tendenci mají počty ilegálních přechodů do SRN v obou těchto zemích (Polsko: 1990 - 300, leden až červen 1991 3 400, červenec až prosinec 1991 - 5 800, ČSFR + Polsko: leden až červen 1992 - 11 000 evidovaných pokusů o přechod). V Polsku bylo za rok 1990 evidováno kolem 1 800 a v roce 1991 už jen 450 žádostí o uprchlický statut (4, str. 110). V ČSFR jich bylo od srpna do prosince 1990 zaevidováno 2 019, v roce 1991 2 178 a za deset měsíců roku 1992 pouze 804. Téměř polovinu ze všech žadatelů o azyl v ČSFR tvořili uprchlíci z Rumunska, větší podíl pak ještě představují občané Bulharska, SNS, Angoly, Albánie a Vietnamu. (Počet Bulharů v uprchlických táborech však klesá, protože Bulharsko bylo oficiálně označeno za zemi "bezpečného návratu", což v praxi znemožňuje jeho občanům získání politického azylu). V průběhu roku 1992 se zvýšil zejména počet uprchlíků z Jugoslávie, kterým bylo poskytnuto v rámci humanitární pomoci tzv. "dočasná útočiště". Jedná se především o matky s dětmi (cca 2 500), které byly na náklady našeho státu dopraveny do speciálních ubytovacích zařízení v Československu, nejsou však započteny mezi běžné uprchlíky (22).

Ačkoliv není současný příliv uprchlíků k nám ani do Polska tak rozsáhlý, jako do zemí západní Evropy nebo do Maďarska, nelze vyloučit nenadálé změny. Záleží přitom především na vývoji v hlavních emigračních zemích, ale i na opatřeních, která přijmou země imigrační (zejména SRN, kde se v posledních měsících - prosinec 1992 - zvažuje novelizace ústavního práva na azyl, která by umožnila vrátet ekonomické uprchlíky do "bezpečných třetích zemí" (srov. 15). Např. ČSFR byla jednou z mála zemí, kde byli do azylové procedury přijímání prakticky všichni žadatelé, bez rozdílu národnosti. To by v budoucnu mohlo zvýšit přitažlivost ČR pro občany těch zemí, jimž není v západní Evropě azyl běžně udělován.

Co může ovlivnit další průběh migrace "Východ - Západ" ?

Předpovědi a prognózy v oblasti mezinárodních migrací jsou tradičně problematické a naše možnosti se přitom omezují prakticky jen na zhodnocení a odhadování vývoje těch složek hospodářského a politického života země, u nichž můžeme předpokládat podstatný vliv na migraci. Jak na migraci z méně vyspělých a neatraktivních oblastí (pak mluvíme o "push" faktorech), tak i na migraci do zemí a oblastí hospodářsky a politicky vyspělých, tudíž atraktivních ("pull" faktory).

Co se týče "pull" faktorů, tedy těch, které "přitahují" migranty do vyspělých zemí, můžeme jejich hodnotu považovat za vcelku stabilní v čase. Jejich změny jsou vlastně jen relativní ve vztahu k podmínkám v emigračních zemích. Mohlo by se zdát, že v tomto ohledu je účinnou zbraní migrační politika jednotlivých vyspělých zemí, která může reagovat ad hoc právě na takovéto změny situace v emigračních oblastech. Otázkou však zůstává, jaký reálný vliv na vývoj a rozsah migračních proudů může mít migrační politika v případech, kdy se jedná o migraci po souši, přes hranici, kterou lze jen obtížně střežit v celé její délce. Faktickým důsledkem přísné migrační politiky se spíše stane zvětšení početního rozdílu mezi reálně přítomnými a registrovanými (legálními) přistěhovalci. Migrační politika pak ztratí funkci regulátoru migrace a stane se jakýmsi formálním sítem, jímž se migrace rozčlení na evidovanou a "skrytou" (patrně značně rozsáhlou), přičemž prakticky všichni imigranti se do "své" cílové země dostanou.

Z uvedeného je tedy patrné, že zásadní a nejsilnější vliv na budoucnost mezinárodní migrace mají změny hospodářských a společensko-politických podmínek v zemích původu migrace. Jinými slovy jde o to, jakou váhu přisoudí potenciální migranti "pull" faktorům, nakolik je pro ně cílová země atraktivní ve srovnání s tím, co mohou ztratit doma. Zde bychom se měli opřít o údaje z několika anketárních šetření z Polska a z bývalého SSSR. Dospěli bychom tak snadno ke katastrofickým scénářům, podle nichž se například hodlá vystěhovat 45-50 milionů občanů býv. SSSR (22, dle Věsuvazového centra pro průzkum veřejného mínění). Tyto údaje však jednak rychle zastarávají, jednak nedokládají nic víc než názory a postoje obyvatel k eventualitě vystěhování. Nemusejí mít tudíž bezprostřední vliv na rozsah migrace skutečně realizované. Faktem však zůstává, že pro emigraci existuje ve východní Evropě dostatek důvodů, jejichž váha zřejmě v budoucnu poroste.

Z hlediska rozsahu migrace je dnes zřejmé, že větší význam než ekonomické důvody mají důvody politické. Nevyřešeným problémem tohoto druhu je v současnosti, i s výhledem do budoucna, sílící nacionalismus a národnostní nesnášenlivost. Ty jsou dnes příčinou největší politické nestability a nejsilnějších politických konfliktů, často vyhrcočených do ozbrojených střetů a otevřených válečných konfliktů. V jejich důsledcích pak dochází k největším přesunům obyvatel východní Evropy, ke skutečným exodům pro jejichž příklady nemusíme, bohužel, chodit nijak daleko (Jugoslávie, Kavkaz, Moldávie).

Bezpochyby jsou však ve všech státech východní Evropy v nynější době aktuální i otázky ekonomické - vysoká inflace, pokles reálných příjmů a životní úrovně, svou roli hraje i dosud nebyvalý nárůst sociálních rozdílů. Řešení problému přezaměstnanosti v zemědělství, stejně jako restrukturalizace průmyslu, jistě v budoucnu ještě zvýší už teď rostoucí nezaměstnanost (její současný pokles v ČSFR - podzim 1992 - je podle mého názoru jen dočasný). Stimulovat migraci by mohly i některé faktory demografické. Je možné se domnívat, že vstup silných populačních ročníků na trh práce, který je otázkou příštích let, bude mít značný vliv na růst nezaměstnanosti (v letech 1991-2000 vzroste počet obyvatel ve věkové skupině 20-29 let v bývalé ČSFR o 20,9 %, v Maďarsku o 20,6 %, v Polsku o 15,2 % a v Rumunsku o 13,4 %; 14, str. 47).

Žádný z těchto více či méně ekonomických důvodů se však asi nestane příčinou masové migrace. A to zejména když uvážíme pověstný a tradiční fatalismus, odevzdávanost a pasivitu, tak vlastní značné části obyvatel východní Evropy. Lze tedy očekávat, že psychologické bariéry tohoto typu by byly prolomeny pouze v případech extrémního nátlaku. Tím se ale mohou stát velmi snadno válečné události, které patrně přinutí

k migrační aktivitě i nejletargičtější jedince. Za takovýchto okolností budou západoevropské země, které přistoupily ke Konvenci OSN o uprchlících a k jejím dodatkům, nejspíš bez větších omezení poskytovat postiženým osobám azyl z humanitárních důvodů. Otázkou je, jak dlouho. Politické postoje vlád jsou v této otázce více než jinde ovlivňovány proměnlivým veřejným míněním, na jehož stabilitu nelze příliš spoléhat. Je zcela jasné, že politika otevřenosti a pasivního přijímání uprchlíků nemůže mít, zejména z důvodů vnitropolitických, naději na dlouhou životnost. Proto se domnívám, že skutečné řešení celého problému mezinárodní migrace, stejně jako uprchlictví, je třeba hledat v odstraňování jejich základních příčin. Ochrana před skutečnými "přívaly" politických uprchlíků je možná jen cestou aktivizace veřejného mínění a soustředěným politickým tlakem na potenciální ohniska napětí se snahou předcházet, popřípadě likvidovat vojenské konflikty a násilné konfrontace. V úzké spojitosti je pak i řešení otázky mezinárodní migrace pracovní, které by mělo spočívat především ve zlepšení spolupráce jak v oblasti hospodářské, tak i společenské a vědecké a v účelně směřované pomoci vyspělých zemí zaostávajícím emigračním zemím. Tak by postupem času mohla být zajištěna všem lidem přijatelná životní úroveň a všem by mohly být vytvořeny podmínky pro realizaci jejich "pleonexie".

Dovětek

Za dobu uplynulou od napsání tohoto článku, se v oblasti mezinárodní migrace "Východ - Západ" přihodilo mnoho nového a celá problematika se stala jedním z nejožehavějších politických témat současné Evropy. Výsledkem čilých politických jednání na toto téma jsou výrazné změny ve sféře migrační legislativy, která by se měla stát klíčovým nástrojem pro formování nové migrační mapy Evropy. Hlavním důvodem až nečekaně razantní reakce Západu je společenská, ale především politická priorita, které se otázce přistěhovalectví dostalo zejména pod vlivem dlouhotrvající ekonomické recese ve vyspělých zemích, a z ní pramenícího společenského napětí. Tato skutečnost přiměla politické orgány západoevropských zemí vyhradit na vytváření systému zabezpečení hranic značné finanční prostředky, za které lze vybudovat důkladně zorganizovaný a technicky dobře zabezpečený tzv. kaskádový systém ochrany hranic, který se bezprostředně dotýká i naší republiky. Zdá se, že by se touto administrativní cestou opravdu mohlo podařit zredukovat intenzitu a snad i pozměnit směry mezinárodních migračních toků.

Na skutečné výsledky nové legislativy, zvané též "soustava readmisních dohod", je ale zatím příliš brzy a k dořešení zůstávají ještě přinejmenším otázky financování a způsobu vyhošťování nelegálních imigrantů, způsob jejich předávání od jedné hranice ke druhé, spolupráce s ambasádami ve věci administrativního vyhošťování tehdy, když si tyto státy emigraci svých občanů (třeba jen některých národnostních či sociálních skupin) přejí apod. Úspěšnost, s jakou se političtí činitelé vypořádají s celou řadou takových dílčích problémů, však rozhodne jen o tom, zda se celý problém migrace "Východ - Západ" podaří odsunout za hranice Evropského společenství, za hranice naše, anebo ještě dál. Ani v posledním zmíněném případě se však nedomnívám, že by bylo možné hovořit o "vyřešení" celého problému. Ten nemůže být skutečně vyřešen, dokud v emigračních oblastech jako je Bosna, Kosovo, Abcházie či celá řada afrických a asijských zemí nebudou zajištěna základní lidská práva a vytvořeny podmínky pro důstojný lidský život.

(21. července 1993)

Použitá a citovaná literatura:

1. CHESNAIS, J.-C.: Migration from Eastern to Western Europe, past (1946-1989) and future (1900-2000). Council of Europe Conference, Vienna, 1991 (referát).

2. Conference Proceedings: Human Resources in Europe at the Dawn of the 21st Century. International conference, Luxembourg 27.-29.11.1991. Eurostat, Luxembourg 1992, 605 s.
3. Continuous Reporting System on Migration, SOPEMI 1989. OCDE/OECD, Paris, 1990, 226 s.
4. Continuous Reporting System on Migration, Trends in international migration - SOPEMI 1991. OCDE/OECD Paris 1992, 157 s.
5. HÖNEKOPP, E.: Migratory Movements from Countries of Central and Eastern Europe: causes and characteristics, present situation and possible future trends - the cases of Germany and Austria. Council of Europe Conference, Vienna, 1991 (referát).
6. HOLUB, P.: Stěhování národů, České země sběrným táborem Evropy. Respekt, č. 44, 1992, s. 4.
7. HÝSEK, J.: Pohled z druhé strany. Hospodářské noviny, 18.9.1991, s. 10.
8. K. K.: Vybrané hlavnější údaje o utečencích do Maďarska. Demografie, 34, Praha FSÚ 1992, č. 3, s. 216-217.
9. KIRIŠCI, K.: Refugee Movements in Turkey. International Migration, 24, IOM 1991, č. 4, s. 545-559.
10. KORČÁK, J.: Geografie obyvatelstva ve statistické syntéze. Universita Karlova, Praha 1973, 147 s.
11. KUIJSTEN, A.C.: International Migrations: Harmonisations of the Data Collection. The Collection and comparability of demographic and social data in Europe. Catholic University of Louvain, Chaire Cetelet, 1991 (referát).
12. LÉKÓ, I.: Směr západ III. Invaze - Maďarsko a sovětský uprchlíci. Respekt, 1991, č. 4, str. 12.
13. MAREŠOVÁ, J.: Vybrané aspekty mezinárodní migrace v souvislosti s jejími dopady na čs. pracovní trh. Výzkumný ústav práce a soc. věcí, Praha, 1991 (rukopis).
14. OKOLSKI, M.: Migratory Movements from Countries of Central and Eastern Europe. Council of Europe Conference, Vienna, 1991 (referát).
15. PETRÁČEK, Z.: Horké hranice. Respekt, 1992, č. 50, s.2.
16. Příručka procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka podle Konvence z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 o postavení uprchlíků. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Ženeva, 1979, 91 s..
17. Recent demographic developments in Europe 1991. Council of Europe Press, Strasbourg, 1991.
18. RUDENKO, A.: Emigracija iz SSSR. Pravda, 14.1.1990.
19. SALT, J.: Current and Future International Migration Trends Affecting Europe. Council of Europe Conference, Vienna, 1991 (referát).
20. Smluvní kontingenty nižší ? Hospodářské noviny, 30.9.1992, s. 13.
21. Uprchlíků přibývá. Hospodářské noviny, 28.7.1992, s. 30.
22. Vnitřní materiály FMV.
23. Závěrečné usnesení ze Semináře IOM ve Štiříně, 8.-10.12.1990.

Summary

INTERNATIONAL MIGRATION IN EUROPE WITH SPECIAL FOCUS ON THE "EAST-WEST" MIGRATION

International migration from Eastern Europe became recently a "hot" topic which has not yet been sufficiently and systematically studied in Czechoslovakia in spite of the fact that emigration from Eastern Europe was considered to be "illegal". This is also why migration data is often not very reliable in most of the former Communist countries. It can provide us with only a very rough picture of the migratory movements that had existed until 1989 but that had not been of any particular importance in comparison to the overall international migration in Europe anyway.

The political and economic changes that had taken place in East European countries in the end of 1980s brought freedom and democracy into territories that were mostly not prepared for such a sort of political system. This fact is often reflected in a permanent political instability, political tensions, patriotteer riots and subsequently even in the war conflicts. The given instability resulted in a significant increase of asylum seekers in Western Europe, majority of them being from Romania and former USSR. As the asylum criteria are getting stricter, some potential asylum seekers prefer illegal ways of immigration and employment rather than taking the "usual" ways of political refugees.

Another result was the growing number of East Europeans seeking both temporary and permanent employment in Western Europe (mainly in Germany). The advantages of East Europeans on the Western labour markets are clear - relatively skilled and qualified workers with similar cultural background, usually quite a good knowledge of desired language. They are often hired at about the same price as workers from developing countries. All this, however, causes the danger of brain-drain migration on the one side and the fear of higher unemployment on the other side. This could be possibly solved by bilateral treaties which would satisfy demands of both sides. This has already been done in the case of cooperation between Germany and Czechoslovakia, Hungary and Poland, though it is not likely to stop illegal employment which is very common in Germany and Austria, especially along their eastern borders.

In the last few years a new phenomenon of immigration to some of the formerly Communist countries (namely Czechoslovakia, Hungary a and Poland) appeared. Except for Hungary, the extent, or at least the registered one, is just of a marginal significance and for most of the immigrants these countries are only a sort of a "transition zone" on their further way to the West. In Czechoslovakia about 50 % of all asylum seekers "disappear" during the procedure of applying for the asylum (period August 1990 - October 1992). Great

number of asylum seekers disappears after having been granted the refugee statute as well. Out of 773 asylum seekers (of the total of 5 000) who responded to the question about their intended country of destination, 32 % declared Canada, 23 % Australia and 21 % USA as their first choice. No one declared Czechoslovakia as the choice number one. The majority of immigrants does not seek for the refugee statute at all and try to cross state boundary illegally. Both in Poland and in Czechoslovakia the total numbers of registered refugees have declined since 1990 and in the same time the number of illegal border crossings (registered ones only!) has grown dramatically. The total number for the first half of 1992 was about 11 000. The very high figure for asylum seekers in Hungary (75 000 in the beginning of 1992) is caused by immigration of ethnic Hungarians from the neighbouring countries - Romania and now especially Yugoslavia. Most of them declared the intention to stay in Hungary.

The question of future development of the East European migration is more or less a speculative one. We may assess changes of economic indicators in Eastern Europe (unemployment rates, inflation, decline of real incomes, etc.) and changes in demographic conditions and their impact on individual decisions to migrate. Still, the strongest factor influencing emigration from these countries is the current political situation which is very unstable and only hardly predictable. Political riots, confrontations and war conflicts, often with nationalist background, are most likely to remain the main reasons for biggest population movements in this part of world. This problem is not likely to be solved through "conventional" provisions of immigration policy that seem to result just in the increase of illegal immigrants. These naturally create lots of social tensions in the receiving countries that search for more efficient immigration control and re-consider the "old political tools". One can assume, however, that no political measures taken ex post facto can be useful in a longer perspective. Such a problem calls rather for starting from the very roots of it. Solution of such problems - both the refugee problem and the problem of illegal labour migration - needs a more complex approach and calls for intensification of international cooperation (especially between the countries of origin and receiving countries) and for activation of the international organizations and the international public opinion.

(Autor je posluchač 3. ročníku oboru demografie - geografie na přírodovědecké fakultě UK, Albertov 6, 128 43 Praha 2.)

Došlo do redakce 22. 12. 1992

Lektoroval Jan Kára a Dušan Drbohlav