



leden 2007

## Ukrajinská migrace do Portugalska. Jak se z ničeho zrodila jedna ze tří největších skupin přistěhovalců.

Jose Carlos Marques<sup>1</sup> a Pedro Góis<sup>2</sup>

### Úvod

Stejně jako v dalších jihoevropských zemích i v Portugalsku se imigrace stala akademicky a politicky relevantním tématem až v 80. letech 20. století. Historicky vzato bylo Portugalsko vždy zemí emigrace. Počet imigrantů byl až do roku 2000 relativně nízký a imigrace byla podporována především z portugalsky mluvících zemí. Příliv a rozmach poměrně velkých skupin imigrantů v 90. letech znamenaly pro stát nutnost vytvořit imigrační politiku, vybudovat potřebný institucionální a právní aparát, a konečně uvést tuto politiku do praxe.

V letech 2001 až 2004 Portugalsko udělilo celkem 100 282 povolení k pobytu imigrantům z východní Evropy (Moldavsko, Ukrajina, Rusko a Rumunsko). Povolení k pobytu udělená v souladu se zákonem č. 4/2001 vedla k rozšíření přistěhovaleckých komunit, které byly do té doby nevýznamné. Imigranti z Ukrajiny, Rumunska, Moldavska a Ruska se poprvé stali významnou přistěhovaleckou skupinou. Tyto nové migrační toky dále způsobily, že imigrace směřující do Portugalska se přestala omezovat na tradiční cílové regiony a stále více začala směřovat do všech oblastí země. Nástup migrace z východní Evropy je mnohem větším překvapením než postkoloniální migrace do Portugalska, protože na danou část Evropy neexistují žádné kulturní vazby a ani nejsou k dispozici žádné migrační sítě. Dostupná empirická data potvrzují, že tato nová skupina obyvatel je velmi odlišná od předchozích migračních vln směřujících do Portugalska. Podle dvou rozsáhlých průzkumů realizovaných výzkumným týmem z Centro de Estudos Sociais v letech 2002 a 2004 lze migraci z východní Evropy do Portugalska charakterizovat jako migraci za prací, jejíž kořeny je třeba hledat v rozdílné ekonomické výkonnosti obou regionů. Podle výsledků průzkumu došlo k nastartování migrace z následujících důvodů: a) na zisk orientované organizace především na Ukrajině propagovaly migraci do Portugalska; b) probíhal proces legalizace pobytu pracovníků z řad imigrantů; c) během druhé poloviny 90. let a počátku 21. století vzrostla poptávka po zahraničních pracovnících v odvětvích jako je stavebnictví a cestovní ruch. I bez další imigrační vlny a za předpokladu, že někteří imigranti Portugalsko nakonec opustí, je již dnes všeobecně uznávanou skutečností to,

<sup>1</sup> Centrum sociálních studií, Ekonomická fakulta Univerzity Coimbra, Portugalsko, Portugalská katolická univerzita (Viseu).

<sup>2</sup> Centrum sociálních studií, Ekonomická fakulta Univerzity Coimbra, Portugalsko, Univerzita Oporto.

že tato náhlá a neočekávaná migrační vlna dramaticky a zásadně promění skladbu přistěhovalecké komunity v Portugalsku a posílí pozici země v rámci evropského migračního systému jako země cílové.

## **Vývoj imigrační politiky**

Tento krátký text má za cíl nastínit nedávný vývoj imigrační politiky v Portugalsku a podrobněji se zaměřit na ta politická opatření, která měla významnější dopad na migrační toky (především ten směřující z Ukrajiny do Portugalska) a legální i pracovní integraci nově příchozích. Portugalskou imigrační politiku ve druhé polovině 80. let a na počátku 90. let lze charakterizovat jako především reaktivní s tím, že jejím hlavním cílem bylo reagovat na rostoucí počet imigrantů. Jejich podstatná část se do země dostala legálně, ale pak se v Portugalsku rozhodla zůstat i s neplatným povolením. Zákony, které uváděly politiku do praxe, měly tudíž za cíl legalizovat životní situaci cizinců pobývajících v Portugalsku bez platného povolení. Tehdejší politika se pokud možno zaměřovala na imigranty z portugalsky mluvících zemí, kteří tvořili přes 80% všech cizinců, jejichž pobyt byl legalizován během dvou legalizačních kampaní v 90. letech (1992 a 1996). Některé právní nástroje jako například zákon o občanství obsahovaly ustanovení o pozitivní diskriminaci občanů z bývalých portugalských kolonií, což bylo důsledkem intenzivních politických, ekonomických, a sociálně-kulturních vazeb, které přetrvávaly mezi těmito zeměmi a jejich bývalým kolonizátorem<sup>3</sup>.

Politika přijatá na počátku nového století znamenala postupný odklon od upřednostňování imigrantů z portugalsky mluvících zemí a příklon k univerzálnějšímu přístupu ke skupinám imigrantů na území Portugalska. Masivní nárůst migrace ze zemí s žádnou předchozí historickou, kulturní či ekonomickou vazbou na Portugalsko (Baganha a kol., 2004b) a politická vůle ke změně poměrů v oblasti migrace vedly ke schválení nového legislativního rámce v oblasti vstupu, pobytu a vyhošťování z portugalského území. Pomocí zákona č. 4/2001 z 10. ledna se vláda pokusila zaujmout aktivnější přístup k imigraci, který by alespoň teoreticky umožnil vládě lepší plánování a řízení vstupu, zaměstnávání a pobytu občanů cizích států. Výroční zpráva analyzující pracovní příležitosti a odvětví, v nichž tyto příležitosti existují, která měla být vypracována poprvé v krátké historii portugalského imigračního zákona (podle čl. 36, odst. 2), byla vnímána jako nástroj řízení celkového počtu pracovních migrantů vstupujících do země. Jelikož však bylo nutné tuto zprávu nejprve vypracovat, nemohla být zatím nijak prospěšná pro tisíce imigrantů pobývajících a pracujících v Portugalsku nezákonně.

## **Proces legalizace**

Výše uvedený zákon tudíž obsahoval ustanovení umožňující migrantům legalizovat pobyt. Na rozdíl od minulých legalizačních kampaní (z 90. let), které se zaměřovaly na všechny imigranty bez ohledu na jejich postavení na trhu

---

<sup>3</sup> Podrobnější popis portugalské imigrační politiky je k dispozici v Baganha, Marques a Fonseca (2000) a Baganha a Góis (1998/1999).

práce, se legalizace v roce 2001 zaměřila na pracovníky z řad imigrantů žijící v Portugalsku bez potřebného povolení. Legalizace v roce 2001 se tedy zaměřila na imigranty bez potřebných dokumentů, ale aktivně působící na portugalském trhu práce. Další specifičností legalizačního procesu bylo, že byl otevřen od ledna do listopadu 2001, a tudíž se vztahoval na imigranty již pobývajících v Portugalsku v době přijetí zákona i na imigranty, kteří mohli téměř bez překážek přicestovat do Portugalska do konce uvedeného období legalizace. Příležitosti, kterou otevřel zákon č. 4/2001, se chopila velká skupina potenciálních imigrantů, podnikatelů a dalších osob a subjektů zapojených do tzv. migračního byznysu (Marques, a Góis, 2005). Portugalské úřady uznaly, že po zahájení legalizačního procesu se na portugalské území dostaly tisíce občanů zemí nacházejících se mimo schengenský prostor s cílem získat legální statut ve členské zemi EU. Některé kvantitativní průzkumy uskutečněné mezi největšími skupinami nově příchozích imigrantů potvrdily existenci efektu přitažlivosti spočívajícího v možnosti získat legální povolení k pobytu a práci v Portugalsku. Například v průzkumu uskutečněném pod názvem „Když se konce protnou: východoevropští imigranti v Portugalsku“ mezi imigranty z Ukrajiny, Ruska a Moldavska v roce 2004 téměř čtvrtina dotázaných potvrdila, že si Portugalsko jako cílovou zemi zvolila proto, že existuje možnost legalizace pobytu<sup>4</sup>, přičemž více než jedna třetina dotázaných uvedla, že do Portugalska přicestovala mezi lednem a říjnem 2001. Průzkum dále ukázal, že konec období mimořádné legalizace v souladu se zákonem č. 4/2001 nezastavil migrační toky občanů zemí východní Evropy, protože 24% dotázaných uvedlo, že do Portugalska přicestovali po skončení daného období, tedy po 1. lednu 2002<sup>5</sup> (Marques, a Góis, 2005).

Nový právní rámec vyplývající ze zákona č. 4/2001 změnil situaci v oblasti imigrace několika způsoby. Zaprvé došlo k zavedení nového typu povolení (tzv. povolení k pobytu) do skupiny zákonných dokumentů umožňujících cizím státním příslušníkům žít a pracovat v Portugalsku, čímž se cizinci žijící v zemi rozdělili na dvě skupiny: držitele povolení k trvalému pobytu a držitele ročního povolení k pobytu, které lze až čtyřikrát prodloužit. Postavení posledně jmenované skupiny imigrantů zůstalo i nadále velmi nestabilní jak kvůli tomu, že jejich zákonné setrvání v zemi záviselo na jejich schopnosti každoročně povolení obnovit, tak proto, že bylo politicky vzato nejasné, co se stane po dosažení maximálního počtu možných obnovení povolení (tj. po pěti letech pobytu v Portugalsku)<sup>6</sup>. Zadruhé to vše vedlo k rychlému nárůstu počtu cizinců v zemi (viz níže) a ke změně jejich sociálně-demografických charakteristik. Nejviditelnějším rysem této změny byl náhlá přítomnost desítek tisíc imigrantů z východní Evropy, kteří byli bez ohledu na dosaženou akademickou kvalifikaci ekonomicky integrováni do té části trhu práce, kde je práce špinavá, nebezpečná a obtížná. Nárůst poptávky po cizích pracovnících v odvětvích jako

---

<sup>4</sup> Průzkum uskutečněný v rámci výzkumného projektu „Když se konce protnou: východoevropští imigranti v Portugalsku“ financovaného Portugalskou nadací pro vědu a technologie. Přehled hlavních výsledků projektu viz Baganha a kol. (2004a).

<sup>5</sup> Podle zákona č. 4/2001 mělo období mimořádné legalizace skončit tehdy, až dojde ke schválení zprávy definující pracovní příležitosti dostupné v Portugalsku, které nelze zaplnit portugalskými občany nebo pracovníky ze zemí EU.

<sup>6</sup> Portugalská vláda v současnosti připravuje zákonná opatření s cílem vyjasnit situaci imigrantů poté, co vyprší poslední možnost k obnovení povolení k pobytu. Pokud imigrant žil v Portugalsku bez přerušení po dobu posledních pěti let, jeho povolení se změní na rezidenční oprávnění (portugalská vláda, 2006).

je stavebnictví nebo cestovní ruch, který na konci 90. let a na počátku nového století dále pokračoval, byl do velké míry saturován imigranty přicházejícími ze zcela nových zdrojových zemí, především Ukrajiny, Moldavska a Ruska. To bylo obzvlášť neočekávané, protože Portugalsko nepřijalo žádnou aktivní politiku nábory pracovníků z východní Evropy a ani s tímto regionem nemělo žádné privilegované ekonomické, historické nebo kulturní vztahy, které by vysvětlovaly takový náhlý a masivní příliv imigrantů (Baganha a kol., 2004b).

### **Důsledky nové imigrační politiky**

Proces regularizace/legalizace, který proběhl v roce 2001, měl za následek změnu pořadí nejvíce zastoupených národností v Portugalsku. Imigranti z portugalsky mluvících zemí byli z prvních příček vytlačeni imigranty z východní Evropy. Imigranti z Ukrajiny, Moldavska a Ruska patří mezi největší skupiny imigrantů v zemi, přičemž Ukrajinci tvoří skupinu vůbec největší. Podle údajů získaných v souladu s čl. 55 zákona č. 4/2001 bylo během let 2001, 2002 a 2003 ilegálním pracovníkům uděleno 183 655 povolení k pobytu. Více než polovina povolení byla udělena imigrantům z východní Evropy a především Ukrajincům (35%). Během jediného roku se počet legálně pobývajících imigrantů zvýšil z 208 198 (rok 2000) na 350 503 (rok 2001). To znamená, že během jednoho roku se počet imigrantů legálně pobývajících v zemi zvýšil o 68% (Baganha a kol., 2004a; 2004b).

I když zákon č. 4/2001 umožňuje legální integraci nelegálně pracujících imigrantů, politicky vzato byl zamýšlen pouze jako krátkodobé opatření v reakci na rostoucí poptávku po pracovní síle. Zákon tedy alespoň dočasně dokázal na formální trh práce přivést tisíce nelegálně pracujících imigrantů, kteří byli předtím aktivní v rámci neformální ekonomiky. To přirozeně neznamená, že by právní rámec vytvořený v roce 2001 dokázal zajistit legalizaci a integraci všech nedávno přibývajících imigrantů do formální ekonomiky a udržení tohoto stavu. Nezanedbatelná část imigrantů zůstala v zemi nezákonně, protože nedokázala splnit podmínky předepsané pro udělení povolení k pobytu (především podmínku existence platné pracovní smlouvy). Například podle výše uvedeného průzkumu z roku 2004 téměř 13% dotázaných nemělo žádné povolení k pobytu v Portugalsku (Baganha a kol. 2004; 2004b).

Zákon č. 6/2004 umožnil start speciálního režimu legalizace pobytu cizinců pobývajících v Portugalsku v rozporu s právními předpisy, pokud dokázali splnit určité podmínky. Tento proces umožnil legalizaci pobytu cizinců, kteří do Portugalska přicestovali před 12. březnem 2003 a mohli prokázat úhradu sociálního zabezpečení po dobu nejméně 90 dnů. V rámci procesu předběžné registrace obdržela portugalská pošta (CTT) celkem 53 197 předregistrací, z nichž 8 328 bylo zasláno Ukrajinci. 40 z 53 tisíc předběžně registrovaných bylo v zemi ponecháno nezákonně, což vedlo vládu k nabídnutí další výjimky. Od září 2006 kontaktuje Cizinecká a pohraniční policie (SEF) 53 tisíc předběžně registrovaných jednotlivců s cílem umožnit prodloužení jejich povolení k pobytu. SEF však kontaktuje pouze ty nezákonně pobývající osoby, které se předběžně zaregistrovali u CTT mezi 3. květnem a 14. červnem 2004. Ty z nich, kteří jsou bez práce, získají vízum na 90 dnů, během kterých si

mohou práci sehnat, zatímco osoby s pracovní smlouvou získají vízum na jeden rok „s pracovním povolením“.

## Vývoj v posledních letech

V posledních letech a zvláště pak po roce 2003 bylo zaznamenáno snížení počtu nových imigrantů v Portugalsku. Údaje ze zprávy OECD o migraci (2006) dokládají pokles u všech národností s výjimkou britských občanů. Zpráva ukazuje na setrvalý klesající trend co se týče imigrantů ze zemí východní Evropy, přičemž tento trend je nejparnější mezi Ukrajinci a Rusy. Počet imigrantů z Moldavska a Rumunska zůstává konstantní. Množství ukrajinských imigrantů příjíždějících do Portugalska legální cestou klesl za poslední 4 roky o 98%. Podle výše uvedené zprávy OECD je pokles počtu imigrantů příjíždějících do Portugalska do velké míry důsledkem rychle rostoucí míry nezaměstnanosti mezi imigranty. V případě ukrajinských imigrantů se míra nezaměstnanosti v letech 2002-2004 zdvojnásobila. Tato skutečnost naznačuje existenci samo-regulujícího mechanismu v migračních tocích, jelikož imigrace se zvyšuje v obdobích tvorby nových pracovních míst a snižuje v obdobích, v nichž je vývoj opačný (OECD, 2006).

Ruku v ruce s klesajícím počtem nově příchozích ze země v posledních letech odešly tisíce Ukrajinců. Hlavním důvodem pro odchod velkého počtu Ukrajinců bylo to, že Portugalsko prodělalo ekonomickou krizi, která byla obzvláště silná v odvětvích zaměstnávajících pracovníky z východní Evropy (např. stavebnictví). K tomuto důvodu vysvětlujícímu odchod Ukrajinců z Portugalska lze přidat další. Téměř všechny důvody mají co do činění s ekonomickou situací: zlepšování ekonomických podmínek na Ukrajině, usnadnění ukrajinské migrace do Ruska, ekonomický růst ve Španělsku a vyšší platy nabízené v zemích jako je Francie či Velká Británie.

Za situace, kdy počet nově příchozích i usazených imigrantů z Ukrajiny klesal, došlo k uzavření dohody o dočasné pracovní migraci mezi Portugalskem a Ukrajinou (zákon č. 3/2005 ze 14. února<sup>7</sup>). Stejně jako u podobných dohod uzavřených mezi Portugalskem a dalšími zeměmi (např. s Bulharskem<sup>8</sup> a Rumunskem<sup>9</sup>) bylo hlavním cílem dokumentu zabránit ilegální práci imigrantů. Větší část dohody se tedy vztahuje na postup, pomocí něhož mohou portugalští zaměstnavatelé najímat ukrajinské zaměstnance. Dopad dohody na migrační toky z Ukrajiny do Portugalska je obtížné posoudit, jelikož statistické údaje o vízech vydaných Portugalskem v určitém roce nerozlišují mezi vydáním víza v souladu s obecným zákonem vztahujícím se na vstup do Portugalska a pobyt v zemi a vydáním víza v souladu s portugalsko-ukrajinskou dohodou. Lze nicméně odhadnout, že z důvodu nepříznivé situace na trhu práce nebyl dopad dohody na příliv ukrajinských pracovníků nijak významný. Počet pracovních víz udělených od roku 2001 ukrajinským občanům zůstává na velmi nízké úrovni, když počet víz vzrostl ze 109 v roce 2001 na 335 v roce 2003, poté klesl na 312

<sup>7</sup> <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec3-2005.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec23-2003.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec18-2005.pdf>

v roce 2004, a nakonec zase vzrostl na 376 v roce 2005 (MNE, nepublikované údaje).

## Závěr

Obecně vzato byl počet imigrantů v Portugalsku až do roku 2000 relativně nízký a hlavní migrační proudy byly jasně zakořeněné v koloniální minulosti země, jejích kulturních a historických vazbách a klíčových ekonomických kontaktech. Od roku 1996, kdy proběhlo speciální období legalizace a Portugalsko se stalo součástí schengenského prostoru, se počet ilegálních imigrantů v zemi začal zvyšovat. To platí zejména pro období po roce 1998, kdy byla do návrhu imigračního zákona začleněna možnost získání povolení k pobytu pro osoby pobývající v zemi nezákonně. Výrazný nárůst poptávky po pracovní síle ve druhé polovině 90. let byl způsoben konjunkturou ve stavebnictví a saturován nejen z tradičních zdrojových zemí, tedy bývalých portugalských kolonií v Africe a Brazílie, ale také ze zcela nového zdroje imigrantů, konkrétně z východní Evropy a zejména z Ukrajiny, Moldavska a Ruska. Jednalo se o zcela neočekávanou změnu migračních vzorců obvyklých pro Portugalsko v 80. a 90. letech, a to zejména proto, že Portugalsko v té době nepřijalo žádnou aktivní politiku<sup>10</sup> nábory východoevropských pracovníků, a ani s daným regionem nemělo žádné privilegované ekonomické, historické či kulturní vztahy, které by vysvětlovaly náhlý a masivní příliv imigrantů. Skutečnost, že chyběly všechny hlavní determinující faktory obvykle uváděné v literatuře, tj. postkoloniální vztahy, přímý nábor pracovníků, státem sponzorovaná migrace, bilaterální dohody, silné historické, kulturní či ekonomické vazby, činí zkoumaný případ obzvlášť zajímavým.

Jak ukázal tento text, migrace občanů východoevropských států do Portugalska byla mohutnou vlnou, která v podstatě kompletně proběhla v roce 2001 a převážně se kryla s mimořádným procesem legalizace pobytu pracovníků-imigrantů, který proběhl mezi lednem a listopadem 2001. Od té doby tato vlna významně opadla a berouce v úvahu probíhající ekonomickou recesi v Portugalsku je realistické předpokládat, že migrace zůstane nízká i v následujících několika letech. Jak dokládá charakteristika tohoto migračního proudění, migraci lidí z východní Evropy lze pokládat za vlnu stěhování za prací způsobenou existujícími ekonomickými rozdíly mezi oběma regiony.

K migrační vlně došlo proto, že organizace s vyhlídkou lukrativních zisků a organizované sítě pomáhající migrantům, které jsou obzvlášť aktivní na Ukrajině, propagovaly migraci do Portugalska s tím, že hlavním lákadlem byla probíhající mimořádná legalizace pobytu pracovníků spolu s nedostatkem pracovní síly v některých odvětvích portugalské ekonomiky (stavebnictví, veřejné práce a cestovní ruch). I přesto, že většina nově příchozích deklarovala vysokou úroveň kvalifikace, většina z nich vstupovala na trh práce na velmi nízké úrovni a obvykle za velmi špatných platových podmínek. To znamená, že imigranti z východní Evropy se propadli na žebříčku sociální mobility, a že Portugalsko postupně ztrácí šanci na částečné zlepšení celkové kvalifikační

---

<sup>10</sup> Alespoň do první bilaterální dohody mezi Portugalskem a Bulharskem z roku 2003 (zákon č. 23/2003 ze 17. května).

struktury ekonomicky aktivního obyvatelstva – dochází totiž k plýtvání mozky. Je předčasné předvídat, jakou cestou se vydá tato poslední migrační vlna. Již dnes je však obecně uznávanou skutečností, že i bez dalších nově příchozích a s určitým odlivem imigrantů tato náhlá a nečekaná migrační vlna dramaticky a zásadně změnila skladbu přistěhovaleckého obyvatelstva v Portugalsku a posílila pozici země v rámci evropského migračního systému jako země cílové.

*Článek vznikl v rámci projektu Regularizace nelegální migrace II. podpořeném Nadací rozvoje občanské společnosti.*

### **Použitá literatura:**

- Baganha, Maria I., a Góis, Pedro (1998/1999), Migrações internacionais em Portugal: o que sabemos e para onde vamos, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 229-280.
- Baganha, Maria I., Marques, José Carlos, a Fonseca, Graça (2000), *Is an Ethclass Emerging in Europe? The Portuguese Case*, Lisboa, Luso American Development Foundation.
- Baganha, Maria I., Marques, José, a Góis, Pedro (2004a), Novas Migrações, Novos Desafios: a Imigração do Leste Europeu, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 69, 95-115.
- (2004b), The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal, in M. I. Baganha, a M. L. Fonseca (Eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisboa, Luso-American Foundation, (23-39).
- Marques, José Carlos, a Góis, Pedro (2005), Legalization processes of immigrants in Portugal during the 1990s and at the beginning of the new millennium, in F. Heckmann, a T. Wunderlich (Eds.), *Amnesty for Illegal Migrants?*, Bamberg, Europäisches Forum für Migrationsstudien, (55-67).
- OECD (2006), *International Migration Outlook. Annual Report, 2006 Edition*, Paris, OECD Publications.
- Portugalská vláda (2006), Proposta de Lei que aprova o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional (k dispozici na adrese:  
[http://www.acime.gov.pt/docs/Legislacao/LPortuguesa/LEI\\_IMIGRACAO/Anteprojecto\\_Lei\\_Imigracao.pdf](http://www.acime.gov.pt/docs/Legislacao/LPortuguesa/LEI_IMIGRACAO/Anteprojecto_Lei_Imigracao.pdf))