



národní  
úložiště  
šedé  
literatury

## **Česká imigrační politika- stát se stává vyhledávanou cílovou zemí?**

Beránková, Petra; Rahimi, Fatima; Dvořáková, Martina; Svetlíková, Monika; Chocholáčková, Kristina

2013

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-166117>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Licence Creative Commons Uveďte autora-Neužívejte dílo komerčně-Nezasahujte do díla 3.0 Česko

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 27.04.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní [nusl.cz](http://nusl.cz) .



BACKGROUND PAPER

# Česká imigrační politika: stát se vyhledávanou cílovou zemí?

Pracovní skupina Sociální a imigrační politika

PROGRAM O ČESKÝCH ZÁJMECH V EVROPĚ PRO  
TALENTOVANÉ STUDENTY

**Autoři:**

Petra Beránková, Fatima Rahimi, Martina Dvořáková, Monika Svetlíková,  
Kristina Chocholáčková

**Editor:**

Filip Tuček

**Cílem** tohoto analytického textu je **zmapovat** veřejnou a odbornou diskuzi o směřování české imigrační politiky v evropském kontextu.

Tento dokument je dílčím výstupem *Programu o českých zájmech v Evropě pro talentované studenty*. Bude sloužit jako podklad pro veřejnou debatu, kterou think-tank Evropské hodnoty pořádá 13. února 2013 v Praze. **Postoje prezentované v textu vyjadřují názor autorů a nemusejí se shodovat s postoji organizátora (Evropské hodnoty) ani partnerů projektu.**

*Projekt "Evropské občanství začíná doma" je finančně podpořen programem Evropské unie Mládež v akci.*



**Program  
Mládež  
v akci**

**Evropské hodnoty** jsou think-tank, který přináší kvalifikované názory na zásadní společenská témata a pojmenovává české zájmy v evropských a globálních souvislostech.

**Od roku 2005 usilujeme** skrze výzkumné a vzdělávací aktivity o informovanou a důstojnou veřejnou debatu zaměřenou na úspěch České republiky ve světě. Nevyhýbáme se složitým a dlouhodobým problémům. Podporujeme taková řešení, díky nimž bude Česko a Evropa svobodnější, silnější a bezpečnější. Jsme nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou.

<b>NAŠE TÉMATA</b>	<b>Zaměřujeme se na tematické oblasti, které považujeme za rozhodující pro budoucnost České republiky a její působení v Evropské unii.</b>
<b>ODPOVĚDNÉ VLÁDNUTÍ</b>	Liberální demokracie založená na důstojné politické kultuře, dodržování pravidel dobré správy a aktivní účasti občanů.
<b>SEBEVĚDOMÝ ZÁPAD</b>	Pevné transatlantické spojení usilující o udržitelný světový řád stojící na vzájemném respektu s velmocemi jako je Čína, Indie a Rusko.
<b>EVROPSKÁ INTEGRACE</b>	Životaschopné společenství demokratických států umožňující prosperitu uvnitř a ochranu společných zájmů navenek.
<b>VNITŘNÍ BEZPEČNOST</b>	Zachování občanských svobod a společenské soudržnosti zabraňováním extremismu, rozvážnou imigrační politikou a účinnou integrací menšin.
<b>VITÁLNÍ EKONOMIKA</b>	Svobodné podnikání podporované svižnou byrokracií, průhledná a férová soutěž o veřejné zakázky, dynamická exportní politika a důraz na úspory energie.

Vedle vlastní publikační činnosti - vydávání odborných monografií, studií, doporučení, glos a komentářů pro média - pořádáme semináře, konference a školení pro odbornou a širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli a studenty.

## OBSAH

<a href="#">1. Trendy a výzvy současné imigrační politiky</a> .....	4
<a href="#">2. Od nezájmu k otevřenosti: modely české imigrační politiky po roce 1993</a> .....	7
<a href="#">3. Imigrační politika (cílových) zemí EU</a> .....	11
<a href="#">4. Dnešní situace: má být ČR cílovou zemí?</a> .....	15

### Shrnutí

Text zkoumá, zdali je zájmem České republiky uvolnit svou imigrační politiku a zabývá se dopady politiky, vedoucí k proměně země v atraktivní cílovou zemi pro ekonomické migranty.

Ačkoliv západoevropské země od druhé poloviny 20. století podporovaly imigraci jako dočasný a konjunkturní fenomén, vznikající závislost na zahraniční pracovní síle s sebou přinesla i **výzvy**, zejména **v oblasti dlouhodobé integrace cizinců**. Usazující se migranti se do většinové společnosti začleňovali dle rozdílných integračních modelů, jejichž podoba byla ovlivněna politikami a ekonomickou situací jednotlivých cílových států. Důležitost vyhranění zájmů v této oblasti je tudíž zřejmá. Integrační modely přitom samy o sobě nejsou bezchybné a je tedy vhodné je kombinovat.

Imigrační a integrační politika České republiky doposud v podstatě odrážela poptávku českého trhu po pracovních silách ze zahraničí. Česká republika lákala migranty během ekonomického růstu, tedy mezi lety 1993-1996 a 2000-2008. Po začátku ekonomické krize se přiklonila k restriktivnímu přístupu. Volba tohoto přístupu se ovšem nezdá být nejvhodnější, jelikož nastavení selektivních kritérií omezuje větší flexibilitu trhu. Zavedení otevřenějšího přístupu by pravděpodobně vedlo k posílení statutu ČR jako cílové země imigrantů. **Jaká opatření by k takovému vývoji vedla?** Jedná se především o změny v celkové koncepci imigrační a integrační politiky, která doposud nahlíží na trvalé usazování migrantů spíše negativně.

S ohledem na výše uvedené závěry **lze dospět k doporučením dvojí povahy:**

Za prvé, navzdory prosazující se společné imigrační politice v rámci Evropské unie, pod vlivem Strategie Evropa 2020, a rovněž Haagského a Stockholmského programu, si Česká republika může podobu své imigrační politiky předurčit dle svých zájmů sama. Ačkoliv Česká republika nemá koloniální minulost jako většina západoevropských zemí, je lákavou destinací především pro migranty z východních zemí. Zdá se být tudíž žádoucí zaujmout aktivní strategii řízené migrace právě ze zemí východní Evropy.

Za druhé, z hlediska integrační politiky je třeba vnímat migranty dle jejich zájmu o pobyt v rozdílné délce. Opatření by tedy měla v maximální míře reflektovat nehomogenní požadavky imigrantů. Příliš restriktivní přístup vůči migrantům vede k jejich přesunu do šedých sfér ekonomiky, což představuje značný problém nejen z hlediska právního, ale i socioekonomického. Je tedy v zájmu České republiky poskytnout migrantům takové podmínky, jež by nejen přispěly k jejich ekonomické soběstačnosti a informovaly je o právech a povinnostech v České republice, ale zároveň i napomáhaly k jejich začlenění do většinové společnosti.

## 1. Trendy a výzvy současné imigrační politiky

Počet osob opouštějících své domovy a stěhujících se do jiných zemí stále narůstá. Podle odhadů OSN žilo v roce 2010 mimo svůj domovský stát okolo 214 milionů lidí klasifikovatelných jako přistěhovalci. Oproti roku 2000 tento počet narostl o 35 milionů, od roku 1990 dokonce o 58 milionů.<sup>1</sup> V kontextu globalizace, nárůstu množství informací, zvyšující se mobility kapitálu, zboží i lidí, se „dříve poměrně etnicky a kulturně homogenní evropské státy začínají potýkat s přílivem přistěhovalců, kteří pocházejí často z odlišných sociálních a kulturních prostředí“.<sup>2</sup> Současně je však „nesporné, že migrace je z hlediska ekonomické a demografické budoucnosti Evropy naprosto nezbytná“.<sup>3</sup>

### Vymezení pojmů

Pojmem migrace se rozumí „prostorové přemístování osob přes libovolné hranice (zpravidla administrativní), spojené se změnou místa bydliště na dobu kratší či delší, případně natrvalo“.<sup>4</sup> V relaci k určitému státu pak hovoříme o imigraci či emigraci. Evropské státy jsou zpravidla zeměmi s kladným migračním saldem, tedy převažuje u nich imigrace nad emigrací.

Migrace může být chápána pozitivně, jako proces přispívající k ekonomickému růstu a kulturně obohacující společnost cílové země. Opačné, tedy negativní vnímání migrace, souvisí zejména s otázkou z narušení sociální soudržnosti, vznikem kulturních konfliktů a sociálně patologických jevů. *Sociální soudržnost* se tak v posledních letech stala klíčovým tématem národního i unijního sociálněpolitického diskursu. Právě narušení sociální soudržnosti přitom mnoho zemí vedlo v posledních letech k aplikaci restriktivně asimilačního modelu imigrační politiky.

S migrací je neodmyslitelně spjata problematika integrace, tedy začleňování imigrantů do struktur a vazeb společnosti domácího obyvatelstva.

Podle přístupu k cizincům rozeznáváme zpravidla tři typické modely integrační politiky. Jde o modely *asimilační*, *diskriminační* a *multikulturní* (či kulturně pluralitní).<sup>5</sup> Jak je z jejich názvů patrné, *asimilační model* usiluje o to, aby se cizinci plně přizpůsobili majoritní společnosti a přejali převládající kulturní, ekonomické a politické normy této společnosti; *diskriminační model* „je založen na předpokladu, že pobyt imigrantů v hostitelské zemi je jen dočasný“<sup>6</sup> a

<sup>1</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International Migration Report 2009: A Global Assessment* (United Nations: New York, 2011), str. 1.

<sup>2</sup> Jana Chaloupková and Petra Šalamounová, „Postoje k imigrantům a dopadům migrace v evropských zemích,“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 42, no. 1 (2006): 57-58.

<sup>3</sup> Harald Christian Scheu et al. *Migrace a kulturní konflikty* (Praha: Auditorium, 2011), str. 75.

<sup>4</sup> Miloslav Petrušek, ed. *Velký sociologický slovník* (Praha: Sociologické nakladatelství, 1996), str. 627.

<sup>5</sup> Pavel Barša. *Politické teorie multikulturalismu* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003).

<sup>6</sup> Jana Chaloupková and Petra Šalamounová, „Postoje k imigrantům a dopadům migrace v evropských zemích,“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 42, no. 1 (2006): str. 74.

*model multikulturální* “podporuje etnické a kulturní odlišnosti”<sup>7</sup>, tedy umožňuje imigrantům ponechat si své specifické kulturní rysy a zároveň jim přiznává „plná práva stejně jako příslušníkům majoritní společnosti“.<sup>8</sup> Zatímco liberální multikulturální model aplikuje volnost pouze na oblast kultury, komunitární multikulturalismus zahrnuje rovněž částečné legislativní výjimky a zásahy to společenské soudržnosti.

Koncept multikulturalismu byl dlouho ideálem, v němž jeho příznivci spatřovali možnou budoucnost imigrační politiky. S růstem sociálního napětí však začala být zřejmá nemožnost jeho reálného uplatnění. V letech 2010 - 2011 byl pak vrcholnými evropskými politiky (mj. Merkelovou, Sarkozym, Cameronem) označen za nereálný a mrtvý.<sup>9</sup> Názorně zavrnutí multikulturalismu ilustruje příklad Nizozemska. Původně jedna z nejliberálnějších zemí v otázce multikulturalismu dnes praktikuje velmi přísnou imigrační politiku. V současnosti kladený silný důraz na kulturní integraci v zájmu udržování společenské soudržnosti však nemusí být chápán jako snaha o kulturní homogenitu, ale je spíše „znovuobjevováním a obhajobou ústavních základů liberálních a demokratických národních států ve věku migrace“.<sup>10</sup>

Přesto však ústředním tématem integrace cizinců zůstává přístup k odlišnostem, na které by měla reagovat *politika uznání*. Obsah statusu cizince tak je předmětem vyjednávání, kulturních norem a budování symbolických hranic mezi etnickými skupinami. O optimální integraci přistěhovalců můžeme hovořit v případě, kdy všichni členové majoritní společnosti „považují přistěhovalce za její legitimní členy, navzájem si přiznávají možnost i povinnost účastnit se společenského života, respektovat zákony i nepsané normy, přičemž respektují své odlišnosti“.<sup>11</sup>

### **Migranti v ČR: současný stav**

Přes čtyři procenta obyvatel České republiky dnes tvoří cizinci. K 31. 10. 2012 evidovalo Ministerstvo vnitra 439 223 cizinců s povoleným pobytem na území ČR. Přes 210 tisíc z nich mělo povolení k trvalému pobytu.<sup>12</sup> Více než polovina cizinců pochází z tzv. třetích zemí,

<sup>7</sup> Giovanni Sartori, *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci* (Praha: Dokořán, 2011), str. 9.

<sup>8</sup> Jana Chaloupková and Petra Šalamounová, “Postoje k imigrantům a dopadům migrace v evropských zemích,” *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 42, no. 1 (2006): 73-74.

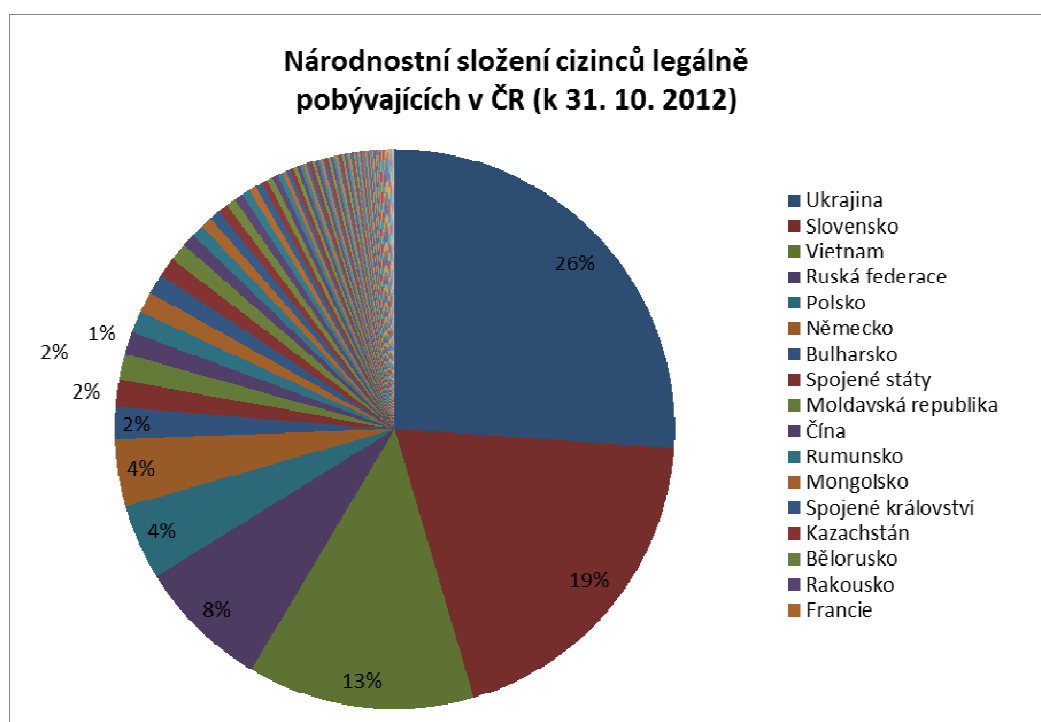
<sup>9</sup> Media o islámu, „Evropští státníci oznámili konec multikulturalismu,“ Media o islámu Web site, <http://mediaoislamu.cz/tema/evropsti-statnici-oznamili-konec-multikulturalismu/>, platné k: leden 2013.

<sup>10</sup> Andrea Baršová, „Integrace přistěhovalců v Evropě: od občanské integrace k multikulturalismu a zpět?“ January 24, 2005, Konference Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit, dostupné na: [http://www.migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=223608](http://www.migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=223608), platné k: leden 2013.

<sup>11</sup> Blanka Tollarová, „Je normální, že cizinec není normální,“ in *Sociální nerovnosti v kvalitativním výzkumu*, eds. Jadwiga Šanderová (Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 2007), str. 72.

<sup>12</sup> Ostatní směli pobývat v ČR přechodně. Legální imigranti bez povolení k trvalému pobytu disponují povolením k tzv. dlouhodobému pobytu nad 90 dní (tj. přechodné pobyty občanů EU a jejich rodinných příslušníků, dále víza nad 90 dnů a povolení k dlouhodobému pobytu občanů zemí mimo-EU).

tedy ze zemí mimo státy EU a EFTA<sup>13</sup>. Nejvíce cizinců k nám přichází z Ukrajiny. Ke zmíněnému datu jich úřady evidovaly přes 114 tisíc, tedy téměř 41% všech legálních imigrantů ze třetích zemí.<sup>14</sup> Dlouhodobě nejdéle v ČR žijí (zůstávají) imigranti z Vietnamu, v průměru osm let. Podobně dlouho usazení (v průměru o rok méně) zde jsou imigranti ze zemí bývalé Jugoslávie. „Nejvíce vysokoškoláků do naší země přichází z Ruska.“<sup>15</sup>



Závažným problémem je vysoký počet nelegálních migrantů a jejich časté propojení s organizovaným zločinem, ruskou, ukrajinskou a čínskou mafií. Počet neregistrovaných cizinců se pohybuje okolo 100 000, ovšem přesný počet lze jen těžko odhadovat.<sup>16</sup>Některé studie ovšem dochází k závěru, že v Česku může být mezi 30 000 až 300 000 cizinců bez oprávnění k pobytu, přičemž může být v zemi až stejný počet těchto neregistrovaných migrantů jako registrovaných. Zkvalitnění kontrolních mechanismů na všech relevantních úrovních státní správy je tedy žádoucí.

<sup>13</sup> European Free Trade Area.

<sup>14</sup> Ministerstvo vnitra České republiky, „Cizinci s povoleným pobytem: Statistiky cizinců se zaevidovaným přechodným či trvalým pobytem na území České republiky,“ Ministerstvo vnitra České republiky Web site, <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>, platné k: leden 2013.

<sup>15</sup> „Cizinci v ČR: Vietnamci u nás zakořenili,“ Český statistický úřad press release, February 14, 2012, on Český statistický úřad Web site, [http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/cizinci\\_v\\_cr\\_vietnamci\\_u\\_nas\\_zakorenili20120214](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/cizinci_v_cr_vietnamci_u_nas_zakorenili20120214), platné k: leden 2013.

<sup>16</sup> Zdroj dat: Migrace online, <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2205798>, platné k: únor 2013



Ačkoliv se Česká republika z tranzitní země pomalu stává zemí cílovou, v porovnání s ostatními evropskými zeměmi je přísun imigrantů do země pouze průměrný. Podíl cizinců na celkové populaci země je v ČR dokonce nižší než průměr zemí EU (7,87% v roce 2010).<sup>17</sup> Od začátku 90. let počet cizinců dlouhodobě žijících na našem území vytrvale rostl, od roku 2008 však stagnuje „v důsledku ekonomické krize a jejích dopadů na situaci na trhu práce v České republice“.<sup>18</sup> Příčinou jsou rovněž přijatá restriktivní opatření, zrušení agenturního zaměstnávání, zpřísnění podmínek podnikání cizinců, doporučení pro úřady práce, aby neudělovaly pracovní povolení cizincům s nižším než středoškolským vzděláním, apod.

Z kvalitativních výzkumů vyplývá, že „přítomnost cizinců nepovažuje obyvatelstvo ČR (...) za normální“, což ústí v nerovné vnímání pozice imigrantů ve společnosti. Zejména osoby z kulturně a etnicky vzdálenějších oblastí se mohou setkat s tím, že „i když se snaží naplnit zejména legislativou předepsané normy, narážejí na očekávání, jež naplnit nemohou (případně tato očekávání vznikají situačně, aby je naplnit nemohli)“.<sup>19</sup> V rámci percepce a faktických schopnostech imigrantů panují mezi jednotlivci značné rozdíly, jež lze obtížně generalizovat.

V tomto kontextu vnímá aktuální imigrační politika státu (dle usnesení vlády z roku 2012) jako prioritní cílovou skupiny imigranty z Ukrajiny, Vietnamu a Ruska. Prioritami integrace cizinců jsou aktuálně tyto oblasti: znalost českého jazyka, ekonomická soběstačnost, orientace cizince ve společnosti (informovanost), vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti.<sup>20</sup>

## **2. Od nezájmu k otevřenosti: modely české imigrační politiky po roce 1993**

V ČR relativně nová témata integrace cizinců byla na počátku 90. let ve stínu „více politických“ témat. Vzhledem k otevírání hranic a větší možnosti cizinců usazovat se na území ČR se však imigrační politika postupně stala uznávanou součástí české politické kultury.

V průběhu 90. let Ministerstvo vnitra ČR praktikovalo spíše restriktivní politiku<sup>21</sup> a reagovalo tak opatrně na první porevoluční imigrantské vlny. Změna nastala v roce 2004 po vstupu ČR do EU, kdy došlo k europeizaci migrační politiky nejen v důsledku působení unijní legislativy.

<sup>17</sup> Eurostat, „International Migration and Asylum,“ Eurostat Web site, <http://epstr.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>, platné k: leden 2013.

<sup>18</sup> Usnesení vlády České republiky k Postupu při realizaci aktualizované Koncepti integrace cizinců - Společné soužití v roce 2012, no. 6 (January 4, 2012): str. 5.

<sup>19</sup> Blanka Tollarová, „Je normální, že cizinec není normální,“ in *Sociální nerovnosti v kvalitativním výzkumu*, eds. Jadwiga Šanderová (Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 2007), str. 85.

<sup>20</sup> Ibid., str. 7-12.

<sup>21</sup> Central European political studies review. "Etnické menšiny a migranti v České republice." Central European political studies review Web site. <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=204>, platné k: leden 2013



## Periodizace české imigrační politiky

Názory odborníků na vývojové období a modely migrační politiky ČR jsou prakticky shodné. Pavel Barša ve své knize "Přistěhovalectví a liberální stát"<sup>22</sup> navrhl periodizaci vývoje domácí migrační politiky, která byla dále rozvíjená a dnes je obecně přijímaná a využívána. Kušniráková a Čížinský migrační politiku ČR dělí na pět období, jejichž klasifikace vychází z idejí liberálního a restriktivního nastavení migračních pravidel<sup>23</sup>.

*První období*, které nastalo bezprostředně po Sametové revoluci (1990–1996) je označované jako *liberální* a nese se ve znamení "laissez faire"<sup>24</sup>. Tento přístup k migraci byl zřejmě výrazem spontánně libertariánského ducha porevoluční doby<sup>25</sup>, "umožňoval téměř každému, aby vstoupil na území a dělal zde, co chce"<sup>26</sup>. V 90. letech byl nově zřízen institut trvalého pobytu a uvolnila se vízová politika. Tento liberalismus s výraznými libertariánskými rysy, byl liberalismem tolerance, nikoliv přijetí, jak uvádí Pavel Barša. Každý cizinec sice mohl do země vstoupit, neexistovala však legální cesta (s výjimkou sňatku s českým občanem), jak se v zemi usadit trvale.

Následující, *druhé období* – restriktivní (1996–1999) bylo ovlivněné socioekonomickou situací v ČR a nárůstem počtu cizinců v zemi. Migrační politika se odehrávala v kontextu snahy ČR o členství v EU. Toto restriktivní období vyvrcholilo přijetím cizineckého zákona. Nový zákon, účinný od 1. ledna 2000 umožnil všem cizincům, aby po uplynutí deseti let dlouhodobého pobytu požádali o trvalý pobyt. V předchozím zákonu č. 123/1992 dočasná migrace a trvalé přistěhování tvořily dva samostatné a nespojitě směry. Z pohledu tohoto zákona bylo možné se do ČR trvale přestěhovat a usadit se pouze v případě, měl-li přistěhovalc rodinného příslušníka, který v ČR již trvale žil.

*Období konsolidační* (2000–2004, popř. až 2006) je charakterizováno počátky konceptualizace imigrační a integrační politiky a současně upřednostňováním primátu práva nad politikou. Prioritně jsou přijímány úpravy vynucené transpozicí práva ES/EU bez ohledu na český kontext migrační reality a potřeb<sup>27</sup> (institucionalizace, utužování pravidel vstupu a pobytu na území, konvergence českého a unijního práva, mobilizace občanské společnosti).

---

22 Pavel Barša, "Přistěhovalectví a liberální stát", (Brno: Masarykova univerzita, 2005)

23 Hana Pořízková tato období dělí do tří fází: 1993-96; 1997-99; 1999-současnost. První fáze se vyznačuje liberalizačním přístupem k zaměstnanosti cizinců, druhou fází, tedy léta 97-99 už dochází k řadě restriktivních opatření zpřísnujících podmínky pobytu a zaměstnání. Důvodem bylo zvýšení nezaměstnanosti a požadavky na přistoupení do EU. Od roku 1999 hovoříme o kontrolované, řízené migraci a koncepčnímu přístupu k řadě problémů.

24 Z francouzštiny - (nechte pracovat, nechte činit) zásada, podle níž má stát a vláda zasahovat do ekonomického dění co nejméně. Jedním z pilířů liberalismu.

25 Pavel Barša, "Přistěhovalectví a liberální stát", (Brno: Masarykova univerzita, 2005), str. 221

26 Dušan Drbohlav in Pavel Barša, "Přistěhovalectví a liberální stát", (Brno: Masarykova univerzita, 2005), str. 221

27 Eva Dohnalová, "Úvod do sociální práce s migranty," (Olomouc, Vyšší odborná škola sociální, 2012), str. 41

Následující *období neoliberální* (2005–2007, popř. až 2008) se vyznačovalo nízkou mírou nezaměstnanosti, ekonomickým růstem, nedostatkem pracovních sil a dovozem méně kvalifikovaných pracovníků. Etapa byla záhy vystřídána pátým obdobím, neorestriktivním (2008 – současnost). Pro současnou *neorestriktivní imigrační politiku* jsou typické snahy státu redukovat počty cizinců na území ČR. Motivací k tomuto přístupu je snaha o omezení konkurence na pracovním trhu zasaženém ekonomickou krizí a bojovat s rostoucí kriminalitou uvnitř některých cizineckých komunit<sup>28</sup>.

### **Dopad vývojových období imigrační politiky**

Od roku 1990 do roku 2002 požádalo v České republice o azyl 60 462 osob, přičemž bylo uděleno celkem 2 217 azylů<sup>29</sup>. Česká republika se počtem uznaných azylantů, podle právního rámce Ženevské úmluvy<sup>30</sup>, řadila do druhé poloviny evropského žebříčku. Politika vůči ekonomickým azylantům ovšem zůstala relativně opatrná. Typickým příkladem takové restriktivní politiky 90. let bylo odmítání žadatelů o ekonomický azyl z Čečenska.

Na druhé straně co se týče krajanů, v letech 1995-2001 byl spuštěn vládní program Přesídlování krajanů ze vzdálených, nebo ohrožených teritorií<sup>31</sup>. Jeho prostřednictvím Česká republika praktikovala aktivní imigrační politiku. Celkový přístup k imigrační politice tak byl nekonzistentní, spíše pragmaticky, nežli ideologicky motivovaný.

Základní dokument a východisko pro budování koncepce imigrační politiky České republiky vychází z usnesení vlády č. 55/2003 "Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců"<sup>32</sup>. Tyto Zásady vyjadřují vůli ČR aktivně se zabývat migrační politikou při respektování závazků, které plynou z mezinárodních úmluv, smluv a doporučení mezinárodních organizací pro oblast migrace. Podstata tohoto usnesení spočívá zejména v prosazování řídicí role státu v oblasti migrace, potírání nelegální migrace a podpoře imigrace, která je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná.

---

28 Tereza Kušniráková and Pavel Čížinský, "Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?," *Geografie*, no. 4 (2011): 498-499

29 Central European political studies review. "Etnické menšiny a migranti v České republice." Central European political studies review Web site. <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=204>, platné k: leden 2013

30 Europa. Přehledy právních předpisů v EU. "Minimální normy pro řízení týkající se přiznávání či odnímání postavení uprchlíka." Europa Web site, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33140\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33140_cs.htm), platné k: 2013

31 Vláda České republiky. "Usnesení vlády České republiky ze dne 17.01.1996 č.72 + STR." Vláda České republiky Web site, [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/A41ED686534D992CC12571B6006F6502](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A41ED686534D992CC12571B6006F6502), platné k: leden 2013

32 Reprodukce sociálních nerovností v podmínkách politiky rovnosti. "Souhrn dokumentů tvořících rámec integrace cizinců v ČR s komentářem." Reprodukce sociálních nerovností v podmínkách politiky rovnosti Web site, [http://www.ronero.wz.cz/texty/2005/Tollarova-Dokumenty\\_integrace.pdf](http://www.ronero.wz.cz/texty/2005/Tollarova-Dokumenty_integrace.pdf), platné k: 2013

Statistiky ukazují<sup>33</sup>, že počet imigrantů zaznamenával od roku 1990 s malými výjimkami posledních let, kontinuální nárůst, až do roku 2009. Za tímto trendem, který neodvrátila ani výše popsaná restriktivní politika, stojí především tři hlavní faktory: konec komunistického režimu v ČR, vstup ČR do Evropské unie a s tím související zařazení do Schengenského prostoru. Z důvodu zpřísnění legislativy vstupního a pobytového režimu v roce 2000 rychle poklesl celkový počet o 30 tisíc osob. Mezi lety 2001 a 2008 pokračoval rostoucí trend, který však od roku 2009 v souvislosti s ekonomickou krizí a recesí ustupoval a počty pobývajících cizinců začaly meziročně klesat. Zůstává ovšem nejasný poměr mezi počtem cizinců, kteří odešli v důsledku restriktivní politiky, a kteří po skončení povolení k pobytu v ČR zůstali ilegálně. Postupný nárůst počtu udělených trvalých pobytů přistěhovalcům však pokračuje od roku 2001.<sup>34</sup> Na konci října 2012 bylo legálně usazeno v ČR podle údajů Ministerstva vnitra ČR 439 223 cizinců.<sup>35</sup> Tvoří tak zhruba 4 % obyvatel Česka.<sup>36</sup>

Po roce 2000 v ČR konečně podařilo vytvořit komplexní diskuzi o migrační politice. Dostatek kvalitních informací a odborníků, spolu s nabytými zkušenostmi a relevantními statistikami, umožnily formování skutečně odborného přístupu k migrační politice.

Mezi aktivity na podporu legální migrace patřily např. projekt "Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků"<sup>37</sup>, jehož úvodní pětiletá fáze byla spuštěna v červenci 2003 a skončila v květnu roku 2008, nebo projekt "Zelených karet"<sup>38</sup>, zahájený v lednu 2009. *Zelená karta* usnadňuje přístup na trh práce cizincům z vybraných zemí, kteří mají kvalifikaci, po níž je v České republice poptávka. Místa vhodná pro zelené karty jsou zejména ta, která se nedaří obsadit pracovníky z České republiky nebo EU. V lednu 2011 byl dále schválen tzv. nový systém ekonomické migrace<sup>39</sup>, připravený již v roce 2008. Tento systém byl schválen nejprve vládou Jana Fischera a následně vládou Petra Nečase. Dále se připravuje Nová právní úprava vstupu a pobytu cizinců, kterou nyní připravuje Ministerstvo vnitra. Úprava má „vytvořit jednodušší, kompaktnější a uživatelsky přehlednější právní normu, která cizím státním příslušníkům poskytne transparentní podmínky pro vstup a pobyt na území ČR i dostatečnou

<sup>33</sup> „Pracovní migrace ve střední a východní Evropě.“ Dostupné na:

[http://www.demografie.info/?cz\\_detail\\_clanku=&artclID=857&, platné k: leden 2013.](http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku=&artclID=857&, platné k: leden 2013.)

<sup>34</sup> „Popis aktuálního vývoje.“ Dostupné na: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/ciz\\_pocet\\_cizincu-popis\\_aktualniho\\_vyvoje, platné k: leden 2013.](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/ciz_pocet_cizincu-popis_aktualniho_vyvoje, platné k: leden 2013.)

<sup>35</sup> „Cizinci s povoleným pobytem“. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx, platné k: únor 2013.>

<sup>36</sup> „Cizinci v ČR: Vietnamci u nás zakořenili.“ Dostupné na:

[http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/cizinci\\_v\\_cr\\_vietnamci\\_u\\_nas\\_zakorenili20120214, platné k: únor 2013.](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/cizinci_v_cr_vietnamci_u_nas_zakorenili20120214, platné k: únor 2013.)

<sup>37</sup> International Organization for Migration. "Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků." International Organization for Migration Web site, <http://www.iom.cz/aktivita/pracovni-migrace/vyber-kvalifikovanych-zahranicnich-pracovniku, platné k: leden 2013>

<sup>38</sup> Ministerstvo Vnitřní České republiky. "Zelené karty." Ministerstvo Vnitřní České republiky Web site, <http://www.mvcr.cz/clanek/zelene-karty.aspx, platné k: leden 2013>

<sup>39</sup> Vláda dne 5. ledna 2011 schválila materiál „Návrh opatření k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů“. Jeho obsahem je návrh nového systému ekonomické migrace do České republiky, návrh systému návratů cizinců a vyhodnocení dosavadního uplatňování institutů správního a trestního práva souvisejících s pracovním vykořisťováním cizinců.

ochranu jejich práv a českým státním orgánům zase potřebné nástroje k provádění efektivních opatření v oblasti migrace.“<sup>40</sup>

### 3. Imigrační politika (cílových) zemí EU

Země západní Evropy – Francii, Německo, Velkou Británii, země Beneluxu, Rakousko, Švédsko a Dánsko – lze nejpozději od 60. let 20. století považovat za etablované cílové země imigrace.<sup>41</sup> Prudký hospodářský růst po 2. světové válce vedl vlády těchto států k podpoře příchodu zahraniční pracovní síly. Na mezinárodní migraci tak bylo pohlíženo zejména jako na pozitivní ekonomický fenomén.

Imigrace přistěhovalců s nízkou kvalifikací v 50. a 60. letech byla velmi důležitou součástí poválečné hospodářské obnovy v západní Evropě. Hostitelské evropské vlády věřily, že mezinárodní migrace bude dočasný a konjunkturální fenomén. Tyto předpoklady se nicméně nenaplnily. S příchodem hospodářských poklesů v 70. letech docházelo navzdory vysoké nezaměstnanosti k usazení migrantů a sjednocování rodin, namísto návratu do zemí jejich původu.<sup>42</sup>

Výše zmíněné země jsou cílové z několika důvodů. Koloniální historie a s ní spojená jazyková a kulturní blízkost jsou jedním z nejdůležitějších determinantů. Významná je též role komunit již usídlených přistěhovalců z dané země, kteří poskytují nově příchozím potřebnou podporu a zázemí, a to jak přímo na principu rodinných vazeb, které jsou kvůli právu na sjednocování rodiny častou vstupenkou do Evropy, tak na principu vnitro-etnické solidarity. Rodinné (v užším pojetí) a etnické (v širším pojetí) spojení s cílovou zemí je dalším důvodem. Tento trend vyvolává multiplikační efekt a vede k situaci, kdy se všichni přistěhovalci z jedné domácí oblasti shromažďují v určité hostitelské zemi, což již v mnoha zemích a městech (Paříž, Brusel, Berlín, aj.) vedlo ke vzniku imigrantských ghett.

---

<sup>40</sup> Evropská migrační síť, „Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců“

[http://emncz.eu/aktualne/cz::BLOCK:NOVINKY%7Cid\\_novinky:1903](http://emncz.eu/aktualne/cz::BLOCK:NOVINKY%7Cid_novinky:1903), platné k: únor 2013

<sup>41</sup> Christina Boswell, „Migration in Europe,“ Global Commission on International Migration, September, 2005, str.2.

[https://ftstr.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/rs/RS4.pdf](https://ftstr.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS4.pdf), platné k: leden 2013

<sup>42</sup> Esther-Ben David, „Europe's Shifting Immigration Dynamic,“ *The Middle East Quarterly* 16 nos. 2 (2009), via Middle East Forum, <http://www.meforum.org/2107/europe-shifting-immigration-dynamic>, platné k: leden 2013

*Srovnání menšinové populace v Belgii, Francii a Německu  
v letech 1960 a 1975 (tisíce)*

	1960	1975	procenta celkové populace 1975
Belgie	444	835	8.5
Francie	2,663	4,196	7.9
Německo	686	4,090	6.6

Zdroj: Castles Stephen and Mark J. Miller, *The Age of Migration* (London: Palgrave Macmillan, 2009), p. 101.

Imigrační toky do cílových zemí probíhaly kontinuálně a nejčastěji v rámci spojení rodin, uprchlictví a ekonomické migrace. Od 80. zavádějí státy severozápadní Evropy restriktivnější politiky, ale ekonomicky zároveň nově prosperují i dříve chudší státy jižní Evropy, a tak se migrační toky přeměrovávají na nové cílové země, jako jsou Irsko, Španělsko, Portugalsko, Řecko a Finsko.

Národnostní složení migračních toků se v rámci jednotlivých cílových zemí EU značně liší. V zemích EU-15 (prvních 15 členů Evropské unie) zahrnují význačné toky od roku 1990 Turky, Marokánce, migranty z bývalých jugoslávských zemí, Iráku a Íránu a jiných asijských zemí, rovněž z Afriky.<sup>43</sup> Z hlediska geografické distribuce lze vyzorovat několik trendů. Rakousko (7.9%) a Německo (6.7%) zase mají nejvyšší podíl imigrantů ze západně - balkánských zemí (Balkán, Turecko), v jihoevropských zemích dominují imigranti z Afriky. Británie je zase, částečně díky koloniální minulosti, vyhledávána mezi imigranty z Asie (např. Indie). Odhaduje se, že Evropa je domovem pro 12-18 miliónů lidí muslimského vyznání, druhého nejrozšířenějšího v Evropě. Nejvíce muslimů žije ve Francii (3,5-4 mil.), následované Německem (2,5-3 mil.) a Velkou Británií (1,5 mil.).<sup>44</sup>

### **Proměnlivá dynamika imigrace: od jednotlivců k rodinám**

Zatímco se imigranti ze severní Afriky a Středního východu zpočátku zaměřili na pracovní trh (ekonomická migrace) s výhledem krátkodobého pobytu, časem se dynamika této imigrace změnila. Novými imigranty se staly celé rodiny – manželé, ženy a děti – které

<sup>43</sup> Christina Boswell, „Migration in Europe,“ Global Commission on International Migration, September, 2005, str.3.

[https://ftstr.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/rs/RS4.pdf](https://ftstr.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS4.pdf), platné k: leden 2013

<sup>44</sup> Anja Rudiger and Sarah Spencer, „Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination“ January 21-22, 2003, The Economic and Social Aspects of Migration Conference, dostupné na OECD Web site, <http://www.oecd.org/els/internationalmigrationpoliciesanddata/15579866.pdf>, platné k: leden 2013



opustily své domovy, aby se v Evropě trvale usadily. Příchod celých rodin zásadně změnil jak míru imigrace, tak i samotný charakter přistěhovaleckých komunit. Imigranti se začali zajímat o školství, zdravotní péči a řádné bydlení. Přítomnost rodiny také změnila postoje imigrantů vůči náboženským a kulturním hodnotám. Zatímco jednotlivci vykazovali tendenci izolovat se od veřejného dění, příchod rodin vedl tyto imigranty k přenesení vlastní kultury a aplikaci jejich zvyků na Západě.<sup>45</sup>

V dnešní etapě již je kategorizace rozhodovacích faktorů výrazně komplexní. Migranti se rozhodují jít do oblastí, kde je příznivé politické klima (svoboda slova, demokracie, nedochází k bojům apod.), z jejich pohledu lepší krajina a kultura (čisto, svoboda, konzumní životní styl apod.) a oblastí, které jsou vnímány jako důležité (rozhodující o světovém dění).<sup>46</sup> Na základě prvních dvou naznačených faktorů lze předpokládat, že migranti takto nesmyslejší o Evropě jako celku, ale o určité cílové zemi, kde mají nějaké vazby.

Noví migranti jsou často středně až vysoce kvalifikovaní a ukazuje se, že dřívější stereotyp již není platný. Existují však značné variace v proporcii vysoce kvalifikovaných a nekvalifikovaných migrantů, které různé evropské země během minulých dvou dekád přijaly. Například Belgie, Dánsko, Irsko, Lucembursko a Švédsko mají relativně vysoký podíl kvalifikovaných migrantů. V roce 2006 bylo více než 40 % zaměstnaných imigrantů, definováno jako vysoce kvalifikovaní. V jiných zemích jsou čísla podstatně nižší. Jako vysoce kvalifikováno bylo definováno v Rakousku 27 %, v Německu 29 %, ve Španělsku 24 % a v Řecku pouze 12,5 % zaměstnaných imigrantů.<sup>47</sup> Jiná statistika ukazuje variace podílu migrantů s terciárním vzděláním. V Irsku a ve Velké Británii přesáhl podíl 30 %, zatímco v Rakousku, Itálii a Polsku je pod 15 %.<sup>48</sup> Další statistika uvádí, že ve Francii se nachází 35 % a v Nizozemsku 30 % migrantů s terciárním vzděláním.

Dnes ekonomická migrace vyplňuje kritické mezery v odvětví IT, strojírenství, stavebnictví, zemědělství a zpracování potravin, zdravotní péče, výuky, stravování a cestovního ruchu a služeb v domácnosti. K růstu ekonomické migrace jasně přispělo to, že několik evropských zemí zpřístupnilo možnosti pro vybrané (především vysoce kvalifikované) ekonomické migranty, zatímco možnosti pro legální migrační programy zůstaly obecně omezené. Rozšíření možností pro ekonomickou migraci odráží problémy pracovních nedostatků a neshodu nabídky a poptávky v mnoha evropských zemích.<sup>49</sup> Země nabízející flexibilnější

<sup>45</sup> Esther-Ben David, „Europe's Shifting Immigration Dynamic,“ *The Middle East Quarterly* 16 nos. 2 (2009), via Middle East Forum, <http://www.meforum.org/2107/europe-shifting-immigration-dynamic>, platné k: leden 2013

<sup>46</sup> Home Office Research Study 243 „Understanding the decision-making of asylum seekers“ 2002, [http://www.irm.org.uk/pdf/understand\\_asylum\\_decision.pdf](http://www.irm.org.uk/pdf/understand_asylum_decision.pdf), platné k: leden 2013

<sup>47</sup> Christina Boswell and Andrew Geddes, *Migration and Mobility in the European Union* (London: Palgrave Macmillan, 2011), str. 77-78.

<sup>48</sup> Human Development Report „Overcoming Barriers: Human Mobility and Development“, 2009, [http://hdr.undstr.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Chapter4.pdf](http://hdr.undstr.org/en/media/HDR_2009_EN_Chapter4.pdf), platné k: leden 2013

<sup>49</sup> Christina Boswell, „Migration in Europe,“ Global Commission on International Migration, September, 2005, str. 3.

vstupní režimy a slibnější dlouhodobé příležitosti si vedou lépe v přilákání kvalifikovaných lidí, zatímco restriktce na dobu pobytu, podmínky víz a kariérní růst, jako např. v Německu, omezují nárůst počtu kvalifikovaných imigrantů.<sup>50</sup>

V kontextu řízení migrace několik členských států (Nizozemsko, Německo, Francie, Rakousko) poskytuje, nebo plánuje poskytovat, speciální programy odrážející návrh Evropské komise nabízet „settlement packages“ pro nově příchozí imigranty, kterým bylo uděleno povolení k pobytu. Při stádiu udělování občanství jsou v rámci programu na imigranty kladeny znalostní nebo jiné nároky. Typickým příkladem je povinnost navštěvovat jazykové kurzy a absolvovat jazykové testy (Velká Británie, Německo, Nizozemsko, Rakousko).<sup>51</sup>

### Zkušenosti k předání

Evropské cílové země mají zkušenost se všemi základními modely integrace. Francie oficiálně neuznává etnické menšiny jako skupiny s odlišnými potřebami a právy, které by jednání státu mělo brát v úvahu. Nejsou zde žádné právně relevantní rozdíly mezi jednotlivci, jakmile se staly francouzskými občany. V praxi to znamená, že Francie byla neochotná aplikovat cílené integrační politiky, jelikož by se rovnaly uznání specifických skupinových potřeb a zkušeností. To bylo zvláště problematické s ohledem na muslimské přistěhovalce, kteří nyní tvoří největší skupinu migrantů ve Francii. Otázka náboženství jako znaku identity odhalila limity asimilačního modelu. Spolu s pokračujícími diskriminačními tendencemi to vedlo k mnoha úpravám politik v praxi.

V Německu, Rakousku, Dánsku a Itálii převládá model, jehož rámci jsou migranti zahrnuti do jedné oblasti, obvykle pracovního trhu, ale jsou *de facto* vyloučeni z občanské a politické participace. Právní nejistota a nemožnost účasti ve veřejném životě integraci omezují. Rizikem modelu je potenciální nedostatek identifikace migrantů se sociálním řádem, který může nakonec zvýšit rasismus a xenofobii. V Německu kladený důraz na německé etnické kořeny byl v nedávné době nahrazen důrazem na kulturní a politické hodnoty, zachování myšlenky věčné jednoty, které migranti potřebují k přizpůsobení. Z praktického hlediska se politika vedená etnickým a kulturním modelem zaměřovala na začlenění na trh práce a udělila migrantům přístup k základním komponentům systému sociálního zabezpečení (především v Německu a Dánsku).

Multikulturní přístupy prováděné ve Velké Británii, Nizozemsku a Švédsku stojí na

---

[https://ftstr.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/rs/RS4.pdf](https://ftstr.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS4.pdf), platné k: leden 2013

<sup>50</sup> Human Development Report „Overcoming Barriers: Human Mobility and Development“, 2009, [http://hdr.undstr.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Chapter4.pdf](http://hdr.undstr.org/en/media/HDR_2009_EN_Chapter4.pdf), platné k: leden 2013

<sup>51</sup> Anja Rudiger and Sarah Spencer, „Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination“ January 21-22, 2003, The Economic and Social Aspects of Migration Conference, dostupné na OECD Web site, <http://www.oecd.org/els/internationalmigrationpoliciesanddata/15579866.pdf>, platné k: leden 2013



pragmatickém řízení vztahů mezi různými etnickými a rasovými skupinami. Provádí se skrze anti-diskriminační legislativu s jednoduchým přístupem k plným občanským a politickým právům, a skrze usnadňování komunikace a porozumění mezi etnickými skupinami. Klade důraz na prosazování uznání skupinových odlišností ve všech sférách za umožnění zachování vlastních kulturních praktik. Pozitivem tohoto přístupu je, že vytváří občanství, které vidí malé napětí mezi národními a skupinovými identitami. Konflikty mohou, dle obhájců multikulturalismu, vyvstat, když jsou v rámci komunit přehlíženy rozdíly nebo pokud nejsou uznány určité skupiny. Například ve Velké Británii neschopnost uznat náboženské komunity a komunity nových imigrantů a uprchlíků přispělo ke stupni soupeření mezi různými komunitami. Tato napětí se ale spíše než náboženských a kulturních rozdílů týkají vnímaných a skutečných diferenčních přístupů k omezeným zdrojům, jako je práce, vzdělání a bydlení.<sup>52</sup> Praxe navíc dává za pravdu spíše kritikům multikulturalismu, kteří se domnívají, že silné a nezvratné uznání rozdílů vede jenom k další fragmentaci a naopak konflikty vyvolává. Rozdílů je totiž nekonečné množství a opakované uznávání by tak vedlo k vzniku zcela nejednotného celku. Efektivnější než uznávání rozdílů, se tak v praxi jeví prosazování individuálních práv a svobod.

#### **4. Dnešní situace: má být ČR cílovou zemí?**

Česká republika se v současnosti řadí mezi nejvýznamnější imigrační země regionu střední a východní Evropy (SVE), a to i navzdory hospodářské krizi.<sup>53</sup> Ze všech post-komunistických států SVE přichází do České republiky největší podíl zahraniční pracovní síly.

Díky své geografické poloze na pomezí západní a východní Evropy se Česko v 90. letech rychle stalo tranzitní zemí a postupně se stává také cílovou zemí imigrace, ačkoliv imigrační politika ČR se v Evropě řadí mezi ty méně otevřené. Česká republika je v evropském kontextu nováčkem v imigraci a nastavení její imigrační politiky bylo ovlivněno obavami z imigrace a trvalého usazování přistěhovalců v krajině 40 let izolované od přirozených migračních toků.

Na druhé straně je nutno poznamenat, že trvalé usazování přistěhovalců a tedy charakter České republiky jakožto cílové země, s sebou nese určitá rizika vyplývající především z možné nezvládnuté integrace. Jak potvrzují i zahraniční zkušenosti, zejména z Německa či Nizozemí, při trvalém usazování přistěhovalců je velmi důležité nastavení integrační

---

<sup>52</sup> Anja Rudiger and Sarah Spencer, „Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination“ January 21-22, 2003, The Economic and Social Aspects of Migration Conference, dostupné na OECD Web site, <http://www.oecd.org/els/internationalmigrationpoliciesanddata/15579866.pdf>, platné k: leden 2013

<sup>53</sup> „Czech Republic.“ Dostupné na: <http://www.mipex.eu/czech-republic>, platné k: leden 2013.

strategie.<sup>54</sup> Experti se však shodují, že imigrační politiku nelze od jiné země pouze okopírovat, zahraniční zkušenosti mohou posloužit zejména jako inspirace nikoliv, jako předloha výslednému modelu.<sup>55</sup> Společenský, kulturní, hospodářský i politický vývoj zde probíhal ve značně odlišném kontextu než v západní Evropě. Při tvorbě imigrační politiky je proto nevyhnutné zohlednit specifika dané země.

### Co je třeba učinit

Pokud se Česká republika chce stát atraktivní cílovou zemí pro imigraci, je potřeba přenastavit koncepci imigrační politiky, která v současné podobě nahlíží na trvalé usazování spíše negativně.<sup>56</sup>

Je nutné rozhodnout, jaké přistěhovalce česká ekonomika a společnost potřebuje a dokáže pojmout a na tomto základě imigrační toky regulovat.<sup>57</sup> Typickou pro ČR je tzv. zapínací a vypínací strategie, tedy střídavé uvolňování a zpříšňování podmínek pro trvalé usazení v zemi. Taková strategie ovšem nevysílá pozitivní signál směrem k potenciálním imigrantům<sup>58</sup> a není efektivní. Například při snaze o „vypnutí“ v roce 2009 využilo program dobrovolných návratů jen čtyři tisíce cizinců, o práci jich přitom přišlo v důsledku ekonomické krize podle statistik v roce 2009 43 tisíc a dalších 15 tisíc v následujícím roce. Mnozí z nich zřejmě v zemi zůstali nelegálně. Pokud nefunguje „vypínání“, lze doporučit nepřehánět to se „zapínáním“ a bez ohledu na aktuální dočasnou situaci zvat jenom ty imigranty, které bude ČR schopna bezpečně integrovat.

Podle odborníků by se měla Česká republika zaměřovat především na přilákání kvalifikovaných imigrantů, u kterých lze předpokládat jednodušší proces integrace do české společnosti, a tedy minimalizace doprovodných rizik.<sup>59</sup> Klíčové je jaké imigranty (vzdělání, věk, aj.), má ČR zájem přijímat, a rovněž určit prioritní země. Politiku lze přizpůsobit zemi původu imigrantů, zároveň jí ovšem lze částečně zemi předurčit. Vytvoření informační a propagační kampaně pracovní imigrace do ČR je krokem správným směrem. Důležitým prvkem zůstává rovněž propojení otázky přistěhovalectví a naturalizace.

Navzdory prosazujícím se společné imigrační politice v rámci Evropské unie, a to zejména pod vlivem Strategie Evropa 2020, a rovněž Haagského a Stockholmského programu, si Česká

<sup>54</sup> Pod pojmem integrace se na tomto místě chápe zapojování přistěhovalců do většinové společnosti jako protiklad k ignorování a k ponechání příšleců mimo většinové společnosti, co může vést k segmentaci/pilarizaci společnosti.

<sup>55</sup> STR. Barša a A. Baršová, *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a v Česku* (Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2005) str. 248

<sup>56</sup> T. Kušniráková a STR. Čížinský, „Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?“, *Geografie*, 116, č. 4 (2011): str. 507

<sup>57</sup> STR. Barša. a A. Baršová. „Policy paper“. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2006. str. 5

<sup>58</sup> T. Kušniráková a STR. Čížinský, „Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?“, *Geografie* 116, č. 4 (2011): 508

<sup>59</sup> STR. Barša. a A. Baršová. „Policy paper“. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2006. str. 8

republika může podobu své imigrační politiky předurčit dle svých zájmů. Ačkoliv Česká republika nemá koloniální minulost jako většina západoevropských zemí, je lákavou zemí především pro migranty z východních zemí. Zdá se být tudíž žádoucí zaujmout aktivní strategii řízené migrace právě ze zemí východní Evropy a zároveň vytvořit atraktivní prostředí pro imigranty z ostatních regionů.

Z hlediska integrační politiky je třeba vnímat migranty v dlouhodobém měřítku, tedy jako součást české společnosti, mají-li zájem se jí stát. Příliš restriktivní přístup vůči migrantům vede k jejich přesunu do šedých sfér ekonomiky, což představuje značný problém nejen z hlediska právního, ale i socioekonomického. Je tudíž v zájmu České republiky poskytnout migrantům takové podmínky, jež by nejen usnadnily jejich ekonomickou soběstačnost a informovaly je o právech a povinnostech v české společnosti, ale zároveň i napomáhaly k jejich začlenění do většinové společnosti.

---

## Otázky k diskuzi

1. *Nový zákon o státním občanství*: proč má Česká republika jeden z nejpřísnějších režimů v Evropě pro udělování trvalého pobytu a občanství?
2. Jaká jsou *ponaučení z projektů* „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ a „Zelené karty“, s ohledem na budoucí imigrační politiku ČR?
3. Do jaké míry je *rozdělení kompetencí* mezi Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí přínosem, a do jaké míry je nevýhodou?
4. Jakou podobu bude mít v budoucnosti *bilaterální spolupráce* ČR se zeměmi mimo EU?
5. Trestá česká podoba *sankční směrnice* za nelegální zaměstnávání cizinců zaměstnavatele či spíše cizince samotné?
6. Co očekáváte od tzv. *nového systému ekonomické migrace*?
7. Jaké jsou snahy o začlenění do pracovního trhu těch migrantů, kteří během svého pobytu na území ČR *ztratili svůj legální status*? (se ztrátou zaměstnání přišli i o povolení k pobytu)
8. Zdravotní pojištění a *sociální zabezpečení* cizinců v ČR, je dostačující?
9. *Vzdělání a studium* cizinců v ČR – očekává se multikulturní vzdělávání dětí?
10. Problematika *azylu a uprchlictví* – patří do debaty?
11. Homogenní vs. heterogenní společnost: výhody a nevýhody?