

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



USNESENÍ

VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 5. ledna 2005 č. 5

k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004
a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005

V l á d a

I. b e r e n a v ě d o m í

1. Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004, obsaženou v části III materiálu č.j. 1817/04,
2. Plnění resortních plánů integrační politiky a návrhů legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva školství, mládeže a tělo-výchovy a Ministerstva zdravotnictví, obsažené v části V, příloze č. 1, materiálu č.j. 1817/04,
3. Návrhy legislativních a praktických opatření Ministerstva zdravotnictví v rámci Koncepce integrace cizinců na území České republiky a Plán integrační politiky Ministerstva zdravotnictví v letech 2004 až 2006, obsažené v části V, příloze č. 4, materiálu č.j. 1817/04,
4. Analýzu postavení cizinců dlouhodobě žijících v České republice a návrh optimalizačních kroků, obsažené v části V, příloze č. 5, materiálu č.j. 1817/04;

II. s c h v a l u j e

1. Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005, obsažený v části IV materiálu č.j. 1817/04 (dále jen „Postup“),

2. Plán integrační politiky Ministerstva vnitra v letech 2004 až 2006 a Návrh legislativních a praktických opatření Ministerstva vnitra v rámci Koncepce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, obsažené v části V, příloze č. 2, materiálu č.j. 1817/04,

3. uvolnění finančních prostředků ve výši 12 000 tis. Kč ze státního rozpočtu České republiky, rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položky Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2005, v rozsahu, zaměření a způsobem uvedeným v Postupu, a to do rozpočtové kapitoly

a) Ministerstva práce a sociálních věcí	4 600 tis. Kč,
b) Ministerstva vnitra	2 600 tis. Kč,
c) Ministerstva zdravotnictví	1 600 tis. Kč,
d) Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy	2 000 tis. Kč,
e) Ministerstva průmyslu a obchodu	350 tis. Kč,
f) Ministerstva pro místní rozvoj	350 tis. Kč,
g) Českého statistického úřadu	500 tis. Kč;

III. u k l á d á

1. 1. místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí

a) zajistit realizaci a koordinaci Postupu,

b) zajišťovat činnost Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců v souladu s Postupem,

c) pokračovat v realizaci Plánu integrační politiky v letech 2004 až 2006 a opatření v rámci Návrhu legislativních a praktických opatření Ministerstva práce a sociálních věcí v rámci Koncepce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie,

d) 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 v souladu s Postupem,

V l á d a Č e s k é r e p u b l i k y

e) zpracovat a vládě do 31. prosince 2005 předložit materiál o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005 a jejím dalším rozvoji, jehož součástí bude komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci této koncepce a v jehož rámci bude dořešena potřeba a případně způsob legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti,

2. ministrům vnitra, průmyslu a obchodu, pro místní rozvoj a ministryním zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy zaslat v souladu s Postupem do 31. května 2005 1. místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí aktualizovaný Plán integrační politiky, jehož součástí bude i návrh legislativních a praktických opatření,

3. ministrům vnitra, průmyslu a obchodu, kultury, pro místní rozvoj a ministryním zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy

a) zaslat v souladu s Postupem do 31. května 2005 1. místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí informaci o vybraných projektech na podporu integrace cizinců v roce 2005,

b) spolupracovat s 1. místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí při koordinaci Postupu a plnění jeho úkolů a úkolů uvedených v bodě II/1 a III/1 tohoto usnesení,

4. ministrům vnitra a průmyslu a obchodu a ministryním zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy pokračovat v realizaci Plánu integrační politiky v letech 2004 až 2006 a opatření v rámci Návrhu legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie,

5. ministru financí realizovat opatření podle bodu II/3 tohoto usnesení,

6. ministru vnitra zajistit zveřejnění tohoto usnesení ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

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/1 až 4 tohoto usnesení.

Provedou:

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

Na vědomí:

hejtmani,
primátoři statutárních měst

Předseda vlády
JUDr. Stanislav G r o s s , v. r.

PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Usnesením 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* bylo uloženo ministru práce a sociálních věcí zpracovat a vládě předložit do 31. prosince 2004 materiál o realizaci Konceptce integrace cizinců 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 Konceptce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.

Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření však součástí materiálu předkládaného v letošním roce není. Vzhledem ke skutečnosti, že by měl vycházet mj. z výsledků vícezdrojové analýzy postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR dokončené v listopadu 2004, bylo požádáno o odložení zpracování tohoto komplexního návrhu do konce roku 2005.

V roce 2004 došlo k převodu koordinace realizace Konceptce integrace cizinců z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Převod agendy byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 *k převodu agendy spojené s koordinací realizace Konceptce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, jako koordinátor v oblasti integrace cizinců, zpracovalo předkládaný materiál v souladu s usnesením vlády č. 126/2004 a s využitím podkladových materiálů vypracovaných jednotlivými ministerstvy, podílejícími se na realizaci Konceptce integrace cizinců.

Předkládaný materiál se ve své první části ***Realizace Konceptce integrace cizinců do konce roku 2004*** věnuje rekapitulaci dosavadního vývoje Konceptce integrace cizinců a činnosti jednotlivých orgánů a institucí v oblasti integrace cizinců v letech 1999 – 2004. Podává informaci o ustavení Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců, o plnění resortních Návrhů legislativních a praktických opatření a Plánů integračních politik, informuje o projektech resortů na integraci cizinců v roce 2004 aj. Zabývá se také problematikou integrace cizinců v mezinárodním kontextu a zapojením České republiky do mezinárodních institucí.

V další části ***Postup při realizaci Konceptce v roce 2005*** se materiál zaměřuje na vymezení základních východisek rozvoje Konceptce integrace cizinců v roce 2005 a v dalších letech. V této části materiálu jsou vymezeny úkoly, na které by měla být v následujícím období zaměřena pozornost. Vychází se přitom z dosavadního nastavení Konceptce, zároveň je však stanoven nový směr, kterým se bude realizace Konceptce integrace cizinců dále ubírat. Důraz je kladen na konkretizaci a srozumitelnost přijímaných opatření.

V rámci předkládaného materiálu je používán pojem cizinec, přičemž pod tento pojem jsou zahrnováni jak cizinci tak cizinky. Projekty realizované v rámci Konceptce v roce 2004 byly zaměřeny na legálně dlouhodobě pobývajících cizince, v některých případech se však projekty v rámci takto široce definovaného okruhu osob zaměřily na skupiny osob se specifickými potřebami (např. projekt Multikulturní ženská skupina). Jedním z hlavních úkolů

při rozvoji Koncepce v roce 2005 je zabývat se otázkou potřeb specifických skupin cizinců a navrhnout příslušná opatření. Tato opatření budou důsledně respektovat genderové hledisko.

V roce 2004 byla na zajištění úkolů vyplývajících z Koncepce ***uvolněna částka 20 000 tis. Kč, a to z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položka Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2004.*** Ministerstvu práce a sociálních věcí připadla částka 7 000 tis. Kč, Ministerstvu vnitra částka 4 000 tis. Kč, Ministerstvu zdravotnictví částka 2 500 tis. Kč, Ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy částka 3 000 tis. Kč, Ministerstvu kultury částka 2 000 tis. Kč, Ministerstvu průmyslu a obchodu částka 500 tis. Kč, Ministerstvu pro místní rozvoj částka 500 tis. Kč a Českému statistickému úřadu částka 500 tis. Kč.

Na zajištění realizace Koncepce integrace cizinců ***v roce 2005*** byl Ministerstvem práce a sociálních věcí v návrhu zákona o státním rozpočtu ***uplatněn požadavek na částku 25 mil. Kč (jako součást rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položka Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců v roce 2005).*** Oproti roku 2004 jde o nárůst v výši 5 mil. Kč. odůvodněný stoupajícím počtem cizinců dlouhodobě pobývajících v České republice a počtem již realizovaných projektů, které je nutno financovat kontinuálně, aby přinášely maximální efekt. Navrhováno je následující rozdělení výše uvedené částky: Ministerstvo práce a sociálních věcí - 9 000 tis. Kč; Ministerstvo vnitra - 5 000 tis. Kč; Ministerstvo zdravotnictví - 3 000 tis. Kč; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy - 3 800 tis. Kč; Ministerstvo kultury - 2 500 tis. Kč; Ministerstvo průmyslu a obchodu - 600 tis. Kč; Ministerstvo pro místní rozvoj - 600 tis. Kč a Český statistický úřad - 500 tis. Kč.

Předložený materiál byl projednán v meziresortní Komisi ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců a prošel meziresortním připomínkovým řízením.

Ministerstvo vnitra uplatnilo v rámci meziresortního připomínkového řízení k předkládanému materiálu *zásadní připomínku k vyčlenění částky na integraci cizinců z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položka Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců*, neboť podle názoru Ministerstva vnitra nedošlo k řádnému uplatnění požadavku Ministerstva práce a sociálních věcí. S tímto stanoviskem však Ministerstvo práce a sociálních věcí zásadně nesouhlasí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí po celé období přípravy návrhu státního rozpočtu na rok 2005 *důsledně požadovalo vyčlenění částky 25 mil. Kč na integraci cizinců.* Požadavek byl uveden v materiálu Návrh rozpočtu kapitoly 313 na rok 2005, v části D. Požadavky na zařazení titulů do VPS pro potřeby kapitoly 313. Opětovně byl uplatněn při jednání o návrhu státního rozpočtu na příští rok na úrovni náměstků ministra financí a ministra práce a sociálních věcí (dne 30.8.2004); na tomto jednání Ministerstvo práce a sociálních věcí požadovalo, aby Ministerstvo financí v návrhu státního rozpočtu v kapitole VPS jmenovitě uvedlo, že v položce Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců je 25 mil. Kč určeno na integraci cizinců. Tento požadavek však Ministerstvo financí neakceptovalo a situaci řešilo tím, že k uvedené položce VPS doplnilo poznámku, že její součástí jsou i prostředky na integraci cizinců, ovšem bez specifikace jejich objemu.

Ministerstvo práce a sociálních věcí trvá na vyčlenění požadované výše finančních prostředků na integraci cizinců pro rok 2005. Řada projektů realizovaných jak Ministerstvem práce a sociálních věcí, tak dalšími zúčastněnými resorty, má dlouhodobý charakter a je nutno je financovat kontinuálně, aby přinášely žádoucí efekt. Význam realizace projektů na

integraci cizinců není zpochybňován a jeho význam roste se zvyšujícím se počtem cizinců dlouhodobě pobývajících v ČR a nutností jejich integrace.

Nebude-li přesto vládou tento požadavek MPSV schválen, je navrhován další možný způsob zabezpečení finančních prostředků na realizaci Koncepce v roce 2005, tj. *vyčlenění požadované částky z Vládní rozpočtové rezervy kapitoly Všeobecná pokladní správa*. V návrhu usnesení je proto uvedena **varianta I a varianta II bodu II./3. usnesení vlády**.

Vyjma výše uvedeného rozporu týkajícího se finančních prostředků na realizaci Koncepce v roce 2005 nedošlo k dohodě s Ministerstvem vnitra v otázce **zakotvení koordinační role Ministerstva práce a sociálních věcí za oblast integrace cizinců v kompetenčním zákoně**. Ministerstvo vnitra podporuje legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců, ale domnívá se, že k navržení řešení by mělo dojít až v návaznosti na zpracování Komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce.

Ministerstvo práce a sociálních věcí však je toho názoru, že vzhledem k tomu, že *na základě usnesení vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území ČR z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí došlo ke zformulování konečné představy* (založené na předchozích zkušenostech z realizace Koncepce, které ukázaly, že problematiku integrace cizinců je třeba řešit zejména s důrazem na sociální aspekty tohoto procesu) *o příslušnosti resortu Ministerstva práce a sociálních věcí pro řešení otázky integrace cizinců*. S ohledem na tuto skutečnost je Ministerstvo práce a sociálních věcí toho názoru, že zakotvení koordinační role Ministerstva práce a sociálních věcí v oblasti integrace cizinců v kompetenčním zákoně má své opodstatnění. Tímto krokem nebude žádným způsobem předjímana případná detailní právní úprava integrace cizinců, stejně tak tím nebude popřena úloha ostatních resortů participujících na realizaci Koncepce. Navrhovaná legislativní úprava se týká pouze vymezení působnosti ústředního orgánu státní správy, přičemž zakotvení v kompetenčním zákoně lze považovat za nejpříhodnější řešení.

Pouze částečně byla akceptována připomínka Ministerstva vnitra týkající se **časového horizontu předložení aktualizovaných Plánů integrační politiky resortů**. Ministerstvo vnitra žádá o změnu termínu předložení požadovaných materiálů s tím, že materiály mohou být předloženy *nejdříve do 31. května 2005*. Ministerstvo práce si je vědomo toho, že závěry Analýzy musí být nejprve projednány v rámci Komise a následně dojde ke zpracování aktualizovaných Plánů integrační politiky, jejichž součástí budou Návrhy legislativních a praktických opatření. Zároveň je však třeba vzít v úvahu, že zasláním aktualizovaných materiálů získá Ministerstvo práce a sociálních věcí pouze podklady pro přípravu komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření. Pro vlastní přípravu a projednání výsledného komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření je nutné ponechat dostatečný časový prostor tak, aby mohl být výsledný materiál ministrem práce a sociálních věcí předložen vládě do konce roku 2005. Z tohoto důvodu prodloužilo Ministerstvo práce a sociálních věcí pouze do 30. dubna 2005.

Vyhodnocení mezirezortního připomínkového řízení je obsaženo v části VI. předkládaného materiálu.

Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2004 a její další rozvoj v roce 2005

OBSAH

III. Realizace koncepce integrace cizinců do konce roku 2004	2
III.1. Koncepce integrace cizinců na území České republiky v letech 1999 - 2003: shrnutí dosavadního vývoje.....	2
III.2. Koncepce integrace cizinců na území České republiky v roce 2004	5
III.2.1. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců	6
III.2.2. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR	6
III.2.3. Plnění resortních návrhů legislativních a praktických opatření a plánů integračních politik.....	7
III.2.4. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2004	8
III.2.5. Výzkumy a studie v roce 2004	8
III.2.6. Zapojení orgánů územní samosprávy do integrace cizinců	9
III.3. Integrace cizinců v mezinárodním kontextu a zapojení ČR do mezinárodních institucí	10
III.3.1. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii	10
III.3.2. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii v roce 2004	12
III.3.2.1. Finanční zdroje v rámci EU	12
III.3.3. Vývoj problematiky integrace cizinců v Radě Evropy	14
III.3.4. Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization - ILO).....	14
IV. Postup při realizaci Koncepce v roce 2005	15
IV.1. Základní východiska dalšího rozvoje Koncepce v roce 2005.....	15
IV.2. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR.....	17
IV.3. Legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců.....	17
IV.4. Činnost Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců v r. 2005	19
IV.5. Výzkumy a studie.....	20
IV.6. Projekty	20
IV.7. Statistika.....	21
IV.8. Financování Koncepce integrace cizinců v roce 2005.....	21

V. Přílohy

- Příloha č. 1: Plnění resortních plánů integrační politiky a návrhů legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v roce 2004
- Příloha č. 2: Plán integrační politiky Ministerstva vnitra v letech 2004 – 2006; Návrhy legislativních a praktických opatření Ministerstva vnitra v rámci Koncepce integrace cizinců na území České republiky v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie
- Příloha č. 3: Projekty realizované v roce 2004
- Příloha č. 4: Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstva v rámci Koncepce integrace cizinců na území České republiky; Plán integrační politiky Ministerstva zdravotnictví v letech 2004-2006
- Příloha č. 5: Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR

III. REALIZACE KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ DO KONCE ROKU 2004

III.1. Koncepce integrace cizinců na území České republiky v letech 1999 - 2003: shrnutí dosavadního vývoje

Vláda České republiky v roce 1999 zahrnuje problematiku integrace cizinců na území České republiky do státní politiky. Bylo to jedinečné a velmi pokrokové rozhodnutí, kterým vláda mimo jiné deklarovala, že Česká republika se připojuje k sdílené odpovědnosti členských států EU v oblasti migrace a integrace cizinců.

V roce 1999 byl zpracován a vládou přijat patnáctibodový program *Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky*. Na základě tohoto dokumentu byla připravena *Koncepce integrace cizinců na území České republiky*, která byla přijata v roce 2000¹. Tím byl vytvořen nezbytný předpoklad k postupnému vytvoření cílené a systematické politiky v oblasti integrace cizinců.

Vláda si v oblasti integrace cizinců stanovila několik hlavních cílů. Snahou politiky vlády je v současné době především přiblížit postavení legálně a dlouhodobě žijících cizinců právnímu postavení občanů České republiky. Úkolem je však také systematická ochrana politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv imigrantů, posilování principu rovného přístupu a rovné příležitosti, zejména co se týče zaměstnání a podnikání, bydlení, kultury, náboženství a jazyka, vzdělávání, zdravotní péče i účasti na veřejném a politickém životě. Nedílnou součástí politiky vlády je také důsledná ochrana cizinců před diskriminací a xenofobií.

Pro realizaci Zásad a Koncepce byla zřízena meziresortní *Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*, která byla poradním orgánem ministra vnitra v letech 2000-2003. Všechna zainteresovaná ministerstva, tj. ministerstva práce a sociálních věcí, pro místní rozvoj, zdravotnictví, kultury, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, financí i další orgány státní správy, nevládní organizace, odborové organizace, zaměstnavatelské svazy, akademická obec se staly členy komise.

¹) V souvislosti s Konceptem integrace cizinců přijala vláda České republiky ve letech 1999-2004 následující usnesení:

- usnesení vlády České republiky ze dne 7. července 1999 č. 689 o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce
- 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,
- usnesení vlády České republiky ze dne 19. prosince 2001 č. 1360 k Informaci o zkušenostech se zaváděním Koncepce integrace cizinců na území České republiky,
- usnesení 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,
- usnesení vlády České republiky 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,
- usnesení vlády České republiky ze dne 11. února 2004 č. 126 k realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

V letech 1999-2000 Koncepce řešila zejména **otázku rozdělení kompetencí** a odpovědnosti příslušných resortů za přípravu, zavedení a realizaci navržených projektů v jednotlivých oblastech života a integrace cizinců v České republice. Podle svých kompetenčních příslušností zpracovala ministerstva práce a sociálních věcí, zdravotnictví, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, pro místní rozvoj a kultury **Plány integračních politik**. Obsahově byly tyto plány zaměřeny na legislativní, organizační, metodické a praktické aspekty realizace Koncepce v praxi.

V roce 2001 ministerstvo vnitra zajistilo překlad, tisk a distribuci materiálů Rady Evropy „*Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities*“ a „*Framework of integration policies*“. Materiály byly distribuovány všem klíčovým institucím České republiky i dalším příslušným orgánům a institucím na regionální úrovni.

V roce 2001 byly ve všech 73 okresech České republiky a v hlavním městě Praze a některých statutárních městech (Plzni, Ostravě a v Brně) zřízeny **okresní poradní orgány pro otázku integrace cizinců**, které se zabývaly zejména monitoringem a analýzou situace a postavení cizinců v místních podmínkách. V letech 2001-2002 okresní poradní orgány soustředily podklady a informace o potřebách regionu ve vztahu k integraci cizinců v oblastech bydlení, vzdělávání, zdravotní a sociální péče, přístupu na trh práce, kulturního a informačního zázemí. Závěry a podněty byly využívány při přípravě systémových i praktických opatření. V souvislosti s reformou územní veřejné správy na území České republiky a s novým územně správním členěním však došlo na konci roku 2002 k ukončení činnosti okresních poradních orgánů.

Některá ministerstva již v roce 2001 zahájila realizaci plánů integračních politik a přijala řadu konkrétních opatření. Například Ministerstvo práce a sociálních věcí zavedlo nové organizační uspořádání vyčleněním pracovníka k zajištění požadavků Koncepce, a ministerstva práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy a zdravotnictví ustavila pracovní skupiny, které se začaly systematicky zabývat integrací cizinců z pohledu jednotlivých resortních pracovišť.

Za jeden z klíčových aspektů úspěšné realizace Koncepce v praxi je považována **podpora projektů**². V této oblasti je významná role nestátních neziskových organizací.

²) V roce 2001 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy realizovalo vzdělávací kurz pro pedagogy „Rozvíjení vzájemné tolerance a lidské sounáležitosti“, vytvořilo učebnice českého jazyka pro děti cizinců pod názvem „Co už umím“, interkulturní dílny pro školy, zahájilo semináře pro pedagogy „Kultury a křižovatky – vzdělávání o menšinách“, vznikl Překladový slovník základních poznatků (slovník česko-rusko-ukrajinsko-vietnamsko-anglický) pro děti cizinců 1. a 2. stupně základních škol atd.. Ministerstvo kultury se snažilo představit dané země a jejich kulturní tradice, podpořilo multietnický hudební festival ETNOJAZZ 2001, filmový dokument „Cizinci ve městě“, mediální kampaň projektu SOUŽITÍ, cyklus multikulturních akcí JINÝMA OČIMA, kulturní festival „Rozhraní“, multikulturní festival „Barevná planeta“ a další projekty. Projekty realizované Ministerstvem vnitra byly zaměřeny na sociálně právní poradenství pro cizince s trvalým a jiným pobytem v Ústí nad Labem, v Plzni, v Brně, na severní Moravě a Slezsku apod. Ministerstvo pro místní rozvoj realizovalo odbornou studii „Bydlení cizinců v procesu integrace do společnosti“ a Ministerstvo práce a sociálních věcí provedlo výzkumy a studie v oblasti postavení cizinců na trhu práce zejména s ohledem na jejich kvalifikační předpoklady v porovnání s občany České republiky. Ministerstvo průmyslu a obchodu vydalo informační materiál o živnostenském podnikání. Český statistický úřad vydal publikace o migraci cizinců do České republiky, jejich pobytu v ČR a integraci do české společnosti. AVČR se zaměřila na výzkumy a analýzy, např. na obraz cizinců v masmédiích, jazykové biografie, institucionální komunikaci,

Zejména jejich prostřednictvím iniciovala jednotlivá ministerstva již v roce 2001 realizaci projektů v oblasti integrace cizinců. Projekty měly zpravidla dlouhodobý charakter a byly tematicky zaměřeny zejména na:

čínskou komunitu v Plzni, úspěšné a neúspěšné strategie integrace cizinců apod., sociální partneři RHSD analyzovali své možnosti a cíle v oblasti podpory integrace cizinců.

V roce 2002 jednotlivá ministerstva pokračovala v podpoře a realizaci projektů. Ministerstvo kultury více méně navázalo na předchozí tematické okruhy; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy dále rozšířilo své aktivity a vydalo učebnice „Čeština pro vietnamské samouky“, speciální vyučovací pomůcku k výuce českého jazyka pro žáky cizince „Pohádková čítanka“, podporovalo promítání dokumentárních filmů na téma tolerance a lidská práva, které bylo doplněno debatami a publikacemi, jednoseměstrální kurz ke vzdělávání cizinců apod., Ministerstvo práce a sociálních věcí zahájilo první fázi projektu „Zjištění možnosti a zavedení kontinuálního sledování ukazatelů míry integrace cizinců prostřednictvím trhu práce České republiky“ a vzdělávací program pro vlastní zaměstnance a zaměstnance jim řízených organizací. Ministerstvo zdravotnictví realizovalo analýzy a studie na téma srovnávací analýza poskytování zdravotní péče cizincům v ČR a ve vybraných evropských zemích, překonávání komunikačních a kulturních bariér při péči o pacienty odlišných etnik a kultur apod. Ministerstva pro místní rozvoj a průmyslu a obchodu samostatně vydaly informační příručky pro cizince v několika jazykových mutacích: Průvodce systémem bydlení v České republice a Informační materiál o živnostenském podnikání. Ministerstvo vnitra dále pokračovalo v projektech zaměřených na poskytování sociálně právního poradenství, poradenskou a informační činnost pro migranty a uprchlíky, přispívalo k uskutečnění kulatých stolů v Brně, Liberci a Českých Budějovicích pod názvem „Integrace zespolu“, dále podporovalo dokumentární filmy o skupinách cizinců žijících na území ČR, kulturní dny a cizojazyčné knihovny apod. Ostatní instituce, např. Český statistický úřad vydal aktualizovanou publikaci „Cizinci v České republice“, sociální partneři organizovali informativní semináře pro představitele základních odborových organizací a zahraniční zaměstnance a semináře pro výuku českého jazyka.

Rovněž v roce 2003 jednotlivá ministerstva pokračovala v podpoře realizace projektů, zpracování výzkumů a studií cizineckých komunit ohledně jejich postavení v oblasti zaměstnání, podnikání, zdravotnictví apod. Prostřednictvím Univerzity Palackého v Olomouci, Ostravské univerzity v Ostravě a Institutu zdravotní politiky a ekonomiky Ministerstvo zdravotnictví samostatně realizovalo projekty: Překonávání komunikačních a kulturních bariér při péči o pacienty odlišných etnik (pokračování projektu z předchozího roku), Odraz vstupu České republiky do Evropské unie ve zdravotnické praxi – Podpora multikulturního ošetrovatelského přístupu v celoživotním zdravotnickém vzdělávání a Podpora integrace cizinců v ČR. Ministerstvo práce a sociálních věcí realizovalo prostřednictvím Mezinárodní organizace pro migraci projekt „Integrace cizinců a podpora organizací a sdružení komunit cizinců na území České republiky a prostřednictvím Poradny pro uprchlíky projekty „SOS linka pro cizince“ a „Psychologická pomoc při integraci cizinců“. Ministerstvo práce a sociálních věcí dále samostatně zrealizovalo projekt Průvodce sociálním zabezpečením, státní sociální podporou a zaměstnaností v ČR. Ministerstvo průmyslu a obchodu realizovalo projekty: Informační materiál pro zahraniční fyzické osoby o struktuře živnostenských úřadů, Problematika ochrany spotřebitelů v ČR – rámcové informace pro cizince. Český statistický úřad vydal aktualizovanou publikaci „Cizinci v České republice“. AVČR implementovala projekty zaměřené na výzkum vietnamského etnika. Na základě smlouvy s Českomoravskou konfederací odborových svazů a Asociací samostatných odborů Ministerstvo vnitra realizovalo projekt: Aktivity ČMKOS a ASO v oblasti integrace cizinců v roce 2003. Ve spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi realizovalo Ministerstvo vnitra následující projekty: Multikulturní centrum Č. Budějovice (Diecézní charita České Budějovice), Poradenská střediska pro migranty a uprchlíky (Farní charita Karlovy Vary), Integrace zespolu – Příspěvek k uskutečnění Koncepce integrace cizinců na území České republiky (O.S. Slovo 21), Komunitní multi-etnické centrum Ústí nad Labem (Poradna pro integrace), Multikulturní centrum Plzeň (Diecézní charita Plzeň), Poradenství cizincům v ČR (Organizace pro pomoc uprchlíkům), Poskytování sociálně-právního poradenství dlouhodobě legálně usazeným cizincům na území Moravy a Slezska (Sdružení občanů zabývajících se emigranty – SOZE), Infocentrum Multikulturního centra Praha (Multikulturní centrum Praha), Dokumentární filmy o skupinách cizinců žijících na území ČR (Člověk v tísni-společnost při České televizi o.p.s), Poradenská a informační činnost (Diecézní charita Brno), Právní a psychosociální poradenství cizincům pobývajícím v ČR (Poradna pro uprchlíky).

- informovanost cizinců a občanů, informační systémy
- sociální a právní poradenství pro cizince,
- psychologickou pomoc při integraci cizinců,
- vzdělávání, jazykovou vybavenost a další kvalifikaci cizinců,
- možnosti uplatnění cizinců na trhu práce,
- další vzdělávání cizinců a jejich komunit s ostatními občany,
- vznik a činnost nestátních neziskových organizací a sdružení imigrantů,
- komunitní a multikulturní centra,
- prevenci intolerance, rasismu a diskriminace cizinců
- mediální projekty a aktivity.

Za významný krok k monitorování integračních jevů lze považovat vyřešení přetrvávající absence **koncepce statistického zpracování migračních a integračních dat** a více-zdrojového monitoringu integračních jevů ve společnosti. Český statistický úřad na základě úkolu vlády České republiky a za podpory odborníků z ministerstev, institucí a akademických pracovišť zpracoval v souladu s přijatými *Zásadami a Koncepcí integrace cizinců* a současnými mezinárodními trendy vývoje sběru a vyhodnocování statistických dat a údajů v oblasti migrace a integrace cizinců materiál *Zásady koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky*. Tento materiál vytvořil podmínky pro postupné budování Koncepce sběru a vyhodnocování statistických údajů v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky.

III.2. Koncepce integrace cizinců na území České republiky v roce 2004

Usnesením vlády č. 55 ze dne 13. ledna 2003 *k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie* bylo 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo projednat s ministrem práce a sociálních věcí **převod agendy spojené s koordinací realizace Koncepce** na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tento úkol byl uložen v návaznosti na zkušenosti z realizace *Koncepce*, které ukázaly, že problematiku integrace cizinců je třeba řešit zejména s důrazem na sociální aspekty tohoto procesu.

V průběhu roku 2003 byly v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí vytvořeny organizační předpoklady pro převzetí agendy integrace cizinců. V březnu 2003 vznikl samostatný odbor pro migraci a integraci cizinců.

Vlastní převod agendy integrace cizinců z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí byl realizován na základě 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*. Dnem 1. ledna 2004 přešla na Ministerstvo práce a sociálních věcí koordinace realizace Koncepce.

III.2.1. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců

V návaznosti na usnesení vlády č. 126 ze dne 11. února 2004 k realizaci Koncepce byla zřízena **Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců** (dále jen „Komise“).

Při jejím zřízení se vycházelo ze zkušeností s činností předchozí mezirezortní *Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami*, která byla zrušena v prosinci 2003 v souvislosti s převodem agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Komise plní funkci poradního orgánu ministra práce a sociálních věcí při plnění úkolů uložených usneseními vlády přijatými v oblasti integrace cizinců a napomáhá ministru při zajišťování podmínek pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců.

První jednání nově ustavené Komise proběhlo v červenci 2004. Komise se bude nadále scházet ke svému jednání přibližně třikrát ročně. Komise má 23 členů a jsou zde zastoupena jednotlivá ministerstva podílející se na realizaci Koncepce integrace cizinců, Úřad vlády, Český statistický úřad, akademická obec, nestátní neziskové organizace, sdružení cizinců, odborové a zaměstnavatelské svazy, Asociace krajů ČR a také Svaz měst a obcí ČR.

Komise by měla fungovat jako tzv. policy-making orgán; bude se zabývat zejména formulováním zásadních odborných rozhodnutí a politických doporučení v oblasti integrace cizinců. Hlavní těžiště činnosti Komise je však přesunuto na odborné konzultační skupiny, které budou zřízeny jako pracovní orgány Komise. V rámci Komise budou fungovat tři stálé odborné konzultační skupiny.³

III.2.2. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR

Usnesení vlády č. 126/2004 uložilo v bodu III./1. písm. c) ministru práce a sociálních věcí vytvářet podmínky pro prohlubování Analýzy situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky⁴.

Zpracování Analýzy postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR (dále jen „Analýza“) bylo zadáno nezávislé analytické agentuře IGAC (Ivan Galal – Analysis & Consulting). Cílem bylo zpracovat východiska pro systematické zjišťování problémů a

³) Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum
Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní
Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery

⁴) Zpracování nezávislé Analýzy postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR v roce 2004 předcházelo zpracování analýzy v rámci činnosti bývalé *Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami* v roce 2003. Tato analýza byla zpracována na základě podkladů ministerstev, která na realizaci *Koncepce integrace cizinců na území ČR* aktuálně participovala. Výsledky analýzy však ukázaly, že zpracování analýzy na základě resortních podkladů členy Komise má své limity, projevil se nedostatek relevantních informací z mimorezortních zdrojů.

překážek, které brání cizincům v integraci na území ČR, i oblastí, které zůstávají politikou státu nepokryty. Analýza má být základem pro cílené odstraňování těchto překážek, zdrojem poznatků i argumentů pro návrhy a uskutečnění změn v procesu integrace a zároveň podkladem pro vytváření koncepce politiky státu v integraci cizinců a politické rozhodování v této oblasti.

V rámci zpracování Analýzy byla provedena právní expertíza české legislativy a správní praxe v ČR a komparována situace - legislativy i praxe - v dalších zemích EU. Dále se uskutečnilo standardní sociologické šetření týkající se etnického klimatu české společnosti vzhledem k cizincům, a posouzení změn za poslední dekádu.

Analýza se zaměřila na cizince, tj. občany EU i občany třetích zemí. Vychází ze zkušeností a poznatků různých zdrojů - státní správy a samosprávy, komunit cizinců, institucí, které cizince zastupují a poskytují jim služby, nestátních neziskových organizací, universit, akademické obce. Analýza byla orientována na význam imigrace a integrace cizinců pro ČR, na hlavní problémy v postavení cizinců a příčiny těchto problémů, na návrhy možných změn a způsobů překonání stávajících problémů; směřovala zejména do oblastí přístupu a postojů státní a veřejné správy vůči cizincům a do oblasti právní úpravy.

Analýza byla zpracována za dodržení všech běžných pravidel výzkumu jako je anonymita, důvěrnost názoru i práce s výsledky a daty. Pokrývá všechny regiony České republiky. Analýza byla dokončena v listopadu roku 2004. Výstupem Analýzy je pracovní studie (*policy paper*).

III.2.3. Plnění resortních návrhů legislativních a praktických opatření a plánů integračních politik

Usnesením vlády č. 55 ze dne 13. ledna 2003 bylo uloženo jednotlivým ministrům a ministryním podílejícím se na realizaci Koncepce integrace cizinců (průmyslu a obchodu, kultury, pro místní rozvoj, školství, mládeže a tělovýchovy, zdravotnictví, práce a sociálních věcí) zpracovat materiály „*Návrh legislativních a praktických opatření ministerstva v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem ČR do EU*“ a „*Plán integrační politiky ministerstva v letech 2004 – 2006*“.

Z uvedených ministerstev však materiály zpracovala v požadované kvalitě pouze ministerstva práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy a průmyslu a obchodu. Tyto materiály byly schváleny usnesením vlády č. 126 ze dne 11. února 2004. Současně bylo uvedeným usnesením vlády č. 126/2004 ministerstvům zdravotnictví, kultury a pro místní rozvoj uloženo přepracování uvedených materiálů a dodatečně bylo uloženo zpracování Návrhu legislativních a praktických opatření a Plánu integrační politiky také Ministerstvu vnitra.

Podrobnější informace o stavu zpracování a realizaci návrhů legislativních a praktických opatření a plánů integrační politiky jednotlivých ministerstev jsou obsaženy v příloze č. 1 tohoto materiálu.

III.2.4. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2004

Stejně jako v předchozích letech byla i v roce 2004 realizována řada projektů na podporu integrace cizinců. Na realizaci projektů byla usnesením vlády č. 126 ze dne 11. února 2004 vyčleněna částka 20 mil. Kč (tato částka byla rozdělena mezi jednotlivé resorty: Ministerstvo práce a sociálních věcí - 7 mil. Kč, Ministerstvo vnitra - 4 mil. Kč, Ministerstvo zdravotnictví - 2,5 mil. Kč, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy - 3 mil. Kč, Ministerstvo kultury - 2 mil. Kč, Ministerstvo průmyslu a obchodu - 500 tis. Kč, Ministerstvo pro místní rozvoj - 500 tis. Kč, Český statistický úřad - 500 tis. Kč). Do projektové činnosti se tradičně zapojily nestátní neziskové organizace, včetně sociálních partnerů Rady hospodářské a sociální dohody - konkrétně Českomoravská konfederace odborových svazů. Přehled projektů realizovaných jednotlivými resorty v roce 2004 je uveden v příloze č. 3.

III.2.5. Výzkumy a studie v roce 2004

V roce 2004 bylo cílem překonat stav, který v oblasti výzkumu a studií přetrvává, totiž, že nejsou připraveny podmínky pro systematické zadávání a výběr potřebných výzkumů a studií jednotlivými ministerstvy s cílem získat podklady pro jejich kvalifikovanější rozhodování o potřebných opatřeních v oblasti integrace cizinců. Již vládním usnesením č. 55 z 13. ledna 2003 byl ministryni školství, mládeže a tělovýchovy uložen úkol zpracovat **koncepční materiál** Návrh plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace na území České republiky v letech 2004-2006 (dále jen Návrh), který by byl novým a **systémovým** opatřením v dané oblasti a vymezil priority pro zadávání výzkumů v letech 2004 -2006.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako ústřední orgán státní správy pro vědní politiku, výzkum a vývoj mělo v roce 2003 v rámci své odborné pracovní skupiny vypracovat daný Návrh a nechat ho odborně posoudit Radě vlády pro výzkum a vývoj, která je stálým poradním orgánem vlády České republiky v oblasti vědy a výzkumu.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy předložilo Návrh, který však nebyl systémovým opatřením, ale pouze zohledňoval stávající nabídku jednotlivých výzkumných pracovišť⁵. Rada vlády pro výzkum a vývoj nesplnila úkol a nepředložila odborné posouzení materiálu.

Z tohoto důvodu usnesení vlády č. 126 z 11. února 2004 uložilo ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, aby byly odstraněny přetrvávající nedostatky Návrhu dodatečným zřízením příslušné odborné pracovní skupiny. Materiál přijatý vládou dne 11. února 2004 navrhoval zřízení odborné konzultační skupiny v rámci Komise ministra práce a sociálních

⁵) Tento materiál byl sestaven na základě výzvy odboru vysokých škol MŠMT rektorům vysokých škol a Akademii věd k zapojení se do výzkumu v oblasti integrace cizinců. Materiál tak nemohl splňovat cíl (jak rozhodla v r. 2003 i meziresortní Komise MV), kterým bylo vytvořit koncepční materiál k usnadnění cíleného zadávání výzkumů, které bude reagovat na potřeby jednotlivých resortů a usnadní jim budoucí vytváření integrační politiky.

věcí pro integraci cizinců. Ta se měla zabývat požadavky a možnostmi dopracování dosud předloženého Návrhu plánu studií a výzkumů Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy.

V souvislosti s přesunem agendy integrace cizinců z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí počátkem roku 2004 zahájila svou činnost v červenci 2004 Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců. Již v únoru 2004, tj. před vlastním zřízením Komise, iniciovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí zřízení pracovní skupiny pod garancí Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy. Prvního zasedání se zúčastnili kromě zástupců Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Akademie věd i zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí, aby znovu definovali zadání úkolu, který byl ministryni školství, mládeže a tělovýchovy vládním usnesením č.126/2004 uložen k materiálu zpracovanému v roce 2003.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v roce 2004 zpracovalo materiál „Výzkumné zprávy a studie o integraci cizinců na území České republiky“. Na základě úkolu uloženého v bodě III/10 usnesení vlády č. 126/2004 předložilo přepracovaný materiál „Návrh plánu studií a výzkumů cizinců a jejich komunit z pohledu integrace cizinců na území České republiky v letech 2004 – 2006“, který však nepoužil výše zmíněný materiál „Výzkumné zprávy a studie o integraci cizinců na území České republiky“ jako materiál podkladový. Předložený výsledný materiál nezohledňoval dosud zkoumaná témata a nemohl tak dojít k definování priorit výzkumu na období let 2004- 2006 z předložených témat jednotlivých resortů. Přesto výsledný materiál nebyl už souhrnem nabídky projektů z výzkumných pracovišť a kvalitativně dostal změněn. Následně byl zaslán ministrovi práce a sociálních věcí a poté předložen Komisi, která se shodla na zřízení ad hoc odborné konzultační skupiny. Cílem této odborné konzultační skupiny je zajistit identifikaci současných informací, které jsou o cizincích v ČR a o jevech ovlivňujících integraci k dispozici a zjištění, které informace jednotlivým resortům chybí pro jejich kvalifikovanější tvorbu a rozhodování o potřebných opatřeních v oblasti integrace cizinců.

III.2.6. Zapojení orgánů územní samosprávy do integrace cizinců

Ministerstvo práce a sociálních věcí se v roce 2004 obrátilo na vybrané hejtmany, primátory a starosty obcí s rozšířenou působností se žádostí o zaslání informací o řešení situace a postavení cizinců na území obce (kraje).

Z odpovědí, které Ministerstvo práce a sociálních věcí obdrželo, vyplývá, že postoje krajů či obcí s rozšířenou působností k problematice integrace cizinců a rozvoje Koncepce se oproti předchozímu roku výrazně nezměnily. Situace v oblasti integrace cizinců je odvislá od rozhodnutí té které obce/kraje otázkou se zabývat; někde se problematikou integrace cizinců zabývá např. poradce pro národnostní menšiny nebo odbor sociálních věcí (řeší sociální problémy cizinců), jinde tato problematika není řešena vůbec, příp. se omezuje pouze na otázky integrace azylantů.

Přestože koncem roku 2002 nedošlo k transformaci okresních poradních orgánů do vyšších územních samosprávných celků⁶, z obdržených informací vyplývá, že v některých

⁶) Postup transformace byl založen na předpokládané dohodě mezi Ministerstvem vnitra, hejtmany a Asociací krajů České republiky o transformaci okresních poradních orgánů v sídlech krajů do Komisí pro otázky integrace cizinců na úrovni kraje. Z jednání s Asociací krajů České republiky a se zástupci přizvaných krajů vyplynulo, že

statutárních městech nadále fungují poradní orgány pro otázky integrace cizinců – zejména v Plzni, Brně, nebo v Karlovarském kraji. Věnují se otázkám týkajícím se cizinců, migrace, integrace, multikulturního soužití apod. a mají zájem o spolupráci při realizaci Koncepce. Statutární město Pardubice ustanovilo Komisi Rady pro otázky integrace cizinců a zavázalo se ve Strategickém plánu města Pardubice 2004-2007 k aktivnímu vytváření dlouhodobějších podmínek pro integraci etnických menšin a cizinců.

Z obdržených informací dále vyplynulo, že orgány územní samosprávy (např. MM Plzeň, MM Brna, MM Olomouce, MÚ Mělník, KÚ Karlovarského kraje, Ústeckého kraje atd.) spolupracují s organizacemi neziskového sektoru zabývajícími se problematikou integrace cizinců při realizaci projektů v oblasti integrace cizinců.

Často zmiňovaným problémem je komunikační a jazyková bariéra, která na úřadech při jednání s cizinci přetrvává.

Souhrnně lze konstatovat, že k nezbytnému zapojení obcí a krajů do procesu integrace cizinců a rozvoje Koncepce jsou zapotřebí legislativní změny, které by upřesnily dělbu kompetencí mezi ústředními orgány státní správy a orgány územní samosprávy, včetně vytvoření podmínek pro utváření regionálních a místních strategií integrace cizinců při zachování jednotné politiky vlády v oblasti integrace cizinců.

III.3. Integrace cizinců v mezinárodním kontextu a zapojení ČR do mezinárodních institucí

III.3.1. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii

Téma integrace cizinců nabývá na důležitosti nejen v rámci jednotlivých států, ale i na úrovni Evropské unie. Podle odhadů OECD žilo na konci 20. století v Evropském hospodářském prostoru více než 20 milionů cizinců (5,3 % populace), nepočítaje v to osoby, kterým bylo uděleno občanství, které se na území států nacházely nelegálně, a žadatele o azyl. Jiné odhady jsou ještě vyšší (např. podle odhadů IOM se jedná o 56 milionů cizinců, resp. 7,7 % populace). Převážná většina z těchto osob má občanství třetí, nečlenské země EU.

Počátky soustavnějšího zájmu EU o problematiku integrace cizinců lze spatřovat v přijetí **Amsterdamské smlouvy** uzavřené v roce 1997. Nová hlava IV. Smlouvy o založení ES (vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob) v čl. 63, týkajícím se azylových opatření a přistěhovalectví, sice Radě neukládá přijmout opatření ohledně „integrace přistěhovalců“, nicméně dvě oblasti (tj. a) 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 a b) opatření ke stanovení práv a podmínek, za kterých státní příslušníci třetích zemí, kteří se legálně zdržují v jednom

do doby, než bude přijata zákonná norma, která by umožnila hejtmanům uvedené komise zřídit, nelze postupovat na základě dohody. Obdobné stanovisko v mezidobí prezentoval i Svaz měst a obcí České republiky. Podrobnější informace týkající se transformace okresních poradních orgánů jsou obsaženy v usnesení vlády ČR č. 55/2003 *k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie.*

členském státě, mohou pobývat v jiném členském státě), které jsou upraveny příslušnými právními akty, se problematiky integrace přímo týkají⁷.

Evropská rada na svém **zasedání v Tampere** (15. a 16. října 1999) dala najevo, že kompetenci EU v oblasti integrace přistěhovalců nechápe restriktivně. Potvrdila nutnost zajistit čestné a spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí (tj. s přistěhovalci vyjma občanů 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 vůči ní být dodržována zásada rovného zacházení ve vztahu k občanům hostitelského státu. Schválen byl rovněž cíl nabídnout dlouhodobě a legálně pobývajícím příslušníkům třetích zemí možnost získání občanství členského státu, na jehož území se zdržují.

Velká pozornost byla otázce integrace cizinců věnována na **zasedání Evropské rady v Thessaloniki** (19. a 20. června 2003), která ve svých závěrech vycházela ze ***Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o přistěhovalcích, integraci a zaměstnanosti***. Evropská rada prohlásila, že vypracování komplexní politiky ohledně integrace legálně pobývajících občanů třetích zemí považuje za nezbytné. Politika by měla pokrývat takové faktory jako je zaměstnanost, vzdělání a výuka jazyka, zdraví a sociální služby, bydlení, kulturu a účast na sociálním životě. Integrační politika EU by měla brát v úvahu specifika různých cílových skupin občanů třetích zemí, jako jsou ženy, děti, staré osoby, uprchlíci a osoby požívající mezinárodní ochrany. Přestože primární odpovědnost za formulování a aplikaci integračních politik náleží členským státům, rozvíjeny by měly být v širším rámci EU; aby došlo k výraznějšímu rozvoji takového rámce, mělo by dojít k definování společných základních principů. Evropská rada na svém zasedání rovněž zdůraznila důležitost prohloubení spolupráce a výměny informací v rámci skupiny kontaktních osob (viz. dále - NCP). Evropská rada dále iniciovala myšlenku zpracovávání ročních zpráv o migraci a integraci v Evropě, které by přispěly ke zmapování dat týkajících se migrace a migračních a integračních politik a praxe (viz. dále). Závěry ze zasedání Evropské rady v Thessaloniki tak lze označit za první strategii integrace cizinců EU. Ve srovnání se závěry Evropské rady v Tampere, která kladla důraz (pouze) na spravedlivé zacházení, došlo k posunu zejména ***důrazem na komplexní povahu integrace***.

I nejnovější vývoj v EU naznačuje, že otázka integrace cizinců si získává stále větší pozornost. **Evropská ústavní smlouva** stanoví, že evropské právní předpisy mohou zakotvit opatření za účelem poskytnutí pobídek a podpory pro činnost členských států, jejichž cílem je

⁷) Koncem roku 2003 došlo na základě výše uvedených ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství k přijetí dvou směrnic, a to **Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o statusu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícíchmi rezidenty** a **Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny**. Obě tyto směrnice umožňují vyžadovat po státních příslušnících třetích zemí splnění integračních požadavků stanovených vnitrostátním právem a podmínit tak nárok na získání trvalého pobytu (v případě první směrnice; viz. článek 5 odst. 2) či na výkon práva na sloučení rodiny (v případě druhé směrnice; viz. článek 7 odst. 2). Zároveň však zakotvují pro příslušníky třetích zemí řadu práv. Zejména se jedná o článek 11 Směrnice Rady 2003/109/ES, který zakotvuje právo na rovné zacházení v otázkách přístupu k zaměstnání a samostatně výdělečné činnosti, vzdělání, sociálnímu zabezpečení a sociální pomoci, přístupu ke službám aj.. Tato směrnice je vnímána jako skutečný nástroj integrace do hostitelské společnosti.

podpořit integraci státních příslušníků třetích zemí legálně pobývajících na jejich území (viz. článek III-168).

III.3.2. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii v roce 2004

Ministerstvo práce a sociálních věcí jako koordinátor integrační politiky v ČR zajišťovalo v roce 2004 kontakt s orgány EU, konkrétně s Evropskou komisí v expertní pracovní skupině *National Contact Points on Integration (NCP)*, která pracuje v rámci DG Justice and Home Affairs. Skupina se scházela v průměru jedenkrát za 1-2 měsíce. V roce 2004 vzniklo na základě těchto pracovních setkání, která jsou převážně diskusní povahy, několik důležitých materiálů:

1. **Annual Report on Migration and Integration** - Výroční zpráva o migraci a integraci v zemích EU, na jejímž každoročním předložení se shodla Evropská Rada na svém zasedání v červnu 2003 v Thessaloniki a vyzvala k jejímu zpracování Evropskou komisí. Materiál byl vypracován na základě podkladů z DG Employment, Migration Policy Group a DG Justice and Home Affairs – prostřednictvím členů „National Contact Points“. Všechny členské země EU včetně 10 nově přistoupivších (25) stručně shrnuly aktuální situaci své země v oblasti migrace a integrace cizinců v roce 2003. Materiál byl prezentován v Evropské Radě dne 16.7.2004 – COM(2004)508final. Výroční zpráva byla Evropskou Radou přijata pozitivně. Plánuje se každoroční předložení výroční zprávy. Na jejím rozsahu a stanovení priorit pro další období se podílejí i členové NCP.
2. **Handbook on integration** – jedná se o „Příručku osvědčené praxe“, která vzniká jako výstup ze seminářů pořádaných Evropskou komisí v roce 2004 k jednotlivým klíčovým tématům integrace. Přináší konkrétní návrhy a postupy, jak sestavovat a implementovat úvodní kurzy, které pomohou imigrantům získat jazykové, občanské a profesní znalosti pro jejich plné zapojení do společnosti. Příručka se zabývá také zavedením indikátorů účinnosti integračních opatření a sběrem dat pro vyhodnocení aplikace nových integračních opatření. Obsahuje množství příkladů z praxe z jednotlivých států EU. Příručka by měla sloužit tvůrcům integrační politiky v jednotlivých zemích EU.
3. **Common Basic Principles** – Holandská vláda ve spolupráci s National Contact Points připravila v rámci svého předsednictví v Evropské unii materiál „Společné principy integrační politiky v EU“. Cílem materiálu bylo definovat společný základní rámec integrační politiky v zemích EU. Tímto holandské předsednictví vyzvalo jednotlivé státy EU, aby využily 11 stanovených principů integrační politiky k jejich vlastnímu konkrétnímu rozpracování. Materiál byl projednán v rámci pracovní skupiny EU - SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) ve dnech 15. - 16. 9. 2004 a byl přijat velmi kladně.

III.3.2.1. Finanční zdroje v rámci EU

Na území ČR je v současné době k dispozici pět hlavních zdrojů finančních prostředků z EU využitelných pro dotování programů pro integraci cizinců. Jde o Program Iniciativy Společenství EQUAL – II. kolo, program INTI – Pilot Project on integration of third country

nationals, Evropský uprchlický fond, Operační program Rozvoj lidských zdrojů a Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha.

1. Program Iniciativy Společenství EQUAL

Jedná se o Iniciativu podporující na celém území EU mezinárodní spolupráci při vývoji a prosazování nových nástrojů boje se všemi formami diskriminace a s nerovnostmi na trhu práce. Problematika integrace cizinců spadá pod tematické oblasti č. 1 Zlepšování přístupu a návratu na trh práce pro osoby obtížně integrovatelné, č. 2 Překonávání rasismu a xenofobie na trhu práce, č. 5 Podpora celoživotního učení a postupů umožňujících zaměstnání osob ze znevýhodněných a diskriminovaných skupin na trhu práce a č. 9 Pomoc žadatelům o azyl v přístupu na trh práce.

Přijímání přihlášek do II. kola Iniciativy Společenství EQUAL bylo ukončeno k 30.9.2004. V rámci II. kola Iniciativy Společenství EQUAL bylo předloženo 130 žádostí o grant. Deset předložených projektů se týká přímo pomoci žadatelům o azyl; další projekty zaměřené na pomoc cizincům byly podány v rámci ostatních tematických opatření.

2. INTI – Pilot Projects on integration of third country nationals

INTI je dotačním programem EU, který si klade za cíl podporu integrace občanů třetích zemí v zemích členů EU. Podporuje rozvoj nových integračních modelů, šíření příkladů dobré praxe na poli integrace a vytváření sítí na úrovni EU.

V roce 2004 byl Evropskou komisí vyhlášen druhý ročník INTI programu na podporu integrace občanů třetích zemí. V jeho rámci bylo podáno 157 žádostí o realizaci projektu v celkové hodnotě 42.525.820,79 EURO. Začátkem prosince 2004 dojde ke konečnému výběru projektů, které EK finančně podpoří.

Přihlášku do tohoto projektu, vyhlášeného DG Justice and Home Affairs (v roce 2004 poprvé pro nové členské země), zaslaly za Českou republiku 3 subjekty, což je nejvyšší počet projektů z nových zemí EU. Ministerstvo práce a sociálních věcí je jako partner zapojeno do žádosti ve dvou projektech. V prvním případě se jedná o projekt European Municipalities on Integration podaný holandskou společností Radar, jehož cílem je vytvoření sítě měst v rámci nových zemí EU a Nizozemska, v níž bude probíhat vzájemná výměna informací o integraci a podpoře cizinců. V druhém případě jde o projekt Českého helsinského výboru Empowering migrants: Integration through Information and Training of Public Officials and NGOs. Projekt má přispět k integraci migrantů zlepšením dostupnosti informací, poskytovaných služeb a zvýšením informovanosti veřejnosti a úředníků o potřebách a problémech cizinců.

3. Programy spolufinancované Evropským uprchlickým fondem

Rada Evropských společenství přijala v roce 2000 rozhodnutí, kterým se ustavuje Evropský uprchlický fond (ERF), který má za úkol spolufinancovat projekty týkající se zlepšování podmínek pro přijetí, integraci osob, jejichž pobyt je trvalé a/nebo stálé povahy a dobrovolných návratů do země původu.

Tyto projekty jsou v gesci Ministerstva vnitra, které je odpovědné Evropské komisi za jejich kvalitu. Ve výběrovém řízení se pro r. 2004 sešlo 11 projektů. Meziřesortní komise se

jednomyslně usnesla na rozhodnutí nedoporučit k realizaci žádný z předložených projektů pro rok 2004, neboť návrhy nesplňovaly požadavky potřebné k realizaci. ERF ve stávající podobě existuje posledním rokem. Pro roky 2005-2010 se připravuje druhá fáze ERF, na jejíž přípravě se již mohly podílet nové členské státy.

4. Operační program Rozvoj lidských zdrojů a Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha

Operační program Rozvoj lidských zdrojů spolu s Jednotným programovým dokumentem pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha tvoří základ pro realizaci podpory z Evropského sociálního fondu v oblasti rozvoje lidských zdrojů v České republice na programové období 2004 - 2006. Tyto programy si mimo jiné kladou za cíl podporu integrace specifických skupin ohrožených sociálním vyloučením, mezi něž patří i imigranti, resp. migranti.

III.3.3. Vývoj problematiky integrace cizinců v Radě Evropy

Mezi nejvýznamnější témata, kterými se zabýval Evropský výbor pro migraci RE (CDMG), zvláště pak jeho expertní skupina MG-ID, patří podpora přístupu migrantů na trh práce (zpracování Draft recommendation on promoting access of migrants to the labour market) a formulace (další upřesňování) klíčových indikátorů integrace imigrantů, jako jeden z předpokladů realizace srovnatelné a cílené politiky na území Evropy v dané oblasti.

III.3.4. Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization - ILO)

Mezinárodní organizace práce v roce 2004 rovněž věnovala pozornost problematice imigrantů a jejich integrace. Konkrétně se jedná o vyhlášení nového programu, který představila 1. října 2004 (ILO/04/44). Jeho cílem je čelit diskriminaci migrujících pracovníků ze třetích zemí při vstupu na trh práce. Nový projekt bude za podpory EU hledat pomoc pro migrující pracovníky, kterých je v Evropě 27,5 miliónů, při jejich integraci do země, kde pracují.

Na projektu s názvem *"Promoting Equality in Diversity: Integration in Europe"* se podílí ve spolupráci s ILO partneři tripartity s finanční pomocí Evropské unie. Projekt se zaměří na odstraňování diskriminace a na problémy s nedostatečnou integrací imigrantů a jejich potomků. Výstupy z cíleného výzkumu diskriminace imigrantů na trhu práce v evropských zemích vypovídají o tom, že přestože díky nově příchozím imigrantům populace mládne a stimuluje růst bez zvyšující se inflace, objevuje se negativní vnímání imigrantů v hostitelských zemích, které vyvstává z obav z předpokládaného vlivu na růst nezaměstnanosti, úroveň mezd a zatížení sociálního systému.

IV. POSTUP PŘI REALIZACI KONCEPCE V ROCE 2005

IV.1. Základní východiska dalšího rozvoje Koncepce v roce 2005

V rámci realizace dosavadní Koncepce bylo provedeno mnoho nezbytných kroků, na straně druhé však zůstala nevyřešena řada zásadních otázek. Pro další rozvoj a konkretizaci Koncepce je nezbytné formulovat jasné stanovisko k níže uvedeným oblastem.

V první řadě doposud nedošlo k přesnému **vymezení předpokladů integrace, jaké jsou cíle politiky integrace⁸ a jakými prostředky lze integrace dosáhnout.** Dosavadní Koncepce vymezuje samotný pojem integrace velmi obecně. Integrace imigrantů je chápána jako *proces postupného začleňování imigrantů do struktur a vazeb společnosti domácího obyvatelstva; integrace imigrantů je komplexním jevem, který má své podmínky a politické, právní, ekonomické, sociální, kulturní, psychologické a náboženské aspekty⁹.* Koncepce konkrétně nestanoví, co je považováno za úspěšnou integraci cizince do společnosti, resp. co hostitelská společnost očekává a co by měl cizinec učinit pro to, aby tato očekávání naplnil (např. jakými dovednostmi – jazykovými apod. - by měl cizinec v zájmu svého úspěšného začlenění do společnosti disponovat) a zároveň nejsou detailně zmapovány potřeby a očekávání cizinců. Aby však bylo možné integrační proces sledovat, vyhodnocovat úspěšnost opatření a v neposlední řadě informovat cizince o tom, jaké kroky má učinit, aby se integroval do společnosti, tj. poskytnout mu určitý návod, je konkretizace nezbytná.

Následně by mělo dojít k jasnému **definování role státu a role ostatních aktérů** v procesu integrace. Stát nese zásadní odpovědnost zejména v rovině legislativní; další zainteresované subjekty mohou přispět k procesu tvorby konkrétních legislativních změn svými podněty a náměty. Úkolem státu je i základní finanční zajištění realizace Koncepce integrace cizinců, ať již přímé, či podporou spolupráce s dotačními programy dalších zdrojů.

Nezastupitelná je koordinační role státu v procesu integrace, a to jak koordinace orgánů vrcholné státní správy, tak činnosti dalších subjektů. Je zřejmé, že do procesu integrace jsou kromě státu a samotných cizinců zapojeny též nestátní neziskové organizace, sociální partneři, zaměstnavatelé, obce a kraje, soukromé vzdělávací subjekty, veřejnost aj.. Každý z těchto subjektů může působit v určitých oblastech, přičemž jeho role je nenahraditelná; na každém z výše uvedených subjektů záleží výsledek procesu integrace. Je nutno počítat se skutečností, že stát může působit jen v omezeném rozsahu. Je úkolem státu, aby jasně vymezil, do kterých částí integračního procesu může a bude zasahovat, a které části jsou mimo jeho pravomoc a působnost a kde je důležitá odpovědnost a působení ostatních aktérů. Následně musí stát stanovit, jaké integrační nástroje bude používat. Zároveň bude vhodné zabývat se otázkou určení transparentních **kritérií**, která by stanovila, kdy lze předpoklady pro integrace označit za naplněné. Jedině přesné stanovení toho, jaká jsou očekávání společnosti a jaká jsou kritéria hodnocení úspěšnosti integrace a jejich **prezentace**

⁸) V obecné rovině najdeme cíle integrace cizinců vyjádřeny v Zásadách koncepcí integrace cizinců – v zásadě č. 5: „Podpora integrace imigrantů a jejich komunit musí být zaměřena zejména na mobilizaci a rozvoj vlastních schopností každého imigranta jako nezbytného předpokladu jeho včlenění do společnosti umožňující jeho perspektivní **samostatnost a nezávislost**. V této souvislosti je třeba využít snahy imigrantů po aktivní integraci, silně přítomné zejména u druhé a dalších generací.“

⁹) Viz. zásada č. 5 usnesení vlády č. 689 ze dne 7. července 1999.

formou, která by byla srozumitelná nejen většinové společnosti, ale především imigrantům samotným, může být základem úspěšné integrace cizince do společnosti.

Otázka vymezení cílové skupiny se stanovením integračních nástrojů úzce souvisí; **integrační opatření musí být definována tak, aby odrážela specifické potřeby jednotlivých skupin.** Dosavadní Koncepce označuje za cílovou skupinu *legálně a dlouhodobě usazené cizince*, což je definice značně široká¹⁰. Bude třeba posoudit, zda Koncepce vystačí s takto obecným vymezením, či zda bude účelnější definovat nástroje integrační politiky ve vztahu k jednotlivým skupinám cizinců¹¹ tak, aby reflektovaly postavení jednotlivých skupin (jak z hlediska mezinárodněprávních závazků, tak z hlediska zájmů a záměrů České republiky a z hlediska potřeb migrantů samotných). Při návrzích opatření bude důsledně dbáno na to, aby přijímaná opatření respektovala genderové aspekty.

S otázkou integračních opatření státu úzce souvisí **otázka práv a povinností** cizinců žijících na území ČR. Současné nastavení Koncepce nikterak nezvýhodňuje osoby usilující o integraci do společnosti a proto lze mít oprávněné pochybnosti o motivačním působení Koncepce na rozhodnutí cizince věnovat integračnímu procesu své úsilí¹². Koncepce by měla do budoucna definovat nejen práva a povinnosti cizinců, ale definovat práva v návaznosti na dosažený stupeň integrace, zejména práva spojená s pobytem, trhem práce a sociálním zabezpečením. Takto definovaný postupný nárůst práv spojených s jistotou pobytu a existenční jistotou, by mohl být žádoucím motivačním opatřením Koncepce k podpoře individuální snahy jednotlivce o integraci do společnosti.

S tím, jak v důsledku zvyšujícího se počtu cizinců na území České republiky nabývá otázka jejich integrace na důležitosti, vzrůstá potřeba toho, aby vládní politika integrace cizinců byla akceptovatelná ze strany **veřejnosti a měla její trvalou podporu**. Jedině politika, která je založená na podpoře široké odborné i laické veřejnosti má šanci být skutečně efektivní. V oblasti integrace cizinců to pak platí dvojnásob, neboť vyjdeme-li z definice integrace imigrantů, která je chápána jako *komplexní proces vzájemného a stálého působení a ovlivňování se mezi společností domácího obyvatelstva a imigranty navzájem*¹³, tj. jako dvoustranný proces, lze si jen stěží představit její úspěch bez podpory hostitelské společnosti. Je proto nezbytné vyvíjet aktivity na poli multikulturního vzdělávání, posilování pozitivních vztahů mezi komunitami, působení médií, výchovy k toleranci, proti xenofobii a rasismu. V této souvislosti bude stále více nutné jasnou a přehlednou formou prezentovat důvody vzniku Koncepce integrace cizinců. Společnost si musí být vědoma přínosů integrovaných osob a rizik, která s sebou nese neúspěšný integrační proces.

¹⁰) Již usnesení vlády č. 1266/2000 se zabývalo otázkou cílových skupin, k podrobnému rozpracování priorit a integračních opatření ve vztahu k jednotlivým skupinám však nedošlo.

¹¹) Značně odlišné bude např. postavení azylantů od dočasných pracovních migrantů, osob přicházejících za účelem sloučení rodiny od osob přicházejících z důvodu výkonu samostatné výdělečné činnosti apod.

¹²) Není tak naplněn jeden z hlavních cílů Koncepce integrace cizinců: *snaha důstojným způsobem a podle možností ovlivnit a usměrnit dosavadní spontánnost a nekoordinovanost průběhu procesu integrace dlouhodobě a legálně usazených cizinců, vytvoření podmínek pro realizaci integrace a ovlivnění vztahů občanů a cizinců, zajištění přiměřené kontroly nad průběhem integrace a cílené intervence státu v této oblasti*; stejně tak nedochází k naplnění zásady č. 5 z usnesení vlády č. 1266/2000: *Podpora integrace imigrantů a jejich komunit musí být zaměřena zejména na mobilizaci a rozvoj vlastních schopností každého imigranta jako nezbytného předpokladu jeho včlenění do společnosti umožňující jeho perspektivní samostatnost a nezávislost. V této souvislosti je třeba využít snahy imigrantů po aktivní integraci, silně přítomné zejména u druhé a dalších generací.*

¹³) viz. Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky (usnesení vlády č. 689/1999).

V souvislosti s výše uvedenými úkoly bude nutné se zabývat rovněž otázkou revize zásad integrace cizinců; některé z přijatých zásad již byly překonány, případně vyžadují aktualizaci, doplnění či upřesnění. Takto identifikovaná potřeba České republiky je v souladu s výzvou holandského předsednictví, aby jednotlivé státy EU rozpracovaly 11 základních principů integrační politiky v EU (předložených v materiálu „Common Basic Principles“ – Společné principy integrační politiky v EU“ na konci roku 2004) tak, aby respektovaly kontext dané země, aktuální situaci a potřeby na poli integrační politiky.

Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců (resp. její odborné konzultační skupiny) ve které jsou zastoupeny všechny zúčastněné resorty, zástupci sociálních partnerů, nevládních organizací a územní samosprávy se v této souvislosti jeví jako vhodný orgán pro diskusi nad výše naznačenými okruhy otázek. Konsensus dosažený v rámci tohoto orgánu dává naději na dlouhodobě konzistentní a všeobecně podporovanou politiku integrace cizinců.

IV.2. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR

Usnesení vlády č. 126/2004 uložilo v bodu III. odst. 1. písm. c) ministru práce a sociálních věcí vytvářet podmínky pro prohlubování analýzy situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky (blíže viz. kapitola I.2.2). Text Analýzy tvoří přílohu č. 5 předkládaného materiálu.

Počátkem roku 2005 zahájí svou činnost pracovní orgán Komise ministra práce a sociálních věcí - Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní (blíže viz. kapitola IV.4), v jejímž rámci budou diskutovány závěry výše uvedené Analýzy. Výstupem této diskuse bude identifikace těch závěrů, které budou využity pro další rozvoj Koncepce, zejména pak pro účely aktualizace Plánů integračních politik ministerstev a pro zpracování komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření, jehož součástí bude též dořešení otázky legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti. Po projednání výstupů této odborné konzultační skupiny v Komisi budou zúčastněné resorty ministrem práce a sociálních věcí vyzvány, aby ve lhůtě do 30. dubna 2005 předložily aktualizované, popř. nově koncipované Plány integračních politik, jejichž součástí budou i návrhy legislativních a praktických opatření (viz. bod III/4 písm. a) usnesení vlády). Tyto Plány integračních politik, které budou reagovat na Komisí definované závěry Analýzy a případně též aktualizovat informace v závislosti na již realizovaných legislativních změnách v působnosti daného resortu, se pak stanou jedním z podkladů pro komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření. Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření bude předložen ke stanovisku Komisi a ve lhůtě do 31.12.2005 předložen ministrem práce a sociálních věcí v rámci materiálu o realizaci Koncepce v roce 2005 a jejím dalším rozvoji vládě.

IV.3. Legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců

V návaznosti na výše uvedené bude třeba řešit otázku **právní úpravy integrace cizinců**. Integrace cizinců je v ČR doposud realizována na nelegislativním základě.

Zkušenosti řady členských zemí EU ukazují¹⁴, že otázka integrace cizinců je považována za prioritu, která vyžaduje konzistentní přístup a zejména zákonné vymezení práv a povinností jak ze strany státu, tak ze strany imigrantů. Proto řada států přijala v posledních letech speciální zákony týkající se integrace cizinců¹⁵.

Rovněž v ČR začala být zvažována otázka legislativního zakotvení, zejména v souvislosti se zrušením okresních úřadů¹⁶. Poslední usnesení vlády č. 126 ze dne 11. února 2004 uložilo ministru práce a sociálních věcí zpracovat a vládě do 31. prosince 2004 předložit materiál o realizaci Koncepce s tím, že součástí tohoto materiálu měl být komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a dořešení potřeby a případně způsobu legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že jednotlivé resorty by měly při přípravě tohoto materiálu resp. podkladů pro tento materiál zohlednit rovněž závěry Analýzy dokončené v listopadu 2004 (blíže viz. kapitola IV.2.), jakož i s ohledem na skutečnost, že v důsledku převodu koordinační role dojde k plnému zapojení Komise ministra práce a sociálních věcí, resp. jejích odborných konzultačních skupin, až v následujícím roce (2005), bylo požádáno o odklad výše uvedeného úkolu do 31.12.2005. Výsledný materiál by měl dát též odpověď na otázku, zda je nutné přijetí speciálního zákona upravujícího komplexně problematiku integrace cizinců a zda je nutné zapojení krajů, resp. obcí do integrace cizinců (otázka přenesené působnosti¹⁷).

¹⁴) Společná politika EU v oblasti integrace cizinců nemá doposud jasné kontury (blíže viz. kapitola I.3.1.), přesto je zřejmý jednoznačný trend k nalezení efektivních integračních opatření a podrobnější úpravě souvisejících otázek v předpisech EU. Začíná převládat názor, že otázky migrace a integrace nelze řešit zcela izolovaně na úrovni jednotlivých států, neboť neúspěch opatření jednoho státu může mít nepříznivé důsledky pro jiné členské státy a pro EU jako celek.

¹⁵) Speciální právní úpravu integrace imigrantů přijalo v letech 1998 a 1999 Nizozemsko, Dánsko, Finsko, v roce 2004 Německo (Imigrační zákon s účinností od 30.7.2004); další země, např. Rakousko, již podnikly k legislativní úpravě integrace cizinců příslušné kroky.

¹⁶) Usnesením vlády č. 1266 ze dne 11. prosince 2000 uložila vláda přednostům okresních úřadů zajistit zřízení okresních poradních orgánů pro otázky integrace cizinců, které měly přispět ke zvýšení efektivity integrace cizinců v praxi. Okresní poradní orgány v 73 okresech a čtyřech statutárních městech se staly partnerem ministerstev a dalších úřadů při řešení záležitostí vztahujících se k implementaci koncepce integrace cizinců. Poradním orgánům předsedali přednostové okresů a primátoři. Jejich členy byli pracovníci úřadů a organizací jednajících s cizinci na úrovni okresů či měst (školské úřady, úřady sociálního zabezpečení, zdravotní péče, regionálního rozvoje a kultury, vnitřních záležitostí a obchodu, úřady práce, finanční úřady, Policie České republiky, cizinecká policie, odborové organizace, nevládní organizace, zástupci imigrantů, místních médií aj.). Poradní orgány se scházely čtyřikrát ročně a zprávy z jejich jednání byly zasílány výboru ministerstva vnitra pro Integraci cizinců a vztahy mezi komunitami. Členové poradních orgánů mohli předkládat návrhy v oblasti přistěhovalectví a integrace a tyto návrhy mohly být postoupeny ministerstvům i dalším ústředním orgánům. Takto poradní orgány fungovaly v letech 2001-2002. Během své téměř dvouleté existence významně přispěly svou prací zejména ve třech oblastech: fungovaly jako užitečný spojovací prvek mezi ústředními orgány a okresními úřady v oblasti integrace cizinců; v jejich rámci vznikly kontakty mezi všemi zainteresovanými úřady; vytvořily první zprávu vycházející z monitoringu všech zainteresovaných úřadů.

K 31.12.2002 došlo ke zrušení okresních úřadů a tím i těchto poradních orgánů. Realizace Koncepce není doposud výkonem státní správy a proto nebylo možné převést aktivity okresních poradních orgánů na kraje. V důsledku toho od 1.1.2003 tento most na poli integrace cizinců mezi ústřední vládou a nižší úrovní zpravidla chybí.

¹⁷) Nezastupitelnost orgánů územní samosprávy v oblasti stabilizace a rozvoje vztahů mezi komunitami a integrace cizinců je spatřována zejména z důvodu jejich bezprostředního kontaktu, znalosti a přehledu o situaci v dané lokalitě i o vztazích mezi jejími obyvateli a komunitami. Orgány územní samosprávy mají větší praktické zkušenosti s realizací opatření na dané úrovni, mají rovněž bezprostřední poznatky o jejich účinnosti a mohou tak pružně reagovat na zjištěné skutečnosti.

Již v současné době však lze učinit závěr, že bude-li Česká republika preferovat aktivní přístup k otázce integrace cizinců, tj. usilovat o stanovení integračních požadavků a korespondujících práv imigrantů, je jedinou možností **detailní právní úprava**, která přesně vymezí vzájemná práva a povinnosti a zajistí potřebnou transparentnost a předvídatelnost právního postavení imigranta. Předvídatelnost právního postavení migranta lze považovat za nezbytný motivační prvek v integračním úsilí jednotlivce. Dosavadní stav tento požadavek nereflexuje, neboť stávající nastavení Koncepce se soustředí především na přiblížení právního postavení cizinců právnímu postavení občanů, pozitivně však neformuluje svá očekávání. Neukládá žádné povinnosti (pokud jde o integrační opatření), zároveň však ale nepřiznává žádné nároky, nezvýhodňuje osoby projevující snahu o začlenění do společnosti.

Zpracování principů a následně samotného znění takovéto speciální právní úpravy bude jistě časově velmi náročné. Již v současné době však lze doporučit legislativní zakotvení alespoň v obecné rovině, tzn. v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenčním zákoně), čímž dojde k zajištění nezbytné kontinuity přijímaných opatření a otevrou se nové možnosti využívající stávající instituty předvídané právními předpisy při výkonu zákonem svěřené působnosti. V současné době, kdy došlo na základě zkušeností s realizací Koncepce ke zformulování konečné představy o příslušnosti resortu Ministerstva práce a sociálních věcí pro řešení otázky integrace cizinců, existují vhodné podmínky pro tuto změnu. Bez ohledu na konečné rozhodnutí o případné detailní právní úpravě integrace cizinců by proto již nyní mělo dojít k zakotvení působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí jako koordinátora za oblast integrace cizinců v kompetenčním zákoně.

IV. 4. Činnost Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců v r. 2005

Komise (resp. její odborné konzultační skupiny) ve které jsou zastoupeny všechny zúčastněné resorty, zástupci sociálních partnerů, nevládních organizací a územní samosprávy je vhodným orgánem pro diskusi nad výše naznačenými okruhy otázek. Konsensus dosažený v rámci tohoto orgánu dává naději na konzistentní a všeobecně podporovanou politiku integrace cizinců.

V roce 2005 se bude Komise nadále scházet ke svým jednáním a dojde k intenzivnímu zapojení jejich odborných konzultačních skupin. V rámci Komise budou fungovat tři stálé odborné konzultační skupiny:

Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum

Tato odborná konzultační skupina se bude v nejbližších letech zabývat zejména řešením problémů souvisejících se sběrem a vyhodnocováním dat v oblasti migrace a integrace cizinců a odstraňováním problémů při realizaci *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území ČR* (uvedená koncepce byla zpracována Českým statistickým úřadem a je přílohou usnesení vlády č. 55/2003). Český statistický úřad ve své *Zprávě o realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území ČR* (příloha usnesení vlády č. 126/2004) identifikoval řadu problémových oblastí při shromažďování a předávání dat o cizincích a v rámci této odborné konzultační skupiny by měl být vytvořen prostor pro řešení těchto

problémů, ale také např. pro řešení problémů s mezinárodní srovnatelností dat, měřitelností úspěšnosti integrace cizinců, apod.

Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní

Úkolem této odborné konzultační skupiny je zejména rozvoj Koncepce integrace cizinců, stanovení cílů integrace, definice jednotlivých pojmů v oblasti integrace cizinců, vymezení specifických cílových skupin Koncepce integrace cizinců. V této odborné konzultační skupině budou mj. také projednávány koncepční materiály zpracováváné a předkládané jednotlivými ministerstvy, např. Plány integrační politiky resp. Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev. Budou zde diskutovány návrhy věcných záměrů legislativních změn a potřeba a způsob legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti.

Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery

Tato odborná konzultační skupina bude sloužit především jako diskusní fórum pro veřejný i neveřejný sektor. Vzhledem k nezastupitelné úloze NNO, sociálních partnerů a regionů v procesu integrace cizinců zde bude vytvořen prostor pro vyjádření jejich názorů, návrhů a požadavků vůči státní správě, pro vyjádření jejich zkušeností ohledně problémů při integraci cizinců, pro řešení aktuálních i koncepčních problémů integrace cizinců i pro diskutování možností spolupráce všech aktérů.

IV.5. Výzkumy a studie

V roce 2005 zahájí činnost ad hoc odborná konzultační skupina Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců, jejímž cílem bude zajistit identifikaci současných informací, které jsou o cizincích v ČR a o jevech ovlivňujících integraci k dispozici a zjištění, které informace chybí jednotlivým resortům pro jejich kvalifikovanější tvorbu a rozhodování o potřebných opatřeních v oblasti integrace cizinců. Na základě této identifikace budou určeny priority státních orgánů pro zadávání výzkumu v oblasti integrace cizinců pro nejbližší (víceletý) časový horizont. Následné zpracování těchto priorit ve výzkumných projektech by mělo být podkladem i pro budoucí integrační politiku v ČR.

Ministerstvo práce a sociálních věcí považuje za důležité seznámit všechny resorty zabývající se integrací cizinců s materiálem „Výzkumné zprávy a studie o integraci cizinců na území České republiky“, který byl v roce 2004 zpracován a připojit k němu i sborník dosud realizovaných výzkumů Akademie věd, kterou pro Ministerstvo vnitra v době jeho koordinace (v r. 2003) Akademie věd vytvořila. Tyto materiály by měly resortům pomoci získat základní přehled o dosud realizovaných výzkumech, o možném zaměření výzkumu, případně poskytnout inspiraci pro vlastní zadání výzkumů a studií, které by pro svoji práci a tvorbu integračních opatření potřebovaly.

IV.6. Projekty

Tematické zaměření projektů v rámci Koncepce by mělo odpovídat stanoveným prioritám a potřebám jednotlivých resortů v rámci podpory cílů Koncepce. Projekty mohou

být získávány formou vyhlášení výzvy ministerstev k předkládání projektů; ministerstva by měla zajistit, aby výzva byla zveřejněna transparentní, veřejnosti přístupnou formou, s dostatečným časovým předstihem.

Zadávání projektů jednotlivými ministerstvy a uvolnění finančních prostředků na realizaci projektů v rámci Koncepce v letech 2005 může být zajištěno formou poskytnutí dotace na základě výběrového dotačního řízení.

Příslušní ministři poskytnou 1. místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí ve lhůtě do 30. dubna 2005 informaci o vybraných projektech v daném roce. Každé ministerstvo bude zodpovědné za účelné využití poskytnutých finančních prostředků v souladu s platnými předpisy i s požadavky a cíli Koncepce.

IV.7. Statistika

Ministru práce a sociálních věcí bylo usnesením vlády č. 126/2004 (v bodu III./1. písm. f)) uloženo 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 (tato Koncepce tvoří přílohu usnesení vlády č. 55/2003).

V této souvislosti byla v rámci Komise ustavena Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum, která se bude zabývat zejména problematikou sběru a vyhodnocování dat v oblasti migrace a integrace cizinců a řešením výše uvedených problémů při realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky.

Významnou aktivitou Českého statistického úřadu je projekt vydávání publikace „*Cizinci v České republice*“, která zahrnuje údaje o problematice migrace a postavení cizinců na území České republiky. Tato publikace je zpracovávána každoročně a v aktualizované verzi bude vydána také v roce 2005.

IV.8. Financování Koncepce integrace cizinců v roce 2005

Na zajištění realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2005 byl v návrhu zákona o státním rozpočtu uplatněn požadavek na částku 25 mil. Kč. Oproti roku 2004 jde o nárůst v výši 5 mil. Kč., který je opodstatněn zvyšujícím se počtem cizinců dlouhodobě pobývajících na území ČR a nutností jejich integrace do většinové společnosti, a stoupajícím počtem již realizovaných projektů, které je nutno financovat kontinuálně, aby přinášely maximální efekt.

Výše uvedená částka bude rozdělena následovně: Ministerstvo práce a sociálních věcí - 9 000 tis. Kč; Ministerstvo vnitra - 5 000 tis. Kč; Ministerstvo zdravotnictví - 3 000 tis. Kč; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy - 3 800 tis. Kč; Ministerstvo kultury - 2 500 tis. Kč; Ministerstvo průmyslu a obchodu - 600 tis. Kč; Ministerstvo pro místní rozvoj - 600 tis. Kč a Český statistický úřad - 500 tis. Kč.

Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005

Při rozdělení uvedené finanční částky mezi jednotlivá ministerstva a Český statistický úřad se vycházelo z potřeb a požadavků ministerstev v roce 2004 s tím, že finanční částky přidělené jednotlivým ministerstvům byly oproti roku 2004 poměrně navýšeny, v souvislosti se zvýšením celkového objemu finančních prostředků určených na realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005 oproti roku 2004.

Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků

Pracovní studie

Říjen 2004

Obsah:

Obsah:	1
Hlavní body výkladu	2
1. Zadání, cíle, formát studie	5
2. Metoda analýzy a zpracování studie	6
3. Cizinci a jejich postavení v současném vývoji ČR	8
4. Postavení a situace cizinců v ČR: Kde jsou hlavní problémy?	12
5. Příčiny problémů	14
Příčiny problémů společných všem cizincům vyplývající z cizineckého zákona	14
Příčiny problémů společných všem cizincům vyplývající z instituce – cizinecké policie	15
Příčiny přechodu cizinců z pracovního režimu do živnostenského případně nelegální pozice	15
Příčiny nedostatečné integrace cizinců do společnosti	15
Příčiny malého zájmu rodin o usazování se	16
Příčiny malého zájmu o občanství	17
6. Návrh změn	17
7. Pohled veřejnosti na cizince a navrhované změny v postavení cizinců	22
8. Vybrané závěry	24

Hlavní body výkladu

Účel analýzy:

- Určení klíčových problémů v postavení cizinců v ČR a navržení optimalizačních změn směrem k efektivnější imigrační a integrační politice.

Komponenty analýzy, metody a zdroje:

- Kvalitativní analýza postavení cizinců na základě rozhovorů se zástupci cizineckých komunit, s využitím dalších materiálů od organizací zastupujících cizince a institucí cizince obsluhujících na straně české veřejné správy.
- Právní analýza postavení cizinců na základě tří expertních průřezových studií a dalších posudků specifických oblastí.
- Komparativní analýza posunů migrační politiky a legislativy v evropských zemích.
- Standardní sociologický výzkum veřejného mínění v české společnosti, se zaměřením na etnické klima (srovnání s r. 1994 a 1996) a postoje vůči zvažovaným změnám v cizinecké agendě.

Proč potřebujeme změnu v postavení cizinců v ČR:

- Od r. 1989 sílí příliv cizinců do ČR (v současnosti tvoří cizinci 2,3% populace).
- ČR se mění ze země tranzitní v zemi cílovou. Příliv cizinců bude dále sílit.
- Vzrůstá tlak na schopnost české společnosti obstát v multinárodní EU a světové ekonomice.
- ČR potřebuje imigraci z ekonomických (pracovní trh), sociálních a demografických důvodů.
- ČR má možnost anticipovat vývoj na základě zkušeností ze západní Evropy, včetně zkušeností problémových.
- Současné nastavení systému těmto požadavkům nevyhovuje.

Hlavní problémy v dnešním postavení cizinců v ČR:

- Nevyhovující správa cizinecké agendy – funguje na bázi restrikce a nedisponuje efektivním řízením migrace a integrace cizinců do české společnosti.
- Systém je komplikovaný, klade překážky pro cizince dbající zákonnosti, naopak přitahuje ty, kteří se umí pohybovat na hranici zákona či za ní – vytváří prostředí pro korupci a šedou ekonomiku.
- Legální participaci na pracovním trhu nejsou vytvořeny patřičné podmínky.
- Cizinci se ocitají v závislosti na zprostředkovatelských strukturách.
- Zákon nepreferuje usazování rodin namísto krátkodobé sezónní migrace pracovníků.
- Začínají vznikat segregované komunity, což dlouhodobě vede spíše ke vzájemnému podezírání než k synergické koexistenci těchto komunit s českou společností.

Příčiny problémů:

- Cizinecký zákon má restriktivní charakter, staví cizince do právně nejisté pozice, výrazně inferiorní vůči cizinecké policii. Té naopak dává velký prostor pro volnou správní úvahu. Lhůty pro vyřizování žádostí jsou dlouhé, proti negativnímu rozhodnutí není možné odvolání. Chybí aktivní integrační prvky.
- Agenda je institucionálně zakotvena v represivní složce státní moci – cizinecké policii. Ta není řádně vybavená po jazykové stránce a (z definice represivního orgánu) připravená přistupovat k cizincům jako ke klientům s legitimními potřebami, policie neposkytuje vždy ani potřebné informace.
- Přístup k pracovnímu povolení je administrativně příliš náročný, naopak přístup k živnostenskému oprávnění (a pobytu na jeho základě) celkem jednoduchý. Od legální participace na pracovním trhu odrazuje cizince i vysoké sociální pojištění s minimálním sociálním prospěchem pro plátce z jeho placení.
- Integraci cizinců do společnosti oslabuje dlouhodobé udržování v nejistotě – desetileté každoroční obnovování dlouhodobého pobytu na cestě k trvalému pobytu. Není řešena diskriminace, mají obtížný přístup k bydlení, nulové volební právo. Nejsou motivováni k osvojení češtiny, do procesu integrace se nemohou efektivně zapojit ani obce.
- Usazování rodin zákon nevytváří patřičné podmínky – dlouhá doba na cestě k získání trvalého pobytu, nemožnost účasti dětí na veřejném zdravotním pojištění.
- Cesta k získání občanství je neúměrně dlouhá, v nesouladu se závazky ČR. Dlouhodobá právní nejistota cizinců nemizí ani při žádosti o udělení občanství. Navíc chybí reálná možnost českého občanství jako druhého občanství a zrychlené naturalizace přistěhovalců druhé a třetí generace.

Návrh změn:

- Obecný směr: omezení korupce a nelegálních aktivit, snížení administrativní náročnosti procedur, zvýšení právní jistoty imigrantů, podpora imigrace legálně jednajících a ekonomicky přispívajících cizinců, podpora jejich plné právní a socio-kulturní integrace do české společnosti.
- Posílit právní jistotu cizinců při jednání o žádostech o povolení k pobytu – stanovit jasné podmínky, sdělovat důvody případného zamítnutí, zavést opravný prostředek, zkrátit lhůty, prodloužit platnost povolení k pobytu.
- Reflektovat změnu imigrační a integrační politiky převedením agendy na civilní instituce – vytvořit nový centrální správní orgán („Úřad pro imigraci a integraci“), nebo agendu přenést na rezidenční bázi a zapojit místní správu a samosprávu obcí, standardizovat práci úředníků, zlepšit přístup k informacím.
- Usnadnit přístup na pracovní trh a zamezit zneužívání živnostenského zákona – podmínit udělování živnostenského oprávnění solidním zvládnutím českého jazyka, naopak odstranit administrativní překážky na pracovním trhu, zavést pracovní povolení druhé (třetí) generace.
- Nepodmiňovat přístup k pracovnímu povolení pouze poptávkou na straně zaměstnavatelů, zvláště pak u chybějících kategorií profesí a pracovních sil. Posilovat

prostřednictvím cizinců flexibilitu pracovního trhu. Uvolňovat prostor pro příliv kvalifikovaných sil posilováním nabídkové strany a nikoli administrativním řízením poptávkové.

- Postihovat nelegální jednání, zejména na pracovním trhu, na straně cizinců i jejich českých protějšků a zaměstnavatelů – zavést trestní zodpovědnost zaměstnavatelů.
- Zavést do cizineckého zákona a dalších právních předpisů integrační prvky – zkrátit cestu k trvalému pobytu, zavést integrační podmínky pro udělení trvalého pobytu.
- Rozšiřovat práva cizinců v závislosti na délce pobytu a stupni integrace (individuální přístup).
- Zapojit do integrace cizinců místní a krajskou samosprávu – umožnit aktivní a pasivní volební právo a další práva, naopak zapojit samosprávu do vyřizování agendy.
- Usnadnit podmínky pro usazování rodin cizinců – umožnit kratší cestu k pobytu na základě sloučení rodiny, přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění, standardizace výuky češtiny.
- Usnadnit cestu k plné naturalizaci zejména dlouhodobě usídleným cizincům – výrazně posílit právní jistotu žadatelů o občanství, zavést důslednější integrační kritéria (test občanských znalostí), rozšířit možnosti dvojího občanství.

Pohled české veřejnosti na integraci cizinců, veřejná podpora navrhovaných změn:

- Společnost velmi podporuje asimilaci již u nás usídlených a dlouhodobě pobývajících cizinců, jejich přizpůsobení našim zvyklostem, jazyku a kultuře, jejich integraci a podporu této integrace. Asimilovaní cizinci, kteří budou společností přijímáni, mají mít veškerá práva.
- V etnickém klimatu, pokud jde o otevřenost české společnosti vůči přílivu dalších cizinců, spíše převládá dlouhodobé odmítání. Posun ve prospěch větší otevřenosti je jen velmi pozvolný, většina příliv cizinců nadále nepovažuje za pozitivní.
- Cizinci jsou posuzováni a akceptováni především podle pragmatických kritérií (ekonomický a pracovní přínos pro ČR). Ty, které potřebujeme, stejně jako ty, kteří zde již žijí a pracují, bychom měli integrovat a naturalizovat.
- Odmítavý postoj k některým skupinám cizinců způsoben především bezpečnostními obavami.
- Veřejnost většinově podporuje zlepšení kvality a zjednodušení administrativy cizinecké agendy, nastavení transparentního rámce. Pozice cizince jako člověka druhé kategorie ve styku s úřady je pro české občany nepřijatelná.
- Cizinci, kteří jsou dlouhodobě integrováni, by měli požívat práv v podobném rozsahu jako občané.
- Program odstranění bariér pro cizince, kteří zde žijí i program podpory jejich integrace do hospodářského, sociálního i zdravotního systému má většinovou podporu mezi dospělou českou populací.

1. Zadání, cíle, formát studie

- 1.1. Hlavním cílem studie je návrh změn v postavení cizinců v České republice za účelem odstranění hlavních bariér, které jim brání v bezproblémovém pracovním a soukromém životě v českých zemích.
- 1.2. Cílem zadání je změna současného stavu za prvé v důsledku resortního transferu cizinecké agendy, za druhé v důsledku změny mezinárodní pozice ČR získáním členství v EU, za třetí v důsledku kumulace problémů v dosavadní praxi správy cizinecké agendy, za čtvrté v důsledku měnícího se významu imigrace a cizinců pro rozvoj ČR.
- 1.3. Formátem studie je policy paper, tedy pracovní studie, která stanovuje prioritní oblasti změn a možná či alternativní řešení, nikoli legislativní záměr či legislativní návrhy. Není ani obsáhlou akademickou studií rozebírající příčiny a podobu současné situace, ani vyčerpávajícím výčtem všech námětů na zlepšení. Je formulací principů a priorit změny politiky ČR vůči cizincům.
- 1.4. Priority jsou odvozovány z povahy a váhy problémů a bariér, na které je třeba reagovat. Pokud jde o výsledná řešení, ponechává policy paper volbu konkrétních variant na hlavních institucionálních aktérech. Stanovuje možný či žádoucí směr změn a jejich priority.
- 1.5. Navrhované změny jsou odvozeny z identifikace hlavních problémů a jejich specifické závažnosti. Cílem navrhovaných změn, které jsou výsledkem analýzy stávající situace, je zlepšení současného stavu a odstranění hlavních bariér. Analýza identifikuje jak problémy samotné, tak i hlavní příčiny těchto problémů. Politika změny se zaměřuje na tyto příčiny.
- 1.6. Analýza nemůže být spekulativní, musí být empirická. Empirické poznatky jsou odvozeny ze zkušeností a praxe profilových aktérů, zejména cizinců a jejich zástupců. Specifickou oblastí je analýza disharmonií mezi stávajícím legislativním a institucionálním prostředím na jedné straně a situací cizinců na straně druhé.
- 1.7. Kontext vývoje situace v zemích EU je pro ČR od 1. května 2004 aktuální, neboť se naší země týká již zcela bezprostředně. Strategie navržených změn proto musí obsáhnout dobrou praxi starých členských zemí a zároveň se poučit z chyb, které se v těchto zemích staly.
- 1.8. Předpokladem změny je její implementovatelnost. Změna politiky a legislativy musí být dílem politiků v exekutivě a parlamentu, tedy dílem těch, kteří jsou odvislí od vůle a podpory voličů a veřejnosti. Znalost otevřenosti české společnosti vůči zrovnoprávnování cizinců je významnou okolností implementovatelnosti změn. Zrovnoprávnění cizinců bude ve výsledku závislé na připravenosti české společnosti akceptovat a podpořit takovou změnu. Součástí policy paperu je i posouzení stavu a klimatu české společnosti z hlediska hlubší integrace cizinců i z hlediska přijatelnosti politiky sledující zlepšení pozice cizinců v českých zemích.
- 1.9. Zadání předmětu změny a cíle studie jsou dílem zadavatele (MPSV ČR), který zpracování projektu financoval. Řešení (metodologie), výzkum a analýza, zejména však navrhované změny a priority změn, jsou výhradně dílem společnosti řešitele (IGAC), do jejíž práce zadavatel nezasahoval za rámec běžných informativních konzultací. Za výsledný obsah, strukturu i návrhy tohoto policy paperu tedy nese výhradní odpovědnost společnost IGAC.
- 1.10. Tento policy paper se zaměřuje na:
 - (1) východiska a cíle studie,

- (2) metodologii zpracování policy paperu,
- (3) význam imigrace a cizinců ve vývoji ČR,
- (4) hlavní problémy v postavení cizinců,
- (5) hlavní příčiny těchto problémů,
- (6) možné změny v cizinecké agendě a způsoby překonání stávajících problémů v žádoucím směru,
- (7) pohled veřejnosti na cizince a navrhované změny v postavení cizinců,
- (8) vybrané obecné závěry.

2. Metoda analýzy a zpracování studie

- 2.1. Základním materiálem pro diagnózu současné situace jsou stanoviska různých skupin s bezprostřední zkušeností se stávajícím systémem regulace a rozhodování o pobytech cizinců, jejich legislativním, správním a institucionálním rozměru.
- 2.2. Zdrojem empirických informací o tom, jak stávající systém funguje, byly čtyři kategorie respondentů:
 - (i) komunity cizinců teritoriálně členěné a zastoupené,
 - (ii) organizace, které cizince zastupují, pomáhají realizovat jejich zájmy a asistují jim při řešení jejich problémů,
 - (iii) české správní a veřejnoprávní orgány, které přicházejí s cizinci do styku v Praze i regionech ČR, mimo těch, které vyřizují jejich pobytovou agendu, její povolování, prodlužování apod.,
 - (iv) právní experti zabývající se cizineckou legislativou u nás a v zahraničí, a to na vládní, nevládní i akademické úrovni.
- 2.3. Metodologicky klíčové jsou:
 - (i) empirické zkušenosti s fungováním systému regulujícího pobyt cizinců v ČR,
 - (ii) expertní posouzení legislativy i výkonu státní správy,
 - (iii) komparace se zkušenostmi a vývojem v členských zemích EU¹ a dalších evropských zemích (například Švýcarsko),
 - (iv) standardní sociologické šetření s podstatnou možností časové komparace a posouzení změn etnického klimatu v české společnosti za poslední dekádu.
- 2.4. Sběr informací v cizineckých komunitách proběhl podle teritoriálního a národnostního klíče. Zaměřili jsme se na staré i nové členské země EU, balkánské země, země bývalého Sovětského svazu (zejména Ukrajina včetně těch, kteří do ČR přijíždějí výhradně za účelem výdělků, a Rusko), dále zámořské státy (USA, Kanada, Japonsko, Austrálie), země severní Afriky a středního východu, a konečně země asijské (zejména Vietnam a Čína). Více než 60 rozhovorů, respektive vyplněných kvalitativních dotazníků, bylo zdrojem informací od všech výše zmíněných skupin cizinců. Metodologicky však nebyl cílem reprezentativní výzkum, ale kvalitativní sonda. Navzdory heterogennímu složení respondentů pokud jde o zemi jejich původu, jejich postavení i délku pobytu v ČR, ukázaly výsledky rozhovorů kompaktní a do značné míry uniformní obraz zkušenosti cizinců v ČR. Vyplňování anketních dotazníků bylo samozřejmě dobrovolné a anonymní.

¹ V době zpracování projektu například finišovalo schválení nové legislativy v SRN a probíhaly debaty i změny v dalších zemích. Ty se týkají jednak oblastí azylové politiky, kde na úrovni EU probíhá proces harmonizace, a jednak oblastí integrace cizinců nově přichozích i dlouhodobě usazených. Ve zmíněném novém německém přistěhovaleckém zákoně se vůbec poprvé hovoří o nutnosti integrace. Koncept multikulturalismu se postupně nahrazuje konceptem integrace (Nizozemí). Zavádějí se integrační a jazykové kurzy pro nově přichozí i dlouhodobě usazené cizince (Německo, Rakousko, Nizozemí). Prosazuje se snaha o individuální přístup k imigrantům (Rakousko). Mění se legislativa týkající se získávání občanství daných zemí EU – jejím cílem je zjednodušení procesu nabývání občanství (Německo, Rakousko).

- 2.5. Předmětem našeho zájmu, pokud jde o komunity cizinců, byly zejména jejich zkušenosti se životem v ČR, srovnání podmínek v ČR s dalšími zeměmi EU, jejich zkušenosti se získáváním dlouhodobých víz, povolení k pobytu případně občanství a dále zkušenosti se zaměstnáním a prací v ČR, se zdravotním a sociálním systémem, veřejným životem, uplatněním svého vzdělání a kvalifikace, zajištěním potřeb své rodiny, realizaci své kulturní a náboženské orientace, zajištěním své právní ochrany. Zajímalo nás jaké vidí nejvážnější problémy, zda mají nějakou zkušenosti s diskriminací, zda jsou informace určené pro cizince dostupné a relevantní pro jejich pobyt a práci v ČR, jaké mají zkušenosti s jazykovou vybaveností českých úředníků, a zda styk s úřady zvládnou samostatně nebo potřebují pomoc třetí strany. Zjišťovali jsme také, jaké jsou jejich zkušenosti s fungováním cizinecké policie, zda se setkali s korupcí, kde naopak udělali dobrou zkušenost, v jaké jsou v ČR pozici, jak dlouho v ČR žijí, zda s rodinou či sami a další základní identifikace. V případě některých komunit jsme jako zdroj informací využili buď již existující výzkumné projekty nebo specialisty, kteří se v tomto prostředí pohybují (např. vietnamská komunita, ukrajinská komunita).
- 2.6. Analýzu legislativy a správní praxe provedli tři doporučení právní experti. Kromě toho jsme zapracovali také zkušenosti nevládních organizací, které se problémům cizinců, migrantů a uprchlíků věnují. Přípomínky vypracované na vyžádání jsme obdrželi z některých pražských právních kanceláří, American Chamber of Commerce, University Karlovy, CzechInvestu, Poradny pro občanství, občanská a lidská práva, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Ligy lidských práv. Součástí analýzy a sběru informací bylo i pravidelné sledování relevantních serverů a webových stránek, médií a studium prací a výzkumných projektů v dané oblasti u nás i v zahraničí².
- 2.7. Své zkušenosti nám zprostředkovala pracoviště veřejné správy v Praze i v dalších regionech ČR, a to: a) formou rozhovorů se zástupci veřejné správy v Praze, Brně a Plzni (v každém městě kompletní sada rozhovorů na úřadu práce, ČSSZ, VZP, odboru školství a živnostenském úřadu) a b) formou elektronické ankety v dalších oblastech s vysokým počtem dlouhodobě pobývajících cizinců. (Odpovědi poskytly: Úřad práce Teplice, Úřad práce Kladno, Úřad práce Ústí n.L., ČSSZ Děčín, VZP Ústí n.L., VZP Děčín, Odbor školství Cheb, Odbor školství Ústí n.L., Živnostenský úřad Ostrava, Živnostenský úřad Cheb).
- 2.8. Sociologické šetření obyvatel ČR proběhlo po té, co byly definovány hlavní oblasti možných změn v postavení cizinců a správě cizinecké agendy. Sociologický výzkum byl realizován na reprezentativním kvótním výběru dospělé populace ČR, který v terénu provedla agentura STEM. Výsledný datový soubor zahrnuje face to face rozhovory s 1078

² www.mvcr.cz - respektive odkaz na stránky Pohraniční a cizinecké policie.

www.mpsv.cz - relevantní je odkaz "Migrace a integrace osob".

www.cizinci.cz - stránky MPSV určené pro státní úředníky.

www.migraceonline.cz - stránky, které zpracovalo Multikulturní centrum Praha. Zde jsou k dispozici články a studie v oblasti migrace od českých i zahraničních expertů.

www.czso.cz/cizinci.msfi/ - stránky Českého statistického úřadu, kde jsou k dispozici statistické tabulky a komentáře k nim.

www.migrationinformation.com - stránky amerického Migration Policy Institute, které poskytují přehled o situaci v oblasti migrace, azylu a integrační politiky po celém světě a mimo jiné obsahují i přehled nejnovějších trendů v imigrační politice jednotlivých zemí EU.

www.bund.bmi.de - stránky německého Spolkového ministerstva vnitra, kde jsou odkazy k nejaktuálnějšímu vývoji na poli imigrace a integrace.

www.integrationsbeauftragte.de - stránky německého Spolkového úřadu pověřence pro cizince, kde jsou k dispozici informace o aktuálním vývoji na poli imigrace a integrace, tiskové zprávy Úřadu a další.

www.imes.admin.ch - stránky švýcarského Spolkového úřadu pro imigraci, integraci a emigraci, které obsahují statistické údaje o cizincích ve Švýcarsku, informace pro imigranty, aktuality v oblasti imigrace a integrace.

respondenty 18 let a starší. Dotazování probíhalo v období 16.9. - 24.9.2004 v 287 obcích ČR prostřednictvím 436 školených tazatelů STEM. Výsledný soubor je reprezentativní soubor pro populaci ČR. Základem kvótního výběru byly regiony NUTS2, velikost místa bydliště, pohlaví respondenta, věková kohorta a vzdělání. Statistickou bází pro určení kvót byly údaje ČSÚ.

- 2.9. Šetření probíhalo prostřednictvím dotazníku zpracovaného IGAC, a to jednak pomocí otázek striktně srovnatelných s otázkami z výzkumů z let 1994 a 1996, dále pomocí nově vypracovaných otázek testujících postoje k zvažovaným změnám v postavení cizinců v ČR.
- 2.10. Jako báze pro časové srovnání etnického klimatu s rokem 1994 je využit výzkum Etnické vztahy v české společnosti (Gabal A & C, MENT, UNHCR Praha), který realizovala na náhodném reprezentativním výběru 985 respondentů 18 let a starších agentura GFK Praha v květnu 1994 metodou face to face dotazníkového šetření. Pro srovnání s rokem 1996 je využito šetření realizované pro projekt Etnické menšiny v ČR a střední Evropě (Ústav mezinárodních vztahů Praha a Gabal A & C). Výzkum reprezentativního kvótního výběru 1433 dotázaných 18 let a starších realizovala agentura STEM v září 1996 metodou face to face dotazování. V komparovaných otázkách bylo zachováno jak jejich znění, tak pořadí otázek a položek baterií.
- 2.11. Komparativní a statistická analýza byla provedena na původních datových souborech vlastní kapacitou IGAC.

3. Cizinci a jejich postavení v současném vývoji ČR

- 3.1 Migrace je jedním z jevů, který konstantně a graduálně provází obnovení demokratických a otevřených poměrů v českých zemích. Do určité míry imigrace a usazování se cizinců u nás spoluvytvářejí polistopadovou realitu ČR, minimálně s ohledem na otevřenost české ekonomiky, příliv investic, zahraničních firem a podniků, nevyjímaje atraktivitu českých zemí a zejména Prahy pro dlouhodobé pobyty od samotného počátku 90. let.³
- 3.2 Imigrace po roce 1989 nepřetržitě sílila a sílí i nadále. Počet cizinců dlouhodobě žijících v ČR se soustavně zvyšoval a tento trend nadále pokračuje. S přílivem a usídlováním cizinců je nutné počítat i do budoucna⁴.
- 3.3 ČR se z tranzitní země postupně mění v zemi cílovou. Je to výsledkem uskutečněné vnitřní změny poměrů i změny mezinárodní pozice ČR a jejího cílevědomého snažení o získání členství nejdříve v NATO a s ním spojené bezpečnosti, následně členství v EU a s ním spojený volný pohyb osob, kvalita životních podmínek a životní standard. Cizinci, ať již ze zemí EU nebo ze zemí mimo ni, k nám budou přicházet, usazovat se zde a zakládat rodiny.
- 3.4 Svou schopnost soužití s cizinci v nových poměrech posilovala a musela posilovat i česká společnost. V předchozím období byla přímo i nepřímou politicky prosazována etnická homogenizace české společnosti.⁵ V totalitních poměrech byla vnucována i kulturní a

³ Vlna mladých Američanů pobývajících zejména v Praze počátkem 90. let patrně nebyla statisticky zachycena, ale bývá spojována s evidentním koncem studené války a poměřována s pověstnou generací Američanů, kteří žili v Paříži po 1. světové válce.

⁴ V současné době žije v ČR cca 250 000 cizinců, což odpovídá 2,3% populace (dle www.czso.cz/cizinci.msf/i/). Ve srovnání se starými členskými zeměmi EU to sice není nijak vysoká hodnota, ale důležitý je fakt, že se jen za posledních 10 let počet cizinců žijících v ČR více než zdvojnásobil.

⁵ Ve srovnání s počátky Československa v roce 1918, které bylo koncipováno jako vícenárodní stát, další geopolitický vývoj charakterizoval opačný trend: vyvražďení většiny židovské a romské menšiny německou protektorátní mocí, vyhnání německé a z části maďarské menšiny po válce, zabránění Zakarpatské Ukrajině Sovětským Svazem na konci války, a v roce 1992 pak i zánik Československa a soužití se Slováky.

sociální uniformizace společnosti a jejího způsobu života. Značně klesla jazyková a kulturní otevřenost a česká společnost ztratila kontakt s vývojem v západní Evropě ve vzdělanostním, jazykovém i kulturním a v konci i etnickém rozměru. Imigrace cizinců znamená nejen obrat nepříznivého trendu vnuceného zejména v období totalitních režimů, ale pomáhá regenerovat kulturní otevřenost a jazykovou vybavenost české společnosti a překonávat její vzdělanostní a kulturní zaostání vzniklé dekadami násilné izolace.

- 3.5 Vstupem do EU prudce vzrostl tlak na schopnost české populace obstát v otevřené konkurenci multinárodní EU. ČR se sice systémově a institucionálně transformovala, avšak v oblasti vzdělání a kulturní otevřenosti a vybavenosti má nadále značný deficit. Je tedy nezbytné, aby česká společnost zvyšovala v tomto ohledu svoji vnitřní kapacitu a výkonnost⁶. Otevírá se otázka schopnosti posilovat vývoj společnosti, její sociální struktury i struktury pracovních sil k informačně a vzdělanostně akcelerované ekonomice a kulturně „konvertibilní“ společnosti i pracovně-profesní struktuře. V překonávání strukturální i výkonové zaostalosti se česká ekonomika i česká společnost opírají a budou opírat o schopnosti a zkušenosti cizinců, kteří k nám přicházejí. S postupující integrací do EU se tento trend stane ještě výraznějším, protože s rostoucí kulturní otevřeností a zvyšující se vzdělaností české společnosti bude růst i ochota a schopnost integrovat cizince v rámci hospodářské dynamiky země.
- 3.6 Česká ekonomika potřebuje imigrující cizince jak na úrovni vysokých a vyšších pracovně-profesních odborných a manažerských pozic, tak také v oblasti nekvalifikované manuální práce, o kterou není mezi českou populací zájem.⁷ V tomto segmentu pracovního trhu také cizinci udržují tlak konkurenčně nízkých mezd.
- 3.7 K 31.12. 2003 pracovalo v ČR 162 761 cizinců, z toho 38% na základě živnostenského oprávnění a 26% na základě povolení k zaměstnání; 36% tvořili zaměstnaní občané SR⁸. Nejpočetnější skupiny cizinců pracujících u nás tvoří občané Slovenska, Ukrajiny, Vietnamu a Polska. Poměr mezi zaměstnanci a živnostníky se však mezi jednotlivými národnostmi výrazně liší⁹. Celkový dlouhodobý trend je takový, že poměr mezi zahraničními zaměstnanci a živnostníky se mění ve prospěch živnostníků¹⁰. Tento poměr

⁶ Při posuzování šancí na uplatnění v rámci evropského pracovního trhu je třeba brát v úvahu nejen vzdělání, ale i věk. S věkem značně klesá procento těch, kteří hovoří nějakým cizím jazykem nebo kteří absolvovali delší pobyt v zahraničí a mají tedy zkušenost s tím, jaké to je být cizincem. Podle šetření IGAC z roku 2000 dosahovala schopnost domluvit se anglicky alespoň na základní úrovni v nejmladší kohortě 18-20 let úroveň 50%, s následným prudkým poklesem v kohortě ekonomicky aktivních na 32% (21-39 let) respektive 27% (40-49 let) s dalším poklesem až k úrovni 14% ve věkovém pásmu 60-69 let.

⁷ Podle dat Českého statistického úřadu pracovalo v roce 2002 v civilním sektoru zhruba 202 000 (v jiných tabulkách z webových stránek Českého statistického úřadu se vyskytuje údaj 161 000 pracujících cizinců v ČR, ovšem s poznámkou, že jde o osoby s povolením k pobytu nad 90 dní nebo s trvalým pobytem), z toho 26.9% v oblasti obchodu, oprav motorových vozidel a spotřebního zboží, 22.9% ve zpracovatelském průmyslu, 22.1% ve stavebnictví a 11.3% v oblasti nemovitostí. K 31.12.2003 pracovalo v ČR 162 761 cizinců, což představuje 68% celkového počtu cizinců žijících ČR.

⁸ http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/pocet_cizincu_v.cz

⁹ V případě občanů SR jasně převažuje zaměstnanecký poměr (44 565 osob) nad počtem podnikatelů (3576 osob). Stejně je to v případě Poláků s 135 podnikateli a 5473 zaměstnanci. Naopak v případě Vietnamců je registrováno 8327 podnikatelů a jen 152 zaměstnanců. V případě Ukrajinců převažují zaměstnanci (14 948 osob) jen mírně nad podnikateli (11 260 osob). Uvedené počty se týkají osob s vízem nad 90 dní a vztahují se k 31.3.2004.

¹⁰ Zatímco v roce 1994 představovali cizinci v zaměstnaneckém poměru zhruba 1/3 pracujících, na konci roku 2002 už to byla jen 1/4. U živnostníků byl vývoj opačný – v roce 1994 tvořili 1/5 pracujících a o osm let později již 37%. K 31.4.2004 se 26 510 osob věnovalo podnikání, 37 305 osob působilo v rámci právnické osoby a 76 389 osob bylo v zaměstnaneckém poměru.

- vyplývá jak ze správné dostupnosti pracovního povolení, tak je ovlivněn finančními a daňovými okolnostmi, které provází práci a zaměstnávání cizinců u nás.
- 3.8 Nejvýraznější poptávka však bude v oblasti vysoce kvalifikovaných pracovních sil, kde rovněž pocítujeme odliv našich profesionálů do dalších zemí EU, respektive do zámoří. Struktura pracovních profesních pozic cizinců i nabídka pracovních sil spojená se spontánní migrací ze zahraničí však má odlišný charakter. Česká populace se tak sice dostává na kvalifikovanější pozice na trhu práce, k výraznějšímu posilování konkurence ve vyšších patrech socio-profesní struktury však nedochází.
- 3.9 Imigrace a zapojení cizinců na českém trhu práce má také rapidně rostoucí demografický a konsekventně sociální význam. Současným demografickým trendem v českých zemích je nízká porodnost a prodlužování střední délky života, česká společnost stárne. Bude-li tento trend pokračovat, hrozí ČR nedostatek pracovních sil¹¹ a v důsledku toho i vážné problémy s udržení stávajícího důchodového systému¹².
- 3.10 Posuzováno z perspektivy udržení stability důchodového systému potřebujeme dokonce imigraci cizinců ve vyšším rozsahu než dosud, zejména imigraci těch, kteří mají zájem na dlouhodobém pobytu, usídlení u nás a kteří jsou ochotni se do české společnosti integrovat spolu se svými rodinnými příslušníky. I tak však bude migrace dopady demografického vývoje jen zmírňovat, k obratu stávající tendence by musely přicházet desetitisíce osob ročně. Před časově zpožděným příznivým vlivem zvýšení porodnosti, pokud se taková změna trendu dostaví, však bude migrace prakticky jediným prostředkem stabilizace penzijního systému, samozřejmě kromě jeho vlastní reformy.
- 3.11 Všechny popsané potřeby a změny související s rolí imigrace a cizinců v hospodářském, demografickém a socio-profesním vývoji ČR mají dlouhodobý charakter, jak pokud jde o jejich realizaci, tak pokud jde o jejich účinky. Z tohoto důvodu je nezbytné – a poznatky z dalších zemí EU to potvrzují – řešit cizineckou agendu, tedy postavení cizinců a jejich integraci s předstihem. Důvodem jsou jak očekávané efekty, tak kumulace problémů, která je důsledkem nezvládnutí imigrace. S tím souvisí existence problematických jevů spojených s přílivem, pobytem a postavením cizinců v institucionálním, správním i socio-kulturním rozměru.
- 3.12 To, do jaké míry představuje imigrace spíše problém, a do jaké míry je spíše žádoucím řešením jiných problémů, výrazně závisí na usměrňování jak imigrace, tak postavení a integrace cizinců v legislativním, institucionálním a správním smyslu. V dané souvislosti nelze přehlédnout, že cizinecká agenda prochází výraznou změnou v řadě zemí Evropské unie. Jistý restriktivní přístup k imigraci – ve smyslu výběru a kategorizace cizinců – sice nadále přetrvává, ale s ohledem na demografický vývoj v těchto zemích a z toho plynoucí situaci na trhu práce, ale i vzhledem k počtu nedostatečně integrovaných cizinců, podnikají západoevropské země výrazná a systémová opatření legislativní i institucionální povahy. Jejich cílem je udržet imigraci pod kontrolou a integrovat nově příchozí, ale i dlouhodobě usazené cizince do většinové společnosti.¹³

¹¹ Za předpokladu zachování stávajícího trendu demografického vývoje bude podle prognóz na českém trhu práce v roce 2030 chybět zhruba 420 000 kvalifikovaných pracovníků.

¹² Hrozí snížení výše důchodu a zároveň zvýšení věkové hranice pro odchod do důchodu.

¹³ Velmi výrazně se mění imigrační a integrační politika v Německu (nový imigrační zákon přijatý létě 2004), v Rakousku (snaha o individuální přístup k cizincům a zohlednění míry integrace při procesu získávání občanství), ve Francii (automatické získání francouzského občanství narozením) a v Nizozemí (odklon od volného multikulturalismu směrem k opatřením vedoucím k integraci). Britský program zaměřený na nábor vysoce kvalifikovaných pracovníků poprvé po 30 letech umožňuje příchod pracovníků ze třetích zemí bez předem uzavřené pracovní smlouvy.

- 3.13 ČR svým 2,3% podílem cizinců dosud nedosahuje hodnot západoevropských zemí¹⁴. Proto lze očekávat nejen větší příliv a zvyšování podílu cizinců u nás, ale i nárůst obtíží a problémů, které imigraci a postavení cizinců provázejí při poměrech obvyklých v západoevropských zemích. A bude spíše lépe připravit se na jevy a tendence dnes již známé ze zemí EU, než se domnívat, že se obdobnému vývoji vyhneme. Díky zahraničním zkušenostem máme naopak příležitost mnohé potíže a rozpory antcipovat.
- 3.14 Za nejzávažnější problém lze v dané souvislosti považovat vznik paralelních společností, majoritní a vedle ní marginální, do sebe uzavřené enklávy, které se s majoritní populací neshívají a znamenají pokles koheze společnosti. Nízký stupeň integrace cizinců do majoritní společnosti a vzájemná separace vedou – jak ukazují například německé zkušenosti - k dvojímu riziku: na jedné straně představují marginální či paralelní světy imigrantů atraktivní zázemí extremismu a pěstování agrese vůči „hostitelské“ zemi při nízkém stupni identifikace s jejími hodnotami, řádem, právem i kulturou. Na druhé straně vyvolává marginalizace postavení cizinců odmítavý postoj většinové společnosti k neintegrováním přistěhovalcům a jejich segregovaným a uzavřeným komunitám, což je potenciál pro nárůst popularity pravicově extremistických stran a hnutí¹⁵.
- 3.15 Patrně největším problémem je harmonizace obou procesů a jejich dynamiky v čase a v legislativním i správním smyslu. Uvolňování a stimulace integrace cizinců až do pásma jejich naturalizace, při udržení rovnováhy mezi kohezí společnosti a nutnou mírou respektu ke kulturní identitě imigrantů, musí nalézat prostor v otevřenosti majoritní společnosti.¹⁶
- 3.16 V současném globalizovaném světě již není možné zakládat integritu společnosti žijící v jednom státě na principu pokrevní příbuznosti, neboli na etnickém principu. Česká společnost se stává „pestřejší“ (ve smyslu kulturním, jazykovém a etnickém) a tento trend pokračuje poměrně rychlým tempem. Vedle etnického a historického pojítka, které je ve stávající české společnosti stále živé, musíme nalézt nové hodnoty společné nám i cizincům.
- 3.17 K tomu, aby náš stát mohl i nadále fungovat jako doposud, je zapotřebí aby ti, kteří k nám přicházejí, přijali za své ty principy, na kterých ČR staví – tj. demokratické principy dané ústavou. Na druhé straně je nutné, aby ti, kteří získají české občanství, měli šanci se u nás cítit jako doma a nezůstávali cizinci s úředním dokumentem o českém občanství.
- 3.18 Přicházející cizinci jsou lidé odlišných kultur, kteří se v ČR usazují, avšak ve většině případů žijí mimo českou společnost. Bez asistence většinové společnosti a podpory státu se cizinci do české společnosti neintegrují. Plnohodnotné zapojení cizinců jak na trhu práce, tak do ostatních sfér společenského života – tedy úspěšná integrace – může zabránit vzniku paralelních společností a xenofobních nálad a přispět k zachování koheze i v podmínkách pokračující imigrace a růstu podílu cizinců v české společnosti i na pracovním trhu.

¹⁴ Nejvyšší hodnoty dosahuje Švýcarsko, kde cizinci tvoří přibližně 22% obyvatel. (Pomineme-li malé Lucembursko, kde cizinci tvoří 38% populace, přičemž ovšem většina z nich jsou občané EU.) Německo, Rakousko a Belgie jsou zhruba na 9% podílu (údaje z let 2000-2001). Francie vykazuje 5,6%, což je ovšem způsobeno jinou politikou udílení státního občanství (4% Francouzů jsou naturalizovaní cizinci). Podíl cizinců v Nizozemí a ve Velké Británii lehce přesahuje 4% (dle <http://www.migration.integration/Profiles/>).

¹⁵ Jörg Haider v Rakousku, Jean Marie Le Pen ve Francii, Umberto Bossi v Itálii, Christian Blocher ve Švýcarsku, Filip Dewinter v Belgii nebo Pia Kjaersgaard v Dánsku.

¹⁶ Typickou ukázkou obtížnosti synchronizace těchto procesů je dnešní situace Francie a dění v souvislosti s přípustností religiozních symbolů ve školách. Obdobně lze poukázat na rizika jednostranného pohledu na cizince jako na pouhou pracovní sílu, bez zájmu o integraci paralelního světa cizinců, což byl problém zejména Německa.

4. Postavení a situace cizinců¹⁷ v ČR: Kde jsou hlavní problémy?

Vycházíme-li z empirických poznatků získaných z výpovědí reprezentantů cizineckých komunit, z institucí poskytujících servis zahraničním komunitám a jednotlivcům, z cizojazyčného tisku a z analýzy expertů, lze na současném pobytu a působení cizinců v českých zemích pozorovat následující hlavní charakteristiky a tendence:

- 4.1. Stav správy cizinecké agendy (od udělování víz, přes prodlužování povolení k pobytu, po podmínky na trhu práce a účasti na systému zdravotního a sociálního pojištění) je ve své stávající podobě nevyhovující. Není nastaven v souladu s mobilitou a imigrací, tedy s fenomény, které jsou v naší zemi přítomny, které vstupem ČR do EU ještě více získaly na aktuálnosti a které potřebujeme. Je proto zřejmé, že tento stav je dlouhodobě neudržitelný.
- 4.2. Nastavený systém – jak legislativa tak instituce – není schopen ani adekvátně reagovat na zvyšující se počet cizinců, kteří do ČR přicházejí a usazují se zde, ani zohlednit aktuální potřeby českého státu. Navíc se dostává do rozporu se směrnicemi Evropské unie a s některými mezinárodními úmluvami, ke kterým se ČR hlásí.¹⁸
- 4.3. Současná správa cizinecké agendy funguje na bázi restrikce. Situaci je možno nevystižněji popsat jako střet mezi otevíráním se země s uzavřeností a represivním pojetím výkonu státní správy v kompetentních institucích. Jde přitom spíše o konfrontaci protichůdných konceptů než o existenci úzkého hrdla, jehož rozšířením lze dosáhnout žádoucí změny. Existuje rozpor mezi tím, k čemu se ČR zavázala a o čem usiluje, a tím, jak vypadá reálná správní praxe.
- 4.4. Rozpor mezi geopolitickým směřováním země s jeho žádoucími důsledky na jedné straně a stagnující vnitřní výkonností odpovědného segmentu veřejné správy na straně druhé proměňuje migraci a cizineckou agendu v akcelerovaný problém, jehož negativní dopady pravděpodobně převyšují pozitivní efekty. Konflikt mezi represivně podloženou uzavřeností a bezpečnostně argumentovanou restrikcí na jedné straně a legislativně správní regulací přirozených procesů má samozřejmě podstatné systémové a empirické důsledky.
- 4.5. Svou rezistencí a byrokratickou obstrukcí systém odrazuje cizince respektující danou legislativu a přitahuje naopak ty, kteří se dokáží pohybovat na hranici nebo za hranici zákona. Pro kvalifikovanější a profesionálně motivované cizince představují dnešní správní podmínky frustrující zkoušku jejich motivu v ČR pobývat. Při konkurenčním zájmu dalších zemí EU, jejich vyšším všestranném standardu atd., lze hovořit o tom, že stávající systém správy cizinecké agendy v ČR profesionály a vysoce kvalifikovanou část cizinecké komunity odrazuje od dlouhodobých pobytů, natožpak od naturalizace.¹⁹
- 4.6. Podle dostupných výpovědí se mnozí cizinci, zejména ti pracující na méně kvalifikovaných manuálních pozicích (neplatí to jen pro ně), v průběhu svého pracovního působení běžně dostávají mimo hranici zákona a pak opět zpět do legální pozice, zatímco

¹⁷ Není-li v analýze právního postavení cizinců uvedeno jinak, týká se výraz „cizinec“ občanů třetích států, nikoli občanů EU. Informace získané v rámci kvalitativního šetření mezi občany EU – v červnu 2004 – také obvykle reflektovaly jejich dřívější pozici před vstupem ČR do EU a potvrzovaly vstupy od ostatních cizinců a právních expertů.

¹⁸ Např. směrnice 2003/109/EC, 2003/86/EC je nutno transponovat do českého práva již v řádu měsíců; Evropská úmluva o státním občanství (čl. 6, odst.4) stanoví právo nabývání občanství pro druhou generaci přistěhovalců; Evropská sociální charta (čl. 13 a 14) zakládá práva cizinců (občanů smluvních stran) v oblasti sociální pomoci.

¹⁹ Tento subjektivní pocit cizinců, že český stát o ně nemá zájem, vyplývá z mnoha výpovědí získaných v terénním šetření mezi cizinci. Navíc začíná rezonovat i v médiích cizineckých komunit; viz např. <http://www.praguepost.com/P03/2004/Art/0819/news1.php>

- ti, kteří důsledně lpí na legálnosti své situace řeší stresové až kafkovsky absurdní situace harmonizace svých pracovních-profesních závazků s byrokratickými požadavky českého státu v naplňování podmínek dlouhodobého či trvalého pobytu.
- 4.7. Přestože cizince potřebujeme a potřebovat budeme, nejsou jejich legální participaci na pracovním trhu vytvořeny adekvátní podmínky. Nastavené podmínky – legální participace na českém pracovním trhu je komplikovaná a silně regulovaná a ve svém důsledku nevýhodná²⁰ - vedou podstatnou část imigrace do oblasti šedé ekonomiky, která na jedné straně způsobuje významné daňové úniky a na straně druhé zbavuje cizince jakékoli možnosti právní ochrany. Vědomé nedodržování zákonem daných podmínek a nelegální zaměstnávání je natolik rozšířeno, že převládá pocit beztrestnosti, a to jak mezi českými zaměstnavateli, tak mezi cizinci.
- 4.8. Existence cizinců v pololegálním nebo zcela nelegálním postavení není jediným problémem tohoto jevu. Dalším je z toho vyplývající závislost některých skupin cizinců na zprostředkovatelských organizacích, které na současném nevyhovujícím stavu profitují a pohybují se také v širokém spektru od legálních aktivit až po oblast organizovaného zločinu.²¹ Logickým zájmem takovýchto struktur přitom je zabránit integraci cizinců do společnosti.
- 4.9. Fenomén korupce také je – podle výpovědí – implicitní součástí dnešního těžkopádného a nepřátelského byrokratického systému vstupní a pobytové agendy cizinců. Její rozsah samozřejmě nelze odhadnout a nejde patrně o uniformní páteř funkčnosti dnešního systému. Je však skutečností, že přímé i nepřímé zmínky o ovlivnitelnosti systému korupcí, a to jak z hlediska časové náročnosti, tak z hlediska výsledku, nelze přehlédnout.²²
- 4.10. Existence uzavřených a segregovaných cizineckých komunit je již dnes v ČR faktem a je do značné míry vyústěním jak legálně sporných procedur v pobytové a pracovní agendě, tak nedostatečné flexibility veřejné správy vůči odlišnosti jednotlivých cizineckých komunit. Mnohé z nich se v ČR pohybují ryze utilitárně s cílem výdělku bez zájmu o jakýkoliv další aspekt života země, bez vztahu k jejím poměrům a potřebám. Cizinecký zákon, kterému chybí integrační dimenze, je v tom v podstatě podporuje. Oba zmíněné faktory vzájemné segregace majoritní společnosti a cizineckých komunit vyvíjejí tlak spíše směrem k vzájemnému podezírání a nedůvěře, než k synergické koexistenci.
- 4.11. Mnoho cizinců si zvyklo vnímat dosavadní stav, plný administrativních překážek, drobné diskriminace a dlouhé doby pro získání trvalého pobytu a občanství jako nezájem ČR o dlouhodobé usazování cizinců. To přitom jasně odporuje zájmům ČR i současným evropským trendům, kde je preferována úspěšná integrace cizinců a jejich rodin, završená naturalizací, namísto krátkodobé sezónní migrace jednotlivců.
- 4.12. Pocit byrokratické obstrukce při získávání pobytových oprávnění, přístupu k zaměstnání, a neprůhledné až korupční fungování systému bylo přitom jasně dominantním problémem, kritizovaným všemi komunitami cizinců. Vnímání problémů při mezikulturním soužití a sociální integraci bylo naopak spíše druhořadé.

²⁰ Ani z řádných příspěvků do sociálního systému cizincům neplynou sebemenší výhody v oblasti podpory v nezaměstnanosti a podpory rekvalifikace. Při ztrátě zaměstnání okamžitě ztrácí i povolení k pobytu a tedy i svůj teoretický nárok na jejich čerpání.

²¹ Od zprostředkovatelských agentur pro cizince ze Západu, přes „vietnamský servis“ pracující pro asijské živnostníky, až po „klientský“ systém v ukrajinské komunitě (tedy systém lidí, kteří vedle zprostředkování práce zastupují své svěřence i při jednáních s úřady a který funguje i v rámci nápravných zařízení.)

²² I ti cizinci, kteří se s korupcí osobně nesetkali, obvykle uvádějí, že ví o případech jiných žadatelů, jiní ví o tom, že korupční jednání za žadatele vyřizují zprostředkovatelé.

- 4.13. Celkově vzato, stávající situace vyžaduje změnu ve prospěch harmonizace výkonu státní správy s postupující změnou postavení a potřeb ČR. Dosavadní selhávající přístup, postavený implicitně na snaze o plošnou restrikcii imigrace, je nutno nahradit koncepcí pragmatického řízení migrace, které vedle bezpečnostních hledisek bude brát v úvahu i sociální a ekonomickou dynamiku ČR a české společnosti.

5. Příčiny problémů

Příčiny problémů společných všem cizincům vyplývající z cizineckého zákona

- 5.1. Klíčovou příčinou současné situace je nastavení cizineckého zákona, jehož celková filosofie i konkrétní ustanovení mají vůči cizincům restriktivní charakter. Zákon neřeší otázku integrace cizinců. Místo toho klade množství formálních požadavků na cizince, zatímco státním orgánům dává velký prostor pro volnou správní úvahu a rozhodnutí.
- 5.2. Cizinecký zákon staví všechny cizince do právně nejisté pozice. Zejména rozhodnutí o dlouhodobém pobytu nebo prodloužení povolení k pobytu ponechává na úvaze správního orgánu, respektive cizinecké policii. Nestanovuje podmínky, za kterých lze legitimně očekávat kladné vyřízení žádosti; na žádné rozhodnutí neexistuje právní nárok.²³
- 5.3. Záporné rozhodnutí nemusí být podle zákona žadateli zdůvodněno a neexistuje proti němu opravný prostředek ani možnost odvolání.²⁴ To logicky v cizincích posiluje pocit nesvéprávnosti a svévolnosti rozhodování cizinecké policie a potenciálně motivuje (obě strany) ke korupci.
- 5.4. Dlouhodobé vízum se vydává (a povolení k dlouhodobému pobytu se prodlužuje) pouze na dobu jednoho roku. Každoroční obnovování, které také znamená shánění všech požadovaných dokumentů, zatěžuje jak cizince, tak administrativu cizinecké policie a dalších orgánů státní správy.
- 5.5. Cizinecký zákon stanoví nepřiměřeně dlouhou lhůtu 120 dní pro vyřízení žádosti o dlouhodobé vízum. V praxi tedy trvá udělení víza několik měsíců. To zdržuje a odrazuje ty cizince, kteří chtějí dbát na dodržování zákona, od práce či podnikání v ČR.²⁵ Ti, pro které je rychlý výdělek existenční záležitostí, často volí přímou či zprostředkovanou korupci nebo přechod do nelegálního pracovního postavení.
- 5.6. Cizinecký zákon svěřuje rozhodování o pobytu cizinců na území ČR do rukou cizinecké policie. Takové uspořádání je koncepčně neadekvátní dnešní situaci a potřebám: všichni cizinci jsou ve správním styku s represivní složkou státní moci a jsou vůči ní z hlediska práva v inferiorní pozici. Zákon, a jím dané přetížení správní agendou, tak přímo komplikuje, ne-li znemožňuje cizinecké policii soustředit se na efektivní výkon své role v potlačování nelegální migrace, pobytu, zaměstnání, nerespektování správních rozhodnutí a dalších kriminálních aktivit.²⁶

²³ Podle cizineckého zákona má žádost o dlouhodobé vízum a o prodloužení povolení k pobytu své „náležitosti“, stejně jako žádost o udělení trvalého pobytu – to ovšem neznamená, že by z jejich splnění plynul jakýkoli právní nárok.

²⁴ I tam, kde zákon nutnost zdůvodňovat negativní rozhodnutí stanoví, bývá vzhledem k absenci opravného prostředku zdůvodňováno pouze formálně.

²⁵ Podle všeho jsou tyto dlouhé lhůty jedním z faktorů pomalé a neefektivní práce cizinecké policie při bezpečnostním prověřování žadatelů o dlouhodobá víza. Specifickým navazujícím problémem pro členy statutárních orgánů je i to, že pro zapisování do obchodního rejstříku bývá obvykle nutný nový výpis z rejstříku trestů – protože ten, který byl použit pro žádost o vízum, již není použitelný.

²⁶ Atmosféra nízkého respektu k zákonosti, jisté svévolnosti rozhodování i laxnosti ne-li zkorumpovanosti veřejné správy v cizinecké agendě je posilována i nedůsledností v kontrole respektování a uplatňování zákona i naplňování správních rozhodnutí i sankcí v běžném životě a „v terénu“.

Příčiny problémů společných všem cizincům vyplývající z instituce – cizinecké policie

- 5.7. Pracovníci cizinecké policie, podle výpovědí cizinců, vystupují obvykle povýšeně a neochotně. Podstatné části z nich chybí schopnost přistupovat k cizincům jako ke klientům s legitimními požadavky. Tato situace je nutným vyústěním institucionálního zakotvení cizinecké agendy v bezpečnostní složce státní moci, která není podrobována vnější kontrole.
- 5.8. Příslušníci cizinecké policie podle častých výpovědí nekomunikují cizími jazyky. Dokonce i pokusy ze strany cizinců o komunikaci v jednoduché češtině jsou ze strany pracovníků cizinecké policie obvykle odbývány. Výkonnost a způsobilost cizinecké policie dlouhodobě stagnuje vzhledem k dynamicky rostoucím potřebám a nárokům jejich agendy a klientely.
- 5.9. Svévolené vystupování při udělování víz a obnovování pobytu se často projevuje při prokazování prostředků k pobytu. V některých komunitách je v praxi toto ustanovení často obcházeno pomocí půjček, což žene mnoho cizinců do kontaktů s nelegálními a pololegálními „servisními“ strukturami.²⁷ Na druhé straně se v některých výpovědích ozývá neschopnost cizinecké policie akceptovat moderní platební prostředky (kreditní karty apod.) jako důkaz zajištěných prostředků. Výpovědi naznačují i nízkou standardizaci požadavků na jednotlivých pracovištích.
- 5.10. Cizinecká policie podle výpovědí cizinců selhává v informování cizinců o podkladech nutných k vyřízení žádosti. To má za následek opakované návštěvy na úřadovnách a vyšší náklady pro cizince i pro úřad. Situace na tomto poli se v poslední době zlepšuje zejména díky webovým stránkám založeným MPSV; stále ale existují skupiny cizinců, ke kterým se spolehlivé informace nedostávají.

Příčiny přechodu cizinců z pracovního režimu do živnostenského případně nelegální pozice

- 5.11. Přístup k živnostenským oprávněním – a dlouhodobým pobytům na jejich základě – je relativně jednoduchý. Při splnění daných formálních podmínek má cizinec nárok na vydání živnostenského oprávnění. Živnostenský úřad nemá právo přezkoumat skutečný přínos živnosti, kvalifikaci nebo schopnost cizince komunikovat česky, což by bylo legitimním požadavkem vůči člověku, který chce v ČR samostatně podnikat.
- 5.12. Naopak přístup k pracovnímu povolení je kritizován cizinci i některými pracovníky úřadů práce jako příliš administrativně náročný. Povolení pro získávání pracovníků ze zahraničí, o které musí zaměstnavatelé žádat, je nadbytečnou administrativní zátěží pro ně i pro úřady práce. Za samoučelnou administrativní překážku (v novém zákonu o zaměstnanosti) je považována i povinnost předkládat osvědčení o zdravotním stavu.
- 5.13. Od participace na legálním pracovním trhu odrazuje cizince i povinnost platit vysoké sociální pojištění, aniž by jej mohli po dobu deseti let v praxi využít. Za spravedlivý je přitom možné považovat model častý v zahraničí, kdy po určité době přispívání do systému mohou cizinci buď dostat svůj příspěvek zpět, nebo v rozumné míře využívat dávek.

Příčiny nedostatečné integrace cizinců do společnosti

- 5.14. Pro povolení trvalého pobytu v ČR pro cizince ze třetích zemí vyžaduje cizinecký zákon deset let každoroční legalizace pobytu, což tyto osoby udržuje v dlouhodobé nejistotě. To je samo o sobě výrazným subjektivně demotivujícím faktorem; navíc objektivně každý rok hrozí vyřazení úspěšně integrovaného cizince na základě jednoho byt' jen formálního pochybení.

²⁷ Podle některých výpovědí dokonce pracovníci cizinecké policie radí, jakým způsobem tento požadavek obejít.

- 5.15. Neexistuje právní norma, která by řešila diskriminaci vůči cizincům, což je zejména problematické u lidí s trvalým pobytem, jejichž práva by se měla blížit občanům ČR²⁸. Některé administrativní postupy navíc diskriminaci cizinců napomáhají, když i dobře integrované rezidenty identifikují jasně jako cizince²⁹.
- 5.16. Zákon úzce omezuje možnost cizinců nabývat nemovitosti, což v praxi odrazuje jen některé, legality a transparence vlastnických vztahů dbající, cizince. Mnoho jiných volí formu zakládání netransparentních právnických osob (joint-venture) pouze s formální účastí českých občanů nebo vlastníků firem. Taková situace přitom nahrává rozvoji kriminálních aktivit a dalších bezpečnostních hrozeb³⁰.
- 5.17. Ani cizincům s trvalým pobytem nepřiznává zákon volební právo na žádné úrovni. Volební právo na místní úrovni je přitom doporučováno jako jeden z efektivních nástrojů integrace cizince do místního veřejného života a v mnoha zemích Evropské unie již cizinci s trvalým pobytem mají aktivní i pasivní volební právo na komunální úrovni.
- 5.18. Cizinci nejsou zákonem dostatečně motivováni k osvojení češtiny. Zákon od nich vyžaduje znalost českého jazyka teprve při podání žádosti o občanství. Schopnost zvládnout místní jazyk je přitom obecně přijímána jako jeden ze základních znaků integrace přistěhovalce³¹.
- 5.19. Obcím zákon nedává nástroje, kterými by se mohly účinně zapojit do procesu integrace cizince do místní komunity. V evropském kontextu přitom právě na obcích leží velká zodpovědnost v procesu integrace³².

Příčiny malého zájmu rodin o usazování se

- 5.20. V cizineckém zákoně přetrvává extrémně dlouhá (osmiletá) lhůta pro udělení trvalého pobytu pro rodinné příslušníky pobývajících rezidentů. Slučování rodin není zákonem dostatečně preferováno jako nástroj imigrační a integrační politiky.
- 5.21. Do doby, než je trvalý pobyt udělen, rodinní příslušníci, kteří v ČR pobývají na základě sloučení rodiny a kteří zároveň nejsou v zaměstnaneckém poměru (týká se zejména dětí), nemají možnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění³³.

²⁸ Podle výpovědí velké části cizinců i podle rozborů právních expertů přetrvává dosud praxe dvojích cen. To je zejména problematické v oblasti bydlení, kde jsou podle výpovědí cizincům předražovány nájemní byty; ti přitom mají malou možnost získat bydlení jiným způsobem. Kvůli diskriminaci ze strany bank je de facto nemožné čerpat státní hypoteční příspěvek, na který přitom podle zákona mají trvale pobývajcí cizinci nárok, nebo žádat o přidělení obecního bytu. Diskriminaci vůči cizincům neřeší ani navrhovaný nový zákon proti diskriminaci.

²⁹ Z mnoha stran (CzechInvest, studie v ukrajinské komunitě, rozhovory se zástupci čínských a balkánských komunit) se ozvala stížnost na zrušení zelené „občanky“ – průkazu trvalého pobytu. Mnoho již integrovaných cizinců je tak znovu identifikováno jako cizinci, když se musí všude prokazovat svými cestovními pasy (s povolením k pobytu v podobě štítku; což je navíc nepraktické – pas se opotřebovává a hrozí jeho ztráta). Velká část cizinců také popsala své zkušenosti s korupčním jednáním dopravní policie, která se podle jejich přesvědčení zaměřuje na vozy s modrými poznávacími značkami.

³⁰ Přesah těchto praktik do podsvětí byl demonstrován nedávným incidentem v kasinu v centru Prahy, který vedle samotného bezpečnostního aspektu poškodil obraz ČR v zahraničí a obraz cizinců v ČR.

³¹ Nabídka kursů českého jazyka pro cizince je přitom podle výpovědí cizinců v Praze dostatečná, mimo Prahu ovšem velmi omezená.

³² Např. ve skandinávských zemích jsou to právě obce, které jsou zodpovědné za nabídku kursů jazyka a kulturních reálií. Ve Francii fungují regionální a místní integrační centra; integrační kurzy pořádají i města v Belgii. V SRN fungují tzv. pověřenci pro cizince a integraci nejen na spolkové a zemské úrovni, ale především na úrovni lokální. Úřady pověřenců pro cizince se vyskytují i v Nizozemí.

³³ Právní experti ze své praxe popisují situace, kdy děti narozené v ČR s postižením, které vyžaduje dlouhodobou léčbu, nemají možnost uzavřít ani komerční pojištění. Tyto rodiny nejsou schopny jejich ošetření v ČR zajistit a

Příčiny malého zájmu o občanství

- 5.22. Cesta k získání občanství je cizinci vnímána jako neúměrně dlouhá, navíc je v nesouladu s mezinárodně-právními závazky ČR.³⁴ Po deseti letech každoročního obnovování dlouhodobého pobytu musí cizinec v ČR nepřetržitě pobývat pět let na základě trvalého pobytu, to znamená, že občanství není možné získat dříve než za patnáct let.
- 5.23. I při žádosti o udělení státního občanství jsou žadatelé v právně nejisté pozici - na získání občanství neexistuje právní nárok; možnost odvolání je velmi omezená – provádí je orgán téhož ministerstva, jako je tomu u prvoinstančního rozhodnutí, tedy ministerstvo vnitra.
- 5.24. Chybí reálná možnost získat české občanství jako druhé občanství. To platí i v tak legitimních případech, jako je dlouhotrvající manželství s českým občanem. Evropským trendem je rozšiřování přístupu k dvojímu občanství.
- 5.25. Zákon o občanství nemá speciální ustanovení pro naturalizaci přistěhovalců druhé a třetí generace (dětí narozených na území ČR). Takoví lidé přitom mají vysoký integrační potenciál, jak ukazují mezinárodní zkušenosti i výpovědi pracovníků odborů školství.

6. Návrh změn

- 6.1. Vzhledem k výše popsané situaci v České republice a ke zkušenostem zemí, které se s imigrací a integrací vyrovnávají již déle (a v souladu s platnými Zásadami politiky vlády v oblasti integrace), musí konkrétní změny imigrační a integrační politiky sledovat tyto základní cíle:
 - Omezit korupci, nelegální aktivity a bezpečnostní rizika, související v současné době s imigrací, pobytem a zaměstnáváním cizinců.
 - Snížit administrativní náročnost a obstrukční byrokratický charakter procedur, posílit právní obsah, výkonnost, předvídatelnost a kompetentnost systému vzhledem k nárůstu počtu imigrantů.
 - Podpořit imigraci takových lidí, kteří mají schopnost ekonomicky přispívat k rozvoji země, jednájí legálně a vykazují zájem o život v českých zemích.
 - Podpořit plnou právní a sociálně-kulturní integraci lidí, kteří tu úspěšně žijí a projevíli zájem a schopnost integrace.
 - Odstranit konflikt českého práva s předpisy EU a mezinárodním právem.
- 6.2. Uvedené základní cíle logicky definují obecné směry změn práva i správní praxe:
 - Posílit právní jistotu cizinců při jednání o žádostech o povolení k pobytu.
 - Reflektovat změnu imigrační a integrační politiky převedením agendy na civilní instituce.
 - Usnadnit přístup na pracovní trh a zamezit zneužívání živnostenského zákona.
 - Postihovat nelegální jednání, zejména na pracovním trhu, na straně cizinců i jejich českých protějšků a zaměstnavatelů.
 - Zavést do cizineckého zákona a dalších právních předpisů integrační prvky.

musí se vrátit do země svého původu. Z výpovědí cizinců vyplývají i nedůstojné praktiky skládání finančních záloh před porodem.

³⁴ Evropská úmluva o státním občanství stanoví jako podmínku naturalizace maximálně deset let legálního a obvyklého pobytu.

- Rozšiřovat práva cizinců v závislosti na délce pobytu a stupni integrace (individuální přístup).
- Zapojit do integrace cizinců místní a krajskou samosprávu.
- Usnadnit podmínky pro usazování rodin cizinců.
- Usnadnit cestu k plné naturalizaci.

Na základě těchto obecných směrů předkládáme následující konkrétní návrhy:

- 6.3. Posílit právní jistotu cizinců uplatněním principu legitimního očekávání. To prakticky znamená jasně stanovit podmínky udělení dlouhodobého víza, prodloužení pobytu či udělení občanství; v případě odmítnutí sdělovat důvody a zavést možnost opravného prostředku.³⁵
- 6.4. Opravný prostředek umístit nezávisle mimo dosah policie. Možným institucionálním řešením je soud, speciální tribunál beroucí v úvahu nezávislá expertní stanoviska³⁶ či „Úřad pro imigraci a integraci“ (viz níže). Rozhodování v druhé instanci probíhá na základě komplexního posouzení žadatele, doložený negativní výsledek bezpečnostní prověrky je důvodem k zamítnutí; jeho rozhodnutí je definitivní.³⁷
- 6.5. Zkrátit výrazně lhůty pro vyřizování žádostí o vízum a o prodloužování pobytu z řádu měsíců do řádu dnů až týdnů.
- 6.6. Po prvním roce platnosti dlouhodobého víza prodloužovat povolení k pobytu na více než jeden rok. Jako racionální kompromis mezi nutností sledovat pobyt cizince a potřebou snížit administrativní zátěž procedury pro cizince i pro veřejnou správu se zdají být dva roky. Tomu by měla odpovídat i změna na poli zaměstnávání (delší platnost pracovního povolení – viz níže).
- 6.7. Převést agendu pobytu cizinců do nového civilního rámce, který by reflektoval posun od plošně restriktivního, exkluzivně bezpečnostního modelu ke správně-legislativnímu usměrňování imigrace a integrace. Takové uspořádání vyžaduje nové institucionální řešení a přenesení cizinecké agendy mimo kompetenci policie. Policii by zůstaly kompetence v oblasti bezpečnostního posouzení pobytu cizince (pro rozhodující civilní instituci)³⁸ a především praktická kontrola dodržování zákona i správních rozhodnutí regulujících pobyt cizinců „v terénu“, případně postihování a vyšetřování trestné činnosti v souvislosti se získáním či realizací pobytu. Vyšší angažovanost cizinecké policie v prosazování a kontrole zákonnosti namísto výkonu veřejné správy posílí autoritu právního řádu ČR i mezi cizinci.
- 6.8. Ke zvážení dáváme tři návrhy možného institucionálního řešení včetně případných kombinací.
 - 6.8.1. Vznik nového správního orgánu („Úřad pro imigraci a integraci“) na celostátní úrovni³⁹, který by posuzoval vývoj na poli migrace a integrace, navrhoval vývoj

³⁵ Směrnice 2003/109/EC stanoví právní nárok po splnění podmínek pro udělení trvalého pobytu; vzhledem k dysfunkcím současného systému v ČR navrhujeme i v ostatních fázích imigrace a naturalizace, tedy při udělování dlouhodobých víz a prodloužování pobytů i při udělování občanství, posilovat principy právní jistoty pro žadatele.

³⁶ Případně přímo s účastí expertů z akademických institucí a nevládních organizací, jako tomu bylo v případě rozkladové komise Ministerstva vnitra pro azylové případy.

³⁷ Zejména při rozhodování o udělení trvalého pobytu a občanství je nutno brát v úvahu, že cizinec do pobytu v ČR již významně finančně i osobně investoval. V těchto fázích je tedy zapotřebí přiznat maximální právní ochranu včetně možnosti nezávislého přezkoumání negativního rozhodnutí.

³⁸ Bezpečnostní prověrku by alternativně mohl místo policie provádět Národní bezpečnostní úřad.

³⁹ Příklady imigračních úřadů můžeme nalézt v dalších evropských zemích, které mají dlouhodobou zkušenost s imigrací. Např. ve Švédsku existuje tzv. Migration Board (<http://www.migrationsverket.se/english.html>). Jde o

veřejné správy a úpravy legislativy; formuloval a kontroloval standardy aplikace platné legislativy jednotlivými zastupitelskými úřady v zahraničí a obecními úřady na území ČR; působil jako odvolací orgán. Jeho možným institucionálním zakotvením je MPSV ČR s tím, že ostatní relevantní ministerstva (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství atd.) by měla své slovo v jeho představenstvu. Alternativním řešením je britský model, kdy je tento úřad sice podřízen Ministerstvu vnitra, ale je také správním úřadem nezávislým na policejních složkách.

- 6.8.2. Agendu prodlužování pobytu na místní úrovni převést do kompetence místní veřejné správy, respektive samosprávy obce⁴⁰. Vhodnou formou je využití obecních úřadů (podobně jako je tomu u administrativy občanských průkazů), které by tak získaly kontakt s pobývajícími cizinci a možnost aktivně působit směrem k jejich integraci.
- 6.8.3. Agendu přenést na úroveň místní veřejné správy a otevřít ji také spolurozhodování obyvatel obce, kde cizinec bydlí. Umožnit občanům přednést důvody, proč konkrétnímu cizinci pobyt neudělit⁴¹. Rozhoduje s odůvodněním místní úřad; proti rozhodnutí je možno se odvolat.
- 6.9. Bez ohledu na konkrétní institucionální řešení důsledně nastavit, instruovat, sledovat a ohodnotit práci úředníků, vyřizujících žádosti cizinců. Civilní přístup vůči cizincům znamená, že úředníci budou schopni komunikovat cizími jazyky a přistupovat ke klientům vstřícným způsobem. Potřeba školení se přitom týká především řadových kontaktních úředníků, nemůže zůstat jen na úrovni nadřízených.⁴²
- 6.10. Zajistit spolehlivé a standardizované informace o požadavcích a procedurách.
 - 6.10.1. Zveřejnit na internetu a fyzicky na úřadech interní akty a metodické pokyny.⁴³
 - 6.10.2. Zpřístupnit na úřadech informace o právech a povinnostech i ve formě brožur, které by byly dostupné a srozumitelné i skupinám, které dosavadní publikace na internetu nezasahuje.
 - 6.10.3. Tyto informace poskytovat nejen v češtině, ale především v hlavních světových jazycích, případně dalších jazycích významných imigračních komunit. Informační materiály by měly procházet jazykovou úpravou, aby byly fakticky správné a skutečně srozumitelné.

vládní instituci, která řeší otázky udílení povolení k pobytu a občanství. Během 90. let přešla na tuto instituci řada kompetencí, které původně náležely policii. Rozhodnutí Migration Board je možné nechat přezkoumat u apelačního soudu pro cizince (Alliens Appeal Board). V Německu dojde k 1.1.2005 k vytvoření Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky, který nahradí dosavadní Spolkový úřad pro uznávání statusu uprchlíka s tím, že bude mít více kompetencí, např. v oblasti integrace cizinců (www.bafg.de, www.bmi.bund.de). Dalším příkladem je Švýcarsko, kde funguje Spolkový úřad pro imigraci, integraci a emigraci (IMES, <http://www.auslaender.ch/>), který je zodpovědný za koordinaci imigrační a integrační politiky.

⁴⁰ Příkladem může být Holandsko, kde po získání povolení vstupu do země má cizinec povinnost na obecním úřadě požádat o povolení k pobytu. Obecní úřady vedou podrobný registr cizinců žijících v dané lokalitě déle než 3 měsíce (Municipal Basic Administration). Takto zaregistrovaným cizincům pak municipality poskytují různé služby a jsou oprávněny vydávat jim dokumenty, např. cestovní pasy a řidičské průkazy (<http://www.ind.nl>).

⁴¹ I v tomto případě by měl hlavní a konečné slovo obecní úřad, avšak občané by měli možnost vznést své případné námitky. Tento model by mohl vést k tomu, že by se místní samospráva důsledněji zabývala přistěhoválci a jejich integrací.

⁴² Týká se především instituce, která má kontakt k cizinci v popisu práce – dnes cizinecké policie, podle našeho návrhu obecní úřady. U dalších institucí je v zájmu tlaku na integraci legitimní očekávat znalost českého jazyka na straně cizince.

⁴³ Toto řešení je součástí osvědčeného britského modelu.

- 6.11. Nastavit přístup k zaměstnání a k podnikání tak, aby živnostenské oprávnění nesloužilo jako nástroj obcházení normálního pracovního povolení a jednoduchá cesta k dlouhodobým vizům. Na základě zahraničních zkušeností i rozhovorů s pracovníky veřejné správy navrhuje současně:
- 6.11.1. Podmínit získání živnostenského oprávnění pro cizince jazykovou zkouškou, případně posudkem obecního úřadu o místní potřebnosti na základě podnikatelského plánu.⁴⁴
 - 6.11.2. Usnadnit přístup na legální pracovní trh odbouráním zbytečných administrativních překážek, jako je povinnost zaměstnavatelů žádat o povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí⁴⁵ a povinnost cizinců předkládat osvědčení o zdravotním stavu⁴⁶.
- 6.12. Zatraktivnit dlouhodobou participaci na legálním pracovním trhu zavedením „pracovního povolení druhé (třetí) generace“, které by po prvním roce (a/nebo dalších letech) přiznávalo legálně pracujícím cizinci širší práva:
- 6.12.1. Umožnit cizinci pracovat u jednoho zaměstnavatele na různých pozicích.
 - 6.12.2. Umožnit při nezaviněné ztrátě zaměstnání najít si nového zaměstnavatele, aniž by to znamenalo okamžitou ztrátu povolení k pobytu.
 - 6.12.3. Umožnit těm cizincům, kteří řádně platili své příspěvky do sociálního systému, při ztrátě zaměstnání krátkodobě (v rozsahu jednoho až dvou měsíců) čerpat sociální podporu v nezaměstnanosti.
- 6.13. Postihovat důsledněji nelegální zaměstnávání cizinců. Sankce je třeba zpřísnit především na straně zaměstnavatelů a zprostředkovatelů. Navrhujeme následovat příklad těch evropských zemí, kde je nelegální zaměstnávání postihováno jako trestný čin. Naopak řadové pracovníky zbytečně nekriminalizovat.⁴⁷
- 6.14. Zatraktivnit cestu k trvalému pobytu (a tím i k plné naturalizaci) zkrácením doby, po níž je možno standardně získat povolení k trvalému pobytu, na pět let.⁴⁸
- 6.15. Po prvním roce pobytu prodlužovat dlouhodobý pobyt na dobu delší než jen jeden rok. Možné řešení: 1 rok + 2 roky + 2 roky = 5 let, po nichž je možno žádat o trvalý pobyt. (Cizinec tak musí na cestě k trvalému pobytu podávat žádost pouze čtyřikrát, ne jedenáctkrát, což znamená značné snížení jeho nejistoty a zároveň administrativní zátěže pro státní správu.)
- 6.16. Motivovat cizince k osvojení češtiny zavedením jednoduchého jazykového testu už při žádosti o trvalý pobyt. Člověk, který není schopen splnit základní integrační standardy, by až na odůvodněné humanitární výjimky neměl mít přístup k výhodám plynoucím z povolení k trvalému pobytu. Nabídnout úspěšným žadatelům možnost částečné refundace jazykových kursů.⁴⁹

⁴⁴ Naopak odbourat nefunkční administrativní překážku v podobě povinného zápisu cizinců do obchodního rejstříku, která pouze komplikuje život legitimním podnikatelům.

⁴⁵ Zaměstnavatel by nadále měl povinnost hlásit volné pracovní místo úřadu práce. Při neobsazení místa občanem ČR či EU by ovšem následovalo ihned vydání pracovního povolení pro cizince.

⁴⁶ Vyžadovat jen ve skutečně odůvodněných případech.

⁴⁷ Postihování řadových nelegálních pracovníků nepřináší žádoucí efekty, pokud na jedno místo čeká několik dalších zájemců (obvykle dodávaných nelegálními strukturami) a neexistuje důrazné odstrašení pro stranu poptávky – zaměstnavatele.

⁴⁸ Tím bude splněn požadavek směrnice 2003/109/EC.

⁴⁹ Toto řešení se uplatňuje v Nizozemsku. Alternativním řešením podle skandinávského modelu je nabídka dotovaných jazykových kursů, za něž zodpovídají obce a jichž se cizinci musí účastnit povinně.

- 6.17. Zpřístupnit cizincům s trvalým pobytem participaci na správě obce zavedením aktivního a pasivního volebního práva v komunálních volbách a garantovat další možnosti účasti na politickém životě obce (kontrolní oprávnění apod.).
- 6.18. Doplněním antidiskriminačního zákona a jeho důsledným vymáháním bránit neodůvodněné diskriminaci cizinců, zejména trvale pobývajících, na poli bydlení a dalších služeb.
- 6.19. Odstranit praktiky, které cizince omezují v normálním životě tím, že je buď na první pohled označují jako cizince (např. modré poznávací značky, nutnost prokazovat se cestovním pasem země původu – absence průkazu trvalého pobytu), nebo je zbytečně obtěžují (např. nutnost získání českého řidičského oprávnění a registrace automobilu).
- 6.20. Aktivně podpořit stabilní usazování celých rodin imigrantů namísto krátkodobé pracovní migrace jednotlivců:
 - 6.20.1. Umožnit pobyt na základě sloučení rodiny rodinným příslušníkům cizinců, kteří v ČR pobývají více než 1-2 roky.⁵⁰ Dále zvážit další zkrácení cesty k trvalému pobytu pro dobře integrované rodiny.
 - 6.20.2. Umožnit legálně dlouhodobě pobývajícím cizincům – rodinným příslušníkům trvale pobývajících cizinců – participaci na veřejném zdravotním pojištění. Možné řešení: za nezaopatřené děti platí zdravotní pojištění povinně jejich rodiče ve výši státního příspěvku.
 - 6.20.3. Uspadnit integraci dětí ve školním věku bez ohledu na statut rodičů: ve školském zákoně jasně stanovit práva a povinnosti cizinců ze třetích zemí, včetně standardizace doučování češtiny.
- 6.21. Přijmout novou zákonnou úpravu nabývání občanství, která by obsahovala aktivní integrační prvky. Udělení (oproti neudělení) občanství definovat jako preferovaný výsledek; občanství odírat na základě racionální argumentace pouze lidem, kteří neprokázali schopnost integrace.⁵¹
- 6.22. Podmínit možnost získání občanství nejen jazykovou zkouškou, ale i zkouškou z orientace v občanských realitách. Možná řešení:
 - 6.22.1. Obce zajistí kurzy občanské orientace na své náklady, účast je povinná pro všechny cizince s trvalým pobytem.
 - 6.22.2. Stát nabízí možnost refundace nákladů na kurzy.
- 6.23. Dvojit občanství připustit nikoli jako přísně restriktivní výjimku, ale jako reálnou možnost pro cizince, kteří mají prokazatelně silnou vazbu k ČR. Za zvláště zvýhodněných podmínek je umožnit v případě druhé generace přistěhovalců – dětí narozených v ČR, dále v případě dětí rodičů různých občanství.

⁵⁰ Požadavek směrnice 2003/86/EC.

⁵¹ Princip nenárokovosti při udělování občanství je stále v Evropě obvyklý a jeho zrušení by pravděpodobně v našich podmínkách bylo příliš revoluční. (Ačkoli postavení státu jako suveréna nad cizincem začíná erodovat, viz např. nový evropský princip při udělování trvalého pobytu.) Na druhou stranu je jisté i v zájmu státu, aby dobře integrovaní cizinci, kteří již mnoho let úspěšně fungují ve společnosti a plní své povinnosti, byli motivováni legitimním očekáváním, že získají občanství v transparentní proceduře.

7. Pohled veřejnosti na cizince a navrhované změny v postavení cizinců⁵²

- 7.1 Většina lidí nepovažuje zvyšující se počet cizinců přicházejících do České republiky za pozitivní jev. Tato skutečnost se za posledních deset let podstatně nezměnila. Podíl těch, kteří příchod cizinců vnímají pozitivně, sice v tomto období mírně vzrostl, celkově ale česká společnost zůstává nadále relativně uzavřená vůči příchodu a usídlování cizinců⁵³.
- 7.2 Česká společnost projevuje vůči cizincům silný asimilační tlak. Lidé v zásadě požadují, aby se cizinci, kteří se chtějí v ČR usadit, maximálně přizpůsobili životním normám a návykům české společnosti, aby se de facto stali Čechy. V tomto smyslu se vyslovilo 75% dotázaných. Pokud cizinec asimilačním požadavkům vyhoví, je českou společností tolerován a jsou mu přiznána veškerá práva, může získat občanství.⁵⁴
- 7.3 Pohled na cizince je diferencovaný. Hlediskem je apriorní stereotypní předpoklad, do jaké míry je schopen dotyčný cizinec vyhovět asimilačním požadavkům. Podle národnosti, etnického původu či příslušnosti k určitému kulturnímu okruhu tak lidé rozlišují cizince na „bezproblémové“ a na ty, u kterých očekávají, že jejich integrace do české společnosti bude přinášet problémy.⁵⁵

⁵² Sociologické šetření obyvatel ČR proběhlo po té, co byly definovány hlavní oblasti možných změn v postavení cizinců a správě cizinecké agendy. Sociologický výzkum byl realizován na reprezentativním kvótním výběru dospělé populace ČR, který v terénu provedla agentura STEM. Výsledný datový soubor zahrnuje face to face rozhovory s 1078 respondenty 18 let a starší. Dotazování probíhalo v období 16.9. - 24.9.2004 v 287 obcích ČR prostřednictvím 436 školenými tazateli STEM. Výsledný soubor je reprezentativní pro populaci ČR. Základem kvótního výběru byly regiony NUTS2, velikost místa bydliště, pohlaví respondenta, věková kohorta a vzdělání. Statistickou bází pro určení kvót byly údaje ČSÚ. a

Šetření probíhalo prostřednictvím dotazníku zpracovaného IGAC, a to jednak pomocí otázek striktně srovnatelných s otázkami z výzkumů z let 1994 a 1996, dále pomocí nově vypracovaných otázek testujících postoje k zvažovaným změnám v postavení cizinců v ČR.

Jako báze pro časové srovnání etnického klimatu s rokem 1994 je využit výzkum Etnické vztahy v české společnosti (Gabal A & C, MENT, UNHCR Praha), který realizovala na náhodném reprezentativním výběru 985 respondentů 18 let a starších agentura GFK Praha v květnu 1994 metodou face to face dotazníkového šetření. Pro srovnání s rokem 1996 je využito šetření realizované pro projekt Etnické menšiny v ČR a střední Evropě (Ústav mezinárodních vztahů Praha a Gabal A & C). Výzkum reprezentativního kvótního výběru 1433 dotázaných 18 let a starších realizovala agentura STEM v září 1996 metodou face to face dotazování. V komparovaných otázkách bylo zachováno jak jejich znění, tak pořadí otázek a položek baterií.

⁵³ Oproti roku 1996 došlo k mírnému posunu ve vnímání přílivu cizinců do České republiky: za příznivý jej nyní považuje 24% dotázaných oproti 14% v roce 1996 a 16% v roce 1994. 22% dotázaných se vyjádřilo v tom smyslu, že příchod cizinců do ČR je příznivý z hlediska zlepšení situace na trhu práce a pracovní kultury v ČR, obohacení naší kulturní zkušenosti či stabilizace důchodového systému. Lidé realisticky očekávají, že počet cizinců žijících v ČR bude stoupat. Přibližně polovina dotázaných se domnívá, že počet přicházejících cizinců bude vzrůstat postupně, obavy z velké vlny přílivu cizinců deklarovalo 26% respondentů.

⁵⁴ Přes 70% dotázaných přiznává cizinci dlouhodobě usazenému a pracujícímu v ČR právo cítit se a vystupovat jako Čech, výrazně nadpoloviční většina respondentů přiznává takovému cizinci a jeho rodině právo na přístup k českému sociálnímu systému (přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění i pro děti a další rodinné příslušníky podporuje 76% respondentů, přístup k sociálním dávkám v nezaměstnanosti 57%). 75% dotázaných podporuje udělení občanství a tedy nabytí stejných práv, jaká požívají občané ČR. Možnost dvojího občanství podporuje 45% dotázaných.

Právo na participaci na veřejném životě již není akceptováno tak jednoznačně. Pro 57%, resp. 66% dotázaných není přípustné, aby cizinci dlouhodobě usazení v ČR disponovali aktivním a pasivním volebním právem do místních zastupitelstev, resp. parlamentu ČR. Pro 70% dotázaných je nepřijatelné, aby cizinci zakládali politické strany. Zřetelné jsou i obavy ze zakládání spolků nepolitických – přiznat cizincům toto právo odmítá přes 40% respondentů.

⁵⁵ Za „bezproblémové“ jsou považováni cizinci ze západní Evropy a USA, blízcí sousedé (např. Slováci, Poláci) a příslušníci kultur sice vzdálených, ale tradičně považovaných za bohaté a vyspělé (Japonci). Málo přijatelní jsou obecně ti, kdo náleží k vzdálenějším kulturám a etnikům a pocházejí z ekonomicky méně vyspělých částí světa: jsou to zejm. obyvatelé bývalého SSSR (např. Rusové, Ukrajinci), muslimové a cizinci z arabského světa vůbec, lidé z dálného východu (např. Vietnamci, Číňané).

- 7.4 Cizinci přicházející do České republiky jsou posuzováni podle pragmatických kritérií vyjádřených „užitečností“ cizince pro českou společnost. Pro českou společnost je proto přijatelný zejména ten cizinec, u kterého je předpokládána prospěšnost vyplývající z vykonávání námezdní práce, přínosu investic a know-how či výkonu profese, ve které je nouze o specialisty. Vůči imigraci těch cizinců, u kterých takováto prospěšnost předpokládána není, se lidé stavějí spíše odmítavě.
- 7.5 Lidé ČR se tedy vyslovují pro aktivní imigrační politiku stavějící na pragmatickém hledisku, tj. do jaké míry dotyčného cizince „potřebujeme“, jak může být české společnosti prospěšný⁵⁶. Tento postoj k imigrační politice je v zásadě nediferencovaný vzhledem k etnickému původu imigrantů, za předpokladu, že imigranti jsou schopni dostát asimilačním požadavkům.
- 7.6 Lidé nejsou ochotni přijmout masivní imigraci jako systémový nástroj řešení ekonomických problémů (nízká porodnost, důchodový systém). Tyto problémy mají být řešeny nezávisle na imigrační situaci ČR.⁵⁷
- 7.7 Odmítavý postoj vůči některým skupinám cizinců je motivován především bezpečnostními obavami. Obavy z konkurence na trhu práce či obavy o národní identitu jsou na relativně nižší úrovni, ovšem nikoli zanedbatelné.⁵⁸
- 7.8 Lidé požadují zlepšení kvality administrativy pobytu cizinců, nezávisle na spíše negativním postoji k příchodu cizinců do ČR. Legislativní a správní opatření zlepšující kvalitu života cizinců přicházejících do ČR a usnadňující jejich kontakt s českými úřady mají širokou podporu.⁵⁹
- 7.9 Lidé požadují zvládnutí imigrační politiky a nastavení transparentního legislativního rámce (byť ve své podstatě restriktivního), nikoli administrativní komplikace omezující možnosti cizinců v ČR. Pozice cizince jako občana druhé kategorie ve styku s úřady je pro českou veřejnost nepřijatelná.⁶⁰

Rozšířenost xenofobních postojů dobře ilustruje např. skutečnost, že 66% dotázaných požaduje, aby cizincům z některých zemí bylo zakázáno u nás podnikat, a 46% respondentů soudí, že úroveň práv cizince usazeného v ČR by měla záviset na jeho národnosti či na tom, ze které části světa pochází.

⁵⁶ 42% dotázaných soudí, že zůstat by u nás měl pouze ten, kdo si najde práci a ubytování, stejné procento dotázaných by trvalý pobyt přiznalo pouze těm cizincům, které „skutečně potřebujeme“. Usnadnění legalizace pobytu pro nelegální dělníky podporuje 66% dotázaných, nicméně pro nadpoloviční většinu dotázaných je hlavním kritériem pro umožnění jejich přístupu na pracovní trh poptávka. Přístup sezónních pracovníků na náš trh práce není jednoznačně tolerován, pro umožnění práce jen těm cizincům, kteří se v ČR chtějí usadit, se vyslovilo 63% respondentů. Pouhá 3% respondentů uvedla, že volnému pohybu cizinců by se nemělo bránit. Zároveň si však více lidí uvědomuje, že cizinci představují nové pracovní síly, které potřebujeme (nárůst z 9% v r. 1994 na současných 24%). Téměř 60% respondentů se vyslovilo pro možnost urychleného udělení občanství cizincům s vynikajícími profesionálními schopnostmi.

⁵⁷ Pro řešení nepříznivé demografické situace v ČR formou maximálního otevření se migraci se vyslovila pouze necelá 2% dotázaných, naopak pro radikální reformu důchodového a sociálního systému bez spoléhání se na příchod cizinců se vyslovilo 52% dotázaných.

⁵⁸ Výrazně vzrostla obava z introdukce nových náboženství (nárůst na 56% oproti 33% v r. 1994), evidentně motivovaná strachem z islámského radikalismu a hrozby teroristických útoků. Naproti tomu mírně poklesly obavy z kriminality páchané cizinci (nynějších 78% oproti 88% v roce 1994). Obavy z ohrožení národní identity pociťuje 48% respondentů. S výrokem, že „cizinci obsazují nejlepší pracovní místa“ vyjádřilo souhlas 22% dotázaných.

⁵⁹ Přibližně 2/3 lidí podporují přesunutí administrativních záležitostí spojených s pobytem cizinců v ČR mimo kompetenci cizinecké policie. Necelých 20% respondentů se vyslovilo pro to, aby tato agenda spadala do rozhodovacích pravomocí příslušné obce, resp. místní samosprávy. 31% dotázaných by podpořilo vytvoření nové instituce na způsob „imigračního úřadu“.

⁶⁰ Stížnosti cizinců na administrativní komplikace jsou ve většině považovány za oprávněné. Převládá negativní hodnocení špatné jazykové vybavenosti úředníků (66%) a netransparentní rozhodování závislé na libovůli úředníka (67%). Za velmi palčivé je považováno korupční prostředí spojené s cizineckou agendou a protěžování

- 7.10 Platí proto, že jakékoli administrativní opatření zvyšující kvalitu práce českých úřadů bude podporováno, a to i tehdy, jestliže se komfortu občanů ČR přímo nedotýká. Obavy se netýkají potenciálně příliš „benevolentního“ zacházení s cizinci ze strany státní správy, ale nedostatečného fungování systému, který svou neprůhledností poskytuje prostor korupci, a tím se stává neefektivním pro prosazování imigrační politiky našeho státu.

8. Vybrané závěry

- 8.1 Dosavadní stav správy cizinecké agendy generuje problémy, rozpory a rizika, která je třeba řešit.
- *Problémy* vyvolává stávající systém nejvíce těm, kteří se snaží vyhovět našim platným legálním normám, správním procedurám a institucionálním praktikám. Tito cizinci dnešní systém cítí jako obstrukční ne-li šikanující.
 - *Rozpor* mezi rozvojovými zájmy ČR vzhledem k migraci a dnešním fungováním systému, má své negativní důsledky. Mnohé naznačuje, že stávající systém spíše funguje proti těmto zájmům.
 - *Rizika* plynou z toho, že nejprostupnější je dnešní systém pro korupční a nelegální praktiky – obcházení zákona se vyplácí, jeho dodržování je komplikované a vůči cizincům ne-přátelské.

Skutečnost, že určitý segment státní správy diskvalifikuje legální jednání a povzbuzuje nelegální praktiky, ukazuje naléhavost změny jak z hlediska významu cizinců pro rozvoj českých zemí, tak z hlediska eliminace rizik bezpečnostní provenience i rizik pro stabilitu právního prostředí. Existuje dostatek důvodů, abychom považovali stávající situaci za hodnou *systémové změny*.

- 8.2 Legislativní a institucionální změny by měly tlumit negativní jevy a měly *motivovat a oceňovat legální chování a integraci do české společnosti*, včetně možnosti participace na zdravotním a sociálním systému i v hospodářském a veřejném životě, směrem k naturalizaci cizinců a jejich rodin v české společnosti. Takovýto vývoj musí stát povzbuzovat a stimulovat. V současnosti lze některé praktiky českého státu vůči cizincům například v oblasti slučování a stabilizace rodin cizinců označit za proti-integrační.
- 8.3 Posilování legálního prostoru a sankcionování nelegálního jednání musí platit i pro ty, kteří do českých zemí přicházejí jen za prací na omezenou dobu. Právo podnikat musí být podmíněno *hlubší integrací do hospodářského, jazykového a komunitního prostředí* než v případě základního pracovního povolení. Pracovní povolení musí být relativně dostupnější než živnostenské oprávnění. Pracovní povolení by mělo *zvyšovat flexibilitu legálního pracovního trhu* v českých zemích a nikoli obstrukčně tlumit pohyb cizinců na pracovním trhu nebo jej nepřímo tlačit mimo legální trh práce.
- 8.4 Růst intenzity a objemu imigrace a její role alternativy k demografické stagnaci a rostoucí nerovnováze mezi ekonomicky aktivní a post-aktivní populací nemá v české společnosti dostatečnou podporu a bude pravděpodobně *vyvolávat napětí*. Česká společnost je spíše ochotna přijmout *důraznější penzijní reformu než dramatický nárůst počtu a podílu cizinců a adekvátní imigraci*.

některých subjektů z ekonomických důvodů. 45% dotázaných soudí, že cizinecká agenda trpí zbytečnou byrokracií a vytvářením umělých překážek. Obecně lze říci, že česká společnost je citlivá na „fěrové“ zacházení s cizinci (Je např. požadováno transparentní rozhodování o žádostech o povolení k trvalému pobytu – přes 90% dotázaných cizincům přiznává právo znát důvody zamítnutí žádosti. Možnost cizince svobodně měnit zaměstnání podporuje 84% respondentů).

- 8.5 Převažující nepříznivé – jakkoli diferencované – vnímání imigrantů je *dlouhodobě stabilní*, nadále posilováno zejména bezpečnostními obavami. Česká společnost v současnosti *není připravena na masivnější imigraci*. Je naopak naladěna směrem k *asimilačním tendencím* vůči cizincům a k překonání jejich „cizorodosti“ vzhledem k českému kulturnímu a sociálnímu prostředí. Politika sledující integraci cizinců bude mít podporu stejně jako cizinci usilující o integraci budou akceptováni a respektováni.
- 8.6 Bezpečnostní hledisko a kompetence policie musí vymezovat a fixovat hranice legálního prostoru pro cizince/imigranty, nikoli tvořit jeho páteř. Páteří systému by měly být *civilně správní, legislativně určené procedury* s mechanismy veřejné kontroly. V bezpečnostní ochraně legálního cizineckého a imigračního prostoru musí dojít ke kvalitativní změně a *zvýšení výkonnosti policie*, která v současné době chybí, a to zejména vůči korupčním praktikám, nelegálním postupům a organizovanému porušování zákonů či dokonce organizovanému zločinu.
- 8.7 Vzhledem k relativně snadné bezpečnostní propustnosti stávajícího systému a jeho ovlivnitelnosti korupcí, nelze v současnosti – v kontextu volného vnitřního pohybu v rámci EU – otevřít dveře rizikovým organizacím a extrémistickým komunitám a institucím, jakkoli dnes působí v dalších zemích EU legálně nebo jsou tolerovány. Otevřenost spolkovému a komunitnímu životu cizinců, jejich participaci i možnosti sdružovat se, by měla být vyvažována sledováním bezpečnostních rizik a nadále podléhat jasným pravidlům platné regulace včetně registrace.
- 8.8 Posílení právní pozice, ochrany a jistoty cizinců a předvídatelnosti jejich pobytových práv je předmětem většinové shody, stejně jako předpoklad kvalitního, kvalifikovaného a neúplatného výkonu státní správy cizinecké agendy *mimo* kompetenci policie. Minimálně z pragmatických důvodů jsou jak cizinci, tak čeští občané v převaze zastánci toho, aby těm cizincům, které potřebujeme, respektive těm, kteří zde chtějí žít, úřady pobyt *ulehčovaly nikoli komplikovaly a nepřijemňovaly*. Změnu v tomto směru by všechny zainteresované strany považovaly za výrazný posun k lepšímu a přinesla by všestranný prospěch.