



POLICY PAPER

Česká republika jako přistěhovalecká země

Pavel Barša, Andrea Baršová
únor 2006

Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3, 118 50 Praha 1
URL: www.iir.cz
E-mail: iir@iir.cz

Tento policy paper vychází z knihy autorů *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005.

Autorský text neprošel ediční úpravou.

Po roce 1989 prošla česká společnost řadou zásadních změn - jednou z nich je proměna ze země nulové imigrace v přistěhovaleckou zemi *de facto*. Český stát reagoval na novou situaci budováním mechanismů imigrační kontroly a dalšími opatřeními. Doposud ale nepřijal ucelenou přistěhovaleckou strategii, a dokonce ani nezodpověděl otázku, zda je taková strategie potřebná. Tento policy paper zodpovídá tuto otázku kladně. Formuluje tři alternativní strategie, obhajuje jednu z nich a uvádí praktické důsledky, které by její přijetí mělo pro českou přistěhovaleckou politiku.

Přistěhovalectví a přistěhovalecké politiky po roce 1989

Policejní statistiky dokládají, že po roce 1989 dochází k trvalému nárůstu počtu cizinců žijících v ČR. Zatímco po rozdělení Československa zde žilo kolem 50 000 cizinců, ke konci roku 2004 jich už bylo 254 294 s povoleným pobytem, což představuje asi 2,4% obyvatel. Některé západoevropské země mají sice procentní podíl cizinců vyšší, ČR ale patří k těm zemím, v nichž je imigrační pohyb nejdynamičtější. Podle OECD se s 18% průměrného meziročního nárůstu zahraniční populace v období 1990-2002 dostala na první místo mezi sledovanými zeměmi (OECD 2005: 43). Od roku 1996 navíc neustále roste podíl těch, kteří mají povolení žít v ČR trvale - z 23% z celkového počtu cizinců s povoleným pobytem v roce 1996 se tento podíl vyhoupl v roce 2004 na 39,1%. Čísla odrážejí to, co ani v každodenním životě nelze přehlédnout – přistěhovanci zde žijí „s námi“ a pro mnohé z nich Česko novým domovem. A mnoho dalších hledá vytrvale cesty k přistěhování.

Tak jako v migraci samotné, prošla česká společnost po roce 1989 zrychleným vývojem i ve tvorbě migračních a přistěhovaleckých politik. Tento proces uspíšila příprava na integraci do EU: její požadavky vedly ke sladění kroků a k „dohnání“ starých členských zemí. Z hlediska formování přistěhovaleckých politik můžeme období od roku 1989 do současnosti rozdělit do tří period – na léta 1990-1995, 1996-1999 a od roku 1999 do současnosti.

První období: 1990-1995

Toto období je ve znamení *laissez faire*. Tento přístup k migraci byl zřejmě výrazem spontánně libertariánského ducha porevoluční doby. Klíčovým prvkem propustnosti mechanismu imigrační kontroly byla možnost podat žádost o povolení k pobytu na území České republiky, nikoli pouze na zastupitelských misích v zahraničí, jak je tomu až na výjimky dnes. Zákon o pobytu cizinců z roku 1992 převzal tento režim ze zákona z roku 1965, v 90. letech však tento režim začal fungovat v odlišném právním i společenském kontextu. Byl nově zřízen institut trvalého pobytu, uvolnila se vízová politika a na rozdíl od dob socialismu bylo nyní Česko zemí velkých příležitostí. Výsledkem byl sice evidovaný, ale jen málo usměrňovaný příliv cizinců. Tento liberalismus byl liberalismem tolerance, nikoli přijetí: každý cizinec sice mohl přijít, fakticky ale neexistovala legální cesta (s výjimkou sňatku s českým občanem), jak se v zemi trvale usadit a naturalizovat. V tomto období byly také vytvořeny základy právní regulace a institucionálního zajištění pobytu zvláštních skupin cizinců, které vyžadovaly pomoc společnosti – uprchlíků a osob přicházejících z oblastí válečných konfliktů. Bezprostředně po listopadu 1989 se započala návratová migrace, která pokračovala i v následujících obdobích.

Druhé období: 1996-1999

Pro toto období je charakteristické zpříšňování cizineckých předpisů i praxe. Tento obrat byl podmíněn jednak novými domácími podmínkami, jako byly např. růst nezaměstnanosti či uvědomění si dlouhodobých dopadů nelegální migrace, a jednak snahou vyhovět požadavkům na přistoupení k EU. Harmonizace s předpisy EU znamenala z pohledu příslušných orgánů státní administrativy politickou prioritu a svou náročností vyčerpávala

existující kapacity. To vše odsouvalo do pozadí vytváření ucelené národní migrační strategie. Trendy druhého období vyvrcholily přijetím nového, značně restriktivního cizineckého zákona a nového azylového zákona, které vstoupily v účinnost k 1. lednu 2000. Zejména cizinecký zákon stanovoval zcela nový režim. Když vstoupil v účinnost, vedl k mnoha potížím dotčených cizinců a k dočasnému zmrazení imigrace. Zákon přinesl také jednu zdánlivě dílčí, ale perspektivně zásadní změnu. V režimu předchozího zákona č. 123/1992 Sb. tvořily dočasná migrace a trvalé přistěhování – slovy zákona „dlouhodobý“ (tj. po roce obnovovaný) a „trvalý“ pobyt – dva samostatné a nespojitě proudy. Nový zákon ale umožnil všem cizincům, aby po deseti letech dlouhodobého pobytu požádali o trvalý pobyt. Tím bylo alespoň nepřímo připuštěno, že dočasní imigranti jsou potenciálně trvalými přistěhovanci – a možná také budoucími českými občany.

Třetí období: od 1999 do současnosti

Toto období charakterizují tři trendy.

(1) Od přelomu století dochází k výraznější konceptualizaci dílčích problémů migrační politiky státní mocí, mezi něž náleží první kroky ve formulaci imigračních a integračních politik. Sem patří příprava a rozpracování *Koncepce integrace cizinců* (od roku 1999) či příprava a spuštění pilotního projektu *Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků* (od roku 2001, resp. 2003).

(2) Nové směřování je ale bržděno přetrvávajícím primátem práva nad politikou: díky přistoupení k EU jsou prioritně přijímány úpravy vynucené transpozicí práva EU, které se dějí bez zřetele na celkové směřování a koherenci českých migračních a přistěhovaleckých politik.

(3) Začínají se projevovat první snahy o komplexnější, koncepčnější a samostatnější přístup k problematice migrace a přistěhovalectví. Jejich projevem je přijetí *Zásad politiky v oblasti migrace cizinců* v roce 2003. *Zásady* mají být východiskem pro vytvoření ucelené politiky státu pro oblast migrace. Současně se ale podle tohoto dokumentu „prozatím nenavrhuje zpracování koncepce v dané oblasti a doporučuje se vyčkat na výsledky jednání k tvorbě ucelené strategie zemí Evropské unie vyrovnaní se s důsledky migrace a imigrace na území Evropy, jejíž podoba se v současné době v mezinárodním kontextu intenzivně diskutuje“ (Ministerstvo vnitra 2003). *Zásady* zdůrazňují „řídící roli státu“ a potvrzují tak odklon od *laissez faire*. Hlásí se k široké spolupráci státu s kraji, obcemi, zájmovými samosprávami a občanskou společností. Vytýčují tři cíle: (a) odstraňování nelegální migrace, (b) podporu přínosným formám imigrace („migrační politika neklade překážky legální migraci a podporuje imigraci, která je pro stát a společnost dlouhodobě přínosná“) a (c) řešení důsledků humanitárních krizí a odstraňování jejich příčin. Kusé a příliš obecné *Zásady* nemohou plnit roli použitelné strategie jako referenčního rámce tvorby politik.

Proč potřebujeme strategii přistěhovalectví?

Jakmile se kolem roku 2000 dosáhlo harmonizace nezbytné pro vstup do EU, otevřel se nový prostor pro formulaci vlastních koncepcí a programů. Tento prostor je zatím zaplňován *dílčími* iniciativami ve sférách integrace, pracovní imigrace, či naturalizace. Schází však odvaha k formulaci *celkové* koncepce přistěhovalectví, která by tyto dílčí aspekty propojila do jednotného rámce, a tak zajistila jejich vzájemnou koherenci a synergii. Směrem k občanům a přistěhovalcům jsou dílčí opatření jen málo čitelná, což podemílá jejich důvěryhodnost i možnost širšího dialogu. Směrem navenek chybí jasně formulované cíle a priority, které by ČR mohla hájit na mezinárodních fórech i v rámci EU. Nelze spoléhat na plány z EU (jak naznačuje výše citovaný dokument MV z roku 2003), neboť EU pro nejbližší období opustila ambici vytvořit celkovou evropskou přistěhovaleckou strategii. To plyne ze sdělení Evropské komise o plánu pro legální migraci z prosince 2005. Komise se v něm

vzdává myšlenky vytvoření horizontálního rámce pro legální imigraci a oznamuje, že pro období do konce prvního desetiletí 21. století bude pouze pokračovat v regulaci dílčích aspektů legální migrace. Celkové strategie tedy musí být formulovány na národních úrovních, a to při vědomí, že rozhodnutí jedné členské země o přístupu k přistěhovalcům mají dopady na další členské země a jejich pracovní trhy.

Tři alternativní strategie

Zkušenosti ze západních zemí ukazují, že výsledná podoba přistěhovaleckých politik je nakonec vždy určitým kompromisem protikladných ideově-politických pozic. Příkladem může být nový německý přistěhovalecký zákon (účinný od 1. ledna 2005), jenž měl úředně ukotvit liberální přístup, byl ale natolik rozředěn úpravami zastánců restriktivní strategie, že jeho výsledná podoba je liberální především ve své rétorice, zatímco fakticky představuje jen nepatrné uvolnění dosavadních zábran přistěhovaectví. Není důvod se domnívat, že by tomu v ČR mělo být jinak. Kompromis ovšem předpokládá, že jsou napřed zřetelně formulovány soupeřící názory. Politický proces reformy přistěhovaleckých politik musí začít „dogmatickým“ vymezením vzájemně se vylučujících alternativ, což nezabraňuje tomu, aby se poté hledala „pragmatická“ dohoda mezi nimi. Podle nás se Česká republika musí rozhodnout mezi třemi strategiemi.

Strategie popření aneb přistěhovaectví jako falešný problém

Tato strategie se opírá o přesvědčení, že výraznější koncepční iniciativy státu v oblasti přistěhovaectví jsou zbytečné. Spočívá v domyšlení dvou značně rozšířených tezí. *První teze* tvrdí, že přistěhovaectví je stále spíše okrajovým společenským jevem, kterým není třeba se zabývat (sem by snad spadalo prohlášení Václava Klause, že „masová migrace je ideologií“ – *MF Dnes* 16.7.2005) a že k řešení problémů, které přináší, stačí již zavedené instituce. Zatímco první teze popírá existenci problému, *druhá teze* - jejíž protagonisté často pocházejí ze státní správy - sice připouští problém, ale popírá nutnost (či možnost) jeho aktivního řešení, většinou s poukazem k tomu, že těžiště tvorby migračních politik je dnes již v Bruselu. Omezené síly státního aparátu je žádoucí soustředit na řešení naléhavějších úkolů, mezi než patří právě včasná implementace evropského práva. Druhá teze sice nevylučuje práce na konkrétních programech, ale vytváření zastřešující národní přistěhovalecké strategie nepodporuje.

Strategie zadržování aneb přistěhovaectví jako hrozba

Na rozdíl od strategie popření uznává tato strategie problém i nutnost ho koncepčně uchopit a řešit. Její odpověď na přistěhovaectví je však primárně záporná – chápe je především jako hrozbu. Vychází z předpokladu, že náklady na uchovávání a obnovování společenské soudržnosti jsou při trvalém přistěhovaectví příliš vysoké. Přistěhovaectví přináší především rizika – ohrožuje kulturní identitu i bezpečnost národa. Proto je jednak třeba hledat alternativy trvalého přistěhovaectví – jako je například dočasná či cirkulující pracovní migrace – a pokud nelze zcela zabránit trvalému přistěhovaectví, pak je třeba otevírat dveře pouze těm přistěhovalcům, u nichž lze předpokládat rychlou a úplnou asimilaci. Na potřebu nízce kvalifikovaných pracovníků v některých odvětvích lze odpovědět vytvořením státem regulovaného a kontrolovaného systému dočasné pracovní migrace (jako tomu bylo za socialismu). V takovém systému by byla část prací (např. ve stavebnictví a službách) přehodnocena jako práce sezónní – zaměstnávání pracovníků by bylo povoleno na omezenou dobu s podmínkou návratu. Pokud jde o práce kvalifikovanější a stálé povahy, např. ve zdravotnictví a sociální péči, bylo by možné vytvořit pobídky pro maximální využití

svobody pohybu osob v EU, zejména ve vztahu ke kulturně i jazykově blízkému Slovensku či Polsku. Tyto přístupy k pracovní migraci by mohly být doplněny úzce zacíleným, státem sponzorovaným přistěhovalectvím, jež by navazovalo na „krajanskou linii“ (poválečnou i polistopadovou) a pracovalo by s představou asimilace.

Strategie přijetí aneb přistěhovalectví jako šance

Na rozdíl od *strategie popření* rozpoznává tato strategie nevyhnutelnost vyrovnat se s přistěhovalectvím, na rozdíl od *strategie zadržení* je však nepovažuje za hrozbu, ale za výzvu, kterou je třeba obrátit ve prospěch společnosti. Evropská unie, k níž se ČR připojila, se v posledních desetiletích 20. století ocitla v historicky nové situaci – přistěhovalectví přestalo být výjimkou a stalo se trvalým rysem evropské reality. Má-li být přistěhovalectví využito k hospodářskému a kulturnímu obohacení, musí se vzít v úvahu vnější tlaky na straně jedné a vnitřní potřeby a integrační schopnosti české společnosti na straně druhé a hledat způsob, jak tyto dvě strany přivést do souladu. Z přijetí přistěhovalectví jako *šance* plyne nutnost odpovědět na následující otázky. Jaké přistěhovalce potřebujeme? Kolik jich dokážeme přijmout, aniž by to ohrozilo naši společenskou soudržnost? Jak dosáhneme toho, abychom získali ty, o které máme zájem? Vedle těchto otázek, jež se týkají příchodu migrantů, je třeba také zodpovědět otázky po žádoucí podobě integrace, a to tím spíše, že na rozdíl od *strategie zadržení* musí počítat *strategie přijetí* rovněž s trvalým usazováním přistěhovalců z kulturně odlišných prostředí.

Každá z předložených strategií má pozitiva i rizika. Nejzranitelnější je strategie popření, protože i kdyby její východiska byla dnes platná, nebudou nejspíše platná zítra. (Nic totiž nenasvědčuje tomu, že by se migrační tlak oslaboval.) Tato „nulová varianta“ navíc znamená pasivitu v procesu vytváření evropských migračních politik, i na širší mezinárodní scéně - bez jasně definovaných národních politických cílů nelze vytvořit koherentní vyjednávací pozici a hájit národní zájmy. Strategie popření tak není perspektivní alternativou. V její prospěch lze uvést jen to, že minimalizuje bezprostřední administrativní a politické náklady. Přívrženci zbývajících dvou alternativ by se ovšem shodli na tom, že tak činí za cenu zvýšení dlouhodobých nákladů, neboť problém přistěhovalectví nezmizí jeho popíráním, a s postupujícím časem bude stále obtížnější před ním zavírat oči.

Zbývajících dvě strategie se tedy shodnou v odmítnutí strategie popření. Spor se musí rozhodnout mezi nimi. Nelze ho přitom jednoduše přeložit do jazyka sporu levice s pravíci. Strategie zadržování může být podepřena tradičně pravicovou starostí o ochranu národní identity i tradičně levicovou starostí o ochranu domácích pracujících. Strategii přijetí zase může považovat za svou pravicový liberál hájící ctnosti otevřeného trhu i levicový liberál hájící ctnosti otevřené společnosti. Předpokládáme, že naše argumenty pro strategii přijetí jsou v zásadě slučitelné s ideovými východisky stran pravého i levého středu.

Čtyři argumenty pro strategii přijetí

1. Důležitým argumentem pro strategii přijetí jsou neutěšené extrapolace demografického vývoje a hrozící krize důchodového systému v ČR i v dalších zemích EU. Podle odhadů Eurostatu převýší v roce 2010 v EU celkový počet úmrtí celkový počet narození a do roku 2025 bude populační růst v zemích EU dán především migračním přírůstkem. Po roce 2025 bude ale již při zachování současných migračních trendů počet obyvatel EU klesat. Pokles počtu obyvatel v produktivním věku přitom nastane již od roku 2011 (Evropská komise 2005: 4). Odborníci sice uznávají, že imigrace nemůže přinést celkové vyřešení demografických problémů, mnozí z nich ale shodují na tom, že může

alespoň částečně kompenzovat úbytek, a může tedy být jedním z prvků řešení krize (Rabušic – Burjanek 2003: 53-55). Této vnitřní poptávce po imigraci odpovídá vnější nabídka – vyspělé země jako ČR se nevyhnutelně stávají magnetem přitahujícím obyvatele zemí méně rozvinutých, nehledě na již existující sociální síť a instituce, jejichž kumulativní efekt bude i nadále imigraci posilovat. Rozumnou odpovědí v této situaci není migrační příliv *zadržovat* stavěním bariér, ale *usplavňovat* systémem regulovaných kanálů. Řízení migračních toků by mělo selektovat typ a počet přistěhovalců, které naše ekonomika a společnost potřebuje a je schopna – ekonomicky a kulturně – pojmout.

2. Veřejná politika postavená na předpokladu, že imigrace je negativní fenomén, by nutně ovlivňovala duch a fungování nejen veřejných, ale i soukromých institucí. Je jen těžko představitelné, že by taková politika vytvořila atmosféru, která by vítala do ČR potřebné kvalifikované pracovníky a další cizince přinášející ekonomický užitek, včetně turistů a obchodníků. Všechny vyspělé země si uvědomují, že v globální soutěži neuspějí bez „lákání mozků“. Tomuto imperativu by měla podřídit svou migrační politiku i ČR. Zadržování imigrace povede nejen k bezprostřednímu snižování konkurenceschopnosti, ale k dlouhodobé společenské újmě: ať již jde o vědu, umění či podnikání – uzavřený systém není zdrojem inspirace k rozvoji a tvorbě nového, ale naopak receptem na úpadek do setrvačného opakování téhož. To si některé západoevropské země dobře uvědomují - příkladem je Velká Británie, která má od r. 2002 nejen nejotevřenější systém na světě pro imigraci vysoce kvalifikovaných sil (tzv. *Highly Skilled Migrant Program*), ale nebála se otevřít svůj pracovní trh také novým členským zemím.

3. Strategie zadržování by jen pokračovala v iluzi poválečných let, kdy společnosti v západní Evropě věřily, že „hostující dělníci“ jsou dočasným fenoménem. Hlídání toho, aby se dočasná pracovní migrace nezačala proměňovat v migraci cirkulující a trvalou, by vyžadovalo nákladná (a pravděpodobně neúčinná) opatření, a to tím spíše, že současné rámcové nastavení politiky EU je opačné a přechod od dočasné k trvalé imigraci podporuje. Vytvoření permanentní „přistěhovalecké podtřídy“ bez vyhlídek na zlepšení postavení je navíc v protikladu s liberálními hodnotami rovnosti práv a příležitostí lidí žijících v jednom politickém prostoru.

4. Rostoucí dopravní a komunikační propojenost světa, demografické a ekonomické rozdíly mezi vyspělými a méně vyspělými zeměmi i již existující migrační síť zvětšují pravděpodobnost, že migrační tlaky nebudou do budoucna opadávat, ale spíše naopak. Jejich zadržování vytváří příležitosti pro rozkvět nelegální imigrace, jejíž potírání dále zvyšuje náklady tohoto zadržování. Se spirálou rostoucích nákladů by se strategie přijetí mohla pokusit vyrovnat podobně, jako se mezinárodní obchodní politiky vyrovnaly s nelegálním obchodem – přechodem „od zákazů a kvót k přehledným tarifům“ (Rabušic – Burjanek 2003: 53). Legalizace části nelegální migrace by nejen snížila náklady státu na potírání těchto nelegálních podnikatelů, ale zároveň by umožnila převést na jeho konto původní investici migrantů. „Pokud by poplatek za legální migraci byl například třetinou až polovinou aktuální ceny za pašování lidí do země, nikdo by neměl v této transakci tratit, a navíc by vše probíhalo v rámci legálně formulovaných pravidel.“ (Rabušic – Burjanek 2003: 53-54). I když připustíme, že proud těch, co migrují nelegálně a těch, které by stát mohl a chtěl přijmout jako trvalé imigranty, se nekryje rozsahem ani složením, otevřenější a diferencovanější přistěhovalecká politika by mohla problém nelegální migrace alespoň částečně zmírnit.

Teze k budoucí české přistěhovalecké politice

Koherentní přistěhovalecká strategie musí propojit politiky „vstupu“, tedy vlastní *imigrační politiky*, s politikami „po vstupu“, tedy *integračními politikami* (včetně politiky

naturalizace). Taková strategie musí zahrnout tři dimenze: (I) ideová východiska spjatá se sebezpojetím české společnosti, (II) rozhodovací procesy a institucionální rámec a (III) konkrétní cíle.

I. Ideová východiska a sebezpojetí české společnosti

➤ Od etnického kmene ke státnímu národu

Podobně jako v Německu a dalších střeoevropských zemích, i v Česku byl od 19. století národ pojímán především jako etnické a kulturní společenství. Doznívající mýtus Čechů jako potomků dávného kmene praotce Čecha je neslučitelný s občanským pojetím českého národa. Zatímco německý stát se po roce 1989 svým sjednocením vysvobodil z povinnosti zajišťovat útočiště etnickým Němcům uvězněným ve východním bloku, a tím i ze své etnické definice, rozpad Československa proměnu českého etnického národa v národ občanský spíše zbrzdil. Ani proces evropské integrace neposiluje politické pojetí národa, neboť nabízí scénu pro exhibici obav o uchování české etnicko-kulturní identity. Protilékem na přežívání úzkého etnického sebezpojetí je pohled do historie. České země byly po staletí součástí nadnárodních států a říší. V Čechách, na Moravě a Slezsku bylo obyvatelstvo jazykově i nábožensky smíšené a staré Rakousko pěstovalo v posledním období své existence respekt k menšinám. Z historického pohledu jsou „etnicky čisté“ a monokulturní české země spíše anomálií posledního půlstoletí než pravidlem. Změnu sebezpojetí národa ovšem nelze nadekretovat. Lze ji podněcovat jen nepřímou, např. takovou prezentací dějin českých zemí ve školách, která vymění *etnicko-národní* za *územně-historickou* perspektivu.

➤ Od cizinců k občanům

Zatímco v tradičních imigračních zemích jako USA jsou otázky přistěhovalectví a naturalizace propojeny, v Česku jsou stále odděleny. Integrace zůstává integrací „cizinců“, a nikoli „přistěhovalců“, kteří se mohou, ba dokonce mají stát Čechy. Již vládní *Koncepce integrace cizinců z roku 2000* se přihlásila k naturalizaci jako k završení integrace, přípravy státoobčanské reformy (zahájené v roce 2005) ale probíhají bez náležitého propojení s integrační koncepcí. Cílem přistěhovalecké politiky by nemělo být vytvoření zvláštní vrstvy trvalých zahraničních rezidentů v Česku bez českého státního občanství a bez schůdné možnosti ho získat. Jejím cílem by naopak měla být proměna co nejvyššího počtu trvalých přistěhovalců v občany ČR. To je možné jen cílenou naturalizační politikou, jejíž právní rámec by otevřel dveře uchazečům o české občanství. Přistěhovalecká politika musí přistěhovalcům vyslat zřetelný vzkaz, že Čechem se člověk nejen rodí, ale může se jím stát i svobodnou volbou.

➤ Společenská smlouva a vnitřní pluralita české společnosti

Stát musí přistupovat k přistěhovalcům jako k osobám, s nimiž uzavírá společenskou smlouvu podobného typu, jaká je podle protoliberalních filosofů 17. a 18. století hypotetickým základem civilizovaných společností. Podstatou této smlouvy, ať již je písemná nebo implicitní, není začlenění přistěhovalců do jedné z etnických komunit, ale do českého občanského národa. Po přistěhovalcích máme právo požadovat přijetí základních hodnot tohoto národa – svobody, demokracie a rovnosti příležitostí – i osvojení základních kulturních dovedností nutných k zapojení do české společnosti, českým jazykem počínaje a základními vědomostmi z české historie, geografie a politického systému konče. Pokud se shodneme, že jádrem požadovaného hodnotového minima jsou hodnoty liberálně-demokratického řádu, a nikoli hodnoty určitého konkrétního způsobu života, pak je lhostejné, zda vůli k přijetí těchto hodnot ze strany přistěhovalců nazveme s Václavem Klausem „asimilačním úmyslem“ nebo prostě jen „úmyslem integračním“. Výměnou pak musí stát garantovat práva přistěhovalců,

včetně možnosti udržovat a rozvíjet ty jejich náboženské a kulturní praktiky, které neporušují základní principy liberálního řádu. Zaručí jim tedy právě taková práva, která zaručuje i svým občanům. Pokud občané a přistěhovaleci respektují tento rámec, je pluralita jejich životních způsobů či kultur zdrojem obohacení společnosti.

II. Rozhodovací procesy a institucionální rámec

➤ *Přistěhovalectví jako věc veřejná*

Mezi ČR a jinými západními zeměmi jako Německem, Francií, Velkou Británií či USA existuje výrazný rozdíl ve způsobu tvorby přistěhovaleckých politik. Ve jmenovaných zemích je přijímání zásadních strategických rozhodnutí výsostně politickou záležitostí – návrhy řešení jsou hledány a diskutovány politickými stranami i zainteresovanými skupinami občanské společnosti a obhajovány ve veřejné a parlamentní diskusi. Česká imigrační a integrační politika je naopak do značné míry úřední záležitostí a přes náznaky obratu je stále jen málo otevřená veřejnému dialogu a standardnímu politickému procesu. Díky tomu sice nehrozí prosazení nějakého nepromyšleného populistického opatření, na druhé straně to ale umožňuje, aby jak u politiků, tak u občanů vznikl pocit neodpovědnosti ve vztahu k přistěhovalectví a jeho důsledkům. To se musí změnit. Formulace přistěhovalecké politiky se musí stát věcí veřejnou – musí se stát plnohodnotnou součástí politického procesu.

➤ *Nadstranická spolupráce*

V mnoha západních zemích je politická vůle k revizi a novému zaměření politiky přistěhovalectví realizována zapojením co nejširší části politické veřejnosti, která zahrnuje nejen vládnoucí strany, ale i strany opozice. Jedním ze způsobů, jak takového vícestranického zapojení dosahují např. v USA, je ustavení zvláštní komise, která nepracuje pouze pod záštitou vlády (a vládnoucí strany), ale pod záštitou zákonodárského sboru. Každé důležitější reformě přistěhovalecké politiky v západních zemích také obvykle předchází zpracování podrobných odborných analýz. Ty jsou shrnuty, zhodnoceny a spolu s politickými doporučeními předloženy (často v podobě obsáhlé zprávy) zákonodárnému sboru, vládě i občanské veřejnosti. V ČR sice státní orgány usilují o spolupráci s akademickou obcí, ale jedná se zpravidla o dílčí grantové projekty toho či onoho ministerstva, zadané tomu či onomu pracovišti, nikoliv o systematický dialog a koordinovanou koncepční práci.

➤ *Střežový orgán pro migraci a přistěhovaleckou politiku*

V ČR chybí jasně určený orgán, jehož úkolem by byla formulace a koordinace přistěhovalecké strategie. Přistěhovalecké politiky spadají do působnosti několika resortů, především ministerstva vnitra a ministerstva práce a sociálních věcí. Zatímco v působnosti vnitra je problematika migrace obecně, ministerstvo práce a sociálních věcí má pod svou střežou imigrační projekt Výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků a politiku integrace. Tímto rozdělením se nelišíme od jiných zemí – přistěhovalectví se nutně promítá do mnoha sfér života. Nevoláme po vytvoření „imigračního úřadu“, jenž by bděl nad všemi aspekty života přistěhovalce – takový krok by symbolicky i ve svých reálných důsledcích vyděloval přistěhovalce od ostatních obyvatel. Považujeme ale za žádoucí ustavit u některého z ministerstev střežový orgán a zajistit účinné mechanismy jeho kooperace s dalšími ministerstvy. Tento orgán by měl být meziresortní, a neměl by být pouze poradním sborem, ale výkonně-koordinační jednotkou. Jako jednu možnost navrhujeme převzetí francouzského modelu, tj. vytvoření vládního výboru pro přistěhovalectví složeného z odpovědných ministrů a běžně pracujícího na úrovni ředitelů odborů dotyčných ministerstev, jenž by mohl mít oporu v „expertní radě“, tj. tělese složeném z nezávislých odborníků.

➤ *Výzkumný institut*

Při vyhodnocování politiky by se administrativa měla opírat o odborné zázemí. Značný kus práce již byl odveden například v nastavení systému sběru statistických dat o migraci a cizincích. Roli vyhodnocující studie plní do značné míry podrobné výroční zprávy o situaci v oblasti migrace na území ČR, které připravuje již od poloviny 90. let Ministerstvo vnitra. Sběr dat by však měl být doplněn dalšími nezávislými analytickými a vyhodnocovacími mechanismy. Jedním z možných kroků by mohlo být vytvoření výzkumného střediska pro migraci, ať již po vzoru jiných výzkumných pracovišť, která pracují pro ministerstva, nebo jako instituce více nezávislé (a případně také napojené na střeškový orgán navrhovaný v předcházející tezi).

III. Konkrétní cíle a opatření

➤ *Otevřené dveře vysoce kvalifikovaným pracovníkům*

Ve srovnání s Velkou Británií, Německem i USA chybí v ČR mechanismus zvýhodňující zvláštní kategorie vysoce kvalifikovaných pracovníků v přístupu na území ČR (vědci, výzkumníci, univerzitní učitelé, špičkoví manažeři, lékaři, investoři, specialisté technických oborů, IT specialisté apod.). Náprava v této věci je neodkladná – a neměla by pouze kopírovat již přijaté a připravované směrnice EU, ale reflektovat předem definované potřeby české společnosti. Za tímto účelem lze využít zkušenosti a kapacity projektu *Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků* s tím, že by při splnění požadavků nově navrženého bodového hodnocení (výrazně zvýhodňujícího vysokoškolskou kvalifikaci, dovednosti a úspěchy) nebylo zařazení do programu podmíněno již získaným povolením k práci a pobytu, ale bylo by naopak jeho *ekvivalentem*.

➤ *Diferencovaný přístup k pracovní migraci*

ČR by měla přijmout ucelenou strategii přístupu k další pracovní migraci, zejména k pracovním migrantům, kteří obsazují „prekérní“ nízké kvalifikovaná místa, o něž místní obyvatelé nejeví zájem (např. ve stavebnictví, textilní výrobě či turistickém průmyslu). Trvalé usídlení by mělo být podporováno pouze u těch pracovních migrantů, kteří splňují minimální kritéria z hlediska vzdělání a schopností integrace. Stát by neměl podporovat usazování nekvalifikovaných migrantů, protože to přináší do budoucna vážné riziko společenské a etnické segregace. Takovým migrantům může nanejvýš nabídnout časově omezenou možnost přivýdělnku za lidsky důstojných podmínek. Tento přístup se však může týkat jen nově přichozích migrantů. Bylo by totiž v rozporu s principy právního státu a právní jistoty, aby se jakákoli restriktivní opatření dotýkala již nabytých práv či legitimních očekávání těch, kteří přišli v minulosti.

➤ *Selektivní rozšíření rodinné imigrace*

Přistěhovalecká strategie by měla analyzovat a zohlednit potenciál rodinné imigrace. V současné době představuje imigrace a usazování na základě rodinných pout nejsilnější imigrační proud ve vyspělých zemích. Česká úprava slučování rodin je úzce zaměřená – umožňuje pouze sjednocení nukleární rodiny. Alternativou by bylo umožnění imigrace na základě širší definice rodinných vztahů – včetně vztahů sourozeneckých – s přihlédnutím k ekonomickým poměrům rodin. Jak ukazují zkušenosti z USA, příbuzní přistěhovalec poskytuje v počáteční fázi jeho pobytu služby, které stát ani při dostatku zdrojů nemůže zajistit. Řečeno jinak – kvalifikovaným imigrantům s rodinným zázemím v ČR by mohla být dána přednost, aniž by samotná rodinná pouta byla dostačující legitimací.

➤ *Humanitární imigrace a krajanská otázka*

V kontextu tvorby přistěhovaleckých politik je možné zvažovat i příspěvek ČR k řešení humanitárních krizí. Ten by mohl spočívat v preferenčním zohlednění žadatelů, kteří hledají v Česku novou vlast z důvodu své obtížné situace v zemi, kde žijí – např. příslušníků menšin, včetně českých krajanů. Tento prvek přistěhovalecké politiky by neměl být alternativou azylu a mezinárodní ochrany, ale spíše jejich doplněním tam, kde je potenciální přistěhovalec schopen prokázat dostatečný integrační potenciál.

➤ *Průhlednost a jednoduchost řízení o povolení k pobytu*

Nedílným aspektem vytváření moderní přistěhovalecké politiky je zřetel na transparentnost a (pokud možno) i jednoduchost systému. V případě pracovní migrace již jsou některé kroky směrem k *one-stop-government* – tj. spojení řízení o udělení povolení k práci, příp. k podnikání s povolením k pobytu – obsaženy v přijatých změnách a vládních návrzích. Konečným cílem by měl být systém, který by vytěsnil různé (často nelegální) zprostředkovatele z procesu získávání povolení k pobytu a zaměstnávání zahraničních pracovníků. V delším horizontu by měla být agenda povolování pobytu svěřena jinému orgánu než policii, nejspíše ministerstvu vnitra.

➤ *Urychlení realizace nové integrační koncepce*

Nový důraz na integraci přistěhovalců je celoevropským trendem, k jehož rychlému rozšíření přispěla také EU. V Německu, Francii, Velké Británii či Rakousku odpovídá zvýšeným integračním požadavkům nabídka služeb v podobě jazykových a integračních kurzů a další pomoci. S těmito opatřeními počítá i nově schválená vládní *Aktualizovaná koncepce integrace cizinců* z ledna 2006. Konkrétní kroky jsou ale plánovány v delším časovém horizontu, takže se zavedením nového integračního modelu do praxe lze počítat teprve koncem tohoto desetiletí. To dokládá, že česká společnost stále nevnímá podporu integrace přistěhovalců jako naléhavou záležitost. V aktualizované koncepci se přitom s odkazem na projekci demografického vývoje zpracovanou Českým statistickým úřadem uvádí, že podle střední varianty této projekce se počet obyvatel ČR sníží do roku 2050 na necelých 9,5 milionu, z čehož bude asi 1,4 mil. imigrantů, tedy téměř každý sedmý obyvatel ČR. Urychlené vytvoření funkčního modelu integračních kurzů a budování integrační sítě dosahující na úroveň regionů a obcí by se proto i v ČR mělo stát prioritou.

Odkazy v textu:

Commission of the European Communities (2005), *Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration*. Brussels, 21.12.2005, COM(2005)669 final

Ministerstvo práce a sociálních věcí (2006), *Koncepce integrace cizinců v roce 2005 a její další rozvoj*. Materiál schválený usnesením vlády ze dne 9.2.2006.

Ministerstvo vnitra. 2005. *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území ČR za rok 2004*. Praha 2005.

Ministerstvo vnitra. 2003. *Zásady politiky vlády České republiky v oblasti migrace cizinců. Zásady jsou součástí materiálu. Účinnost Koncepce integrace cizinců na území ČR do roku 2002 a další rozvoj této koncepce po vstupu ČR do Evropské unie*. (Příloha č. 1) Materiál pro jednání schůzi vlády byl chválen usnesením vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55.

OECD. 2005. *Trends in International Migration. Annual Report. 2004 Edition*. SOPEMI.

Rabušic, Ladislav – Burjanek, Aleš. 2003. *Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace?* Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí Praha – Výzkumné centrum Brno.