

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 většinou 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: vyvraždění 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 neintegrováným 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 refletovaly 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 kafkaovsky 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 zažádat 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. Uspadnit 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. Usnadnit 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 odpírat 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 reáliích. 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 prostupnosti 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.