

**SHRNUTÍ DISKUZE O NASTAVENÍ IMIGRAČNÍ, AZYLOVÉ A INTEGRAČNÍ POLITIKY  
ČESKÉ REPUBLIKY V EVROPSKÉM KONTEXTU**  
**BACKGROUND PAPER ASOCIACE EVROPSKÉ HODNOTY / ZPRACOVAL: JAKUB JANDA**  
Vydáno u příležitosti konání mezinárodní konference „*Imigrace, integrace a sociální soudržnost  
v Evropě*“ 16. února 2012 v Praze

Mezinárodní migrací je označován proces prostorového přemístování osob přes hranice, spojený se změnou místa bydliště na dobu kratší či delší, případně natrvalo. Podle směru migrace se rozeznává **emigrace** (vystěhovalectví) a **imigrace** (přistěhovalectví). Od migrace je potřeba odlišit ostatní formy prostorového pohybu, které vedou pouze k dočasné změně bydliště - dojíždka, vyjíždka, cestování. Pro všechny formy prostorových pohybů obyvatelstva se používá souhrnný pojem **mobilita** (hybnost). Migrací vnitřní označujeme pohyby uvnitř hranic vymezené oblasti – vnitrostátní migrace. Migrace je přesun jednotlivců i skupin v prostoru, který je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel na všech úrovních. Imigrant je cizinec, přicházející do země za účelem pobytu dlouhodobějšího charakteru, zatímco cizinec je každá fyzická osoba, která není občanem České republiky. Pro účely zákona o pobytu cizinců se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie. Do tématiky zapadá také problematika **azylu**, což je ochranný pobyt – oficiálně nazýván jako mezinárodní ochrana, kterou stát poskytuje státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním zpravidla z důvodů politických (v ČR jsou důvody udělení azylu specifikovány v zákoně o azylu).<sup>1</sup>

### Kontext evropského vývoje

Ekonomický růst v Západní Evropě a nedostatek levné pracovní síly na počátku šedesátých let 20. století způsobil, že jednotlivé vlády iniciovaly pracovní programy pro přistěhovalce. Kvůli bezpečnostnímu napětí mezi západním a východním blokem a zamrznutému pohybu osob hledaly západoevropské státy levnou pracovní sílu na jihu Evropy a následně také v zemích "třetího světa", které se v té době snažily definitivně vymanit z koloniálního područí. Zahraniční pracovníci, kteří byli získáni na základě bilaterálních dohod, přicházeli nejprve jen na určitou dobu nebo s otevřeným časovým horizontem<sup>2</sup> v duchu hesla: "*přijď, pracuj, vydělej a odjed*"<sup>3</sup>.

S rostoucím množstvím imigrantů se začal tvořit fenomén zvaný "*pevnost Evropa*"<sup>4</sup> – státy začaly liberální situaci přehodnocovat - evropské imigrační zákony přitvrdily a původně otevřené dveře se začaly přizavírat. Mnozí nelegální imigranti získali *statut uprchlíka* podle Ženevských konvencí<sup>5</sup>, státy

<sup>1</sup> Definice čerpány z Terminologického slovníku Ministerstva vnitra České republiky, dostupném na <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>

<sup>2</sup> BADE, Klaus J.: 2004. Evropa v pohybu: Evropské migrace dvou staletí. Nakladatelství lidové noviny, s. 282

<sup>3</sup> SFEIR, Antoine - ANDRAU, René: 2005. Liberté, égalité, islam: La République face au communautarisme. Tallandier édition: Paris, s. 37

<sup>4</sup> Termín " Pevnost Evropa" užívá Klaus J. Bade ve své knize: Evropa v pohybu (2005) a myslí tím řadu restriktivních opatření vůči imigrantům, které se rozběhly na počátku 70. let v zemích "západní" Evropy. Tyto opatření značily počátek snahy o snížení či zastavení přísunu migrantů.

<sup>5</sup> Podle Ženevské konvence z roku 1951, respektive doplňujícího protokolu z roku 1967, se za uprchlíka považuje *každá osoba, která se z odůvodněných obav před pronásledováním kvůli své rase, náboženství,*

začaly postupně udělovat přistěhovalcům statut občanství nebo povolovaly migraci na základě principu sloučení rodin. Státy se tak dostávaly do kontroverzní situace: na jednu stranu chtěly levnou pracovní sílu, která by snižovala výrobní náklady, na druhé straně se musely potýkat s novými sociálními problémy přímo či nepřímo způsobenými množstvím migrantů. Každá země k integraci přistěhovalců přistupuje jinak: Velká Británie zvolila spíše multikulturní model<sup>6</sup>, Francie asimilačně-integrační<sup>7</sup> a Německo drželo model dlouhodobých víz bez občanství, nyní se blíží k segregaci.<sup>8</sup> Západoevropskými státy v posledních letech hýbe diskuze o poměru mezi přínosem přistěhovalců pro společnost a problémy, které způsobuje neadaptabilita některých skupin imigrantů.

## Evropský legislativní rámec

V rámci *Schengenské dohody* (1985) byl poprvé zmíněn závazek států na harmonizaci vízové politiky a předpisů pro vstup osob ze třetích zemí, v následné *Schengenské prováděcí úmluvě* (1990) byla poprvé řešena azylová politika. Jedním ze zásadních právních aktů je *Dublinká úmluva* (1990, platnost od 1997), která definuje základní pojmy (cizinec, žádost o azyl, žadatel o azyl, posouzení žádosti, povolení k pobytu, vstupní vízum) a zakotvuje pravidlo umožňující žadateli podat žádost jen v jednom státě Společenství a na základě předem daných kritérií je určen stát odpovědný za projednání žádosti. Cílem je realizace principu jeden žadatel – jedna žádost – jeden stát. V maastrichtské *Smlouvě o Evropské unii* (1993) byla stále azylová politika zakotvena do oblasti mezivládní spolupráce – zodpovědnost za ní ještě nepřevzaly unijní orgány. Změna přišla s *Amsterdamskou revizní smlouvou* (1998)<sup>9</sup>, ve které došlo k přesunutí části agendy do sféry unijní zodpovědnosti. Právo na azyl je zakotveno také v *Chartě základních práv Evropské unie* (článek 18). Právní úprava byla doposud obsažena zejména v těchto směrnících: 2003/109/ES (o dlouhodobě pobývajících rezidentech), 2005/71/ES (přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu), 2003/86/ES (sloučení rodiny), 2004/114/ES (o podmínkách přijímání za účelem studia), 2004/38/ES (o právu občanů Unie svobodně se pohybovat).<sup>10</sup> Významnou roli hraje i návratová, tzv. readmisní směrnice.

## ČESKÝ LEGISLATIVNÍ RÁMEC

### Právní úprava azylu v ČR

Česká azylová politika nemá dlouhodobou tradici, před rokem 1989 totiž z politických důvodů patřila k zemím uprchlíky produkující, ne přijímající. Ústava ČR uvádí, že „*Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu,*

---

*národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo kvůli svému politickému přesvědčení nachází mimo území země, jejíž občanství má, a nemůže nebo z uvedených obav nechce požívat ochrany této země.*

<sup>6</sup> Model vychází z imperiální historie Velké Británie, která respektovala různé cizí kultury – nesnažila se je násilně měnit, ale nechat je působit interaktivně mezi sebou. Multikulturalismus umožňuje udržovat mnoho neevropských zvyklostí - etnicko-náboženským komunitám je udělena řada výjimek.

<sup>7</sup> Francouzi užívají model občanská asimilace, kde po získání francouzského občanství si jsou před zákonem všichni rovni bez ohledu na původ. Na školách je zakázáno používat náboženské symboly (i křesťanské kříže), rozruch vzbudil zákaz zahalování obličejů na veřejnosti. Náboženství je tedy cíleně vytlačeno z veřejného sektoru a je považováno za silně privátní akt.

<sup>8</sup> KEPKA, Jaroslav. Problémy imigrace v evropském kontextu - Praktická opatření pro ČR [online]. *E-polis.cz*, 3. listopad 2008. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/evropska-unie/319-problemy-imigrace-v-evropskem-kontextu-prakticka-opatreni-pro-cr.html>>. ISSN 1801-1438.

<sup>9</sup> Konkrétně čl. 63 SES Konkrétně čl. 63 SES zmocňuje Radu k přijímání opatření pro harmonizaci azylové politiky.

<sup>10</sup> Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky, dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>

*kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami“.* Zásadní přinesl zákon č. 325/1999 Sb. o azylu, který reagoval na zvyšující se potřeby a nároky vyplývající nejen z blížícího se termínu vstupu do EU a nutnosti sblížení české azylové politiky s unijními standarty. Na druhé straně je ale touto novelou azylová politika velmi omezena a ČR se zařadila k zemím s restriktivním přístupem.

## **Tvorba azylové politiky v ČR**

Hlavním aktérem při tvorbě azylové politiky je stát; konkrétně vláda a Ministerstvo vnitra. I v případě poslední novely zákona o azylu byla předkladatelem vláda. Jednalo se o iniciativu Ministerstva vnitra ČR, tedy orgánu, před kterým je vedeno správní řízení o udělení azylu. Dalšími aktéry jsou samozřejmě Parlament ČR, a to jak Poslanecká sněmovna, tak Senát, jejichž úkolem je o daném zákonu hlasovat, případně podávat pozměňující návrhy, a sám prezident, který s konečnou platností rozhoduje o podobě novely.

Významnou stranou v procesu tvorby azylové politiky se snaží být i nevládní sektor, který má nezastupitelnou roli v procesu implementace azylové politiky, zejména v oblasti právního a sociálního poradenství. Velká část nevládních organizací, působící v této oblasti, je sdružena v Konsorciu nevládních organizací pracujících s migranty v České republice.

## **Ministerstvo vnitra**

Ministerstvo vnitra je gestorem za problematiku mezinárodní migrace a azylu v České republice, a to jak na úrovni legislativně-koncepční, tak i realizační (vede správní řízení o udělení azylu). Úsekem ministerstva vnitra, který zodpovídá za výkon úkolů v oblasti azylu, uprchlictví, koncepce imigrační politiky, v otázkách vstupu a pobytu cizinců, integrace cizinců a schengenské spolupráce, je Odbor azylové a migrační politiky.

## **NEVLÁDNÍ AKTÉŘI PŮSOBÍCÍ V OBLASTI MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY**

### **Konsorciem organizací pracujících s uprchlíky v České republice**

Konsorciem zahájilo svou činnost v roce 2000 v rámci projektu určeného ke sladění snah organizací poskytujících pomoc žadatelům o azyl a uznaným uprchlíkům v ČR. Konsorcium v současnosti sdružuje osm organizací. Členskými organizacemi byly Sdružení pro integraci a migraci (dříve Poradna pro uprchlíky), Organizace pro pomoc uprchlíkům, Poradna pro integraci a Sdružení občanů zabývajících se emigranty, Multikulturní centrum Praha, InBáze Berkat, Člověk v tísni a META - Sdružení pro příležitosti mladých migrantů.

Konsorciem dále spolupracuje s Charitou Česká republika. Všechny členské organizace mají dlouhotrvající a úzké vztahy s regionální kanceláří Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a s Evropskou radou pro uprchlíky a exulanty (ECRE).

### **Mezinárodní neziskové a mezivládní organizace**

Mezi mezinárodní neziskové a mezivládní organizace podílející se na implementaci české azylové a migrační politiky patří: Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), ADRA, Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Člověk v tísni o.p.s. – Nadace při České televizi, Fórum Ukrajinců ČR a další.

## Česká akademická pracoviště

Studiem migrace se zabývá Centrum pro studium migrace na Katolické teologické fakultě Univerzity Karlovy, Ústav evropské etnologie na Filozofické fakultě Masarykovy univerzity, Katedra antropologických a historických věd na Filosofické fakultě Západočeské univerzity, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, dále Sociologický a Etnologický ústav Akademie věd. Na Pedagogické fakultě Jihočeské univerzity aktuálně vznikl magisterský obor "Migration and Intercultural Relations", výkumu migrace se věnuje i Vysoká škola ekonomická v Praze. V evropském kontextu se tématem zabývá European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (Evropské výzkumné centrum pro studium migrace a mezinárodních vztahů).

## Aktuální stav debaty o azylu na evropské úrovni

Jak uvádí Evropská komise, *potřeba promítnout solidaritu do konkrétních opatření vychází z reálné situace, protože azylové systémy členských států jsou vzájemně provázané. Pokud je azylový systém jednoho členského státu přetížený nebo špatně funguje, má to jasný negativní dopad i na systémy ostatních členských států. Unie je proto povinna pomoci přetíženým členským státům a zajistit dodržování společných hodnot Unie a základních práv. Zejména požaduje, aby členské státy projevily solidaritu při kolektivním přijímání odpovědnosti za vytvoření humánního a efektivního systému řízení azylových toků. Azylové systémy některých států nefungují dostatečně dobře. Jiné státy přijímají příliš málo žadatelů o azyl, například v první polovině letošního roku bylo více než 75 procent žádostí o azyl podáno v pouze šesti členských státech (Francie, Německo, Belgie, Spojené království, Švédsko a Itálie), což znamená, že řada členských států by na sebe mohla vzít větší díl odpovědnosti.*<sup>11</sup> Komise volá po větší solidaritě, což v konečném důsledku může znamenat snahu o nucenou redistribuci imigrantů z přetížených oblastí (jako je dnes italská Lampedusa) – což by znamenalo silný zásah do skutečné suverenity členských států a akt federalizace.

## Stručné shrnutí situace v České republice

Historicky Československo spadalo do Východního bloku, řadí se stále ještě k víceméně homogenním státům. Počet migrantů v ČR postupně narůstal od roku 2000 – v roce 2010 činil 425 000 osob. Migranti tvoří 4% populace ČR – 1.3% občané EU, 2.7% občané třetích zemí. K roku 2010 bylo v ČR (podle údajů MV ČR) 124 000 Ukrajinců (29% všech imigrantů), 72 000 Slováků (17%), 60 000 Vietnamců (15%), 32 000 Rusů (8%).

Ukrajinci mají většinou pracovní povolení, ačkoliv počet živnostenských oprávnění vydaných pro tuto skupinu významně vzrostl, pracují převážně ve stavebnictví a průmyslu. Vietnamci jsou tradičně drobní podnikatelé, Rusové se angažují jako podnikatelé – v nemovitostech a službách.<sup>12</sup>

Česko je cílem majoritně ekonomické migrace, což odpovídá věkovému složení (polovina migrantů je ve věku 20-39 let, podíl dětí a senior je zanedbatelný). Zatímco v roce 2000 měla trvalý pobyt čtvrtina cizinců, v roce 2011 už 45% (190 000). V reakci na ekonomickou krizi připravilo MV jako hlavní kompetenční gestor migrační politiky materiál *Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize*, v rámci něhož navrhl mezirezortní opatření. Po schválení vládou<sup>13</sup> establishment přijal program dobrovolných návratů a dalších opatření, jejichž cílem byla regulace dalších migračních toků. Konkrétně byla navrhována přísnější politika vydávání obchodních a zaměstnaneckých víz.

<sup>11</sup> Zdroj dat a citace: Tisková zpráva Evropské komise z 2. 12. 2011 „Méně slov a více solidarity v azylové politice“

<sup>12</sup> Zdroj dat: IOM ČR, *Zaostřeno na migranty*, více na [www.mits-eu.org](http://www.mits-eu.org), čísla zaokrouhlena na tisíce

<sup>13</sup> V únoru 2009

Administrativní proces získávání zaměstnaneckých víz a povolení (včetně jejich prodlužování) je časově a byrokraticky náročný, což se ještě zhoršilo. Systém podporuje tendenci přecházet ze zaměstnaneckých víz na víza obchodní (méně restriktivní) a častěji využívat služeb zprostředkovatelů (oficiálních i neoficiálních). To je nejčastěji pozorovatelné u Ukrajinců a Vietnamců.

Pracovní povolení vydávají úřady práce (mají na to 30, resp. 60 dní u komplikovaných případů). Povolení je vydáváno na dobu trvání pracovní smlouvy a je vázáno na konkrétní pracovní místo. Povolení je ukončeno v případě zrušení místo či ukončení pracovní smlouvy, což vede k nejistotě na straně migrantů – to dává více moci do rukou zprostředkovatelům na šedé hraně.

Na trhu existuje nedostatek efektivních sankčních mechanismů a slabou možností vymáhat sankce (IOM ČR). Snahy státu o potírání překračování a obcházení zákonů o zaměstnávání cizinců nevedly k požadovaným výsledkům. Analýza Newton Media z let 08-09 ukázala, že články o migraitech v tištěných médiích byly ve 47% neutrální, v 44% negativní a v 7% pozitivní.

55% Čechů odpovědělo v březnu 2011, že je *správné zaměstnat cizince v ČR*, podobně v letech 2001 a 2009. Rodiny imigrantů alespoň s jedním dítětem mají omezený přístup k sociálním dávkám až po jednom roce legálního pobytu, dávky vyplácené<sup>14</sup> cizincům činí 0.1% celkové vyplácené částky (cizinci činí 4,5% obyvatelstva). I přes dynamickou migraci (mezi lety 2000 a 2009 nárůst z 2 na 4.5% populace) je toto téma mediálně i politicky ignorováno. Imigranti nejsou voliči, proto politiky nezajímají. Není jich ani tolik, a až na několik případů (ruská mafie) nejsou „problémoví“. Jiným případem jsou Romové, kteří však nemají status imigrantů (na území ČR žijí dlouhodobě).

Paradoxní je, že jak Ukrajinci (124 000), tak Vietnamci (60 000) nezískávají ve velkém množství české občanství (má ho jen zhruba každý pátý Vietnamec, přestože zde žijí dlouhodobě). Tyto početně významné skupiny nejsou politicky reprezentovány na národní úrovni, na komunální velice zanedbatelně. Česká vláda dlouhodobě drží poměrně tvrdou ruku, ČR je pro část imigrantů pouze transiční zemí na Západ, na území státu směřují jen Ukrajinci, Vietnamci a Slováci.

---

<sup>14</sup> V prvním kvartálu 2008