

MINISTERSTVO VNITRA
Č. j. OAM -1834-2/2003
V Praze dne 30.1. 2004

PRO SCHŮZI VLÁDY

Důvod předložení materiálu:

Plnění úkolu uloženého
1. místopředsedovi vlády
a ministru vnitra
usnesením vlády České republiky ze dne
13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti
Koncepce integrace cizinců na území
České republiky a další rozvoj této
koncepce po vstupu České republiky do
Evropské unie

Předkládá: Mgr. Stanislav G r o s s
1. místopředseda vlády
a ministr vnitra

Obsah:

- I. Návrh usnesení
- II. Předkládací zpráva
- III. Realizace Koncepce integrace cizinců
v roce 2003
- IV. Postup při realizaci Koncepce
integrace cizinců v roce 2004 a
její další rozvoj v souvislosti se
vstupem České republiky do
Evropské unie
- V. Přílohy

Obsah materiálu

I. Návrh usnesení vlády

II. Předkládací zpráva

1

III. Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003

3

III.1. Komise ministra vnitra

4

III.2. Analýza situace a postavení cizinců

5

III.3. Plány integračních politik ministerstev

6

III.4. Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev

8

III.5. Komplexní návrh legislativních opatření

9

III.6. Výkon státní správy

10

III.7. Projekty na podporu integrace cizinců v roce 2003

10

III.8. Nestátní neziskové organizace

11

III.9. Sociální partneři

11

III.10. Výzkumy a studie

12

III.11. Statistika

13

III.12. Bezpečnostní aspekty

14

III.13. Příprava změny v koordinaci Koncepce

15

III.14. Orgány územní samosprávy

16

III.15. Finanční zajištění Koncepce v roce 2003

17

IV. Postup při realizaci Koncepce v roce 2004 a při jejím dalším rozvoji v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

19

IV.1. Změna v koordinaci Koncepce

20

IV.2. Komise ministra práce a sociálních věcí	20
IV.3. Personální zajištění Koncepce	22
IV.4. Prohloubení analýzy situace a postavení cizinců	23
IV.5. Legislativní a praktická opatření ministerstev	23
IV.6. Komplexní návrh legislativních a praktických opatření	24
IV.7. Plány integračních politik	24
IV.8. Projekty	25
IV.9. Výzkumy a studie	25
IV.10. Statistika	26
IV.11. Sociální partneři	26
IV.12. Nestátní neziskové organizace	26
IV.13. Orgány územní samosprávy	27
IV.14. Finanční zajištění Koncepce v roce 2004	27
IV.15. Závěr	29

V. Přílohy

Příloha č.1: Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky

Příloha č.2: Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

Příloha č.3: Plány integrační politiky ministerstev v letech 2004-2006

Příloha č.4: Bezpečnostní aspekty integrace cizinců na území České republiky

Příloha č.5: Předpokládané čerpání finančních prostředků na projekty v oblasti integrace cizinců v roce 2003

Příloha č.6 Přehled projektů realizovaných v rámci Koncepce integrace cizinců v roce 2003

Příloha č.7: Zpráva Českého statistického úřadu o realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky

VI. Vyhodnocení připomínkového řízení

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 11. února 2004 č. 126

k realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj
v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

Vláda

I. bere na vědomí

1. Realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2003, obsaženou v části III materiálu č.j. 114/04 (dále jen „Konceptce“),
2. Analýzu situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky, obsaženou v příloze č. 1 části V materiálu č.j. 114/04 (dále jen „Analýza“),
3. Zprávu Českého statistického úřadu o realizaci Konceptce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky, obsaženou v příloze č. 7 části V materiálu č.j. 114/04;

II. schvaluje

1. Postup při realizaci Konceptce v roce 2004 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie (dále jen „Postup“), obsažený v části IV materiálu č.j. 114/04 (dále jen „Postup“),
2. Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Konceptce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie (návrhy Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy), obsažené v příloze č. 2 části V materiálu č.j. 114/04,
3. Plány integrační politiky ministerstev v letech 2004 až 2006 (Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu a školství a Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy), obsažené v příloze č. 3 části V materiálu č.j. 114/04 (dále jen „Plán integrační politiky“),
4. uvolnění částky 20 000 tis. Kč na zajištění úkolů vyplývajících z Postupu, a to z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položky Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2004, v rozsahu, zaměření a způsobem uvedeným v *Postupu* a v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů, a to do rozpočtové kapitoly

a) Ministerstva práce a sociálních věcí	7 000 tis. Kč,
b) Ministerstva vnitra	4 000 tis. Kč,
c) Ministerstva zdravotnictví	2 500 tis. Kč,
d) Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy	3 000 tis. Kč,
e) Ministerstva kultury	2 000 tis. Kč,
f) Ministerstva průmyslu a obchodu	500 tis. Kč,
g) Ministerstva pro místní rozvoj	500 tis. Kč,
h) Českého statistického úřadu	500 tis. Kč

III. u k l á d á

1. ministru práce a sociálních věcí:

- a) zajistit realizaci a koordinaci Postupu,
- b) zřídit komisi ministra práce a sociálních věcí pro přípravu a realizaci politiky vlády v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami a zajistit a koordinovat její činnost v souladu s požadavky Postupu,
- c) vytvářet podmínky pro prohlubování Analýzy a do její realizace v souladu s Postupem zapojit i další orgány státní správy, nestátní neziskové organizace a akademickou obec,
- d) zajistit realizaci legislativních opatření v oblasti působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí podle bodu II/2 tohoto usnesení,
- e) zajistit realizaci Plánu integrační politiky v oblasti působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí,
- f) vytvářet podmínky pro koordinaci aktivit orgánů a institucí při odstraňování problémů při realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky a pro odstranění problémů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí podle bodu I/3 tohoto usnesení a v souladu s Postupem,
- g) vyzvat sociální partnery Rady hospodářské a sociální dohody České republiky ke spolupráci při realizaci Postupu,
- h) zpracovat a vládě do 31. prosince 2004 předložit materiál o realizaci Koncepce v roce 2004 a jejím dalším rozvoji v roce 2005 s tím, že součástí tohoto materiálu bude komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a bude dořešena potřeba a případně způsob legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti.

2. místopředsedovi vlády a ministru financí

- a) uvolnit finanční prostředky a zajistit jejich převod do rozpočtových kapitol ministerstev podle bodu II/4 tohoto usnesení,

- b) spolupracovat s ministrem práce a sociálních věcí při koordinaci Postupu a při plnění úkolů podle bodu II/1 a III tohoto usnesení,
3. 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra
- a) předložit do 30. června 2004 ministru práce a sociálních věcí návrh legislativních opatření v oblasti působnosti Ministerstva vnitra a Plán integrační politiky v oblasti působnosti Ministerstva vnitra v souladu s Postupem,
 - b) zajistit zveřejnění tohoto usnesení ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí
4. místopředsedovi vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje a ministru spravedlnosti spolupracovat s ministrem práce a sociálních věcí při plnění úkolů podle bodu II/1 a III/1 tohoto usnesení,
5. ministryni školství, mládeže a tělovýchovy a ministru průmyslu a obchodu zajistit v oblasti působnosti ministerstev realizaci
- a) legislativních opatření podle bodu II/2 tohoto usnesení,
 - b) Plánu integrační politiky,
6. ministryni zdravotnictví upravit návrh legislativních opatření v oblasti působnosti Ministerstva zdravotnictví, uvedený v bodě II/2 tohoto usnesení a Plán integrační politiky v oblasti působnosti Ministerstva zdravotnictví podle Postupu,
7. ministrům kultury a pro místní rozvoj předložit ministru práce a sociálních věcí
- a) v roce 2004 v termínu stanoveném na základě dohody upravený návrh legislativních opatření v oblasti působnosti ministerstev a Plán integrační politiky v oblasti působnosti ministerstev v souladu s Postupem,
 - b) do 30. dubna 2004 informaci o vybraných projektech ministerstev na podporu integrace cizinců v roce 2004 v souladu s Postupem,
8. 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra, ministrům průmyslu a obchodu, kultury, pro místní rozvoj a ministryním zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy
- a) provést v rámci ministerstev organizační opatření k zajištění realizace Koncepce v oblasti působnosti ministerstev v souladu s Postupem a do 29. února 2004 informovat ministra práce a sociálních věcí o přijatých opatřeních,
 - b) spolupracovat s ministrem práce a sociálních věcí při plnění a koordinaci úkolů podle bodu II/1 a III/1 tohoto usnesení,

c) zajistit plnění úkolů ministerstev v souladu s Postupem,

9. 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra, ministrům průmyslu a obchodu a ministryním zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy předložit do 15. března 2004 ministru práce a sociálních věcí informaci o vybraných projektech ministerstev na podporu integrace cizinců v roce 2004 v souladu s Postupem,

10. ministryni školství, mládeže a tělovýchovy předložit do 30. dubna 2004 ministru práce a sociálních věcí dopracovaný návrh plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky v letech 2004 až 2006 v souladu s Postupem,

11. místopředsedovi vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje zajistit prostřednictvím Rady vlády pro výzkum a vývoj odborné posouzení materiálu uvedeného v bodě III/10 tohoto usnesení v souladu s Postupem,

IV. v y z ý v á předsedu Českého statistického úřadu, předsedkyni Akademie věd České republiky, hejtmany, primátora hlavního města Prahy, primátory statutárních měst, představitele Asociace krajů a Svazu měst a obcí České republiky, starosty obcí s rozšířenou působností, sociální partnery Rady hospodářské a sociální dohody České republiky a představitele nestátních neziskových organizací a účelových zařízení církví ke spolupráci při realizaci postupů a úkolů podle bodu II/1 a III tohoto usnesení.

Provedou:

1. místopředseda vlády a
ministr vnitra,
místopředseda vlády pro výzkum a
vývoj, lidská práva a lidské zdroje,
místopředseda vlády a
ministr financí,
ministři práce a sociálních věcí,
kultury, pro místní rozvoj,
spravedlnosti, průmyslu a obchodu,
ministryně zdravotnictví,
školství, mládeže a tělovýchovy
předseda Českého statistického úřadu

Na vědomí:

hejtmani,
primátoři statutárních měst,
předsedkyně Akademie věd
České republiky

Předseda vlády
PhDr. Vladimír Š p i d l a, v.r.

II.

Předkládací zpráva

Usnesením vlády České republiky ze dne 13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti *Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie* (dále „usnesení vlády č. 55/2003“) bylo 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo do 31. prosince 2003 zpracovat a předložit na jednání schůze vlády materiál *Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*.¹

Materiál pro jednání schůze vlády zpracovalo Ministerstvo vnitra na základě koncepčních podkladových materiálů poskytnutých ministerstvy a dalšími orgány a institucemi, jejichž přípravu založilo *usnesení vlády č. 55/2003*. Materiál současně zohledňuje závěry usnesení vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 k převodu agendy spojené s koordinací realizace *Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí*, (dále „usnesení vlády č. 1252/2003“).

Úvodní část materiálu *Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003* (část III) se zabývá hodnocením postupu a výsledků činnosti jednotlivých orgánů a institucí při zajištění realizace *Koncepce integrace cizinců v roce 2003* (dále „*Koncepce*“).

V části IV materiálu *Postup při realizaci Koncepce v roce 2004 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie* (dále „*Postup při realizaci Koncepce v roce 2004*“) jsou shrnuty základní požadavky na činnost příslušných orgánů a institucí při realizaci *Koncepce v roce 2004* a v dalších letech.

V roce 2003 byla pozornost ministerstev věnována koncepčním opatřením v rámci *Koncepce*, zejména zpracování materiálů *Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a Plány integrační politiky ministerstev v letech 2004 až 2006*.

Významná pozornost byla věnována i projektům na podporu integrace cizinců. Na jejich realizaci bylo vyčerpáno 19 257 tis. Kč. Bližší specifikace projektů je uvedena v části III a V předloženého materiálu do vlády.²

Některé úkoly *usnesení vlády č. 55/2003* nebyly, ani přes koordinační úsilí Ministerstva vnitra, splněny v potřebné kvalitě a ovlivnily zpracování předloženého materiálu do vlády.

Přestože dosavadní realizace *Koncepce* a nastavení jejího dalšího vývoje souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie není v žádné z oblastí integrace cizinců v rozporu s doporučeními a požadavky Evropské unie, nesplněné úkoly zpomalují realizaci a rozvoj

¹ Současně bylo 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo rozšířit uvedený materiál o *Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*.

² Na realizaci projektů v rámci *Koncepce v roce 2003* byla ve státním rozpočtu *usnesením vlády č. 55/2003* vyčleněna částka 22 000 tis.Kč.

Koncepce ve srovnání s původními plány a cíli. Tyto úkoly nebo úkoly, jejichž dořešení muselo být ze závažných důvodů odloženo do roku 2004, jsou spolu s dalšími požadavky na jejich dořešení specifikovány v části III a IV předloženého materiálu.³

Materiály ministerstev (Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy), které splňují požadavky vyplývající z *usnesení vlády č. 55/2003* jsou, vzhledem k rozsahu, zařazeny samostatně v části V předloženého materiálu do vlády.

Kritické hodnocení plnění některých úkolů a upřesnění příčin vzniklé situace považuje 1. místopředseda vlády a ministr vnitra za nezbytný krok pro zajištění koordinace realizace a rozvoje *Koncepce* v roce 2004 i v následujících letech.⁴

Za jednu z nejvýznamnějších překážek plnění uložených úkolů lze označit přetrvávající nedostatečné personální a organizační zajištění agendy *Koncepce* v rámci některých ministerstev.

Významný mezník pro další rozvoj *Koncepce* a její organizační zajištění od roku 2004 představuje převod agendy spojené s koordinací realizace této koncepce z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí, který byl schválen *usnesením vlády č. 1252/2003*.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra oceňuje vstřícný a kvalifikovaný přístup Ministerstva práce a sociálních věcí k plnění úkolů spojených s realizací *Koncepce* v roce 2003 a jeho podporu při prosazování cílů, zajišťování koordinace politiky vlády České republiky v jednotlivých oblastech integrace cizinců a při upřesnění úkolů pro rok 2004.

Návrh předloženého materiálu do vlády byl připomínkován mezirezortní *Komisi ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami* a prošel mezirezortním připomínkovým řízením. Vyhodnocení mezirezortního připomínkového řízení je obsaženo v části VI.

Na zajištění realizace *Koncepce* v roce 2004 byla v *zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 2004* vyčleněna částka ve výši 20 000 tis. Kč.

³ Např. nedostatky některých *Návrhů legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a Plánů integrační politiky ministerstev v letech 2004 až 2006* a absence upřesnění požadavku na dořešení potřeby *legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na území České republiky a jejího výkonu v přenesené působnosti* neumožnily Ministerstvu vnitra zpracovat *Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*.

⁴ Podrobně formulované usnesení k předloženému materiálu do vlády je jedním z předpokladů pro důsledné plnění potřebných úkolů.

III.

Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003

Uplatňování *Koncepce* v praxi je od roku 2000 založeno zejména na postupné tvorbě koncepčních, organizačních a legislativních opatření, která podmiňují naplnění hlavních cílů v oblasti podpory integrace cizinců na území České republiky.⁵

Úkoly k realizaci *Koncepce* v roce 2003 byly stanoveny *usnesením vlády č. 55/2003*. Ministerstvo vnitra (dále „*MV*“) v průběhu roku 2003 usilovalo o koordinaci plnění uložených úkolů a o potřebné zapojení odpovědných ministerstev a příslušných orgánů a institucí do realizace *Koncepce* v souladu s uvedeným usnesením vlády.⁶

Do realizace *Koncepce* bylo vedle *MV* zapojeno Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „*MPSV*“), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále „*MŠMT*“), Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále „*MPO*“), Ministerstvo kultury (dále „*MK*“), Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „*MMR*“), Ministerstvo zdravotnictví (dále „*MZ*“) a Ministerstvo financí (dále „*MF*“). Na realizaci *Koncepce* se rovněž podílely další orgány a instituce, zejména Český statistický úřad (dále „*ČSÚ*“), sociální partneři Rady hospodářské a sociální dohody (dále „*SP RHSD*“), Akademie věd České republiky (dále „*AV ČR*“) a nestátní neziskové organizace (dále „*NNO*“).

Mezi stěžejní úkoly *Koncepce* v roce 2003 patřilo přijetí koncepčních a praktických opatření směřujících k dalšímu přiblížení právního postavení dlouhodobě a legálně žijících cizinců na území České republiky právnímu postavení občanů a k systematické ochraně přístupu cizinců k základním právům a svobodám a k uplatňování principu rovného přístupu a rovné příležitosti dlouhodobě žijících cizinců v jednotlivých oblastech jejich života v České republice.⁷

Splnění úkolů *usnesení vlády č. 55/2003* mělo vytvořit teoretický základ pro další rozvoj *Koncepce* a směřovat k zajištění podmínek pro implementaci požadavků a doporučení v oblasti integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a k zajištění podmínek pro postupnou decentralizaci realizace *Koncepce* v praxi.

Některé nesplněné úkoly, jejichž dořešení muselo být posunuto do roku 2004, ztížily přípravu materiálu pro jednání schůze vlády a zpomalují potřebný rozvoj *Koncepce*. V roce 2004 bude třeba věnovat zvýšenou pozornost dokončení nesplněných úkolů, aby byl zajištěn potřebný rozvoj *Koncepce* v souladu s původními plány a potřebami.⁸

⁵ Cíle *Koncepce* jsou podrobně definovány v usnesení vlády České republiky ze dne 11. prosince 2000 č. 1266 o realizaci *Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky*.

⁶ *MV* usilovalo i o zapojení nestátního neziskového sektoru, akademické obce a orgánů územní samosprávy.

⁷ Včetně ochrany politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv cizinců na území České republiky.

⁸ Rozdíly mezi požadavky *usnesení vlády č. 55/2003* a plněním některých uložených úkolů se nepodařilo odstranit ani zvýšeným koordinačním úsilím *MV* a *Komise ministra vnitra pro přípravu*

III.1. Komise ministra vnitra

Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami (dále „Komise“) se v roce 2003 scházela podle potřeby a napomáhala 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra při koordinaci realizace *Koncepce*.

Činnost *Komise* byla zaměřena zejména na projednávání projektů na podporu integrace cizinců⁹ a na připomínkování koncepčních materiálů ministerstev a dalších orgánů a institucí vyplývajících z usnesení vlády č. 55/2003.¹⁰ V mezidobí došlo i k aktivnímu zapojení MPSV do vedení *Komise*.¹¹

Narůstající komplexnost problematiky integrace cizinců a potřeba důsledného propojování a supervize aktivit ministerstev při budování celostátní politiky v oblasti integrace cizinců v roce 2003 potvrdily, že stávající organizační struktura *Komise* a dosud uplatňované postupy její činnosti přestaly v mezidobí vyhovovat.¹²

Přetrvávající jednotná struktura *Komise*, absence potřebného počtu *odborných pracovních skupin*, rozdílná míra aktivit jednotlivých členů a jejich vysoký počet neumožnily zajistit potřebný prostor pro koncepční činnost *Komise* při přípravě opatření na podporu integrace cizinců.¹³

V této souvislosti MV ve spolupráci s MPSV v roce 2003 připravilo a projednalo postup postupné restrukturalizace *Komise* v roce 2004, který je specifikován v části IV předloženého materiálu do vlády.¹⁴

a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami.

⁹ Návrh každého projektu byl projednán a případně upraven podle požadavků *Komise*. Projekty, které nespĺňovaly požadavky *Koncepce*, byly odmítnuty.

¹⁰ Např. materiálů *Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky, Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a Plány integrační politiky ministerstev v letech 2004 až 2006.*

¹¹ V souvislosti s připravovanou změnou gesce za koordinaci realizace *Koncepce* byl v druhém pololetí 2003 do funkce I. místopředsedy *Komise* jmenován pracovník MPSV.

¹² Velký prostor v rámci činnosti *Komise* musel být věnován projednávání projektů na podporu integrace cizinců.

¹³ Dosavadní zkušenosti s činností *odborných pracovních skupin* ukázaly, že trvalé zavedení této „vertikální složky“ do činnosti *Komise* je jedním z významných předpokladů pro zefektivnění její další činnosti.

¹⁴ Cílem připravované restrukturalizace *Komise* je vytvořit větší časový prostor pro projednávání zásadních koncepčních otázek v oblasti podpory integrace cizinců a pro účinnější uplatňování koordinačních opatření ve vztahu k realizaci a rozvoji *Koncepce*.

Činnost *Komise* a kvalitu posuzovaných koncepčních materiálů ministerstev významným způsobem ovlivnila i skutečnost, že vedení některých ministerstev dosud neprohloubila potřebnou podporu činnosti svých zástupců v *Komisi* a při realizaci *Koncepce*.¹⁵

III.2. Analýza situace a postavení cizinců

Sledování situace a postavení cizinců je v rámci *Koncepce* považováno ze klíčový aspekt systematického zjišťování a cíleného odstraňování problémů a překážek, které brání cizincům v integraci na území České republiky, a proto byla v dané oblasti na základě usnesení vlády ke *Koncepci* v letech 2001-2002 přijata řada významných opatření.¹⁶

Již v roce 2002 měla MPSV, MŠMT, MZ, MK, MPO a MMR zpracovat *Analýzu situace a postavení cizinců a návrh opatření v působnosti ministerstva* jako předpoklad dokončení analýzy situace a postavení cizinců, kteří dlouhodobě žijí na území České republiky. Vzhledem k rozdílnému pojetí a zpracování materiálů se v roce 2002 nepodařilo dosáhnout srovnatelné kvality podkladů ministerstev, a proto nemohla být celková analýza situace a postavení cizinců zpracována.¹⁷ Její dokončení bylo *usnesením vlády č. 55/2003* posunuto do roku 2003.

V roce 2003 pokračovalo MV ve sjednocování a upřesňování podkladů ministerstev z roku 2002 v rámci *Komise* a její *odborné pracovní skupiny*.¹⁸ Výstupem činnosti pracovní skupiny byla *Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky* (dále „*Analýza situace cizinců*“), která zformulovala konkrétní požadavky na odstraňování zjištěných překážek integrace cizinců v jednotlivých oblastech jejich integrace.¹⁹

Analýza situace cizinců byla 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra poskytnuta příslušným ministrům s požadavkem k odstranění zjištěných problémů v oblasti jejich působnosti a k využití analýzy při přípravě a zpracování dalších koncepčních materiálů, jejichž zpracování založilo *usnesení vlády č. 55/2003*.²⁰ Úplný text *Analýzy situace cizinců* je vzhledem k rozsahu součástí přílohy č. 1 části V předloženého materiálu do vlády.

¹⁵ Tato skutečnost se významně projevila přetrvávajícími problémy pracovníků při získávání podkladů a při plnění požadavků *Koncepce* v rámci jejich ministerstev.

¹⁶ Prvotní analýza situace a postavení cizinců byla zpracována MV v roce 2000 s využitím podkladů MPSV, MŠMT, MZ, MK, MPO a MMR. Ministerstva pokračovala v analýze i v následujících letech.

¹⁷ Materiál měl objasnit a srovnat situaci a postavení dlouhodobě a legálně usazených cizinců v jednotlivých oblastech jejich integrace na území České republiky.

¹⁸ *Pracovní skupina pro posouzení nedostatků materiálů ministerstev z roku 2002 „Analýza situace a postavení cizinců a návrh opatření v působnosti ministerstva“.*

¹⁹ Zejména v oblasti *právního pobytové rámce, pobytového statusu, občanství; zaměstnávání a podnikání; sociálního zabezpečení; zdravotní péče; bydlení; vzdělávání; kultury, náboženství, sdělovacích prostředků* a v oblasti *jazyka*.

²⁰ Závěry *Analýzy situace cizinců* měly být v roce 2003 využity MPSV, MŠMT, MZ, MK, MPO a MMR zejména při přípravě materiálů *Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev*

Analýza v obecné rovině potvrdila, že v letech 1999 - 2003 byl vytvořen základní rámec integrační politiky, na jehož základě přijala ministerstva řadu dílčích opatření.²¹ Pouze ve výjimečných případech se však podařilo vytvořit ucelenou ministerskou strategii integrace cizinců.²² Některá aplikovaná opatření dosud nedosahují na místní úroveň, kterou je třeba z hlediska integrace cizinců považovat za stěžejní. Současně se ukázalo, že zpracování analýzy na základě resortních podkladů členy *Komise* má své limity a nedostatek relevantních informací z mimoresortních zdrojů.²³

Do budoucna je proto nezbytné přijmout jiný způsob zpracování obdobných materiálů analytické povahy a současně je třeba posílit nadresortní prvek při formulování nových strategií integrace cizinců, jak je uvedeno v části IV předloženého materiálu do vlády.

III.3. Plány integračních politik ministerstev

Příprava a realizace *Plánů integračních politik ministerstev v letech 2004 až 2006* (dále „*Plány integračních politik*“) byla založena usnesením vlády č. 55/2003.²⁴

v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a Plány integrační politiky ministerstev v letech 2004 až 2006.

²¹ Mezi efektivní opatření patří např. *sledování situace cizinců a jejich integrace*, vytvoření *informačních materiálů pro cizince a nasměrování finanční podpory* do sféry vlastních aktivit cizineckých komunit a do občanského sektoru, který cizincům poskytuje potřebnou podporu a služby (např. *sociální a právní poradenství*).

²² Vedle vnitřních problémů jednotlivých ministerstev se ukázalo, že propracovanější a komplexnější verzi celospolečenské strategie integrace nelze dále *sestavovat* z dílčích strategií resortů, neboť některá dosud realizovaná opatření ministerstev jsou na nižší kvalitativní úrovni nebo jen málo vzájemně provázána.

²³ Např. objektivní nemožnost nezávislého a kritického přístupu zpracovatelů (někteří ze zpracovatelů se přímo či nepřímo na formulaci politik svých resortů podíleli) a skutečnost, že většina zpracovatelů podkladů nemohla z důvodu vytíženosti dalšími agendami věnovat zpracování dokumentu přiměřený čas.

²⁴ *Plány integračních politik* MPSV, MPO, MŠMT, MMR, MZ a MK měly navázat na předchozí plány ministerstev, které byly vzaty na vědomí *usnesením vlády č. 1360/2001*.

Záměrem požadavku zpracovat *Plány integračních politik* bylo prohloubení činnosti a účinnosti opatření ministerstev na podporu integrace cizinců v rámci *Koncepce* a zajištění potřebné účinnosti jejich plánovaných aktivit na podporu integrace cizinců ve tříletém časovém horizontu.²⁵

Materiály měly vycházet z dosavadních zkušeností příslušných ministerstev, výsledků *Analýzy situace cizinců* v oblasti jejich působnosti (příloha č. 1 části V materiálu pro jednání schůze vlády) a současně zohledňovat *Návrh legislativních a praktických opatření ministerstva v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*.

MPSV, MŠMT, MZ, MK, MPO a MMR *Plány integračních politik* v roce 2003 zpracovaly a poskytly 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra. Obdržené materiály však byly zpracovány v různé kvalitě a formě ve srovnání s obsahovými a formálními požadavky stanovenými *usnesením vlády č. 55/2003*, a proto byly opakovaně projednány a připomínkovány *Komisí*. Na základě připomínek *Komise* měla ministerstva v nově určeném termínu předložit 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra upravené verze těchto materiálů.

Po posouzení upravených *Plánů integračních politik* 1. místopředseda vlády a ministr vnitra konstatuje, že předem stanovené požadavky a cíle splňují pouze materiály MPSV, MPO a MŠMT, které jsou v plném znění součástí přílohy č. 3 části V předloženého materiálu do vlády.²⁶

Materiály MMR a MK dosud nespĺňují všechny nezbytné formální a obsahové požadavky, a proto bude třeba v roce 2004 dosáhnout jejich potřebného zkvalitnění v souladu s postupy uvedenými v části IV předloženého materiálu do vlády. 1. místopředseda vlády a ministr vnitra oceňuje snahu MZ dopracovat původní *Plán integrační politiky* ještě v roce 2003.²⁷

Pokud jde o přetrvávající postoj MK založit *Plán integrační politiky* pouze na dotační politice s odkazem na materiál *o aktualizaci Strategie účinnější státní podpory kultury* přijatého *usnesením vlády č.40/2001* (dále „*Kulturní politika*“), 1. místopředseda vlády

²⁵ Každý z *Plánů integrační politiky* měl obsahovat zejména právní, organizační, metodické a praktické aspekty realizace *Koncepce* v oblasti působnosti příslušného ministerstva v praxi, včetně informací o možnostech a podmínkách zakotvení problematiky integrace cizinců v rámci vnitřní organizační struktury ministerstva. Součástí materiálu by měly být i návrhy k cílenějšímu zapojení příslušných orgánů územní samosprávy a nestátních neziskových organizací při realizaci *Plánu integrační politiky*. Materiál měl v praktické rovině směřovat i k plnému využití finančních prostředků určených na realizaci projektů v rámci *Koncepce* a k propojení koncepčních a praktických opatření příslušných ministerstev. V uvedených ohledech měly materiály vycházet z výsledků *Analýzy situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR* a zohledňovat *Návrh legislativních a praktických opatření ministerstva v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem ČR do EU*.

²⁶ Stanovisko 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra bylo konzultováno s MPSV, které bude zajišťovat koordinaci realizace *Koncepce* v souvislosti s převodem této gesce z MV na MPSV od 1.ledna 2004.

²⁷ 1. místopředseda vlády a ministr vnitra obdržel v době přípravy předloženého materiálu do vlády upravený *Plán integrační politiky* MZ, který doznal významných kvalitativních změn ve srovnání s jeho původní verzí. Po dohodě s MPSV bude materiál MZ projednán v *Komisi MPSV* počátkem roku 2004 a na základě stanoviska komise bude rozhodnuto o jeho příp. úpravách a realizaci.

a ministr vnitra konstatuje, že vývoj a požadavky *Koncepce integrace cizinců* v mezidobí doznaly závažných změn s tím, že dosah *usnesení vlády č. 40/2001* (část *úkoly MK v oblasti podpory integrace cizinců do české společnosti...*) byl již v řadě ohledů překonán. 1. místopředseda vlády a ministr vnitra současně upozorňuje na připomínky a obdobné stanovisko MPSV a na potřebu, aby MK uvedený postoj přehodnotilo.²⁸

Pokud MK a MMR v roce 2004 nepředloží dopracované *Plány integračních politik* v souladu s potřebnými požadavky, může dojít k ohrožení realizace a rozvoje *Koncepce* v roce 2004 i v následujících letech, neboť kulturní, náboženské a bytové aspekty pobytu a integrace cizinců jsou a musí i nadále zůstat nedílnou součástí *Koncepce*.²⁹

III.4. Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev

V souladu s *usnesením vlády č. 55/2003* měla MPSV, MPO, MŠMT, MMR, MZ a MK v roce 2003 zpracovat *Návrh legislativních a praktických opatření ministerstva v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie* (dále *Návrh legislativních opatření ministerstva*).³⁰ Uložení úkolu směřovalo zejména k naplnění požadavků systematického rozvoje *Koncepce* v horizontu několika let, a proto jejich přípravě byla ze strany MV a *Komise* věnována zvýšená pozornost.³¹

Při zpracování *Návrhů legislativních opatření ministerstev* měly být zohledněny výstupy *Analýzy situace cizinců*. Materiály měly být následně využity MV při zpracování *Komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie* (dále „*Komplexní návrh legislativních opatření*“).

Príslušní ministři požadovaný materiál zpracovali a poskytli 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra. Obdržené *Návrhy legislativních opatření ministerstva* však měly různou kvalitu i formu zpracování ve srovnání s původně stanovenými požadavky a některé z nich musely být opakovaně projednávány a připomínkovány *Komisí*. Na základě uplatněných

²⁸ Předložený *Plán integrační politiky* MK ani jeho materiál *Kulturní politika* neřeší v potřebné šíři a podrobnostech nejvýznamnější kulturní a náboženské potřeby cizinců žijících na území České republiky tak, jak jsou definovány v rámci požadavků Rady Evropy a Evropské unie.

²⁹ Stanovisko 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra mimo jiné vychází i ze zkušeností a doporučení Rady Evropy a Evropské unie ve vztahu ke kulturnímu životu, náboženství a bydlení cizinců.

³⁰ Materiály měly zahrnovat analýzu vnitrostátních právních předpisů, které upravují podmínky života cizinců v oblasti působnosti příslušných ministerstev. Součástí materiálů měly být návrhy potřebných legislativních úprav, praktických a organizačních opatření k odstranění nedostatků ve vztahu ke *Koncepci* a k důslednému implementování požadavků Evropské unie v této oblasti. V rámci materiálu měly být rovněž specifikovány případné požadavky ministerstev ve vztahu k potřebě zajistit legislativní úpravu výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti.

³¹ Uložení úkolu mimo jiné sledovalo i cíl usnadnit pozici MPSV pro úspěšné převzetí gesce za koordinaci realizace *Koncepce* a jeho cílené působení na ministerstva na základě souhrnu jejich dosavadního působení a dalších záměrů v oblasti podpory integrace cizinců.

připomínek 1. místopředseda vlády a ministr vnitra vyzval zpracovatele materiálů, aby obsahové a formální nedostatky odstranili.

Přes přijatá opatření 1. místopředseda vlády a ministr vnitra konstatuje, že původní zadání splňují pouze upravené materiály MPSV, MPO a MŠMT a jejich plné znění je součástí přílohy č. 2 části V předloženého materiálu do vlády.³²

Návrhy legislativních opatření ministerstev zpracované MK a MMR nadále nesplňují potřebné požadavky. Jejich přetrvávající nedostatky nelze z hlediska potřebného rozvoje *Koncepce* považovat za přijatelné.³³ Postup k zajištění potřebného dopracování těchto *Návrhů legislativních opatření ministerstev* je uveden v části IV předloženého materiálu do vlády.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra upozorňuje, že pokud MK a MMR v roce 2004 nepředloží dopracované *Návrhy legislativních opatření ministerstev* v souladu s potřebnými požadavky může dojít k ohrožení realizace a rozvoje *Koncepce* v roce 2004 i v následujících letech, jak bylo uvedeno již v části III.3. předloženého materiálu do vlády. Současně konstatuje, že přes přijatá opatření, nemělo MV v dostatečném časovém předstihu k dispozici úplné a kvalitní podkladové materiály k přípravě *Komplexního návrhu legislativních opatření*.

III.5. Komplexní návrh legislativních opatření

Komplexní návrh legislativních opatření měl být vyvrcholením dosavadní koncepční činnosti ministerstev na podporu integrace cizinců v rámci *Koncepce* a měl v dlouhodobém časovém horizontu navrhnout potřebná legislativní a další opatření na podporu integrace cizinců v souladu s cíly *Koncepce*.³⁴ Zpracování materiálu bylo 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo usnesením vlády č. 55/2003.

Rozdílná úroveň poskytnutých *Návrhů legislativních opatření ministerstev* znemožnila MV zpracovat *Komplexní návrh legislativních opatření*. Po konzultaci MV s MPSV 1. místopředseda vlády a ministr vnitra konstatuje, že je proto nezbytné splnění úkolu posunout do roku 2004 v souladu s postupem, který je uveden v části IV předloženého materiálu do vlády.³⁵

³² Dosažená kvalita materiálů MPSV, MPO a MŠMT umožňuje zahájení jejich postupné realizace. Materiály budou v příp. potřeby dále propracovávány a aktualizovány s ohledem na další požadavky a doporučení Rady Evropy a Evropské unie v oblasti integrace cizinců. MPSV je připraveno v této souvislosti zajistit potřebnou koordinaci a přijmout odpovídající opatření.

³³ 1. místopředseda vlády a ministr vnitra oceňuje, že v době přípravy předloženého materiálu do vlády od MZ obdržel upravený *Návrh legislativních opatření ministerstva*. Materiál doznal významných kvalitativních změn ve srovnání s jeho původně předloženou verzí. Po dohodě s MPSV bude materiál MZ projednán v *Komisi MPSV* počátkem roku 2004 a na základě stanoviska komise bude rozhodnuto o jeho dalších příp. úpravách a realizaci.

³⁴ Materiál se měl na základě *Návrhů legislativních opatření ministerstev* zabývat celkovou analýzou právního stavu a praktického zajištění řešení problematiky integrace cizinců a obsahovat přehled návrhů potřebných opatření k odstranění zjištěných nedostatků, určení jejich priorit a časového harmonogramu. Součástí materiálu mělo být i vyhodnocení potřeby legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na území České republiky a jejího výkonu v přenesené působnosti a návrhy legislativních předpokladů tohoto výkonu.

III.6. Výkon státní správy

V souladu s *usnesením vlády č. 55/2003* měla ministerstva v rámci *Návrhu legislativních opatření* mimo jiné specifikovat i požadavky k potřebě zajištění legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti. 1. místopředseda vlády a ministr vnitra měl na základě zjištěné a specifikované potřeby ministerstev navrhnout odpovídající legislativní úpravu. Žádné z ministerstev však uvedený požadavek přímo nevzneslo.

III.7. Projekty na podporu integrace cizinců v roce 2003

V roce 2003 ministerstva pokračovala v získávání a finančním zajišťování projektů na podporu integrace cizinců v jednotlivých oblastech jejich života na území České republiky. Původně nastavené tematické zaměření projektů bylo rozvíjeno a propojováno prostřednictvím *Komise* v souladu s dříve přijatými *Plány integračních politik ministerstev* a potřebami *Koncepce*.

Ministerstva v souladu s *usnesením vlády č. 55/2003* předložila 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra *Návrhy projektů a studií ministerstva v oblasti integrace cizinců*, které byly doporučeny k realizaci v roce 2003 jejich výběrovými komisemi.³⁶ Každý navržený projekt byl posouzen v *Komisi*.³⁷

V roce 2003 byly realizovány projekty na podporu integrace cizinců zejména v oblastech, v nichž nelze uplatnit přímý vliv orgánů státní správy a orgánů samosprávy. Projekty byly zaměřeny zejména na: *zlepšení informovanosti cizinců a občanů (včetně vzniku informačních systémů a mediální prezentace); pokračování a rozvoj sociálního a právního poradenství pro cizince (včetně asistence při komunikaci cizinců s úřady)*³⁸; *podporu vzdělávání, jazykové vybavenosti a další kvalifikace cizinců; podporu uplatnění cizinců na trhu práce; rozvoj kulturního a náboženského života cizinců; rozvoj dalšího vzdělávání občanů a úředníků v oblasti integrace cizinců, rozvoj vztahů cizinců a jejich komunit s občany; vznik a činnost nestátních neziskových organizací a sdružení cizinců; budování a činnost komunitních a multikulturních center; podporu prevence intolerance, rasismu a diskriminace cizinců.*

³⁵ MPSV s posunutím plnění úkolu zpracovat *Komplexní návrh legislativních opatření* souhlasí a v souvislosti s převzetím gesce za koordinaci realizace *Koncepce* přijme v roce 2004 další potřebná opatření ke splnění úkolu.

³⁶ Projekty byly získávány zejména na základě zveřejněné výzvy ministerstev nebo na základě nabídky NNO nebo jiných právnických osob.

³⁷ Návrhy projektů byly posuzovány zejména z hlediska vazby na *Koncepci* a potřebné provázanosti jednotlivých projektů a příp. upravovány podle požadavků *Komise*. Projekty, které neodpovídaly záměrům *Koncepce* nebo nesplňovaly některý z dalších potřebných požadavků, byly odmítnuty.

³⁸ Např. poskytování informací a poradenská činnost ve vztahu k *zákonům č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, seznamování cizinců se zákonnými normami sociálního systému a sociálního zabezpečení, pracovně právních vztahů, atd.*

Zadávání studií a projektů jednotlivými ministerstvy, jejich výběr a realizace byly zajištěny formou poskytnutí dotace nebo na smluvním základě mezi ministerstvem a realizátorem projektu.³⁹ Na jejich realizaci v roce 2003 bylo ve státním rozpočtu vyčleněno 22 000 tis. Kč.⁴⁰

III.8. Nestátní neziskové organizace

Spolupráce ministerstev s NNO a podpora jejich činnosti je od přijetí *Koncepce* považována za velmi významný aspekt podpory integrace cizinců v praxi.

Mezi aktivně zapojené NNO patřila občanská sdružení, veřejně prospěšné společnosti a účelová zařízení církví, které jsou upřesněny v příloze č. 6 části V předloženého materiálu pro jednání vlády.⁴¹ Některé z těchto organizací pokračovaly v činnostech, které byly založeny s pomocí státní finanční podpory již v předchozích letech.

I přes veškeré úsilí MV a ostatních ministerstev dosud existují závažné rozdíly mezi potřebnou mírou účasti NNO v oblasti integrace cizinců a realizací konkrétních projektů prostřednictvím těchto organizací. Přetrvávají rozdíly mezi potřebami *Koncepce* a mírou účasti NNO při realizaci odpovídajících projektů nebo menší zkušenosti některých z nich jsou pokračující výzvou orgánům státní správy a územní samosprávy k podpoře rozvoje činnosti NNO a ke spolupráci v oblasti integrace cizinců.

V roce 2003 se nepodařilo se docílit plánovaného propojení aktivit NNO s potřebami orgánů územní samosprávy a zapojit vyšší územně samosprávné celky do získávání a podpory projektů NNO v oblasti integrace cizinců podle potřeb kraje.⁴²

III.9. Sociální partneři

V roce 2003, obdobně jako v předchozích letech, byla v rámci realizace *Koncepce* prohlubována konstruktivní spolupráce se SP RHSD, zejména s *Českomoravskou konfederací odborových svazů* a *Asociací samostatných odborů*.⁴³

³⁹ Na základě požadavků *usnesení vlády České republiky ze dne 19. června 2002 č. 642 k Hlavním oblastem státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2003* nebo v souladu se *zákonem č. 199/94 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění*.

⁴⁰ V letech 1999 - 2003 bylo ve státním rozpočtu na realizaci projektů v rámci *Koncepce* vyčleněno celkem 75 900 tis. Kč.

⁴¹ Mezi významné *právníky osoby*, které se na realizaci projektů v roce 2003 podílely, patří zejména *Českomoravská konfederace odborových svazů* a *Asociace samostatných odborů, AV ČR* a *ČSÚ*.

⁴² Samosprávné orgány obcí a krajů neprojevíly potřebný zájem o spolupráci s NNO při naplňování cílů *Koncepce* formou projektů zejména z finančních důvodů. Změna situace není řešitelná do přijetí opatření k decentralizaci části finančních prostředků určených na státní dotace projektů NNO s krajskou působností, na úroveň krajů nebo do zajištění legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti.

Spolupráce byla zajištěna zejména formou projektů, které navázaly na aktivity zaměstnaneckých odborových organizací v předchozích letech a 1. místopředseda vlády a ministr vnitra oceňuje jejich přínos pro realizaci a rozvoj *Koncepce*.

III.10. Výzkumy a studie

Odstranění problémů v oblasti systematického přístupu k hodnocení a sledování situace cizineckých komunit na území České republiky a jejich integrace ze strany akademických institucí a vědeckých pracovišť je dlouhodobě považováno za nezbytný krok pro další kvalitativní rozvoj *Koncepce*.

Výchozím krokem k zajištění kvalifikovaného výzkumu ve vztahu ke *Koncepci* bylo v roce 2001 zpracování materiálu AV ČR *Návrh plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky*.⁴⁴

V návaznosti na problémy při realizaci uvedeného plánu MV považovalo za nezbytné, aby příprava dalšího plánu výzkumné činnosti v rámci *Koncepce* přešla v roce 2003 z AV ČR na MŠMT, které je ústředním orgánem státní správy pro vědní politiku, výzkum a vývoj.⁴⁵

Usnesením vlády č. 55/2003 proto bylo ministryni školství, mládeže a tělovýchovy uloženo, aby zpracovala *Návrh plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky v letech 2004 až 2006* (dále „*Návrh plánu studií a výzkumů*“).⁴⁶ V uvedených ohledech měla AV ČR do 31. března 2003 vydat *Sborník*, v němž budou shrnuty závěry všech dosavadních výzkumů a studií v oblasti integrace cizinců.⁴⁷

Návrh plánu studií a výzkumů měla zpracovat odborná pracovní skupina zřízená při MŠMT za přímé účasti AV ČR a zástupců univerzitních a vysokoškolských pracovišť

⁴³ V roce 2003 se však nadále nepodařilo znovunavázat spolupráci se *Svazem průmyslu a dopravy České republiky* a *Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky*, která byla realizována do roku 2001.

⁴⁴ Materiál byl vzat na vědomí *usnesením vlády č. 1360/2001*.

⁴⁵ Např. problémy při realizaci některých studií a výzkumů AV ČR a absence potřebné aktivizace univerzitních a vysokoškolských vědeckých pracovišť, která nejsou součástí AV ČR.

⁴⁶ *Návrh plánu studií a výzkumů* se měl zaměřit zejména na analýzu a specifikaci integračních jevů, které budou předmětem výzkumu, analýzu a výběr významnějších cizineckých komunit, kterým bude věnována výzkumná pozornost, a na určení jednotlivých výzkumů a studií a upřesnění institucionálních, organizačních a finančních podmínek jejich realizace. Potřebná pozornost měla být věnována i upřesnění podmínek pro realizaci rozsáhlejších výzkumů a studií dlouhodobějšího charakteru.

⁴⁷ AV ČR na své náklady v průběhu roku 2003 vydala *Sborník: Integrace cizinců na území České republiky, výzkumné zprávy a studie vytvořené na pracovištích AV ČR na základě usnesení vlády České republiky č. 1266/2000 a č.1360/2001*. Sborník však na rozdíl od původního plánu zahrnoval pouze výstupy výzkumů a studií zpracovaných AV ČR.

a dalších dotčených orgánů a institucí, včetně příslušných ministerstev. K jejímu zřízení však v roce 2003 nedošlo.⁴⁸

Snaha MŠMT poskytnout *Návrh plánu studií a výzkumů* k odbornému posouzení *Radě vlády České republiky pro výzkum a vývoj* (dále „*Rada pro výzkum a vývoj*“) nebyla úspěšná s tím, že požadované stanovisko je v rozporu se statusem této rady.⁴⁹ 1. místopředseda vlády a ministr vnitra s postojem *Rady pro výzkum a vývoj* nesouhlasí a upozorňuje, že tím nebyl splněn úkol místopředsedy vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje vyplývající z *usnesení vlády 55/2003*.⁵⁰

Návrh plánu studií a výzkumů, který byl 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra předložen ministryni školství, mládeže a tělovýchovy opakovaně projednala *Komise*. *Komise* konstatovala, že přes zřejmé úsilí pracovníků MŠMT materiál dosud nemá původně požadovaný koncepční charakter a chybí v něm některé základní informace.⁵¹ Materiál byl hodnocen jako přehled nabídnutých výzkumů a studií s tím, že zpracování a budoucí realizaci tak náročného materiálu by měla být věnována větší podpora vedení MŠMT.

Přes dílčí úpravu, které bylo z podnětu *Komise* v mezidobí dosaženo, materiál dosud nespĺňuje potřebné požadavky a nevytváří podmínky pro zvýšení kvality výzkumu v oblasti integrace cizinců. 1. místopředseda vlády a ministr vnitra proto doporučuje, aby dopracování *Návrhu plánu studií a výzkumů* bylo, oproti původnímu záměru, dokončeno v roce 2004. Navrhovaná opatření k dořešení situace jsou uvedena v části IV předloženého materiálu pro jednání schůze vlády.

III.11. Statistika

Koncepční statistické zpracování statistických údajů v oblasti migrace a integrace cizinců a vícezdrojové sledování integračních jevů ve společnosti je v rámci *Koncepce* považováno za předpoklad měření účinnosti opatření na podporu integrace cizinců a podmínkou pro cílené plánování systémových opatření v uvedených oblastech.

Vláda České republiky vzala *usnesením č. 55/2003* na vědomí materiál ČSÚ *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území ČR* (dále „*Koncepce výběru a zpracování statistických údajů*“) a uložila místopředsedům vlády

⁴⁸ V souvislosti s přípravou *Návrhu plánu studií a výzkumů* se MŠMT nepodařilo ve vztahu k AV ČR dosáhnout zpracování přehledu výstupů všech dosud realizovaných výzkumů a studií v oblasti integrace cizinců tak, aby nový materiál mohl navázat na dosud realizované aktivity nejen AV ČR, ale i ostatních vědeckých institucí.

⁴⁹ *Rada pro výzkum a vývoj* tento neakceptovatelný postoj v mezidobí nezměnila.

⁵⁰ Místopředseda vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje je předsedou *Rady pro výzkum a vývoj* a uložený úkol a požadavek ve vztahu k radě v době přijetí *usnesení vlády č. 55/2003* nebyl z jeho strany zpochybňován.

⁵¹ Např. chybějící anotace a finanční kalkulace některých studií a výzkumů, strukturovaný časový horizont a priority realizace výzkumů a studií v tříletém časovém horizontu.

a ministrům, kteří se podílejí na realizaci *Koncepce*, aby zajistili podmínky pro jeho postupnou realizaci.⁵²

ČSÚ v roce 2003 cíleně spolupracoval s příslušnými orgány a institucemi a koordinoval jejich aktivity při zavádění *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů* a v této souvislosti byl konfrontován s řadou právních a organizačních problémů při zajištění této koncepce v praxi. V reakci na zjištěné problémy ČSÚ zpracoval *Zprávu o realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky* (dále *Zpráva ČSÚ*), která je součástí přílohy č. 7 části V materiálu do vlády.⁵³

Zpráva ČSÚ byla projednána v *Komisi* a 1. místopředseda vlády a ministr vnitra v návaznosti na závěry *Komise* vyzval vedoucí pracovníky příslušných orgánů a institucí ke stanovisku a k předložení návrhů opatření k odstranění zjištěných problémů. Získaná stanoviska potvrdila signalizované nedostatky a potřebu zajistit systémové řešení situace prostřednictvím odpovídající legislativní úpravy, jak je uvedeno v části IV předloženého materiálu do vlády.

Významné postavení v rámci aktivit ČSÚ v oblasti integrace cizinců v roce 2003 zaujímá projekt publikace *Cizinci v České republice*.⁵⁴ Materiál každoročně aktualizuje přehled o mezinárodní migraci cizinců do ČR a jejich integraci. Vydání třetího ročníku této publikace zajistil ČSÚ v roce 2003 obdobně jako v předchozích letech v nákladu 2 500 kusů.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra oceňuje aktivity a přínos ČSÚ pro rozvoj *Koncepce* v roce 2003.

III.12. Bezpečnostní aspekty

Průběžným sledováním bezpečnostních aspektů integrace cizinců na území České republiky je naplňován cíl snižovat příp. společenská nebo individuální rizika integrace cizinců a podpora opatření a ochrana dosažených cílů v této oblasti.⁵⁵

V souladu s výstupy materiálu zpracovaného MV v roce 2003, který je v plném znění součástí přílohy č. 4 části V materiálu do vlády, lze konstatovat, že bezpečnostní rizika

⁵² Materiál splňuje potřeby *Koncepce* a zohledňuje mezinárodní trendy sběru a vyhodnocování statistických dat a údajů v oblasti migrace a integrace cizinců s tím, že by měl být v průběhu let 2003 - 2004 postupně aktualizován s ohledem na získané zkušenosti spojené s jeho realizací.

⁵³ *Zpráva* obsahuje detailní přehled a popis zjištěných problémů.

⁵⁴ Materiál shrnuje dostupné informace a statistické údaje k cizincům na území České republiky od všech významnějších orgánů a institucí.

⁵⁵ MV v roce 2001 začlenilo vyhodnocení bezpečnostních aspektů do materiálů ke *Koncepci* s cílem objektivizovat účast cílové skupiny cizinců na páchaní trestné činnosti jako předpoklad k odstranění předsudků v této oblasti.

plynoucí z integrace cizinců jsou v současné době relativně malá a oproti minulému hodnocenému období nedošlo k výraznějším posunům.⁵⁶

Integrace cizinců doposud nepřináší České republice závažnější rizika hlavně s ohledem na poměrně malý počet cizinců žijících v České republice ve srovnání např. se zeměmi západní Evropy.⁵⁷ Některé skutečnosti (např. struktura kriminality páchané cizinci, netolerantní a xenofobní postoje velké části české veřejnosti, vývoj v zemích západní Evropy) však naznačují, že s narůstajícím počtem cizinců žijících v České republice může pravděpodobně dojít i k nárůstu bezpečnostních rizik spojených s integrací cizinců.⁵⁸

III.13. Příprava změny v koordinaci Koncepce

Usnesením vlády č. 55/2003 bylo 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo projednat s ministrem práce a sociálních věcí převod agendy spojené s koordinací realizace *Koncepce* z MV na MPSV a zpracovat a vládě do 31. prosince 2003 předložit ke stanovisku výsledky jednání.⁵⁹

V roce 2003 došlo ke vzájemné dohodě 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra s ministrem práce a sociálních věcí o podmínkách a časovém harmonogramu převodu agendy spojené s koordinací realizace *Koncepce*.⁶⁰

⁵⁶ V roce 2002 došlo ke stagnaci kriminality cílové skupiny. Podíl stíhaných cizinců s dlouhodobým pobytem a trvalým pobytem, včetně azylantů tvoří, stejně jako v roce 2001, 1,3 % z celkem stíhaných osob v České republice.

⁵⁷ Zastoupení cizinců mezi trestně stíhanými osobami v České republice osciluje od roku 1993 kolem hodnoty 5 - 6 %. Podíl cizinců na celkové kriminalitě v České republice není nijak výrazný (v roce 2001 poklesl podíl trestně stíhaných cizinců mezi trestně stíhanými osobami v ČR na hodnotu 4,8%, v roce 2002 se zvýšil na 5%, na konci 1.pololetí roku 2003 se zvýšil na 5,4 %). Oproti roku 2001, kdy cizinci tvořili 4,8 % celkem stíhaných osob, došlo v roce 2002 k nárůstu o 0,2 % a v prvním pololetí 2003 k nárůstu o 0,6 %.

⁵⁸ Pozornost MV v roce 2003 byla věnována i bezpečnostním rizikům spojeným s nelegální migrací cizinců, která mimo jiné nepřímou ovlivňuje i vztah veřejnosti k integraci dlouhodobě a legálně usazených cizinců. 1. místopředseda vlády a ministr vnitra v návaznosti na *usnesení vlády č. 55/2003*, kterým byly přijaty *Zásady politiky vlády České republiky v oblasti migrace cizinců*, zpracoval materiál do vlády *Akční plán boje proti nelegální migraci* (Zásada č. 3 - Migrační politika státu je zaměřena na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními). Materiál je v současné době předkládán vládě k projednání.

⁵⁹ Výsledky jednání měl 1. místopředseda vlády a ministr vnitra předložit do 31. prosince 2003 jako součást materiálu do vlády *Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*.

⁶⁰ V návaznosti došlo i k prohloubení spolupráce MV a MPSV v rámci *Komise* i při postupném zajišťování potřebných organizačních podmínek pro zajištění převodu gesce za koordinaci realizace *Koncepce* a při přípravě předloženého materiálu do vlády *Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*, včetně společného postoje a dalšího postupu ve vztahu k nesplněným úkolům při realizaci *Koncepce* v roce 2003.

V zájmu dalšího rozvoje *Koncepce* a plnění úkolů MPSV v dané oblasti bylo nezbytné zajistit převod agendy s účinností již od 1. ledna 2004, a proto 1. místopředseda vlády a ministr vnitra předložil ke schválení samostatný materiál do vlády *Převod agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí*, který byl schválen *usnesením vlády č. 1252/2003*.⁶¹ Další postup při dokončení převodu gesce za koordinaci realizace *Koncepce* je upřesněn v části IV předloženého materiálu do vlády.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra velmi oceňuje aktivní spolupráci MPSV při řešení úkolů souvisejících s realizací a koordinací *Koncepce* v roce 2003 a důsledný a systematický přístup příslušného pracoviště MPSV při přípravě a rozvoji koncepčních a praktických opatření na podporu integrace cizinců na území České republiky.⁶²

III.14. Orgány územní samosprávy

1. místopředseda vlády a ministr vnitra v souladu s *usnesením vlády č. 55/2003* na začátku roku 2003 vyzval hejtmany a starosty obcí s rozšířenou působností ke spolupráci při realizaci *Koncepce* a současně je informoval o úkolech v dané oblasti v roce 2003.⁶³ Jeho výzva však zůstala bez potřebné odezvy ze strany krajů a obcí s rozšířenou působností. Obdobným způsobem vyzval 1. místopředseda vlády a ministr vnitra ke spolupráci i primátora hlavního města Prahy a primátory statutárních měst.⁶⁴

V roce 2003 nemohla být MV podpořena činnost *Krajské poradny pro integraci cizinců v Pardubicích*, která zahájila svou činnost s podporou krajského úřadu v roce 2002, neboť pilotní projekt v mezidobí tuto podporu ztratil. Nepodařilo se tak navázat na modelový projekt sociálního a právního poradenství pro cizince na úrovni krajů a vytvořit podmínky pro realizaci původního plánu postupně zřizovat obdobné poradny, za přispění příslušných krajských úřadů, ve všech krajích České republiky.⁶⁵

⁶¹ Usnesení vlády ČR ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 *k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

⁶² Za velmi významné a cílené působení MPSV v oblasti vztahu k integraci a řízení imigraci cizinců 1. místopředseda vlády a ministr vnitra považuje zpracování pilotního projektu *Aktivní výběr zahraničních kvalifikovaných pracovníků*. Projekt byl schválen usnesením vlády ze dne 10. července 2002 č. 720 *k podrobnému návrhu pilotního projektu Aktivní výběr zahraničních kvalifikovaných pracovníků* a jeho realizace byla MPSV zahájena v roce 2003.

⁶³ V rámci písemné výzvy 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra byly hejtmanům a starostům obcí s rozšířenou působností předány i nejvýznamnější přijaté dokumenty a materiály ve vztahu ke *Koncepci* v letech 1999-2002.

⁶⁴ 1. místopředseda vlády a ministr vnitra oceňuje zejména reakci primátora hlavního města Prahy a primátora města Brno, kteří stejně jako v předchozích letech pokračovali ve spolupráci při realizaci *Koncepce* i v roce 2003 a zajistili činnost *poradních orgánů pro integraci cizinců* v oblasti své působnosti.

⁶⁵ Na činnosti *Krajských poraden pro integraci cizinců* se podle plánu současně měla finančně podílet ministerstva s využitím finančních prostředků na integraci cizinců a příslušné krajské úřady.

Přetrvávající nezájem orgánů územní samosprávy (krajů, obcí s rozšířenou působností) o spolupráci s MV i s ostatními ministerstvy v oblasti realizace *Koncepce* představoval i v roce 2003 závažnou komplikaci pro přípravu budoucí decentralizace realizace *Koncepce*.⁶⁶

1. místopředseda vlády a ministr vnitra znovu upozorňuje na nezastupitelnou roli orgánů územní samosprávy při realizaci *Koncepce* a pro zajištění potřebné účinnosti opatření na podporu integrace cizinců na místní úrovni a v části IV předloženého materiálu do vlády předkládá návrh nezbytných opatření k překonání tohoto nevyhovujícího stavu.

III.15. Finanční zajištění *Koncepce* v roce 2003

Na realizaci *Koncepce* v roce 2003 bylo ve státním rozpočtu vyčleněno 22 000 tis. Kč.⁶⁷ Finanční prostředky ve výši 6 000 tis. Kč byly v souladu s *usnesením vlády č. 55/2003* pro potřeby MV v rámci koordinace *Koncepce* převedeny přímo do jeho rozpočtu a byly z nich hrazeny projekty a studie SP RHSD a NNO.⁶⁸

Finanční prostředky pro potřeby ostatních ministerstev a institucí ve výši 16 000 tis. Kč byly ze státního rozpočtu uvolňovány a převedeny do rozpočtu daného ministerstva nebo instituce v souladu s platnými předpisy a na základě stanoviska a podnětu 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra.⁶⁹

V roce 2003 bylo z částky vyčleněné ve státním rozpočtu na realizaci projektů a dalších aktivit na podporu integrace cizinců v rámci *Koncepce* uvolněno celkem 19 257 tis. Kč.⁷⁰ Podrobnější informace o využití finančních prostředků v roce 2003 jsou uvedeny v příloze č. 5 části V předloženého materiálu.⁷¹

⁶⁶ Neúčast jmenovaných zástupců krajů v *Komisi*, stejně jako malý zájem *Asociace krajů* a *Svazu měst a obcí České republiky* o spolupráci, představovaly významnou překážku pro rozvoj *Koncepce* v roce 2003 a pro konzultaci potřebných podmínek a postupů pro aktivní zapojení vyšších územně samosprávných celků do realizace *Koncepce* a pro příp. jednání o potřebě, požadavcích a podmínkách legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti.

⁶⁷ Rozpočtová kapitola *Všeobecná pokladní správa*, položka *Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2003*.

⁶⁸ Organizační uspořádání a způsob financování projektů SP RHSD reagovalo na jejich specifické postavení, uvolňování finančních prostředků bylo prováděno na základě smluvního vztahu mezi MV a SP RHSD.

⁶⁹ Opatření směřovalo ke snížení rizika, že finanční prostředky budou poskytnuty na méně kvalitní nebo duplicitní projekty NNO nebo jiných právnických osob. 1. místopředseda vlády a ministr vnitra souhlasil s uvolněním finančních prostředků pro ministerstva na realizaci projektů za předpokladu, že se ztotožnil s doporučením *Komise* k jednotlivým projektům.

⁷⁰ Z uvedené částky byla rovněž čerpána částka ve výši 1 000 tis. Kč (částka byla, na základě usnesení vlády ze dne 6. srpna 2003 o zajištění finančních prostředků pro úhradu nákladů na zajištění bezplatných kurzů českého jazyka azylantům, využita MŠMT na zajištění bezplatných kurzů českého jazyka azylantů) a částka ve výši 750 tis. Kč (částka byla, na základě usnesení vlády ze dne 12. listopadu 2003 č.1141 o změně usnesení vlády ze dne 13. ledna 2003 č.55 k účinnosti *Koncepce* a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie, využita na úhradu nákladů MV souvisejících s plněním úkolů stanovených usnesením vlády ze dne 22. ledna 2003 č. 85

Požadavky na formu a obsah předkládaných projektů byly upřesněny v rámci *Komise*. Kontrola nad realizací jednotlivých projektů byla zajišťována příslušným ministerstvem.⁷²

k Národní strategii pro práci Policie České republiky ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám).

⁷¹ Některé z organizací pokračovaly v činnostech, které byly založeny s pomocí státní dotace již v předchozích letech a činnosti vykonávaly na rozvíjející se odborné úrovni.

⁷² V roce 2003 byl i nadále uplatňován princip postupného uvolňování finančních prostředků na realizaci projektů. V případě, že příjemce finančních prostředků neplní podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, umožňuje uplatňovaný princip zastavit čerpání finančních prostředků a jejich vrácení zpět do státního rozpočtu.

IV.

Postup při realizaci Koncepce v roce 2004 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

Předložený *Postup při realizaci Koncepce v roce 2004 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie* (dále *Postup*) se zabývá zejména návrhem koncepčních, organizačních a praktických opatření, jejichž naplnění v roce 2004 je nezbytné pro další rozvoj *Koncepce* a pro zefektivnění činnosti ministerstev a dalších orgánů a institucí, které se na realizaci *Koncepce* podílejí.

Navrhovaná opatření směřují zejména k propojení právních, koncepčních a organizačních aspektů integrace cizinců na území České republiky a na vytvoření potřebných podmínek pro implementování doporučení a požadavků Evropské unie v této oblasti.⁷³

Mezi nejvýznamnější požadavky *Postupu* patří dosažení plnění úkolů z roku 2003, upevnění a rozvoj koordinace koncepční činnosti participujících ministerstev v souvislosti s převodem gesce za koordinaci realizace *Koncepce* z MV na MPSV a prohloubení *Analýzy situace cizinců*. V návaznosti na splnění těchto úkolů lze přistoupit k dalším významným koncepčním a organizačním opatřením v rámci *Koncepce* v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie v souladu s okruhy potřebných opatření, které byly součástí předchozího materiálu do vlády přijatého *usnesením vlády č. 55/2003*.⁷⁴

V usnesení vlády k předloženému materiálu do vlády jsou odpovědným místopředsedům vlády a ministrům vlády uloženy odpovídající úkoly k zajištění *Postupu*.⁷⁵

Systematické a důsledné působení některých ministerstev v rámci *Koncepce* je však dosud limitováno nedostatečným personálním a organizačním zajištěním dané agendy. Nevyhovující stav nebyl dosud odstraněn, přestože v materiálu k *usnesení vlády č. 55/2003* bylo 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra zdůrazněno, že narůstající koncepční,

⁷³ Integrace cizinců se stále více stává předmětem politického zájmu a úsilí EU. Proto je nezbytné, po vstupu České republiky do Evropské unie, politiku vlády České republiky v oblasti integrace cizinců rozvíjet jako nedílnou součást vznikajícího unijního integračního rámce a aktivně tak přispívat k formulování evropské integrační politiky.

⁷⁴ Bližší část V uvedeného materiálu do vlády *Rozvoj Koncepce integrace cizinců po vstupu České republiky do Evropské unie*. V rámci materiálu je zásadní význam prisuzován *sjednocení organizačních a personálních podmínek ministerstev při realizaci Koncepce, rozvoji koncepčních, výzkumných a praktických opatření ministerstev na podporu integrace cizinců, vyjasnění potřeby a možností legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti, přípravě decentralizovaného modelu Koncepce a zapojení orgánů územní samosprávy do jeho realizace, vzniku a činnosti poradních orgánů pro otázky integrace cizinců, podpoře a rozvoji činnosti NNO a uplatňování principu vícezdrojového financování aktivit na podporu integrace cizinců*.

⁷⁵ Charakter úkolů a časový harmonogram plnění uložených úkolů byl konzultován mezi MV a MPSV.

odborné a praktické požadavky *Koncepce* je třeba zohlednit v zajištění podmínek pracovníků ministerstev, kteří se realizací *Koncepce* zabývají.

Úspěšné plnění konkrétních úkolů ministerstev, které z *Postupu* vyplývají, je proto podmíněno zejména zajištěním personálních podmínek v rámci příslušných ministerstev.

IV.1. Změna v koordinaci Koncepce

Převod agendy spojené s koordinací realizace *Koncepce* z MV na MPSV byl schválen *usnesením vlády č. 1252/2003*.⁷⁶ MV se bude nadále aktivně podílet na realizaci *Koncepce* v oblasti své působnosti.⁷⁷

V souladu s uvedeným usnesením vlády 1. místopředseda vlády a ministr vnitra ve spolupráci s ministrem práce a sociálních věcí organizačně zajistil k 31. prosinci 2003 převod příslušné agendy z MV na MPSV. Ministr práce a sociálních věcí v návaznosti zajistí od 1. ledna 2004 podmínky pro koordinaci realizace *Koncepce* v roce 2004 a v následujících letech.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra podporuje záměr ministra práce a sociálních věcí věnovat zvýšenou pozornost v roce 2004 zejména zintenzivnění a upevnění koordinace koncepční, organizační a praktické činnosti participujících ministerstev a plnění úkolů vyplývajících z usnesení k předloženému materiálu do vlády.⁷⁸ Po dosažení potřebné stabilizace a významově srovnatelné úrovně činnosti ministerstev v rámci *Koncepce* bude nezbytné, aby ministr práce a sociálních věcí přistoupil k potřebným obsahovým a organizačním úpravám dosavadního pojetí a realizace *Koncepce*.⁷⁹

Ministr práce a sociálních věcí v návaznosti zpracuje a vládě do 31. prosince 2004 předloží materiál pro jednání schůze vlády *Realizace Koncepce v roce 2004 a její další rozvoj v roce 2005*.⁸⁰

IV.2. Komise ministra práce a sociálních věcí

V souvislosti s převodem gesce za koordinaci realizace *Koncepce* na MPSV od 1. ledna 2004 dojde i k ukončení činnosti *Komise* při MV a k jejímu nahrazení poradní a koordinační *Komisé* ministra práce a sociálních věcí pro přípravu a realizaci politiky vlády České

⁷⁶ *Usnesení vlády č. 1252/2003* specifikuje časové a organizační podmínky změny v koordinaci *Koncepce*.

⁷⁷ Aktivity MV v rámci *Koncepce* budou specifikovány v jeho *Plánu integrační politiky*.

⁷⁸ V uvedených ohledech lze velmi významnou úlohu přisoudit zejména *Komisi MPSV*.

⁷⁹ V uvedených ohledech je třeba zohlednit zejména nejvýznamnější výstupy rozšířené *Analýzy situace a postavení cizinců*, která bude zpracována v roce 2004.

⁸⁰ Materiál pro jednání schůze vlády ministr práce a sociálních věcí rozšíří o *Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*, jak bude uvedeno dále.

republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami (dále "Komise MPSV").⁸¹

V rámci *Komise MPSV* bude nezbytné vytvořit dostatečný prostor pro její koncepční a koordinační činnost. Komise by se měla zabývat zejména formulováním zásadních doporučení v oblasti integrace cizinců na území České republiky a její aktivity spojené s projednáváním projektů by měly být minimalizovány.⁸²

Komise by měla fungovat jako tzv. *policy-making* orgán ministra práce a sociálních věcí.⁸³ Její koordinační úloha by měla být zajištěna širokým a poměrným zastoupením příslušných orgánů a institucí (ministerstev a dalších orgánů a institucí, včetně orgánů územní samosprávy, akademické obce, NNO a sdružení cizinců).⁸⁴

Zavedení vertikální složky do činnosti komise vytvořením *odborných konzultačních skupin* a nová dělba práce by měla umožnit oddělit přípravu podkladů pro rozhodnutí *Komise MPSV* od jejího vlastního rozhodování.⁸⁵ Komise se bude scházet pouze několikrát ročně.⁸⁶ *Odborné konzultační skupiny Komise MPSV* se budou scházet průběžně podle potřeby.⁸⁷

⁸¹ Zajištění transformace *Komise MV* do *Komise MPSV* je třeba zajistit v těsné návaznosti na přijetí usnesení k předloženému materiálu do vlády.

⁸² Přímo zodpovědnost za přípravu a realizaci projektů v souladu s cíly *Koncepce* v roce 2004 ponese příjemci finančních prostředků uvolněných na základě usnesení vlády k předloženému materiálu do vlády.

⁸³ *Komise MPSV* by se měla soustředit nejen na práci na národní úrovni, ale ve svém působení by měla zohledňovat i nadnárodní, evropské i globální zkušenosti ve vztahu k integraci cizinců. V těchto ohledech se považuje za užitečné, aby komise perspektivně navázala spolupráci s obdobnými tělesy v jiných zemích Evropské unie a spolupráci s příslušnými odbornými orgány Evropské unie. Současně by komise měla navázat a rozvíjet pracovní kontakty i s vybranými transnacionálními nevládními organizacemi, které jsou etablovány na úrovni Evropské unie.

⁸⁴ Vnitřní struktura komise musí respektovat dvojí roli (rolí orgánu navrhuje nebo přijímajícího doporučení v oblasti integrace cizinců a současně roli orgánu, který připravuje podklady a doporučení pro přijetí odpovídajícího rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí).

⁸⁵ K přijetí rozhodnutí jsou povolány zejména ústřední orgány státní správy, územní samosprávy a SP RHSD. Na přípravě podkladů pro přijetí rozhodnutí však budou v rámci *odborných konzultačních skupin* spolupracovat i zástupci akademické obce, NNO, sdružení cizinců, atp.

⁸⁶ K efektivnějšímu zajištění činnosti komise a jejích vertikálních složek je nezbytné zřídit sekretariát komise, který se bude zabývat zejména rozpracováním požadavků k plnění úkolů vyplývajících z usnesení vlády ke *Koncepci*, přípravou jednání komise a jejích *odborných konzultačních skupin*.

⁸⁷ V *odborných konzultačních skupinách* bude probíhat věcná diskuse všech zainteresovaných orgánů a institucí v souladu s vymezenými tématy (např. ve vztahu k projektům a jejich financování, ke stanovení klíčových problémů integrace cizinců a jejich odstraňování, hodnocení koncepčních materiálů, řešení potřeby legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a potřeby dalších právních úprav ve vztahu k integraci cizinců, vytváření plánů výzkumných aktivit v oblasti integrace cizinců, hodnocení situace a postavení cizinců, budování koncepce zapojení územní samosprávy do realizace koncepce integrace cizinců, vytváření koncepce public relation v oblasti integrace cizinců).

1. místopředseda vlády a ministr vnitra doporučuje, aby ministr práce a sociálních věcí perspektivně vyhodnotil účinnost nově zřízené *Komise MPSV* a současně zvážil požadavky a podmínky její další přeměny.

IV.3. Personální zajištění *Koncepce*

Pro plnění uložených úkolů a pro rozvoj *Koncepce* v roce 2004 a v následujících letech je nezbytné dořešit podmínky zajištění této agendy v rámci vnitřní organizační struktury příslušných ministerstev.

Dosavadní personální a organizační zajištění *Koncepce* v rámci některých participujících ministerstev považuje 1. místopředseda vlády a ministr vnitra za neuspokojivé a neumožňující kvalitní plnění úkolů ministerstev a důslednou a účinnou koordinaci realizace *Koncepce* v praxi.⁸⁸

Překonání tohoto nevyhovujícího stavu a odpovídající personální a organizační zajištění realizace *Koncepce* zejména v rámci MŠMT, MPO, MZ, MMR a MK je zásadní podmínkou dalšího rozvoje *Koncepce* v oblasti působnosti uvedených ministerstev (MV a MPSV v mezidobí určila pracoviště, která se problematikou integrace cizinců a plněním uložených úkolů zabývají).⁸⁹

Proto se doporučuje, aby v rámci MŠMT, MPO a MZ byli od roku 2004 vyčleněni dva samostatní pracovníci ze stávajících zaměstnanců ministerstva a v rámci MMR a MK nejméně jeden pracovník, který se bude agendou spojenou s integrací cizinců v oblasti působnosti ministerstva speciálně zabývat.⁹⁰ S ohledem na omezené personální možnosti MMR a MK lze za řešení situace považovat i příp. organizační opatření v rámci těchto ministerstev, která zajistí plnění narůstajících úkolů v rámci *Koncepce* v potřebném rozsahu a kvalitě. V opačném případě bude ohroženo plnění úkolů vyplývajících z *Postupu* a výrazně omezena možnost ministra práce a sociálních věcí garantovat a zajistit koordinaci, realizaci a další rozvoj *Koncepce*.

V následujících letech by mělo být, v návaznosti na požadavky koordinace realizace *Koncepce*, v rámci každého z participujících ministerstev zřízeno nebo určeno pracoviště,

⁸⁸ Přestože 1. místopředseda vlády a ministr vnitra požadavek na odpovídající personální zajištění *Koncepce* v minulosti (v rámci předchozích materiálů do vlády ke *Koncepci*) opakovaně uváděl, dosud některá ministerstva k takovému kroku nepřistoupila.

⁸⁹ Dosavadní realizace *Koncepce* a podmínky jejího dalšího potřebného rozvoje jsou charakterizovány zejména narůstajícím počtem koncepčních úkolů a zvyšujícími se požadavky na jejich zpracování a narůstající organizační náročností realizace opatření na podporu integrace cizinců v praxi.

⁹⁰ Činnost těchto pracovníků nemůže být zatěžována plněním dalších úkolů v rámci tzv. kumulované agendy. Vedoucí pracovníci dotčených ministerstev musí, s ohledem na mnohostrannost problematiky integrace cizinců v oblasti působnosti ministerstva, vytvářet podmínky pro zřizování pracovních skupin, které se budou, ve spolupráci s dotčenými součástmi ministerstva, požadavky integrace cizinců a *Koncepce* v rámci ministerstva zabývat.

které se bude plněním úkolů vyplývajících z *Koncepce* v oblasti působnosti ministerstva zabývat.⁹¹

IV.4. Prohloubení analýzy situace a postavení cizinců

V roce 2004 je třeba vytvářet další podmínky pro pokračování a prohloubení *Analýzy situace cizinců*, zpracované ministerstvy v roce 2003. Proto, aby analýza byla úplná a co nejobjektivněji a v potřebné šíři zhodnotila situaci cizinců, je nezbytné do jejího potřebného rozšíření a aktualizace zapojit i další orgány státní správy, NNO, akademickou obec a nezávislá odborná pracoviště.⁹² Potřebné rozšíření a prohloubení analýzy zajistí MPSV.

Výsledkem by měla být tzv. vícezdrojová *Analýza situace cizinců*, která bude co nejvíce objektivizovat situaci a postavení cizinců na území ČR, včetně překážek jejich integrace v jednotlivých oblastech.

Výstupy analýzy budou využity zejména pro zpracování *Komplexního návrhu legislativních opatření*, pro dopracování *Návrhů legislativních opatření a Plánů integračních politik* MK a MMR a pro příp. aktualizaci těchto materiálů MPSV, MPO, MV, MŠMT a MZ. MPSV zváží a zajistí i další příp. využití vícezdrojové *Analýzy situace cizinců* pro rozvoj *Koncepce* v následujících letech.⁹³

IV.5. Legislativní a praktická opatření ministerstev

V roce 2004 MPSV, MPO a MŠMT zahájí postupnou realizaci *Návrhů legislativních opatření ministerstev*.

Materiály MMR a MK by měly být v roce 2004 dopracovány v souladu s původními požadavky *usnesení vlády č. 55/2003*. Jejich dopracování je však podmíněno dokončením vícezdrojové *Analýzy situace cizinců* a aktivnějším zapojením obou ministerstev a jejich užší spoluprací s MPSV při potřebných úpravách materiálů. Termín dopracování *Návrhů legislativních opatření ministerstev* MMR a MK a jejich předložení ministru práce a sociálních věcí bude určen na základě dohody obou ministrů s ministrem práce a sociálních věcí.

V rámci *Komise MPSV* bude zřízena *odborná konzultační skupina*, která se bude návrhy a hodnocením *Návrhů legislativních opatření* MK a MMR systematicky zabývat. Upravený *Návrh legislativních opatření ministerstva*, který 1. místopředseda vlády

⁹¹ Charakter a velikost určeného pracoviště by měl být dán rozsahem a významem úkolů daného ministerstva v oblasti *Koncepce* a požadavků MPSV - koordinátora realizace *Koncepce*.

⁹² Lze předpokládat, že vícezdrojové rozšíření ministerské *Analýzy situace cizinců* o náhled dalších orgánů a institucí významným způsobem přispěje k objektivnímu hodnocení účinnosti uplatňovaných koncepčních a praktických opatření ministerstev a příp. upřesní další požadavky k doplnění stávajících *Plánů integračních politik* a *Návrhů legislativních opatření ministerstev*.

⁹³ Konzistentní, úplné a vzájemně provázané údaje o situaci a postavení cizinců jsou nezbytné pro cílené plánování a realizaci odpovídajících opatření na podporu integrace cizinců.

a ministr vnitra obdržel od MZ koncem roku 2003, bude posouzen *Komisi MPSV*, v souladu s dohodou MV a MPSV, počátkem roku 2004.

V souvislosti se změnou gesce za koordinaci *Koncepce* a změnou postavení MV při její realizaci je nezbytné, aby *Návrh legislativních opatření ministerstva* zpracovalo v oblasti své působnosti v roce 2004 i MV.⁹⁴

IV.6. Komplexní návrh legislativních a praktických opatření

Komplexní návrh legislativních opatření bude v roce 2004 zpracován MPSV.⁹⁵ Podmínkou jeho zpracování je však dosažení srovnatelné obsahové a formální úrovně *Návrhů legislativních opatření ministerstev*. Nezastupitelnou úlohu v zajištění podmínek pro obsahové a formální sjednocování podkladových materiálů i pro vlastní přípravu materiálu je třeba přisoudit *Komisi MPSV* a její příslušné *odborné konzultační skupině*, která se bude přípravou materiálu pod vedením MPSV zabývat.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra předpokládá, že v souladu s požadavky *usnesení vlády č. 55/2003* bude v rámci přípravy *Komplexního návrhu legislativních opatření* vyhodnocena i potřeba legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na území České republiky a jejího výkonu v přenesené působnosti.

IV.7. Plány integračních politik

V roce 2004 bude nezbytné zahájit realizaci *Plánů integračních politik* MPSV, MPO a MŠMT.

Současně je nezbytné dopracovat *Plány integračních politik* MMR a MK v souladu s požadavky *Koncepce* a záměry *usnesení vlády č. 55/2003*. Jejich dopracování je, obdobně jako v případě *Návrhů legislativních opatření ministerstev*, podmíněno dokončením vícezdrojové *Analýzy situace cizinců*, aktivnějším zapojením MMR a MK a přijetím potřebných opatření v rámci *Komise MPSV*.⁹⁶ Termín dopracování *Plánů integračních politik* MMR a MK a předložení ministru práce a sociálních věcí bude určen na základě dohody ministra kultury a ministra pro místní rozvoj s ministrem práce a sociálních věcí.

⁹⁴ Zpracování *Návrhu legislativních opatření ministerstva* dosud nebylo, vzhledem ke koordinační roli MV v rámci *Koncepce*, 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo.

⁹⁵ Převezení úkolu do roku 2004 bylo nevyhnutelným krokem vzhledem k nedostatkům podkladových materiálů některých ministerstev z roku 2003 a bylo doporučeno *Komisi* a akceptováno MPSV. *Komplexní návrh legislativních opatření* bude součástí materiálu pro jednání schůze vlády *Realizace Koncepce v roce 2004 a její další rozvoj v roce 2005*, který ministr práce a sociálních věcí předloží do 31. prosince 2004.

⁹⁶ Zejména zřízením tematicky zaměřené *odborné konzultační skupiny*, v níž budou projednávány další návrhy *Plánů integračních politik* MMR a MK. *Odborná konzultační skupina* počátkem roku 2004 posoudí i upravený *Plán integrační politiky* MZ, který 1. místopředseda vlády a ministr vnitra obdržel koncem roku 2003.

V souvislosti se změnou gesce za koordinaci *Koncepce* a změnou postavení MV při realizaci *Koncepce* je nezbytné, aby *Plán integrační politiky* v roce 2004 zpracovalo v oblasti své působnosti i MV.⁹⁷

IV.8. Projekty

Tématické zaměření projektů v rámci *Koncepce* by v roce 2004 nemělo doznat zásadních změn.⁹⁸ Vyhlášení požadavků k předkládání návrhů projektů by ministerstva měla zajistit obdobně jako v roce 2003.⁹⁹

Zadávání projektů jednotlivými ministerstvy a uvolnění finančních prostředků na jejich realizaci v rámci *Koncepce* v roce 2004 by mělo být zajištěno formou poskytnutí dotace nebo na základě smlouvy mezi příslušným ministerstvem a realizátorem projektu v souladu s platnými postupy a předpisy.¹⁰⁰

Výběr projektů ministerstev v roce 2004 budou zajišťovat pouze rezortní výběrové komise zřízené v rámci jednotlivých ministerstev a příslušní ministři poskytnou ministru práce a sociálních věcí informaci o vybraných projektech. Každé z ministerstev bude zodpovědné za účelné využití poskytnutých finančních prostředků v souladu s platnými předpisy a požadavky *Koncepce*.

IV.9. Výzkumy a studie

Předpokladem odstranění přetrvávajících nedostatků *Návrhu plánu studií a výzkumů* je dodatečné zřízení příslušné odborné pracovní skupiny v rámci MŠMT a dosažení odpovídající podpory při přípravě a následné realizaci materiálu ze strany vedení MŠMT a *Rady pro vědu a výzkum*.¹⁰¹

⁹⁷ Zpracování *Plánu integrační politiky* nebylo, vzhledem ke koordinační roli MV v rámci *Koncepce*, 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra dosud uloženo.

⁹⁸ Projekty by měly být i nadále zaměřeny zejména na zlepšení informovanosti cizinců a občanů (včetně vzniku informačních systémů a mediální prezentace); pokračování a rozvoj sociálního a právního poradenství pro cizince (včetně asistence při komunikaci cizinců s úřady); podporu vzdělávání, jazykové vybavenosti a další kvalifikace cizinců; podporu uplatnění cizinců na trhu práce; rozvoj kulturního a náboženského života cizinců; rozvoj dalšího vzdělávání občanů a úředníků v oblasti integrace cizinců, rozvoj vztahů cizinců a jejich komunit s občany; vznik a činnost nestátních neziskových organizací a sdružení cizinců; budování a činnost komunitních a multikulturních center; podporu prevence intolerance, rasismu a diskriminace cizinců.

⁹⁹ Projekty na podporu integrace cizinců v roce 2004 budou získávány zejména formou výzvy ministerstev nebo na základě nabídky NNO nebo jiných právnických osob v souladu s tematickými okruhy projektů ke *Koncepci* v roce 2004.

¹⁰⁰ Zejména usnesením vlády ČR ze dne 18. června 2003 č.597 o Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2004 a k rozboru jejich financování nebo v souladu se zákonem č. 199/94 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

¹⁰¹ Do činnosti pracovní skupiny by měly být zapojeni externí odborní pracovníci a pracovní skupina by měla vytvořit potřebné podmínky pro dopracování materiálu MŠMT z obsahového i organizačního hlediska.

V rámci *Komise MPSV* bude zřízena *odborná konzultační skupina*, která se bude zabývat požadavky a možnostmi dopracování dosud předloženého *Návrhu plánu studií a výzkumů MŠMT*.

Cílem uvedených opatření je překonat stav, kdy materiál zohledňuje pouze stávající nabídku výzkumů a studií v oblasti integrace cizinců. Upravený *Návrh plánu studií a výzkumů* by měl vytvořit podmínky pro cílené zadávání a výběr potřebných výzkumů a studií, které umožní kvalifikovanější působení ministerstev v oblasti podpory integrace cizinců a při realizaci *Koncepce* v roce 2004 i v následujících letech.

IV.10. Statistika

Pro další realizaci *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů* je nezbytné v roce 2004 přijmout systémová opatření směřující k odstranění překážek, které dosud brání jejímu úspěšnému zavedení do praxe a další opatření pro koordinaci aktivit orgánů a institucí při realizaci této koncepce.¹⁰² Po předchozí dohodě MV a MPSV bude v rámci *Komise MPSV* zřízena *odborná konzultační skupina*, která se bude zabývat vyhodnocením současné nevyhovující situace při sběru a vyhodnocování dat v oblasti migrace a integrace cizinců. Skupina předloží prostřednictvím *Komise MPSV* ministru práce a sociálních věcí návrhy opatření k odstranění problémů a zváží i vhodnost a příp. způsob navrhované legislativní úpravy.¹⁰³

IV.11. Sociální partneři

V roce 2004 je třeba nadále prohlubovat dosavadní aktivní účast SP RHSD při realizaci *Koncepce*.¹⁰⁴ V uvedených ohledech by MPSV mělo navázat na dosavadní podporu MV ve vztahu k realizaci projektů zaměstnaneckých odborových svazů. Současně je třeba přijmout opatření k potřebné aktivizaci zaměstnavatelských svazů, které přestaly na realizaci *Koncepce* v mezidobí participovat.¹⁰⁵

IV.12. Nestátní neziskové organizace

NNO by měly v roce 2004 prohlubovat a rozšiřovat svou činnost při realizaci projektů na podporu integrace cizinců v souladu s tematickým zaměřením projektů v rámci *Koncepce*.

¹⁰² Konkrétní překážky byly v roce 2003 specifikovány ve *Zprávě ČSÚ*. S ohledem na zjištěné problémy je třeba v aktualizaci této koncepce pokračovat v časovém horizontu 2004 - 2005.

¹⁰³ Do činnosti a vedení *odborné konzultační skupiny* bude aktivně zapojen ČSÚ.

¹⁰⁴ Aktivity zaměstnaneckých odborových svazů a zaměstnavatelských svazů jsou nezastupitelné zejména v oblasti sledování a ovlivňování situace cizinců na trhu práce. Výstupy z činnosti SP RHSD jsou průběžně využívány pro další rozvoj *Koncepce*.

¹⁰⁵ Projekty zaměstnaneckých odborových svazů byly zaměřeny zejména na zvýšení informovanosti cizinců o jejich právech a povinnostech na trhu práce a na rozvoj jejich jazykové připravenosti.

Ministerstva, která poskytnou finanční prostředky na projekty NNO, by měla nadále usilovat o postupné propojování NNO s cílem perspektivně dosáhnout celoplošného a srovnatelného pokrytí území České republiky projekty na podporu integrace cizinců.¹⁰⁶

Speciální pozornost ministerstev by měla být zaměřena na podporu projektů, na jejichž realizaci se budou podílet samotní cizinci a na vytváření podmínek pro budoucí posílení svépomocných aktivit cizinců v rámci jejich integrace na území České republiky.

IV.13. Orgány územní samosprávy

Minimální zájem orgánů územní samosprávy o spolupráci při realizaci *Koncepce* dosud představuje závažný problém pro zvýšení účinnosti opatření na podporu integrace na místní úrovni a pro přípravu budoucí decentralizace *Koncepce* v praxi.

Role orgánů krajů a příp. obcí s rozšířenou působností by měla být postupně posilována a jejich působení by mělo vycházet zejména z potřeb *Koncepce*.¹⁰⁷

Dosavadní zkušenosti MV však ukazují, že potřebné změny postoje krajů (příp. obcí s rozšířenou působností) ve prospěch integrace cizinců a rozvoje *Koncepce* nelze dosáhnout pouze výzvou ke spolupráci jako v předchozích letech, ale že je třeba přistoupit k přípravě legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti.¹⁰⁸

Do přijetí příslušné legislativní úpravy je proto žádoucí pokračovat v jednání s kompetentními zástupci krajů a Asociací krajů České republiky (příp. Svazem měst a obcí České republiky) s cílem dosáhnout modelové spolupráce v rámci *Koncepce* s některými z krajů např. v oblasti projektů na podporu integrace cizinců nebo při zřizování *poradních orgánů pro integraci cizinců v krajích*.

IV.14. Finanční zajištění Koncepce v roce 2004

Na zajištění realizace *Koncepce v roce 2004* byla v *zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 2004 (rozpočtová kapitola Všeobecná pokladní správa, položka Prostředky*

¹⁰⁶ Ministerstva by v rámci přípravy a realizace projektů na podporu integrace cizinců měla současně vytvářet podmínky pro spolupráci dalších orgánů a institucí, včetně orgánů územní samosprávy.

¹⁰⁷ Činnost orgánů územní samosprávy by měla být zaměřena zejména na iniciování a realizaci projektů NNO a dalších právnických osob na podporu integrace cizinců v rámci daného správního území.

¹⁰⁸ Uvedená legislativní úprava by upřesnila potřebnou *dělbu kompetencí* mezi ústředními orgány státní správy a orgány územní samosprávy, včetně možnosti a způsobu financování jejich aktivit, jak to mimo jiné vyplývá ze *Zásad Koncepce integrace cizinců* přijatých v roce 1999. Současně by byly vytvořeny podmínky pro vytváření regionálních a lokálních strategií integrace cizinců při zachování jednotné politiky vlády v oblasti integrace cizinců.

na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2004) vyčleněna částka ve výši 20 000 tis. Kč.¹⁰⁹

Uvedená částka bude rozdělena mezi ministerstva a ČSÚ takto:

MPSV (7 000 tis. Kč),¹¹⁰ MV (4 000 tis. Kč), MZ (2 500 tis. Kč), MŠMT (3 000 tis. Kč), MK (2 000 tis. Kč), MPO (500 tis. Kč), MMR (500 tis. Kč), ČSÚ (500 tis. Kč).¹¹¹

Rozdělení částky přiměřeně zohledňuje potřeby, uplatněné požadavky, dosavadní úroveň a rozsah činnosti a spolupráce uvedených orgánů a institucí.¹¹²

1. místopředseda vlády a ministr vnitra navrhuje pro rok 2004 nový způsob uvolňování finančních prostředků na realizaci projektů v rámci *Koncepce*. Na rozdíl od předchozích let bude příslušná částka na realizaci *Koncepce* v roce 2004 ministrem financí do rozpočtových kapitol MV, MPSV, MPO, MŠMT, MZ, MMR, MK a ČSÚ převedena přímo.

Finanční prostředky budou uvolněny z rozpočtové kapitoly *Všeobecná pokladní správa, položky Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2004*. Ministerstva a ČSÚ zajistí účelové a účelné využití svěřených finančních prostředků v souladu s příslušnými předpisy a úkoly vyplývajícími z usnesení vlády k předloženému materiálu do vlády. Rozdělení finančních prostředků a nový způsob financování byl projednán v *Komisi*.

Definitivní výběr projektů na podporu integrace cizinců bude zajišťován v rámci každého ministerstva a *Komise MPSV* bude příjemci finančních prostředků ze státního rozpočtu informována o vybraných projektech.¹¹³

Navržený způsob financování by měl umožnit včasné projednání a zahájení realizace projektů na podporu integrace cizinců v roce 2004 a zohledňuje požadavky *zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 187/2001 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů*.

¹⁰⁹ Z uvolněných finančních prostředků budou hrazeny zejména projekty a doplňkové činnosti ministerstev, které vyplývají z jejich *Plánů integračních politik*.

¹¹⁰ Z částky 7 000 tis. Kč pro MPSV je částka ve výši 1 000 tis. Kč určena na realizaci projektů SP RHSD a k jejímu uvolnění dojde na základě smluvního vztahu mezi MPSV a SP RHSD.

¹¹¹ Pro rok 2004 není navrhováno samostatné vyčlenění finančních prostředků na výzkumy a studie AV ČR, které budou hrazeny v rámci realizace *Návrhu plánu výzkumů a studií MŠMT*, který bude dopracován v roce 2004.

¹¹² Částka mimo jiné zohledňuje dosažené čerpání finančních prostředků v roce 2003 a plnění koncepčních úkolů ministerstev v roce 2003. Čerpání finančních prostředků v roce 2003 je specifikováno v příloze č. 5 části V předloženého materiálu do vlády.

¹¹³ Postupné uvolňování finančních prostředků na základě projednávání projektů ministerstev v *Komisi* s sebou v předchozích letech přinášelo řadu organizačních komplikací a docházelo k pozdnímu zahájení realizace některých projektů.

IV.15. Závěr

S ohledem na uvedené skutečnosti a předložené usnesení vlády navrhuje 1. místopředseda vlády a ministr vnitra vládě České republiky projednat a schválit materiál pro jednání schůze vlády *Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie* v předložené podobě.

V.

Přílohy

Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky

(Materiál byl zpracován a projednán mezirezortní *Komisi ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*, červen 2003)

Úvod

Jednou z výzev, které čelí hospodářsky vyspělé země, je integrace přistěhovalců do hostitelských společností. K těmto zemím se nově přiřadila i ČR.

V prvním desetiletí po r. 1989, které bylo ve střední Evropě obdobím liberální migrační politiky, do ČR přišly statisíce cizinců za prací, podnikáním či z rodinných důvodů. Část z nich se v ČR usadila a vytvořily se tak nové přistěhovalecké komunity, např. vietnamská, ukrajinská a čínská.¹ Přestože česká společnost má historickou zkušenost s žitím v multikulturním prostoru, když až do roku 1993 byla v novověku vždy součástí mnohonárodních států, současná imigrace ji staví před dosud neznámé otázky. Příslušníci „nových menšin“ se od Čechů a od tradičních národnostních menšin liší nejen kulturně, ale také právním postavením, neboť nejsou občany ČR. Soužití s přistěhovalci nás tak staví nejen před úkol jejich integrace do společnosti ve sféře hospodářské, sociální a kulturní, ale nastoluje i otázku jejich politického a právního postavení, a to současného i budoucího.

ČR se zabývá aktivně těmito otázkami od konce 90. let. Po několika letech proto vznikla potřeba zhodnocení dosavadního postupu a nového stanovení výhledů a priorit, a to i s ohledem na evropské (světové) trendy a vstup ČR do EU.

*V zahraniční praxi lze rozlišit dva tradiční integrační modely. První klade důraz na sociální začlenění přistěhovalců. Migrace v tomto modelu, uplatňovaném především zeměmi s kulturní nebo etnickou definicí národa, např. Německo, Švýcarsko, Rakousko, ideálně končí návratem migranta do země původu. Druhý model spočívá v právním začlenění přistěhovalců naturalizací - např. USA, Kanada, Austrálie, Francie. V tomto režimu je považována trvalá přítomnost většího počtu přistěhovalců, jež nejsou rovnými a plnoprávními členy společnosti, za demokratickou anomálii; tyto státy proto co nejvíce usnadňují získání občanství, např. tím, že uplatňují plně nebo částečně *jus soli*. I tento model však pohlížel na migraci jako na jednosměrný pohyb: emigranti odcházejí do nové vlasti, aby se zde trvale usadili a hostitelská společnost předpokládá, že si plně osvojí její tradice, hodnoty a kulturu, že s ní splynou.*

Změny ve světovém hospodářství, podnětené zejména rozvojem komunikace a informačních technologií, souhrnně nazývané „globalizací“, mají v posledních desetiletích zásadní dopad na charakter migrace i strukturu společností. Migrace se stává dostupnější a masovější a mnozí migranti udržují dlouhodobě úzké vazby s vícero zeměmi. Snadnost

¹ Tento trend odráží i statistiky: k 31.12.2002 žilo na území ČR 231 608 cizinců; z toho asi jedna třetina, tj. 75 249 s povolením k trvalému pobytu. Nepočtenější skupinou cizinců (vedle Slováků) byli Ukrajinci (asi 25%), Vietnamci (11,7 %), Poláci (9,6%) a Rusové (5,5%). Přitom k 31.12.1992 žilo na území ČR necelých 50 tisíc cizinců.

uchování pout se zemí původu přispívá k udržení zvláštní identity přistěhovalců, a tak ke kulturnímu obohacení hostitelské společnosti. Možnost života ve vlastním kulturním a jazykovém prostředí a často v geograficky vymezeném prostoru, zejména v prostředí velkých měst a průmyslových aglomerací, však rovněž vytváří podmínky pro segregaci a vyloučení přistěhovalců a jejich rodin ze života většinové společnosti. To spolu s dalšími negativními jevy, např. vysokou nezaměstnaností přistěhovalců, přispívá k nárůstu nepřátelských postojů určitých skupin domácího obyvatelstva vůči imigrantům.

Vážnost problémů spojených s přistěhovalectvím proto vede všude ve světě k intenzivnímu hledání nových cest k integraci.

Nové přístupy by měly *obnovit, resp. nastolit rovnováhu* mezi požadavky uchování nezbytné míry společenské soudržnosti, která vyžaduje jistou míru přizpůsobení se kultuře a hodnotám hostitelské společnosti ze strany přistěhovalců na straně jedné a respektem ke kulturní různosti a identitě přistěhovalců na straně druhé. Ve snaze nalézt funkční řešení mnohé země opouštějí dříve vyhraněné ideologické pozice a přebírají pragmaticky metody známé z jiných prostředí. Mezi oběma tradičními modely tak dochází ke *sbližování*, které odráží nový charakter imigrace a jevů s ní spojených.

Vytyčení základních cílů a postupů při integraci přistěhovalců do hostitelské společnosti je v současné době i středem pozornosti *EU a jejího úsilí o vytvoření společné migrační a azylové politiky*.

Amsterdamskou smlouvou uzavřenou v roce 1997 EU rozhodla, že mezivládní spolupráce v oblasti migrace bude přenesena na úroveň komunitární (tj. do pravomoci orgánů EU). Nová hlava IV. Smlouvy o založení ES - „*vízová, azylová a přistěhovalčká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob*“ - v čl. 63 týkajícím se azylových opatření a přistěhovalctví sice Radě neukládá přijmout opatření ohledně „*integrace přistěhovalců*“, nicméně dvě oblasti, které budou upraveny příslušnými právními akty, se problematiky integrace týkají přímo:

- „*opatření týkající se podmínek vstupu a pobytu a standardů pro postupy k udělení dlouhodobého víza a povolení k pobytu, včetně těch, které vedou ke spojování rodin, členskými státy*“
- „*opatření ke stanovení práv a podmínek, za kterých státní příslušníci třetích zemí, kteří se legálně zdržují v jednom členském státě, mohou pobývat v jiném členském státě*“.

Jiné předpisy, přijímané podle hlavy IV., se pak integrace přistěhovalců dotýkají nepřímě.

Evropská rada, jako vrcholný politický orgán EU, na svém zasedání v Tampere (15. a 16. října 1999) dala najevo, že kompetenci EU v oblasti integrace přistěhovalců rozhodně nechápe restriktivně:

- potvrdila nutnost zajistit *čestné a spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí* (tj. přistěhovalci mimo občany EU), kteří legálně pobývají na území členských států,
- prohlásila, že prováděním důsledné integrační politiky by se těmto osobám mělo dostat práv a povinností srovnatelných s občany EU,

- potvrdila, že osoba, která legálně pobývá v členské zemi po určitou dobu a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, by měla získat v nejširším možném rozsahu stejná práva, jakým se těší občané EU, tj. např. právo na bydlení, vzdělání, práci, podnikání a měla by být vůči ní dodržována zásada rovného zacházení ve vztahu k občanům hostitelského státu,
- schválila cíl nabídnout dlouhodobě a legálně pobývajícím příslušníkům třetích zemí možnost získání občanství členského státu, na jehož území se zdržují.²

V EU se tak postupně vytváří shoda o základních hodnotách a cílech ve vztahu k integraci přistěhovalců a EU v současné době projednává směrnice, které povedou k implementaci těchto cílů členskými zeměmi.

ČR začala problematiku integrace přistěhovalců vnímat intenzivněji jako celospolečenský problém, na jehož řešení by se měly podílet veřejné orgány, koncem 90. let. Tehdy začalo být zjevné, že pokračování neřízené imigrace je problematické, přinejmenším z pohledu přistoupení k EU.

Proto byla např. zřízena *Komise ministra vnitra pro integraci cizinců (Komise)* a byly přijaty dva strategické dokumenty týkající se integrace dlouhodobě legálně usazených cizinců, žijících na území ČR legálně nejméně po dobu jednoho roku - v roce 1999 *Zásady koncepce integrace cizinců na území ČR (Zásady)*³ a v roce 2000 *Koncepce integrace cizinců na území ČR (Koncepce)*.⁴

V souladu s uvedenými dokumenty, jak EU tak domácími, lze konstatovat, že základními principy integrační politiky ČR jsou:⁵

- cizinci by měli získat v nejširším možném rozsahu stejná práva, jakým se těší čeští občané a občané zemí EU,
- k cizincům musí společnost přistupovat čestně a spravedlivě a vycházet z principu rovného zacházení ve vztahu k občanům a principu rovných příležitostí; každý rozdíl v zacházení musí být náležitě odůvodněn a musí být přiměřený, zejména se zřetelem na délku a účel jejich pobytu na území ČR,
- cizinci mají mít možnost plné integrace, tj. nabytí českého občanství,
- integrace je dvoustranný proces, který zahrnuje přizpůsobení jak ze strany cizince, tak ze strany hostitelské společnosti; hostitelská společnost je odpovědná za vytvoření vstřícného prostředí, které umožní jak rozvoj kultury cizineckých komunit, tak podpoří rozvoj pocitu sounáležitosti cizinců k domácímu obyvatelstvu.

² Tampere, Závěry předsednictva, bod 18 a 21. Tento politický cíl přitom jde nad rámec práva EU, protože v otázkách státního občanství EU žádnou zvláštní kompetenci nemá; udělení občanství jako výraz „suverenity“ spadá do působnosti členských zemí.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 7.7. 1999 č. 689.

⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 11.12. 2000 č. 1266.

⁵ Konkrétní cíle a opatření pro jednotlivé oblasti života společnosti, resp. integrace cizinců vyplývají zejména z *Plánů integračních politik ministerstev*, zpracovaných příslušnými ministerstvy na základě požadavků *Zásad* a *Koncepce* v roce 2000. Tyto plány jsou každoročně vyhodnocovány a aktualizovány, zaměření a dosažený stupeň jejich realizace jsou významným měřítkem pro hodnocení úspěchu i neúspěchu *Koncepce* v letech 2000 - 2002.

Tyto zásadní principy jsou však příliš obecnými normami, než aby se z nich daly přímo dovodit konkrétní politiky a opatření. Jejich rozpracování a naplňování je úkolem ministerstev a dalších orgánů a proto v mezidobí i v těchto ohledech vznikla potřeba uceleného zhodnocení dosavadního postupu v jednotlivých oblastech za uplynulé roky, nového vymezení základních pojmů a konceptů, včetně stanovení výhledů a priorit pro budoucnost s tím, že určení priorit by mělo zohlednit i vývoj mezinárodní migrace a aktivity EU ve vztahu k integraci přistěhovalců, ke kterým došlo od přijetí těchto dokumentů.

Předkládaná analýza je dílčím podkladem pro toto potřebné zhodnocení a přehodnocení a má přispět ke zpracování koncepčních materiálů vyplývajících z *usnesení vlády ČR ze dne 13.1. 2003 č. 55*. Usiluje zejména o poskytnutí přehledu dosud realizovaných opatření v jednotlivých oblastech a jejich zhodnocení, o identifikování otevřených právních, koncepčních, organizačních a praktických problémů, o aktualizaci cílů a priorit v krátkodobém a střednědobém horizontu, a to se zřetelem na mezinárodněprávní požadavky a v souvislosti se vstupem ČR do EU.

Analýza byla zpracována *pracovní skupinou Komise* na základě materiálů *Analýza situace a postavení cizinců a návrh opatření ministerstva* (2002 a 2003).⁶ Materiály ministerstev zohlednily zejména: *Zásady a Koncepci*; *Prvotní analýzu situace a postavení cizinců* (ministerstva, 2000);⁷ *Monitoring situace a postavení cizinců v okresech ČR* (2001);⁸ *Plán integrační politiky ministerstva*; *Rámec integrační politiky* (materiál RE);⁹ politické dokumenty a návrhy relevantních směrnic EU.

Materiál vyjadřuje zejména názory a stanoviska ministerstev, která jsou obsažena v jednotlivých oblastech zpracované *analýzy*. V závěru *analýzy* jsou tato stanoviska shrnuta a doplněna na základě podnětů členů *pracovní skupiny* tak, aby analýza jako celek směřovala k odstranění zjištěných nedostatků a byla i kritickým podnětem pro formulaci nových strategií a opatření.

Analýza situace a postavení cizinců v jednotlivých oblastech integrace

Právní pobytový rámec, pobytový status, občanství

Definiční a pojmový rozdíl mezi *občanem* a *cizincem* spočívá v tom, že cizinec není občanem (státním příslušníkem) státu, na jehož území pobývá. Státní občanství je základním poutem mezi občanem a státem, které zajišťuje, že jedinec požívá občanská, politická práva a další práva v celém rozsahu, že je plnoprávným členem společnosti.

⁶ Ministerstev vnitra; práce a sociálních věcí; kultury; školství, mládeže a tělovýchovy; pro místní rozvoj; průmyslu a obchodu; zdravotnictví.

⁷ Výstupy *prvotní analýzy* zpracované ministerstvy byly součástí materiálu pro jednání schůze vlády ke *Koncepci*.

⁸ Materiál byl zpracován *okresními poradními orgány pro otázky integrace cizinců* v roce 2001, výstupy *monitoringů* byly ve zkrácené podobě předloženy vládě ČR pro informaci jako součást materiálu pro jednání schůze vlády (usnesení vlády ČR č. 1360/2001), zpracované *monitoringy* ze všech okresů byly Ministerstvem vnitra v mezidobí poskytnuty ministerstvům k dalšímu využití.

⁹ *Framework of Integration Policies* (Council of Europe, Mary Cousseay, 2002).

V případě cizinců, kteří legálně a dlouhodobě pobývají na území hostitelské země, plní analogickou funkci k institutu občanství tzv. „*pobytový status*“, na který se váže vždy určitý rozsah práv a povinností přiznaných cizinci. Jinými slovy, je-li občanství „právem mít práva“, je pobytový status „právem mít některá práva“, resp. určitý rozsah práv, a pobytový status tak má pro právní postavení cizince v hostitelské společnosti zcela stěžejní význam.

Pobytový status, resp. pobytové statusy, plní dvojí funkci. Z hlediska statického určuje konkrétní pobytový status práva cizince v daném čase. Z dynamického pohledu různé, zpravidla hierarchicky uspořádané pobytové statusy, umožňují (přechodem z nižšího statusu do vyššího) širší a stabilnější začlenění cizince do hostitelské společnosti. Přitom nejvyšší pobytový status by měl cizinci umožnit, aby se za splnění dalších podmínek stal plnoprávným členem hostitelské společnosti tím, že mu zpřístupní naturalizaci (nabytí občanství).

Jak plyne z rozvíjejícího se práva EU, přistěhovalec, který legálně pobývá v členské zemi po určitou dobu a je držitelem povolení k „dlouhodobému pobytu“¹⁰, by měl získat v nejširším možném rozsahu stejná práva, jakým se těší občané. Zatímco rozsah práv, který se váže k jednotlivým pobytovým statusům, především práva hospodářská, kulturní a sociální, jsou zpravidla upravena zvláštními právními předpisy, zákony upravující vlastní pobytový status (cizinecké zákony, přistěhovalecké zákony) regulují obvykle dva relevantní okruhy:

1. podmínky, za jejichž splnění může být cizinci určitý pobytový status, resp. „vyšší pobytový status“ přiznán (nebo za jejichž splnění má na tento status nárok),
2. podmínky, za kterých mu může být tento status odňat.

Druhý uvedený komplex právních úprav (*odnětí pobytového oprávnění*) bezprostředně souvisí s otázkou tzv. „*právní jistoty pobytu*“. Samotná otázka právní jistoty pobytu pramení ze skutečnosti, že pouze státní občan má „absolutní“ právo pobývat na území státu, jehož je občanem, a má neomezené právo se na toto území vrátit. Tato práva občanů jsou chráněna jako práva základní mezinárodními smlouvami k ochraně lidských práv, např. *Evropskou úmluvou o základních právech a svobodách*. Základní zásadu vážící se ke konceptu právní jistoty lze vyjádřit tak, že čím déle cizinec v hostitelské zemi pobývá a čím silnější vazby k ní má, tím vyšší by měla být jeho ochrana proti možnému ukončení jeho pobytu, a to jak ve smyslu důvodů pro ukončení pobytu, tak z hlediska procesního.

Dalším okruhem, který s pobytovým statutem souvisí, je tzv. *sjednocování rodin přistěhovalců*. Souvislost mezi pobytovým statutem a sjednocováním rodin je dána tím, že možnost sjednocení rodiny, tj. umožnění vstupu a pobytu rodinnému příslušníku imigranta, je podmíněna tím, že tento je již držitelem určitého typu pobytového oprávnění anebo že tu je, vzhledem okolnostem, velká pravděpodobnost, že takovéto oprávnění získá.

Základním právním předpisem ČR, který upravuje *pobytový status cizinců*, je zákon č. 326/1999 Sb., *o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů* (dále jen „*cizinecký zákon*“). Nová právní úprava nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2000. Od té doby byl zákon třikrát novelizován, a to zákonem č. 140/2001 Sb., zákonem č. 151/2002 Sb. a zákonem č. 217/2002 Sb. V současné době je připravena další novelizace. Důvodem těchto novelizací byla především harmonizace s požadavky EU.

¹⁰ Pokud mluví předpisy nebo návrhy předpisů EU o „dlouhodobém pobytu“, mají na mysli pobytový status, kterému v české terminologii odpovídá termín „povolení k trvalému pobytu“. Tento terminologický rozpor bude patrně do budoucna nutné řešit.

Stávající úprava rozlišuje *přechodný* a *trvalý* pobyt na území ČR. Přechodně může cizinec na území ČR pobývat na základě uděleného víza. Bez víza může cizinec na území přechodně setrvat, stanoví-li tak mezinárodní smlouva o zrušení vízové povinnosti, vláda svým nařízením nebo z dalších zákonem stanovených důvodů. Po vstupu ČR do EU se možnost pobývat na území ČR bez víza rozšíří i na občany EU. Významnou změnu z hlediska právního postavení cizinců s dlouhodobým pobytem na území ČR představuje *návrh úpravy režimu přechodných pobytů* cizinců na území ČR. Dosavadní režim takových pobytů na základě dlouhodobých víz bude změněn tak, že cizinec bude moci na dlouhodobé vízum na území pobývat pouze po dobu nejvýše 1 roku; delší pobyty budou řešeny formou povolení dlouhodobého pobytu. Žádost o udělení dlouhodobého pobytu bude moci cizinec podat na území ČR před skončením platnosti víza.

Další formou pobytu na území ČR je *trvalý pobyt* na základě povolení k pobytu, které uděluje Police ČR. Bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území ČR může být toto povolení uděleno cizinci, který žádá o trvalý pobyt za účelem společného soužití se státním občanem ČR, který má na území trvalý pobyt, dále cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z humanitárních důvodů, důvodů hodných zvláštního zřetele, nebo pokud je tento pobyt v zahraničně politickém zájmu ČR anebo jde-li o nezletilé či zletilé nezaopatřené dítě cizince, který na území již trvale pobývá.

Povolení k trvalému pobytu může dále cizinec získat po *osmi letech* nepřetržitého pobytu na území ČR na dlouhodobé vízum, jestliže důvodem je společné soužití cizinců, zejména jde-li o manžele či zletilé děti závislé na péči cizince, kterému byl povolen trvalý pobyt. Po *deseti letech* nepřetržitého pobytu na dlouhodobé vízum (tj. po deseti letech „dlouhodobého pobytu“) může požádat o trvalý pobyt každý cizinec. Do „čekacích“ dob se nezapočítává doba pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů udělené za účelem studia.

Z hlediska *právního postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR* je nutno za relevantní považovat nejen podmínky pro udělování dlouhodobých víz a povolení k trvalému pobytu, ale současně i otázky s tím související, jako jsou náležitosti (tj. podmínky) pro udělení víza nad 90 dnů, důvody neudělení tohoto víza, úprava správního trestání cizinců při porušení zákonem stanovených podmínek a pravidel pobytového režimu, právní úprava správního vyhoštění, podávání žalob a podmínky soudního přezkumu.

Mezi náležitosti pro udělení víza k pobytu nad 90 dnů, které je cizinec povinen předložit, patří (mimo cestovní doklad a fotografie) doklad potvrzující účel pobytu, prokázání prostředků k pobytu, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území ČR a výpis z evidence RT a obdobný doklad za účelem posouzení trestní záchovalosti. K žádosti o toto vízum za účelem zaměstnání musí cizinec předložit povolení k zaměstnání. Nově je upravena povinnost předkládat na požádání zastupitelského úřadu nebo policie lékařskou zprávu k posouzení stavu, že netrpí závažnou nemocí (toto opatření nabude účinnosti dnem vstupu ČR do EU).

Podmínky pro zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů jsou zákonem přesně definovány. Zákon specifikuje obligatorní a fakultativní důvody pro zrušení platnosti víza a v případě fakultativních důvodů je uplatňována zásada přiměřenosti s tím, že jsou posuzovány dopady takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Současná právní úprava *nabytí státního občanství ČR* cizincem (naturalizace) je upravena zákonem č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona (§ 7 odst. 1) může MV na žádost udělit státní občanství ČR cizinci (žadateli), který splňuje tyto podmínky:

- má na území ČR ke dni podání žádosti povolen trvalý pobyt alespoň pět let a po tuto dobu se zde převážně zdržuje (délku předepsaného pětiletého trvalého pobytu v ČR lze prominout žadateli, který splňuje alespoň jeden z důvodů taxativně uvedených v § 11 odst. 1 citovaného zákona);
- prokáže, že nabytím státního občanství ČR pozbude své dosavadní občanství, nebo prokáže, že pozbyl dosavadní státní občanství, nejde-li o osobu, která má v ČR udělen azyl nebo o bezdomovce, tedy o osobu bez státního občanství (splnění této podmínky je možno prominout z důvodů uvedených v § 11 odst. 2 citovaného zákona);
- prokáže, že nebyl v posledních pěti letech pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin (prominutí této podmínky je ze zákona vyloučeno);
- prokáže znalost českého jazyka (tato podmínka může být prominuta podle § 11 odst. 3 citovaného zákona z důvodů hodných zvláštního zřetele).

V souladu s usnesením vlády č. 493 ze dne 15. května 2002 byl vypracován *návrh novely zákona o nabytí a pozbytí státního občanství ČR*, který je v současné době projednáván v Parlamentu ČR. Návrh mimo jiné obsahuje i ustanovení relevantní z hlediska integrace cizinců, a sice rozšiřuje možnost prominutí podmínky pozbytí dosavadního státního občanství a tím možnost *dvojího státního občanství*.

Při projednání návrhu novely zákona o státním občanství ve vládě bylo MV uloženo do 30. 6. 2005 (usnesení vlády č. 186 ze dne 24.2.2003) zpracovat *analýzu právní úpravy státního občanství ČR ve vztahu k dvojímu státnímu občanství*. Výsledky této analýzy by měly sloužit jako podklad k případné zásadní změně úpravy státního občanství ČR ve smyslu přechodu z principu jediného (výlučného) státního občanství na princip, který tuto zásadu opustí ve prospěch dvojího (vícerého) státního občanství.

V obecné rovině lze konstatovat, že právní úprava pobytových statusů, přijatá s účinností od 1.1.2000, znamenala zásadní posun v tom, že „propojením“ těchto statusů vytvořila základní právní rámec a předpoklad pro trvalou integraci přistěhovalců do české společnosti s ohledem na „osobní úsilí“ imigrantů, jak uvádějí Zásady, tedy jejich snahu se do hostitelské společnosti trvale začlenit. Na druhé straně je však stávající právní úprava nadále výrazně přísná, nepružná, formalistická a postrádá rovněž mechanismy hlubšího a jemnějšího posouzení skutečné míry integrace cizinců, jako předpokladu dosažení vyššího pobytového statusu. Velmi kuse je upraveno slučování rodin.

Toto hodnocení vyplývá zejména ze srovnání s existujícími návrhy směrnic EU, především *návrhem Směrnice o statusu státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě žijících na území členských států*.¹¹ Potvrzují jej však i poznatky „z terénu“, zejména nevládních organizací, na které se obracejí cizinci, kteří se často potýkají s tvrdostí a nepružností právní úpravy, kdy často jediným rozumným řešením individuálních situací je faktické obcházení litery nebo smyslu zákona. S ohledem na oba tyto faktory bude nezbytné vyhodnotit a případně i reformovat současný koncept a systém pobytových statusů. Základním

¹¹ Návrh na *směrnici Rady o statusu státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě žijících na území členských států*, KOM (2001) 127, v konečném znění, Brusel 13.3.2001.

východiskem by přitom měl být princip, že s narůstající délkou pobytu by se měla postupně rozšiřovat práva a zvyšovat právní jistota. Současný systém se z tohoto pohledu jeví jako „skokový“, kdy cizinec žijící v ČR první rok či pět let má v zásadě až do případného nabytí trvalého pobytu po 10 letech stejná práva. *De lege ferenda* přicházejí v úvahu např. zavedení tří hierarchicky na sebe navazujících pobytových statusů místo současných dvou (tj. včlenění „prostředního“ pobytového statusu mezi pobyt dlouhodobý na dobu 1 roku a pobyt trvalý, jenž by mohl nabýt přistěhovalec po třech až pěti letech) nebo zkrácení současných „čekacích dob“ (10, resp. 8 let) pro udělení trvalého pobytu. V této souvislosti lze uvést, že návrh citované směrnice počítá s tím, že pobytový status, zaručující svému držiteli maximální právní jistotu, by měl přistěhovalec nabýt po 5 letech legálního a nepřetržitého pobytu.

Vzhledem k očekávanému přijetí směrnice EU, výrazným způsobem dopadajících na danou oblast (pobytový status, sjednocování rodin), bude rozumné připravit a přijmout zásadní reformu pobytových statusů ve střednědobém horizontu. V krátkodobém horizontu by nicméně měly být řešeny některé dílčí a zvláště citlivé otázky, např. zkrácení 8leté čekací doby pro udělení trvalého pobytu pro rodinné příslušníky imigrantů, kteří již trvalý pobyt mají. Dále je žádoucí upravit podmínky pro možnost podání žádosti o trvalý pobyt tak, aby se započítával každý legální pobyt; žádoucí je revidovat i požadavek nepřetržitosti pobytu.

Pokud jde o přístup k naturalizaci jako završení integrace, je nezbytné, vedle již uvedeného přehodnocení postojů ke dvojímu občanství, především koncepčně nově upravit naturalizaci tzv. „přistěhovalců druhé a třetí generace“, tj. těch, kteří se na území ČR již narodili, nebo zde žili určitou dobu před dosažením zletilosti, jak to požaduje i Evropská úmluva o státním občanství (konkrétně § 6(4), písm. e) a f). V tomto ohledu ČR zaostává za vývojem v zemích západní Evropy, a to i zemích spíše konzervativních, jako je např. sousední Německo.

V návaznosti na reformu pobytových statusů bude žádoucí přehodnotit, případně upravit i požadavek pětiletého trvání trvalého pobytu před umožněním naturalizace. Pokud by totiž zůstala „čekací lhůta“ pro udělení trvalého pobytu v délce nynějších 10 let, je *de facto* požadován pro naturalizaci celkem 15letý předchozí trvalý pobyt, což je v rozporu s čl. 6(3) Evropské úmluvy, podle něhož „každý stát umožní zákony naturalizaci osob, které zákonně a obvykle pobývají na jeho území. Při určení podmínek naturalizace nesmí stanovit dobu, která by byla delší než 10 let před podáním žádosti.“

Účast na politickém a veřejném životě

Předpokladem hlubší integrace cizinců do hostitelské společnosti je i jejich účast na politickém a veřejném životě, přestože tato dimenze života v hostitelské zemi se nemusí jevit z pohledu cizinců samotných jako prioritní, zejména jsou-li důvodem migrace ekonomické či rodinné okolnosti. Vytvoření podmínek pro účast cizinců na politickém a veřejném životě, tj. vstřícné nabídnutí možnosti účasti, je proto především úkolem hostitelské společnosti.

Právní rámec, umožňující co nejširší účast cizinců na politickém a veřejném životě, jak to požadují zejména dokumenty RE a jak lze dovodit i ze *Zásad*,¹² má ovšem určité limity, které plynou přímo z institutu státního občanství a z jeho zakotvení v ústavním pořádku, kdy

¹² Zásada č. 4 přímo uvádí, že politika vlády ... směřuje zejména k vytvoření legislativně-právních podmínek a koncepce zajištění ochrany a přístupu cizinců k základním právům a svobodám, včetně politických ... jako základního předpokladu jejich integrace....

určité formy politické participace jsou vyhrazeny pouze občanům (např. volební právo do zákonodárných sborů nebo sdružování v politických stranách).

V právním řádu ČR je upravena řada forem účasti na veřejném a politickém životě, což ovšem neznamená, že faktická účast na veřejném životě je omezena na tyto formy, nýbrž to, že právě tyto formy jsou zákonem zvláště chráněny. Mezi zákonem upravené formy politické participace, které jsou otevřeny i pro cizince, náleží zejména: *svobodné vyjadřování názorů a podílení se na veřejné diskusi, právo petiční, právo shromažďovací a právo sdružovací (spolkové)*; v omezené míře je cizincům - občanům EU pobývajícím na území ČR, umožněn *přístup k volebnímu právu na místní úrovni*. Pokud jde o svobodné vyjadřování názoru a podílení se na veřejné diskusi, právo petiční a právo shromažďovací, nejsou zde v rovině právní ani faktické známy žádné bariéry znesnadňující výkon tohoto práva cizincům. V další části této kapitoly je proto věnována pozornost právům, jejichž úprava je problematická (*sdružování*) a oblastem, kde je možný a žádoucí progresivní vývoj (*účast na veřejném životě na místní úrovni*).

Pokud jde o *sdružování*, čl. 20 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo svobodně se sdružovat spolu s jinými ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Podrobnější úprava je obsažena především v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, který zakotvuje tzv. *registrační princip*, a pokud jde o cizince, odkazuje na zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v ČSR, ve znění pozdějších předpisů, který je však založen na tzv. *povolovacím principu*.

Právní úprava tak zahrnuje z hlediska vzniku a podmínek činnosti sdružení *dva rozdílné režimy (registrační a povolovací)*, což je v rozporu s příslušnými mezinárodními úmluvami a Listinou. Z čl. 20 odst. 1 ve vazbě na čl. 42 odst. 3 Listiny však lze dovodit, že každý, tudíž i cizinec, může být členem či funkcionářem občanského sdružení. Tento rozpor bude podle informace MV odstraněn nově připravovanou úpravou práva sdružovacího, jejímž cílem bude mj. stanovit shodné podmínky pro občany i cizince. V současné době je zpracován *věcný záměr zákona o sdružování ve spolcích a o změně některých zákonů*. Předpokládá se, že nový zákon by měl nabýt účinnosti v roce 2005.¹³

Jinými formami, kterými může být sdružovací právo realizováno, je dále např. *zakládání obecně prospěšných společností nebo sdružování v profesních komorách*, které jsou založeny zákonem. Zde zákon nestanovuje pro cizince žádné diskriminující podmínky a omezování tohoto práva není známo ani z praxe jeho výkonu.

V oblasti volebního práva se předpokládá současná právní úprava účasti cizinců, občanů EU, ve volbách do zastupitelstev obcí. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví mimo jiné, že právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má i státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je ČR vázána

¹³ Dle názoru MV je však nezbytné vycházet ze skutečnosti, že při stanovení stejných podmínek pro sdružování občanů a usídlených cizinců je třeba v rámci právní úpravy odchylně vymezit např. náležitosti návrhu na registraci sdružení. V případě usídlených cizinců musí být z návrhu zřejmé, že legálně sídlí na území ČR a není tak dán důvod pro omezení výkonu sdružovacího práva ve smyslu čl. 20 odst. 3 Listiny.

a která byla vyhlášena ve *Sbírce mezinárodních smluv*. Takovou smlouvou je i *Smlouva o přistoupení ČR k EU*.

Vzhledem k tomu, že žádná jiná mezinárodní smlouva není v této věci uzavřena a ani připravována, bude volební právo na místní úrovni umožněno pouze občanům EU. Je zřejmé, že omezení tohoto volebního práva na občany EU lze vysvětlit tak, že jde o důsledek existence EU a jejího občanství jako zvláštního nadnárodního útvaru, resp. institutu *sui generis*. Z hlediska politického a etického, který vyžaduje rovný přístup ke všem přistěhovalcům, je však ve svém důsledku dělení přistěhovalců na občany EU a občany třetích zemí problematické. Nelze totiž (na rozdíl od voleb do Evropského parlamentu - viz níže) najít přesvědčivý důvod, proč by toto právo nemohlo být přiznáno všem přistěhovalcům ve stejném postavení. V současné době přiznává takovéto právo dlouhodobě pobývajícím státním příslušníkům pěti členských států EU, další dva tak činí na základě reciprocity.¹⁴

Restriktivní úprava voleb do zastupitelstev obcí je projevem širšího problému, a sice, že cizinci nejsou vůbec - z hlediska zákona – považováni za součást místní komunity, společenství občanů obce. Podle *zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení*, je *občanem obce* toliko státní občan. Tato úprava je přitom více restriktivní nežli úprava předchozí, kdy byl občan obce definován jako obyvatel obce s trvalým pobytem v obci. Tuto anomálii je nezbytné co nejrychleji odstranit. Ostatně již nyní je úprava nelogická vzhledem k občanům EU, jimž má být přiznáno volební právo do místních zastupitelstev, přesto by však formálně nebyli občany obce.

Jednou z priorit nejbližšího období by proto mělo být rozšíření forem účasti cizinců na veřejném životě ve smyslu *Úmluvy RE o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni z roku 1992*, tj. jak prostřednictvím účasti cizinců na místních volbách, tak případně i formou *zřizování poradních orgánů pro zastoupení cizinců*. Ve druhém ohledu by bylo možné a žádoucí navázat na zkušenosti se zřizováním okresních poradních orgánů. Možnost širší účasti na politickém a veřejném životě těmito zvláštními formami by přitom mohla být účelně „spojena“ s některou z vyšších forem pobytového statusu. Tím by byla vyjádřena i skutečnost, že integrace je mnohostranný proces, který má i politickou dimenzi.

Zvláštní úprava volebního práva, plynoucího z budoucího členství ČR v EU, byla přijata zákonem č. 62/2003 Sb., *o volbách do Evropského parlamentu* a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o volbách do EP“). V současné době probíhá práce na *vyhlášce k zákonu o volbách do EP*. Legislativní práce budou ukončeny tak, aby volby do Evropského parlamentu konané ve dnech 11. - 12. června 2004 mohly být připraveny podle platné a úplné právní úpravy.

Závěrem můžeme shrnout, že z hlediska právních rámců je oblast účasti cizinců na politickém a veřejném životě, až na uvedené výjimky, uspokojivá. Úkolem pro nejbližší období je však progresivní rozšíření těchto možností, jež by bylo poselstvím dobré vůle většinové společnosti věci cizincům, kteří sami o začlenění do společnosti usilují.

¹⁴

Stanovisko Ministerstva vnitra ve věci je uvedeno na straně 37, odkaz 57.

Zaměstnávání

Legální zaměstnanost cizinců v ČR (součet povolení k zaměstnání, registrací občanů SR a živnostenských oprávnění cizinců) vzrostla od roku 1994 z 91 tis. na 162 tis. na konci roku 2002.

Počet udělených platných povolení k zaměstnání se zvýšil od konce roku 1993 z 28 tis. na 71 tis. na konci roku 1996. V následujících letech se počet platných povolení k zaměstnání cizinců snižoval a na konci roku 2002 jich bylo evidováno necelých 45 tis. Úřady práce evidovaly k tomuto datu necelých 57 tis. občanů SR, což je méně nežli v předchozích letech (téměř o 16 tis. méně nežli v roce 1996, kdy počet občanů SR evidovaných úřady práce kulminoval, a o 7 tis. méně nežli na konci roku 2001). Počet živnostenských oprávnění cizinců vzrostl od roku 1993 do konce roku 2002 celkem o 42 tis. (na konci roku 2002 byl nižší oproti konci roku 2001 o 3,5 tis.). Důvodem růstu živnostenských oprávnění cizinců je skutečnost, že na udělení živnostenského oprávnění je po splnění všech podmínek nárok, zatímco udělení povolení k zaměstnání je stále v rámci diskreční pravomoci místně příslušného úřadu práce.

Ze statistiky vyplývá, že o zaměstnání v ČR se nejvíce ucházejí občané ze středoevropských a východoevropských zemí a pracovní migrace z těchto zemí do ČR se postupně mění na migraci trvalou.¹⁵

Charakter účasti cizinců na trhu práce je do značné míry odvislý od země původu cizinců¹⁶ a jejich legální účast na trhu práce v ČR má několik forem: *zaměstnávání cizinců na základě povolení k zaměstnání* (individuální povolení k zaměstnání na tzv. volná pracovní místa a povolení k zaměstnání v rámci kontraktů) a *zaměstnávání cizinců bez požadavku pracovního povolení* (zejména zaměstnávání občanů SR). *Zaměstnávání cizinců na základě povolení k zaměstnání* je jedinou regulovatelnou formou zaměstnávání cizinců na trhu práce v ČR.

V současné době je v ČR nejvýznamnější poptávka po vysoce kvalifikovaných zahraničních odbornících (např. poradci, bankovníctví, pojišťovnictví atd. - potřeba je uspokojována zejména experty ze zemí OECD); kvalifikovaných dělnických profesích; po méně kvalifikovaných pracovnících (např. v oblasti lesnictví, zemědělství, stavebnictví, služby - méně kvalifikačně náročné a méně placené práce v obtížných podmínkách, potřeba je uspokojována zejména cizinci z východní Evropy). Nabídka zahraničních pracovních sil je určena především ekonomickými zájmy cizích pracovníků, míra a forma zaměstnání jsou u každé z uvedených skupin odlišné, s výjimkou skupiny vysoce kvalifikovaných odborníků

¹⁵ Cizinci ze střední a východní Evropy se podíleli na celkové zaměstnanosti cizinců na konci roku 1995 73 %, na konci roku 2001 78 %, na konci roku 2002 77 %. Z celkového počtu platných povolení k zaměstnání jich na konci roku 2001 připadalo 91,4 % právě na tuto skupinu cizinců. Na konci roku 2002 se podíl platných povolení k zaměstnání občanů SVE snížil na 90,2 %.

¹⁶ Největší zastoupení na trhu práce v roce 2002 měli občané SR a dále na základě platného povolení k zaměstnání občané Ukrajiny, Polska, Bulharska. Mezi ekonomicky činnými cizinci tvoří muži téměř tři čtvrtiny, žen je 26 % (struktura podle pohlaví mezi různými migrační typy však není totožná).

převažují ekonomické zájmy cizinců dané rozdílem životní úrovně, výší mezd a vysokou mírou nezaměstnanosti v zemi jejich pobytu.¹⁷

V oblasti zaměstnávání cizinců lze z hlediska cílové skupiny *Koncepce integrace cizinců a zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění*, rozlišit dvě skupiny cizinců žijících legálně na území ČR po dobu delší než jeden rok - *cizince s uděleným povolením k trvalému pobytu (včetně azylantů)* a *cizince pobývající na území ČR přechodně (cizinci s dlouhodobým vízem k pobytu nad 90 dnů a žadatelé o azyl po uplynutí 1 roku od zahájení řízení o udělení azylu)*, a dvě odlišné situace v jejich postavení.

Právní postavení *cizinců s uděleným povolením k trvalému pobytu* je z hlediska jejich přístupu na trh práce *rovnocenné* s postavením ostatních občanů. V souladu se *zákonem o zaměstnanosti* nemusí mít povolení k zaměstnání,¹⁸ mohou být zařazeni do *evidence uchazečů o zaměstnání* na úřadu práce a využívat *služeb státní politiky zaměstnanosti* (dávek hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, programů aktivní politiky zaměstnanosti - např. rekvalifikace, specializační kurzy, příprava k práci), kde je z tohoto hlediska stejná podmínka, a to trvalý pobyt na území státu.

Právní postavení *cizinců pobývajících na území ČR přechodně* je odlišné od postavení občanů ČR. Podle *zákona o zaměstnanosti* mohou vykonávat zaměstnání v tuzemsku *zpravidla jen za podmínky, že jim bylo uděleno povolení k zaměstnání a povolení k pobytu*.¹⁹ Povolení k zaměstnání vydává (odnímá) příslušný úřad práce (správní řízení), na jeho vydání není v zásadě právní nárok,²⁰ zaměstnavatel může přijmout cizince na volné pracovní místo na základě povolení (úřad práce, správní řízení) za předpokladu, že na volné místo nelze přijmout občana ČR (zejména uchazeče o zaměstnání).

Zaměstnaní *cizinci s trvalým pobytem* představují v současnosti odhadem méně než 1 % pracovní síly ČR. Nezaměstnanost cizinců s povolením k trvalému pobytu není zvlášť

¹⁷ Na konci roku 2002 pracoval rozhodující podíl cizinců s povolením k zaměstnání (40%) v KT 7 (řemeslníci a kvalifikovaní výrobci). Pětina cizinců (20 %) byla zaměstnána v KT 9 (pomocní a nekvalifikovaní pracovníci), 11% cizinců pracovalo v KT 8 (obsluha strojů a zařízení), desetina (10%) v KT 2 (vědečtí a duševní pracovníci), 6,3% v KT 3 (techničtí, zdravotničtí a pedagogičtí pracovníci), 6,2% v KT 1 (zákonodárci, vedoucí a řídicí pracovníci), 4% v KT 6 (kvalifikovaní dělníci v zemědělství a lesnictví), 2% v KT 5 (provozní pracovníci ve službách a obchodě) a necelé jedno procento (0,8%) v KT 4 (nižší administrativní pracovníci). Relativně vysoký podíl (13,7%) cizinců s povolením k zaměstnání zastával na konci roku 2002 pracovní místa s požadavkem na vysokoškolské vzdělání (ke kterým bylo připočteno i doktorandské a bakalářské). Přitom volných pracovních míst s uvedeným požadavkem na vzdělání bylo celkem 7%. Podle VŠPS bylo zaměstnáno v NH 13,3% osob s vysokoškolským vzděláním. Lze konstatovat, že cizinci s povolením k zaměstnání jsou zastoupeni vzhledem k celkové zaměstnanosti v NH téměř shodně, spíše v relativně větším podílu.

¹⁸ Podle zákona o zaměstnanosti má zaměstnavatel v případě jejich přijetí do zaměstnání informační povinnost vůči příslušnému úřadu práce.

¹⁹ Naroveň výkonu zaměstnání v tuzemsku je postaven výkon práce v pracovním vztahu k zahraničnímu zaměstnavateli, který cizince nebo osobu bez státní příslušnosti k výkonu takové práce vyslal podle obchodní nebo jiné smlouvy uzavřené s tuzemskou právnickou nebo fyzickou osobou.

²⁰ Výjimky se vztahují např. na povolení k zaměstnání vydávané cizinci, o němž to stanoví mezinárodní smlouva, zvláštní právní úprava pro žadatele o azyl, významná odchylná úprava vyplývá ze smlouvy mezi ČR a SR o vzájemném zaměstnávání občanů.

sledována, jsou zahrnuti mezi obyvatelstvo. Informační systém „OK práce“ zavedený MPSV perspektivně umožní sledovat a charakterizovat nezaměstnanost této skupiny cizinců. *Nezaměstnanost cizinců s přechodným pobytem*, kteří získali povolení k pobytu za účelem zaměstnání (podnikání) je nulová - se zánikem pracovního poměru (podnikatelské aktivity) zaniká účel pobytu a tím i povolení k pobytu, cizinci se nemohou evidovat na úřadech práce a jsou povinni vycestovat z ČR.

Garantem realizace *Koncepce integrace cizinců na území ČR* ve věci přístupu cizinců na trh práce a jejich zaměstnávání je MPSV. MPSV se v této souvislosti a v souladu se *zákonem č. 9/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů*, zabývá zejména systémem udělování povolení k zaměstnání cizincům a problematikou zaměstnávání cizinců a občanů SR.

MPSV se od roku 1999 aktivně zapojilo do vytváření a realizace této koncepce.²¹ MPSV ve spolupráci s MV a MZV v mezidobí rovněž připravilo pilotní projekt *Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků*.²²

Právní úprava zvláštních podmínek pro výkon zaměstnání cizincem nebo osobou bez státní příslušnosti v tuzemsku je založena především *zákonem o zaměstnanosti*, který byl od roku 1999 několikrát novelizován.²³ Právní úprava směřuje k *ochraně trhu práce* a je *prostředkem usměrňování (regulace) rozsahu zaměstnávání cizinců v rámci státní politiky zaměstnanosti*. *Odchylnou úpravu pro cizince v tomto směru umožňuje čl. 26 odst. 4 Listiny základních práv a svobod*.

ČR převzala v oblasti působnosti MPSV mezinárodní závazky zakotvené v řadě mezinárodních smluvních instrumentů. Postavení cizinců na trhu práce a v celé široké sociální oblasti upravuje v EU řada právních předpisů - primární právo, nařízení, směrnice a doporučení. Trhy práce podléhají metodě otevřené koordinace a postavení neobčanů na nich je řízeno tzv. *employment guidelines*. Dopad na integraci cizinců má i tzv. Lisabonská

²¹ MPSV se mimo jiné podílelo na formulování klíčových materiálů v oblasti integrace cizinců, aktivně se účastnilo mezirezortní spolupráce v dané oblasti a mimo jiné zpracovalo resortní *Plán integrační politiky*, kde definovalo základní problematické oblasti ve své působnosti a stanovilo si základní cíle pro svou budoucí integrační politiku. V roce 2002 byl přijat pracovník na agendu integrace cizinců, následně vzniklo oddělení pro migraci a integraci cizinců a svou činnost zahájila i resortní *Pracovní skupina pro integraci cizinců*. V roce 2003 vznikl samostatný odbor pro migraci a integraci cizinců, který mimo jiné v průběhu roku 2002 připravil pilotní e-learningový projekt o integraci cizinců (program bude standardně spuštěn v roce 2003 v rámci vzdělávacích programů pro zaměstnance resortu a jím řízené organizace).

²² Pětiletý pilotní projekt by měl maximálně využít lidský (kvalifikační) kapitál cizinců a byl přijat vládou ČR v červenci 2002. Realizace projektu bude zahájena odborem pro migraci a integraci cizinců MPSV v červenci 2003. V projektu bude kladen důraz na profesní mobilitu cizinců. Vybraná kvóta cizinců bude mít spolu s jejich rodinami možnost již po 30 měsících pobytu na území ČR požádat o trvalý pobyt – cílem je podpořit proces jejich rychlé integrace a jistotu pobytového titulu, jako projev vůle společnosti napomáhat jim při integraci do většinové společnosti.

²³ Oblast zaměstnávání cizinců byla zásadním způsobem upravena zákonem č. 167/1999 Sb., kterým byly zpřesněny podmínky výkonu (povolování) zaměstnání cizinců na území ČR. Dílčí změna byla provedena zákonem č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) a některé další zákony. Změna se týká výkonu zaměstnání žadatelů o azyl v ČR - zaměstnání mohou na území ČR vykonávat až po uplynutí doby 1 roku od podání žádosti o azyl.

strategie a její kvalitativní cíle. ČR v zásadě již dokončila proces transpozice těchto požadavků a nyní vstupuje do fáze zapojení se do otevřené koordinace a plnění kvalitativních cílů.

Mezi mezinárodní mnohostranné instrumenty, kterými je ČR v současné době vázána, patří zejména *Evropská sociální charta*. *Evropská sociální charta* zakotvuje závazky států v oblasti základních sociálních a hospodářských práv občanů smluvních stran. Zaručuje práva související s podmínkami zaměstnání (nediskriminace, zákaz nucené práce, právo organizovat se, kolektivně vyjednávat, právo na slušné pracovní podmínky a slušnou odměnu, rovné zacházení pro migrující pracovníky aj.) a sociální soudržnosti (právo na ochranu zdraví, právo na sociální zabezpečení, ochrana rodiny, právo starých osob na sociální ochranu aj.).

Článek 19 *Evropské sociální charty* obsahuje závazky států ohledně práva migrujících pracovníků a jejich rodin na sociální ochranu a pomoc (např. závazek zajišťovat migrujícím pracovníkům bezplatné informační služby a pomoc, podniknout kroky proti zavádějící propagandě; ulehčit odchod, cestu a přijetí migrujících pracovníků a jejich rodin; zajistit spolupráci služeb sociální péče v imigračních a emigračních zemích; ulehčit sjednocení rodin; ve vymezených oblastech zajistit migrujícím pracovníkům zacházení ne méně příznivé, než je zacházení s vlastními občany aj.). ČR je v současné době vázána pouze odst. 9 uvedeného článku, který zakotvuje závazek povolit v zákonných mezích převod částí výdělků a úspor migrujících pracovníků.

ČR však dosud nepřijala základní instrumenty Mezinárodní organizace práce (MOP) týkající se cizinců (resp. migrujících pracovníků).²⁴

MPSV v rámci *Koncepce integrace cizinců na území ČR* již v roce 2002 zpracovalo *Plán integrační politiky*, který je každoročně aktualizován. V materiálu jsou definovány základní problematické oblasti integrace cizinců na trhu práce v ČR a stanoveny zásadní krátkodobé a dlouhodobé cíle integrační politiky ministerstva a postupy při odstraňování zjištěných nedostatků.

V uvedených ohledech je z hlediska další potřebné úpravy situace a postavení cizinců na trhu práce zejména nezbytné:

V oblasti *mezinárodních smluvních vztahů* pokračovat ve sjednávání dvoustranných dohod o vzájemném zaměstnávání se státy, jejichž státní příslušníci tvoří v ČR početné kohorty legálních nebo ilegálních pracovníků. Současně důsledně dbát na dodržování mezinárodních závazků přijatých ČR v oblasti zaměstnávání cizinců (zejména ustanovení *Evropské sociální charty*) a na jejich implementaci do vnitrostátního právního řádu a postupně vytvářet podmínky pro ratifikaci ustanovení článku 19 *Evropské sociální charty* (opatření týkající se integrace cizinců) a *Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků a členů jejich rodin*.

²⁴ Zejména jde o úmluvu č. 97 o migraci za zaměstnáním (revidované) z roku 1949, úmluvu č. 118 o rovnosti zacházení v sociálním zabezpečení z roku 1962, úmluvu č. 143 o migrujících pracovnících (doplňková ustanovení) z roku 1975 a úmluvu č. 157 o zachování práv v sociálním zabezpečení z roku 1982 - v rámci dosud ratifikovaných úmluv je zajištěno rovné zacházení v oblasti odborového sdružování (úmluva č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva organisovat se z roku 1948) resp. ochrana před zneužíváním v rámci zprostředkování práce (úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce z roku 1997). Vláda předložila úmluvu 118 Parlamentu ke schválení, ten ji ale zamítnul. Další kroky k přijetí/ratifikaci těchto úmluv se neplánují.

V rámci *vnitrostátní právní úpravy zaměstnávání cizinců* by měl být i cizincům, kteří patří do cílové skupiny v rámci *Koncepce integrace cizinců*, umožněn přístup k veřejným službám zaměstnanosti.

Integrace usídlených cizinců zaměstnaných doposud na základě povolení k zaměstnání by měla být založena na možnosti cizince změnit zaměstnání před skončením platnosti tohoto povolení, aniž by tím byla dotčena platnost jeho původního povolení k pobytu.²⁵ S ohledem na stávající a budoucí mezinárodní závazky ČR ve spolupráci MPSV a MV rovněž posoudit a příp. upravit možnost, aby si cizinec, kterému skončí platnost povolení k zaměstnání, mohl urychleně najít v ČR nové zaměstnání a zůstat na území ČR bez toho, aby ho musel opustit.

Studie provedená VÚPSV v roce 2001, ve věci placení a možného navrácení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti cizincům, kteří nemají možnost čerpat hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, zvažila možnost vrácení vložených finančních prostředků.²⁶ Studie ukázala, že při současném nastavení celého systému nelze jednotlivce (tedy i cizince) identifikovat. Změny systému k dosažení možnosti vracet vložené finanční prostředky do pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti by musely být dalekosáhlé.

V nově připravovaném *zákonu o zaměstnanosti* je upravena možnost vydávání povolení k zaměstnání cizincům, *kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle zákona o pobytu cizinců; cizincům kterým bylo uděleno vízum za účelem dočasné ochrany* (po uplynutí 6 měsíců ode dne udělení tohoto víza) a *žadatelům o udělení azylu* (po uplynutí 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení azylu).²⁷

Současně je nezbytné revidovat zákonné podmínky státního občanství a trvalého pobytu pro výkon povolání a zrušení tam, kde pro ně není opodstatnění.²⁸

S realizací těchto cílů je mimo jiné spojena i *řada opatření* a požadavků na vytvoření nových podmínek (příp. prohloubení již existujících) zejména pro:

- *interkulturní vzdělávání zaměstnanců MPSV* s cílem zajistit respektování rovného přístupu a napomoci tak odstranění bariér v myšlení a komunikaci s cizinci a k úspěšné a bezkonfliktní spolupráci mezi většinovou společností a integrovanými cizinci;

²⁵ Tímto směrem je orientován projekt aktivní migrační politiky MPSV, realizace opatření předpokládá změny v příslušných zákonech ve vztahu k zaměstnávání a pobytu cizinců a úzkou spolupráci a koordinaci opatření mezi MPSV a MV.

²⁶ Ačkoliv toto opatření není meritorně pro-integrační, protože směřuje vůči osobám mimo území ČR, má zřejmý antidiskriminační význam z hlediska postoje většinové společnosti k cizincům.

²⁷ V současné době končí práce spojené se zpracováním nového *zákonu o zaměstnanosti*. Zákon bude vládě ke schválení předložen v červnu roku 2003.

²⁸ Např. současná zákonná úprava zaměstnání cizích státních příslušníků ve státní a veřejné správě neumožňuje cizincům přístup na řadu pozic ve státní a veřejné správě, které jsou vyhrazeny státním občanům.

- zahájení *systematického vzdělávání zaměstnanců MPSV v oblasti migrace a integrace cizinců* na základě výstupů pilotního E-learningového projektu MPSV v této oblasti (2002);
- *zabezpečení jazykové přípravy vybraných zaměstnanců úřadů práce* odrážející lokální specifika etnického složení cizinců; *zlepšení informovanosti cizinců* prostřednictvím praktických a úplných informací o právech a povinnostech cizinců v oblasti práce a sociálních věcí;
- aplikaci metody *genderového mainstreamingu* při tvorbě všech politik, programů a rozhodnutí ve vztahu k účasti cizinců na trhu práce;
- posouzení a zvážení možnosti *zavedení pozitivních opatření ve prospěch diskriminovaných skupin* (např. v rámci opatření aktivní politiky zaměstnanosti: opatření na podporu plnohodnotného zapojení cílové skupiny cizinců na trhu práce prostřednictvím rozvoje jazykových kurzů, kvalifikačních a rekvalifikačních kurzů, zlepšováním informovanosti o možnostech a způsobech získání zaměstnání cizinci, prezentace pracovních schopností a kvalifikačních předpokladů cizinci atp.);
- rozvoj spolupráce MPSV s MV v oblasti vzájemné kompatibility programu *Aktivního výběru zahraničních kvalifikovaných pracovníků a Koncepce integrace cizinců na území ČR* s cílem, aby oba programy synergicky vedly ke zlepšení situace cílové skupiny obou systémů;
- *průběžné a důsledné sledování, vyhodnocování a informování o zahraničních aktivitách v oblasti zaměstnávání a integrace cizinců*, včetně požadavků EU, OECD a RE v těchto oblastech, atp.

Za významná opatření je třeba pokládat i vyřešení potřeby zvýšení počtu pracovníků zabývajících se agendou integrace cizinců v rámci MPSV; zefektivnění činnosti resortní pracovní skupiny pro integraci cizinců založené na spolupráci mezi příslušnými úseky MPSV, která by měla zajistit odborné a systémové výstupy resortu vypracované v souladu s Koncepcí integrace cizinců. Za další nezbytné opatření se považuje *otevření diskuse s organizacemi cizinců cílové skupiny* a neziskového sektoru o situaci, postavení, možnostech a potřebách cizinců ve vztahu k trhu práce a její průběžné vedení a požadavek na cílené zaměření ročních výzkumných plánů VÚPSV ve vztahu k jednotlivým aspektům integrace cizinců na trhu práce.

Mezi nové zásadní *problémy* patří zejména: *právní dostupnost sociálních služeb* pro dlouhodobě usazené cizince bez trvalého pobytu; problematika *rozfázování doby platnosti pracovního povolení* a jeho postupné prodlužování, spolu s možností měnit pracovní místo během pobytu na vízum za účelem zaměstnání;²⁹ možnosti podpory a *využití lidského (kvalifikačního) potenciálu zahraniční pracovní síly* s cílem řešit zejména nevyhovující situaci kvalifikovaných cizinců, kteří z různých důvodů obsazují na trhu práce v ČR méně kvalifikovaná pracovní místa. Zvýšená pozornost by měla být zaměřena zejména na *problematiku diskriminace cizinců v zaměstnání* např. ze strany jejich spolupracovníků, kteří se mnohdy cítí být vyššími pracovními výkony zahraničních pracovníků ohroženi. Domácí zaměstnanci potom považují cizí pracovní sílu za konkurenci a jejich tlak na zvýšení mezd může být vlivem této konkurence paralyzován.

²⁹ V souvislosti s cílem EU postupně přiblížit postavení dlouhodobě pobývajících cizinců postavení vlastních občanů (návrh *směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem placeného zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti* - COM/2001/0386 final). Předpokladem řešení je úzká spolupráce s MV.

Podnikání

MPO je ústředním orgánem státní správy pro problematiku živnostenského podnikání a pro podnikání v některých činnostech provozovaných na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů.

Právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, stejně jako právo vlastnit majetek, je zakotveno v článku 26 Listiny základních práv a svobod - každý má právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Podmínky a omezení pro výkon určitých činností může stanovit pouze zákon.

Podnikání je upraveno celou řadou právních předpisů. Obecná právní definice podnikání a podnikatele je obsažena v § 2 obchodního zákoníku. Podnikatelem podle tohoto ustanovení je osoba zapsaná v obchodním rejstříku nebo osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění nebo osoba, která podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů anebo fyzická osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu.

Většina podnikatelské činnosti spadá pod režim *zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)*, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého má cizinec ohlašující živnost nebo žádající o koncesi, má-li bydliště, jímž se podle živnostenského zákona rozumí trvalý pobyt, na území ČR, stejné postavení jako občan ČR s trvalým pobytem v ČR a je tzv. českou osobou. Osoby, jimž byl udělen azyl, mohou provozovat živnost za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby. Pro určení statusu fyzické osoby tak není rozhodujícím hlediskem občanství, ale trvalý pobyt na území ČR.

Cizinec s bydlištěm (trvalým pobytem) mimo území ČR je z pohledu úpravy živnostenského zákona zahraniční fyzickou osobou. Zahraniční fyzické osoby mají v zásadě stejnou možnost podnikat na území ČR jako české osoby. Odchylná úprava vyplývá z některých ustanovení živnostenského zákona nebo z úpravy obsažené ve zvláštních zákonech. Zahraniční právnickou osobou je právnická osoba se sídlem mimo území ČR, rozhodujícím kritériem pro právnickou osobu je umístění jejího sídla.³⁰

Zákon č. 455/1991 Sb. otevřel prostor pro provozování živnosti zahraničními osobami, kterým přiznal právo provozovat živnost za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako československým osobám, pokud z jiného zákona nevyplývá něco jiného. Zákon stanovil podmínku, že zahraniční osoba musí ustanovit odpovědného zástupce a vznik živnostenského oprávnění váže na zápis v obchodním rejstříku.

Zákonem č. 286/1995 Sb. (novelou živnostenského zákona) byla zahraniční fyzické osobě uložena povinnost doložit bezúhonnost i odpovídajícími doklady vydanými státem, jehož je fyzická osoba občanem, jakož i státy, ve kterých se dlouhodobě zdržovala

³⁰ Např. českou právnickou osobou je i obchodní společnost, která byla založena výlučně cizinci, má-li sídlo na území ČR.

v posledních třech letech³¹. Další povinnosti, které se nevztahují na osoby české, jsou zahraničním fyzickým osobám ukládány jen minimálně a v případech řádně odůvodněných, některé povinnosti vyplývají ze skutečnosti, že doklady prokazující splnění podmínek pro provozování živnosti jsou vydávány v cizině.

Po schválení *Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR* byla koncem roku 1999 přijata komplexní novela živnostenského zákona publikovaná pod č. 356/1999 Sb. (nabyla účinnosti 1. března 2000).

Novela uložila zahraniční fyzické osobě, která v zahraničí nepodniká a hodlá provozovat živnost na území ČR, mít k tomuto účelu povolen pobyt na území ČR.³² Podnikatel, který je zahraniční fyzickou osobou a nemá na území ČR povolen pobyt, je povinen ustanovit odpovědného zástupce³³. Zahraniční fyzická osoba, která zřizuje na území ČR organizační složku, dokládá, že má podnik mimo území ČR a doklady o jeho provozování.

Pro zahraniční osoby tak platí některé odlišné podmínky pro získání živnostenského oprávnění a provozování živnosti, a to při předkládání dokladů, u povinnosti ustanovit odpovědného zástupce nebo pokud jde o možnost získat živnostenské oprávnění až zápisem do obchodního rejstříku a pouze na dobu povoleného pobytu s tím, že podmínka k tomuto účelu povoleného pobytu (od 1. 3. 2000) se nevztahuje m.j. na občana členského státu EU a podmínka povinného zápisu do obchodního rejstříku (od 1. 2. 2001) se nevztahuje na fyzické osoby s bydlištěm v některém z členských států EU nebo v jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor³⁴.

MPO jako ústřední orgán státní správy pro oblast živnostenského podnikání mimo jiné metodicky řídí aplikaci živnostenského zákona v rámci soustavy živnostenských úřadů. MPO v rámci podpory integrace cizinců v oblasti živnostenského podnikání dosud realizovalo několik projektů - informativních příruček a materiálů (v několika jazykových mutacích), které byly postoupeny živnostenským úřadům k jejich využití při styku s cizincem, nebo byly určeny pro jednodušší orientaci cizince na úseku živnostenského podnikání.

Cizinci žijící na území ČR a podnikající podle platných právních předpisů mohou využívat, pokud splní stanovené podmínky, *programy podpory malého a středního podnikání na realizaci svých podnikatelských záměrů* (MSP) stejně jako ostatní podnikatelé.

³¹ Např. povinnost předložit originály dokladů (podpisy) potvrzující určité skutečnosti a vydané v zahraničí, jejich úřední překlad do českého jazyka, superlegalizace (příp. doložka ve formě „Apostille“ dle Haagské úmluvy), nostrifikace zahraničních dokladů o odborné způsobilosti.

³² Nejedná-li se o občana členského státu EU nebo státu, s nímž má ČR uzavřenu smlouvu, která toto omezení nepřipouští, nebo o občana ČR, který nemá na území ČR trvalý pobyt.

³³ Odpovědný zástupce je fyzická osoba ustanovená podnikatelem, která odpovídá za řádný provoz živnosti a za dodržování živnostenskoprávních předpisů. Musí např. splňovat všeobecné i zvláštní podmínky provozování živnosti na území ČR, prokázat znalost českého nebo slovenského jazyka (nejedná-li se o občana ČR) a zúčastňovat se provozování živnosti v potřebném rozsahu.

³⁴ Island, Lichtenštejnsko, Norsko.

Programy jsou určeny všem malým a středním podnikatelům, kteří splňují definici MSP dle zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 11. ledna 2002.³⁵ Definice MSP o podpoře malého a středního podnikání je v souladu s definicí MSP platnou v zemích EU.

Programy MSP umožňují získat záruky za úvěry a leasing, záruky za kapitálový vstup, záruky na návrh do obchodní soutěže, úvěry se sníženou úrokovou sazbou, příspěvky na úhradu úroků a dotace. Podpory jsou poskytovány plošně s platností na celém území ČR nebo regionální, s intenzivnější podporou na území strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionů. Podnikatelský projekt musí mít charakter průmyslové, stavební nebo řemeslné výroby, služeb, včetně zdravotnických a lékárenských a obchodu, vymezených seznamem odvětvové klasifikace ekonomických činností. Začínající podnikatelé mohou v procesu přípravy samostatné činnosti a vstupu do podnikání posoudit možnost využití zejména programů PORADENSTVÍ a START.

MPO systematicky a průběžně věnuje pozornost optimalizaci podmínek podnikání fyzických osob a právnických osob, včetně podnikání zahraničních fyzických osob.

V roce 2003 by měla být přijata novela živnostenského zákona (návrh novely MPO předložilo do vlády v listopadu 2002 a v únoru 2003 byl návrh postoupen do druhého čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR), jejímž hlavním cílem je dosáhnout harmonizace živnostenskoprávní úpravy s právní úpravou této oblasti v Evropských společenstvích.³⁶

Projednávaná právní úprava živnostenského podnikání by zejména měla občanům zemí EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace umožnit podnikat za stejných podmínek jako mají české osoby (s minimálními rozdíly v dokladování některých podmínek), i když se nadále bude jednat o zahraniční fyzické osoby. U ostatních zahraničních osob se předpokládá, že podnikání bude omezováno jen zcela nezbytnými specifickými hledisky, především ve vazbě na pobyt na území ČR - např. nehodlá-li provozovat živnost fyzická osoba prostřednictvím organizační složky svého podniku, pro vznik živnostenského oprávnění zůstává u těchto osob podmínka zápisu do obchodního rejstříku.

V rámci realizace *Koncepce integrace cizinců* budou MPO na úseku živnostenského podnikání zpracovány pro potřeby živnostenských úřadů další informativní materiály usnadňující integraci cizinců v dané oblasti v praxi.

V rámci opatření navazujících na připravovanou novou legislativní úpravu se předpokládá realizace školení (semináře) pracovníků veřejné správy k problematice podnikání zahraničních fyzických osob.

³⁵ Podmínkou je sídlo podnikatele na území ČR a realizace podnikatelských projektů (programů) se musí uskutečnit na území ČR.

³⁶ Konkrétně se jedná o vytvoření podmínek k zajištění svobody usazování občanů z členských zemí EU ve smyslu čl. 45 Evropské dohody a čl. 43 až 48 Smlouvy o založení ES, tj. získávání živnostenského oprávnění příslušníky členských států EU za podmínek, které zákon stanoví pro české osoby. S tím souvisí i zjednodušení prokazování plnění všeobecných podmínek pro provozování živnosti u příslušníků členských zemí EU. Shodný režim je navrhován i pro příslušníky Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace.

Sociální zabezpečení

Ve věci situace a postavení cizinců na území ČR v oblasti sociálního zabezpečení z hlediska realizace *Koncepce integrace cizinců na území ČR* je věcně příslušné MPSV. Přípravenost *systému sociálního zabezpečení* na podporu cílové skupiny cizinců při překonávání sociálních překážek spojených s životem na území ČR je významným předpokladem jejich úspěšné integrace.

Systém sociálního zabezpečení v ČR je složen ze *sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci*. *Sociální pomoc* je realizována prostřednictvím *dávek* nebo *sociálních služeb* osobám, které se ocitnou v nepříznivé sociální situaci. *Dávkové systémy* garantují příjmy sociálně ohrožených skupin (zejména nízkopříjmových rodin s dětmi) na úrovni životního minima.³⁷

Nárok na dávky a služby upravuje *zákon o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb.* s tím, že na *dávky* a *služby* nemají nárok občané, kteří nemají trvalý pobyt na území ČR. Pokud jde o *sociální služby*, nejsou podmínky pro cizince tedy jasně stanoveny ve smyslu pozitivním, kdo na služby nárok má, z toho důvodu cizinci do doby získání trvalého pobytu v ČR (cca 8 - 10 let pobytu na území) nemají k *sociálním službám* legitimní přístup.

Podle *zákona o sociální potřebnosti č. 482/1991 Sb.* však lze *dávky sociální péče a služby sociální péče* v mimořádných případech poskytnout tomu, komu hrozí vážná újma na zdraví. V oblasti *dávek sociální péče* může *odstraňovat tvrdost zákona*, ke které by při realizaci péče mohlo dojít, ministr práce a sociálních věcí.

Zákon o státní sociální podpoře č. 117/1995 Sb. upravuje podmínky sociální podpory a pro účely tohoto zákona *se za trvalý pobyt považuje pobyt na území ČR delší než 365 dnů ode dne hlášení*. V oblasti *státní sociální podpory* jsou kritéria pro cizince, zejména pro nezletilé děti, speciálně upravena a krajský úřad v případech hodných zřetele může podmínku trvalého pobytu prominout.

V článku 13 *Evropské sociální charty*, dokumentu, který mj. podporuje sociální kohezi v členských zemích, je zakotveno *právo na sociální pomoc, článek 14 upravuje poskytování sociálních služeb pro každého*. Není proto udržitelný stav, kdy pouze cizinci s povolením k trvalému pobytu na území ČR mají na poskytnutí sociálních služeb právo. Institut trvalého pobytu jakožto podmínky poskytování služeb by měl být nahrazen trvalým bydlištěm tak, aby cizinec legálně žijící na našem území měl skutečně stejný přístup k sociálnímu zabezpečení jako státní občan ČR.

Naznačené problémy a nejasnosti by měly být jedním z témat pro MPSV k přijetí opatření ve vztahu k cílové skupině *Koncepce integrace cizinců na území ČR*, jak bude uvedeno dále.

Pro integraci cizinců má rovněž velký význam jejich situace a postavení v oblasti nemocenského a sociálního pojištění. V této souvislosti lze konstatovat, že cizinci na území ČR mají *v oblasti nemocenského pojištění a placení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvků na státní politiku zaměstnanosti* stejné právní postavení jako občané ČR s tím, že

³⁷ Životní minimum slouží rovněž ke zjišťování nároků na některé dávky státní sociální podpory.

pro posouzení jejich účasti v uvedených oblastech není v zásadě občanství cizinců a povolení k pobytu (přechodnému či trvalému) na území ČR rozhodné.

Cizinci, kteří vykonávají zaměstnání na území ČR (činnost vykonávaná osobami, které patří do okruhu osob účastných nemocenského pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., v platném znění) pro zaměstnavatele, který má sídlo na území ČR, a výkon jejich zaměstnání je takového rozsahu, že se nejedná o tzv. příležitostné zaměstnání, jsou účastni nemocenského pojištění zaměstnanců. Z nemocenského pojištění zaměstnanců se poskytují 4 peněžité dávky: *nemocenské, podpora při ošetřování člena rodiny, peněžitá pomoc v mateřství a vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství*. Všechny dávky nemocenského pojištění jsou obligatorní povahy, každá z uvedených dávek ne vždy náleží každé skupině osob účastných nemocenského pojištění zaměstnanců. Kritériem pro vyloučení nároku na dávky nemocenského pojištění však nikdy není skutečnost, že zaměstnanci mají status cizinců.

Každý zaměstnanec (s výjimkou studentů a žáků), jehož činnost zakládá účast na nemocenském pojištění zaměstnanců, je podle platné právní úpravy poplatníkem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti („pojistné“). Pojistné na sociální zabezpečení přitom v sobě zahrnuje pojistné na důchodové pojištění a pojistné na nemocenské pojištění. Veškerou odpovědnost za správnou výši pojistného, kterou platí zaměstnanec, a jeho včasný odvod nese zaměstnavatel.

Osoby, které nejsou výdělečně činné, nebo sice jsou výdělečně činné, ale jejich zaměstnání jim nezakládá účast na nemocenském pojištění, nejsou poplatníky pojistného. Za tyto osoby, ani za žádné jiné osoby není poplatníkem pojistného stát. Pokud uvedené osoby chtějí být účastny důchodového pojištění, mají možnost podle zákona č. 155/1995 Sb., *o důchodovém pojištění, v platném znění*, přihlásit se k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění za stanovených podmínek. Osoby dobrovolně účastné důchodového pojištění platí za dobu této dobrovolné účasti pouze pojistné na důchodové pojištění.

Na rozdíl od nemocenského pojištění zaměstnanců je nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných dobrovolné. Cizinec, který vykonává samostatnou výdělečnou činnost na základě oprávnění vyplývajícího z českých právních předpisů na území ČR, je osobou samostatně výdělečně činnou a má možnost, stejně jako občan ČR, který je takovou osobou, přihlásit se k účasti na nemocenském pojištění a je povinen platit zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Osobě samostatně výdělečně činné, která se přihlásí k nemocenskému pojištění, vzniká tím povinnost platit pojistné na nemocenské pojištění. Z nemocenského pojištění osob samostatně výdělečně činných se poskytují - za předpokladu splnění stanovených podmínek - dvě peněžité dávky nemocenského pojištění: *nemocenské a peněžitá pomoc v mateřství*.

Nároky na dávky fyzických osob z povinného důchodového pojištění v ČR nejsou podmíněny občanstvím ve smyslu státního občanství ani trvalým pobytem na území ČR a jsou upraveny *zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění*. V důchodovém pojištění je postavení cizinců rovnocenné všem osobám žijícím na území ČR bez ohledu na státní občanství nebo pobyt³⁸ - rozhodující je, jsou-li na území ČR výdělečně

³⁸ Výjimku z obecného principu představuje *plný invalidní důchod v mimořádných případech*, kdy pro splnění nároku je rozhodující splnění podmínky trvalého pobytu na území ČR (týká se osob, které dosáhly alespoň 18 let věku, u nichž plná invalidita vznikla před dosažením 18 roku věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu).

činní.³⁹

Starobní důchody, plné invalidní a částečné invalidní důchody, vdovské, vdovecké a sirotčí důchody jsou legálně dlouhodobě usazeným cizincům vypláceny po splnění stejných podmínek jako občanům ČR.

Penzijní připojištění se státním příspěvkem je upraveno zákonem č. 42/1994 Sb., v platném znění. Jeho účastníkem může být podle tohoto zákona i cizinec starší 18 let, avšak musí mít trvalý pobyt na území ČR. Účast je dobrovolná a záleží na osobním rozhodnutí osoby, se kterým penzijním fondem působícím na území ČR uzavře smlouvu o penzijním připojištění. Z penzijního připojištění se poskytují tyto dávky: penze - starobní, invalidní a pozůstalostní, jednorázové vyrovnání, odbytné.

Podrobnosti nároku na tyto dávky upravují penzijní plány jednotlivých penzijních fondů. Dávky penzijního připojištění se vyplácejí jen na území ČR a nikoliv do ciziny. S finančními prostředky od účastníků penzijního připojištění a státu, poskytnutými ve prospěch účastníků, nakládají a hospodaří penzijní fondy, které též vyplácejí dávky.

Vzhledem k výše uvedeným problémům se v následujícím období považuje za nezbytné přijmout, vedle navrhovaných opatření ve vztahu k organizační a praktické činnosti MPSV uvedených v části *Zaměstnávání cizinců*, některá další - zejména legislativní opatření.

*V oblasti mezinárodních smluvních vztahů pokračovat ve sjednávání dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení, respektujících požadavky *acquis communautaire* a další moderní principy koordinace sociálního zabezpečení se státy, jejichž státní příslušníci tvoří v ČR početné kohorty, a pokračovat v přístupu k mnohostranným koordinačním nástrojům, které mohou garantovat zachování práv ze sociálního zabezpečení širokému okruhu osob ze smluvních stran mnohostranných smluv.*

*Ve vnitrostátním měřítku provést v celém systému sociálního zabezpečení prověrku, zda a za jakých podmínek mají osoby z cílové skupiny *Koncepce integrace cizinců na území ČR* nárok na sociální dávky. V případě odlišných nároků v porovnání s nároky občanů ČR (resp. osob s trvalým pobytem na území ČR) navrhnout novelizaci příslušných právních předpisů tak, aby se postavení osob z cílové skupiny co nejvíce blížilo postavení občanů ČR.*

Při přípravě novel zákonů v oblasti sociálního zabezpečení posoudit: *v oblasti sociální péče* možnost změny podmínky trvalého pobytu na podmínku trvalého bydliště bez ohledu na občanství cizince; *u dávek státní sociální podpory* hledat řešení pro rodiny dlouhodobě pobývajících cizinců, kterým se narodí dítě a současně *zvážit další možná opatření na podporu rodin cizinců* jako jedné z hlavních záruk úspěšné integrace.

Zdravotní péče

Počet závazných mezinárodně právních instrumentů a smluv, které zasahují do oblasti zdravotnictví a úpravy péče o zdraví občanů, resp. cizinců, je rozsáhlý a jejich požadavky jsou

³⁹ Pro odlišné postavení cizinců v důchodovém pojištění není důvod, a to zejména z hlediska tvrzení, že se nepodílejí na tvorbě zdrojů. Jsou-li cizinci výdělečně činní, jsou povinni platit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti pro svoje budoucí nároky na dlouhodobé nebo krátkodobé dávky sociálního pojištění.

postupně zaváděny do vnitrostátní právní úpravy zdravotnictví i do praxe při poskytování zdravotní péče těmto cizincům v ČR.

Mezi nejvýznamnější dokumenty patří: *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* (mimo jiné deklaruje právo na ochranu zdraví a stanoví povinnost státu zabezpečit osobě, která nemá dostatečné prostředky, a která není schopna si je vlastními silami nebo z jiných zdrojů zajistit, přiměřenou pomoc a v případě nemoci péči, jakou vyžaduje její stav) a *Evropská sociální charta*, která zaručuje požívání práva na ochranu zdraví, sociální zabezpečení, práva na čerpání lékařské a sociální péče.

Práva osob v rámci celého systému sociálního zabezpečení garantuje *Evropský zákoník sociálního zabezpečení*. Významnou mezinárodní úmluvou je *Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 130 o léčebně preventivní péči a dávkách v nemoci* (č. 537/1990 Sb.). Úmluva zakotvuje zásadu rovného zacházení při zajištění zdravotní péče osobám s trvalým pobytem v zemi bez ohledu na státní občanství. *Úmluva o ochraně práv dítěte* směřuje k zajištění nezbytné lékařské pomoci a zdravotní péče, zvláště pak základní lékařské péče všem dětem. *Evropská úmluva o výkonu práv dětí* (pro ČR závazná od 2001) upravuje právo na informace a nárok na zdravotní péči, stanoví právo zaujímat stanovisko k péči, atp.

Podle přijaté *Úmluvy o právním postavení uprchlíků* (č. 208/1993 Sb.) jsou smluvní státy v zásadě povinny jednat s uprchlíky stejným způsobem jako s ostatními cizinci, v sociální oblasti má stát povinnost uprchlíkům, kteří legálně pobývají na jeho území, zabezpečit stejné zacházení jako s vlastními občany. *Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny* (pro ČR závazná od října 2001) stanoví požadavek zajištění rovné dostupnosti zdravotní péče pro všechny, atp.

V souvislosti se vstupem ČR do EU vyplývá pro ČR ve vztahu k občanům EU závazek zohlednit *nařízení Rady č. 1408/71 EEC a prováděcí nařízení 547/72 EEC*⁴⁰ a v oblasti zdravotní péče zachovat taková práva, kterých migrující občan požívá ve státě, ze kterého vychází (nařízení se výslovně nevztahuje na osoby, které jsou občany třetích států, pokud např. nejsou rodinnými příslušníky nebo pozůstalými osobami pracovníka, na studenty, handicapované osoby, důchodce, na osoby nepojištěné, osoby, které nepracují). V oblasti úpravy poskytování zdravotní péče platí pravidlo použití legislativy země, ve které osoba pobývá. V praxi se jedná zejména o *zajištění možnosti čerpat péči na základě pojištění, které vzniklo v jiném členském státě s tím, že státy zabezpečí mezi sebou vypořádání nároků na úhradu péče, která byla poskytnuta*. Pojetí zdravotního pojištění je poměrně široké, vzhledem k tomu, že se vztahuje na manžela (manželku) pojištěnce, děti ekonomicky závislé na pojištěnci, jeho děti do věku 21 let, příbuzné v řadě přímé, apod. Zmíněné nařízení věnuje pozornost i pracovním úrazům a nemocem z povolání.⁴¹

Systémy sociálního zabezpečení a zdravotní péče se v jednotlivých zemích EU vyznačují poměrnou komplikovaností a mají svá specifika, proto se ponechává členským

⁴⁰ Obě nařízení jsou přímo aplikovatelná, jejich přímý účinek nastupuje tedy ke dni vstupu ČR do EU.

⁴¹ Např. v případě, že se zaměstnané osobě nebo osobě samostatně výdělečně činné, mající trvalé bydliště na území členského státu, přihodí úraz nebo onemocní nemocí z povolání v jiném členském státě, věcné dávky budou poskytnuty podle právních předpisů tohoto státu.

státům EU možnost upravit si vzájemné vztahy prostřednictvím bilaterálních smluv při současném dodržení podmínek určených v uvedených nařízeních.⁴²

Z mezinárodních smluv vyplývá, že cizinec má vedle svých práv i povinnost respektovat zákony a ostatní právní předpisy země, ve které pobývá, a musí plnit povinnosti, které mu tyto předpisy ukládají.⁴³

Cizinci požívají v ČR základních lidských práv a svobod zaručených *Listinou základních práv a svobod č. 2/1993 Sb.* a v oblasti zdravotní péče jsou postaveni na roveň občanům ČR. Současně však platí, že cizinci jsou povinni dodržovat zákony a ostatní zákonné předpisy platné na území ČR. Právo na ochranu zdraví a na nezbytnou zdravotní péči stanoví čl. 31 LZPS.⁴⁴

Právo na bezplatné poskytování zdravotní péče a zdravotních pomůcek je specifikováno *zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů*, který zavádí systém veřejného zdravotního pojištění, na jehož základě je hrazena poskytnutá péče z veřejných prostředků zdravotního pojištění.

Přímé ustanovení o léčebně preventivní péči ve vztahu k cizím státním příslušníkům obsahuje *zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů*. Zákon stanoví, že cizincům pobývajícím na území ČR se poskytuje zdravotní péče: *bezplatně* (na základě mezinárodních smluv a dvoustranných dohod mezi státy), *bez přímé úhrady na základě veřejného zdravotního pojištění* (povinné zdravotní pojištění) nebo *za přímou úhradu*.

Veřejné zdravotní pojištění je prováděno VZP a dalšími resortními, oborovými a podnikovými pojišťovnami, podle *zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů* je pojišťovnám umožněno uzavírat smluvní pojištění.

Pojištěnec podle *zákona o veřejném zdravotním pojištění* má např. právo na výběr zdravotní pojišťovny, na výběr lékaře, právo na zdravotní péči bez toho, že by poskytoval přímou úhradu (s výjimkou výkonů, které ze zákona hrazeny z veřejného zdravotního pojištění nejsou), právo na výdej léčivých přípravků hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

Komplexní úpravu právního postavení cizinců během pobytu na území ČR obsahuje *zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů* spolu se *zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb.,*

⁴² Např. v oblasti mezinárodně smluvní sjednalo MZdr. v součinnosti s MPSV několik *smluv o sociálním zabezpečení*, jejichž součástí je poskytování zdravotní péče. (Smlouvy o sociálním zabezpečení s Chorvatskem, Slovinskem, Rakouskem, SRN, atp.)

⁴³ Do této oblasti spadají zejména předpisy o ochraně veřejného zdraví, především *zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících předpisů*. Zákon upravuje ochranu a podporu veřejného zdraví a zavádí zákonnou povinnost osob hlášených k trvalému pobytu na území ČR a cizinců, kteří mají na území ČR dlouhodobý pobyt, podrobit se ve stanovených případech a ve stanoveném čase očkování.

⁴⁴ „Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného zdravotního pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“

o Policii. Právní postavení cizinců na území ČR je jedním z klíčových kritérií určující účast a postavení cizince v systému veřejného zdravotního pojištění a při poskytování zdravotní péče z hlediska rozsahu a příp. úhrady.

Pro *cizince s trvalým pobytem na území ČR*, jsou-li pojištěnci VZP, platí z hlediska úhrady zdravotní péče pojišťovnou *stejně podmínky* jako pro všechny pojištěnce s trvalým pobytem *bez ohledu na občanství*. *Cizinci bez trvalého pobytu na území ČR*, kteří jsou na území ČR zaměstnání, jsou pojištěni z titulu svého zaměstnání u zaměstnavatele, který má sídlo na území republiky (v případě, že zaměstnavatelem je fyzická osoba, platí, že tato musí mít na území ČR trvalý pobyt). Pojistné odvádí zaměstnavatel a pojištění trvá pouze po dobu zaměstnání a cizinec má *stejná práva a povinnosti jako cizinec s trvalým pobytem*. Zánikem účasti na nemocenském pojištění spojeném zpravidla s ukončením zaměstnání zaniká i nárok na úhradu lékařské péče zdravotní pojišťovnou.

Cizinci bez trvalého pobytu v ČR, kteří nejsou v ČR zaměstnání, nemohou být účastníky veřejného zdravotního pojištění, ale mohou uzavřít tzv. *smluvní zdravotní pojištění*, které je nezávislé na veřejném zdravotním pojištění. *Dlouhodobé smluvní zdravotní pojištění* je určeno cizím státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti (event. občanům ČR), kteří nesplňují podmínky pro účast ve veřejném zdravotním pojištění a nemají nárok na poskytnutí bezplatné péče na základě dvoustranných mezivládních smluv, ale mají na území ČR povolen přechodný pobyt (licenci k provádění dlouhodobého smluvního zdravotního pojištění má ze zdravotních pojišťoven udělenou pouze VZP na základě *zákona č. 363/1999 Sb.* a pojišťovna může odmítnout pojistit osobu, která se dle vyšetření jeví jako příliš riziková). *Krátkodobé smluvní zdravotní pojištění* mohou uzavřít cizinci zdržující se v ČR jen krátkodobě, např. jako turisté. Tento typ pojištění do 365 dnů zahrnuje *náklady nutného a neodkladného léčení*, kterému se klient podrobil v důsledku úrazu či náhlého onemocnění vzniklého při pobytu v ČR (event. náklady na repatriaci klienta, atp.).

Cizinci bez zdravotního pojištění mohou být lékařsky ošetřeni bez přímé úhrady, pokud pocházejí ze zemí, s nimiž má ČR uzavřenou dvoustrannou smlouvu - dohodu o poskytování bezplatné zdravotní péče, a jen v rozsahu daném takovou dohodou (zejména se jedná o péči v nezbytně nutném rozsahu - tato péče je hrazena z rozpočtové kapitoly MZdr., zdravotní péče hrazená nad rozsah dohody musí být hrazena přímo). *Azylantům* je zdravotní péče poskytována bezplatně (za podmínek stanovených zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů). *Zahraničním studentům, kteří byli přijati na SŠ nebo VŠ na náklady našeho státu*, se poskytuje zdravotní péče v zásadě ve stejném rozsahu a za stejných podmínek jako českým studentům. Studenti, kteří přijeli *studovat do ČR na vlastní náklady*, si hradí péči z vlastních prostředků anebo z prostředků na základě uzavřeného smluvního zdravotního pojištění, event. na základě existující *dohody o poskytování bezplatné zdravotní péče* (uvedená pravidla se nevztahují na studenty ze SR).

Děti cizinců narozené na území ČR mají stejný druh pobytu jako jejich rodič (zákonný zástupce). U cizinců, kterým byl udělen *dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání*, musejí rodiče po narození dítěte zažádat o vízum nebo o povolení k pobytu nebo uzavřít dlouhodobé smluvní pojištění dítěte. Děti cizinců tak mohou být pojištěny ze zákona jen na základě trvalého pobytu, který však nebývá těmto dětem automaticky nebo často udělován. Smluvní zdravotní pojištění je nákladné a přináší s sebou i další nevýhody - určité druhy zdravotní péče (zejména péče poskytovaná osobám s vrozenou vadou, některými chronickými onemocněními, cukrovkou léčenou inzulínem apod.) se z prostředků tohoto pojištění nehradí.

V souvislosti s naléhavou potřebou vyřešit tento problém přijala vláda ČR *usnesení č. 546/2001*. V souladu s tímto usnesením a *Úmluvou o právech dítěte* připravilo MZdr. *návrh Zákona o dětech cizinců, které dlouhodobě pobývají na území ČR a o změně souvisejících zákonů*, který byl v dubnu 2003 předložen k projednání vládě ČR. Navrhovaný zákon upravuje zdravotní pojištění o nezaopatřené děti cizinců mladší 18ti let, které pobývají na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů. Zdravotní pojištění zákonně vymezeného okruhu dětí je podle návrhu zahrnuto do veřejného zdravotního pojištění a tyto děti by tak měly mít v obecné rovině postavení pojištěnců veřejného zdravotního pojištění podle zákona č. 48/1997 Sb. (zdravotní pojištění vymezeného okruhu dětí je podle návrhu tohoto zákona dobrovolné).

Mezi další problémy v oblasti zdravotní péče o cizince patří zejména *zvýšený výskyt počtu pracovních úrazů cizinců v souvislosti s nedostatečnou znalostí jazyka a bezpečnostních předpisů práce, zvýšený výskyt některých duševních poruch, zvýšený výskyt některých tělesných onemocnění vzniklých v souvislosti se zátěží, kterou přináší migrace do odlišných sociálních, kulturních a mnohdy klimatických podmínek, výskyt některých infekčních a parazitárních onemocnění, která se v zemích, ze kterých osoby přicházejí, vyskytují běžně a v našich podmínkách jsou ojedinělá.*

Za závažné problémy lze považovat i *problémy ve vzájemné komunikaci mezi pacienty (cizinci) a lékaři*, které vycházejí zejména z odlišné a kulturně podmíněné prezentace subjektivních potíží pacientů, odlišného očekávání pomoci od lékaře a odlišného chování cizince během choroby. Ze strany lékaře se ve vzájemném kontaktu promítá nedostatečná možnost či schopnost lékaře ovlivnit pacienta pro potíže v dorozumění a sklon některých lékařů ke stereotypizaci, improvizacím nebo k vynuceným rychlým a neváženým řešením.

Terénním šetřením byla rovněž ověřena *potřeba a nezbytnost vstupních zdravotních prohlídek při nástupu do zaměstnání u ekonomických migrantů* (zvl. pro rizikové provozy), *nutnost informovat cizince o systému zdravotní péče v ČR a nezbytnost dalšího vzdělávání zdravotnických pracovníků v oblasti péče o cizince* jak na pregraduální, tak postgraduální úrovni. V uvedených ohledech MZdr. postupně vytváří podmínky k odstranění zjištěných nedostatků, včetně podmínek pro rozvoj znalostí a dovedností zúčastněných aktérů v oblasti péče o zdraví cizinců.

V rámci *Koncepce integrace cizinců na území ČR* zpracovalo MZdr. v roce 2000 *Plán integrační politiky*, ve kterém jsou definovány základní okruhy uvedených problémů a politiky integrace cizinců v oblasti zdravotnictví a stanoveny postupy při jejich postupném odstraňování, např. formou projektů. Do plánu MZdr. byla mimo jiné zařazena *analýza a kvantifikace problémů spojených s poskytováním a financováním zdravotní péče u různých skupin cizinců*. Na základě získaných poznatků byla zpracována první informační příručka o systému zdravotní péče pro cizince v pěti jazykových mutacích.

Nově připravovaný *soubor zákonů pro oblast zdravotní péče (MZdr.)* - dva návrhy *zákonů týkající se vzdělávání zdravotnických pracovníků* (v současné době k projednání v PČR) a *zákon o dětech cizinců* (v dubnu 2003 předložen k projednání vládě ČR) implementují příslušná ustanovení Evropské sociální charty, Evropské úmluvy o právním postavení migrujících zaměstnanců a členů jejich rodin, Úmluvu na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny a Úmluvu o ochraně práv dítěte.

Mezi hlavní *problémové priority*, které by měly být v oblasti zdravotnictví v příštích letech vyřešeny, patří: zlepšení právního postavení dětí cizinců v přístupu ke zdravotní péči (dopracováním výše zmiňovaného zákona), odstranění nedostatečné informovanosti cizinců o zdravotní péči (aktualizace, doplnění a úprava *informační příručky o systému zdravotní péče pro cizince*), odstranění xenofobního chování zdravotnického personálu (zavádění zásad multikulturního ošetřovatelství). V souvislosti se vstupem ČR do EU dopracovat manuál pro management lůžkových zdravotnických zařízení, zavést obor multikulturní ošetřovatelství do studijních plánů středních a vyšších zdravotnických škol a dopracovat studijní materiály pro celoživotní vzdělávání zdravotnických pracovníků v daném oboru.

V souladu s usnesením vlády č. 55/2003 bude podrobnější specifikace problémů, cílů a opatření v oblasti integrace cizinců pro resort zdravotnictví obsažena v *Plánu integrační politiky ministerstva* zpracovávaném v roce 2003.

Bydlení

Zahraniční i mezinárodní dokumenty zabývající se problematikou integrace zpravidla věnují zvláštní pozornost i oblasti bydlení, resp. širě pojaté „rezidenční integraci“. Důvodem je, že integrace v oblasti bydlení je chápána jako významná dimenze a indikátor sociální integrace a že určité skupiny přistěhovalců a jejich rodiny jsou považovány za zvláště zranitelné skupiny z hlediska přístupu k bydlení. Není proto nahodilé, že již závěry Evropské rady z Tampere zvláště zmiňují mezi právy, jež by měli přistěhovalci požívat, i *právo na bydlení srovnatelné s občany*. Přestože tato obecná východiska platí i pro ČR, je v důsledku nedokončené transformace a zásadních problémů, se kterými se tento sektor obecně potýká, formulování strategií ve vztahu k přistěhovalcům velmi obtížné, nemluvě o jejich případné realizaci.

Současná bytová politika státu vychází z koncepce zpracované v říjnu roku 1999.⁴⁵ Základním obecným cílem této koncepce a její aktualizované verze z roku 2001 je „vytvoření takové situace, kdy si každá domácnost bude moci nalézt vhodné bydlení odpovídající jejím potřebám i finančním možnostem“. Tento cíl však zdaleka není úspěšně naplňován.

Obecné problémy charakterizující celý sektor, jako je např. přetrvávání stávajícího systému regulace nájemného vedoucí k dvojí hladině nájemného na regulovaném a volném trhu, nevyjasněnost role obecního bytového fondu, obtížná vymahatelnost práva a deformované vztahy mezi nájemci a pronajímateli, dopadají na veškeré obyvatelstvo, včetně přistěhovalců. Cizinci mohou být stávající situací více zatíženi vzhledem k tomu, že přicházejí zvenčí a do neznámého prostředí. Kromě toho se do skupiny, která je bez ohledu na svou potřebnost v bydlení „zvýhodněna“ (ať už se jedná o regulovaný nájem nebo např. účast na privatizaci obecního bytového fondu) dostávají zřídka. Většinou jsou odkázáni na bydlení v nájemních bytech za tržní nájemné nebo v ubytovnách.

Nabývání nemovitostí cizinci upravuje devizový zákon⁴⁶. Ten cizincům bez trvalého pobytu na území státu jako fyzickým osobám neumožňuje nabývat v ČR nemovitosti do vlastnictví, vyjma taxativně vyjmenovaných případů (např. dědění, vypořádání spoluvlastnictví, výměna za jinou nemovitost na území ČR, stavba na vlastním pozemku).

⁴⁵ Usnesení vlády ČR č. 1088/1999 z 18. října 1999.

⁴⁶ Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon

Pokud se cizinec bez trvalého pobytu stane právnickou osobou, může nemovitost nabýt do vlastnictví zcela volně a disponovat s ní jako vlastník.

Pokud jde o zákonné rámce podpory bydlení, postavení přistěhovalců v oblasti dosavadních podpůrných nástrojů bytové politiky není diskriminační, s výjimkou poskytování státní finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby podle nařízení vlády č. 244/1995 Sb. Podle tohoto předpisu je totiž adresátem podpory občan ČR, který má na jejím území trvalý pobyt a je klientem hypoteční banky. V rámci připravované nové právní úpravy podpory hypotečního úvěrování již tato podmínka nebude stanovena.

Ostatní právní vztahy v oblasti bydlení pak upravuje občanský či obchodní zákoník, který mluví o fyzických či právnických osobách s trvalým pobytem na území ČR.

Z koncepčních opatření, která se týkají i cizinců, je možné zmínit *Program výstavby podporovaných bytů MMR*. Ten by měl zajistit dostupnost bydlení pro lidi, kteří jsou znevýhodněni v přístupu k bydlení, nejsou schopni samostatně řešit svůj bytový problém a ocitají se dočasně či dlouhodobě v bytové tísní. Mezi takové občany mohou být zařazeni mimo jiné i cizinci s povoleným pobytem na území ČR. Realizace programu byla zahájena v roce 2003. Zájem obcí a veřejnosti jako takové řešit bytovou situaci přistěhovalců pomocí veřejných prostředků je však obecně velmi nízký, a to zejména v souvislosti s celkovým nedostatkem veřejných finančních prostředků a základními obecnými problémy v oblasti bydlení. Nepřívětivý přístup obcí k přistěhovalcům má pak oporu i v *zákoně o obcích*⁴⁷, v němž je občan definován jako fyzická osoba, která je hlášena k trvalému pobytu na území obce a má české státní občanství. Obce se tak v souladu s tímto zákonem necítí zodpovědny za uspokojování potřeb cizinců (a jednou z těchto potřeb je také bydlení), protože ti nejsou jejich občany.⁴⁸

Informace o bydlení cizinců nejsou dosud dostatečné - jejich pramenem jsou zejména dílčí výzkumné zprávy, zaměřené většinou na úzkou skupinu cizinců (např. vietnamská, čínská, arabská komunita, ukrajinští dělníci), které se bydlení týkají jen velmi okrajově. Postavení jednotlivých skupin cizinců je navíc velmi rozdílné, a proto jsou takové dílčí informace těžko měřitelné a nemají velkou vypovídací hodnotu.

V roce 2002 proběhl monitoring okresních poradních orgánů. Přestože většina informací získaných z tohoto zdroje většinou úzce souvisí s problematikou hlášení pobytu, trvalého bydliště, s podmínkami povolování pobytu, či se vztahuje zejména na skupiny cizinců, kteří o integraci neusilují, lze se domnívat, že většina cizinců dlouhodobě pobývajících v ČR (tj. cizinci s trvalým pobytem či opakovaně udělovaným vízem nad 90 dnů) pravděpodobně bydlí ve srovnatelných podmínkách jako ostatní občané ČR. Výjimečně jsou zmiňovány příliš vysoké nájem, ovšem bez bližší konkretizace jeho výše, či srovnání s běžným tržním nájemným. U určité části cizinců v ČR je zmiňována také nízká kvalita bydlení. Z analýzy shromážděných informací lze usuzovat, že existence nekvalitního bydlení má několik příčin:

- velmi často je nekvalitní bydlení spojeno s nelegálním pobytem či nelegálním zaměstnáním;

⁴⁷ Zákon č. 128/2000 Sb.

⁴⁸ Blíže kapitola *Účast na politickém a veřejném životě*.

- někteří cizinci nemají dostatek prostředků k pobytu na území ČR, jiní nehodlají finanční prostředky, které mají k pobytu, investovat do bydlení;
- kontrola podnikatelů poskytujících ubytování cizincům není nedostatečná;
- zaměstnavatelé, kteří nelegálně zaměstnávají cizince, také nelegálně a často nekvalitně ubytovávají své zaměstnance v objektech, které nejsou určeny k bydlení;
- stánkoví prodejci často bydlí ve svých podnikatelských provozovnách, protože se bojí okradení (týká se především Vietnamců).

Dalším, v tomto případě věrohodnějším, zdrojem může být výzkum zaměřený na integraci cizinců v ČR, který v roce 2001 provedl Výzkumný ústav práce a sociálních věcí ve spolupráci s organizací STEM.⁴⁹

V otázce ubytování cizinců zjistil výzkum relativně nízkou cenu nájemného, která je placena za ubytování, neboť respondenti bydlí převážně na ubytovnách anebo spolu s dalšími osobami a o nájemné se dělí, nebo je za ně hradí zaměstnavatel, který tak činí pracovní místo atraktivnějším. Ostatní cizinci využívají jiných forem bydlení (např. nájemní byt, rod. domek, hotel, penzion). V případě, kdy by byli tito cizinci postaveni na trh s byty, nepostačil by jejich čistý příjem na pokrytí nájemného (jež v současné době činí od 10 000,- měsíčně výše) a usídleným, integrovaným cizincům by bylo třeba dorovnávat v mnoha případech částky životního minima. Tyto informace podporují hypotézu, že povolení k pobytu na území ČR dostávají cizinci i v případě, že nemají dostatek finančních prostředků na úhradu životních nákladů, včetně nákladů na bydlení.

Specifickým znevýhodněním cizinců, které také negativně ovlivňuje jejich možnosti získání adekvátního bydlení, je navíc zpravidla neznalost místních poměrů. V rámci své metodické činnosti proto MMR připravilo informační příručku pro cizince s názvem *Průvodce systémem bydlení v ČR*. Cílem je zvýšit informovanost cizinců o oblasti bydlení v ČR a tím předcházet komplikovaným situacím a zvyšovat vlastní aktivitu při hledání vhodného bydlení, zejména uprchlíků či cizinců s prokázaným českým původem tak, aby nebyli odkázáni pouze na pomoc státu.

Opatření směřující do oblasti bydlení přistěhovalců nejsou, s výjimkou zvláštních a z hlediska počtu marginálních skupin jako jsou uprchlíci či „krajané“, zatím realizována. Vzhledem k početnosti dalších skupin přistěhovalců nejsou ovšem takováto, na individuální domácnosti zacílená opatření, ani možná. Pro nejbližší období i ve střednědobém horizontu je proto žádoucí spíše systematicky uplatňovat strategii inkluze, tj. důsledné začlenění přistěhovalců do všech obecných podpůrných nástrojů a politik bydlení a pokračující odstraňování přetrvávajících problémů v oblasti bytové politiky a prohlubování sociálních aspektů bydlení.

Vzdělávání

Ve věci situace a postavení cizinců na území ČR v oblasti jejich vzdělávání je v rámci *Koncepce integrace cizinců na území ČR* věcně příslušné MŠMT. Připravenost školského

⁴⁹ Výzkum byl realizován v rámci projektu „*Postavení cizinců na trhu práce ČR zejména s ohledem na jejich kvalifikační předpoklady v porovnání s občany ČR*“.

systemu a jeho schopnost reagovat na měnící se podmínky patří mezi hlavní předpoklady úspěšné integrace cizinců.

K 30.9.2002 (resp. k 15.10.2002) navštěvovalo: *mateřské školy* celkem **3 110** dětí cizinců, z toho dívek 1508 (s trvalým pobytem - 1905, s pobytem přechodným - 1105, azylantů a žadatelů o azyl - 66); *základní školy* **10 406** dětí cizinců, z toho dívek 4929 (s trvalým pobytem - 5463, s přechodným pobytem - 4497, azylantů a žadatelů o azyl - 442); *střední školy a učiliště* **2 938** dětí cizinců, z toho dívek 1496 (s trvalým pobytem -1882, s přechodným pobytem - 1006, azylantů a žadatelů o azyl - 50); *VOŠ* **379** dětí cizinců, z toho dívek 264 (s trvalým pobytem - 97, s přechodným - 271, azylantů a žadatelů o azyl - 1); *speciální školy* **186** dětí cizinců, z toho dívek 70 (s trvalým pobytem -104, s přechodným - 57, azylantů a žadatelů o azyl - 22)⁵⁰.

Cizinci v ČR (dětí cizinců) mají v oblasti vzdělávání v zásadě stejná práva a povinnosti jako občané ČR (dětí občanů ČR), pokud není zvláštními předpisy stanoveno jinak.

Podle *Listiny základních práv a svobod* mají všichni cizinci, tak jako občané ČR, právo na vzdělání (čl. 33 odst. 1). Dle čl. 42 této Listiny se právo na vzdělání ve smyslu čl. 33 odst. 1 vztahuje i na cizince.

Zákaz diskriminace je obsažen v ustanovení čl. 1 Listiny (dle kterého si jsou všichni lidé rovni v právech), v ustanovení čl. 3, odst. 1 Listiny (dle kterého se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu mj. pohlaví, rasy, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení), jakož i v mezinárodních smlouvách dle čl. 10 *Ústavy ČR*, např. v čl. 14 evropské *Úmluvy o lidských právech a základních svobodách*.

Právo na vzdělání vyplývá i z čl. 10 *Ústavy ČR*⁵¹ ve spojení s čl. 13 *Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech*, kde se hovoří o právu každého na vzdělání. V *Úmluvě o právech dítěte*, v níž se zakotvují práva, která podle čl. 2 mají být přiznávána a zabezpečována každému dítěti nacházejícímu se pod jurisdikcí příslušného státu, je v čl. 28 stanoveno, že smluvní strany uznávají právo dítěte na vzdělání. V čl. 2 *Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod* je mj. stanoveno, že nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání.

Pokud jde o studium na VŠ, podle *zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, se cizincům umožňuje studovat na veřejných vysokých školách za stejných podmínek jako občanům ČR. Cizinci mají stejné postavení i v otázce úhrady poplatků spojených se studiem - hradí je ve stejné výši a za stejných podmínek jako občané ČR. Pouze při studiu ve studijních programech uskutečňovaných pro cizince v cizím jazyce stanovuje veřejná vysoká škola cizincům poplatek na základě vlastního rozhodnutí bez jakéhokoliv omezení.

⁵⁰ Celkem více než 15 000 dětí cizinců.

⁵¹ Podle *čl. 10 Ústavy ČR* jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Přestože cizinci mají v principu stejnou možnost získat vzdělání za srovnatelných podmínek jako občané ČR, ukázala se potřeba dotvářet podmínky, za nichž se zákonem dané právo realizuje.

MŠMT se problematikou vzdělávání cizinců v rámci *Koncepce integrace cizinců na území ČR* průběžně systematicky zabývá od roku 2000 a v souladu s platnými právními předpisy průběžně vydává a aktualizuje i potřebné pokyny v oblasti vzdělávání zejména dětí cizinců.

V roce 2001 projednala porada vedení MŠMT zásadní materiál *Podíl vzdělávání na integraci cizinců* a na jeho základě byla přijata opatření, která se stala akčním programem k plnění úkolů ministerstva v oblasti vzdělávání cizinců v krátkodobém a střednědobém výhledu a která jsou každoročně aktualizována.

Mezi dosud nejvýznamnější požadavky materiálu patří: základní ustanovení o vzdělávání cizinců obsažená v *metodických pokynech MŠMT ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách, včetně speciálních škol*, systémově zpracovat *do právních předpisů* zaměřených na oblast vzdělávání, zejména do připravovaného nového *školského zákona*, doporučit fakultám připravujícím učitele českého jazyka, aby do studijního programu zařadily problematiku výuky českého jazyka jako cizího jazyka a zvážily *zřízení studijního oboru český jazyk jako cizí jazyk; zařadit problematiku výuky cizinců, multikulturní výchovy a výuky českého jazyka jako cizího jazyka mezi trvalé priority dalšího vzdělávání učitelů* v regionálních pedagogických centrech; *zabezpečit sběr potřebných údajů* ve statistickém informačním systému, který by zajistil přehled o žácích cizincích podle státního občanství, mateřského jazyka a podle režimu pobytu; *průběžně monitorovat* prostřednictvím tematické inspekce situaci ve vzdělávání cizinců v základních a středních školách v ČR; koordinovat průběžně *pedagogický výzkum* v této oblasti vypisováním grantů, podporovat tvorbu programů celostátních i regionálních, *tvorbu učebnic*, vyhodnocování *zahraničních zkušeností*, pořádat semináře o národních a národnostních specifikách, o prostředích, z nichž migranti přicházejí. Zajišťovat z této oblasti *funkční informační systém*, atp.

V roce 2001 MŠMT rovněž zpracovalo *Plán integrační politiky MŠMT*, který zahrnuje dílčí oblasti vzdělávání cizinců, kterým je věnována zvýšená pozornost. V rámci tohoto plánu se MŠMT mimo jiné zaměřuje na *průběžnou koordinaci pedagogického výzkumu, podporu tvorby celostátních i regionálních programů v oblasti rozvoje vzdělávání dětí cizinců, tvorby učebnic, metodických materiálů a učebních pomůcek pro vzdělávání cizinců*.

V praktické rovině MŠMT zajišťuje bezplatné kurzy pro osoby, jimž byl udělen azyl⁵² a zabezpečuje *povinnou školní docházku* dětí azylantů a účastníků řízení o azyl, jako součást plnění závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv, kterými je ČR vázána. MŠMT v této souvislosti např. stanovuje podmínky pro vzdělávání žadatelů o azyl.

Důsledná pozornost je věnována *sledování a vyhodnocování statistických údajů* v souvislosti se vzděláváním cizinců na základě spolupráce s ÚIV a ČSÚ. Důležité poznatky,

⁵² Kurzy českého jazyka jsou hrazeny z účelových finančních prostředků státního rozpočtu (kapitola VPS), na smluvním základě s NNO - skupinová výuka 150 hodin, individuální výuka 100 hodin.

kteří přispívají k informovanosti ve vztahu k požadavkům a problémům spojeným se vzděláváním dětí cizinců, přináší průběžné *monitorování situace ve vzdělávání cizinců v základních a středních školách, ve vyšších odborných školách a vysokých školách prostřednictvím České školní inspekce.*

V období od prosince do června školního roku 2001/2002 provedla ČŠI orientační a komplexní inspekce v 1012 školách, 214 z nich (21,1 %) poskytovalo vzdělávání cizincům. V ZŠ se vzdělávalo 81,8 % cizinců z celkového počtu cizinců vzdělávaných v ČŠI sledovaných školách, v SŠ 16, 1 % cizinců a ve VOŠ 2,1 % cizinců. Cizinci pocházeli ze 63 států, více než polovina cizinců (54,2 %) původně žila v zemích bývalého Sovětského svazu, zejména na Ukrajině, v Rusku a v Kazachstánu. Mezi cizinci byli početně zastoupeni i Vietnamci (12,1 %) a Slováci (9,4 %). Téměř polovina z cizinců (533 tj. 46,9 %) se vzdělávala v Praze, více než 100 cizinců (9,9 %) docházelo do škol ve Středočeském kraji. Nejméně cizinců navštěvovalo školy v kraji Vysočina (0,5 %). V ostatních krajích se počty cizinců ve sledovaných školách pohybovaly mezi 2 - 7 %. Ve srovnání se školním rokem 2000/2001 se počet škol, které vzdělávaly cizince ani počty cizinců ve školách výrazně nezměnily.

Další oblastí, které je věnována systematická pozornost, je *pregraduální a postgraduální vzdělávání učitelů v oblasti integrace cizinců.* Součástí studijních plánů pregraduální přípravy budoucích učitelů na pedagogických fakultách je výchova k toleranci, proti xenofobii a k podpoře integrace cizinců.⁵³

Důsledná pozornost je věnována *multikulturní výchově na základních a středních školách a odborných učilištích.* Multikulturní výchova je na velmi dobré úrovni rozvíjena zejména ve školách s většími počty žáků cizinců, které mají dlouhodobější zkušenosti s jejich vzděláváním.⁵⁴ Všestranné podmínky k postupné realizaci efektivní multikulturní výchovy celé české školní populace jsou vytvářeny zejména podporou *programů* směřujících k multikulturní výchově žáků.

Např. v roce 2002 bylo MŠMT přijato celkem 13 projektů na podporu integrace cizinců v celkové výši 2 mil. Kč - realizovány byly mimo jiné semináře pro učitele k doplnění a prohloubení teoretických znalostí o některých etnikách, jejich kulturách a tradicích, náboženstvích, ale i praktické zkušenosti v interkulturní komunikaci, možnostech řešení interetnických konfliktů. Byly zpracovány a vydány pomůcky pro učitele, pomocné učebnice a slovníčky pro žáky, jimž je čeština cizím jazykem.

Přes dosažené výsledky v oblasti podpory rozvoje vzdělávání dětí cizinců na území ČR je nadále třeba pokračovat v prohlubování realizace *konceptních materiálů a akčních plánů MŠMT* v dané oblasti v praxi, rozvíjet činnost ČŠI při *monitorování situace ve vzdělávání cizinců* v rámci školské soustavy a pokračovat ve *sledování a vyhodnocování statistických údajů a ukazatelů v oblasti vzdělávání cizinců.*

⁵³ Např. v rámci *transformačních a rozvojových programů VŠ* a v rámci *Fondu rozvoje VŠ* bylo v této oblasti realizováno a financováno několik projektů.

⁵⁴ Pedagogičtí pracovníci ostatních škol kladou důraz především na každodenní výchovu žáků (občanů ČR) k toleranci - začleňují prvky multikulturní výchovy do výuky jednotlivých vyučovacích předmětů a organizují aktivity přispívající k integraci cizinců.

Současně je třeba usilovat o to, aby *metodické pokyny MŠMT ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách, včetně speciálních škol*, byly systémově zpracovány *do právních předpisů*, zejména do nového školského zákona, jako předpoklad potřebného posílení právního postavení a situace dětí cizinců v rámci školské soustavy ČR a stabilizace dosud realizovaných praktických, organizačních a metodických opatření na podporu integrace dětí cizinců v oblasti vzdělávání.

Za velmi významný je považován i požadavek na prohloubení komunikace a odborné spolupráce MŠMT s vysokými školami a univerzitami s cílem dosáhnout další účasti vysokých škol a univerzit při realizaci opatření na podporu vzdělávání cizinců a při prevenci rasismu a xenofobie dětí a mládeže.

Kultura, náboženství, sdělovací prostředky

V demokratických společnostech existují dvě pojetí kulturní integrace přistěhovalců, a to model *kulturní asimilace a model liberálního pluralismu neboli „pluralistické kulturní integrace“*; v opozici proti oběma modelům stojí *kulturní segregace*. Zatímco kulturní asimilace vyžaduje, aby přistěhovalci převzali dominantní kulturu hostitelské země a stali se tak „rovnocennými“, tj. přinejmenším ve veřejném prostoru neodlišitelnými, členy hostitelských společností, pluralistická forma kulturní integrace předpokládá, že v rámci jednoho demokratického státu mohou vzkvétat různé kultury, pokud tyto kultury respektují jednotící (a omezující) rámce základních práv a hodnot, a pokud jsou samy vnitřně otevřené. Pluralistickou kulturní integraci tak lze definovat jako vzájemné přijetí a respektování kulturních odlišností plus sdílení demokratických norem.⁵⁵ O pluralistickou kulturní integraci usiluje v současné době většina evropských zemí. Odkazují k ní nepřímě i *Zásady*, které mluví o zaručení „svobodného udržování vlastní náboženské a kulturní identity“ a současně o „rozvíjení pocitu sounáležitosti a vzájemného respektování se ve vztahu k domácímu obyvatelstvu a ostatním imigračním komunitám“. Předkládací zpráva k *Zásadám* pak přímo mluví o podpoře kulturního pluralismu, spočívajícího zejména v možnosti výuky vlastního jazyka, rozvíjení vlastních kulturních aktivit a v respektování náboženských odlišností.

Takto široce pojatá pluralistická kulturní integrace, zahrnující i otázky tradic, forem rodinného soužití či životního stylu, nemůže pochopitelně spadat do působnosti jednoho resortu. Naopak lze konstatovat, že role státu je zde spíše omezena na vytváření příznivých podmínek pro rozvoj „kultur“, zejména formou finanční a další podpory, a na stanovení určitých zákonných hranic respektu k demokratickým hodnotám v této oblasti, pokud jde např. o náboženský život a působení médií. Tyto úkoly spadají převážně do kompetence MK.

Cíle MK v oblasti integrace cizinců a vztahů mezi komunitami byly formulovány ve *Strategii účinnější státní podpory kultury*, schválené usnesením vlády ČR č. 40 ze dne 10. ledna 2001 (bod 15).⁵⁶ Strategie vychází z teze, že kultura každé komunity žijící na našem území je obohacením celého občanského společenství. Podtrhává význam informovanosti a výchovy k mezikulturní komunikaci jako prostředku prevence vzniku xenofobních a rasistických postojů, dobrého soužití komunit a integrace cizinců. Připomíná, že možnost uchovávat a rozvíjet vlastní kulturu zvyšuje kvalitu života cizinců u nás a napomáhá rychlejší adaptaci na nové prostředí a životní podmínky.

⁵⁵ Viz podrobněji, *The Integration of Immigrants*, Report by R. Bauböck, Council of Europe, 1994.

⁵⁶ Tento dokument byl vydán jako publikace s názvem *Kulturní politika v ČR*.

K naplnění těchto cílů bude MK vyhlašovat samostatný grantový program zaměřený na:

- a) podporu kulturních, náboženských či nábožensko-kulturních aktivit cizinců dlouhodobě žijících v zemi a prezentaci těchto aktivit majoritní společnosti,
- b) podporu vytváření reálného mediálního obrazu o vztazích mezi kulturně a nábožensky odlišnými komunitami v ČR.

Grantový program vyhlašuje MK od roku 2001. Dosud podpořené projekty zahrnují široké spektrum témat: multikulturní festivaly, divadelní představení, přednáškové cykly, výstavy, periodické publikace i filmová představení. MK považuje za přínosné poskytovat do budoucna dotace zejména:

- a) projektům multietnického charakteru, které směřují k vzájemnému poznávání cizinců a majoritní společnosti, se zvláštním důrazem na projekty určené dětem a mládeži,
- b) kulturním aktivitám cizinců žijících v ČR, které přispívají k jejich integraci.

Na úseku *náboženství a církví* MK neuplatňuje jakýkoli specifický přístup k cizincům či přistěhovalcům na jedné straně a k českým občanům na straně druhé, což odpovídá i ústavním principům, kdy v oblasti náboženského a církevního života cizinci i občané požívají stejná práva. Pokud jde o poznávání netradičních náboženství, spolupracuje příslušný odbor ministerstva (odbor církví) se *Společností pro studium sekt a nových náboženských směrů*, na jejíž projekty, tj. přednášky a semináře věnované netradičním náboženstvím, poskytoval v uplynulých letech státní dotace. Společnost spolupracuje také s ministerstvem při registraci nových náboženských skupin na základě zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, s cílem zamezit působení nebezpečných sekt.

MK nemá ve své působnosti dohled nad obsahem *hromadných sdělovacích prostředků*. Pro *rozhlasové a televizní vysílání* jsou zákonem stanoveny obecné požadavky plynoucí z *Listiny*, které se vztahují na všechny provozovatele vysílání, a navíc některé specifické úkoly pro provozovatele vysílání ze zákona, tj. Český rozhlas a Českou televizi. Konkrétně *zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání*, požaduje, aby provozovatel vysílání zajistil, že vysílané pořady nepodněcují k nenávisti z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatel. Provozovatelé vysílání ze zákona, tj. Česká televize a Český rozhlas, mají zákonnou povinnost „vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem na svobodu jejich náboženské víry a přesvědčení, kulturu, etnický nebo národnostní původ, národní totožnost, sociální původ, věk nebo pohlaví tak, aby tyto programy a pořady odrážely rozmanitost názorů a politických, náboženských, filozofických a uměleckých směrů, a to s cílem posílit vzájemné porozumění a toleranci a podporovat soudržnost pluralitní společnosti“ a „*rozvíjení kulturní identity obyvatel ČR včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin*“. Český rozhlas tuto službu zabezpečuje vůči národnostním menšinám vysíláním Českého rozhlasu Ostrava v polském jazyce nebo vysíláním pořadů pro Romy; zvláštní vysílání pro některou přistěhovaleckou komunitu zatím neprovozuje.

MK eviduje podle tiskového zákona (*zákon č. 46/2000 Sb.*) *periodický tisk*, který je na území ČR vydáván. Eviduje také vydavatele, nerozlišuje však jejich státní příslušnost. Z praxe je ministerstvu známo, že někteří cizinci vydávají periodický tisk jako fyzické osoby, jiní jako

právnícké osoby, prostřednictvím různých českých společností. V poslední době jsou obsahově tato periodika zaměřena většinou komerčně a inzertně, např. prodej realit či informace o možnostech podnikání v ČR. V ČR vychází noviny ve vietnamštině, vydávané Svazem vietnamských podnikatelů a v arménštině časopis *Oser*.

Na základě dostupných informací lze konstatovat, že v oblasti kultury, náboženství a sdělovacích prostředků neexistují ve vztahu k integraci přistěhovalců žádné vážnější problémy, na které by bylo nutné reagovat přijetím nových zákonů či politik. To je možné vysvětlit částečně tím, že kultura a náboženství spadají sice do sféry veřejného života, avšak nikoli do sféry „veřejně-politické“, ale do sféry „veřejně-společenské“ (občanské), kde výraznější zásahy veřejné moci nejsou v liberální společnosti žádoucí ani nutné. Z toho plyne, že vhodnou strategií pro nejbližší období i ve střednědobém horizontu je pokračování v dílčích podpůrných programech.

Aby však tato teze mohla být potvrzena, bude nezbytné uvedená zjištění doplnit, případně korigovat informacemi z jiných zdrojů, než jsou materiály ministerstev, zejména z oblasti vědeckého poznání a z občanské společnosti, od imigrantů samotných. Se zřetelem na zkušenosti jiných evropských zemí lze předpokládat, že intenzivnější pozornost bude nutné věnovat např. situaci a postavení komunit, v nichž ve větší míře přetrvávají tradicionalistické anebo z náboženství odvozené hodnoty.

Jazyk

Jazyk sehrává v procesu integrace přistěhovalců do společnosti klíčovou a nezastupitelnou úlohu. Původní jazyk přistěhovalců tvoří nedílnou součást jejich kultury a identity; společnost usilující o pluralistickou kulturní integraci by proto měla v rámci svých možností podporovat uchování a rozvíjení jazyků přistěhovalců. Nezanedbatelným aspektem je přitom i skutečnost, že pro část přistěhovalců je, alespoň zpočátku, jejich původní jazyk i jediným prostředkem, jak získávají informace o hostitelské společnosti. Podporu si proto zaslouží i aktivity takto zaměřené, jako je např. vydávání periodik v těchto „nových menšinových“ jazycích.

Na druhé straně je ovšem nezbytnou podmínkou úspěšné integrace zvládnutí jazyka většinové společnosti. Neznalost místního jazyka není projevem „multikulturality“, jenž by měl být tolerován, jak se někdy mylně usuzuje, nýbrž projevem nedostatku integrace. (Multikulturní prostředí je prostředím, kde kultury navzájem komunikují, kde jsou v dialogu, což bez jazykových znalostí nelze.) Mnohé evropské země (např. Německo, Rakousko, Velká Británie) v současné době kladou na tento aspekt integrace zvláštní důraz; jejich zkušenosti totiž ukazují, že nedostatečné jazykové znalosti nejsou jen osobním handicapem toho kterého přistěhovalce, ale že mají celospolečenské dopady v podobě fragmentace společnosti a segregace celých přistěhovaleckých komunit. Nové přístupy k jazykové integraci proto vycházejí ze dvou premis. Na jedné straně je to teze, že hostitelská společnost má právo požadovat po přistěhovalcích, kteří se chtějí v zemi trvale usadit, aby si její jazyk osvojili. Na druhé straně však hostitelská společnost uznává, že je její povinností přistěhovalcům tento úkol usnadnit. V praxi se tak děje např. *nabídkou kvalitní a finančně přístupné jazykové výuky domácího jazyka*.

Český stát má v tomto ohledu značný dluh. Doposud je totiž veškerý aktivní přístup společnosti v tomto ohledu omezen jen na specifické skupiny přistěhovalců (uznaní uprchlíci, žáci). Vytvoření ucelené koncepce a systému výuky češtiny pro imigranty, včetně

jejich rodinných příslušníků, je tak jedním z naléhavých úkolů. V návaznosti na přijetí těchto opatření lze pak vyhodnotit, zda jsou současné jazykové požadavky při žádosti o trvalý pobyt adekvátní.

Závěr

V letech 1999 až 2003 byl vytvořen základní rámec integrační politiky, na jehož základě přijaly resorty řadu dílčích opatření. Mezi efektivní a prospěšná opatření patří např. *monitorování a zmapování situace cizinců a jejich integrace*, vytvoření *informačních materiálů pro cizince a nasměrování finanční podpory* do sféry vlastních aktivit cizineckých komunit a do občanského sektoru, který cizincům poskytuje potřebnou podporu a služby, např. *poradenství*.

Spíše ve výjimečných případech se však podařilo vytvořit ucelenou resortní strategii integrace cizinců. Vedle vnitřních problémů v jednotlivých sektorech je dalším z důvodů skutečnost, že *Komise* jako centrální orgán pro přípravu politiky integrace cizinců a MV, které činnost *Komise* zastřešuje, dosud uplatňují původně přijatou tezi, že *celospolečenskou strategii integrace*, resp. její *propracovanější a komplexnější verzi*, je možné sestavit z dílčích strategií resortů. Tento přístup se však v současné době ukazuje jako překonaný. Skládání jednotlivých resortních vizí, opatření a politik vedle sebe nemůže v současné etapě vést k vytvoření celku vyšší kvality. To dokládá i skutečnost, že i některá dosud realizovaná opatření resortů jsou jen málo vzájemně provázána. Dalším vážným problémem zůstává i skutečnost, že některá aplikovaná opatření „nedosahují“ na místní úroveň, která je z hlediska integrace cizinců stěžejní.

Příprava a výstupy předloženého dokumentu ukázaly, že zpracování analýzy na základě resortních podkladů členy *Komise* (*pracovní skupinou* složenou z pracovníků státní správy) má své limity, např. nedostatek, příp. i objektivní nemožnost skutečně nezávislého a kritického přístupu zpracovatelů, když někteří z nich se dokonce přímo či nepřímo na formulaci politik svých resortů podíleli. Zcela zásadním problémem se ukázal nedostatek zpracovaných informací z „mimoresortních“ zdrojů. Za zásadní limit lze považovat i skutečnost, že většina zpracovatelů podkladů nemohla z důvodu vytíženosti dalšími agendami věnovat zpracování dokumentu přiměřený čas; práce spojená se zpracováním analýzy se přitom velmi blíží povaze práce vědecké, jež vyžaduje čas a soustředění.

S ohledem na uvedené skutečnosti *pracovní skupina* shrnuje výstupy z jednotlivých oblastí předložené analýzy pro diskusi v rámci *Komise* a pro tvorbu dalších strategií a materiálů v rámci realizace *Koncepce integrace cizinců na území ČR* v roce 2003 a v následujících letech takto:

Právní pobytový rámec, pobytový status, občanství

Stávající právní úprava pobytových statusů je z hlediska usnadnění integrace příliš restriktivní, zejména pokud jde o přístup k trvalému pobytu, a tím i větší právní jistotě pobytu. Současnou „čekací dobu“ nutnou k tomu, aby cizinec mohl podat žádost o trvalý pobyt (deset let), je žádoucí v návaznosti, resp. souběžně s přijetím příslušné směrnice EU zkrátit. Nutné je revidovat i požadavek nepřetržitosti pobytu a do délky pobytu započítávat veškerý legální pobyt.

Je potřebné odstranit nepružnost a formálnost právní úpravy pobytových statusů (např. při prokazování prostředků k pobytu).

Ve věci přístupu k naturalizaci je žádoucí zejména podrobit revizi současný restriktivní přístup ke dvojímu občanství. Konceptně nově upravit naturalizaci tzv. „přistěhovalců druhé a třetí generace“. Východiskem by přitom měl být princip maximálního možného usnadnění naturalizace těchto osob tak, aby v ČR nikdo nebyl „cizincem ve své vlasti“, tj. v zemi, kde se narodil nebo kde vyrůstá a žije od dětství. U těchto kategorií je žádoucí zavést právní nárok na nabytí občanství. S tím souvisí i vstřícnější úprava pobytu dětí narozených na území, až na výjimky (např. nelegální pobyt rodičů) by těmto dětem měl být udělen trvalý pobyt při narození.

Účast na politickém a veřejném životě

Rozšířit možnost účasti cizinců na veřejném a politickém životě, a to zejména vytvořením právních podmínek pro účast dlouhodobě usdlých cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí, případně i jinými formami např. zřizováním poradních orgánů pro cizince; navázat přitom na zkušenosti se zřizováním okresních poradních orgánů pro otázky integrace cizinců.⁵⁷

Zaměstnávání:

Z pilotního projektu *Aktivního získávání kvalifikovaných zahraničních pracovníků* vyvodit možnosti pro další prohloubení integrace cizinců v souladu s *Koncepcí integrace cizinců* a *Zásadami migrační politiky*.

Zvážit úpravu podmínek pro vydávání povolení k zaměstnání v závislosti na dlouhodobé analýze a prognóze stavu nezaměstnanosti a potřebě zahraniční pracovní síly (možnosti vydávání povolení k zaměstnání s delší dobou platnosti, možnost změny místa zaměstnání, atd.), k tomu zpracovat a *Komisi* předložit souhrnný materiál.

Zabezpečení odborného monitorování a vyhodnocování situace cizinců na trhu práce a v sociální oblasti jako podkladu pro nová opatření v oblasti integrace cizinců.

Podnikání:

Realizovat harmonizaci živnostenskoprávní úpravy s právní úpravou této oblasti v Evropských společenstvích.

Na úseku živnostenského podnikání nadále realizovat projekty (v několika jazykových mutacích) usnadňující integraci cizinců v dané oblasti v praxi.

⁵⁷ Ministerstvo vnitra bere závěry analýzy a doporučení k rozšíření účasti cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí na vědomí s tím, že rozsah účasti cizinců v těchto volbách je dosud určován zněním platného zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí. Příp. budoucí iniciativy či změny v uvedené věci se budou řídit příslušnými požadavky a závaznou legislativní úpravou v rámci Evropské unie.

Právní úprava živnostenského podnikání by měla v podstatě rozlišovat podnikání českých osob (jimiž se rozumí občan i cizinec s trvalým pobytem na území ČR). Za stejných podmínek by měli provozovat živnost příslušníci ze zemí EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace, i když nadále by zůstali v režimu zahraniční fyzické osoby. U ostatních zahraničních osob se předpokládá, že podnikání bude omezováno jen zcela nezbytnými specifickými hledisky, především ve vazbě na pobyt na území ČR. V návaznosti na novou legislativní úpravu zajistit školení (semináře) pracovníků veřejné správy k problematice podnikání zahraničních fyzických osob.

Sociální zabezpečení:

Při přípravě *Národního akčního plánu sociálního začleňování* dbát na zásady *Koncepce integrace cizinců* (zabezpečit dostupnost sociálních služeb a dávek pro cílovou skupinu *Koncepce integrace cizinců* v souladu se zákonem).

Zdravotní péče:

Zajistit zlepšení právního postavení dětí cizinců v přístupu ke zdravotní péči dopracováním příslušného zákona tak, aby návrh *zákona o dětech cizinců, které dlouhodobě pobývají na území ČR a o změně souvisejících předpisů* umožnil zahrnout zdravotní pojištění zákonně vymezeného okruhu dětí do veřejného zdravotního pojištění a tyto děti by měly v obecné rovině postavení pojištěnců veřejného zdravotního pojištění podle zákona č. 48/1997 Sb.

Vytvářet další podmínky pro odstraňování nedostatečné informovanosti cizinců o systému zdravotnictví v ČR a tím zlepšit možnost plného využití poskytované zdravotní péče např. formou aktualizace, doplnění a úpravy informační příručky pro cizince o systému zdravotní péče a zajištěním dostupnosti těchto informací na internetu.

Podporovat zlepšení komunikace mezi zdravotníky a pacienty cizinci, změnu přístupu zdravotníků zejména zaváděním zásad multikulturního ošetřovatelství do praxe - vzděláváním zdravotníků v oblasti multikulturního ošetřovatelství (dopracováním manuálu pro management zdravotnických zařízení), zavedením oboru multikulturního ošetřovatelství do studijních plánů středních a vyšších zdravotnických škol, dopracováním studijních materiálů pro celoživotní vzdělávání zdravotnických pracovníků.

Bydlení:

Pokračovat v odstraňování přetrvávajících problémů v oblasti bytové politiky a prohlubování sociálních aspektů bydlení a důsledné začleňování přistěhovalců do všech obecných podpůrných nástrojů a politik bydlení.

Vzdělávání:

Věnovat trvalou pozornost problematice vzdělávání cizinců a systémově tuto problematiku zpracovat do právních předpisů (připravovaný nový školský zákon).

Zabezpečovat prostřednictvím ÚIV a ČŠI sběr potřebných statistických údajů.

Koordinovat průběžně pedagogický výzkum, podporovat zařazování problematiky multikulturní výchovy a výuky cizinců do vzdělávání učitelů. Podporovat tvorbu učebnic, pořádat semináře.

Zajistit funkční systém pro uznávání vzdělání, odborné přípravy a profesní kvalifikace dosažené v zahraničí.

Kultura, náboženství, sdělovací prostředky

Pokračovat v podpoře kulturních aktivit cizinců, směřujících k uchování „přinesené kultury“ a zejména aktivit směřujících k interkulturnímu porozumění.

Věnovat větší pozornost kultuře a náboženství některých nových komunit, s cílem předcházet xenofobním postojům vůči příslušníkům těchto komunit, ale také se zřetelem na možnost podpory překonávání některých tradic, které nejsou v souladu s hodnotami demokratické společnosti (např. nerovné postavení žen).

Jazyk

Vytvořit ucelenou koncepci a systém výuky českého jazyka pro imigranty, včetně jejich rodinných příslušníků, zajistit dostupnost nabídky výuky.

Dva závěry, které jdou nad rámec zadání, které však považuje *pracovní skupina* za závažné, a proto s nimi i seznamuje *Komisi*, jsou: nutnost přijmout do budoucna jiný způsob zpracování obdobných materiálů analytické povahy a potřeba posílit nadresortní prvek při formulování nových strategií integrace. Analýza, která by objektivně popsala celkovou společenskou situaci na daném úseku v celé šíři a současně kriticky zhodnotila činnost státních orgánů, by měla být zpracována nezávislým odborným pracovištěm. Za daných podmínek v ČR by v rámci jiných ministerstev tento úkol mohl nejlépe splnit resortní výzkumný ústav. Protože MV takovýto ústav bohužel postrádá⁵⁸, mohlo by náhradní řešení spočívat v zadání takovéto analýzy odbornému konzultantovi.⁵⁹ Tento postup je používán např. v RE a vede zpravidla k dobrým výsledkům.

V návaznosti na již popsaný metodologický problém, že totiž nelze vytvořit ucelenou strategii jako souhrn strategií resortů, je však nutné konstatovat i to, že takovýto přístup je i politicky neúčinný z hlediska přijetí efektivních opatření. *Pracovní skupina* je přesvědčena, že je nutné posílit roli nadresortního orgánu jak při formulaci celonárodní strategie integrace, tak zejména při jejím rozpracování do opatření a úkolů spadajících do působnosti jednotlivých resortů.

⁵⁸ Výzkumné ústavy existují např. při MPSV a MZV. Práce v resortu MV by přitom stejně tak měla být opřena o odborné výzkumy a bádání, a to nejen v oblasti migrace. Je věcí zřizovatele, aby vytvořil pro badatele takové podmínky, aby nebyli ve své práci přímo ovlivňováni politickými rozhodnutími či tlaky. Alternativní pracoviště, např. nezávislá politická centra, nejsou v ČR rozšířena, akademická pracoviště (AV ČR, univerzity) zase plní primárně v oblasti společenských věd jiná poslání (tj. prvotní výzkum, nikoli jeho aplikace a tvorba politických strategií).

⁵⁹ Jedním z nezbytných předpokladů této analýzy je i zajistit vyčerpávající dostatek relevantních údajů o cílové skupině *Koncepce*. Konzistentní a vzájemně provázané údaje jsou také nezbytné pro správné rozhodování o efektivitě dosavadní *Koncepce* a pro plánování budoucích opatření.

Otevřeným problémem přitom zůstává hledání cest efektivní spolupráce s kraji a obcemi a příp. spolupráce při vytváření místních strategií a postupů integrace, jakož i zajištění jejich souladu s celostátní (centrální) strategií.

červen 2003

Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

(verze projednané *Komisé ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*, listopad 2003)

Ministerstvo práce a sociálních věcí

ÚVOD

Vývoj v Evropské unii

Nová etapa přístupu Evropské unie k fenoménu migrace a dlouhodobější přítomnosti cizinců na území členských států se datuje od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost od května 1999.

Zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 potvrdilo odhodlání Evropské unie k intenzivní spolupráci na poli přistěhovalecké politiky. V přijatých závěrech Evropská rada znovu zdůraznila své odhodlání plně využít možností, které otevírají nová ustanovení Smlouvy v oblasti společné migrační politiky, ale zejména určila ve čtyřech jasně vymezených aspektech hlavní komplexní směry politik, které měly být podporovány: spravedlivé zacházení s občany třetích zemí, řízení migračních toků, partnerství se zeměmi původu a společná evropská azylová politika. Zasedání apelovalo na „energičtější integrační politiku“, která by měla „směřovat k poskytnutí podobných práv a povinností, jaké mají občané EU, i občanům třetích zemí s legálním pobytem“. Touto zásadou se řídí všechny návrhy, které Komise od té doby předložila při vytváření společného právního rámce pro postavení občanů třetích zemí.

Velký význam pro posouzení přínosu přistěhovalectví měla **Lisabonská strategie** z března 2000, v které si Unie pro příští desetiletí stanovila nový cíl: *stát se nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější ekonomikou založenou na znalostech, schopnou trvale udržitelného hospodářského růstu spojeného s rozšiřováním a zkvalitňováním nabídky pracovních míst a s posilováním sociální soudržnosti*.

K řešení dopadů stárnutí obyvatelstva musí EU nejprve využít existující lidské zdroje, posilovat zapojení do pracovního života a zvyšovat produktivitu. Důležitý příspěvek mohou přinést i migranti, kteří na území EU již žijí. V souvislosti se stárnutím a snižujícím se počtem domácího obyvatelstva v produktivním věku bude však čím dál více pravděpodobná a potřebná stabilizace příchodu migrantů.

Příspěvek, který by pro plnění lisabonských cílů mohli představovat legálně vpouštění přistěhovalci, již byl zdůrazněn ve významném **sdělení Komise o přistěhovalecké politice z listopadu 2000**. Zde Komise popsala své záměry implementace třech hlavních směrů kromě jednoho (spravedlivé zacházení s občany třetích zemí) do konkrétních opatření. S tímto cílem

Komise předložila politické dokumenty a odpovídající legislativní návrhy, které jsou většinou v posledních fázích schvalovací procedury.

Návrh **směrnice rady EU o postavení státních příslušníků třetích zemí s dlouhodobým pobytem** je založen na zásadě, že úroveň práv každého migranta závisí na délce jeho pobytu. Tato zásada je nezbytným nástrojem integrace lidí, kteří se plánují usadit v Evropské unii dlouhodobě. Těm je v mnoha ohledech, včetně většiny sociálních a hospodářských aspektů, zaručeno stejné zacházení jako občanům EU. Návrh stanoví podmínky pro získání tzv. dlouhodobého pobytu, z nichž základní je podmínka pěti let nepřetržitého legálního pobytu. Za vymezených podmínek budou mít tyto osoby rovněž právo za účelem zaměstnání nebo studia pobývat na území jiného členského státu.

Návrh směrnice o **podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem placeného zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti** poskytuje zaměstnaným pracovníkům z třetích zemí cestu k získání stabilnějšího postavení. Návrh se také řídí zásadou, že práva by měla růst s délkou pobytu. Z tohoto důvodu tento návrh usnadňuje prodlužování povolení k pobytu pro pracovníky z třetích zemí, kteří mají pobyt na území EU již déle než tři roky. Práva těchto pracovníků se vyrovnávají s právy osob s dlouhodobým pobytem, i když jejich výčet je užší. Návrh směrnice se nedotýká pravomoci členských států určovat si, zda a které ekonomické přistěhovalce přijme v závislosti na potřebách svého trhu práce a celkového integračního potenciálu.

Aspekt integrace přistěhovalců nabývá na aktuálnosti s tím, jak se v celé Evropě zvyrazňují ekonomické a sociální dopady stárnutí obyvatelstva. Přístup migrantů na trh práce EU je tedy nejen nezbytnou součástí integračního procesu do většinové společnosti, ale obecně i příspěvkem k úspěchu lisabonské strategie.

Tento přínos byl zdůrazněn ve zprávách Komise pro **jarní zasedání Evropské rady v roce 2002 i 2003**, kdy to bylo v závěrech summitů výslovně potvrzeno.

K otázce spravedlivého zacházení s občany třetích zemí Komise, na žádost Rady ministrů v říjnu 2002 v dokumentu – **Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o přistěhovalcích, integraci a zaměstnanosti** z června 2003 (dále jen Sdělení) - shrnula jak to, co již bylo na podporu integrace vykonáno, tak i další zamýšlená opatření.

Pokud jde o pracovní příležitosti, **neexistují téměř žádné důkazy, že by přistěhovalství vedlo ke zvýšení nezaměstnanosti**. Imigrace může mít krátkodobě pozitivní dopad na domácí zaměstnanost také díky tomu, že zvyšuje pružnost pracovního trhu. To platí především pro dočasnou migraci. Imigranti v podstatě nevytlačují domácí pracovní sílu, neboť jejich znalosti, zkušenosti a kvalifikace doplňují potenciál vlastních občanů. Negativní dopady na určité skupiny osob nebo odvětví ale není možno vyloučit, protože distribuce užitku je nerovnoměrná. Empirická zjištění v EU ukazují, že nežádoucí dopady přistěhovalství se koncentrují u „modrých límečků“ ve výrobních odvětvích a u nekvalifikovaných zaměstnanců služeb.

Vliv přistěhovalství na domácí úroveň mezd v EU leží v rozmezí od - 0,3 do + 0,3 %. Vliv na zaměstnanost a mzdy bude zápornější zejména u nízké kvalifikovaných pracovníků a kladný u pracovníků s vysokou kvalifikací. Čistý vliv přistěhovalství na veřejné finance hostitelských zemí byl dosud spíše mírný a existují důkazy, že může být i celkově pozitivní. Většina studií navíc ukazuje, že imigranti nejsou více závislí na sociálních

dávkách než ty skupiny domácího obyvatelstva, které se nacházejí ve stejné sociální a pracovní situaci.

Pro maximální využití potenciálu imigrantů je důležité navázat na jejich dosavadní zkušenost a kvalifikaci získanou mimo EU. To vyžaduje uznávání a správné hodnocení formální i neformální kvalifikace. S tím počítá návrh nové **směrnice o uznávání profesních kvalifikací**. Pozornost je třeba věnovat odstraňování takových překážek jako právní omezení přístupu k některým profesím na základě jazykových schopností nebo státní příslušnosti. Dalšími bariérami jsou diskriminace na pracovišti, nedostatečné hodnocení dovedností přistěhovalců a jejich zlepšování, včetně jazykové vybavenosti, aby mohli vstoupit na pracovní trh a poté si udržet přístup k odbornému vzdělávání na stejném principu jako domácí pracovníci.

Integrace s sebou nese postupný vývoj rovnováhy mezi právy a povinnostmi, a proto čím déle někdo v členském státě legálně pobývá, tím více práv a povinností by měl získat. Tato **přírůstková metoda integrace** závisí na tom, aby byla integrační opatření nabídnuta všem co nejdříve po jejich příchodu, nejpozději však v okamžiku, kdy jejich pobyt získá trvalejší či stabilní povahu.

Přistěholectví je i v České republice uznáno jako zdroj kulturního a společenského obohacení, a to zejména s ohledem na jeho přínos k podnikatelskému duchu, inovacím a rozmanitosti. Migrace zahraničních pracovníků je také významným ekonomickým faktorem zaměstnanosti a růstu, neboť vede ke zvýšení nabídky pracovních sil a pomáhá řešit situace „úzkého profilu“ pracovníků. Přistěholectví má také převážně pozitivní dopad na poptávku po výrobcích, a tím i na poptávku po pracovní síle.

Pro lepší integraci přistěhovalců na trhu práce je třeba k imigraci zaujmout aktivnější, otevřenější a prozíravější přístup, jinak hrozí zesílení přílivu ilegálních přistěhovalců. Je iluzí hovořit o nucené či preferované dočasnosti či dokonce sezónním charakteru imigrace, kterou jedinou hodlá stát připustit. To není realistický pohled. Minulé zkušenosti ukazují, že je obtížné udržet stabilitu systémů dočasné imigrace, neboť lidé, kteří chtějí v zemi zůstat, si obvykle najdou svoji „cestičku“. Kromě toho je třeba mít na paměti, že účinná integrace imigrantů a jejich příspěvek k trhu práce si vyžádá poměrně dlouhý čas a že ke zmírnění demografické nerovnováhy, hrozící ve střednědobém horizontu, může přispět spíše imigrace trvalého charakteru.

Přístup na trh práce je pro integraci migrujících osob do společnosti klíčový. Ty často disponují kvalifikacemi a zkušenostmi, kterých je třeba. Úplná integrace těchto osob na trhu práce přispěje ke schopnosti českého hospodářství plně využít svůj potenciál konkurenceschopnosti, růstu a zaměstnanosti. Na nynějších charakteristikách zaměstnávání migrantů v ČR vidíme, že potenciál migrantů není plně využit, i tím, že jsou zaměstnávání v povoláních s nízkou kvalitou a kvalifikací, na které není vhodný český zájemce. Často hrozí i zvýšené nebezpečí při zanedbané bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. Migrující pracovníci mají nejrůznější vyšší než potřebnou kvalifikaci pro výkon povolání na daných pozicích.

Na základě **sdělení o budoucnosti Evropské strategie zaměstnanosti** ze dne 14. ledna 2003 přijala Komise dne 8. dubna 2003 **návrh hlavních směrů a doporučení v oblasti zaměstnanosti**. Zde zdůraznila, že Evropská strategie zaměstnanosti do budoucna musí více zohledňovat migraci. Komise dává přednost dlouhodobé integraci migrantů na trhu práce. Ta

obsahuje také přístup k odborné přípravě a službám zaměstnanosti, jakož i k dalším opatřením na podporu účasti na trhu práce.

Radou ministrů (3.6. v Lucemburku) a Evropskou radou (v Soluni, 20 června 2003) schválené Hlavní směry pro politiku zaměstnanost členských států EU na léta 2003-2006 stanoví:

*Členské státy budou řešit nevyváženosti v pracovní oblasti prostřednictvím řady opatření, např. podporou mobility v zaměstnání a odstraňováním překážek geografické mobility, a zejména pak realizací Akčního plánu v oblasti dovedností a mobility (Skills and Mobility Action Plan), lepším uznáváním a transparentností kvalifikací a kompetencí, převoditelností sociálního zabezpečení a penzijních práv, poskytováním vhodných stimulů v daňovém systému a systému dávek, a také tím, že **budou brát v úvahu ty aspekty imigrace, které se týkají pracovního trhu.***

*Členské státy budou zvyšovat dostupnost pracovních příležitostí a podporovat tak ekonomický růst a zaměstnanost, přičemž **budou mít na zřeteli pracovní mobilitu....** Členské státy budou:*

- *v případě potřeby zvažovat další příliv pracovní síly vyplývající z imigrace.*

*Členské státy budou podporovat integraci osob, které čelí na pracovním trhu značným obtížím, např. těm, kdo předčasně odešli ze školy, pracovníkům s nízkou kvalifikací, lidem zdravotně postiženým, **imigrantům** a etnickým menšinám, a to prostřednictvím práce na jejich zaměstnatelnosti, zlepšováním příležitostí k práci a prevencí všech forem diskriminace.*

Cílem politiky do roku 2010 bude zejména dosáhnout :

- *aby na úrovni EU nebyl podíl těch, kteří nedokončí školu, v průměru vyšší než 10%;*
- *aby se v každé členské zemi dosáhlo podstatného snížení rozdílů v nezaměstnanosti znevýhodněných lidí a ostatních osob, v souladu s národními cíli;*
- *podstatného snížení v každé členské zemi rozdílů v nezaměstnanosti lidí s národností patřící do EU a lidí s národností mimo EU, v souladu s národními cíli.*

I když je integrace na pracovním trhu klíčovým prvkem procesu integrace, nemá tento proces velkou naději na dlouhodobý úspěch, nestane-li se komplexním a holistickým, tedy nepodaří-li se přistěhovalce integrovat také do společenského, kulturního a politického života většinové společnosti.

Takový přístup k zefektivnění zaměstnávání cizinců v České republice musí najít i své vyjádření v zákonné úpravě zaměstnávání cizinců, jejíž základní principy se již řadu let nezměnily a nedokáží tak absorbovat takovou kvalitativní změnu postoje k zahraničním zaměstnancům, která je nutná. Český zákon o zaměstnávání musí být zaměřen více vstřícně k těm skupinám cizinců, které budou na našem trhu práce potřeba¹. Výraz rozlišování mezi

¹ Viz zejména zásada politiky vlády v oblasti migrace cizinců č. 4, schválená usnesením vlády č. 55 ze dne 13.ledna 2003 (Migrační politika státu neklade překážky legální migraci, a podporuje imigraci, která je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná).

stupni práv a úrovní vstřícnosti již obsahuje startující pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“.

NÁVRH LEGISLATIVNÍCH A PRAKTICKÝCH OPATŘENÍ

Přehled legislativních opatření

- **krátkodobý horizont**

1. **Penzijní připojištění se státním příspěvkem** (zákon č. 42/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů) – vládní návrh harmonizační novely tohoto zákona je v současné době **projednáván v Parlamentu ČR**. Omezení účastníka být účasten tohoto připojištění jen, je-li trvale žijící na území České republiky, a omezení výplaty dávky penzijního připojištění, přestěhuje-li se účastník do členského státu EU, bude zrušeno. Výplata důchodů, přestěhuje-li se občan do státu EU, bude umožněna dnem, kdy vstoupí v platnost přístupová smlouva.
2. Legislativním opatřením obecně zaměřeným k posílení postavení cizinců v oblasti **nemocenského a důchodového pojištění** je **návrh tzv. technické novely zákona č. 582/1991 Sb.**, o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a souvisejících zákonů. Návrh změny zákona byl předložen **k projednání Parlamentu ČR** a má umožnit cizincům (stejně jako občanům ČR) účast na nemocenském a důchodovém pojištění, pokud vykonávají na území ČR pracovní činnost na základě pracovního vztahu uzavřeného podle cizích právních předpisů. Znamená to, že cizinec, který uzavře pracovní vztah podle cizích právních předpisů s tuzemským zaměstnavatelem, stejně jako český občan sjedná uvedený vztah s pobočkou zahraničního zaměstnavatele, která sídlí na území ČR, budou napříště pojištění podle českých právních předpisů. Navrhovanou úpravou se přizpůsobují podmínky účasti na pojištění podmínkám platným v členských státech Evropské unie, kde je pro účast na pojištění rozhodující místo výkonu práce, nikoli to, podle jakých právních předpisů se výkon sjednané pracovní činnosti řídí.
3. Zlepšení možností cizinců z členských zemí EU představuje i revize zákonných podmínek státního občanství pro zaměstnávání státních příslušníků členských zemí EU ve státní správě na základě **zákona č. 218/2002 Sb. (služební zákon)**. Výkon některých činností je omezen § 6 odst. 2 zákona pouze pro státní občany ČR. Na základě požadavku Evropské komise dojde k užšímu vymezení činností vyhrazených pro státní občany ČR tak, aby takový systém byl v souladu s *acquis communautaire*. Návrh novely zákona předloží Úřad vlády (Generální ředitelství státní služby), které tvorbu změny zákona bude konzultovat s MPSV.
4. Nově bude upravena i oblast zaměstnávání cizinců v **zákoně o zaměstnanosti**, který bude předložen vládě v červenci 2003. Tento nový zákon přinese např. změnu v prodlužování povolení k zaměstnání namísto nového vydání, upravuje i přístup osob s udělenou dočasnou ochranou na trh práce bez povolení k zaměstnávání. Další změnu, kterou novela zákona o zaměstnanosti přinese a pro kterou MPSV již připravilo návrh, bude legislativně zakotvená povinnost zaměstnavatelů hlásit úřadu

práce zaměstnávání cizinců, u kterých se nevyžaduje povolení k zaměstnávání, tj. u občanů EU.

5. Velmi důležitým aspektem integrace cizinců je i uznávání jejich nabyté kvalifikace. Poslanecká sněmovna Parlamentu již schválila **zákon o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie** (zákon o uznávání odborné kvalifikace), který upravuje uznávání odborné kvalifikace nabyté v jiném členském státě.

- ***střednědobý horizont (do 2-3 let)***

1. V současné době se připravuje **zákon o sociálních službách**, který je v souladu se soudobou strategií EU v oblasti sociální politiky, ve smyslu vytváření rovných příležitostí ve společnosti a podpory ohrožených skupin obyvatel (včetně cílové skupiny koncepce integrace cizinců) tak, aby nedocházelo k jejich sociálnímu vyloučení a nezvyšovalo se riziko společenských konfliktů. Tato politika se odvíjí od mezinárodních dokumentů jako je Evropská sociální charta, Rezoluce Rady Evropy a doporučení EU.
2. Návrh zákona o **zaměstnaneckém penzijním připojištění**, který bude plně respektovat evropskou legislativu, měl být předložen do 30.6.2003 vládě ČR. V současné době s ohledem na přípravu reformy veřejných financí a důchodovou reformu je jeho předložení vládě ČR odloženo asi na střednědobý horizont.
3. Úprava celého bloku podmínek **zaměstnání cizinců**.

Zde se navrhuje **tři skupiny opatření** směřujících k usnadněnému vstupu „přínosných“ migrantů na český trh práce a jejich zlepšené integraci.

První skupina je založena na vytvoření a pravidelné aktualizaci místních seznamů profesí, ve kterých je dlouhodobý nedostatek českých zájemců o zaměstnání. Pro zaměstnávání cizinců v těchto profesích nebude nutno vystavovat povolení k získávání cizinců a pro případné vystavení povolení k zaměstnání nebude prováděna zkouška, zda volné pracovní místo není možno obsadit vhodným uchazečem o zaměstnání, tj. povolení k zaměstnání bude vydáno bez ohledu na situaci na trhu práce. Výše uvedené aktuální seznamy zpracovávají v rozsahu své působnosti místně příslušné úřady práce ve spolupráci se sociálními partnery a zástupci největších zaměstnavatelů v místě (krají). Seznam s rozsahem platnosti pro více krajů nebo i celý stát může vydat Správa služeb zaměstnanosti MPSV.

Druhá skupina je založena na principu přibývání práv v návaznosti na délku přítomnosti na českém trhu práce. Podle současné právní úpravy cizinec i po dvaceti letech nepřetržitého zaměstnávání v ČR na základě prvotního povolení k zaměstnání není oprávněn ke změně zaměstnavatele, dokonce ani ke změně profese v rámci jednoho zaměstnavatele. Jeho povolení k zaměstnání tak musí být každoročně obnovováno/prodlužováno. Je zjevné, že jeho přítomnost na trhu práce nikoho neohrožuje a dá se očekávat, že se na trhu práce udrží i nadále. Míra jeho práv je ale i po dvaceti letech stejná jako v roce prvním.

Navrhuje se proto následující:

- Po dvou letech nepřetržité platnosti povolení k zaměstnání se vydává **povolení k zaměstnání druhé generace**. Toto povolení se vydává na dobu dvou let a umožňuje změnit povolání v rámci stejného zaměstnavatele nebo v rámci skupiny povolání, která spadají do stejné rodiny druhé úrovně klasifikace OKEČ, do kterého spadalo původní povolání².
- Po šesti letech nepřetržité přítomnosti na českém trhu práce se vydává **povolení k zaměstnání třetí generace**. Toto povolení se vydává na dobu čtyř let bez specifikace zaměstnavatele nebo povolání. Na základě takového povolení je možno pracovat v rámci celé ČR.
- Po deseti letech nepřetržité přítomnosti na českém trhu práce se vydává **povolení k zaměstnání čtvrté generace**. Toto povolení se vydává na neomezenou dobu bez specifikace zaměstnavatele nebo povolání. Na základě takového povolení je možno pracovat v rámci celé ČR.

V případě povolení k zaměstnání druhé generace je možná prodleva mezi změnou zaměstnání jeden měsíc. Pokud během této doby nebude nalezeno nové zaměstnání za stanovených podmínek, povolení k zaměstnání bude zrušeno. Pro povolení k zaměstnání třetí generace je tato doba jeden a půl měsíce a pro povolení k zaměstnání čtvrté generace je tato doba dva měsíce. V případě, že cizinec s povolením k zaměstnání přišel o své zaměstnání z důvodu nezávislého na jeho vůli, pak se příslušná doba zdvojnásobuje.

Na základě takové úpravy délky a obsahu povolení k zaměstnání je možno přistoupit i ke změnám úpravy pobytu cizinců s takovými povoleními k zaměstnání další generace.

Třetí skupina se snaží řešit stávající situaci, kdy jakékoliv ukončení platnosti povolení k zaměstnání vede ke zrušení příslušného víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání a nutnosti opustit území ČR. Navrhuje se, aby zákon o pobytu cizinců na území ČR nebo zákon o zaměstnanosti stanovil, že v případě, že povolení k zaměstnání zaniklo z důvodů nezávislých na vůli cizince, mohl tento cizinec zůstat na území ČR na základě svého víza k pobytu po dobu 1 měsíce po dni ukončení platnosti povolení k zaměstnání a toto vízum by se automaticky nerušilo v případě, že v dané lhůtě bude cizinci vydáno nové povolení k zaměstnání. Potřebné zdravotní a sociální pojištění si musí během této doby cizinec zajistit sám.

Tyto principy budou zohledněny v první novele nového zákona o zaměstnanosti, nebude-li přijat, pak v první novele současného zákona o zaměstnanosti, která se bude připravovat po polovině roku 2005.

Takové náfázování práv v návaznosti na délce pobytu je v souladu s výše popsanou politikou EU a plně odpovídá české Koncepci integrace cizinců.

² Příklad: Bylo-li původní povolení k zaměstnání vydáno na povolání s OKEČ 6.1.4.2., je možno na základě prodlouženého/obnověného povolení pracovat v profesích s OKEČ 6.1.1., 6.1.2., 6.1.3., 6.1.4. a 6.1.5.

4. Revize podmínky trvalého pobytu u společně posuzovaných osob při žádosti o poskytnutí dávky státní sociální podpory.
5. Zákonná úprava vzájemného podmiňování povolení k pobytu na jedné straně a povolení k zaměstnání. Mezi oběma povoleními dochází k negativnímu kompetenčnímu konfliktu, kdy každý z těchto subjektů požaduje po druhé straně, aby jako první vydal příslušné povolení – navrhuje se revize podmínek pro udělení povolení k zaměstnání ve smyslu přednostního vydání povolení k zaměstnání (zvláště případ opakovaného povolení), kde předpokladem pro vydání povolení k pobytu bude povolení k zaměstnání vydané příslušným ÚP .

- **dlouhodobý horizont (nad 3 roky)**

1. Připravuje se systémová změna v oblasti současných dávek sociální péče (poskytovaných podle zákona č.482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů). Současný systém dávek sociální péče bude v návaznosti na výsledky životního minima (včetně předpokladu zavedení institutu existenčního minima) transformován „zákonem o hmotné nouzi a sociálním vyloučení“³. Tato právní norma bude mimo jiné obsahovat principy obsažené v Evropské sociální chartě i nařízeních EU, a to nejen z oblasti postavení cizinců v dávkových systémech. Předpokládaná účinnost je 1. leden 2006.
2. plnění nově přijatých směrnic EU v oblasti přistěhovalectví, integrace a zaměstnanosti.

Přehled organizačních a praktických opatření

1. **Orgány místní samosprávy působící v přenesené a samostatné působnosti a problematika integrace cizinců** : zajistit hlubší participaci krajů a obcí s rozšířenou působností na problematice integrace cizinců jako členů meziresortní Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami (s výhledem přechodu Komise pod gesci MPSV).
2. Pokračovat ve **spolupráci** s MŠMT při zajišťování provozu speciálního školského zařízení pro výkon ústavní výchovy, do něhož budou moci být v souladu s ust. § 2 odst. 5 zák. č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči, umístování **nezletilí cizinci bez doprovodu** na základě soudního rozhodnutí. Toto speciální školské zařízení má v souladu s vládním usnesením č.395/02 zahájit svůj provoz 1.7.2003. Jeho účelem bude zabezpečení péče o ty děti cizince, které se na území České republiky ocitnou bez doprovodu zákonného zástupce či jiné zletilé příbuzné osoby, které by mohly být svěřeny do péče. Fungování zařízení umožní dětem s jazykovou bariérou umístění do zařízení adekvátnějšího jejich sociální situaci.

³ Jde o předběžný název právního předpisu, který je zatím užíván v předkládaných materiálech a informacích, již v průběhu současných koncepčních prací byl vznesen návrh na úpravu názvu ve smyslu zákon o hmotné nouzi a sociálním začlenění.

3. Zajistit *úpravu informačního systému OK PRÁCE* na základě upřesnění požadavků na identifikaci cizinců – doplnění stávajících modulů „Cizinci“ a „Zaměstnávání cizinců“, případně i doplnění dalšího modulu (důraz bude kladen na doplnění údaje o výši nabízené mzdy), zajištění dostatečného množství finančních prostředků státního rozpočtu na provedení příslušných úprav IS OK Práce.
4. Zajistit *systematické vzdělávání* zaměstnanců resortu MPSV *v oblasti integrace cizinců* –
 - a) e-learningový vzdělávací program o integraci cizinců zavést jako součást vstupního vzdělávání všech zaměstnanců resortu (nejpozději od ledna 2004),
 - b) všem zaměstnancům ÚP, kteří pracují v oblasti zahraniční zaměstnanosti, zajistit přístup k výuce o integraci cizinců skrze e-learningový vzdělávací program (nejpozději od ledna 2004) a zajistit standardizovaný presenční kurz o „interkulturní komunikaci“ (v horizontu nejpozději 2 let),
 - c) zajistit jazykovou přípravu vybraných úředníků ÚP v jazyce respektujícím lokální etnické složení (vypracovat standardní podmínky pro zavádění výuky cizího jazyka dle potřeb lokality).
5. *Využít prostředky ze strukturálních fondů EU* (Evropského sociálního fondu) na řešení problematiky integrace cizinců.
6. *Odstartovat provoz www stránek* k problematice cizinců a zajistit jejich propojení s dosavadními informačními systémy o cizincích , výhledově s připravovaným informačním systémem o cizincích provozovaným Českým statistickým úřadem.
7. *Zajistit podporu dětí-cizinců*, kterým bude z důvodu zletilosti či rozhodnutím soudu ukončen pobyt ve speciálním školském zařízení. Pokud bude zachován dosavadní způsob poskytování dotací, hodlá MPSV ve svých dotačních řízeních zohlednit potřebu poskytování speciálních sociálních služeb (novými poskytovateli nebo stávajícími poskytovateli sítě tzv. domů na půl cesty) pro děti-azylanty bez doprovodu po dovršení 18-ti let věku. Toto opatření MPSV je podmíněno legislativní změnou v nabývání trvalého pobytu touto skupinou cizinců, kterou navrhne Ministerstvo vnitra v novele zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.
8. V horizontu 1 roku vypracovat **analýzu dosud realizované výuky českého jazyka v rámci rekvalifikačních kurzů** a analýzu zájmu o výuku českého jazyka v souvislosti s vydáním povolení k zaměstnání.

V horizontu 2 let v návaznosti na výsledky analýzy případně rozšířit výuku českého jazyka se zaměřením na terminologii budoucího zaměstnání v rámci rekvalifikačních poskytovaných úřady práce z cílové skupiny cizinců s uděleným trvalým pobytem i na cizince s povolením k pobytu nad 90 dní za účelem zaměstnání.

původní verze

V oblasti působnosti MŠMT se problematiky cizinců a vstupu ČR do EU týkají následující právní předpisy Evropského společenství:

1. směrnice Rady č. 77/486 o vzdělávání dětí migrujících pracovníků;
2. směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty (zejména se týká otázky víz);
3. směrnice Rady 89/48/EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů udělených po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání;
4. směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS.

ad 1.

Směrnice Rady č. 77/486 byla transponována do právního řádu ČR v ustanovení § 37a zákona č. 29/1984 Sb., školského zákona.

ad 2.

Směrnice Rady 93/96 byla Ministerstvem vnitra transponována do právního řádu ČR v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

ad 3. a 4.

Tyto směrnice budou do právního řádu ČR transponovány zákonem o uznávání odborné kvalifikace, který je v současné době ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Praktická opatření spočívají v přípravě administrativních struktur a dalších nástrojů nezbytných pro hladké fungování celého systému (internetová databáze, formuláře žádostí). Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy připravilo ve spolupráci s ostatními resorty seznam regulovaných povolání (cca 470 regulovaných povolání), seznam uznávacích orgánů (cca 25 uznávacích orgánů). Odbor evropské integrace a programů EU by měl být posílen o dva pracovníky, kteří se budou zabývat pouze otázkami vzájemného uznávání odborné kvalifikace.

Vypořádání připomínek k původní verzi

1. Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, konkrétně hovoří pouze o plnění povinné školní docházky dětí osob se státní příslušností členského státu Evropské unie (§ 37a). Jde o konkrétní transpozici směrnice Rady č. 77/486 ze dne 25. července 1977.

Podle našeho názoru není pravda, že směrnice se týká všech dětí bez ohledu na původ, neboť v článku 1 této směrnice se jasně uvádí, že se týká pouze dětí, které jsou rodinnými příslušníky pracovníků se státní příslušností jiného členského státu. Na podporu našeho

názoru si dovoluujeme uvést anglické znění tohoto článku: „*Article 1: This Directive shall apply to children for whom school attendance is compulsory under the laws of the host State, who are dependants of any worker who is a national of another Member State, where such children are resident in the territory of the Member State in which that national carries on or has carried on an activity as an employed person.*“ Je nutné upozornit, že včlenění tohoto ustanovení do školského zákona v žádném případě neznamena, že by děti ostatních cizinců byly ze vzdělávání vyčleněny. Pouze jsou, vzhledem k nadstandardním vztahům mezi členskými státy EU, dětem občanů těchto členských států přiznána určitá exkluzivní práva, která mají za cíl ještě více napomoci praktickému výkonu práva na svobodu pohybu osob v rámci EU.

2. V návrhu nového školského zákona se již hovoří obecně o vzdělávání cizinců, všem je přiznáno právo na přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako mají občané ČR a jediný rozdíl mezi občany členských států EU a občany třetích států bude v povinnosti prokázat oprávněnost pobytu na území ČR. Dále se navrhuje ponechat i v tomto novém zákoně podobná práva pro občany členských zemí EU, jako jsou dnes v § 37a školského zákona, tedy bezplatnou přípravu na začlenění do základního vzdělání a podle možností podporu výuky mateřského jazyka, což je konkrétní požadavek výše uvedené směrnice.
3. V ČR platí celá řada mezinárodních smluv, které chrání cizince před diskriminací nebo které zaručují rovné právo na vzdělání. Jako příklad lze uvést zejména Úmluvu o právech dítěte (čl. 28), Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 2), Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl. 13), Všeobecnou deklaraci lidských práv (čl. 26). Nelze opomenout ani Listinu základních práv a svobod, kde se v čl. 33 přiznává každému právo na vzdělání (právo na bezplatné vzdělání se však týká pouze občanů ČR). Platná právní úprava tedy nerozlišuje děti cizinců z hlediska jejich původu a právního postavení na území ČR, pokud se týká práva na vzdělání, a některé skupiny, např. azylanti, mají právo ještě víc konkretizované.
4. Prováděcí předpisy ke školskému zákonu rovněž počítají s přijetím cizinců ke studiu, např. vyhláška č. 10/1997 Sb., o přijímání žáků a dalších uchazečů ke studiu ve středních školách zřizovaných státem, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 291/1991 Sb., o základní škole, ve znění pozdějších předpisů (§ 3 odst. 6).
5. V současné době tedy ve školském zákoně není výslovně uvedeno právo na vzdělání pro cizince, ale pokyn MŠMT ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách, čj. 21 836/2000-11 tuto problematiku upravuje a je tedy fakticky uznáváno i přiznáváno. Je jistě nedostatek, že toto není upraveno na úrovni zákona, ale jelikož připravovaný nový školský zákon s tímto již počítá, bude v dohledné době právo cizinců na vzdělání výslovně deklarováno i v konkrétním zákoně.
6. K 1. listopadu 2003 je zřízen v Praze Diagnostický ústav s celorepublikovou působností pro děti - cizince. Toto zařízení bude zajišťovat péči o děti – cizince v úzké spolupráci s ostatními diagnostickými ústavu a to do doby, než bude zajištěn jeho plný provoz. O problematice zabezpečení vhodných prostor pro toto zařízení a postupu plnění jednotlivých úkolů vyplývajících z Usnesení vlády informovalo MŠMT vládu v červnu 2003. Vláda tuto informaci přijala. Zpracování metodického pokynu k přijímání dětí – cizinců se ukázalo z hlediska právního jako nedostatečné, neboť náležitosti při přijímání jsou taxativně vymezeny zákonem č. 109/2002 Sb. a nelze je metodickým pokynem upravovat. MŠMT nemá ani zmocnění k udělení výjimky, kterou by specifikovalo

zmíněným metodickým pokynem. Tento problém bude řešen v rámci chystané novely uvedeného zákona.

Ministerstvo průmyslu a obchodu

I. Právní rámec

Právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, stejně jako právo vlastnit majetek, je zakotveno v článku 26 Listiny základních práv a svobod - každý má právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Podmínky a omezení pro výkon určitých činností může stanovit pouze zákon.

Podnikání je upraveno celou řadou právních předpisů. Obecná právní definice podnikání a podnikatele je obsažena v § 2 obchodního zákoníku. Podnikatelem podle tohoto ustanovení je osoba zapsaná v obchodním rejstříku nebo osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění nebo osoba, která podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů anebo fyzická osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu.

Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy pro problematiku živnostenského podnikání a pro podnikání v některých činnostech provozovaných na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů.

Značná část podnikatelské činnosti spadá pod režim zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého má cizinec ohlašující živnost nebo žádající o koncesi, má-li bydliště, jímž se podle živnostenského zákona rozumí trvalý pobyt, na území ČR, stejné postavení jako občan ČR s trvalým pobytem v ČR a je tzv. českou osobou. Osoby, jimž byl udělen azyl, mohou provozovat živnost za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby. Pro určení statusu fyzické osoby tak není rozhodujícím hlediskem občanství, ale trvalý pobyt na území ČR.

Cizinec s bydlištěm (trvalým pobytem) mimo území ČR je z pohledu úpravy živnostenského zákona zahraniční fyzickou osobou. Zahraniční fyzické osoby mají v zásadě stejnou možnost podnikat na území ČR jako české osoby. Odchylná úprava vyplývá z některých ustanovení živnostenského zákona nebo z úpravy obsažené ve zvláštních zákonech. Zahraniční právnickou osobou je právnická osoba se sídlem mimo území ČR, rozhodujícím kritériem pro právnickou osobu je umístění jejího sídla.¹

Zákon č. 455/1991 Sb. otevřel prostor pro provozování živnosti zahraničními osobami, kterým přiznal právo provozovat živnost za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako československým osobám, pokud z jiného zákona nevyplývá něco jiného. Zákon stanovil podmínku, že zahraniční osoba musí ustanovit odpovědného zástupce a vznik živnostenského oprávnění váže na zápis v obchodním rejstříku.

¹ Např. českou právnickou osobou je i obchodní společnost, která byla založena výlučně cizinci, má-li sídlo na území ČR.

Zákonem č. 286/1995 Sb. (novelou živnostenského zákona) byla zahraniční fyzické osobě uložena povinnost doložit bezúhonnost i odpovídajícími doklady vydanými státem, jehož je fyzická osoba občanem, jakož i státy, ve kterých se dlouhodobě zdržovala v posledních třech letech². Další povinnosti, které se nevztahují na osoby české, jsou zahraničním fyzickým osobám ukládány jen minimálně a v případech řádně odůvodněných, některé povinnosti vyplývají ze skutečnosti, že doklady prokazující splnění podmínek pro provozování živnosti jsou vydávány v cizině.

Po schválení Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR byla koncem roku 1999 přijata komplexní novela živnostenského zákona publikovaná pod č. 356/1999 Sb. (nabyla účinnosti 1. března 2000).

Novela uložila zahraniční fyzické osobě, která v zahraničí nepodniká a hodlá provozovat živnost na území ČR, mít k tomuto účelu povolen pobyt na území ČR.³ Podnikatel, který je zahraniční fyzickou osobou a nemá na území ČR povolen pobyt, je povinen ustanovit odpovědného zástupce⁴. Zahraniční fyzická osoba, která zřizuje na území ČR organizační složku, dokládá, že má podnik mimo území ČR a doklady o jeho provozování.

Pro zahraniční osoby tak platí některé odlišné podmínky pro získání živnostenského oprávnění a provozování živnosti, a to při předkládání dokladů, u povinnosti ustanovit odpovědného zástupce nebo pokud jde o možnost získat živnostenské oprávnění až zápisem do obchodního rejstříku a pouze na dobu povoleného pobytu s tím, že podmínka k tomuto účelu povoleného pobytu (od 1. 3. 2000) se nevztahuje m.j. na občana členského státu EU a podmínka povinného zápisu do obchodního rejstříku (od 1. 2. 2001) se nevztahuje na fyzické osoby s bydlištěm v některém z členských států EU nebo v jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor⁵.

Podnikání v působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů je upraveno zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon neobsahuje žádná diskriminační ustanovení, která by vytvářela překážky pro vstup legálně a dlouhodobě usazených cizinců v ČR do oblasti podnikání v energetických odvětvích.

² Např. povinnost předložit originály dokladů potvrzující určité skutečnosti a vydané v zahraničí, jejich úřední překlad do českého jazyka, superlegalizace (příp. doložka ve formě „Apostille“ dle Haagské úmluvy).

³ Nejedná-li se o občana členského státu EU nebo státu, s nímž má ČR uzavřenu smlouvu, která toto omezení nepřipouští, nebo o občana ČR, který nemá na území ČR trvalý pobyt.

⁴ Odpovědný zástupce je fyzická osoba ustanovená podnikatelem, která odpovídá za řádný provoz živnosti a za dodržování živnostenskoprávních předpisů. Musí např. splňovat všeobecné i zvláštní podmínky provozování živnosti na území ČR, prokázat znalost českého nebo slovenského jazyka (nejedná-li se o občana ČR) a zúčastňovat se provozování živnosti v potřebném rozsahu.

⁵ Island, Lichtenštejnsko, Norsko.

Cizinci žijící na území ČR a podnikající podle platných právních předpisů mohou využívat, pokud splní stanovené podmínky, programy podpory malého a středního podnikání na realizaci svých podnikatelských záměrů (MSP) stejně jako ostatní podnikatelé.

Programy jsou určeny všem malým a středním podnikatelům, kteří splňují definici MSP dle zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 11. ledna 2002.⁶ Definice MSP o podpoře malého a středního podnikání je v souladu s definicí MSP platnou v zemích EU.

Programy MSP umožňují získat záruky za úvěry a leasing, záruky za kapitálový vstup, záruky na návrh do obchodní soutěže, úvěry se sníženou úrokovou sazbou, příspěvky na úhradu úroků a dotace. Podpory jsou poskytovány plošně s platností na celém území ČR nebo regionální, s intenzivnější podporou na území strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionů. Podnikatelský projekt musí mít charakter průmyslové, stavební nebo řemeslné výroby, služeb, včetně zdravotnických a lékařských a obchodu, vymezených seznamem odvětvové klasifikace ekonomických činností. Začínající podnikatelé mohou v procesu přípravy samostatné činnosti a vstupu do podnikání posoudit možnost využití zejména programů Poradenství a Start.

II. Legislativní opatření

A. Na úseku živnostenského podnikání

Ministerstvo průmyslu a obchodu systematicky a průběžně věnuje pozornost optimalizaci podmínek podnikání fyzických osob a právnických osob, včetně podnikání zahraničních fyzických osob. V tomto roce by měla být přijata novela živnostenského zákona, jejíž návrh Ministerstvo průmyslu a obchodu předložilo do vlády v listopadu 2002 a v únoru 2003 návrh vlády prošel prvním čtením Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a byl postoupen do druhého čtení. Hlavním cílem novely živnostenského zákona je dosáhnout harmonizace živnostenskoprávní úpravy s právní úpravou této oblasti Evropských společenství.⁷

Navržený návrh novely nově upravuje případy nezbytnosti povolení pobytu za účelem podnikání. Zahraniční fyzická osoba, která hodlá na území České republiky provozovat

⁶ Podmínkou je sídlo podnikatele na území ČR a realizace podnikatelských projektů (programů) se musí uskutečnit na území ČR.

⁷ Konkrétně se jedná o vytvoření podmínek k zajištění svobody usazování občanů z členských zemí EU ve smyslu čl. 45 Evropské dohody a čl. 43 až 48 Smlouvy o založení ES, tj. získávání živnostenského oprávnění příslušníky členských států EU za podmínek, které zákon stanoví pro české osoby. S tím souvisí i zjednodušení prokazování plnění všeobecných podmínek pro provozování živnosti u příslušníků členských zemí EU. Shodný režim je navrhován i pro příslušníky Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace.

živnost, musí mít k tomuto účelu povolen pobyt na území České republiky. Doklad o povolení k pobytu podle předchozí věty není k ohlášení živnosti nebo k žádosti o udělení koncese povinna předložit zahraniční fyzická osoba, která hodlá na území České republiky provozovat živnost prostřednictvím organizační složky svého podniku nebo jedná-li se o státního příslušníka členského státu Evropské unie nebo občana státu, s nímž má Česká republika uzavřenu smlouvu, která toto omezení vylučuje, nebo o občana České republiky.

Další novelou navržená úprava se týká dokládání bezúhonnosti. Fyzická osoba připojí k ohlášení živnosti v případě, že je státním příslušníkem členského státu Evropské unie, výpis z evidence trestů nebo rovnocenný doklad vydaný příslušným soudním nebo správním orgánem tohoto státu nebo členského státu posledního pobytu. Nevydává-li tento stát výpis z evidence trestů nebo rovnocenný doklad, předloží fyzická osoba prohlášení o bezúhonnosti ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c), učiněné před notářem nebo orgánem členského státu, jehož je občanem, nebo před notářem nebo orgánem členského státu posledního pobytu, ne starší než 3 měsíce, doklad podle tohoto bodu může být nahrazen dokladem o uznání odborné kvalifikace, pokud prokazuje i splnění podmínky bezúhonnosti. V případě, že je občanem jiného státu, dokládá výpis z rejstříku trestů a odpovídající doklady vydané státem, jehož je fyzická osoba občanem, a státy, ve kterých se dlouhodobě (více než 3 měsíce nepřetržitě), zdržoval v posledních 3 letech, ne starší než 3 měsíce.

U vzniku živnostenského oprávnění zápisem do obchodního rejstříku novela v případě zahraničních fyzických osob vypouští úpravu v rozsahu zapsaného předmětu podnikání. Novela rovněž navrhuje vypustit povinnost ustanovit odpovědného zástupce, nemá-li zahraniční fyzická osoba pobyt na území České republiky.

Dále se novela zabývá nostrifikací zahraničních dokladů o odborné způsobilosti. Povinnost, že zahraniční doklady o odborné způsobilosti, předkládané v případě reglementovaných živností, musí být nostrifikovány, dosud vyplývá ze zvláštních předpisů. Tuto povinnost navržená novela přenáší do živnostenského zákona, a to tak že doklady o vzdělání vydané v zahraničí musí být opatřeny nostrifikační doložkou podle zvláštního právního předpisu, v případě dokladů o vysokoškolském vzdělání osvědčením o uznání podle zvláštního právního předpisu. Povinnost předkládat doklady opatřené nostrifikační doložkou nebo osvědčením uznání se nevztahuje na doklady o vzdělání vydané v členském státu Evropské unie nebo předkládané osobou z tohoto státu.

Podle stávající úpravy je zahraniční fyzická osoba, která zřizuje na území České republiky organizační složku, povinna doložit, že má podnik mimo území České republiky a doklady o jeho provozování. Podle navrženého novelizovaného znění pak doklad o provozování podniku nedokládá státní příslušník členského státu Evropské unie.

Novela pro účely živnostenského zákona považuje za státního příslušníka členského státu Evropské unie i státního příslušníka jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru a občana Švýcarské konfederace. Doklady vydanými příslušným orgánem členského státu Evropské unie nebo výkonem podnikatelské činnosti na území členského státu EU, rozumí se i doklady vydané příslušným orgánem smluvního státu Dohody o EHP a doklady vydané příslušným orgánem Švýcarské konfederace a výkon činnosti na území těchto států.

Projednávaná právní úprava živnostenského podnikání by zejména měla občanům zemí EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace umožnit podnikat za

stejných podmínek jako mají české osoby, i když se nadále bude jednat o zahraniční fyzické osoby. U ostatních zahraničních osob se předpokládá, že podnikání bude omezováno jen zcela nezbytnými specifickými hledisky, především ve vazbě na pobyt na území ČR - např. nehodlá-li provozovat živnost fyzická osoba prostřednictvím organizační složky svého podniku; pro vznik živnostenského oprávnění zůstává u těchto osob podmínka zápisu do obchodního rejstříku.

Na základě připomínek jednotlivých členů Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami ministerstvo k podmínkám podnikání cizinců na základě živnostenského listu doplňuje, že současná ani navrhovaná živnostenskoprávní úprava neumožňuje podnikání bez živnostenského listu. Živnostenský list je dle ustanovení § 10 odst. 2 živnostenského zákona průkazem živnostenského oprávnění osvědčujícím splnění podmínek stanovených živnostenským zákonem pro provozování živností ohlašovacích.

Zahraníční osoby mohou na území České republiky provozovat živnost za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako osoby české, pokud ze živnostenského zákona nebo zvláštního zákona nevyplývá něco jiného. Provozování živnosti na základě živnostenského listu vydaného v zahraniční současná živnostenskoprávní úprava neumožňuje.

Podmínky podnikání subjektů z členských států Evropské unie a dalších států tvořících Evropský hospodářský prostor a Švýcarské konfederace jsou nově upraveny v návrhu novely živnostenského zákona v souladu s právem Evropských společenství. Cílem navrhované právní úpravy je vytvoření podmínek k zajištění svobody usazování, tj. získávání živnostenského oprávnění, volnému poskytování služeb na základě oprávnění k podnikání získaného v některém z členských států Evropské unie, zjednodušení prokazování plnění všeobecných podmínek provozování živnosti, uznávání odborné kvalifikace příslušníků z členských států EU; s podnikáním bez živnostenského listu navrhovaná právní úprava neuvažuje.

Po vstupu České republiky do Evropské unie budou moci fyzické a právnické osoby z členských států EU vyvíjet podnikatelskou činnost na území ČR dvojím způsobem, a to na základě „práva na usazení“ a práva na „volné poskytování služeb“.

Podnikatel usazený v jiném členském státě Evropské unie bude oprávněn na území České republiky poskytovat služby na základě oprávnění k podnikání získaného v příslušném členském státě EU. K prokázání práva volného poskytování služeb na území ČR bude poskytovatel služeb povinen doložit základní doklady prokazující, že je fyzickou osobou trvale usazenou v členském státě Evropské unie nebo právnickou osobou se sídlem v členském státě EU a má podnikatelské oprávnění k předmětu poskytovaných služeb vydané příslušným orgánem členského státu Evropské unie.

V případě výkonu podnikatelské činnosti na základě práva na usazení bude umožněn přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřízení a řízení podniků, zejména společností, za podmínek stanovených pro české subjekty právem České republiky. Pokud se bude chtít právnická nebo fyzická osoba z členského státu EU usadit v České republice a vyvíjet v ní podnikatelskou činnost, která je v ČR zařazena mezi podnikatelské aktivity vyžadující odbornou nebo jinou způsobilost, bude muset plnění požadavků příslušnému orgánu v ČR prokázat. V každém členském státě by měl být zřízen uznávací orgán, který se zabývá uznáváním odborné způsobilosti příslušníků z jiných členských států,

kteří mají zájem vykonávat podnikatelskou činnost na jeho území. Pro živnosti by mělo být tímto orgánem Ministerstvo průmyslu a obchodu. Podmínky podnikání zahraničních osob ze třetích zemí se nemění.

K další připomínce člena Komise ministra vnitra, vztahující se k podmínce zápisu do obchodního rejstříku jako k překážce pro podnikání se uvádí, že současná právní úprava ukládá zahraničním fyzickým osobám (netýká se občanů z členských států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru) povinnost zápisu do obchodního rejstříku. Dnem zápisu těchto osob do obchodního rejstříku vzniká právo provozovat živnost.

Povinnost zápisu do obchodního rejstříku vytváří nejednotné podmínky zahraničních fyzických osob, resp. znevýhodňuje občany „nečlenských“ států Evropské unie při vstupu do podnikání na území České republiky.

Pokud by Ministerstvo spravedlnosti, do jehož působnosti spadá obchodní rejstřík, navrhlo změnu, resp. zrušení povinného zápisu uvedené skupiny zahraničních fyzických osob do obchodního rejstříku, došlo by ke sjednocení podmínek vzniku podnikatelských oprávnění českých a zahraničních fyzických osob v celém spektru podnikatelských činností.

K připomínkám Ministerstva vnitra ve věci omezení podnikání ostatních zahraničních osob ve vazbě na pobyt, resp. podmiňování vydání živnostenského oprávnění povolením pobytu za tímto účelem, jakož i k prvotnímu vydání povolení k pobytu se uvádí:

V souladu s blížícím se vstupem České republiky do Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a s potřebou harmonizace českých právních předpisů s legislativou EU došlo ke změně režimu pobytu občanů členských států Evropské unie v tom smyslu, že se u těchto osob splnění podmínky pobytu na území České republiky pro vstup do podnikání, resp. získání živnostenského oprávnění, nevyžaduje.

U ostatních zahraničních fyzických osob platí princip, že pokud zahraniční fyzická osoba hodlá podnikat na území České republiky, musí mít k tomuto účelu povolen na území ČR pobyt. Po splnění této podmínky je živnostenské oprávnění vydáváno na dobu povoleného pobytu. Jeho prodloužení je vždy vázáno na prodloužení platnosti povolení k pobytu na území ČR.

K tomu, aby zahraniční osobě byl na území České republiky povolen pobyt, musí ve své žádosti uvést účel svého pobytu. Pro účely živnostenského podnikání, tedy pro vstup do podnikání, je nezbytnou podmínkou, aby zahraniční fyzické osobě, jako ohlašovatel žvinnosti či žadatel o koncesi, byl povolen na území České republiky pobyt za účelem podnikání.

Nepředložení tohoto povolení, resp. doložení jiného účelu pobytu (např. účast v právnické osobě, sloučení rodiny), nelze považovat za splnění podmínky pro vstup do živnostenského podnikání a průkaz živnostenského oprávnění vydat.

Současná živnostenskoprávní úprava jednoznačně stanoví, že zahraniční osoba, která hodlá na území České republiky provozovat živnost, musí mít k tomuto účelu, tj. k podnikání, povolen pobyt. Doklad o povolení pobytu za účelem podnikání je dle živnostenského zákona zahraniční osoba povinna předložit k ohlášení žvinnosti, resp. žádosti o koncesi. Navrhovaná právní úprava tento princip zachovává pro zahraniční osoby z třetích zemí; pro zahraniční fyzickou osobu, která hodlá provozovat živnost na území ČR prostřednictvím organizační

složky svého zahraničního podniku, občana České republiky, který je zahraniční osobou a státního příslušníka členského státu EU tato podmínka neplatí. V návrhu se zachovává obecná výjimka i pro občany těch států, se kterými má Česká republika uzavřenou smlouvu, která takové omezení vylučuje.

Pokud jde o zkoumání přínosu podnikatele a jeho činnosti z hlediska celospolečenského, pak základem pro takový požadavek by podle ministerstva byla zřejmě Rezoluce Rady z 30. listopadu 1994 týkající se omezení přijetí příslušníků třetích zemí jako osob samostatně výdělečně činných na území členských států za účelem vykonávání činnosti.

Přínos podnikatele a jeho činnosti z hlediska celospolečenského by bylo možné v budoucnu posuzovat na základě jednoznačně hodnotících kritérií stanovených zákonem, a to jak z hlediska ekonomického (odvádění daní), tak i vytváření nových pracovních míst, až v průběhu podnikatelské činnosti, neboť hodnocení tak bude vycházet z prokazatelných výsledků podnikání.

Uplatnění diferencovaného přístupu k jednotlivým skupinám cizinců v souvislosti s hodnocením jejich ekonomického přínosu pro Českou republiku je zásadním rozhodnutím, které by mělo zahrnovat celou oblast podnikání, tj. kromě oblasti živnostenského podnikání i ostatní aktivity v působnosti jiných resortů, a proto o něm nepřísluší rozhodnout Ministerstvu průmyslu a obchodu.

Ministerstvo je toho názoru, že stávající i projednávaná legislativa České republiky v oblasti živnostenského podnikání odpovídá politice vlády o integraci cizinců do majoritní společnosti a vládou přijatým Zásadám koncepce integrace cizinců.

B. Podnikání v energetických odvětvích

Podle § 3 odst. 3 zákona 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou za podmínek stanovených tímto zákonem fyzické či právnické osoby pouze na základě státního souhlasu, kterým je licence udělena Energetickým regulačním úřadem.“

V § 4 citovaného zákona jsou taxativně vymezeny obory činností, na které se licence udělují, § 5 a 6 určuje podmínky pro udělení licence, § 7, 8, 9, 10 a 11 specifikuje podmínky pro žádosti o licence, udělení licence, změny rozhodnutí o udělení licence, zánik licence a práva a povinnosti držitelů licence. Všechna tato ustanovení vytváří rovné podmínky a jsou stejná pro všechny subjekty hodlající podnikat v této oblasti.

III. Praktická opatření

Ministerstvo průmyslu a obchodu jako ústřední orgán státní správy pro oblast živnostenského podnikání mimo jiné metodicky řídí aplikaci živnostenského zákona v rámci soustavy živnostenských úřadů.

V rámci opatření navazujících na připravovanou novou legislativní úpravu se předpokládá realizace školení (semináře) pracovníků veřejné správy k problematice podnikání zahraničních fyzických osob.

Ministerstvo průmyslu a obchodu v rámci podpory integrace cizinců v oblasti živnostenského podnikání dosud realizovalo několik projektů - informativních příruček a materiálů (v několika jazykových mutacích), které byly postoupeny živnostenským úřadům k jejich využití při styku s cizincem (zahraniční fyzickou osobou), nebo byly určeny pro jednodušší orientaci cizince (zahraniční fyzické osoby) na úseku živnostenského podnikání. V rámci realizace Koncepce integrace cizinců budou Ministerstvem průmyslu a obchodu zpracovávány projekty na úseku živnostenského podnikání a ochrany spotřebitelů, jakož i v dalších oblastech podnikání v působnosti ministerstva. Výstupem projektů budou další informativní materiály usnadňující integraci cizinců v daných oblastech v praxi.

Ve vztahu k cizincům (zahraničním fyzickým osobám) vedeným v živnostenském rejstříku Ministerstvo průmyslu a obchodu průběžně zajišťuje a i nadále hodlá zajišťovat provádění kontrolní činnosti živnostenskými úřady ve spolupráci s dalšími dozorovými orgány, zejména orgány služby cizinecké a pohraniční policie.

Ministerstvo v oblasti integrace cizinců naváže v nadcházejících letech cílenější spolupráci i s neziskovými organizacemi za účelem lepší informovanosti cizinců (zahraničních fyzických osob) o možnostech zejména vstupu do živnostenského podnikání.

O předpokladech vstupu do živnostenského podnikání, jakož i o dalších materiálech ministerstva v oblasti integrace cizinců se budou moci cizinci rovněž informovat na webových stránkách ministerstva. Již v současné době je zde k dispozici např. průvodce živnostenským podnikáním pro zahraniční fyzické a zahraniční právnické osoby, vzory formulářů ohlášení živnosti, resp. žádosti o koncesi pro zahraniční fyzickou i zahraniční právnickou osobu, jakož i informace o živnostenských úřadech.

IV. Organizační opatření

V rámci působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu se zatím neuvažuje s potřebou nové legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců. Organizačně jsou materiály Ministerstva průmyslu a obchodu v oblasti integrace cizinců zajišťovány ve spolupráci mezi příslušnými sekcemi resortu. Počínaje r. 2004 se předpokládá zřízení pracovní komise ze zástupců z příslušných sekcí ministerstva, která by zajišťovala výběr a dbala na realizaci projektů Ministerstva průmyslu a obchodu v oblasti integrace cizinců, jakož i spolupracovala při tvorbě materiálů, které budou vytvářeny za ministerstvo v uvedené oblasti.

Již v současné době dochází na úseku živnostenského podnikání k přenosu informací z oblasti integrace cizinců na krajské živnostenské úřady, popř. obecní živnostenské úřady. V budoucnu se předpokládá v přenosu informací pokračovat, jakož i vytvořit možnosti pro zajištění zpětné vazby např. zřízením pracovní skupiny na Ministerstvu průmyslu a obchodu za účasti zástupců z krajských (krajských živnostenských úřadů), popř. obecních úřadů (obecních živnostenských úřadů) jako poradního orgánu pro posuzování důležitých otázek souvisejících s integrací cizinců v dané oblasti.

V. Předpokládaný finanční dosah

Finanční částka realizovaná z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položky Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců, se předpokládá na realizaci projektů Ministerstva průmyslu a obchodu v souvislosti s Koncepcí integrace cizinců ročně ve výši 500.000,- Kč (náklady projektu, resp. projektů, v souvislosti s příp. externím zpracováním, event. posouzením materiálu, zabezpečením překladů, tisk, vazba).

VI. Závěry

Realizace harmonizace živnostenskoprávní úpravy s právní úpravou této oblasti v Evropských společenstvích.

Právní úprava živnostenského podnikání by měla v podstatě rozlišovat podnikání českých osob (jimiž se rozumí občan i cizinec s trvalým pobytem na území ČR). Za stejných podmínek by měli provozovat živnost příslušníci ze zemí EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace, i když nadále by zůstali v režimu zahraniční fyzické osoby. U ostatních zahraničních osob se předpokládá, že podnikání bude omezováno jen zcela nezbytnými specifickými hledisky.

V rámci realizace Koncepce integrace cizinců budou Ministerstvem průmyslu a obchodu nejen na úseku živnostenského podnikání, ale i na úseku ochrany spotřebitelů a v dalších oblastech podnikání v působnosti ministerstva zpracovávány další informativní materiály usnadňující integraci cizinců v daných oblastech v praxi. Poskytování informací o možnostech podnikání cizinců, resp. zahraničních osob garantovaných Ministerstvem průmyslu a obchodu se bude uskutečňovat též na webových stránkách ministerstva, jakož i ve spolupráci s neziskovými organizacemi.

Přijetí organizačního opatření spočívajícího ve zřízení pracovní komise na Ministerstvu průmyslu a obchodu ze zástupců z příslušných sekcí ministerstva, která by zejména zajišťovala výběr a dbala na realizaci projektů Ministerstva průmyslu a obchodu v oblasti integrace cizinců.

Zajistit informovanost v souvislosti s problematikou integrace cizinců v oblastech působnosti ministerstva na úrovni krajů, popř. obcí.

Plány integrační politiky ministerstev v letech 2004 až 2006

(verze projednané *Komisi ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*, listopad 2003)

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Úvod

Českou republiku, v porovnání s jinými evropskými zeměmi, nelze považovat za zemi s dlouhodobější imigrační zkušeností, ani s dlouhodobě prováděnou integrační politikou. Samotná problematika integrace cizinců na našem území se na vládní úrovni řeší pouze několik málo let, česká společnost stále vykazuje známky uzavřenosti a nedostatečné vnímavosti k problémům cizinců a znaky xenofobního postoje a rasismu vůči cizincům. Před úkol vypořádat se s přítomností cizinců v České republice budeme postaveni i nadále, stejně jako budou nadále přicházet další cizinci s úmyslem přechodně či trvale se zde usadit. Nevyhnutelná je i přítomnost dalších generací cizinců, kteří se na území našeho státu narodí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí si uvědomuje potřeby spoluvytvářet a realizovat ucelenou politiku hospodářské, sociální a kulturní integrace cizinců, která odpovídá potřebám a možnostem České republiky a která ob stojí před závazky vůči členství v Evropské unii a před závazky z celé řady mezinárodních úmluv, které Česká republika ratifikovala.

Na základě dosavadních zkušeností se spoluvytvářením integrační politiky ČR jsme si vědomi, že se jedná o problematiku, která vyžaduje komplexní přístup a na jejímž řešení se musejí podílet všichni nezbytní aktéři – tzn. stát, kraje, obce, nevládní organizace, zaměstnavatelé, občanská společnost a také samotní cizinci. Zároveň je nutné integrační politiku plánovat v dobře promyšleném dlouhodobém rámci. Dosavadní zkušenosti ukazují, že izolovaná snaha zlepšit postavení cizinců, ač dobře míněná, je odsouzena k neúspěchu.

V tomto okamžiku narážíme na problémy jak v zapojení všech aktérů do integračního procesu a v navázání jejich spolupráce, tak ve vytvoření jasného dlouhodobého rámce integrační politiky. Vytvořit takovýto rámec je však obtížné i pro země s mnohaletou imigrační a integrační zkušeností, protože předvídatelnost mezinárodní situace, velikosti migračních vln, budoucí ekonomické situace domovské a hostitelské země, imigrační a integrační politiky sousedních zemí, ale i situace samotné České republiky, které výrazně ovlivňují podobu imigrace, není snadná záležitost.

V České republice mají pro oblast integrace cizinců význam dva zásadní dokumenty schválené vládou ČR, které se o vymezení dlouhodobého rámce snaží. Jsou to každoročně aktualizovaná Koncepce integrace cizinců na území České republiky - dále jen „Koncepce integrace cizinců“ (1.verze – viz.usnesení č. 1266 z 11.prosince 2000, poslední aktualizovaná verze usnesení č.55 z 13.ledna 2003) a Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců, dále jen „Zásady migrační politiky“ (usnesení č.55 z 13.ledna 2003) .

Legální imigrace je vládou ČR, jak se uvádí v Koncepci integrace cizinců, vnímána jako potenciál pro obohacení společnosti. Tito cizinci jsou nositeli tvůrčího potenciálu, který může přispět ke zvýšení úrovně hospodářské aktivity, k vytvoření flexibilnějšího trhu práce

i k rozšíření kulturního bohatství země. Zároveň však imigrace přináší řadu problémů, které je nutno za účasti všech aktérů řešit. Zásady migrační politiky podporují imigraci, která je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná. Pokud tento přínos bude i na straně integrujících se cizinců, bude jeho efekt znásoben. Základem pro plnou integraci do společnosti je *pocit jistoty* cizince, který mu dovolí aktivně se věnovat zapojení do života společnosti a ne existenčnímu boji. Pro tuto jistotu je důležité, aby cizinec měl přístup na trh práce a byl sociálně zajištěn. Role ministerstva práce a sociálních věcí v systematické integrační politice je tedy velmi důležitá.

Při sestavování Plánu integrační politiky ministerstva práce a sociálních věcí v letech 2004 – 2006 (dále jen „Plán“) vycházíme také ze zkušeností s plněním předchozího resortního *Plánu integrační politiky ministerstva práce a sociálních věcí* z roku 2001 a z nově přijatého *Návrhu legislativních a praktických opatření MPSV v rámci Koncepce integrace cizinců na území ČR v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie* (dále jen „Návrh legislativních a praktických opatření“) z roku 2003.

Opatření, která resort navrhuje pro období **2004 – 2006**, se dotýkají shodně jako u předchozího Plánu integrační politiky ministerstva práce a sociálních věcí oblasti **právních, organizačních, metodických a praktických** aspektů integrace cizinců. Navíc se věnují oblasti **zapojení příslušných orgánů územní samosprávy, působnosti sociálních partnerů a nestátních neziskových organizací v řešení problematiky integrace cizinců, zajištění problematiky integrace cizinců v rámci vnitřní organizační struktury ministerstva a čerpání finančních prostředků z fondů EU.**

Obsah:

- 1. Právní aspekty realizace integrace cizinců**
- 2. Mezinárodně smluvní vztahy**
- 3. Organizační a metodické aspekty realizace integrace cizinců**
- 4. Praktické aspekty realizace integrace cizinců**
- 5. Zajištění problematiky integrace cizinců v rámci vnitřní organizační struktury ministerstva**
- 6. Zapojení příslušných orgánů územní samosprávy**
- 7. Zapojení sociálních partnerů**
- 8. Zapojení nestátních neziskových organizací**
- 9. Čerpání finančních prostředků z fondů EU**

ad 1. Právní aspekty realizace integrace cizinců

Cílem změn právních předpisů v gesci MPSV je dosažení co největší míry sblížení právního postavení **cizinců z cílové skupiny** s právním postavením občanů ČR, a to v závislosti na délce jejich pobytu v České republice. Výjimky z tohoto principu musí být pečlivě odůvodněny a jejich legitimita musí být pravidelně monitorována. Právní řád musí brát v úvahu také *acquis communautaire*, které bude pro Českou republiku závazné.

- v právních předpisech, jejichž gestorem je MPSV, bude uplatňována klauzule *standstill*, tj. že do budoucna nedojde ke zhoršení právního postavení cizinců v porovnání se současným stavem. Výjimka z tohoto principu je přípustná pouze, pokud k zhoršení postavení cizinců dojde v rámci celkové změny postavení širších

skupin společnosti (např. v rámci realizace reformy veřejných výdajů, která dolehne na celou společnost);

- po schválení připravovaných směrnic EU v oblasti společné migrační politiky a postavení občanů EU a jejich rodinných příslušníků bude zajištěna plná implementace těchto směrnic;
- při spolupodílení se na tvorbě *acquis communautaire* upravujícím aspekty přítomnosti cizinců na území České republiky zaujme MPSV postoj v souladu s „Plánem“ a bude usilovat o progresivní sblížení postavení cizinců legálně a dlouhodoběji žijících na našem území s právním postavením občanů ČR;
- důsledně budou dodržovány přijaté mezinárodní závazky, zejména ustanovení Evropské sociální charty, a postupně připravovány podmínky pro ratifikaci zatím nepřijatých ustanovení článku 19 Evropské sociální charty (opatření týkající se migrace cizinců);
- při tvorbě systémové změny v poskytování dávek sociální péče MPSV zajistí právní postavení cizinců v dávkovém systému, které respektuje principy obsažené v Evropské sociální chartě i nařízeních EU;
- podrobně bude rozpracována a převedena do praxe úprava celého souboru podmínek pro zjednodušení udělování povolení k zaměstnání cizinců v nejbližší novele zákona o zaměstnanosti (podrobný návrh viz. Návrh legislativních a praktických opatření).
- zákonné podmínky státního občanství a trvalého pobytu pro výkon povolání, které v rámci své gesce upravuje předpisy MPSV, budou revidovány a zrušeny tam, kde pro ně není opodstatnění.

ad 2. Mezinárodně smluvní vztahy

- MPSV ve spolupráci s MV vytvoří nový typ dvoustranných smluv o vzájemném zaměstnávání občanů, který by zjednodušil a zrychlil přístup cizinců na trh práce České republiky a vytvořil tak pobídku k legálnímu zaměstnávání a pobytu na území České republiky, a to při maximální reflexi bezpečnostních aspektů spojených s migrací; po přijetí nového typu smluv dojde k revizi dosavadního smluvního základu v oblasti vzájemného zaměstnávání a bude se pokračovat ve sjednávání nového typu smluv o vzájemném zaměstnávání se státy, jejichž státní příslušníci tvoří v České republice početné skupiny legálních nebo ilegálních pracovníků;
- MPSV bude pokračovat v přistupování k mnohostranným koordinačním úmluvám, které garantují zachování práv ze sociálního zabezpečení vymezenému okruhu osob ze smluvních stran mnohostranných smluv;
- MPSV bude pokračovat ve sjednávání dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení, respektujících požadavky *acquis communautaire* a moderní principy koordinace sociálního zabezpečení se státy, jejichž státní příslušníci tvoří v České republice početné skupiny.

ad 3. Organizační a metodické aspekty realizace integrace cizinců

- v oblasti vzdělávání zaměstnanců státní správy bude kladen důraz na větší toleranci, empatii a respektování rovného přístupu tak, aby se odstraňovaly bariéry plynoucí z odlišností většinové společnosti a cizinců. MPSV zajistí **systematické vzdělávání** zaměstnanců resort MPSV **v oblasti integrace cizinců**. Za tímto účelem MPSV hodlá:
 - a) zavést jako součást vstupního vzdělávání všech zaměstnanců resortu (včetně úřadů práce a ČSSZ) e-learningový vzdělávací program o integraci cizinců (nejpozději od ledna 2004),
 - b) zajistit všem zaměstnancům úřadů práce, a zejména těm, kteří pracují v oblasti zahraniční zaměstnanosti, přístup k výuce o integraci cizinců prostřednictvím e-learningového vzdělávacího programu (nejpozději od ledna 2004) a možnost účasti na standardizovaném prezenčním kurzu o interkulturní komunikaci (v horizontu nejpozději 2 let),
 - c) na základě diskuse v rámci resort dochází k modifikaci úkolu z „Návrhu legislativních a praktických opatření“...*zajistit vybraným úředníkům úřadů práce v regionech s početnějším zastoupením určité cizinecké komunity výuku jazyka této menšiny (vypracovat standardní podmínky pro zavádění výuky cizího jazyka dle potřeb lokality)*; do nového znění: „MPSV si klade za úkol zhodnotit potřeby jednotlivých úřadů práce v oblasti efektivní komunikace při úředním kontaktu s klienty z řad cizinců, analyzovat výši finančních nákladů na zajištění identifikovaných potřeb, pokud by náklady na komunikaci nesly úřady práce a s ohledem na výsledky analýzy zhodnotit, zda by v rámci přístupu „*úřad je zde pro klienty, ne obráceně*“ neměly být náklady převedeny na úřady práce a k tomu zajistit krytí ve státním rozpočtu“;
 - d) v návaznosti na analýzu potřeb zmíněnou v bodě c) umožnit vybraným zaměstnancům úřadů práce v regionech s početnějším zastoupením určité cizinecké komunity výuku v daném jazyce pro usnadnění dorozumívání se zmíněnou cizineckou skupinou;
- MPSV bude pokračovat ve výrobě **informačních brožur** pro cizince o jejich právech a povinnostech v oblasti práce a sociálních věcí a zajistí jejich distribuci pro všechny úřady práce; aktuálně se bude zveřejňovat dostatečné množství informací v elektronické podobě (na internetových stránkách MPSV);
- pro pracovníky úřadů práce bude k dispozici v elektronické podobě dostatek praktických informací o úředním postupu ve věcech vyřizování agendy cizinecké problematiky na nově vzniklém internetovém serveru k integraci cizinců - s tím souvisí **zahájení provozu webových stránek** k problematice cizinců a jejich předpokládané propojení s připravovanou webovou stránkou Českého statistického úřadu věnovanou statistickým informacím o cizincích v ČR.
- MPSV bude uplatňovat tzv. **“integrační mainstreaming“** - při vytváření veškerých resortních politik, právních předpisů a při přijímání opatření v oblasti působnosti MPSV bude zohledněn dopad připravované politiky, právního předpisu nebo opatření na dosažený stav integrace cizinců;

- v pilotním projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ (usnesení vlády č.720 z 10.července 2002) bude MPSV pokračovat v **úzké spolupráci s resortem MV** v oblasti vzájemné kompatibility s koncepcí integrace cizinců tak, aby vzájemným propojením obou systémů díky důslednému zohlednění jednotlivých cílů a prostředků k jejich dosažení tyto systémy byly dovedeny na vyšší úroveň;
- MPSV vytvoří a bude realizovat **komunikační strategii** v oblasti integrace cizinců – v propojení s pilotním projektem “Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“;
- v rámci systému OK PRÁCE budou sledovány potřeby pracovního trhu a vytvářen aktuální **seznam profesí**, ve kterých je dlouhodobý nedostatek českých zájemců o zaměstnání;
- v této souvislosti bude MPSV pracovat na **úpravě informačního systému OK PRÁCE** na základě upřesnění požadavků a potřeb Správy služeb zaměstnanosti a odboru pro migraci a integraci cizinců; s tím je spojen úkol zajištění dostatečného množství finančních prostředků ze státního rozpočtu na provedení příslušných úprav IS OK PRÁCE;
- v oblasti **zahraničních aktivit** bude MPSV monitorovat probíhající vývoj v oblasti integrace cizinců, zejména v rámci EU, OECD a Rady Evropy, bude zajišťovat účast na jednáních v zahraničí a bude zabezpečovat funkčnost komunikačních toků do podřízených orgánů a bude dbát na jejich aktivní zapojení do řešení problematiky integrace cizinců;
- **v projektech zahraniční rozvojové pomoci**, které budou realizovány resortem MPSV, bude podle jejich charakteru zohledňován i aspekt prevence migrace, která není pro Českou republiku přínosná;
- v rámci podpory **výzkumné činnosti v oblasti integrace** cizinců se výzkumný plán VÚPSV bude soustavně a každoročně zaměřovat na jednotlivé aspekty integrace cizinců; MPSV bude usilovat o institucionální zajištění kontinuity výzkumů v dané oblasti; výzkumní pracovníci budou mít za úkol pravidelně informovat odbor pro migraci a integraci cizinců a resortní Pracovní skupinu pro integraci cizinců o svých výstupech.

ad 4. Praktické aspekty integrace cizinců

Ministerstvo práce a sociálních věcí si klade za cíl uskutečnit několik následujících praktických kroků, které by měly poskytnout koncepčnější a hlubší zapojení cizinců do integračního procesu.

- **Metodika pro podávání projektů na integraci cizinců**
odbor pro migraci a integraci cizinců vytvoří **metodiku** pro předkládání projektů na MPSV v oblasti posílení integrace cizinců – stanoví povinné prvky programů, případné podmínky participace **veřejnosti**, podmínky spoluúčasti přistěhovalců, nastaví možnost vytváření integračních projektů pro specifické skupiny cizinců. Součástí metodiky se stanou **Zásady pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na**

výdaje realizované v rámci Koncepce integrace cizinců na území ČR, budou-li zpracovány a přijaty.

- **Jazyková výuka**

- MPSV zajistí zpracování analýzy dosud realizované výuky českého jazyka v rámci rekvalifikačních kurzů a analýzy zájmu uchazečů o zaměstnání z řad cílové skupiny cizinců a uchazečů o zaměstnání, s uděleným trvalým pobytem o výuku českého jazyka;

- závěry výše uvedené analýzy a dosavadní poznatky z provádění pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ budou vyhodnoceny a stanou se podkladem pro plán **rozšíření výuky českého jazyka** se zaměřením na terminologii budoucího zaměstnání. Výuka by byla poskytována nejen cizincům s uděleným trvalým pobytem, ale i cizincům s povolením k pobytu nad 90 dní za účelem zaměstnání; k úvaze zůstává podmínka spoluúčasti cizince na úhradě kurzu.

- **Asistenční program pro cizince ke vstupu na trh práce**

MPSV bude podporovat projekty NNO a orgánů územní samosprávy na vytváření a realizaci **asistenčních programů pro cílovou skupinu cizinců**, které posílí jejich kompetence, informovanost o specifikách zaměstnávání cizinců, podpoří jejich aktivní přístup při hledání zaměstnání a tím usnadní cizincům vstup na trh práce, který je podmínkou integrace cizinců do společnosti.

ad 5. Zakotvení problematiky integrace cizinců v rámci vnitřní organizační struktury ministerstva

K **1.7.2002** bylo na MPSV zřízeno **oddělení pro migraci a integraci cizinců** se 4 zaměstnanci, z nichž 1 se na plný úvazek věnoval otázkám integrace cizinců.

Od **8/2002** začala fungovat resortní **Pracovní skupina pro integraci cizinců**, ve které jsou zastoupeny jednotlivé zainteresované odbory MPSV a která se podílí na resortní integrační politice. Činnost této skupiny vycházela z dosavadního resortního „**Plánu integrační politiky ministerstva práce a sociálních věcí**“ (**Plán**), který vznikl jako naplnění úkolu stanoveného vládou ČR v usnesení č.1266 ze dne 11.prosince 2000.

V **3/2003** vznikl **odbor pro migraci a integraci cizinců**, který tvoří 2 oddělení - **oddělení pro migraci** a **oddělení pro integraci cizinců**. Od září 2003 se problematice integrace cizinců věnují na plný úvazek 2 zaměstnanci oddělení pro integraci cizinců.

Takové organizační zajištění se osvědčilo a proto nebude zásadně měněno. Podobný postup se dá doporučit i pro ostatní resorty.

Výhled a plány pro budoucí zakotvení

Rok 2003 je důležitým rokem pro provádění koncepce integrace cizinců. Na základě jednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem vnitra na úrovni ministrů, dojde k upřesnění detailů převodu agendy integrace cizinců (pozn.v okamžiku zpracování

tohoto materiálu není vyjasněn přesný termín převodu, s velkou pravděpodobností v roce 2004 postupně přejde vládní koordinace agendy integrace cizinců z MV na MPSV).

Rok 2004 a následující léta budou zlomová pro navázání na činnost MV a vytyčení nových cílů a směřování celé koncepce integrace cizinců. Od dohodnutého termínu převodu agendy bude Ministerstvo práce a sociálních věcí **zajišťovat koordinaci** v provádění koncepce integrace cizinců na meziresortní úrovni – tzn. MPSV zajistí vytvoření nové *Komise ministra práce a sociálních věcí (dále viz Komise)*. MPSV naváže na činnost meziresortní *Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*, která funguje od roku 2000.

Po převodu koordinační role si MPSV klade za cíl **transformovat činnost Komise** do takové podoby, aby se zefektivnila její činnost a aby se v jejím fungování provedly takové organizační a obsahové změny, které posunou těžiště její práce směrem k projednávání strategie a koncepčních otázek imigrační politiky České republiky a otázek spolupráce s mezinárodními organizacemi a orgány EU.

Trvalým nedostatkem pro realizaci agendy integrace cizinců v rámci MPSV zůstává omezená vnitroresortní spolupráce a vzájemná informační neprovázanost. Navíc některé útvary, zřejmě z důvodů pracovní vyčerpání, nepřisuzují agendě integrace cizinců potřebnou prioritu, proto si odbor pro migraci a integraci cizinců klade pro následující roky další cíl, tj. **zefektivnit činnost Pracovní skupiny pro integraci cizinců** a podnítit věcně příslušné odbory k aktivnějšímu zapojení do přípravy materiálů resortní i meziresortní povahy a k diskusi nad přístupem resortu k řešení otázek integrace cizinců.

ad 6. Zapojení příslušných orgánů územní samosprávy

- MPSV si klade za cíl zajistit hlubší **participaci krajů a obcí s rozšířenou působností** na problematice integrace cizinců
 - a) v rámci diskusní platformy v meziresortní Komisi ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami (s výhledem přechodu Komise pod gesci MPSV) viz „*Návrh legislativních a praktických opatření*“
 - b) na základě cílených setkání se zástupci krajů a obcí s výraznějším početním zastoupením cizinců;
- podpořit místní samosprávu v předkládání lokálních či regionálních programů na integraci cizinců – tzn. vytvořit **manuál (příručku)** s informacemi pro kraje a obce o **finančních zdrojích na projekty integrace cizinců**, o možnostech spolufinancování projektů k integraci cizinců na regionální úrovni a o postupech zpracování projektové přihlášky.

ad 7. Zapojení nestátních neziskových organizací do realizace integrace cizinců

- odbor pro migraci a integraci cizinců bude každoročně vypisovat **transparentní výběrová řízení** na projekty ve vtypovaných oblastech problematiky integrace cizinců;
- ve všech smlouvách s NNO o realizaci projektů bude stanoven požadavek **dostupnosti výstupů z projektů** NNO na www stránkách o integraci cizinců.

ad 8. Zapojení sociálních partnerů do realizace integrace cizinců

- členové meziresortní Komise pro integraci cizinců využijí diskusní platformy „Komise“ k **pravidelnému dialogu se sociálními partnery**, ministr práce a sociálních věcí bude pokračovat v komunikaci se sociálními partnery v rámci zasedání Rady hospodářské a sociální dohody;
- odbor pro migraci a integraci cizinců zajistí školení vybraných zástupců zaměstnavatelů o možnostech využívání strategie „**diversity managementu**“ (tj. řízení rozmanitosti mezi pracovníky, životními styly a rolemi podniků ve společnosti).

ad 9. Čerpání finančních prostředků z fondů EU

- v 1. fázi vypracuje odbor pro migraci a integraci cizinců ve spolupráci s odborem pro řízení pomoci z Evropského sociálního fondu - ESF (72) a odborem platební jednotky pro čerpání z ESF (65) podrobný **finanční rozklad** předpokládaných výdajů MPSV na **spolufinancování** projektů v oblasti integrace cizinců z **Evropského sociálního fondu** (OP RLZ, JPD Cíl 3 Praha, CIP EQUAL);
- odbor pro řízení pomoci z ESF (72) bude průběžně **informovat** odbor pro migraci a integraci cizinců (73) o **možnostech využívání ESF** pro cílovou skupinu koncepce integrace cizinců.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Původní materiál před připomínkami Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami. Připomínky budou, dle sdělení MŠMT, zohledněny v Akčním plánu (bod 12).

I. Úvod

Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky, kterou připravila Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami uvádí: (...)

V souladu s dokumenty, jak EU tak domácími, lze konstatovat, že základními principy integrační politiky ČR jsou tyto:

- cizinci by měli získat v nejširším možném rozsahu stejná práva, jakým se těší čeští občané a občané zemí EU,
- k cizincům musí společnost přistupovat čestně a spravedlivě a vycházet z principu rovného zacházení ve vztahu k občanům a principu rovných příležitostí; každý rozdíl v zacházení musí být náležitě odůvodněn a musí být přiměřený, zejména se zřetelem na délku a účel jejich pobytu na území ČR,
- cizinci mají mít možnost plné integrace, tj. nabytí českého občanství,
- integrace je dvoustranný proces, který zahrnuje přizpůsobení jak ze strany cizince, tak ze strany hostitelské společnosti; hostitelská společnost je odpovědná za vytvoření vstřícného prostředí, které umožní jak rozvoj kultury cizineckých komunit, tak podpoří rozvoj pocitu sounáležitosti cizinců k domácímu obyvatelstvu.

Rozpracování a naplňování těchto principů je úkolem ministerstev. (Konec citátu.)

II. Činnost MŠMT v oblasti Koncepce integrace cizinců na území ČR

Ve věci situace a postavení cizinců na území ČR v oblasti jejich vzdělávání je v rámci Koncepce integrace cizinců na území ČR věcně příslušné MŠMT.

Připravenost školského systému a jeho schopnost reagovat na měnící se podmínky patří mezi hlavní předpoklady úspěšné integrace.

Cizinci v České republice mají v oblasti vzdělávání zásadně stejná práva a povinnosti jako státní občané České republiky, pokud není zvláštními předpisy stanoveno jinak. Podle Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, mají všichni cizinci, tak jako občané ČR, právo na vzdělání (čl. 33 odst. 1). Dle článku 42 Listiny základních práv a svobod se právo na vzdělání ve smyslu článku 33 odst. 1 Listiny vztahuje i na cizince. Zákaz diskriminace je obsažen v ustanovení článku 1 Listiny (dle kterého si jsou všichni lidé rovni v právech), v ustanovení článku 3, odstavce 1 Listiny (dle kterého se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu mj. pohlaví, rasy, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení), jakož i v mezinárodních smlouvách dle čl. 10 Ústavy ČR, např. v článku 14 evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách).

Podle článku 10 Ústavy ČR jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Právo na vzdělání tak vyplývá i z článku 10 Ústavy ČR ve spojení s článkem 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (kde se hovoří o právu každého na vzdělání). V Úmluvě o právech dítěte, v níž se zakotvují práva, která podle čl. 2 mají být přiznávána a zabezpečována každému dítěti nacházejícímu se pod jurisdikcí příslušného státu, je v článku 28 stanoveno, že smluvní strany uznávají právo dítěte na vzdělání. V čl. 2

Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je mj. stanoveno, že nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání.

Pokud jde o studium na vysoké škole, podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů se cizincům umožňuje studovat na veřejných vysokých školách za stejných podmínek jako občanům České republiky. Zákon obsahuje také ustanovení o přednostním užití mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána. Cizinci mají stejné postavení i v otázce úhrady poplatků spojených se studiem, pokud jsou stanoveny - hradí je ve stejné výši a za stejných podmínek jako občané ČR. Pouze při studiu ve studijních programech uskutečňovaných pro cizince v cizím jazyce stanovuje veřejná vysoká škola cizincům poplatek na základě vlastního rozhodnutí bez jakéhokoliv omezení.

MŠMT se problematikou vzdělávání cizinců v rámci *Koncepce integrace cizinců na území ČR* průběžně systematicky zabývá od roku 2000 a v souladu s platnými právními předpisy průběžně vydává a aktualizuje i potřebné pokyny v oblasti vzdělávání zejména dětí cizinců.

- **Pokyn k zajištění povinné školní docházky dětí žadatelů o azyl z azylových zařízení čj. 35 471/99-22.** Cílem tohoto pokynu bylo zajistit lepší podmínky pro práci pedagogů ve školách, které navštěvují děti žadatelů o azyl z pobytových středisek. Vzhledem k tomu, že se rozšířil počet pobytových středisek, vydalo MŠMT v březnu 2002 nový **Metodický pokyn k školní docházce žadatelů o azyl čj. 10 149/2002-22.**
- **Pokyn ministra školství, mládeže a tělovýchovy k zajištění kurzů českého jazyka pro azylanty čj. 21 153/2000-35,** jímž dochází k organizačním změnám při realizaci kurzů, ke zkvalitnění a k výraznému posílení časové dotace kurzů.
- **Pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách včetně speciálních škol čj. 21 836/2000-11.** Tímto pokynem se zjednodušil přístup k vzdělávání cizinců zejména na středních školách.

Na základě usnesení vlády č. 55 ze dne 13. ledna 2003 byl 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra zaslán návrh legislativních a praktických opatření ministerstva v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a v souladu s požadavky obsaženými v postupu.

V oblasti působnosti MŠMT se problematiky cizinců a vstupu ČR do EU týkají následující právní předpisy Evropského společenství:

1. *směrnice Rady č. 77/486 o vzdělávání dětí migrujících pracovníků;*
Směrnice Rady č. 77/486 byla transponována do právního řádu ČR v ustanovení § 37a zákona č. 29/1984 Sb., školského zákona.
2. *směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty (zejména se týká otázky víz) ;*
Směrnice Rady 93/96 byla Ministerstvem vnitra transponována do právního řádu ČR v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

3. *směrnice Rady 89/48/EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů udělených po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání;*
4. *směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS.*

Tyto směrnice budou do právního řádu ČR transponovány zákonem o uznávání odborné kvalifikace, který je v současné době ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Praktická opatření spočívají v přípravě administrativních struktur a dalších nástrojů nezbytných pro hladké fungování celého systému (internetová databáze, formuláře žádostí). Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy připravilo ve spolupráci s ostatními resorty seznam regulovaných povolání (cca 470 regulovaných povolání), seznam uznávacích orgánů (cca 25 uznávacích orgánů). Odbor evropské integrace a programů EU by měl být posílen o dva pracovníky, kteří se budou zabývat pouze otázkami vzájemného uznávání odborné kvalifikace.

V únoru 2001 projednala porada vedení MŠMT materiál **Podíl vzdělávání na integraci cizinců čj. 32 873/2000-22-11**. Opatření přijatá k tomuto materiálu se stala akčním programem k plnění úkolů resortu v oblasti vzdělávání cizinců v krátkodobém a střednědobém výhledu.

Materiál Podíl vzdělávání na integraci cizinců čj. 32 873/2000-22-11 projednaný na poradě vedení MŠMT v roce 2001 stanovil zásadní okruhy, které jsou každoročně aktualizovány:

- základní ustanovení o vzdělávání cizinců obsažená v metodických pokynech MŠMT ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách, včetně speciálních škol, systémově zapracovat do právních předpisů zaměřených na oblast vzdělávání, zejména do připravovaného nového školského zákona;
- doporučit fakultám připravujícím učitele českého jazyka, aby do studijního programu zařadily problematiku výuky českého jazyka jako cizího jazyka a zvážily zřízení studijního oboru český jazyk jako cizí jazyk; zařadit problematiku výuky cizinců, multikulturní výchovy a výuky českého jazyka jako cizího jazyka mezi trvalé priority dalšího vzdělávání učitelů v regionálních pedagogických centrech;
- zabezpečit sběr potřebných údajů ve statistickém informačním systému;
- průběžně monitorovat prostřednictvím tematické inspekce situaci ve vzdělávání cizinců v základních a středních školách v ČR;
- koordinovat průběžně pedagogický výzkum v této oblasti vypisováním grantů, podporovat tvorbu programů celostátních i regionálních, tvorbu učebnic, vyhodnocování zahraničních zkušeností, pořádat semináře o národních a národnostních specifikách, o prostředích, z nichž migranti přicházejí. Zajišťovat z této oblasti funkční informační systém.

V praktické rovině MŠMT zajišťuje bezplatné kurzy pro osoby, jimž byl udělen azyl a zabezpečuje *povinnou školní docházku* dětí azylantů a účastníků řízení o azyl, jako součást plnění závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv, kterými je ČR vázána.

Pozornost je věnována *sledování a vyhodnocování statistických údajů* v souvislosti se vzděláváním cizinců na základě spolupráce s ÚIV a ČSÚ.

Důležité poznatky, které přispívají k informovanosti ve vztahu k požadavkům a problémům spojeným se vzděláváním dětí cizinců, přináší průběžné *monitorování situace ve vzdělávání cizinců v základních a středních školách* prostřednictvím České školní inspekce.

Další oblastí, které je věnována systematická pozornost, je *pregraduální a postgraduální vzdělávání učitelů v oblasti integrace cizinců*. Součástí studijních plánů pregraduální přípravy budoucích učitelů na pedagogických fakultách je výchova k toleranci, proti xenofobii a k podpoře integrace cizinců.

Důsledná pozornost je věnována *multikulturní výchově na základních a středních školách a odborných učilištích*. Multikulturní výchova je na velmi dobré úrovni rozvíjena zejména ve školách s většími počty žáků cizinců, které mají dlouhodobější zkušenosti s jejich vzděláváním. Všestranné podmínky k postupné realizaci efektivní multikulturní výchovy celé české školní populace jsou vytvářeny zejména podporou *programů* směřujících k multikulturní výchově žáků.

Za velmi významný je považován i požadavek na prohloubení komunikace a odborné spolupráce MŠMT s vysokými školami a univerzitami s cílem dosáhnout další účasti vysokých škol a univerzit při realizaci opatření na podporu vzdělávání cizinců a při prevenci rasismu a xenofobie dětí a mládeže.

Na základě usnesení vlády č. 55 ze 13 ledna 2003 bylo uloženo ministryni školství, mládeže a tělovýchovy připravit a předložit I. místopředsedovi vlády a ministru vnitra do 31. srpna 2003 koncepční materiál - *Návrh plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky v letech 2004 – 2006*.

K problematice vzdělávání cizinců byla ustavena na MŠMT v gesci NM skupiny 2 pracovní skupina složená ze zástupců zainteresovaných odborů ministerstva, České školní inspekce a Institutu pedagogicko-psychologického poradenství.

Tato komise vybírá v 1. kole (2. kolo výběru je v gesci KMV) na základě každoročního vyhlášení projektů na podporu aktivit v oblasti integrace cizinců na území ČR, tyto projekty. Na jejich realizaci jsou vyčleňovány usneseními vlády ČR finanční prostředky pro MŠMT z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa.

Tematické zaměření projektů:

1. Projekty k podpoře multikulturní výchovy dětí a mládeže
2. Projekty na podporu výuky českého jazyka jako cizího jazyka
3. Studie zaměřené k problematice vzdělávání migrujících cizinců; uspořádání semináře k vzdělávání cizinců.

Realizace projektů přispívá k odstranění komunikační bariéry a usnadňuje začlenění dětí-cizinců do běžného života při respektování odlišnosti jednotlivých etnik, jejich kultury, náboženství, zvyklostí apod. Dalším cílem projektů je napomoci učitelům v získávání dovedností při práci s dětmi-cizinci při vyučování, zejména při výuce českého jazyka, při začleňování těchto dětí do mimoškolních aktivit, při řešení případných konfliktů vznikajících ze vzájemného nepochopení. (V roce 2003 bylo MŠMT přijato celkem 12 projektů na podporu integrace cizinců v celkové výši 1.813.000,- Kč.)

V prosinci 2002 projednala porada vedení **Zprávu o plnění Plánu integrační politiky MŠMT a aktualizace Akčního plánu MŠMT pro rok 2003 č.j.: 26 497/02-22** Porada vedení doporučila aktualizaci Akčního plánu MŠMT pro rok 2003.

III. Plán integrační politiky ministerstva na období 2004-2006

Plán integrační politiky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy vychází z dosavadních zkušeností ministerstva a z Analýzy situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky, kterou připravila Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami a schválila na svém zasedání 3. června 2003.

1. Výuka českého jazyka jako cizího jazyka, včetně zajištění organizace základních kurzů českého jazyka pro cizince, jimž byl udělen azyl.
2. Pregraduální a postgraduální vzdělávání učitelů v oblasti integrace cizinců.
3. Vytváření všestranných podmínek k realizaci efektivní multikulturní výchovy celé české školní populace.
4. Dotváření legislativních, ekonomických a organizačních podmínek pro oblast vzdělávání cizinců. Systémově tuto problematiku zpracovávat do právních předpisů.
5. Průběžné monitorování situace ve vzdělávání cizinců v základních a středních školách, ve vyšších odborných školách a vysokých školách.
6. Zabezpečovat prostřednictvím ÚIV a ČŠI sběr potřebných statistických údajů.
7. Koordinovat průběžně pedagogický výzkum, plány studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky, podporovat zařazování problematiky multikulturní výchovy a výuky cizinců do vzdělávání učitelů. Podporovat tvorbu učebnic, pořádat semináře.
8. Zajistit funkční systém pro uznávání vzdělání, odborné přípravy a profesní kvalifikace dosažené v zahraničí.

IV. Návrh opatření (Akční plán)

1. V rámci integrační politiky MŠMT v období 2004 -2006 postupovat podle Plánu integrační politiky ministerstva.

Odpovídá: NM skup. II
Termín: průběžně

2. Pokračovat v činnosti pracovní skupiny k problematice vzdělávání cizinců v České republice v gesci NM skupiny II, složenou ze zástupců skupiny II, skupiny III, odboru 11, skupiny V, sekce ekonomické, ČŠI a IPPP.

Odpovídá: NM skup. I, II, III, V
Termín: průběžně

3. Na základě schválené Nové koncepce integrace azylantů - usnesení vlády č. 86 ze dne 22.1.2003 - pokračovat v hledání kritérií pro stanovení obsahu závěrečné zkoušky z českého jazyka pro azylanty.

Odpovídá: NM skup. II
Termín: průběžně

4. Zajistit se vstupem České republiky do Evropské unie a v souladu s požadavky obsaženými v postupu - v rámci Koncepce - legislativní a praktická opatření ministerstva.

Odpovídá: NM skup. II a NM skup. V
Termín: průběžně

5. Vyhlásit do konce kalendářního roku projekty na podporu aktivit v oblasti integrace cizinců na území ČR.

Tematické zaměření projektů:

- a) Projekty k podpoře multikulturní výchovy dětí a mládeže
- b) Projekty na podporu výuky českého jazyka jako cizího jazyka
- c) Studie zaměřené k problematice vzdělávání migrujících cizinců; uspořádání semináře k vzdělávání cizinců.

Odpovídá: NM skup. II
Termín: 31.12. 2003

6. Doporučit fakultám připravujícím učitele předmětu český jazyk, aby do studijního programu zařadily problematiku výuky českého jazyka jako cizího jazyka, popř. zvážily zřízení studijního oboru český jazyk jako cizí jazyk.

Odpovídá: NM skup. III
Termín: 31. 5. 2004

7. Zařadit problematiku výuky cizinců, multikulturní výchovy a výuky českého jazyka jako cizího jazyka mezi trvalé priority dalšího vzdělávání učitelů v regionálních pedagogických centrech.

Odpovídá: NM skup. II
Termín: průběžně

8. Zabezpečit sběr potřebných údajů ve statistickém informačním systému, který by zajistil přehled o žácích-cizincích podle státního občanství, mateřského jazyka a podle režimu pobytu (azylant, žadatel o azyl, pobyt na základě víza nad 90 dnů, trvalý pobyt).

Odpovídá: ÚIV
Termín: 30. 5. 2004

9. Průběžně monitorovat prostřednictvím tematické inspekce situaci ve vzdělávání cizinců v základních a středních školách v České republice.

Odpovídá: ČŠI
Termín: 29. 8. 2004

10. Koordinovat průběžně pedagogický výzkum a postupovat podle plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky v letech 2004 až 2006, a to v souladu s požadavky obsaženými v postupu.

Odpovídá: NM skup. III
Termín: průběžně

11. Základní ustanovení o vzdělávání cizinců postupně systémově zapracovat do právních předpisů, zaměřených na oblast vzdělávání.

Odpovídá: NM skup. II
Termín: průběžně

12. Každoročně podávat informaci poradě vedení o plnění Plánu integrační politiky ministerstva a podle konkrétních potřeb provádět úpravy Akčního plánu.

Zodpovídá: NM skupiny II
Termín: do konce kalendářního roku

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Plán integrační politiky Ministerstva průmyslu a obchodu v letech 2004 až 2006 vychází z návrhu legislativních a praktických opatření Ministerstva průmyslu a obchodu v rámci Koncepce integrace cizinců zasláných Ministerstvu vnitra dopisem ministra pod č.j. 29296/03/4400/1000 ze dne 30. června 2003 a na základě připomínek členů Komise ministra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami zpracovaného doplněného znění pod č. j. 48575/03/4400/1000 ze dne 31. října 2003.

Návrh legislativních a praktických opatření Ministerstva průmyslu a obchodu v rámci koncepce integrace cizinců obsahuje právní rámec postavení cizinců (zahraničních fyzických osob) z hlediska působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, jakož i připravovaná legislativní opatření na úseku živnostenského podnikání, jejichž cílem je umožnit občanům zemí EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarské konfederace podnikat za stejných podmínek jako mají české osoby. U ostatních zahraničních osob se předpokládá, že podnikání

bude omezováno jen zcela nezbytnými specifickými hledisky. Dále v návrhu je konstatováno, že podnikání v energetických odvětvích je upraveno tak, že jsou vytvořeny rovné podmínky a jsou stejné pro všechny subjekty hodlající podnikat v této oblasti.

V rámci návrhu praktických opatření Ministerstva průmyslu a obchodu jsou uvedena opatření pro oblast živnostenského podnikání při aplikaci živnostenského zákona v rámci soustavy živnostenských úřadů, včetně zjišťování v rámci integračního procesu cizinců (zahraničních fyzických osob) dodržování pravidel živnostenského podnikání prováděním kontrolní činnosti živnostenskými úřady. V rámci realizace koncepce integrace cizinců se Ministerstvem průmyslu a obchodu předpokládá realizace dalších projektů usnadňujících integraci cizinců v oblastech v působnosti ministerstva v praxi, přičemž nosnými projekty v oblasti integrace cizinců budou zejména projekty na úseku živnostenského podnikání a ochrany spotřebitelů. Z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položky Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců, na realizaci projektů ministerstva v souvislosti s Koncepcí integrace cizinců se předpokládá roční využití částky ve výši 500.000,- Kč.

V rámci organizačních opatření ministerstva se předpokládá zřízení komise pro výběr a realizaci projektů Ministerstva průmyslu a obchodu v oblasti integrace cizinců, jakož i provedení opatření k zajištění přenosu informací v uvedené oblasti na krajské, popř. obecní úřady, zejména na úseku živnostenského podnikání.

Na základě výše uvedeného plán integrační politiky Ministerstva průmyslu a obchodu v letech 2004 až 2006 obsahuje níže uvedená opatření:

1. Zřízení pracovní skupiny pro schvalování a realizaci projektů MPO v oblasti integrace cizinců
2004
2. V rámci opatření napomáhajících vstupu cizinců do podnikání v návaznosti na novou legislativní úpravu – koordinace jednotné aplikace živnostenského zákona ve vztahu k cizincům (metodická činnost a školení pracovníků veřejné správy)
průběžně
3. Zajištění přenosu informací v oblasti integrace cizinců v působnosti ministerstva a vytvoření v případě potřeby pracovní skupiny při MPO pro integraci cizinců složenou se zástupců krajů, popř. obcí, zejména na úseku živnostenského podnikání
2004 - 2006
4. Pokračování v projektech usnadňujících integraci cizinců v oblasti působnosti MPO, umístění vybraných projektů na webových stránkách ministerstva, popř. jejich šíření prostřednictvím neziskových organizací
2004 – 2006
5. V rámci integračního procesu v oblasti živnostenského podnikání kontrola dodržování pravidel stanovených živnostenským zákonem
2004 a násl.

6. Zmapování příp. nedůvodných překážek v oblasti podnikání pro zahraniční fyzické osoby (resp. cizince) v působnosti MPO a návrhy příslušných opatření na jejich odstranění

2005 - 2006

Bezpečnostní aspekty integrace cizinců na území České republiky (Ministerstvo vnitra)

Bezpečnostní aspekty integrace cizinců je možno členit do dvou dílčích okruhů. Jsou to jednak bezpečnostní rizika, která z imigrace a integrace cizinců plynou nebo mohou plynout pro Českou republiku a její obyvatele. Dále se jedná o bezpečnost integrujících se cizinců, tzn. trestnou činnost, motivovanou zejména rasovou či etnickou nenávisť, zaměřenou proti nim.

Celkově lze konstatovat, že bezpečnostní rizika plynoucí z integrace cizinců jsou v současné době relativně malá a oproti minulému hodnocenému období nedošlo k výraznějším posunům. V roce 2002 došlo ke stagnaci kriminality cílové skupiny, podíl stíhaných cizinců s dlouhodobým pobytem, trvalým pobytem či těch, kteří v České republice získali azyl, tvoří 1,3 % z celkem stíhaných osob v České republice, stejně jako v roce 2001. Integrace cizinců doposud zřejmě nepřináší České republice závažnější rizika hlavně s ohledem na poměrně malý počet cizinců žijících v České republice ve srovnání například se zeměmi západní Evropy. Některé skutečnosti (např. struktura kriminality páchané cizinci, netolerantní a xenofobní postoje velké části české veřejnosti, vývoj v zemích západní Evropy) však naznačují, že s narůstajícím počtem cizinců žijících v České republice dojde pravděpodobně i k nárůstu bezpečnostních rizik spojených s integrací cizinců. Bezpečnostním rizikům souvisejícím s imigrací je věnována velká pozornost rovněž v souvislosti s bojem proti mezinárodnímu terorismu a organizovanému zločinu.

Zastoupení cizinců mezi trestně stíhanými osobami v České republice osciluje od roku 1993 kolem hodnoty 5 - 6 % a podíl cizinců na celkové kriminalitě v České republice tak není nijak výrazný. V roce 2001 poklesl podíl trestně stíhaných cizinců mezi trestně stíhanými osobami v ČR na hodnotu 4,8%, v roce 2002 se zvýšil na 5,0 % (stíháno 6.238 cizinců), na konci 1.pololetí roku 2003 se zvýšil na 5,4%.¹ Oproti roku 2001, kdy cizinci tvořili 4,8 % celkem stíhaných osob, došlo v roce 2002 k nárůstu o 0,2 % a v prvním pololetí 2003 k nárůstu o 0,6 % (viz tabulka). Kriminalita cizinců není v České republice ve srovnání např. s Německem nijak vysoká. Např. v SRN v roce 2001 činil podíl cizinců na celkem stíhaných osobách 24,9 % (z nich tvořili 21,6 % cizinci nacházející se v Německu ilegálně a 78 % cizinci s legálním pobytem; 14,3 % tvořili žadatelé o azyl).²

Statistice trestně stíhaných cizinců stále dominují občané Slovenské republiky (1.982 osob, oproti 2001 nárůst o 207) s podílem 31,2 % z celkového počtu trestně stíhaných cizinců. Na dalších místech jsou s počtem 1.333 osob občané Ukrajiny (+74 osob), občané Vietnamu

¹ Hodnocení zastoupení cizinců na celkové kriminalitě v České republice vychází z počtu cizinců mezi stíhanými pachateli trestné činnosti. Rozbor vychází z údajů z „Formuláře o známém pachateli“ Evidenčního systému statistiky kriminality (ESSK), který provozuje OSŘI PP ČR.

² V SRN se cizinci dopouštěli nejvíce trestných činů proti azylovému a cizineckému zákonu, nedovolených hazardních her (podíl cizinců 68,9 %), obchodu s drogami (podíl 60,6 %), kapesních krádeží (podíl 57,3 %), padělání dokladů a peněz (podíl 52,2 %) a krádeží aut (*Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, BMI 2002*).

(550 osob, -27), občané Polska (383 osob, -27) a Německa (205 osob, +8). S odstupem pak následovali občané Ruska, Moldávie, Bulharska a SR Jugoslávie.

Nejvíce trestně stíhaných cizinců vykazuje dlouhodobě území hlavního města Prahy. Z pohledu správního členění České republiky bylo pak mimo Prahy nejvíce cizinců trestně stíháno v teritoriu kraje Moravskoslezského, Jihomoravského a Středočeského, nejméně ve Vysočině, v kraji Zlínském a Pardubickém. Z hlediska regionálního rozložení kriminality cizinců v ČR lze také spatřovat určitou souvislost mezi oblastmi nejčastěji využívanými cizinci k nelegální migraci přes ČR, oblastmi, kde je vyšší koncentrace cizinců s povoleným pobytem a regiony s vysokým podílem trestně stíhaných cizinců. Přes mírný pokles vykazují příhraniční okresy stále vyšší počty trestně stíhaných cizinců než okresy vnitrozemské (odhlédneme-li od území hl. m. Prahy).

Z celkového počtu trestně stíhaných cizinců na území ČR jich v roce 2002 mělo 760 pobyt na vízum nad 90 dnů (tzn. 12,2 %, v roce 2001 to bylo 13,4 %), 835 trvalý pobyt (13,4 %, v roce 2001 12,2 %)³, 1.144 vízum do 90 dnů (18,3 %, v roce 2001 32,4 %), 19 mělo přiznaný azyl v ČR (0,3 %, v roce 2001 0,6 %) a 1.427 pobývalo na území ČR neoprávněně (22,9 %, v roce 2001 21,6 %). Cizinců z cílové skupiny (dlouhodobý a trvalý pobyt a přiznaný azyl v ČR) bylo tedy v roce 2002 stíháno 1.614, což činí 1,3 % z celkového počtu stíhaných osob v České republice (v roce 2001 činil tento podíl rovněž 1,3 %).

Z celkového počtu objasněných trestných činů spáchali trestně stíhaní a vyšetřovaní cizí státní příslušníci 5,2 % (4,8 % v roce 2001) trestných činů. Výrazně vzrostl počet cizinci spáchaných trestných činů násilné kriminality (o 25,3 %), vysoký podíl pachatelů - cizinců zůstává především na objasněných trestných činech vražd (17,9 %) a na loupežích (13,3 %).

Nelze také přehlédnout propojení některých druhů trestné činnosti cizinců na mezinárodní organizovaný zločin. Vedle dobrého finančního a materiálního zázemí organizovaného zločinu, jeho mezinárodního propojení a vysoké organizovanosti a flexibility je vesměs etnický základ jednotlivých skupin organizovaného zločinu velkou hrozbou pro bezpečnostní, ale i politickou, ekonomickou a sociální stabilitu státu. Podle informací Policie ČR převažují v České republice smíšené skupiny organizovaného zločinu (tzn. složené z cizinců i občanů ČR, v posledních 5 letech cca 50 %), a dále jsou zastoupeny mezinárodní (25 – 30 %) a domácí skupiny. Z hlediska národností mají největší zastoupení Ukrajinci a Rusové, s odstupem následují Vietnamci a Číňané, dále Albánci, početnější zastoupení mají ještě Arabové, občané bývalé Jugoslávie, Moldavané a Bulhaři. Z hlediska vývoje situace v oblasti organizovaného zločinu představuje hrozbu zvyšující se migrace, zneužívání azylového a cizineckého zákona a nedostatečná kontrola pobytu cizinců ze strany cizinecké policie.

Co se týká rizik plynoucích z mezinárodního terorismu, podle informací Policie ČR a zpravodajských služeb mezinárodní teroristické organizace sice na našem území v posledním období aktivně nepůsobí, nicméně existují poznatky o tom, že využívají Českou republiku jako vhodné základny (nelegální nákup zbraní a výbušnin, praní špinavých peněz, zakládání krycích firem apod.). Do budoucna nelze zcela vyloučit snahy o zakládání například dalších muslimských center, mešit a obdobných zařízení na našem území, která mohou být zneužívána, jak dokládají případy v zemích západní Evropy, i k činnostem ohrožujícím

³ K 31.12. 2002 bylo evidováno na území České republiky 231.608 cizinců s povoleným pobytem (+20.814, +9,9 %), z toho 75.249 (+5.433, +7,8 %) cizinců s pobytem trvalým.

bezpečnost státu, a to i v oblasti terorismu. V České republice může také docházet k finanční podpoře některých zahraničních teroristických organizací.

Soudy České republiky bylo v roce 2002 odsouzeno celkem 3.389 cizinců (5,6 % z celkového počtu odsouzených, 6,2 % v roce 2001, 7,3 % v roce 2000). Nejvíce odsouzených osob bylo příslušníky Slovenské republiky (923, v roce 2001 1.010 osob) a Ukrajiny (882, v roce 2001 939 osob). Z celkového počtu odsouzených cizinců byl 884 (26,1 %) uložen nepodmíněný trest odnětí svobody a 1.171 (34,6%) trest odnětí svobody s podmíněným odkladem.

Česká veřejnost vnímá kriminalitu cizinců jako celek, bez ohledu na druh jejich pobytu v České republice. Ačkoliv je podíl kriminality cizinců a kriminality cílové skupiny na celkové kriminalitě v České republice malý, postoje občanů vyjadřují zvýšené obavy z trestné činnosti cizinců, pravděpodobně vzhledem k jejich vyššímu podílu například na násilné trestné činnosti nebo na organizovaném zločinu. Tyto obavy jsou řádově vyšší, než reálná šance, že se občan stane obětí trestného činu spáchaného cizincem.

V sociologickém výzkumu agentury UNIVERSITAS⁴ z roku 2003 uvedlo 59 % respondentů, že považuje celková bezpečnostní rizika České republiky (tzn. rizika ohrožující stát jako celek - například organizovaný zločin, mezinárodní terorismus) „z velké části za dílo cizinců a přistěhovalců“. Jako respondenty preferovaný způsob řešení kriminality se ukázalo i zamezení vstupu cizincům do České republiky (index 7,96 na škále 1-10, kde 10 znamená maximální souhlas). Během roku 2002 přišlo alespoň jednou do konfliktu s cizincem nebo příslušníkem jiné národnosti 14% dotázaných (16 % během roku 2000, 15 % během roku 1999, 12,9% v roce 1995). V roce 2002 51 % respondentů považovalo za problém „přítomnost Romů či jiných národnostních menšin v okolí svého bydliště“ (47% v roce 2001, 49 % v roce 2000, 59 % v roce 1995).

Tyto nepřiměřené obavy občanů z kriminality cizinců jsou způsobeny dílem nadměrnou medializací například jednotlivých závažných případů, dílem obecně netolerantními postoji české veřejnosti.

V souvislosti s opatřeními v rámci boje proti terorismu byly rovněž zkoumány názory občanů na kontrolu migrace. V roce 2003 se v citovaném šetření pro přísnější kontrolu migrace (přijímání azylantů a uprchlíků) vyslovilo 92 % respondentů.

Co se týká bezpečnosti integrujících se cizinců, nelze exaktně vyčíslit, kolik cizinců se stalo na území České republiky obětí trestného činu, protože poznatky o obětech trestných činů v České republice jsou obecně velmi nesystematické. Vzhledem k charakteru a cíli této analýzy byl za ukazatel zvolen počet útoků vedených s rasistickým podtextem proti cizincům v letech 2000-2002⁵. Jedná se o případy, kdy byl cizinec napaden fyzicky nebo verbálně

⁴ Agentura UNIVERSITAS provádí v rámci grantů MV ČR kriminologické výzkumy. Šetření ke „Kontinuálnímu výzkumu viktimizace a pocitu bezpečí občanů (2000-2003)“ byla realizována metodou standardizovaných rozhovorů v únoru 2001 na vzorku 1418 respondentů, v únoru 2002 na vzorku 1229 respondentů a v dubnu 2003 na vzorku 1425 respondentů vybraných kvótním výběrem. Výzkum „Bezpečnostní rizika 2000“ byl realizován v dubnu 2000 na reprezentativním vzorku 1386 respondentů. V říjnu 1998 byl realizován výzkum „Vývoj kriminality 1998“ stejnou metodou na vzorku 1719 respondentů. V dubnu 1995 byl realizován výzkum „Vývoj kriminality 1995“ na vzorku 1904 respondentů.

⁵ Počet případů je spočten z materiálu „Přehled případů, u nichž existovalo podezření ze spáchání trestného činu nebo přestupku s extremistickým podtextem, včetně případů motivovaných rasovou nebo národnostní nesnášenlivostí či spáchaných příznivci extremistických skupin bez ohledu na jejich konečnou

v České republice z důvodu své odlišné národnosti. Do této skupiny obětí jsou zařazeni všichni cizinci, nikoliv jen cizinci cílové skupiny.

trestně právní kvalifikaci“, který je pravidelnou přílohou každoroční „Zprávy o problematice extremismu na území České republiky“, která je zpracovávána Ministerstvem vnitra.

Skladba pachatelů a obětí trestné činnosti s extremistickým podtextem v ČR v letech 2000 - 2002						
Pachatelé			Oběti napadení			
			verbálního		fyzického	
			občané ČR	cizinci	občané ČR	cizinci
rok 2000						
Neznámý			4	0	99	0
Muži	skinheads	cizinci	0	0	8	1
		občané ČR	6	0	68	3
	ostatní	cizinci	8	0	9	1
Ženy	skinheads	občané ČR	85	7	141	5
		cizinci	0	0	0	0
	ostatní	občané ČR	2	0	0	0
		cizinci	0	0	0	0
		občané ČR	19	1	9	0
rok 2001						
Neznámý			19	0	34	3
Muži	skinheads	cizinci	0	0	0	0
		občané ČR	12	5	74	16
	ostatní	cizinci	3	0	5	0
Ženy	skinheads	občané ČR	98	3	164	23
		cizinci	0	0	0	0
	ostatní	občané ČR	0	0	1	2
		cizinci	0	0	0	0
		občané ČR	11	0	6	0
rok 2002						
Neznámý			20	0	86	2
Muži	skinheads	cizinci	0	0	0	2
		občané ČR	4	0	32	16
	ostatní	cizinci	2	0	1	0
Ženy	skinheads	občané ČR	73	3	161	7
		cizinci	0	0	0	0
	ostatní	občané ČR	0	0	0	0
		cizinci	0	0	0	0
		občané ČR	11	1	11	1

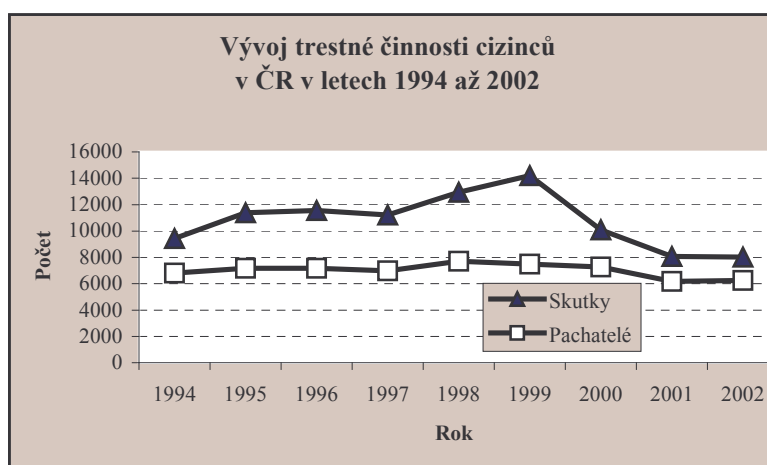
Tato čísla nicméně neodráží dokonale počet napadení cizinců, ke kterým skutečně došlo, protože lze předpokládat vyšší míru latence u těchto činů a také jisté nedostatky v jejich statistickém vykazování.

Dalším způsobem popisu situace z hlediska bezpečnosti cílové skupiny (zejména s ohledem na budoucí vývoj) je výzkum veřejného mínění a postojů občanů k cizincům a národnostním menšinám.

Agentura Previa v rámci přípravy na svou kampaň „Projekt tolerance“ proti projevům rasismu na zakázku Úřadu vlády provedla kvantitativní reprezentativní šetření⁶, jehož cílem bylo především zjistit sympatie české většiny k různým národnostem a etnickým skupinám, ověřit kontakty s příslušníky různých národností a etnických skupin a zjistit vnímání přínosu příslušníků jednotlivých národností a etnických skupin.

Výsledky šetření potvrdily distanci české populace k příslušníkům národnostních a etnických menšin. Pouze necelá pětina české veřejnosti zastávala postoje, které je možné označit za tolerantní. Největší sympatie chovali dotázaní k menšinám, u nichž antcipovali obdobné životní hodnoty jako u české většiny. Naopak antipatie jsou pocíťovány na základě odlišných životních hodnot etnických a národnostních menšin. Česká populace má nízkou míru kontaktů s menšinami. Jen necelá čtvrtina respondentů vnímala národnostní menšiny a legální přistěhovalce jako přínos pro Českou republiku. Více než dvě třetiny respondentů neviděly v imigraci žádný přínos. Tři čtvrtiny dotázaných patřily k zastáncům přísnější kontroly imigrace a nižší míry imigrace do České republiky.

Netolerance a xenofobie české veřejnosti, vyplývající z výsledků výzkumů, je částečně zřejmě „tradiční“, částečně je důsledkem toho, že rostoucí imigrace v 90. letech je pro českou společnost novým jevem. V této oblasti je zapotřebí periodicky v kontinuálních výzkumech veřejného mínění zjišťovat postoje občanů k cizincům a příslušníkům národnostních menšin. Problematické vztahy mezi etniky nejsou jen českým specifíkem, a boj proti nim je záležitostí dlouhodobého pečlivého monitorování, přísného stíhání trestných činů a přestupků a různých preventivních programů.



Trestně stíhaní cizinci na území ČR

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
trestně stíhané osoby celkem	106 874	103 094	114 791	118 456	118 395	129 271	127 887	130 234	127 856	123 964
z toho trestně stíhaní cizinci na území ČR	2 366	6 801	7 167	7 181	6 981	7 698	7 491	7 261	6 166	6 238
tj. % z celkové kriminality	2,2	6,6	6,2	6,1	5,9	6	5,9	5,6	4,8	5,0

⁶ Šetření provedla agentura Opinion Window - Research International v lednu 2000 metodou standardizovaných rozhovorů s 1124 respondenty, kteří byli vybráni metodou kvótního výběru.

**Vývoj počtu stíhaných osob-cizinců v ČR
a jejich podílu na stíhaných osobách celkem dle vybraných druhů kriminality***

Rok	2000	tj. %	2001	tj. %	2002	tj. %
Druh kriminality						
Vraždy celkem:	51	19,5	40	17,4	42	17,8
Loupeže	297	12,9	235	10,8	361	11,9
Úmyslné ublížení na zdraví	232	3,6	192	3,0	271	4,4
Násilné činy :	1 042	6,1	852	5,1	1 125	6,5
Mravnostní činy :	103	7,3	104	7,4	99	6,8
Krádeže vloupáním :	482	3,7	338	2,9	385	3,3
Krádeže kapesní	187	21,8	139	15,4	154	14,8
Krádeže prosté :	1 303	4,7	1 216	2,3	993	2,4
Majetkové činy :	2 232	4,3	1 950	3,7	1 634	3,9
Maření výkonu úředního rozhodnutí	1 127	19,0	896	17,5	1 100	15,3
Hospodářské činy celkem:	1 622	7,0	1 190	5,3	1 082	4,4
CELKOVÁ KRIMINALITA:	7 261	5,6	6 166	4,8	6 238	5,0

* Poznámka: Podíl se vztahuje k osobám stíhaným celkem výhradně v rámci určitého druhu kriminality

Trestně stíhaní cizinci podle druhu pobytu na území ČR

Rok	1999	tj. %	2000	tj. %	2001	tj. %	2002	tj. %
Trestně stíhaní cizinci celkem	7 491	100	7 261	100	6 166	100	6 238	100
z toho podle druhu pobytu v ČR:								
Vízum do 90 dnů	3 522	47,0	3 331	45,9	1 995	32,4	1 144	18,3
Trvalý pobyt	1 012	13,5	893	12,3	750	12,2	835	13,4
Cizinec s přiznaným azylem	104	1,4	33	0,5	39	0,6	19	0,3
Vízum nad 90 dnů	1 250	16,7	1 125	15,5	826	13,4	760	12,2
neoprávněný pobyt	1 536	20,5	1 693	23,3	1 334	21,6	1 427	22,9
tzn. trestně stíhaní z cílové skupiny	2 366	31,6	2 051	28,3	1 615	26,2	1 614	25,9

**Předpokládané čerpání finančních prostředků na projekty v oblasti integrace
cizinců v roce 2003**
(Ministerstvo vnitra)

Organizace	Uvolněno ze státního rozpočtu	Převedeno ze státního rozpočtu	Zůstatek ve státním rozpočtu
Ministerstvo práce a sociálních věcí	4,500.000,-	4,460.000,-	40.000,-
Ministerstvo zdravotnictví	2,500.000,-	2,473.000,-	27.000,-
Ministerstvo školy, mládeže a tělovýchovy	3,000.000,-	2,814.000,-	186.000,-
Ministerstvo kultury	3,000.000,-	2.932.000,-	68.000,-
Ministerstvo průmyslu a obchodu	500.000,-	371.000,-	129.000,-
Ministerstvo pro místní rozvoj	1,000.000,-	0,-	1,000.000,-
Ministerstvo vnitra	6,000.000,-	5,073.000,-	927.000,-
Český statistický úřad	500.000,-	500.000,-	0,-
Akademie věd České republiky	1,000.000,-	634.000,-	366.000,-
Celkem	22,000.000,-	19,257.000,-	2,743.000,-

¹ Ministerstvo kultury v roce 2003 rovněž podpořilo profesionální projekty týkající se multietnických projektů částkou ve výši 1 120 000,-Kč. Tato částka však nebyla čerpána z finančních prostředků vyčleněných usnesením vlády č. 55/2003.

Přehled projektů realizovaných v rámci Koncepce integrace cizinců v roce 2003
(Ministerstvo vnitra)

Vlastní činnost ministerstev, ČSÚ a AV ČR

<i>Organizace</i>	<i>Název projektu</i>
Ministerstvo průmyslu a obchodu	Informační materiál pro zahraniční fyzické osoby o živnostenském podnikání¹
	Informační materiál pro zahraniční fyzické osoby o struktuře živnostenských úřadů
	Problematika ochrany spotřebitelů v ČR - rámcové informace pro cizince
Ministerstvo práce a sociálních věcí	www.cizinci.cz
	Průvodce sociálním zabezpečením, státní sociální podporou a zaměstnaností v ČR
Český statistický úřad	Publikace „Cizinci v České republice“
Akademie věd České republiky	Aktuální problémy vietnamského etnika v ČR – 2. část
	Integrace cizinců na území ČR. Afričané a Afroameričané
	Obraz cizinců v médiích
	Zhotovení naučného dokumentárního pořadu Česká republika-náš nový domov

Projekty na základě smlouvy mezi ministerstvem a zpracovatelem

Ministerstvo vnitra

<i>Organizace</i>	<i>Název projektu</i>
Českomoravská konfederace odborových svazů Asociace samostatných odborů	Aktivity ČMKOS a ASO v oblasti integrace cizinců v roce 2003

Ministerstvo zdravotnictví

<i>Organizace</i>	<i>Název projektu</i>
Univerzita Palackého v Olomouci	Překonávání komunikačních a kulturních bariér při péči o pacienty odlišných etnik

¹ Realizace projektu je dosud vázána na přijetí novely živnostenského zákona.

Ostravská univerzita v Ostravě	Odraz vstupu České republiky do Evropské unie ve zdravotnické praxi – Podpora multikulturního ošetrovatelského přístupu v celoživotním zdravotnickém vzdělávání
Institut zdravotní politiky a ekonomiky	Podpora integrace cizinců v ČR

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy

Organizace	Název projektu
Základní škola Praha 4, Meteorologická 181	Nadstandardní výuka českého jazyka pro žáky vietnamské národnosti
	Vítání léta a Vánoční hvězda
Masarykova základní škola, Kamenačky 3951/4	Kamarádi
Univerzita Karlova v Praze	Interkulturní výchova a vzdělávání: efektivní metody a formy

Projekty na základě dotace poskytnuté ministerstvy

Ministerstvo kultury

Organizace	Název projektu
Centrum pro otázka migrace	Multikulturní ženská skupina
Člověk v tísni	Jeden svět – cesty migrantů
Člověk v tísni	Migrace
Diecézní charita Hradec Králové	Setkání národů
Divadelní spolek Tyl, Polička	Mezinárodní divadelní festival COLOUR MEETING
Euroasia Praha o.s.	Euroasijský expres
Informační centrum Kavkaz – Východní Evropa	Vydávání časopisu ORER (Dny)
Klub hurá kamarád Pardubice	Festival Ethno Pardubice 2003
Krajanské sdružení Číňanů žijících v ČR Praha	Tradiční letní čínské svátky (DUAN WU JIE)
Kruh časopisu Most pro lidská práva, Chrudim	Říkám s Vámi Ř

Mládež pro interkulturní porozumění Brno	Multikulturní průvodce Brnem
Multikulturní centrum Praha	Cyklus multikulturních kulturně vzdělávacích pořadů Jinýma očima
Multikulturní centrum Praha	Informační centrum Multikulturního centra Praha–aktivní a atraktivní distribuce informací
Multikulturní centrum Praha	Světová hudba
Slovo 21	Cizinec nebo spoluobčan-kulturou k multikulturnosti
Paguyuban Indonesia Ceko	Setkání indonésko české 2003
Poradna pro integraci Praha	Multikulturní festival „Barevná planeta IV“
Poradna pro integraci Praha	Představování kultur etnických komunit žijících v Ústí n. Labem Brně, Praze a Hradci Králové
Soužití 21	Dny kavkazské kultury
Sdružení občanů zabývajících se emigranty	Multikulturní centrum pro migranty a uprchlíky
YETTI Climbers Club Praha	Vietnamci v Čechách

Ministerstvo práce a sociálních věcí

<i>Organizace</i>	<i>Název projektu</i>
Mezinárodní organizace pro migraci	Integrace cizinců a podpora organizací a sdružení komunit cizinců na území České republiky
Poradna pro uprchlíky, o.s.	SOS linka pro cizince
Poradna pro uprchlíky, o.s.	Psychologická pomoc při integraci cizinců

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy

<i>Organizace</i>	<i>Název projektu</i>
Pedagogicko-psychologické poradenství o.s.	Rozumím, takže vím a umím
Sdružení vietnamsky hovořících občanů ČR „Klub Bambus“	Příspěvní k udržení pravidelných denních a večerních kursů českého jazyka pro dospělé Vietnamce a vydání učebnice Čeština pro vietnamské samouky
Multikulturní centrum Praha o.s.	My a ti druzí

Multikulturní centrum Praha o.s.	Interkulturní dílny
Multikulturní centrum Praha o.s.	Světová hudba
Asociace trenérů sociálně psychologického výcviku o.s.	Rozvíjení vzájemné tolerance a lidské sounáležitosti
JUDr. František Talián-Fortuna nakladatelství	Poznávej zemi, v níž žiješ-publikace v mutacích ruské, ukrajinské a vietnamské

Ministerstvo vnitra

<i>Organizace</i>	<i>Název projektu</i>
Diecézní charita České Budějovice	Multikulturní centrum Č. Budějovice
Farní charita Karlovy Vary	Poradenská střediska pro migranty a uprchlíky
Farní charita Česká Lípa	Sociální a právní poradenství
Občanské sdružení Slovo 21	Integrace zespolu- Příspěvek k uskutečnění Koncepce integrace cizinců na území České republiky
Poradna pro integraci	Komunitní multietnické centrum Ústí nad Labem
Diecézní charita Plzeň	Multikulturní centrum Plzeň
Organizace pro pomoc uprchlíkům	Poradenství cizincům v ČR
Sdružení občanů zabývajících se emigranty-SOZE	Poskytování sociálně-právního poradenství dlouhodobě legálně usazeným cizincům na území Moravy a Slezska
Multikulturní centrum Praha	Infocentrum Multikulturního centra Praha
Člověk v tísni- společnost při České televizi o.p.s.	Dokumentární filmy o skupinách cizinců žijících na území ČR
Diecézní charita Brno	Poradenská a informační činnost
Poradna pro uprchlíky	Právní a psychosociální poradenství cizincům pobývajícím v ČR

**Zpráva Českého statistického úřadu o realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky
(Český statistický úřad)**

Problémy se shromažďováním a předáváním dat o cizincích-seznam:

1. Není k dispozici žádný politický dokument, který by stanovil, že ČR chce data o svých cizincích sledovat. V takové situaci je velmi obtížné s někým vyjednávat předávání dat, která on není povinen shromažďovat.
2. Bez kvalitního sledování sociálních jevů spojených s pobytem cizinců nikdy nebude možné zpracovat žádnou analýzu podmínek a okolností jejich pobytu na území ČR a bude obtížné vytyčit nějakou strategii založenou na kvalitním poznání dané skutečnosti.
3. Bez kvalitního a systematického sledování budou k dispozici vždy jen ty údaje, které resorty nutně potřebují ke své činnosti (někdy je potřebují pouze k měření své výkonnosti, samotný sociální jev, který mají v gesci pomocí svých dat, neanalyzují). Takové informace jsou také vypovídající, a u některých institucí i dostatečným způsobem, většinou však nepopisují celou sledovanou škálu jevu. Tím stát systematicky přichází o důležité poznatky.
4. Není žádný systém ani metodický dozor nad tím, jak se data sbírají. Z toho pak plyne, že databáze jsou často konstruovány špatně, data se agregují už na úrovni prvního záznamu, a tím se primární informace pochopitelně nenávratně ztrácejí (např. kódovník zemí ministerstva spravedlnosti, kde mají položky „ostatní evropské státy“, „ostatní asijské státy“).
5. Resortní databáze, jejich výstupy a způsob používání bývají také neměnné a je organizačně a možná i finančně náročné přidat nějaký nový výstup nebo zařadit do databáze nové pole. Tyto obtíže technického charakteru vedou často zástupce resortů k odmítání spolupráce při předávání dat.
6. Často se fakt, zda je někdo cizinec vůbec nezjišťuje – například ve zdravotnictví, v trestních věcech také ne (respektive nechává se volnost tomu, kdy se občanství zjistí – je to pochopitelné, ale není to důvod na zjišťování úplně rezignovat.). Znamenalo by to přidat novou položku do výkazů - a to se musí zařídit systémově v evidenci či výkazech, zároveň je třeba informovat a proškolit uživatele, pro které se tím mění způsob práce.
7. UZIS rozeznává cizince podle faktu, že nemá rodné číslo. Problém, že rodné číslo má mnoho cizinců a teď ho budou mít dokonce přesně definovaní cizinci není zatím nijak ošetřen. Výstupy z tohoto systému rozdělené na občany ČR a cizince jsou tudíž nepravdivé.

8. Odbor správních činností MV nemá žádný evidenční systém, takže v principu všechno se počítá ručně. Z toho důvodu je dostupných velmi málo informací a nejsou k dispozici žádná data, se kterými by se dalo pracovat standardními statistickými a ani jinými analytickými metodami.
9. Roztříštěnost a nedostatečnost zdrojů dat o ekonomické aktivitě cizinců.

Podrobný popis problémů

1. Nedostatečně deklarovaná nebo neexistující politická poptávka po datech o cizincích v ČR a jejich migraci

Všude ve světě vzrůstá poptávka po informacích o vnitřní i mezinárodní migraci a životě cizinců v jednotlivých zemích. Každý rok se objevuje více a více dotazů mezinárodních a nadnárodních institucí i soukromých subjektů na informace o migraci. Požadavky na informace o mezinárodní i vnitřní migraci ze strany Evropské komise, ostatních evropských i jiných mezinárodních institucí a dalších subjektů vzrůstají souběžně s tím, jak se migrace stává stále významnějším fenoménem demografického, ekonomického, kulturního a sociálního vývoje se všemi klady a zápory, které tento vývoj přináší.

Všechny členské státy EU sledují migrační situaci a řadu aspektů života cizinců (včetně občanů ostatních členských států EU) v jejich zemi. V každé zemi je způsob sledování jiný a závislý na možnostech země, **ale v neméně míře i na politické vůli sledování a získávání informací**. Naprostá většina členských zemí EU využívá k vytváření statistik o cizincích a migraci informace z administrativních zdrojů dat, šetření organizovaná statistickým úřadem nebo ve spolupráci s ním jsou pouze doplňkem těchto informací v oblastech, kde nelze zjistit informace z administrativních zdrojů (např. motivace pro migraci, stupeň integrace do společnosti, projevy rasismu a xenofobie atp.).

Nevýhodou ČR je velké množství zdrojů dat o cizincích, jejich vzájemná neprovázanost a neprovázatelnost i neexistence dostatečně silné autority, která by dokázala harmonizovat jednotlivé zdroje dat.

Usnesení Vlády České republiky č. 55 ze 13. ledna 2003 ukládá 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra vytvářet podmínky pro postupnou realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů souvisejících s migrací a integrací cizinců v ČR a zároveň ukládá ostatním ministrům a vyzývá ČSÚ ke spolupráci na této realizaci.

Současná zkušenost ČSÚ se shromažďováním dat o cizincích svědčí o neúčinnosti takového dokumentu.

Příklady:

Cizinecká a pohraniční policie – odpovědné autority ŘS CPP je velmi obtížné z pozice ČSÚ přesvědčit o nutnosti používání číselníků obcí a číselníků vyšších územně správních celků. Touto praxí dochází k nestandardním a nesprávným zápisům o cizincích pracovníky okresních úřadoven CPP. Při zpracování je pak třeba chybné záznamy ručně

opravovat, aby byly eliminovány duplicity a naopak, aby špatně zapsané údaje byly opraveny na správné znění a aby byly propojeny se správným vyšším územně správním celkem. Používání správných číselníků a vyloučení možnosti svévolného zápisu názvu obce (typu Plzeň, Maldá Boleslav, které počítač pochopitelně neidentifikuje, nicméně jsou běžným příkladem zápisu) je základem fungování takového Cizineckého informačního systému, který by byl hoden toho jména.

Ministerstvo práce a sociálních věcí – nejméně tři roky trvalo, než bylo možné vygenerovat statistické informace o cizincích s pracovním povolením v ČR ve struktuře požadované statistickým úřadem Evropských společenství.

Ministerstvo vnitra a Cizinecká policie – údaje o počtech cizinců a mezi nimi azylantů, kteří získali státní občanství ČR (ukončení integračního procesu) předávané OVS MV ČR, OAMP MV ČR a CPP se výrazně liší.

Návrh řešení:

Komise pro integraci cizinců by měla vypracovat návrh legislativního aktu a předat jej ministru vnitra, příp. následně ministru práce a sociálních věcí. Tento legislativní akt by měl obsahovat deklaraci zájmu státu, vlády či ministerstva o informace o cizincích v ČR, základní definice v této oblasti (cizinec, typy pobytu, typy ekonomické aktivity atp. nebo alespoň odkazy na příslušné zákony) a obecnou závaznost těchto definic pro všechny orgány státní správy, které shromažďují informace o cizincích v ČR a zároveň povinnost sledovat státní občanství v plném rozsahu číselníku zemí OSN jako základní položku všech statistik a záznamů administrativního charakteru vedených orgány státní správy ČR. Dále by zde byla deklarována povinnost správců dat spolupracovat vzájemně a s ČSÚ na vytváření vzájemně provázaných a homogenních informací o cizincích.

Poznámka k situaci po vstupu do EU:

V roce 2004 (1.5.) vstoupí Česká republika do Evropské unie. Jedním ze základních principů fungování Evropské unie je volný pohyb osob (občanů členských států EU). To, že je nebo bude pohyb osob volný, však v žádném případě neznamená, že Evropská komise nebo další instituce nezjišťují informace o pohybu jakýchkoli osob v rámci EU i za její hranice.

Praxe členských zemí EU je pro evidenci pobytu a ekonomické aktivity občanů ostatních členských zemí mírně odlišná od evidence pobytu a ekonomické aktivity občanů tzv. třetích zemí, ale evidenci podléhají, i když jim pochopitelně nejsou stanovovány překážky pobytu ve smyslu víz, časového omezení délky jejich pobytu, požadavků na minimální objem finančních prostředků pro pobyt v zemi atp. (situace se do jisté míry podobá praxi, která je v současné době používána v ČR pro evidenci občanů Slovenska, kteří mají díky bilaterálním dohodám mezi ČR a SR a předchozí existenci společného státu). **I deklaraci nutnosti mít informace o migraci a životě občanů členských zemí EU po vstupu ČR do EU by měl obsahovat onen výše zmíněný právní akt.**

2. Sociální aspekty života cizinců v ČR ve vztahu k jejich integraci

V Koncepci výběru a zpracování statistických údajů v souvislosti s migrací a integrací cizinců v ČR bylo provedeno zmapování skupin charakteristik cizinců z hlediska jejich dostupnosti a správce těchto informací. Seznam ukazatelů byl primárně převzat z materiálů

Rámec integrační politiky, který vydala Rada Evropy. Podstatná část těchto ukazatelů není v ČR k dispozici, i když se často jedná o ukazatele, jejichž sledování prostřednictvím administrativních zdrojů dat by bylo možné a je v zájmu všech zúčastněných autorit.

Příklady:

Nejdůležitějšími z takových dosažitelných charakteristik jsou vzdělání (zvláště chybí v primární evidenci cizinců spravované ŘS CPP), rodinné zázemí v ČR. Dalším problémem je absence vzájemné provázanosti charakteristik sledovaných v jednotlivých systémech (demografické charakteristiky s ekonomickou aktivitou atp.).

Návrh řešení:

ČSÚ ve spolupráci s Komisí vytvoří návrh pravidelného statistického šetření (cca jednou za 5 let, případně jednou za deset let v polovině období mezi dvěma cenzy), které by mělo sloužit ke zjištění chybějících informací o cizincích, včetně možností jeho financování z jiných zdrojů než z běžného rozpočtu ČSÚ a vytvoření institucí podílejících se na jeho realizaci a zpracování.

3. Nedostatečné pokrytí problematiky cizinců v registrech a databázích jednotlivých orgánů státní a veřejné správy

Příklady:

- Cizinecká a pohraniční policie – vzdělání, přesná adresa pobytu
- Ministerstvo vnitra - oddělení státního občanství a matrik - nemá vůbec žádný databázový systém, ze kterého by bylo možno získávat různě strukturované statistické informace. Při jakémkoli dotazu musejí brát pracovníci oddělení všechny spisy do ruky a zkoumaný jev na papíře spočítat. Získávání jakýchkoli složitějších informací je velmi obtížné, někdy nemožné prostě proto, že je zbytečné, aby lidé trávili nesmyslně čas ručním přepočítáváním spisů.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí – demografické charakteristiky nebo možnost provázání s databází cizinců
- Ministerstvo spravedlnosti – Obchodní rejstřík – neobsahuje položku státní občanství u jednotlivých společníků zapsaných právnických osob vůbec
- Ministerstvo zdravotnictví – velmi volný přístup k vymezení cizince – na některých výkazech se prostřednictvím faktu, že osoba nemá rodné číslo usuzuje, že jde o cizince. Například propouštěcí zpráva z nemocnice člověka, který má trvalý pobyt v ČR má v záhlaví záznam státní příslušnost Česká republika, přestože jde o cizího státního příslušníka. Zde už tedy nejde pouze o nepřesnost, ale o nepravdu, což je pro jakýkoli registr státního orgánu nepřijatelné.; na jiných výkazech je jako dostačující informace požadována země narození - zde jde například o sledování výskytu TBC, což by teoreticky mohlo mít svou logiku ve světě s minimální migrací. Ovšem dnes, kdy se lidé pohybují velmi často po celém světě, už tato informace nemá ani význam vzhledem ke zjištění, odkud by nákaza TBC mohla pocházet, a navíc svádí analytiku

resortu k závěrům o závislosti onemocnění TBC na státním občanství, přestože se zjišťováním země narození státní občanství vůbec nezjišťuje.

- VZP - Všeobecná zdravotní pojišťovna je jedinou pojišťovnou, která má licenci pojistit cizince v rámci veřejného zdravotního pojištění. Vůbec ve své databázi položku státní občanství nemá. Z toho plyne, že vůbec nelze činit žádné analýzy, ani závěry o nemocnosti cizinců v ČR, o jejich využívání zdravotní péče atd., protože cizince nelze nijak rozlišit. Kromě již výše popsaného způsobu, že za cizince je považována osoba, která nemá přiděleno rodné číslo. Vzhledem k tomu, že si ovšem cizinci z praktických důvodů rodné číslo přidělit nechávají, je toto dělení metodologicky chybné.

Návrh řešení:

Výše zmíněný obecně právní akt bude obsahovat i seznam charakteristik, které je vhodné o cizincích v každém systému sledovat.

4. Metodický dozor

ČSÚ je podle zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě odpovědný za metodickou koordinaci statistických zjišťování podle tohoto zákona a podle Programu statistických zjišťování, což je právní akt každoročně schvalovaný pro další rok. Podle stejného zákona je ČSÚ zplnomocněn využívat pro generování statistických informací administrativní zdroje dat a má k těmto administrativním záznamům přístup. Zákon však pochopitelně neumožňuje ovlivňování obsahu administrativních zdrojů dat tak, aby získané statistiky byly v souladu s mezinárodně nebo obecně platnými definicemi jednotlivých kategorií osob a jejich charakteristik. ČSÚ ze své pozice může ovlivňovat pouze ta šetření a zjišťování, která jsou schvalována v rámci Programu statistických zjišťování.

Příklady:

- Ministerstvo spravedlnosti – statistika průběhu soudního řízení - položka státní občanství není sledována v celém rozsahu zemí, ale pouze ve zkrácené formě s doplňky typu „ostatní evropské státy“, „ostatní africké státy“ atd. při tomto způsobu sledování není možné pružně reagovat, když dojde např. k nárůstu počtu osob s občanstvím některého z takto neuvedených občanství např. mezi obviněnými, obžalovanými nebo odsouzenými
- Cizinecká policie - nepoužívá číselník obcí v podobě vydané ČSÚ, data se nedají hromadně zpracovávat a analyzovat

Návrh řešení:

Prostřednictvím výše uvedeného právního aktu ustanovit Komisi nebo jiný orgán, který by byl odpovědný za sladění jednotlivých zdrojů dat .

5. Neměnnost databází

Příklady:

- ŘS CPP – chybějící položka vzdělání; kódování diakritiky v Kamenických, což je takřka nepřevoditelné do kódování, která se používají v současné době
- Ministerstvo spravedlnosti – Obchodní rejstřík – viz příklady k bodu 3
- ...

Návrh řešení:

Řešení je v tomto případě obtížné a zřejmě i finančně náročné, mělo by vyplynout při uskutečnění předchozích kroků.

6. Chybějící sledování občanství; 7. ÚZIS a statistika cizinců

příklady i řešení viz předchozí body

8. Neexistence databází – ruční zpracování; hierarchická struktura databází s různou strukturou na ústředí a na územních pracovištích

Ruční zpracování záznamů v papírové evidenci pro statistické účely je složité, neefektivní, velmi náročné časově. Není možné vytvářet konkrétní výstupy.

Hierarchické databáze, kde se část informace při přenosu do vyšší úrovně ztrácí také velice ztěžují získávání informací, které např. požadují mezinárodní organizace.

Příklady papírové evidence:

- Odbor všeobecné správy MV ČR – evidence udělených i odebraných občanství ČR
- CPP – částečně – databáze je považována pouze za doplněk, primární je papírová evidence držená na okresním pracovišti

Příklady hierarchických databází s různou strukturou:

- CPP - plná podoba databáze je pouze na okresním pracovišti. Při sehrávání databáze na vyšší úroveň (jednou týdně) se na vyšší úrovni neobjevují například informace o zemi narození, rodinném stavu a další (snad by se mělo změnit se zavedením CIS)
- MPSV - plná databáze byla dříve pouze na Úřadech práce; Správa služeb zaměstnanosti měla k dispozici pouze agregované tabulky, takže nebylo možné zadat

výstup, který požadovaly např. mezinárodní instituce. (snad by se mělo zlepšit při plném chodu systému OK-práce).

Návrh řešení:

Doporučujeme v každém případě zcela převést do databázové podoby v plném rozsahu všech sledovaných položek na všech úrovních, kde se s daty pracuje (a zvláště v centrále) alespoň do budoucna

9. Ekonomická aktivita cizinců

Tu nelze zjišťovat jinak než sháněním různých zdrojů dat dohromady - MPO, SSZ MPSV - nicméně stejně tím nejsou pokryty všechny možné typy ekonomické aktivity - obchodní společnosti, tlumočníci a překladatelé, lékárníci. Bylo by dobré moci získávat určité informace přímo od finančních úřadů, to je jediná centrální instituce, kde se všechny údaje nakonec scházejí.