

Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky

Ilona Fojtíková

ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ V ČR:

se zaměřením na pilotní projekt

„Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“

Diplomová práce

Vedoucí práce: Ing. Bohumila Čabanová

Praha, 2006

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a že jsem při její přípravě použila pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze, dne 16. ledna 2006

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK	6
1 ÚVOD	7
2 SOUHRN TEORETICKÝCH POZNATKŮ	10
2. 1 Migrace	10
2.1.1 Definice pojmu migrace.....	10
2.1.2 Definice pojmu mezinárodní migrant.....	11
2.1.3 Zkoumání migrace napříč jednotlivými vědními obory	12
2.1.4 Teoretické modely migrace	15
2.1.4.1 Teorie vzniku migrace	15
2.1.4.2 Teorie trvání migrace.....	19
2.1.5 Přínosy a ztráty migrace	20
2.1.6 Ekonomické aspekty migrace	21
2.1.6.1 Ekonomické důsledky migrace na Českou republiku, zejména na trh práce.....	22
2.1.7 Demografické aspekty migrace	23
2.1.7.1 Demografické důsledky migrace na Českou republiku	25
2.2 Migrační politika.....	26
2.2.1 Definice migrační politiky.....	27
2.2.2 Modely migračních politik.....	29
2.2.3 Migrační politika České republiky	30
2.2.3.1 Vývoj migrační politiky České republiky.....	31
2.2.3.2 Současná podoba migrační politiky České republiky.....	31
3 TRENDY V MEZINÁRODNÍCH MIGRACÍCH.....	35
3.1 Vývoj migrace v západní Evropě.....	36
3.2 Vývoj migrace na území České republiky	37
3.2.1 Historie migračních vln na území dnešní České republiky do roku 1989	37
3.2.2 Historie migračních vln na území dnešní České republiky po roce 1989	38
3.2.3 Vývoj migrace na území ČR v letech 1995-2005	40
4 POLITIKA ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ V ČR.....	44
4.1 Institucionální rámec politiky zaměstnávání cizinců.....	44
4.1.1 Státní orgány	44
4.1.1.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)	44
4.1.1.2 Ministerstvo vnitra (MV).....	45
4.1.1.3 Ministerstvo zahraničních věcí (MZV).....	46
4.1.1.4 Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO)	46
4.1.1.5 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT)	46
4.1.1.6 Ministerstvo spravedlnosti (MS)	47
4.1.1.7 Policie České republiky	47

4.1.2 Nestátní neziskové organizace (dále jen NNO).....	47
4.2 Právní a institucionální rámec politiky zaměstnávání cizinců.....	48
4.2.1 Vymezení pobytu cizince v České republice.....	49
4.2.1.1 Podmínky vstupu a pobytu občanů EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska	49
4.2.1.2 Podmínky vstupu a pobytu občanů tzv. třetích států	50
4.2.1.3 Nedostatky zákona č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR	52
4.2.2 Postup zaměstnavatelů při získávání zaměstnanců z ciziny na volná pracovní místa v České republice	53
4.2.2.1 Podmínky platné do vstupu České republiky do Evropské unie (do 30.4.2004).....	53
4.2.2.2 Podmínky platné po vstupu České republiky do Evropské unie (od 1.5.2004)	56
4.2.2.3 Nedostatky zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti	58
4.2.3 Podnikání cizinců.....	59
4.2.4 Nelegální zaměstnávání cizinců.....	60
5 VÝVOJ ZAMĚSTNANOSTI CIZINCŮ V ČR	63
5.1 Vývoj zaměstnanosti cizinců v letech 1995 – 2005.....	64
5.2 Ekonomické aktivity občanů SR v letech 1995 – 2005	68
5.3 Cizinci s živnostenským oprávněním v ČR v letech 1995 – 2005	69
6 Aktivní imigrační politika.....	71
6.1 Vybrané příklady získávání kvalifikovaných zahraničních pracovníků.....	72
6.1.1 Velká Británie	72
6.1.3 Další země	75
6.2 Pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“	76
6.2.1 Základní charakteristika pilotního projektu.....	76
6.2.2 Důvody realizace pilotního projektu.....	77
6.2.3 Přínos pilotního projektu pro cizince.....	79
6.2.4 Aktéři pilotního projektu	80
6.2.5 Kritéria výběru	84
6.2.6 Kvóty	88
6.2.7 Procedura projektu.....	89
6.2.8 Informační kampaň.....	91
6.2.9 Finanční zabezpečení realizace pilotního projektu.....	92
6.2.10 Dosavadní vývoj pilotního projektu	94
6.2.11 SWOT analýza.....	98
7 ZÁVĚR	104
ČESKÉ RESUMÉ.....	108
ENGLISH RESUME	109
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A OSTATNÍCH ZDROJŮ	110

PŘÍLOHY	116
Příloha č. 1: Hodnocení žadatelů v britském programu HSMP	116
Příloha č. 2: Kanadská hodnotící tabulka	117
Příloha č.3: Kritéria výběrové procedury	118
Příloha č.4: Finanční zabezpečení realizace pilotního projektu	119

SEZNAM ZKRATEK

- CESES – Centrum pro sociální a ekonomické strategie
- CIC – Centrum pro integraci cizinců
- COM – Centrum pro otázky migrace
- ČR – Česká republika
- ČSÚ – Český statistický úřad
- EHP – Evropský hospodářský prostor
- ESVO – Evropské sdružení volného obchodu
- EU – Evropská unie
- HSMP (Highly Skilled Migrant Programme) – Program pro vysoce kvalifikované migranty
- IOM (International Organization for Migration) – Mezinárodní společnost pro migraci
- IT – informační technologie
- MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu
- MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí
- MS – Ministerstvo spravedlnosti
- MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- MV – Ministerstvo vnitra
- MZV – Ministerstvo zahraničních věcí
- NAFTA (North America Free Trade Agreement) – Severoamerická dohoda o volném trhu
- NNO – nevládní neziskové organizace
- SR – Slovenská republika
- USA – Spojené státy americké
- VÚPSV – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
- WTO (World Trade Organization) – Světová obchodní organizace

1 ÚVOD

Současný politický a ekonomický vývoj ve světě nevyhnutelně vyvolává a posiluje mezinárodní migraci osob. Migrace patří mezi charakteristické rysy moderních společností a práce za hranicemi se stává běžnou součástí moderního způsobu života. Povaha a důsledky migračních pohybů volají po změnách ve veřejných politikách. Je jen málo politických témat vyvolávající takové společenské tlaky jako imigrace, která je obecně poměrně často vnímána jako ohrožení jak státních hranic, tak i národní identity. Na současnou dynamiku mezinárodní migrace je třeba reagovat snahou využít co nejlépe její potenciál a zároveň minimalizovat její negativa.

Celý západní svět se potýká s demografickou krizí. Migrace je vnímána jako jedno z řešení, které má pomoci ke zmírnění efektů populačního úbytku a stárnutí. Na druhou stranu, politiky většiny vyspělých zemí zůstávají vůči zaměstnávání cizinců krajně restriktivní, a to jak kvůli recesi v určitých odvětvích, tak i z důvodů rostoucí xenofobie ze strany majoritní společnosti. Za účelem udržení sociálního smíru se většina demokratických států vyspělého světa snaží mnoha způsoby migraci regulovat. Vytváří různorodé systémy migračních politik, zaměstnávání cizích státních příslušníků limitují často přísnými zákonnými normami, o často až extrémně striktních azylových procedurách nemluvě. Evropské státy se vůči imigrantům nebrání většinou jen tam, kde je potřeba zaplnit mezery na trhu práce. Poptávka po odbornících není nasycena a Evropa bude stále více soupeřit se zamořím o talenty a špičkové vědce, manažery, IT specialisty, lékaře apod. Záměr každého státu v oblasti imigrace spočívá v nalezení rovnováhy mezi domácí pracovní silou a pracovníky, kteří do země přichází ze zahraničí. Jedním z nových konceptů uplatňující se v migračních politikách vyspělých zemí je aktivní přístup k řízení migrace. Jednotlivé státy samy určují, kterým skupinám imigrantů umožní vstup, pobyt a uplatnění na místním trhu práce.

Také vláda České republiky se musí zabývat nejen otázkou nepříznivých důsledků populačního a demografického vývoje, ale také současně řešit specifické problémy českého

trhu práce. Česká republika dosud nemůže konkurovat původním členským zemím EU výší mezd. Tato skutečnost na jedné straně vyvolává oprávněnou obavu z odlivu domácí kvalifikované pracovní síly, a na straně druhé vede vládu ČR k zabezpečení současné i budoucí potřeby domácího trhu práce. Z výše uvedených důvodů Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV), společně s Ministerstvem zahraničních věcí ČR (MZV) a Ministerstvem vnitra ČR (MV), spustilo dne 28. července 2003¹, v postkomunistické Evropě ojedinělý pilotní projekt s názvem: „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, jenž se má v budoucnu stát nezbytným doplňkem stávající migrační a integrační politiky státu. Český stát tak přechází od pasivního postoje vůči probíhající migraci k jejímu aktivnímu managementu.

Magisterská práce se pokouší o definici migrace jako celospolečenského jevu a zároveň identifikuje nejdůležitější determinanty, které ji významně ovlivňují. Podává základní výčet migračních teorií, blíže popisuje typy migračních politik. Práce rovněž obsahuje stručnou charakteristiku trendů v migračních tocích a migračních politikách, které jsou v praxi navzájem neoddělitelné, migrace ovlivňuje migrační politiku a naopak. Analýza pracovních migrací v ČR vychází z několika základních pracovních režimů, mezi něž patří zaměstnávání cizinců na základě vydaných povolení k zaměstnání, zaměstnávání cizinců ze třetích zemí, kteří nepotřebují pracovní povolení, zaměstnávání slovenských občanů, které podléhá povinnosti registrace místně příslušnými úřady práce, od 1.5.2004 také zaměstnávání občanů EU/EHP/ESVO a v neposlední řadě podnikání cizinců na základě živnostenského zákona. Legislativě upravující vstup a pobyt cizinců na území České republiky a oblast zaměstnávání cizinců v České republice je věnována samostatná kapitola. Zaměstnávání občanů EU/EHP/ESVO, podnikání cizinců a nelegální zaměstnávání cizinců v ČR je zmíněno pouze okrajově. Zvláštní kapitola je pak detailně zaměřena na již zmíněný pilotní projekt: „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“. Práce se v závěru pokouší přinést několik doporučení pro zefektivnění současné politiky zaměstnávání cizinců v ČR.

¹ Na základě vládních usnesení č. 975 ze dne 26. září 2001 a č. 720 z 10. července 2002.

Hlavním cílem této práce je kriticky zhodnotit současnou politiku zaměstnávání cizinců v České republice. Z tohoto obecně formulovaného cíle, pak plynou dílčí cíle:

- definovat pojem migrace, podat stručný výčet migračních teorií a migračních politik
- popsat institucionální a právní rámec upravující podmínky zaměstnávání cizinců a podmínky pobytu cizinců na území České republiky
- analyzovat vývoj zaměstnanosti cizinců na českém trhu práce
- kriticky zhodnotit pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“

Na základě takto stanovených cílů byly formulovány **výzkumné otázky**:

- Jaké jsou současné hlavní trendy migrace a migračních politik? Jaké je směřování české migrační politiky?
- Potřebuje Česká republika imigraci?
- Jaké změny v oblasti zaměstnávání cizinců přinesl nový zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.)?
- Co České republice přináší pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“?

Za nejdůležitější **metody**, použité za účelem splnění výše uvedených cílů a zodpovězení výzkumných otázek, lze označit studium dokumentů a obsahovou analýzu. Pro formulaci teoretického základu bylo nezbytnou premisou studium odborné literatury, článků z publikační činnosti neziskových organizací (především IOM - Mezinárodní organizace pro migraci či Multikulturního centra) a také tiskových zpráv jednotlivých ministerstev, a to zejména MPSV ČR. Dále byla použita analýza právních norem a statistických dat, a také výzkumných zpráv a bulletinů MPSV a Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VÚPSV). Pro kritické zhodnocení pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ byla využita SWOT analýza.

2 SOUHRN TEORETICKÝCH POZNATKŮ

V úvodní části práce je vhodné podat základní souhrn teoretických poznatků, ze kterých tento text vychází.

2.1 Migrace

2.1.1 Definice pojmu migrace

Velký sociologický slovník [1996] charakterizuje **migraci** (z lat. migratio = přestěhování) jako: „stěhování – prostorové přemístování osob přes libovolné hranice (zpravidla administrativní), spojené se změnou místa bydliště na dobu kratší či delší, příp. natrvalo“. Definovat migraci přesněji je vcelku složité. Jediným stabilním znakem mezinárodní migrace je pohyb přes státní hranice. Dalšími znaky mohou být: trvalý pobyt; délka pobytu; účel pobytu; místo narození; státní příslušnost². Např. Drbohlav [2003] mezinárodní migraci definuje jako tok obyvatelstva z chudého Jihu na bohatý Sever.

Podle směru migrace rozeznáváme *emigraci* (vystěhování) a *imigraci* (přistěhování). Pokud je nám parametrem migrující člověk, pak každý individuální pohyb nabývá obou těchto forem, z jedné oblasti se emigruje a do druhé se imigruje. Ve vztahu ke konkrétní oblasti, pak rozeznáváme oblast *zdrojovou* či *cílovou*.

Dále můžeme mluvit o migraci *vnitřní* (vnitrostátní), jde o pohyby uvnitř hranic vymezené oblasti. Migrací *vnější* (mezinárodní) rozumíme trvalý, dlouhodobý či krátkodobý přesun přes mezinárodně uznávané hranice země. *Dobrovolná* migrace vyplývá z vlastní iniciativy migranta, pod pojem migrace dobrovolné můžeme podřadit zejména ty případy, kdy lidé opouštějí svoji vlast za účelem studia, sjednocení rodiny, zaměstnání či z jiných důvodů osobního charakteru. *Nedobrovolná* migrace je vyjádřením snahy vyhnout se pronásledování, represi, ozbrojeným konfliktům, přírodním či jiným katastrofám nebo

² Zpracováno na základě poznámek z přednášky o migraci, 16.11. 2004.

jiným situacím, jež představují ohrožení života, svobody a živobytí jednotlivce. Lze také hovořit o migraci *individuální, kolektivní* či *masové*.

2.1.2 Definice pojmu mezinárodní migrant

Mezinárodním migrantem je dle definice OSN člověk, který žije mimo stát původu déle než jeden rok. Většinu mezinárodních migrantů tvoří pracovní, ekonomicky aktivní migranti.

Rabušic a Burjanek [2003] rozeznávají dvě základní skupiny migrantů: migranty, kteří se rozhodli emigrovat do cizí země z důvodů převážně ekonomických, a migranty, kteří emigrují z neekonomických důvodů. Autoři rozlišují migranty na základě charakteristik jako jsou příčiny migrace a délka jejího trvání do několika skupin:

- *„dočasní pracovní migranti*, jsou to lidé, kteří migrují do určité země za prací, ale pobývají v ní pouze dočasně; po dokončení pracovního kontraktu se vrací do své země
- *vysoce kvalifikovaní migranti*, mezi něž patří manažeři, obchodníci, technici apod.
- *ilegální migranti*, kteří obvykle vstupují do země kvůli práci, ale nemají ke vstupu řádné dokumenty
- *uprchlíci definovaní dle Ženevské konvence z roku 1951* jako lidé, kteří pobývají mimo svou mateřskou zemi a kteří se nechtějí nebo nemohou vrátit kvůli odůvodněnému strachu z pronásledování kvůli rase, národnosti, členství v určité sociální skupině nebo kvůli politickému názoru
- *žadatelé o azyl*, což jsou lidé, kteří vstupují do země za účelem ochrany před pronásledováním, ale kteří možná nesplňují striktní kritéria Ženevské konvence
- *rodinní příslušníci*, jsou to migranti, kteří se usazují v cizí zemi, aby následovali své blízké příbuzné, kteří přišli do země v rámci jedné z výše uvedených kategorií
- *navrátilci*, jde o lidi, kteří se vrací do svých zemí poté, kdy strávili nějaký čas pobytem v cizí zemi.“ [Rabušic, Burjanek, 2003, str. 13]

2.1.3 Zkoumání migrace napříč jednotlivými vědními obory

Samotná povaha migrace jako jevu, který je velice složitý a nemá jednoduché vysvětlení, si žádá interdisciplinární přístup. Brettell a Hollifield [2000] ukazují různé pohledy jednotlivých vědních disciplín na zkoumání migrace. (viz Tabulka č.1: “Migrační teorie napříč disciplínami”)

Historikové si kladou otázku jaké jsou determinanty a důsledky migračních pohybů. Konkrétně se ptají kdo, kdy a proč migruje; jak ti, kteří migrují prožívají odchod ze své domovské země, samotnou migraci a následné usazení se v hostující zemi. Tyto otázky jsou kladeny spíše jednotlivých skupinám, či konkrétním jednotlivcům, než aby odpovědi na ně umožňovaly komparaci jednotlivých skupin.

Antropologové zkoumají samotnou zkušenost „být migrantem“ a změny v sociální a kulturní struktuře, jež vyplývají z odchodu a následného příchodu do nového prostředí. Zkoumají jaký vliv má emigrace a imigrace na vztahy mezi muži a ženami, mezi příbuzenstvem a mezi lidmi ze stejného sociálního a kulturního prostředí.

Pro **sociology** je předmětem zkoumání proč k migraci dochází a jak je udržitelná v čase. Sociologové a antropologové vycházejí ze stejného teoretického rámce. Obě skupiny badatelů se snaží zdůraznit, že sociální vztahy jsou jádrem chápání procesu migrace a integrace jedince. Sociologové pracují výlučně s cílovou (imigrační) zemí, kdežto antropologové zkoumají jak imigrační, tak emigrační či obě země současně.

Základní otázkou pro **demografy** je povaha populačních změn. Blíže popisují migrační vlny a charakteristiky migrantů, jejich věk, skladbu dle genderu, vzdělání, povolání apod. Demografie představuje jakýsi most mezi jednotlivými vědními obory, z nichž si vypůjčuje jednotlivé teorie, které používá k vysvětlení sociálních, ekonomických a politických sil ovlivňujících migrační toky. Demografové mohou, na rozdíl od historiků, antropologů či sociologů, kteří se zabývají aktuálním chováním jednotlivců či skupin v současnosti a minulosti, „předpovídat“ budoucnost, a také tak čini.

Také **ekonomové** se snaží ukázat možný budoucí vývoj. Poukazují na to, že jednotlivci jednají tak, aby maximalizovali svůj zisk. Historikové spolu s antropology jim často vyčítají, že při popisu migrace opomíjí sociální a kulturní kontext.

Politologové spolu s **právníky** se pokouší vysvětlit přístup ke tvorbě migrační politiky. Jiný model bude vytvářet země, pro niž jsou hlavními kritérii pro udělení víza schopnosti a dovednosti migranta, než ta, která vytváří politiku založenou na spojování rodin či statutu uprchlíka. Politické vědy zajímají tři základní témata. Za prvé jaká je role státu při kontrole migrace na jeho území a při ochraně jeho hranic, za druhé jaký má migrace vliv na suverenitu státu a na instituci občanství a jaký je vztah mezi migrací, na jedné straně, a zahraniční politikou a vnitřní bezpečností na straně druhé a třetím tématem je otázka inkorporace a to jak sociální, tak ekonomické či politické. [Brettell, Hollifield 2000]

Tabulka č.1: “Migrační teorie napříč disciplínami”

Disciplína	Výzkumné otázky	Úrovně/jednotky zkoumání	Dominantní teorie	Vzorová hypotéza
Antropologie	Jaký má migrace vliv na kulturní změny a jak ovlivňuje etnickou identitu?	Převládá mikro-úroveň/ jednotlivci, domácnosti, skupiny	Vztahové či strukturalistické a transnacionální	Sociální síť pomáhají udržovat kulturní rozdíly.
Demografie	Jak migrace ovlivňuje populační změny?	Převládá makro-úroveň/populace	Racionalistické (převážně vycházející z ekonomie)	Imigrace zvyšuje porodnost.
Ekonomie	Co vysvětluje tendence k migraci a její efekty?	Převládá mikro-úroveň/ jednotlivci	Racionalistické: teorie výnosy-náklady, push-pull teorie	Začlenění se do společnosti závisí na lidském kapitálu imigrantů.
Historie	Jak chápeme zkušenosti imigrantů?	Převládá mikro-úroveň/ jednotlivci a skupiny	Vyhýbá se teoriím a testování hypotéz	Není aplikovatelné
Právo	Jak právo ovlivňuje migraci?	Makro- a mikro-/politický a právní systém	Institucionalistické a racionalistické (vycházející ze všech sociálních věd)	Práva vytvářejí pro migranty podněcující struktury.
Politické vědy	Proč mají státy potíže s kontrolou migrace?	Převládá makro-/politické a mezinárodní systémy	Institucionalistické a racionalistické	Státy jsou občas ovládnuty proimigračními zájmy.
Sociologie	Co vysvětluje imigrantovo začlenění se do společnosti?	Převládá makro-/etnické skupiny a sociální třídy	Strukturalistické a/nebo funkcionalistické	Imigrantovo začlenění se do společnosti závisí na sociálním kapitálu.

Pramen: Brettell a Hollifield [2000]

Politické vědy se svým zaměřením na roli státu operují spíše na makroúrovni. To platí i pro právo, pokud se zabývá politikou a ekonomikou, jinak se právo zabývá i individuálními případy na mikroúrovni. Na obou úrovních operují také ekonomové,

zvláštním případem jsou demografové, jejichž primární jednotkou zájmu je populace. Brettell a Hollifield [2000] rozeznávají také tzv. mezoúroveň, což je úroveň příbuzenských, etnických či společenských sítí, kterou zkoumají zejména sociologové a antropologové.

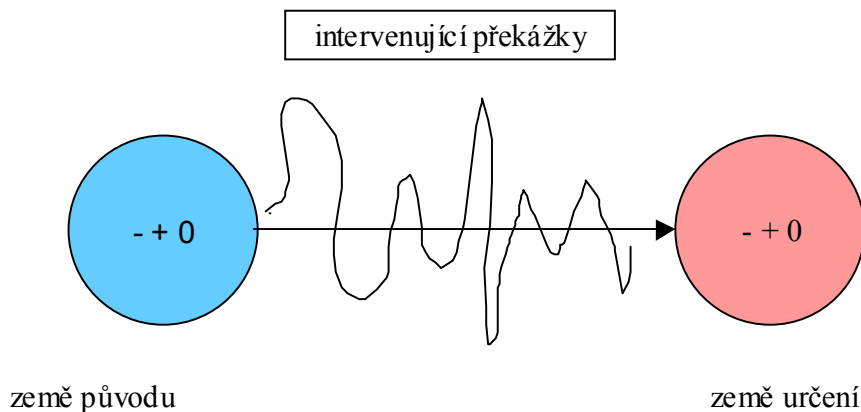
2.1.4 Teoretické modely migrace

2.1.4.1 Teorie vzniku migrace

Rabušic a Burjanek [2003] předkládají základní vzorec ekonomické migrace: hostitelská země nejdříve prostřednictvím kampaně přiláká hostující dělníky a pracovníky. Ti pak dávají domů skrze své příbuzenské a přátelské sítě zprávy o pracovních příležitostech, které lákají další migranty.

Dle Rabušice a Burjanka [2003] z teorie migrace vyplývá, že každý jednotlivý akt zahraniční migrace je výsledkem rozhodnutí jedince nebo jeho rodiny opustit svou rodnou zemi (zemi původu), překonat menší či větší vzdálenost a usadit se v cílové zemi (zemi určení). Jak ukazuje graf č.1: „Model rozhodovacího procesu vedoucího k migraci“, v rozhodování o migraci hrají roli charakteristiky země, v níž jedinec žije – její kladné stránky (+), které jej udržují v rodné zemi, její záporné stránky (-), které jej ze země vypuzují, a její stránky, k nimž jsou lidé indiferentní (0). Je zřejmé, že vnímání kladných, záporných či indiferentních stránek jsou u různých jedinců a sociálních skupin různé. To, co platí o charakteristikách země původu, platí také o charakteristikách země určení.

Graf č.1: „Model rozhodovacího procesu vedoucího k migraci“



Pramen: Rabušic a Burjanek [2003]

To, zda se jedinec rozhodne migrovat závisí mimo jiné např. i na strukturálních parametrech, které jsou vázány na samotné migranty (např. pohlaví, věk, vzdělání, zdraví apod.), ale také na takových parametrech jako je geografická poloha, socioekonomická situace v krátkodobém i dlouhodobém pohledu, migrační politiky, migrační historie daných zemí (včetně již usdlých diaspor), míra tolerance resp. stupeň xenofobie majoritních populací vůči cizincům, ale např. i náhoda a souběh dějinných událostí. [Drbohlav, 2003] Nelze ani opomenou existenci příbuzenských nebo sociálních sítí v zemi určení, které mohou migrantovi pomoci se snáze usadit v dané zemi.

Základní tezí v teorii zahraniční migrace je to, že někteří lidé migrují proto, že v domácí zemi existují podmínky vytvářející tlaky, které vypuzují (tlačí – *push*) některé její obyvatele ze země, zatímco jiní migrují proto, že jiná země je natolik atraktivní pro život, takže je přitahuje (táhne – *pull*). Mluvíme o tzv. **push – pull teorii**³, která však není ani zdaleka jedinou teorií migrace. [Rabušic, Burjanek, 2003]

³ Migrace, zejména ta, která je ekonomicky motivována je citlivá spíše na pull než na push faktory.

Migrace je totiž natolik složitým jevem, že dosud neexistuje ucelená teorie migrace. Rabušic a Burjanek [2003] citují jednoho z předních badatelů na poli teorie migrace Masseyeho, který se pokusil vytvořit systém migračních teorií a shrnout tak dosavadní poznatky.

Teorie migrace je možné rozdělit do čtyř skupin, které odpovídají čtyřem základním aspektům lidského stěhování:

1) strukturálním silám, které podporují vystěhování z určité oblasti

Jednotkou analýzy první skupiny teorií migrace jsou vždy jedinci. Do této skupiny patří tzv. **neoklasická ekonomická teorie**. Tato teorie vysvětluje migrační pohyby jak na makro-úrovni, tak i na mikro-úrovni. Z pohledu makro-úrovně je migrace vysvětlována jako důsledek geografické nerovnováhy mezi poptávkou a nabídkou práce. Rozdíl v příjmech v různých zemích vede lidi k tomu, aby emigrovali ze země s nízkými příjmy do země s příjmy vysokými. Migrační tok skončí poté, co dojde k vyrovnání relativních příjmů. Odchod lidí ze země s nižšími příjmy sníží počty pracovních sil, což postupně vede ke zvýšení výdělků. Naopak příliv nových pracovních sil do ekonomicky vyspělé země zvýší počty pracovních sil, což vede ke snížení výdělků. Výsledkem je pak příjmová rovnováha. Varianta této teorie založená na zkoumání mikro-úrovně říká, že migranti nejdou nutně tam, kde dostanou vyšší příjmy, ale tam, kde budou moci uplatnit své vlohly a dovednosti, tedy svůj lidský kapitál. Přičemž velkou roli hraje i míra nezbytných hmotných i nehmotných výdajů, jako jsou náklady na dopravu, stravu a ubytování v zahraničí, úsilí při hledání práce, přizpůsobení se místní kultuře, zvládnutí jazyka apod.

Obě, jak makro- tak mikro- teorie, vychází z toho, že existují rozdíly na pracovních trzích. Migrace přetrvává pokud existují rozdíly v příjmech a v míře zaměstnanosti mezi zeměmi, a přestává jakmile dojde k jejich vyrovnání. V případě neexistence těchto podmínek nedochází ani k mezinárodní migraci.

2) strukturálním silám, které přitahují migranty do nových oblastí

Do této druhé skupiny teorií patří tzv. **teorie migrace z hlediska nové ekonomiky domácností**, která tvrdí, že rozhodnutí o migraci obvykle nedělají izolovaní jedinci,

nýbrž rodiny a domácnosti a někdy dokonce i celé komunity. Strategie chování domácností spočívá v tom, že vyšlou své členy do různých zemí, aby zde pracovali a posílali část svých výdělků domů, v podobě tzv. remitencí. Tato strategie může být uplatňována v zemích, kde domácnosti nemají možnost snížit svá rizika prostřednictvím institucionalizovaných mechanismů, jako je např. pojištění majetku, pojištění příjmu v případě nemoci nebo stáří apod.

3) motivacím, cílům a aspiracím osob, které reagují na tyto strukturální faktory a stanou se migranty

Třetí skupina teorií migrace je reprezentována tzv. **migrační teorií segmentovaného pracovního trhu**, jinak také teorie dvojího pracovního trhu. Podle ní není migrace vyvolána „push“ faktory, tedy nízkými mzdami či vysokou nezaměstnaností, ale „pull“ faktory, tedy chronickou a nevyhnutelnou poptávkou po imigrující pracovní síle. Tato teorie rozděluje pracovní trh vyspělé země na primární a sekundární pracovní sektor. Primární je tvořen vysoce kvalifikovanými odborníky, stabilnějšími pracovními podmínkami, lepším finančním ohodnocením apod. Sekundární je naproti tomu tvořen nekvalifikovanými pracovníky. Je typický malou atraktivitou kvůli nízkým mzdám, často i špatným pracovním podmínkám, větší fluktuací pracovních sil, nestabilitou zaměstnání a v podstatě nulovými možnostmi kariérního růstu.

Důvody potřeby nových pracovních sil můžeme hledat v tvrzení, podle kterého lidé věří, že by plat měl odrážet sociální status. Pro pracovní trh je typické, že je hierarchizovaný, takže některá zaměstnání se nacházejí na samotném dně této hierarchie. Finančně ani z hlediska sociálního statusu nejsou zaměstnání na nejnížší úrovni profesní hierarchie atraktivní. Tato zaměstnání však nemohou být z pracovního trhu odstraněna. Jejich odstraněním by se na nejnížší úrovni ocitly jiné profese, které předtím byly jen o úroveň výše. Pro tento sekundární trh práce je obtížné najít zaměstnance. Zaměstnavatelé nebo i samotné vlády řeší nedostatek pracovních sil náborem zahraničních pracovníků. Zahraničním pracovníkům tyto náboje na druhou stranu usnadňují nalezení zaměstnání a překonávání nejrůznějších překážek během migrace. Noví imigranti nejsou členy hostitelské společnosti, neberou ji jako referenční ve svých srovnáních a často se nestarají

o status v cílové zemi, ale spíše o příjem plynoucí ze zaměstnání, jehož část zasílají do mateřské země, kde si jejich prostřednictvím zvyšuje jejich rodiny svůj status.

4) sociálním a ekonomickým strukturám, které vznikají, aby spojily oblasti vystěhování a přistěhování

Do čtvrté skupiny teorií migrace řadíme tzv. **teorii světových systémů**. Dle této teorie migrace vzniká pronikáním kapitalistických ekonomických vztahů z tzv. stěžejních zemí (core countries) do periferních nekapitalistických oblastí (peripheral areas), čímž jsou na těchto tzv. periferiích narušeny stávající systémy a formy ekonomické a sociální organizace. V ohnisku zájmu kapitalistických zemí je hledání půdy, přírodních zdrojů, pracovních sil a nových spotřebitelských trhů. Migrace je tedy přirozeným důsledkem narušení, která jsou nevyhnutelně spjata s procesem kapitalistického rozvoje. Stejně ekonomické procesy, které narušily systém, vytvořily migrační proud směrem z periferie do center. Uvnitř rozvojových zemí dochází k urbanizaci, na poli mezinárodní migrace k migraci do rozvinutých zemí.

2.1.4.2 Teorie trvání migrace

Kromě zmíněných teorií vysvětlující příčiny migrace existují také teorie, které se snaží vysvětlit trvání a pokračování migrace poté, co začala. Tyto teorie lze dle Rabušice a Burjanka [2003] rozdělit do tří skupin:

- 1) **teorie sociálního kapitálu**, jinak též teorie sociálních sítí – tato teorie říká, že v kontextu migrace vznikají různé vztahy a sítě mezi migranty navzájem, mezi migranty a těmi, co zůstávají v zemi původu, mezi migranty první a druhé generace apod. Zmíněné vztahy a sítě, které založeny na příbuzenských či přátelských svazcích, mohou být důležitým sociálním kapitálem, který usnadňuje rozhodnutí migrovat.
- 2) **institucionální teorie** – jakmile se objeví imigrační tok, zákonitě vznikají instituce, které mají z imigrace zisk. Dá se mluvit o dvou skupinách takovýchto institucí. Do první skupiny patří zejména instituce, které napomáhají nelegální migraci za účelem zisku. V důsledku bariér, které si cílové země vytvořily, aby se bránily migračnímu přílivu, vzniká černý trh. Jedinci i společnosti vydělávají

na migrantech, kteří se snaží často ilegálně dostat do vybrané země. Jde o převody přes hranice, pašování lidí ze země původu do jiné, najímání migrantů zaměstnavateli, falšování dokumentů, svatby „naoko“. Migranti jsou často vystaveni vykořisťování, okrádání, podvodům nebo vydání napospas zneužívání. Je pochopitelně v bytostném zájmu první skupiny, aby migrace neustávala. Druhou skupinu pak tvoří nevládní a mezinárodní organizace, které mají za úkol migrantům pomáhat.

- 3) **teorie kumulativních příčin** – existence migrace vyvolává řadu efektů, které mají vliv na sociální prostředí jak v zemi původu, tak i v zemi určení. Tyto efekty se vzájemně posilují a zvyšují tak pravděpodobnost migrace.

2.1.5 Přínosy a ztráty migrace⁴

Migrace s sebou nese řadu výhod, ale i nevýhod a to jak pro domovskou zemi, tak pro cílovou zemi migranta a samozřejmě pro migranta samotného. Přínosy a ztráty migrace jsou obecně závislé na:

- fázi ekonomického cyklu
- zkušenostech s imigrací
- prosazovaném typu integrační politiky
- kulturní vzdálenosti
- geografické poloze.

Z pohledu *migranta* v naprosté většině případů představuje migrace pro jedince zisk. K migraci by nedocházelo, kdyby to nebylo pro migranta výhodné. Nutno však říci, že zisky jsou relativní, neboť v porovnání s majoritní populací je na tom imigrant vždy hůř.

Pro *domovskou (emigrační) zemi* představuje migrace spíše výhody. Často se poukazuje na snížení míry nezaměstnanosti, na zisk tvrdé měny v podobě tzv. remitencí, na redukci finanční a sociální nerovnosti ve společnosti, na růst ekonomiky a s ní spojenou vyšší poptávkou, na vznik nových pracovních míst, rozvoj infrastruktury. Mezi nevýhody patří

⁴ Zpracováno na základě poznámek z přednášky o migraci, 16.11. 2004.

zejména růst závislosti na importu, růst napětí díky zvyšující se polarizaci ve společnosti a v neposlední řadě ztráta cenného lidského kapitálu.

Výhodou pro *cílovou (imigrační) zemi* je hlavně zaplnění mezer na pracovním trhu vzdělanými lidmi, na jejichž výchovu nebyly vynaloženy žádné prostředky, kteří musí být obvykle více efektivní, aby byli schopni konkurovat domácí pracovní síle. Dalším ziskem je pozitivní ovlivnění ekonomiky a obohacení kultury, tedy zvýšení kulturní diverzity. Nevýhodou je nebezpečí zpoždění strukturálních změn, pokud země spoléhá na levnou pracovní sílu, nemá motivaci investovat ani do rozvoje vzdělávací soustavy, ani do budoucího vývoje Hi-Tech atd. Další nevýhodou je rostoucí závislost některých sektorů ekonomiky na zahraniční pracovní síle. A nakonec je nutné počítat s tím, že ve společnosti mohou růst antiimigrační nálady.

2.1.6 Ekonomické aspekty migrace

Ekonomické důvody jsou, a vždy byly, významnou příčinou proč lidé migrují. Rozdíly v bohatství mezi jednotlivými zeměmi jsou mnohokrát natolik svůdné a jsou mnohdy jediným důvodem, proč se někteří vydají na cestu a rozhodnou se na sebe vzít všechna rizika s tím spojená. Samozřejmě, že ne všichni migrují pouze z ekonomických důvodů.

Z migrace mohou profitovat nejenom samotní migranti, ale také jejich domovské a hostitelské země. To, zda migranti ekonomicky získávají závisí zejména na rozdílech ve mzdách v zemi původu a v hostitelské zemi. Migrantův profit také záleží na geografické a kulturní vzdálenosti zemí. Obecně lze říci, že čím jsou náklady na stěhování nižší, tedy čím si jsou země geograficky blíže a pokud ani kulturní rozdíly nejsou tak velké, tím je tok migrantů obvykle větší.

Ekonomické důvody jsou velmi silným motivem pro podporu migrace pro mnohé vyspělé ekonomiky, které si začaly uvědomovat, že správně řízený tok migrantů přispívá k ekonomickému růstu. V současné době mnohé země vidí v řízené ekonomické migraci jistou spásu pro zlepšení věkové struktury vlastního obyvatelstva a tím i financování svých

penzijních systémů. Také Česká republika se vydala touto cestou spuštěním pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“⁵.

Příchod nové dychtivé pracovní síly do země zvyšuje konkurenci na místním trhu práce, řeší jeho deficity, podporuje jeho flexibilitu a mobilitu pracovní síly. Na druhou stranu však může způsobit i závislost některých odvětví hospodářství na cizí pracovní síle, zejména těch, kde nejsou vysoké mzdy, ani kvalita práce.

V potaz je však nutno brát také dopad odlivu kvalifikovaných pracovních sil z chudších zemí na tyto země. Mluvíme o tzv. odčerpávání mozků („brain drain“). Země, které investovaly nemalé prostředky do vzdělání těchto lidí na jejich odchodu trátí. To je také jeden z důvodů, proč se někteří odborníci domnívají, že každá pracovní migrace by měla být dočasná, aby se minimalizovaly ekonomické ztráty vysílající země. [Rabušic, Burjanek, 2003] Země původu migranta však může na emigraci svých obyvatel i vydělat. A to v takových případech, kdy pracovník zaslá část svého výdělku domů v podobě tzv. remitencí⁶.

2.1.6.1 Ekonomické důsledky migrace na Českou republiku, zejména na trh práce

Z výsledků různých analýz je zřejmé, že Česká republika v budoucnu bez cizí pracovní síly neobejde. Pro český trh práce jsou v současné době charakteristické dva významné negativní jevy.

Za prvé to je, pro Českou republiku a její občany je charakteristická, *nízká regionální mobilita pracovní síly* (ať už *dojíždka*⁷, či *migrace*⁸). Přestože mobilita v rámci jednoho regionu v posledních letech postupně roste, migrace mezi regiony stabilně klesá. [Soc. a ekon. souvislosti integrace ČR do EU, 2002] Příčin této situace lze vymezit hned několik: přetrvávání životního stylu ještě z období socialistického režimu, kdy změna trvalého

⁵ Pilotnímu projektu je věnována samostatná kapitola této práce.

⁶ Světová obchodní organizace odhaduje, že v roce 2004 dosáhly globální remitence částku \$204 mld., z čehož \$144 mld. šlo do rozvojových zemí. <http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3152_0_5_0>

⁷ Dojíždění za prací, kdy nedochází ke změně trvalého bydliště. Často se označuje jako tzv. pendlování.

⁸ Přesouvání obyvatel, ať již z ekonomických či mimoekonomických příčin (zdravotní stav, změna rodinného stavu), i se změnou trvalého bydliště.

bydliště znamenala komplikace, pevné rodinné vazby, nedostatek nových bytů, cenová nedostupnost těch současných, vysoké tržní nájemné, zvyšující se jízdné v hromadné dopravě a v neposlední řadě také nepoměrem mezi výši mezd (a to i v rámci jednotlivých regionů) a výši sociálních dávek, které demotivují jedince v hledání si práce v jiném městě či regionu a vynaložení části svých finančních prostředků na dopravu spojenou s dojížděním do zaměstnání.

Omezená mezinárodní mobilita Čechů je dána, kromě historické zkušenosti s nucenou emigrací, také horší jazykovou vybaveností a téměř nulovými znalostmi o jiných kulturách. Navíc v minulosti byla pro české země charakteristická spíše politická než ekonomická migrace. I proto se Češi raději přizpůsobují domácím ekonomickým možnostem, než aby se vydali za lepším životem jinam.[Migrace v rozšířené Evropě....., 2002]

Druhým fenoménem je tzv. *paradox zaměstnanosti*, kdy v určitých oborech roste počet volných pracovních míst⁹ při současném zvyšování nezaměstnanosti. Tento trend je způsoben probíhající restrukturalizací, rozvojem nových technologií a s tím spojený vznik kvartérního sektoru¹⁰. Tato nově vytvořená místa nelze dlouhodobě obsadit z důvodu nedostatečné kvalifikace či, již výše zmíněné, nízké mobility domácích pracovníků a je tedy nutné hledat zdroje pracovních sil jinde.

Nepříznivý vývoj na trhu práce lze řešit nejlépe kombinací zvýšené věkové hranice pro odchod do důchodu a vyšší mírou využití pracovní síly ze zahraničí. Právě mobilita pracovníků bývá často z pohledu politiky zaměstnanosti zkoumána jako jeden z klíčových prvků pro zvýšení flexibility a odstraňování nerovnováhy na trhu práce.

2.1.7 Demografické aspekty migrace

V současné době hrají úvahy o demografických aspektech migrace významnou roli v mnoha společnostech. Vyspělé země celého světa se potýkají s počínající demografickou

⁹ Podle studie MPSV, bude v roce 2030 na českém trhu práce 420 000 volných pracovních míst.

¹⁰ Oblast nehmotných služeb spojená s produkcí symbolických objektů (vzdělávání, bankovníctví, komunikace atd.)

krizí a na migraci je nahlíženo jako na jedno z možných řešení daného stavu. Základní otázka tedy zní, zda a do jaké míry je možné proces stárnutí a vymírání ovlivnit příchodem imigrantů.

Rabušic a Burajnek říkají, že z čistě teoretického pohledu je odpověď na tuto otázku jasná: „Ano, dlouhodobý tok imigrantů v dostatečně vysokých počtech je schopen kompenzovat úbytek domácího obyvatelstva a je také schopen ovlivnit jeho věkovou strukturu takovým způsobem, že může proces populačního stárnutí zastavit. Jelikož jsou imigranti obvykle mladšího věku, než je populace hostitelské země a jelikož mají také v průměru více dětí, mohou mít velké a stabilní toky imigrantů z hlediska velikosti obyvatelstva a věkové struktury podobné účinky jako zvýšená plodnost.“ Na druhou stranu je však nutno říci, že „toto je pouze teoretická možnost. Praktická realizace takovéto dlouhodobé migrace by měla dalekosáhlé následky z hlediska strukturálního složení domácího obyvatelstva – etnické, rasové, náboženské parametry společnosti by se takovým způsobem proměnily, že by to potom mohlo vést k proměně sociální identity, což by s sebou mohlo přinášet také dalekosáhlé efekty politické a sociální.“ [2003, str.23, 24]

Nutno však říci, že i nově příchozí jednou zestárnou a budou chtít využívat výhod systému, do kterého přispívali. Vliv imigrace na zpomalení stárnutí populace by tak neměl být přeceňován. Další fakt je ten, že imigranti druhé a další generace postupně ztrácejí „vlastnost“ svých rodičů, pro kterou byli tak atraktivní a to sice, že se začínají i ve svém reprodukčním chování přizpůsobovat majoritní společnosti a mají obecně méně dětí.

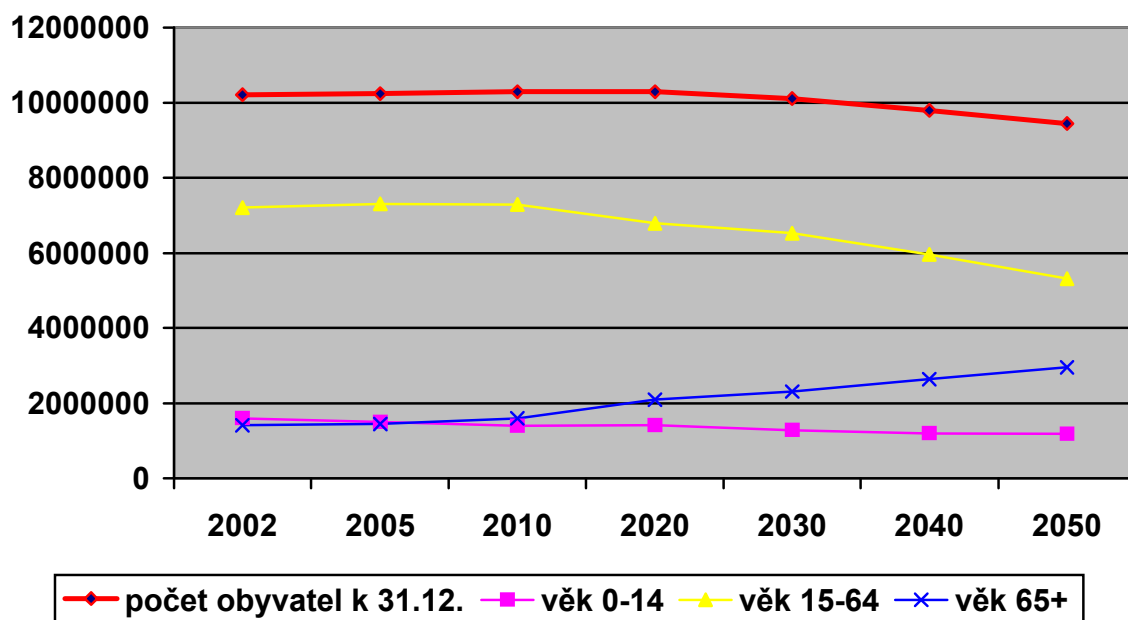
Drbohlav [2001] se domnívá, že jisté zmírnění projevů výrazného stárnutí, které je mimo jiné typické i pro českou populaci, je možné jenom souběhem mnoha opatření, která mohou sil doplnit či určitým způsobem nahradit případný nábor cizích pracovních. Nabízí se například výraznější posunutí důchodového věku a změna penzijního systému, daňové úpravy, stimulace porodnosti, zvýšení produktivity práce s výraznějším zapojením výsledků vědecko-technického pokroku do pracovního procesu, zkrácení doby, v níž absolventi vysokých škol vstupují do prvního zaměstnání, ještě výraznější

zapojení žen do pracovního procesu, zvýšení prostorové mobility domácí pracovní síly atd. Pouze kombinace různorodých opatření může problému částečně pomoci, nikoliv jej však zcela vyřešit.

2.1.7.1 Demografické důsledky migrace na Českou republiku

Populace České republiky klesá a stárne. Zatímco v roce 1990 měla Česká republika 10 362 740 obyvatel, na počátku roku 2005 jich bylo 10 220 577. [ČSÚ, 2005] Podíl mužů a žen zůstává v průběhu let zhruba stejný (51% žen a 49% mužů), ale mění se věková skladba populace. „V období let 1990-2001 se snížil podíl nejmladší věkové kategorie obyvatel do 15 let o 268,6 tis. a počet obyvatel nad 60 let vzrostl o 35,5 tis.. Trend ve stárnutí obyvatelstva bude s lety postupovat. Projekce vývoje obyvatelstva zpracovaná ČSÚ počítá do konce roku 2030 s úbytkem obyvatel ve věku 15-59 let o 8 % (z 65 % na konci roku 2000 na 57 % na konci roku 2030). V následujících sedmi letech se očekává zvýšení podílu obyvatel nad 60 let zhruba o 4 % (z 19 % na konci roku 2002 na 23 % na konci roku 2009)“. [Horáková, 2003, str. 25]

Graf č.2: Prognóza vývoje obyvatelstva České republiky do roku 2050 (střední varianta)



Zdroj: ČSÚ [2005], graf Fojtíková
Poznámka: údaje za rok 2002 jsou reálné

„Střední délka života s výjimkou 60.let v naší zemi trvale roste, je nejvyšší z východoevropských zemí a začíná se přibližovat některým zemím západní Evropy. Podle odhadů demografů bude česká populace v roce 2050 mezi třemi nejstaršími evropskými populacemi (společně s italskou a španělskou). V roce 2015 bude 14,2% populace ve věku do 14 let a 25,0% nad 60 let. Ve srovnání s rokem 1998 to znamená pokles o 20% ve skupině do 14 let a nárůst o více než 40% ve skupině lidí od 60 let. Riziko zestárnutí populace představuje velké ohrožení pro ekonomický a sociální systém země.“ [CESES, 2000, str.85]

Také tlak na zvyšování vzdělání a kvalifikace povede k prodloužení doby přípravy na povolání a oddálení vstupu nejmladší části pracovní síly do produktivního života. Existuje obava, že v důsledku negativního populačního vývoje může na české trhu práce nastat nedostatek pracovních sil a bude tedy nutné hledat jiné zdroje. Přestože není snadné odhadnout reálnou potřebu pracovní síly v horizontu 30 let může v roce 2030 na trhu práce České republiky chybět zhruba 420 tisíc osob. Prognózy se mohou, ale nemusí naplnit. Poptávka po pracovní síle není dostatečně zmapovaná, bude se vyvíjet v závislosti na změnách struktury ekonomiky a na její celkové konkurenceschopnosti. Konkurenceschopnost české ekonomiky bude také záviset na zavádění nových technologií, které vedou k úsporám pracovních sil. Podle prognóz se ve společnosti vyprofiluje úzká skupina specialistů s vysokými příjmy a široká masa relativně vzdělaného a kvalifikovaného obyvatelstva, která však nebude mít možnost získat dobře placené zaměstnání. Zachování sociální smíru bude ve společnosti, v níž existuje vysoce diferencovaná úroveň příjmů dosti nesnadné. Neboť frustrace nezaměstnaných kvalifikovaných lidí bude podstatně vyšší než u obyvatel s nižším vzděláním. [Horáková, 2003]

2.2 Migrační politika

Vše nasvědčuje tomu, že lze očekávat nárůst migrace a to z rozličných důvodů, ať už je to z důvodů demografických a ekonomických rozdílů v jednotlivých zemích, či z důvodů existence sociálních sítí migrantů a potenciálních migrantů. Jednotlivé země by se k tomuto

faktu měly postavit tak, že začnou otázku emigrace a imigrace řešit v těsné kooperaci. Drbohlav však podotýká, že „v zemích EU/ESVO jsou individuální, specifické přístupy jednotlivých států stále patrné. V regionu chybí úspěšné, skutečně jednotné, systematické a komplexní řešení procesu mezinárodní migrace.“ [2001, str. 6]

Povaha migrační politiky státu má velký podíl na rozhodnutí migranta při výběru cílové země. Migrační politiky mohou být orientovány na podporu trvalého usídlení cizinců, či naopak na podporu dočasného přijímání zahraničních pracovníků.

2.2.1 Definice migrační politiky

V nejobecnějším významu **migrační politiku** definujeme jako snahu státu o systematické řízení migračního pohybu. „Migrační politiky vytváří soubor právních norem, politických rozhodnutí a dalších nástrojů určených k usměrňování přílivu cizinců na území národních států a určujících podmínky pobytu cizinců v zemi. (...) Migrační politiky jsou praktickým výsledkem kroků přijatých národními státy zejména v oblasti právních předpisů a opatření vztahujících se k integraci cizinců do hostitelské společnosti. Zahrnují zejména:

- a) právní předpisy upravující vstup a pobyt cizinců na území národních států včetně pasové a vízové politiky vůči cizincům, tj. osobám, které nejsou občany národních států,
- b) právní předpisy v oblasti azylové politiky,
- c) právní předpisy o nabývání a pozbývání občanství a naturalizaci,
- d) právní předpisy o zaměstnávání cizinců,
- e) právní předpisy o svobodném a nezávislém podnikání cizinců,
- f) právní předpisy v oblasti sociální a zdravotní péče,
- g) právní předpisy v oblasti bydlení a nabývání nemovitostí,
- h) právní předpisy vztahující se ke vzdělávání a přípravě na povolání,
- i) právní předpisy v oblasti národnostní a menšinové politiky národních států,
- j) právní předpisy zabezpečující rovnost příležitostí ve všech oblastech sociálního, ekonomického a kulturního života,

- k) bilaterální dohody o vzájemném zaměstnávání občanů uzavírané s jinými státy,
- l) mezinárodní úmluvy podepsané národními státy.“[Horáková, 2000, str.3]

Migrační politikou se obecně rozumí jak politika zaměřená na příliv lidí do země, tedy na imigraci, tak i politika zaměřená na odchod lidí ze země, tedy na emigraci. Emigraci však v soudobém vyspělém demokratickém světě není bráněno a proto je migrační politika ztotožňována s politikou imigrační¹¹.

Můžeme mluvit o *imigrační politice* (tzv. immigration policy), která se zaměřuje na samotný vstup migranta do země a také o *imigrantské politice* (tzv. immigrant policy), která se týká již specifitějších věcí adaptace jedince do dané společnosti.

Povaha migrační politiky může být jak *restriktivní*, která je zaměřená na omezování možností vstupu do země v podobě různých vstup znesnadňujících opatření, ale také *liberální*, která je přílivu migrantů otevřenější.

Všeobecně efektivní migrační politika neexistuje, vždy je pro určitý subjekt výhodnější než pro jiný. Na její tvorbě se samozřejmě podílí stát, který má však stále více omezené možnosti ovlivňovat mezinárodní migraci a to z nejrůznějších důvodů: svět se globalizuje, roste vliv nadnárodních organizací a zvyšuje se mezinárodní integrace, decentralizuje se veřejná správa v oblasti migrace směrem k obcím a zvyšuje se úloha nevládních neziskových organizací (NNO).¹²

Pro stát tak zůstává prostor mezinárodní migraci usměrňovat v oblastech jako je ekonomická migrace, v oblasti různých politik spojených s naturalizací (podmínky získávání občanství), vzděláváním, v oblasti zákonů, které regulují lidská práva, zaměstnávání ve státních službách, anitidiskriminační zákony apod.¹³

¹¹ Takto je pojem migrační politika chápán i v této práci.

¹² Zpracováno na základě poznámek z přednášky o migraci, 16.11. 2004.

¹³ < <http://www.izpe.cz/files/vysledky/85.pdf> > [cit. 2005-12-15]

2.2.2 Modely migračních politik

Každý stát si vytváří svou podobu migrační politiky. Všechny mají shodný cíl – zabránění etnickým konfliktům a destabilizaci země. Migrační politika státu vychází z jednoho ze tří základních modelů migrační politiky, které se liší svými přístupy k etnickým menšinám a jejich vztahu s majoritní společností či integračními postupy.

Obecně tedy rozlišujeme tyto základní modely migrační politiky:

- **multikulturální, pluralitní model:**

v tomto přístupu jsou imigrantům dána stejná práva ve všech společenských sférách, aniž by se očekávalo, že se vzdají svých specifík. Aktivní účast jedinců na společenském dění je základem absence etnického konfliktu. Na specifice minorit je naopak stavěno a stát je různými způsoby podporuje, např. tím, že státní instituce jsou modifikovány tak, aby reflektovaly odlišný kulturní a sociální původ všech zúčastněných. Tento model reprezentuje např. Švédsko, Kanada, Austrálie a Nizozemí.

- **diskriminační model:**

tento model vychází z toho, že imigranti jsou začleněni do určité společenské sféry, např. do pracovního trhu, ale není jim umožněno vstoupit do dalších oblastí. Základní myšlenkou je odrazení a znemožnění přístupu migrantů do širších společenských struktur, což je ve svém důsledku diskriminuje. Etnický konflikt je eliminován minimalizací styku jednotlivých etnik. Stát například může povolit či financovat rozvoj vzdělávacích, kulturních, zdravotnických institucí etnických menšin. Systém je založen na dočasné migraci, počítá se s tím, že se migranti po čase vrátí do svých domovských zemí. Typickým představitelem tohoto systému je Německo.

- **asimilační model:**

v tomto případě je od imigranta očekávána rychlá adaptace¹⁴, že za rychlé získání občanství, práv a povinností majoritní populace imigrant zaplatí ztrátou svého mateřského jazyka, svých kulturních specifík a sociálních rysů. Změna je pojímána jako osobní zodpovědnost jednotlivce, od státu není vyžadována žádná intervence v právní, vzdělávací, sociální či zdravotní sféře. Systém je uplatňován zejména ve Francii. [Drbohlav, 2001]

¹⁴ Označení případů, kdy se skupina (etnikum) přizpůsobuje změnám podmínek, aniž se zásadně mění její podstata a způsob života (kultura, sociální vztahy, jazyk). [Akademický slovník..., 2000]

Je nutno říci, že dnes již jen těžko hledáme čistou podobu těchto modelů. Většina zemí aplikuje jakousi směsici přístupů, v níž vždy jeden z modelů dominuje. Rostoucí problémy ve společnosti vznikající z odporu majoritní populace vůči minoritám vedou k diskusím o funkčnosti jednotlivých modelů v současné době.

O výše zmíněných modelech migrační politiky se hovoří v kontextu ideologie liberalismu, který ve své základní podobě připisuje každému jednotlivci rovná práva. Národnostní menšiny a imigranti však rozpoutali diskusi, ve které poukázali na praxi, v níž neutralita státu znamená stavění se na stranu většiny a utiskování různorodosti minoritních skupin. Otázkou tedy je, pro koho je stát klíčový vzhledem k vytváření práv. „Proto někteří autoři, jako např. Kymlicka, navrhuji doplnění liberálního modelu pojmem etnokulturní spravedlnosti. Jiní autoři jako např. Habermas, se ptají po minimálním konsenzu, který by mohl spojit vše, a navrhuji pojem „ústavního patriotismu“. Vše kromě toho by mělo být kontextuálně doplněno a regulováno. Pokud to tedy přeneseme do sféry jazykových práv, nestačí, aby stát byl neutrální ve smyslu použití menšinových jazyků a aby je toleroval, pokud zůstávají ve sféře soukromého využití, protože v tom případě znamená neutralita nejčastěji vytracení dotyčného jazyka, který se poté přestane používat. Je třeba, aby aktivně převzal roli ochrany té hodnoty ve smyslu hodnoty samotné. Imigranti samozřejmě nemají stejná práva a požadavky jako etnické menšiny, ale poměr majority k nim je stejný.“ [Křečková Tůmová, 2005, str. 9, 10]

2.2.3 Migrační politika České republiky

Česká republika svým vstupem do Evropské unie přistoupila k zásadním principům migračních politik zemí EU¹⁵ v oblasti pobytové, vízové a bezpečnostní politiky, politiky vůči cizincům třetích zemí, politiky integrace dlouhodobě usídlených cizinců včetně politiky slučování rodin.

¹⁵ Mezivládní spolupráce v oblasti migrace byla Amsterdamskou smlouvou z roku 1997 přenesena na komunitární úroveň.

2.2.3.1 Vývoj migrační politiky České republiky

Česká republika byla po roce 1989 postavena před skutečností, se kterou ve své novodobé historii neměla žádné zkušenosti, stala se imigrační a tranzitní zemí. Během 90.let se musela vyrovnat s různými problémy, které se nevyhnuly ani migrační politice. České republice se ovšem velmi rychle podařilo harmonizovat cíle a závazky azylové a migrační politiky ČR s Evropskou unií a rovněž formulovat strategie pro řešení národních specifíků pro oblast ekonomickou, sociální a kulturní.

Léta 1990-1997 jsou charakteristická liberálním přístupem státu v oblasti migrační politiky. Od roku 1997 začal stát uplatňovat restriktivní politiku, která měla zamezit usazování cizinců na území České republiky. Příčinou byla zvyšující se nezaměstnanost domácího obyvatelstva, rostoucí počet nelegálně zaměstnaných cizinců. V roce 1999¹⁶ byly přijaty dva základní zákony upravující vstup a pobyt cizinců na území ČR a to sice zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, které reagovaly na výše zmíněnou situaci v České republice. Oba tyto zákony prošly do dnešní doby četnými novelami.

Od roku 2000 se začíná přistupovat ke komplexnějšímu pojetí migrační politiky. V roce 2001 vláda ČR schválila usnesení č. 975 o Principech a postupu realizace pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“. O necelý rok později byl vládním usnesením č. 720, k podrobnému návrhu Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků, tento pilotní projekt schválen. Česká republika se tak stala první ze zemí střední a východní Evropy, která vytvořila a provádí svou vlastní koncepci aktivní migrační politiky.

2.2.3.2 Současná podoba migrační politiky České republiky

Současným hlavním cílem vlády ČR v migrační politice je, aby ustanovení na tomto poli byla v souladu s prioritami EU v této oblasti a aby současně odpovídala potřebám domácí

¹⁶ S účinností od roku 2000.

ekonomiky a v dlouhodobém horizontu vedla ke zlepšení demografické skladby obyvatel.¹⁷ S ohledem na to přijala vláda České republiky usnesením č. 55 ze dne 13. ledna 2003 Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců, které jsou základním dokumentem a východiskem pro budování moderní a cílené Koncepce imigrační politiky České republiky.

Jednou ze základních zásad je, že migrační politika státu neklade překážky legální migraci a podporuje imigraci, která je pro stát i společnost dlouhodobě přínosná. Migrační politika státu je založena na koordinovaném postupu všech státních orgánů, orgánů územní a zájmové samosprávy a na podpoře ze strany dalších subjektů zabývajících se migrací a její realizace předpokládá široké zapojení nevládních a dalších organizací občanské společnosti. Celkem je těchto zásad šest¹⁸:

- Zásada 1:

Česká republika s ohledem na mezinárodní závazky, které pro ni vyplynou z členství v Evropské unii, důsledně prosazuje řídicí roli státu v oblasti migrace.

- Zásada 2:

Migrační politika státu je založena na koordinovaném postupu všech státních orgánů, orgánů územní a zájmové samosprávy a na podpoře ze strany dalších subjektů zabývajících se migrací.

- Zásada 3:

Migrační politika státu je zaměřena na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními.

- Zásada 4:

Migrační politika státu neklade překážky legální migraci, a podporuje imigraci, která je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná.

¹⁷ Ekonomickým důsledkům migrace na Českou republiku, zejména na trh práce je věnována subkapitola č. 2.1.6.1 a demografickým důsledkům migrace na Českou republiku subkapitola č. 2.1.7.1.

¹⁸ Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2/koncepce/priprava/zasady.pdf>>

- Zásada 5:

Realizace migrační politiky státu předpokládá široké zapojení nevládních a dalších organizací občanské společnosti.

- Zásada 6:

Česká republika se spolupodílí na úsilí světového a evropského společenství na řešení migračních důsledků humanitárních krizí a na odstraňování příčin těchto jevů.

Jeden z předních českých odborníků zabývajících se fenoménem migrace Dušan Drbohlav spatřuje tyto největší slabiny ve strategii české azylové a migrační politiky :

- příliš obecně formulované cíle bez jasné vize pro budoucnost,
- slabá veřejná debata a neschopnost decentralizovat vládní závazky do krajů popř. obcí,
- nutnost lepší spolupráce mezi jednotlivými aktéry (vládních, nevládních organizací) při tvorbě strategií pro řešení současných systémových nedostatků na poli azylové a migrační politiky (vydávání povolení k živnosti, povolení pobytu, českého občanství),
- velký problém spojený se spolehlivostí a srovnatelností a dokonce neexistencí statistických dat
- nedostatečná informovanost pracovníků státní správy a samosprávy o otázkách spojených s migrací a adaptací migrantů¹⁹.
- malý důraz na konzistenci migrační politiky, tedy odstranění různých paradoxů jako je např. užívání příliš restriktivního přístupu k migrantům i v případech dovolujících užití pro ně příznivějšího řešení a užívání neúměrně liberálního přístupu vůči zahraničním pracovníkům žádajících v ČR o povolení pro provozování živnosti (bez vypracovaného podrobného podnikatelského plánu).²⁰

¹⁹ Pozitivním krokem na tomto poli je existence webových stránek www.cizinci.cz, což jsou stránky seznamující se zásadními dokumenty a poskytující nezbytné informace umožňující jednotný postup v realizaci integrace cizinců v České republice. Jsou určeny pro zaměstnance MPSV a dalších orgánů státní správy i samosprávy, jakož i nestátním neziskovým organizacím, akademické obci i veřejnosti.

²⁰ Zpracováno na základě poznámek z přednášky o migraci, 16.11. 2004.

Nedílnou součástí migrační politiky je **politika integrační**²¹. V roce 1999 byly přijaty dva strategické dokumenty zpracované Ministerstvem vnitra (MV) - Zásady koncepce integrace cizinců na území ČR a Koncepci integrace cizinců na území ČR, které specifikovaly východiska a cíle politiky integrace cizinců²² a rozvoje vztahů mezi komunitami, včetně opatření na podporu integrace cizinců v praxi. Přijetím obou dokumentů se Česká republika v letech 1999 - 2000 přihlásila k aplikaci doporučení Rady Evropy a ke sjednocujícímu postoji členských zemí Evropské unie v dané oblasti a k zajištění potřebné míry ochrany práv dlouhodobě a legálně usazených cizinců v souladu s jejich objektivními potřebami, mezinárodními požadavky a možnostmi ČR. Samostatná integrační politika se tedy začala rozvíjet až od roku 2000.

V rámci Ministerstva vnitra bylo agendou integrace cizinců pověřeno oddělení integrace cizinců a azylové a migrační politiky. Do realizace Koncepce integrace cizinců na území ČR jsou aktivně zapojena ministerstva práce a sociálních věcí, vnitra, školství, mládeže a tělovýchovy, průmyslu a obchodu, kultury, pro místní rozvoj, zdravotnictví a financí a další orgány a instituce (např. Český statistický úřad, sociální partneři Rady hospodářské a sociální dohody a nestátní neziskové organizace).

²¹ Integrační politika státu je natolik rozsáhlé téma, že by vydalo na samostatnou práci, já ji zde však zmiňuji, neboť integrační politika je nedílnou součástí migrační politiky.

²² Integrace je: přirozeným důsledkem migrace; chápána jako proces postupného začleňování imigrantů do struktur a vazeb společnosti domácího obyvatelstva; komplexním jevem, který má své podmínky a politické, právní, ekonomické, sociální, kulturní, psychologické a náboženské aspekty.

3 TRENDY V MEZINÁRODNÍCH MIGRACÍCH

Migrace není novým fenoménem. Přesuny obyvatel mezi hranicemi státu jsou zcela přirozené. V době od 17. století do druhé světové války se přemístilo zhruba 65 milionů lidí z Evropy do severní a jižní Ameriky, dalších 17 milionů odešlo do Austrálie a Afriky.

Dušan Drbohlav [2003] uvádí, že dnes může žít mimo svou mateřskou zemi, mimo zemi, kde se narodili nebo jejíž občanství nesou až 140 milionů lidí. Rozmístění mezinárodních migrantů je velmi nerovnoměrné. Téměř polovinu z celosvětové migrační komunity lze nalézt v rozvinutých a druhou v rozvojových zemích. Sedm nejbohatších zemí světa (Německo, Francie, Velká Británie, Itálie, Japonsko, Kanada a USA) má na svých územích zhruba jednu třetinu světové populace imigrantů.

V zemích západní Evropy se jich na konci 90. let nacházelo více než 20 milionů. Dynamika růstu migrace je veliká, ročně přibývá 2 až 4 miliony migrantů. Přestože je migrace do vyspělých zemí vlastně od konce 80. let trvale, historicky měreno, na velmi vysoké úrovni, od vrcholového roku 1992 byl naznačen pokles přílivu oficiálně registrovaných imigrantů do vyspělého světa. Na konci 90. let začala čísla opět narůstat. Z celkového počtu migrantů je odhadováno, že necelých 30 milionů lidí představují utečenci (často pojmání ve smyslu právního zakotvení Ženevské konvence z roku 1951) či další obyvatelstvo nuceně vysídlené. Většinu mezinárodních migrantů tedy tvoří pracovní, ekonomicky aktivní migranti. Přes všechna uvedená čísla je zřejmé, že emigranti/imigranti představují pouze minimum celkové populace. Celosvětová migrační komunita představuje zhruba 2% světové populace. Navíc velká část zahraničních migrantů se často stěhuje pouze na krátkou vzdálenost, většinou pouze do sousedních zemí a také existuje značná zpětná migrace.²³

²³<http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/Pohyb_a_pobyt_1.pdf>[cit. 2005-10-25]

3.1 Vývoj migrace v západní Evropě

Evropa, původně emigrační region, se v poválečných letech stala imigračně velice atraktivním kontinentem. Tuto proměnu můžeme rozdělit do několika fází.

Období let 1945 – 1960 bylo charakterizováno návratem lidí, kteří byli vytrženi ze své domoviny událostmi druhé světové války. Vrátilo se téměř 13 milionů Němců z východní Evropy nazpět do tehdejšího Západního Německa a současně v rámci dekolonizace se např. do Velké Británie či Nizozemska přistěhovali lidé z bývalých kolonií.

Druhá fáze, období let 1961 – 1973, byla ve znamení hostujících pracovníků, tzv. Gastarbeiterů. Země jako Francie či Německo nastartovaly svůj poválečný růst rychleji než se čekalo. Proto, když na počátku 60. let počet volných pracovních míst přesáhl počet nezaměstnaných, bylo nutné hledat pracovníky někde jinde, zejména v Itálii a Španělsku, kde byla nezaměstnanost na vysoké úrovni. Původní myšlenka byla taková, že tato pracovní migrace bude pouze dočasná, migranti dostali možnost pracovat a pobývat na území hostitelské země zpravidla jeden nebo dva roky. Předpokládalo se, že peníze takto vydělané, přivezou pracovníci domů a budou dále použity na rozvoj farmářství a drobného podnikání, čímž pomohou zvýšit ekonomický rozvoj své země. Ekonomický boom v západní Evropě ovšem trval déle než se čekalo a dostal se i do zemí, které zpočátku byly zdroji zahraničních pracovníků, začala se tedy pracovní síla hledat jinde, v Maroku, Turecku, Jugoslávii.

Třetí fáze, období let 1973 – 1986, začala ropnou krizí v roce 1973, která způsobila celosvětovou recesi. V západní Evropě se nejenom přestali zaměstnávat noví zahraniční pracovníci, ale byli propouštěni i ti zaměstnaní. Recese postihla i domovské země hostujících pracovníků, nebyla zde pro ně práce a většina z nich postupně získala právo v Německu a Francii zůstat natrvalo, neměli tedy důvod se vracet. Namísto toho začali k sobě přivádět členy svých rodin. Přítomnost nejenom mužů, ale i jejich žen a dětí v západoevropských zemích nastolila nové sociální a politické problémy.

V období let 1986 – 1993 zaznamenala západní Evropa čtvrtá vlnu migrace. Ta byla poznamenána několika událostmi. Jednak ekonomiky západoevropských zemí začaly opět sílit a byla potřeba nových pracovníků; dále pak cizinci našli nový zákonný způsob, jak se do Evropy dostat, prostřednictvím žádostí o azyl; a nakonec ve východní Evropě došlo ke změně politického systému, což způsobilo novou migrační vlnu do zemí západní Evropy.

Na počátku 90. let si západoevropské země uvědomily nutnost koordinace svých migračních politik, neboť akce a politiky jedné země ovlivňují i země jiné. V roce 1995 začala platit Schengenská dohoda²⁴, která obehnila kontinentální západní Evropu přísnými pravidly pro vstup do země. [Rabušic, Burjanek, 2003] Podoba současných migračních toků do evropských zemí a tím i jejich migračních politik je ovlivňována zejména důsledkem demografického vývoje a nedostatkem pracovních sil. Důležitou roli stále hraje imigrace v rámci spojování rodin.

3.2 Vývoj migrace na území České republiky

3.2.1 Historie migračních vln na území dnešní České republiky do roku 1989

Naše země byla vždy křižovatkou migračních vln směřujících od východu na západ, či ze severu na jih. V průběhu posledních 150 let však u nás převažovala emigrace nad imigrací. Po druhé světové válce jsme zažili několik migračních vln.

Politicky velice citlivá migrační vlna byla spojena s odsunem německého obyvatelstva, spadala do období let 1945-1947 a během ní došlo k téměř úplnému vylidnění příhraničních regionů. Další vlnou byl návrat tzv. zahraničních Čechů a Slováků, kteří do té doby žili mimo území republiky. Největší počty tvořily skupiny imigrantů z Maďarska (asi 72 000), dále z bývalého SSSR, hlavně z Volyně (asi 38 000), dále z Rumunska (asi 21 000), ale také z Francie, Rakouska, Polska, Itálie, atd. [Václavíková, 2002]

²⁴ Podepsaná byla již v roce 1985.

Mezinárodní migrace v období socialismu na území České republiky (resp. Československa) byla většinou ilegální a na nízké úrovni. Lidé ze země spíše odcházeli, emigrovali bez možnosti návratu, než aby sem přicházeli a asimilovali se zdejší společností. Důvody těchto migrací byly většinou politické, pro některé i ekonomické. Neexistovala prakticky žádná cesta zpět, neboť emigrace byla trestným činem. Často se stávalo, že těmto lidem byl zkonfiskován majetek a docházelo k perzekucím jejich příbuzných. Většina těchto lidí byla v ekonomicky aktivním věku (průměrný věk byl 35 let), vzdělaní a zemi opouštěli i se svými rodinami. [Drbohlav, 2004a]

S jejich odchodem vznikaly na českém trhu práce, který byl založen na extenzivním přístupu, mezery, a ty bylo nutno zaplnit. Zejména v sedmdesátých a osmdesátých letech, po emigrační vlně československého obyvatelstva v roce 1968²⁵, k nám přicházely, na základě mezivládních dohod, velké skupiny zahraničních pracovníků z Polska, Vietnamu, Maďarska, Kuby, Mongolska, Angoly a Koreje.

Imigranti většinou nebyli plně zapojeni do života majoritní společnosti. Neznamená to však, že by je společnost nepřijala. Lze jen spekulovat, zda „zásluhu“ na tom mělo samotné politické klima, ale také fakt, že práce bylo „dostatek“. Byla zde nulová nezaměstnanost, v některých odvětvích dokonce trvalá poptávka po stále nových pracovních silách a mnohé regiony, zejména příhraniční, poptávaly nové osídlenec. [Václavíková, 2002] Po roce 1989 byla pracovní povolení těchto pracovníků vcelku rychle rušena a počty cizinců pracujících u nás v rámci starého systému rapidně poklesly. Většina z nich se pak vrátila do svých domovských zemí.

3.2.2 Historie migračních vln na území dnešní České republiky po roce 1989

Po roce 1989 dochází ke změnám v charakteru pracovních migrací, které přecházejí od organizovaných pracovních stáží cizinců spíše ke spontánním individuálním migracím. Česká republika jako součást dřívějšího komunistického bloku se, v podstatě

²⁵ Asi 245-250 000 lidí odešlo v letech 1968 – 1989, z toho v letech 1968 – 69 zhruba 104 000. V letech 1972-1989 bylo z celkového počtu migrantů 24 % dětí, dále 41 % osob bylo ve věku 16 - 30 let. Emigrace vysokoškolsky vzdělaných občanů byla 2,5krát větší než ostatních vzdělanostních skupin. <<http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2/nks01/prispevek8.pdf>> [cit. 2005-12-05]

bez předchozích zkušeností, musela téměř ze dne na den vyrovnat s přílivem migrantů. Pro většinu migrantů se Česká republika stala zemí tranzitní, nicméně v posledních letech dochází k posunu a stává se i zemí cílovou. Příliv nových pracovních sil ze zahraničí do nově se tvořícího ekonomického a politického prostředí vyvolal nutnost legislativních opatření, které by nejen umožnily příchod zahraničních pracovníků, ale i ochránily domácí pracovní trh před přílivem levné pracovní síly. Po rozdělení Československa došlo k větší jednorázové migraci ze Slovenska do ČR a z vnitřní migrace se tak stala migrace mezinárodní. Byla přijata řada dokumentů²⁶, které upravují vztahy mezi oběma zeměmi a vytvářejí výhodnější podmínky.

Ve vývoji imigrace do České republiky lze rozlišit tři stádia:

- 1) 1990-1992: uskutečnily se hlavní politické reformy a započala ekonomická transformace, byly vytvořeny hlavní regulační nástroje migrace (odpovědné orgány/instituce, legislativa, navázaná mezinárodní spolupráce), imigranti „sondovali“ prostředí
- 2) 1993-1996: relativně úspěšnou ekonomickou fází vývoje transformačního období doprovázela velmi liberální migrační legislativa i praxe – mohutný příliv ekonomických migrantů
- 3) 1997-současnost: značné problémy v makro- i mikroekonomické rovině, jako zvyšování nezaměstnanosti apod., až poslední měsíce naznačují určitý možný pozitivní posun v ekonomickém vývoji. V roce 1999 byla přijata restriktivní opatření i v migrační politice a praxi (nová, přísnější legislativa²⁷). Celkově se tak zúžil prostor pro ekonomické migranty, došlo ke snížení jejich počtu²⁸. [Drbohlav, 2001]

²⁶ Např. „Smlouva o vzájemném zaměstnávání občanů ČR a SR“, na jejímž základě nebylo při zaměstnávání občanů SR v České republice vyžadováno povolení k zaměstnávání.

²⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

²⁸ Bližšímu vývoji v uplynulé dekádě se věnuje následující subkapitola.

3.2.3 Vývoj migrace na území ČR v letech 1995-2005

Tabulka č. 2: Cizinci s povolením k trvalému, dlouhodobému/ přechodnému pobytu v ČR – časová řada 1995-2005 (stav k 30.6.2005)

Rok	Cizinci s povolením k trvalému pobytu v ČR	Cizinci s povolením k dlouhodobému/přechodnému pobytu a s vízem nad 90 dnů	Cizinci bez státní příslušnosti	Celkem cizinci s povolením k pobytu	Obyvatelstvo ČR	Podíl cizinců s dlouhodobým/přechodným pobytem a vízem nad 90 dnů na obyvatelstvu ČR v %	Podíl cizinců s povolením k pobytu celkem na obyvatelstvu ČR v %
1995	38 557	120 060	590	159 207	10 321 344	1,16	1,54
1996	45 837	152 767	548	199 152	10 309 137	1,48	1,93
1997	56 281	153 516	514	210 311	10 299 125	1,49	2,04
1998	63 919	155 836	432	220 187	10 289 621	1,51	2,14
1999	66 754	162 108	-	228 862	10 278 098	1,58	2,23
2000	66 891	134 060	-	200 951	10 266 546	1,31	1,96
2001	69 816	140 978	-	210 794	10 269 726	1,37	2,05
2002	75 249	156 359	-	231 608	10 182 471	1,54	2,27
2003	80 844	159 577	-	240 421	10 211 455	1,56	2,35
2004	99 467	154 827	-	254 294	10 220 577	1,51	2,49
2005	104 823	155 433	-	260 256	10 235 365	1,52	2,54

Zdroj: HORÁKOVÁ, Bulletin č. 15, VÚPSV, 2005

Poznámka: občané EU/EHP/ESVO mají povolení k přechodnému či trvalému pobytu, ostatní cizinci z třetích zemí mají: vízum nad 90 dnů (pobyt do jednoho roku), dlouhodobý pobyt (delší než jeden rok) a trvalý pobyt

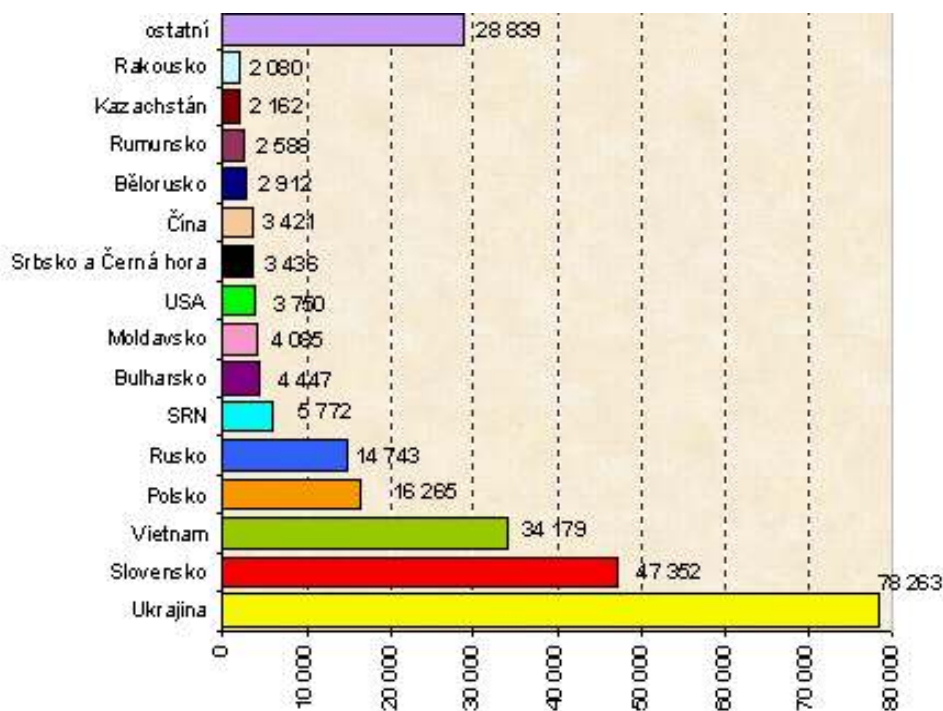
Imigrace po roce 1989 nepřetržitě sílí. V současné době žije v ČR cca 260 000 cizinců, což odpovídá 2,54 % populace. Ve srovnání se starými členskými zeměmi EU to není nijak vysoká hodnota. V České republice v devadesátých letech počet legálně usazených cizinců postupně vzrůstal. Mezi lety 1995 a 1999 jejich počty vzrostly ze zhruba 160 tisíc na hodnoty kolem téměř 230 tisíc pobývajících cizinců. V roce 2000 počet cizinců v ČR poklesl o 30 000 osob, přičemž tento vývoj se všeobecně přičítá změnám legislativy. 1.1.2000 vstoupil v platnost zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, v původní podobě, který podstatně zpřísnil vstupní a pobytový režim většiny cizinců v ČR. Některá ustanovení tohoto zákona byla zmírněna až novelou platnou od 1. července 2001, která měla za následek opětovný mírný nárůst počtu usazených cizinců, ten pokračoval

až do roku 2004²⁹. Na území České republiky bylo k 30.6.2005 celkem 260 256 cizinců s povolením k pobytu, z toho 104 823 s povolením k trvalému pobytu a 155 433 s povolením k dlouhodobému/přechodnému pobytu a s vízem nad 90 dnů. Skutečná čísla udávající počty cizinců pobývajících na území České republiky však budou, vzhledem k nelegální migraci i vzhledem ke značnému počtu zemí s bezvízovým stykem, poněkud vyšší.

Téměř 82% zdrojových zemí pracovních migrací do ČR leží v Evropě. Z toho 50 % tvoří občané EU 25 (80 % občané Slovenska a 12 % občané Polska). Zhruba 16 % pracovních migrací tvoří občané některé z asijských zemí, nejčastěji Vietnamu. [Horáková, 2005] Dle Českého statistického úřadu byly v roce 2004 zjištěny největší podíly osob nově přistěhovaných z celkového počtu cizinců v ČR usazených u občanů Velké Británie, Slovenska, Francie, Mongolska, Nizozemí, Japonska a Moldavska (ve všech těchto případech přistěhovalí tvořili více než 25% evidovaných cizinců příslušného státního občanství). Tendenci k usazování lze sledovat u občanů Vietnamu, Polska a Ruska, u nichž byly zjištěny relativně nízké podíly přistěhovaných osob (11-13%) vzhledem k počtu usazených cizinců, jakož i relativně nízké podíly osob vystěhovaných.

²⁹ Dle ČSÚ k 31. 12. 2004 cizinci s délkou pobytu nad 1 rok tvořili 1,8% obyvatelstva ČR, což je ve srovnání se zeměmi Evropské unie spíše nízké číslo - ve Švýcarsku k témuž datu tvořili cizinci přibližně 20% obyvatelstva, v Rakousku 9,5%, v Německu pak téměř 9%.
<http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/popis_aktualniho_vyvoje_pocet_cizincu_v_cr>[2005-11-12]

Graf č.3: 15 nejčastějších státních občanství cizinců s trvalým pobytem a přechodnými pobyty nad 90 dnů v ČR k 31.12.2004



Zdroj: Český statistický úřad [2004]

Silným motivem k migraci slovenských občanů je „vzdělání, kvalifikované pracovní příležitosti i nekvalifikovaná, ale lépe placená manuální práce. (...) V případě Poláků s dlouhodobým či trvalým pobytem byly důvody jejich příchodu spíše „jednorázové“, podmíněné ekonomickými důvody. Jádrem tvoří dělníci, kteří přišli do ČR v 70. a 80. letech 20.století. Velká část z nich byly ženy. (...) Příchod Vietnamců měl také ekonomické kořeny. Jednalo se však o státně organizovanou migraci z komunistického severního Vietnamu do komunistického Československa. První vlna přišla již v 60. letech. Hlavní část pak představoval příliv v 70. a 80. letech, jehož prostřednictvím vietnamská vláda splácela válečnou pomoc Československa. Po roce 1990 imigrovala do ČR také skupina Vietnamců z Německa. Vietnamská komunita má díky kulturním rozdílům tendenci k izolaci.“ [Migrace v rozšířené Evropě, 2002, str.15, 16]

Nejvíce cizinců se přistěhovalo do Prahy (14 517 osob, 29% všech přistěhovalých cizinců), následovaly kraj Středočeský (7 738, 15%) a kraj Jihomoravský (5 339 osob, 11%), nejméně cizinců se přistěhovalo do kraje Olomouckého, Zlínského, Pardubického, Libereckého a do kraje Vysočina (méně jak 2 000 osob). Tyto regiony byly rovněž regiony s nejvyššími počty osob vystěhovalých.

4 POLITIKA ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ V ČR

Nová imigrační situace České republiky a skutečnost, že část cizinců se na území v mezidobí dlouhodobě nebo trvale usadila, postavily českou společnost koncem devadesátých let před úkol řešit otázky spojené s právním postavením cizinců a vytvořit konkrétní podmínky pro jejich integraci.

Obecně můžeme říci, že v porevolučním období, v letech 1990 – 1997, byla v ČR uplatňovaná spíše *liberální migrační politika*, která byla reakcí na otevření hranic a zavádění tržní ekonomiky. Od roku 1998 začalo docházet v důsledku stoupající míry nezaměstnanosti ke změně v zaměření migrační politiky, stává se více *restriktivní*. Byly zpřísněny podmínky jak pro vstup a pobyt cizinců v ČR, tak i pro vydávání pracovních povolení cizincům. Přestože migrační politika zůstává i nadále poměrně restriktivní, lze sledovat tendence k jejímu uvolnění zejména ve vztahu ke kvalifikovaným cizincům, kteří mají zájem o trvalou integraci do české společnosti.

4.1 Institucionální rámec politiky zaměstnávání cizinců

4.1.1 Státní orgány

4.1.1.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)

Na MPSV byla v roce 2004 přenesena odpovědnost za oblast cizinců, což byl významný posun. Na mezinárodní migraci již není nahlíženo jako na „hrozbu“ vnitřní bezpečnosti státu, jako na oblast vyžadující restrikce. Namísto toho je chápána jako přínos pro rozvoj České republiky.

MPSV je odpovědné za státní politiku zaměstnanosti, cílem je dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách. Mimo jiné vymezuje podmínky, za nichž mohou cizinci vstupovat na český trh práce. Na základě situace na trhu práce rozhoduje o podmínkách při povolování zaměstnání, v souladu s mezinárodními smlouvami o vzájemném zaměstnávání stanovuje číselné kvóty pro zaměstnávání cizinců a odpovídá

za implementaci Aquis v oblasti zaměstnávání cizinců. Plní kontrolní funkci na úseku zaměstnanosti, odhaluje nelegálně zaměstnané osoby a postihuje zaměstnavatele porušující zákon o zaměstnanosti.

Součástí Odboru pro migraci a integraci cizinců MPSV je Oddělení pro integraci cizinců, které se podílí na realizaci mnoha programů, jejichž cílovou skupinou jsou kromě cizinců samotných také občané ČR, cílem je zlepšit informovanost obou skupin o procesu integrace a podporovat aktivní a samostatný život cizince v České republice.

MPSV je gestorem pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“³⁰. Koncepce aktivního přístupu k řízení migrace byla přijata schválením vládního usnesení č. 975 ze dne 26. září 2001, o Principech a postupu realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků. Materiál je výsledkem práce poradního orgánu ministra práce a sociálních věcí Komise MPSV pro cizince a představuje kompromis zohledňující požadavky a potřeby všech zapojených státních orgánů, zejména MPSV, MV a MZV, sociálních partnerů a nevládních organizací činných při ochraně práv migrujících osob a cizinců. [Usnesení vlády č.720/2002] Komise MPSV pro cizince bude i nadále hrát významnou roli v průběžném vyhodnocování a přehodnocování pilotního projektu.

4.1.1.2 Ministerstvo vnitra (MV)

Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů je MV gestorem za problematiku mezinárodní migrace, azylu a integraci cizinců, a to jak za záležitosti legislativně-koncepční, tak za jejich praktické uplatnění. Ve své činnosti spolupracuje s dalšími resorty, státními a nevládními organizacemi včetně organizací mezinárodních.

MV vyhláší seznam hraničních přechodů; spolupracuje na sjednávání mezinárodních smluv v oblasti mezinárodní migrace a na koordinaci implementace schengenských dohod.

³⁰ Blíže o tomto pilotním projektu pojednává jedna z následujících kapitol.

Na základě zákona o azylu³¹ zabezpečuje výkon státní správy v problematice azylu. Vytváří státní integrační programy pro azylanty a podílí se na vypracovávání repatriačních programů a přímo zajišťuje repatriace (dobrovolné návraty) cizinců do jejich domovských zemí.

Problematikou migrace, azylu a integrace cizinců se specializovaně zabývá odbor azylové a migrační politiky a dále pak Správa uprchlických zařízení MV. V rámci ministerstva, jako poradní orgán, působí Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami (dále Komise MV). Komise MV je složená ze zástupců jednotlivých ministerstev, orgánů státní správy, územní samosprávy, odborů, akademické obce a nevládních organizací. Jejím hlavním úkolem je analýza postavení a situace cizinců v ČR, koordinace aktivit na poli migrace a integrace. Komise MV svou činností také přispívá k rozvoji migrační politiky a pomáhá k decentralizaci migrační otázky mezi regiony a obce.

4.1.1.3 Ministerstvo zahraničních věcí (MZV)

MZV například vydává dokumenty pro vstup a pobyt členů diplomatických misí. Prostřednictvím zastupitelských úřadů vykonává státní správu ve věcech udělování víz v rozsahu stanoveném zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů.

4.1.1.4 Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO)

MPO stanoví, kdo je zahraniční osobou a za jakých podmínek může na území ČR podnikat. Snaží se o dosažení optimálních podmínek jak pro stát, tak pro podnikající migranty.

4.1.1.5 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT)

MŠMT se zabývá rozvojem české vzdělávací soustavy, uznáváním vysokoškolského vzdělání získaného v cizině a také usiluje o zlepšování životních podmínek cizinců u nás rozvojem rozličných jazykových kurzů a speciálních programů.

³¹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

4.1.1.6 Ministerstvo spravedlnosti (MS)

MS má vliv na oblast migrace skrze svou legislativní činnost. Mimo jiné vede obchodní rejstřík. Může také rozhodovat o vydání cizince k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu do ciziny.

4.1.1.7 Policie České republiky

Úkoly spojené s odbavovacím procesem, ochranou státních hranic, povolováním a kontrolou pobytu cizinců plní v České republice Služba cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia České republiky (dále jen Služba cizinecké a pohraniční policie).

Služba cizinecké a pohraniční policie zabezpečuje také dílčí úkoly vyplývající ze zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zejména provádění prvotních identifikačních úkonů, udělování víz a vydávání cestovních dokladů azylantům.

V kooperaci s dalšími služkami Policie ČR pomáhá Služba cizinecké a pohraniční policie předcházet negativním dopadům nelegální migrace spojené s organizovaným zločinem.

4.1.2 Nestátní neziskové organizace (dále jen NNO)

NNO poskytují řadu služeb pro cizince, zejména právní a sociální poradenství. Některé NNO se podílejí na organizování volnočasových aktivit pro žadatele o azyl, kteří jsou umístěni v azylových centrech Ministerstva vnitra. Hlavními příjemci pomoci NNO jsou zejména cizinci pobývající zde na dlouhodobé vízum a uprchlíci. V České republice působí celá řada neziskových organizací a jejich výčet by byl velice náročný, proto zde uvádím pouze příklady³²:

- Centrum pro integraci cizinců (CIC): občanské sdružení, které poskytuje rady a pomoc imigrantům, tj. azylantům a cizincům s dlouhodobým či trvalým pobytem na území ČR
- Centrum pro otázky migrace (COM): COM se zaměřuje na právní a poradenskou činnost související s migrací, zejména individuální poradenství

³² Při jejich výčtu a popisu jejich činností vycházím z adresáře, jenž uvádí portál www.domavcr.cz.

cizincům v nouzi v oblasti legalizace jejich pobytu na území ČR, včetně případů sloučení rodin

- Česká katolická charita: organizace pomáhající cizincům, kteří se ocitli v obtížné životní situaci. Mezi ně patří lidé na cestách, migranti a uprchlíci, které z jejich původní vlasti vyhnal válečný konflikt, pronásledování nebo chudoba
- Český červený kříž: humanitární občanské sdružení, které působí na území celé republiky zejména v oblasti humanitární, sociální a zdravotní
- Český helsinský výbor: NNO, která sleduje zákonodárné činnosti týkající se lidských a občanských práv, monitoruje stav lidských práv v ČR, poskytuje bezplatné právní poradenství jednotlivcům, jejichž lidská práva byla porušena
- Mezinárodní organizace pro migraci (IOM): organizace zabývající se různými migračními aspekty: programy zaměřené na reintegraci, repatriaci a dobrovolné návraty.

4.2 Právní a institucionální rámec politiky zaměstnávání cizinců

Po změně politického klimatu a ekonomické situace v roce 1989 nastala v oblasti zaměstnávání cizinců nová situace. Příliv nových pracovních sil ze zahraničí vyvolal nutnost legislativních opatření. Zvláštní podmínky, které byly a jsou dány pro zaměstnávání cizinců, mají nejen zahraničním pracovníkům umožnit zde pracovat, ale mají také směřovat k ochraně domácího pracovního trhu před přílivem levné pracovní síly.

Oblast zaměstnávání cizinců na území ČR upravuje celá řada právních předpisů, z nichž nejdůležitější je zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který spojil dva dosavadní samostatné zákony (č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti a č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti) do jednoho, čímž by mělo dojít k lepší přehlednosti právní úpravy, dále pak zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

4.2.1 Vymezení pobytu cizince v České republice

V reakci na očekávaný vstup do Evropské unie přijala Česká republika v roce 1999 novou právní úpravu vstupu a pobytu cizinců na území republiky a azylu. Podmínky vstupu a pobytu cizinců na území ČR jsou upraveny zákonem č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je původně koncipován jako velice restriktivní, od svého vzniku prošel již několikerými novelami. První novela byla provedena zákonem č.140/2001 Sb., odstraňovala zejména problémy v rámci aplikační praxe. Druhá novela byla poměrně rozsáhlá, šlo o zákon č.217/2002 Sb., tzv. EURONOVELU, který reagoval na aktuální vývoj v oblasti unijního práva. Třetí novelou je zákon č.222/2003 Sb., kterým byla právní úprava vstupu a pobytu cizinců doladěna a připravena na nové podmínky plynoucí z členství ČR v EU. Na podzim letošního roku vstoupila v účinnost dosud poslední novela č. 428/2005 Sb., která se týká zejména systému získávání povolení k pobytu, především povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny.

4.2.1.1 Podmínky vstupu a pobytu občanů EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska

Na občany EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska (dále jen občané EU) se v rámci Evropské unie vztahuje právo volného pohybu osob, proto není pobyt těchto občanů na území ČR podmíněn vydáním jakéhokoliv povolení k pobytu. Právo volného pohybu osob je jednou ze čtyř základních svobod vnitřního trhu. V praxi to znamená, že by nikdo neměl být zrazován od přesunu do jiného členského státu, ať už za prací, podnikáním či studiem. [DiFalco, 2004]

Pokud občané EU pobývají na území ČR po dobu kratší 3 měsíců, pak nepotřebují žádné povolení k pobytu. Pokud zde však pobývají déle jak 3 měsíce, pak jsou oprávněni (nikoliv povinni) požádat o vydání „povolení k přechodnému pobytu pro státního příslušníka členského státu Evropských společenství“. Tímto zvláštním pobytovým povolením

se rozumí povolení k přechodnému pobytu či povolení k trvalému pobytu. Vydání zmíněného povolení není podmínkou pro pobyt občana EU na území ČR a to ani v případě výkonu např. zaměstnání, podnikání, studia apod. Existují však případy, které občana EU přimějí o povolení k pobytu požádat, jako např. umožnit rodinnému příslušníku³³, který není občanem EU, rovněž požádat o vydání tohoto povolení apod.

4.2.1.2 Podmínky vstupu a pobytu občanů tzv. třetích států

Za občany tzv. třetích států (dále jen cizinci) jsou považováni občané ze zemí mimo EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska. Cizinci se prokazují při vstupu na území našeho státu a během pobytu platným cestovním dokladem opatřeným vízem České republiky, nestanoví-li mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána, jinak. V případech, které stanoví vláda České republiky, se vízum nevyžaduje. Současná česká legislativa definuje následující typy víz:

- Letištní vízum: je udělováno zastupitelským úřadem na žádost cizince, který je z důvodu čekání na letecký spoj nucen pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území ČR, uděluje se jako jednosměrné nebo obousměrné.
- Průjezdní vízum: uděluje jej diplomatická mise nebo konzulární úřad ČR na žádost cizince, kterého pak opravňuje k průjezdu územím ČR při jeho cestě z území jednoho státu na území jiného státu. Uděluje se jako jednosměrné, obousměrné nebo bez omezení počtu cest a opravňuje cizince k pobytu na území ČR po dobu pěti dnů při každé cestě.
- Vízum k pobytu do 90 dnů na území ČR: žádost o udělení víza je cizinec povinen podat osobně, uděluje jej zastupitelský úřad České republiky v zahraničí. Toto vízum opravňuje k pobytu na území ČR po dobu v něm uvedenou s tím, že celková doba pobytu nesmí překročit 3 měsíce, vydává se jako jednorázové nebo vícenásobné (podle účelu). V případě podání žádosti za účelem zaměstnání cizinec předkládá jako doklad potvrzující účel pobytu

³³ Rodinným příslušníkem občana EU se rozumí manžel, manželka, dítě mladší 21 let, nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné či sestupné linii nebo nezaopatřený přímý příbuzný od manžela či manželky občana EU. <<http://www.mvcr.cz/rady/cizinci/info.html>>[2005-10-15]

na území povolení k zaměstnání vydané příslušným úřadem práce. Vízum je možno prodloužit v případě, že cizinec podá u oddělení cizinecké policie příslušného podle místa hlášeného pobytu žádost o prodloužení nejdříve 30 dnů a nejpozději 3 dny před uplynutím doby povoleného pobytu na území nebo doby platnosti víza. Celková doba pobytu na území ČR, tzn. součet doby předchozího a prodlouženého pobytu, však nesmí překročit dobu 3 měsíců.

- Vízum k pobytu nad 90 dnů na území ČR: žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů podává cizinec osobně na zastupitelském úřadu ČR. Zastupitelský úřad uvede účel pobytu. V případě podání žádosti za účelem zaměstnání cizinec předkládá jako doklad potvrzující účel pobytu na území povolení k zaměstnání vydané příslušným úřadem práce. Vízum se uděluje s platností na dobu jednoho roku a lze jej opakovaně prodloužit pokud trvá stejný účel pobytu a doba pobytu nepřekročí stanovenou platnost víza. O prodloužení je možno požádat nejdříve 90 dnů a nejpozději 14 dnů před uplynutím doby povoleného pobytu na území.
- Povolení k dlouhodobému pobytu: pokud cizinec pobývá na území republiky na vízum nad 90 dnů a hodlá na území přechodně pobývat déle jak jeden rok a trvá-li stejný účel pobytu, pak je oprávněn požádat o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Povolením k dlouhodobému pobytu byla nahrazena dřívější praxe, která spočívala v prodlužování doby platnosti víza k pobytu nad 90 dnů na území. V případě podání žádosti za účelem zaměstnání cizinec předkládá jako doklad potvrzující účel pobytu na území povolení k zaměstnání vydané příslušným úřadem práce. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu na 90 dnů. Cizinci je vydán průkaz o povolení k pobytu, jeho platnost je jeden rok a lze jej opakovaně prodloužit, vždy však nejdéle o jeden rok.
- Trvalý pobyt: Cizinci tedy mohou na území ČR pobývat přechodně na základě výše zmíněných víz (nejsou-li od vízové povinnosti osvobozeni), či trvale. Povolení k trvalému pobytu *bez podmínky* nepřetržitého pobytu na území ČR je vydáváno v souladu s mezinárodními dokumenty o lidských právech zejména za účelem sloučení rodiny, jestliže manžel/ka, příbuzný/á v pokolení přímém

nebo sourozenec cizince má trvalý pobyt na území ČR a je občanem ČR či azylantem. Každý cizinec pobývající na území republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů či na základě povolení k dlouhodobému pobytu je po *deseti letech* nepřetržitého pobytu oprávněn požádat o povolení k trvalému pobytu. Po *osmi letech* nepřetržitého pobytu na území ČR může o povolení k trvalém pobytu požádat cizinec, který žádá o vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití s cizincem, který již má povolení k trvalému pobytu. Důvody jsou podrobně vymezeny zákonem a týkají se sloučení rodiny. Na cizince, který obdrží povolení k trvalému pobytu se pohlíží stejně jako na občana České republiky.

4.2.1.3 Nedostatky zákona č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR

Cizinecký zákon má restriktivní charakter, klade množství formálních požadavků na cizince a staví je 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 oprávněně očekávat kladné vyřízení žádosti. Na žádné rozhodnutí neexistuje právní nárok. Záporné rozhodnutí nemusí být dle zákona zdůvodněno a neexistuje proti němu opravný prostředek ani možnost odvolání³⁴. Zákon stanoví lhůtu 120 dnů pro vyřízení žádosti o dlouhodobé vízum, v praxi tedy udělení víza trvá několik měsíců, což odrazuje ty cizince, pro které je rychlý výdělek existenční záležitostí, svádí je tak k přímé či zprostředkované korupci nebo k přechodu do nelegálního pracovního postavení. Při každé změně statutu je nutno vycestovat a o nové vízum žádat pouze v zahraničí prostřednictvím zastupitelského úřadu, nehledě na míru integrace do společnosti či délku pobytu. [Gabal, 2004]

³⁴ Lze se odvolat pouze proti neudělení trvalého pobytu.

4.2.2 Postup zaměstnavatelů při získávání zaměstnanců z ciziny na volná pracovní místa v České republice

4.2.2.1 Podmínky platné do vstupu České republiky do Evropské unie (do 30.4.2004)

Do vstupu České republiky do Evropské unie se zaměstnávání občanů ze zemí EU včetně zemí nově přistupujících řídilo obecným režimem zaměstnávání cizinců. Základní právní úprava vztahů při zaměstnávání cizinců byla dána zákoníkem práce a zákonem č. 1/1991 Sb, o zaměstnanosti a jeho novela zákon č. 167/1999 Sb.. Tento zákon říká, že cizince je možno získávat pouze na pracovní místo, které je zaměstnavatelem u úřadu práce 2 měsíce hlášeno jako volné, tj. nově vytvořené nebo uvolněné, a na které nelze přijmout občana České republiky či občana EU. O vydání a odnětí povolení k zaměstnání cizinců a povolení zaměstnavatelům získávat na volná pracovní místa občany ze zahraničí rozhoduje místně příslušný úřad práce na základě posouzení současné situace na trhu práce.

Zaměstnavatel podává u úřadu práce v místě výkonu práce žádost o povolení získávat zaměstnance ze zahraničí. Na žádost úřadu práce má doložit:

- jakým způsobem řešil stávající nedostatek pracovních sil,
- charakteristiku pracovní činnosti, na kterou bude cizinec přijímán,
- potvrzení o poskytnutí ubytování na předpokládanou dobu zaměstnání,
- kopii pracovní smlouvy, která vedle údajů vyplývajících ze zákoníku práce bude též obsahovat dobu předpokládaného výkonu práce, výši hrubé mzdy za vykonanou práci, adresu ubytování včetně způsobu jeho úhrady a způsobu zajištění finančních prostředků na cestu do státu trvalého pobytu při ukončení pracovního poměru.

Udělení zaměstnavateli povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí ještě neopravňuje žádného konkrétního cizince k tomu, aby v ČR pracoval. K tomu musí získat povolení k zaměstnání. Do vyřízení povolení nesmí zaměstnavatel cizince zaměstnat. Cizinec, který chce být zaměstnán na území ČR, žádá o povolení k zaměstnání. Žádost o povolení podává cizinec osobně, či prostřednictvím pošty, či zplnomocní svého zástupce.

Povolení k zaměstnávání cizinců jsou dvojího druhu:

- 1) individuální povolení: jde o povolení k zaměstnávání cizinců v pracovně právním vztahu k tuzemskému zaměstnavateli³⁵.
- 2) kontrakt: kontraktem se rozumí zaměstnávání cizince u právnické či fyzické osoby s bydlištěm mimo území ČR, která u nás trvale nepodniká, ale vysílá své zaměstnance do ČR za účelem realizace obchodní nebo jiné smlouvy uzavřené s tuzemskou právnickou či fyzickou osobou.

Cizinec k žádosti přikládá:

- fotokopii stránky cestovního dokladu obsahující základní údaje,
- úředně ověřenou, do češtiny přeloženou kopii dokladu o profesní způsobilosti, pro obor, ve kterém bude na území ČR pracovat,
- zdravotní průkaz, pokud to práce v daném oboru vyžaduje.

Povolení k zaměstnání se vydává na dobu určitou, maximálně však na dobu jednoho roku, ale lze o něj zažádat opakovaně. Povolení k zaměstnání je nepřenosné a platné pouze pro konkrétního zaměstnavatele, místo výkonu práce, druh práce, dobu trvání výkonu práce. To znamená, že má-li dojít v době před ukončením platnosti povolení k zaměstnání ke změně některých podmínek uvedených v tomto povolení, cizinec musí požádat příslušný úřad práce o vydání nového povolení k zaměstnání. Platnost povolení k zaměstnání zaniká, pokud uplynula doba, na kterou bylo vydáno; zaměstnání skončilo před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno; uplynula doba, na kterou bylo povolení k pobytu cizinci vydáno, nebo oprávnění k pobytu zaniklo z jiných důvodů.

Existují *zvláštní případy při udělování povolení k zaměstnání*, a to v takových případech, že jde o cizince,

- který má udělen trvalý pobyt na území ČR,
- který má udělen statut uprchlíka, nebo o něj požádal,

³⁵ Tuzemským zaměstnavatelem se rozumí právnická či fyzická osoba, která je k této činnosti oprávněna. <http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu/zz_vymezeni_pojmu>[2005-10-15]

- který je rodinným příslušníkem člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinným příslušníkem zaměstnance mezinárodní vládní organizace,
- jehož výkon práce je na území ČR pouze příležitostný a jedná se zároveň o specifickou činnost – obě podmínky musí být splněny současně,
- o němž to stanoví mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů,
- který je členem záchranné jednotky a poskytuje pomoc na základě mezistátní dohody,
- který je zaměstnán v mezinárodní dopravě,
- který je akreditován v oblasti sdělovacích prostředků,
- který je příslušníkem ozbrojených sil nebo civilní složky smluvní strany, Severoatlantické smlouvy.

Povolení bez ohledu na situaci na trhu práce se uděluje u cizinců, kteří nemohou ohrožit náš trh práce, nebo u jiných specifických skupin, tedy:

- u mladých lidí do 26 let věku, zaměstnávaných příležitostnými a časově omezenými pracemi v rámci výměny mezi školami,
- u cizinců, o nichž to stanoví mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána,
- u cizinců, kteří jsou zaměstnáni v příhraničních oblastech ČR a nejméně jednou za kalendářní týden se vrací do státu sousedícího s ČR, kde mají své bydliště jehož jsou příslušníky. Mohou být zaměstnávaní soustavně, od podmínky přerušování po odpracování 3 let je upuštěno.
- u sezónních zaměstnanců, zaměstnávaných činnostmi závislými na střídání ročních období, nejdéle na dobu šesti měsíců v kalendářním roce, pokud mezi jednotlivými zaměstnáními na území ČR uplyne doba nejméně šesti měsíců,
- u cizinců zaměstnaných na časově omezené období za účelem zvyšování kvalifikace, avšak nejdéle po dobu jednoho roku.

V neposlední řadě lze zmínit *žadatele o azyl*, kteří během prvního roku po podání žádosti nemohou získat povolení vůbec. Toto opatření má odrazovat od účelových žádostí o azyl. Právo na práci žadatelů o azyl představuje velice komplikovaný problém. Pokud je totiž

žadatelům umožněno pracovat v období vyřizování jejich žádosti, začnou azylovou proceduru zneužívat ekonomičtí imigranti. Dá se říci, že čím tvrdší je pobytový zákon, tím se více lidí snaží získat azyl.³⁶

V souladu s právními předpisy, upravujícími oblast zaměstnávání cizinců, jsou uzavírány *mezinárodní smlouvy o vzájemném zaměstnávání občanů*. Jejich cílem je upravit vzájemná práva a povinnosti občanů smluvních stran a umožnit jim zaměstnání za většinou výhodnějších podmínek, než stanoví obecná úprava.

Z obecných pravidel zaměstnávání cizinců před vstupem do EU tvořili výjimku *občané Slovenska*. Jejich zaměstnávání bylo upraveno „Smlouvou mezi vládou ČR a vládou SR č. 227/1993 Sb., o vzájemném zaměstnávání občanů“. V souvislosti s přijetím této Smlouvy se při vzájemném zaměstnávání nevyžadovalo povolení k zaměstnání, zaměstnavateli však vznikala povinnost registrace občanů druhého státu. Registraci bylo nutno provést nejpozději v den nástupu do zaměstnání. Zaměstnavateli vznikala též povinnost nahlásit ukončení zaměstnání a to nejpozději do 8 dnů od jeho ukončení. [Smlouva..., 1993]

4.2.2.2 Podmínky platné po vstupu České republiky do Evropské unie (od 1.5.2004)

Do data vstupu České republiky do Evropské unie se zaměstnávání občanů ze zemí EU včetně zemí nově přistupujících řídí obecným režimem zaměstnávání cizinců, jak byl zmíněn výše. Po vstupu republiky do unie byla česká legislativa nastavena tak, aby byly vytvořeny podmínky pro volný pohyb osob mezi všemi členskými zeměmi EU.

1.10.2004 vstoupil v platnost nový zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., který přebírá dosavadní úpravu jak v základních rysech, tak i v detailech, přináší ovšem i novinky. Zaměstnávání cizinců je upraveno ve zvláštní části č. IV v § 85 až § 103. Zákon staví občany EU a jejich rodinné příslušníky na roveň českých občanů. Stejně právní postavení mají též občané Norska, Lichtenštejnska a Islandu, patřící do EHP, jejich rodinní příslušníci

³⁶ V České republice se tato situace stala v roce 2001, kdy počet žadatelů vzrostl z 8 788 v roce 2000 na neuvěřitelných 18 084.

a dále občané Švýcarska a jejich rodinní příslušníci. U zaměstnávání těchto osob vzniká zaměstnavateli informační povinnost.

Přijetím tohoto zákona tak byly vytvořeny podmínky pro volný pohyb pracovníků mezi všemi členskými zeměmi EU, který znamená, že občané Evropské unie mají stejný přístup na trh práce jakéhokoliv členského státu jako vlastní občané tohoto státu. Česká republika souhlasila se zavedením přechodného období na volný pohyb pracovníků do zemí EU. V praxi to znamená, že čeští pracovníci nemají automatický přístup na trhy práce původních členských zemí po dobu 2 let, tato doba může být prodloužena až na 7 let. Je však nutno podotknout, že mají přednost před občany tzv. třetích zemí. Vůči těm státům, které přechodná období zavedou má Česká republika možnost zavést podobná opatření³⁷. Přechodná období se týkají výlučně přístupu na pracovní trhy členských států, ostatních složek volného pohybu osob v rámci Evropské unie se netýkají.

I nadále platí, že cizince je možno zaměstnat pouze s povolením, že o povolení musí žádat jak cizinec, tak zaměstnavatel.

Zákon č. 435/2004 Sb. zavedl povinnost žádat o povolení k zaměstnání i pro společníky, členy či statutární zástupce obchodních společností a družstev. Tyto osoby pro společnost pracují, jsou za svou činnost odměňováni, ale nemusí být v zaměstnaneckém poměru. V minulosti docházelo k obcházení povinnosti pracovních povoleních tím, že cizinci byli vedeni jako společníci veřejné obchodní společnosti (kterou lze vcelku snadno založit), ale ve skutečnosti vykonávali závislou činnost, tzn. že byli zcela podřízeni příkazům nadřízeného.

Cizinec může být vyslán mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. V případech, kdy je takovéto vyslání delší než 7 dní, je nutno jej ohlásit úřadu práce. Pokud je doba vyslání delší než 30 dnů, pak je nutné zcela nové pracovní povolení od úřadu práce příslušného pro ono nové místo výkonu práce. Zaměstnavateli pak vzniká povinnost tuto

³⁷ V současné době Česká republika nestanovila žádná omezení volného pohybu pracovníků vůči ostatním členským státům.

skutečnost oznámit. Důvodem změny je, že se často žádalo o pracovní povolení k místech, kde byl skutečný nedostatek pracovních sil, ale cizinci potom pracovali v okresech s vysokou nezaměstnaností, v kterých by pracovní povolení nedostali.

Cizincovo povolení k zaměstnání je spojeno nejen s povolením pobytu, takže pokud končí jedno povolení automaticky se ruší i povolení druhé, ale je i nadále vázáno na konkrétního zaměstnavatele, na konkrétní místo výkonu práce, druh práce a platí maximálně po dobu jednoho roku. O povolení k zaměstnání žádá cizinec sám či prostřednictvím svého budoucího zaměstnavatele, ale může být zastoupen i jiným jím zplnomocněným zástupcem. Novým zákonem však došlo k zavedení institutu prodlužování povolení k zaměstnání za podmínky, že zaměstnání je vykonáváno u stejného zaměstnavatele (§ 94). Dosud si musel cizinec sám žádat o povolení každý rok znovu, nyní existuje možnost povolení prodloužit a zaměstnavatel již nepotřebuje povolení k získávání cizinců. Zákon také jasně vyjmenovává náležitosti žádostí, nemělo by tak již docházet ke zbytečnému zdržování při vydávání povolení k zaměstnání.

4.2.2.3 Nedostatky zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Nedostatkem zákona je, že nerozlišuje mezi cizími pracovníky dle délky jejich pobytu a zaměstnání v ČR. Pro cizince v ČR usazeného 9 let platí stejná omezení jako pro nově příchozí, zlom nastane až dosažením trvalého pobytu, ten však není nástrojem trhu práce a právní úprava zaměstnávání cizinců by měla mít vlastní prostředky, které by zohledňovaly dosaženou úroveň začlenění do trhu práce a společnosti.³⁸

Určité pozitivní kroky v této oblasti by měl přinést Návrh legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce integrace cizinců³⁹, který počítá se změnou dosavadního systému tak, aby se cizincům s rostoucí délkou zaměstnání postupně přiznávalo právo na delší než jednorocní povolení k zaměstnání, právo měnit profesi a místo jejího výkonu a také právo na ochranu v případě ztráty zaměstnání.

³⁸ <<http://www.imigrace.cz/?lang=cz&article=media&full=true&mm=35>>[2005-12-15]

³⁹ Návrh legislativních a praktických opatření je přehledem stávajících a předpokládaných kroků k postupnému zajištění podmínek pro úpravu a stabilizaci právních předpokladů integrace cizinců a k odstraňování legislativních překážek integrace cizinců v působnosti Ministerstva vnitra.

Povolení k zaměstnání vydané cizinci jej staví do vcelku nepříznivé situace. Toto povolení je nepřenosné a je v něm stanoven konkrétní zaměstnavatel, sídlo zaměstnavatele, druh práce a místo výkonu práce. Tyto podmínky nelze během doby platnosti pracovního povolení měnit, takže cizinec nemůže být zaměstnavatelem přeřazen na jinou práci, povýšen apod., aniž by bylo vydáno nové povolení.

Žadatelé o azyl mohou v České republice získat povolení k zaměstnání až po uplynutí 12 měsíců. Od zahájení řízení o azylu je žadateli vydán průkaz žadatele o azyl, na jehož základě může být vydáno povolení k zaměstnání. Průkaz má však platnost maximálně 60 dní a povolení k zaměstnání může být vydáno pouze na dobu, po kterou je tento průkaz platný. To má za následek, že žadatelé o azyl jsou prakticky nezaměstnatelní, neboť jak oni, tak i jejich případní zaměstnavatelé by museli každé dva měsíce žádat o nové povolení.⁴⁰

Zákon stanoví, že správní poplatek se vybírá již za samo podání zaměstnavatelovy žádosti o povolení k získávání cizinců (2 000,- Kč)⁴¹ a cizincovy žádosti o povolení k zaměstnání (500,- Kč)⁴². Dosud se zpoplatňovalo jen kladné rozhodnutí úřadu práce. Tato změna byla zdůvodněna náročností rozhodovací procedury. Riziko zbytečného zaplacení poplatku může být odrazujícím momentem pro menší zaměstnavatele a nemajetné cizince.

4.2.3 Podnikání cizinců

Cizinci mohou v České republice také vykonávat podnikatelskou činnost. Podnikat je možné buď jako fyzická osoba, tedy jako živnostník, což je upraveno zákonem č.455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, anebo prostřednictvím právnických osob a obchodních společností, o čemž pojednává obchodní zákoník, zákon č. 513/1991 Sb.

⁴⁰ <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/TVRDOSTI_CIZINECK_HO_PR_VA_N_VRHY_NA_JEJICH_ZM_RN_N_1.pdf>[2005-10-14]

⁴¹ Dle položky č. 22 v příloze zákona č. 368/1992 Sb. o správních poplatcích.

⁴² Dle položky č. 22 v příloze zákona č. 368/1992 Sb. o správních poplatcích.

Cizinec musí pro získání živnostenského oprávnění splnit stejné podmínky jako občan ČR, navíc však má povinnost zapsat svou živnost v obchodním rejstříku, což představuje jednoznačnou administrativní překážku pro podnikání cizince. Živnostenský list je mu pak vydán do 15 dnů, ale živnostenské oprávnění vzniká až dnem zápisu do obchodního rejstříku. Získání živnostenského oprávnění je dále vázáno na povolení k pobytu za účelem podnikání, vydává se na dobu určitou a to dle délky povoleného pobytu.

Z výše popsaného je zřejmé, že je u nás vcelku liberální přístup k podnikání cizinců, který však bývá často zneužíván. Cizinec sice podniká na svůj vlastní živnostenský list, ale nechává se najímat k výkonu práce a v podstatě podléhá příkazům „nadfízeného“ jako by byl zaměstnan, mluvíme o tzv. skryté zaměstnanosti. To znamená, že podnikatelské aktivity nemají charakter svobodného podnikání, ale skryté závislé pracovní činnosti, čímž dochází k porušování pravidel daných právními předpisy.

Na občany Evropské unie a států, se kterými má Česká republika v té věci uzavřenu mezinárodní smlouvu, se nevztahuje povinnost mít za účelem podnikání povolen pobyt na území. Cizinci, kteří mají na území ČR povolen trvalý pobyt jsou považováni za tzv. českou osobu a platí pro ně stejná pravidla jako pro občany ČR.

4.2.4 Nelegální zaměstnávání cizinců

Nelegální zaměstnaností rozumíme výkon ekonomických aktivit, při nichž jsou porušovány právní předpisy o podnikání a zaměstnávání osob v České republice. Při nelegálním zaměstnávání a podnikání cizinců dochází navíc k porušování předpisů o zaměstnanosti, které se vztahují k vydávání a odnětí povolení k zaměstnávání cizincům a osobám bez státní příslušnosti, povolení zaměstnavatelům získávat na volná pracovní místa cizince, zákonů o podnikání (obchodního rejstříku, živnostenského zákona a dalších zákonů) a právních předpisů o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Mimo to jsou porušovány předpisy o bezpečnosti práce, předpisy upravující hygienu práce a zákoník práce.

Nelegální zaměstnávání patří k průvodním jevům každé ekonomiky, lze ji považovat za součást šedé ekonomiky. Můžeme ji nalézt v každé ekonomice i politickém systému, všude tam, kde je zaměstnávání regulováno právními předpisy. Nelegální zaměstnávání cizinců nepostihuje ve stejné míře všechny sektory ekonomiky, různá odvětví a profese. Je rozšířené zejména tam, kde je využívána málo kvalifikovaná, sezónní, dočasná nebo příležitostná práce, vykonávaná v nepřehledných a nesnadno kontrolovatelných podmínkách. Je typické zejména pro sektory náročné na ruční práci, s nízkými odměnami, kde konkurenceschopnost a zisk vysoce závisí na nákladech.[Horáková, Kroupa, 1999]

Ilegální zaměstnávání cizinců se koncentruje především do městských oblastí. Jedním z hlavních důvodů k nelegálnímu zaměstnávání je zisk. Pro zaměstnavatele je výhodné porušit právní normy o zaměstnanosti proto, že nelegálního pracovníka mohou kdykoliv propustit, nemají vůči němu žádné závazky, neplatí za něj povinné sociální a zdravotní pojištění, čímž si snižují již tak nízké mzdové náklady. Cizinci pracující zde nelegálně jsou ochotni u nás pracovat za mzdu nižší, než je mzda minimální. Zaměstnavatel není povinen jim zajistit vhodné ubytování a stravování, může je kdykoliv přemístit na jiné pracovní místo, aniž by musel požádat o vystavení nového pracovního povolení, které je vázáno na pracovní místo. Motivací cizince pro nelegální zaměstnání u nás je komplikovanost a zdlouhavost procedury spojené se získáváním pracovního povolení, dále pak, že sankce za práci bez pracovního povolení a povolení k pobytu jsou nízké a těžko vymahatelné.

Od účasti na legálním trhu práce cizince odrazuje i povinnost platit vysoké sociální pojištění, aniž by jej mohli plně využívat. V systému důchodového a nemocenského pojištění neexistuje rozdíl mezi občany a cizinci. Na dávky státní sociální podpory mají nárok osoby s trvalým pobytem, ostatní cizinci až po ročním pobytu ode dne hlášení. Cizinci zpravidla nemohou uplatnit svůj nárok na podporu v nezaměstnanosti, neboť v případě ztráty zaměstnání je jim automaticky ukončen i pobyt na území ČR. Za spravedlivý by mohl být brán zahraniční model, kdy po určité době přispívání do systému mohou cizinci dostat svůj příspěvek zpět, anebo jim mohou být dávky zasílány do zahraničí. V českých podmínkách by zřejmě nejsnáze realizovatelné bylo upuštění od přísného provázání ekonomické aktivity cizince s jeho povolením k pobytu.

Z povahy problému je jasné, že nelze poskytnout spolehlivá data, tj. přesný popis situace na trhu práce dokumentující nelegální zaměstnávání a podnikání cizinců. Legálně i nelegálně u nás pracující cizinci si práci hledají sami. Většinou přijíždějí jako turisté a pobývají v ČR legálně na základě povolení ke krátkodobému pobytu. Pokud se jim podaří získat pracovní příležitost, obvykle se snaží své ekonomické aktivity legalizovat. Jen malá část cizinců, kteří mají zájem v ČR pracovat, přijíždí již s vystaveným pracovním povolením získaným na zastupitelském úřadě v domovské zemi. Někteří cizinci usilují o získání povolení k trvalému pobytu v České republice (často za účelem sloučení rodiny, cizinec uzavře účelový sňatek za úplatu, popřípadě se za úplatu dodatečně přihlásí k otcovství), což jim usnadňuje vstup na český trh práce. Mohou tak vstupovat do zaměstnaneckého poměru bez pracovního povolení.

Nelegální zaměstnávání je fenomén, který významně diskvalifikuje trh práce a jeho legislativní prostředí v České republice na cestě k přidružení do Evropské unie. Na jedné straně vyvolává zpětné negativní efekty v rozvoji hospodářství. Působí jako faktor, který do jisté míry brání rozvoji technologických změn, podílí se významnou měrou na daňových únicích. Na druhé straně činí naše hospodářské prostředí ještě neurčitější a neprůhlednější. Ovlivňuje tak ochotu zahraničních podnikatelů investovat do českého hospodářství.[Horáková, Kroupa, 1999] Nelegální zaměstnávání zahraničních pracovníků narušuje podmínky rovné soutěže na trhu práce a patří mezi nejčastější přestupky zjištěné při kontrolní činnosti úřadů práce.

Ze zahraničí jsou známy případy tzv. *amnestií*⁴³ pro nelegální migranty pracující v zemi. Pro Českou republiku je toto vcelku kontroverzní téma. Země (např. USA), které k tomuto kroku přikročily, dokazují, že amnestie je jen částečné řešení ilegální migrace. Lidé, kterých se amnestie týkala, se pro zaměstnavatele stali drahou pracovní silou a ztratili tak jednu z „vlastností“, která je na trhu práce činila atraktivní. Na jejich pozice přišli noví, kteří byli ochotni pracovat za nižší mzdu, v horších podmínkách, nemít žádné sociální jistoty.

⁴³ V této souvislosti bývají také používány termíny „legalizace“, „regularizace“ apod.

5 VÝVOJ ZAMĚSTNANOSTI CIZINCŮ V ČR

Analýza pracovních migrací v ČR vychází z těchto základních pracovních režimů:

- 1) zaměstnávání cizinců na základě vydaných povolení k zaměstnání, která vydávají úřady práce
- 2) zaměstnávání cizinců ze třetích zemí, kteří nepotřebují pracovní povolení
- 3) zaměstnávání slovenských občanů, které podléhá povinnosti registrace místně příslušnými úřady práce
- 4) od 1.5.2004 také zaměstnávání občanů EU/EHP/ESVO
- 5) podnikání cizinců na základě živnostenského zákona⁴⁴

Podnikání cizinců na základě obchodního zákoníku není statisticky sledováno (obchodní rejstřík ČR nerozlišuje domácí a cizí podnikatele), a proto nejsou tyto cizí podnikatelé zahrnuti do analýzy pracovních migrací. V mnoha případech jsou různé formy podnikání cizinců cestou, kterou lze obcházet zákon o zaměstnanosti skrýváním zaměstnanců. [Horáková, 2004]

⁴⁴ Cizinec, který u nás podniká na základě živnostenského oprávnění může obdržet více živnostenských listů, statistiky udávají počty podnikatelů, nikoliv počty vydaných živnostenských oprávnění.

5.1 Vývoj zaměstnanosti cizinců v letech 1995 – 2005

Tabulka č.3: Zaměstnanost cizinců v ČR – časová řada 1995 – 2005 (stav k 30.6.2005)

Rok	Platná povolení k zaměstnání cizinců	Cizinci z třetích zemí	Registrovaní občané SR	Občané EU/EHP/ESVO (bez občanů SR)	Cizinci s živnost. oprávněním	Celková zaměstnanost cizinců v ČR	Pracovní síla v ČR*	Podíl cizinců na celkovém počtu pracovních sil v ČR v %
1995	52 536	-	59 323	-	36 996	148 855	5 220 095	2,85
1996	71 002	-	72 244	-	45 499	188 745	5 296 592	3,56
1997	61 044	-	69 723	-	63 529	194 296	5 138 708	3,78
1998	49 927	-	61 320	-	44 962	156 209	5 170 024	3,02
1999	40 312	-	53 154	-	58 386	151 852	5 203 422	2,92
2000	40 080	-	63 567	-	61 340	164 987	5 210 973	3,17
2001	40 097	-	63 555	-	64 000	167 652	5 192 006	3,23
2002	44 621	-	56 558	-	60 532	161 711	5 245 663	3,08
2003	47 704	-	58 034	-	62 293	168 031	5 263 144	3,19
2004	34 397	747	59 818	13 022	65 219	173 203	5 242 782	3,30
2005	48 581	1 697	67 970	15 538	61 656	195 442	5 380 138	3,63

Zdroj: HORÁKOVÁ, Bulletin č. 15, VÚPSV, 2005

* pracovní síla= zaměstnaní občané+ uchazeči o zaměstnání evidováni úřady práce (původní metodika)

Od počátku devadesátých let probíhají v České republice významné zahraniční pracovní migrace. Cizinci našli na českém trhu práce stabilní místo. V průběhu let dochází ke změnám ve vzájemném poměru ekonomických aktivit cizinců. Snižuje se relativní počet cizinců v tzv. závislých zaměstnáních vykonávaných na základě pracovní smlouvy (s povolením k zaměstnání a občanů SR registrovaných úřady práce) ve prospěch cizinců podnikajících na základě živnostenského oprávnění (zaměstnaných na vlastní účet). Živnostenské podnikání se stává pro cizince stále atraktivnější způsob vstupu na trh práce ČR, podporuje jejich profesní flexibilitu, prostorovou mobilitu a konkurenceschopnost. Na druhou stranu však bývá i cestou, kterou lze obcházet institut pracovního povolení.

Počet cizinců s platným povolením k zaměstnání v první polovině devadesátých let neustále rostl a kulminoval na konci roku 1996, od této doby klesal. Pokles nebyl způsoben snížením zájmu cizinců o naši zemi, ale zhoršující se hospodářskou situací.

Byla přijata regulační opatření pro oblast zaměstnávání cizinců a celkově se snížil počet platných povolení k zaměstnávání cizinců v ČR. Po prudkém poklesu vydaných platných povolení k zaměstnání v letech 1997-1999 se jejich počet stabilizoval na úrovni 40 tisíc. V roce 2002 dochází oproti roku 2001 k opětovnému nárůstu o 10%. Růst počtu vydaných platných povolení přetrvává, výjimkou byl rok 2004, kdy však byl vydán dosud rekordní počet živnostenských oprávnění.

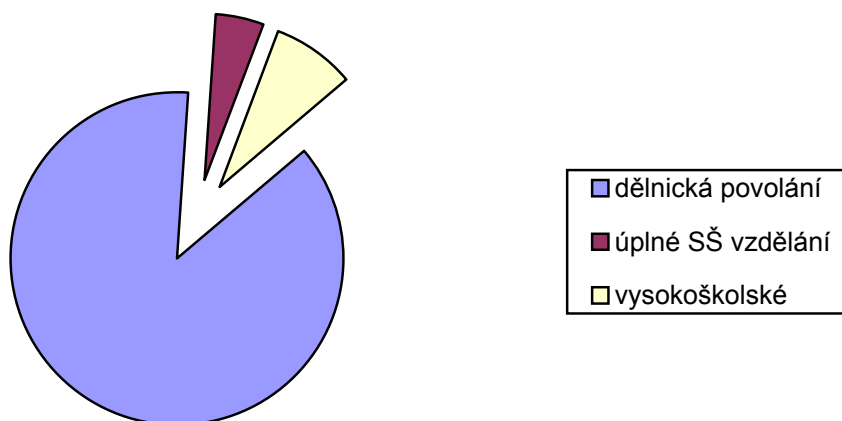
Během sledovaného období se pracovní síla dostala na své minimum v roce 1997, ale zaměstnanost cizinců byla v tomto roce relativně vysoká a tak podíl cizinců na českém trhu práce dosáhl v roce 1997 svého maxima v průběhu let 1996 - 2002. Naopak nejnižší měrou se cizinci podíleli na českém trhu práce v roce 1999, kdy podíl cizinců na celkovém počtu pracovních sil v ČR činil 2,92%.

Oblastí tradičně s nejvyšší koncentrací cizinců je Praha. Podle údajů cizinecké policie zde bylo k 30.6.2005 přihlášeno k pobytu 82 954 cizinců. Bylo zde evidováno 63 333 ohlášených ekonomických aktivit cizinců, z toho: 23 034 platných povolení k zaměstnání, 491 cizinců z třetích zemí v postavení zaměstnanců, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání, 20 314 občanů EU/EHP/ESVO v postavení zaměstnanců, 19 494 cizinců s živnostenským oprávněním. Cizinci v Praze představovali 9,30% podíl na místní pracovní síle. Naopak oblastí s nejmenší koncentrací cizinců je Zlínský kraj, kde je jich přihlášeno k pobytu 5 672. Nejnižší podíl cizinců na pracovní síle byl sledován v Olomouckém kraji (1,38%). Zde bylo evidováno 4 388 ohlášených ekonomických aktivit, z toho: 946 platných povolení k zaměstnání, 34 cizinců z třetích zemí v postavení zaměstnanců, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání, 2 002 občanů EU/EHP/ESVO v postavení zaměstnanců, 1 406 cizinců s živnostenským oprávněním. [Bulletin č. 15, 2005]

Většinu cizinců zaměstnaných v ČR v rámci institutu povolení k zaměstnání představují občané střeoevropských a východoevropských zemí. Na konci 1.pololetí 2005 bylo mezi držiteli platného povolení k zaměstnání nejvíce občanů Ukrajiny (33 329), následovali je občané Ruska (2 198) a Moldavska (2 186). Pro ČR jsou velice významné pracovní

migrace z EU. Většinou se jedná o migrace z přístupových zemí EU-10, největší skupinu zde tvoří Slováci (67 970) a Poláci (10 270). Pracovní migrace z původních zemí EU-15 už nejsou tak významné, nejvíce pracovníků k nám přišlo z Německa (1 549). Kategorie cizinců podnikajících v ČR na základě živnostenského oprávnění se v průběhu let zvětšuje. Nejpočetnější skupinu tvoří Vietnamci (21 088) a v posledních letech Ukrajinci (18 262). [Bulletin č. 15, 2005]

Graf č.4: Platná povolení k zaměstnání cizinců podle požadavku na vzdělání (k 31.12.2004)



Zdroj: údaje: HORÁKOVÁ, Bulletin č. 15, VÚPSV, 2005; graf: autorka

Cizinci u nás většinou vykonávají dělnická povolání, což platí zejména pro cizince ze střední a východní Evropy. Jde většinou o mladé, vzdělané muže, kteří se nechávají najímat na manuální, málo placené práce. Proti nim stojí občané ze zemí OECD, pro něž je charakteristický vysoký stupeň vzdělání, převážně se uplatňují na pozicích jako jsou manažeři, lektori jazyků, apod.

Tabulka č.4: Ekonomické aktivity a gender (k 30.6.2005)

Ekonomické aktivity cizinců / gender	muži	ženy	celkem	podíl žen v %
Povolení k zaměstnání cizinců	32 547	16 034	48 581	33,00
Občané EU/EHP/ESVO (zaměstnanci)	60 939	22 569	83 508	27,03
Cizinci z třetích zemí	873	824	1 697	48,56
Celkem cizinci v postavení zaměstnanců	94 359	39 427	133 786	29,47
Cizinci s živnostenským oprávněním	44 124	17 532	61 656	28,44
Celkem ekonomické aktivity a gender	138 483	56 959	195 442	29,14

Zdroj: HORÁKOVÁ, Bulletin č. 15, VÚPSV, 2005

Mezi cizinci migrujícími za prací do ČR jsou muži v jasné převaze, ale postupem let se podíl žen zvyšuje, zejména mezi migranty pracující v postavení zaměstnanců – viz Tabulka č.4: „Ekonomické aktivity a gender (k 30.6.2005)“. Věková struktura migrantů u nás legálně pobývajících se zcela liší od domácí populace. Procento cizinců v produktivním věku (15-59) je obrovské, dosahuje 89%, naopak populace cizinců v předproduktivním (0-14) a poproduktivním věku (60+) je zastoupena v podstatně menších číslech a to jak absolutních, tak relativních. [Drbohlav, 2004]

5.2 Ekonomické aktivity občanů SR v letech 1995 – 2005

Tabulka č.5: Podíl občanů SR na celkové zaměstnanosti v ČR – časová řada 1995-2005 (stav k 30.6.2005)

Rok	Pracovní síla v ČR*	Občané SR	Z toho žen	Podíl žen v %	Podíl občanů SR na prac. Síle v ČR v %
1995	5 220 095	59 323	7 018	11,83	1,14
1996	5 296 592	72 244	9 996	13,84	1,36
1997	5 138 708	69 723	10 217	14,65	1,36
1998	5 170 024	61 320	9 396	15,32	1,19
1999	5 203 422	53 154	8 986	16,91	1,02
2000	5 210 973	63 567	12 290	19,33	1,22
2001	5 192 006	63 555	14 468	22,76	1,22
2002	5 245 663	56 558	13 386	23,67	1,08
2003	5 263 144	58 034	15 658	26,98	1,10
2004	5 242 782	59 818	17 088	28,57	1,14
2005	5 380 138	67 970	20 196	29,71	1,26

Zdroj: HORÁKOVÁ, Bulletin č. 15, VÚPSV, 2005

* pracovní síla= zaměstnaní občané+ uchazeči o zaměstnání evidováni úřady práce (původní metodika)

Trvale nejvýznamnější skupinu cizinců na českém trhu práce představují občané Slovenské republiky. I když měli zcela volný přístup na trh práce ČR po celé období od rozdělení federálního státu, snížená míra ekonomické aktivity se nevyhnula ani jim. Až do roku 1996 byl pro ně charakteristický téměř shodný vývoj s vývojem počtu cizinců s povolením k zaměstnání. Oproti roku 1993 vzrostl počet registrovaných slovenských občanů trojnásobně a na konci roku 1996 dosáhl hodnoty 72 244. Na rozdíl od skupiny pracovníků s pracovním povolením však po tříletém poklesu jejich počtu (53 tis. v roce 1999) došlo v roce 2000 a 2001 ke zřetelnému nárůstu počtu registrací slovenských občanů, který se v roce 2002 opět snížil, od této doby ovšem jejich počet opět roste a k 30.6.2005 bylo evidováno 67 970 občanů SR působících na českém trhu práce.

Slováci bývají většinou zaměstnaní v dělnických profesích, ale na pracovních místech s požadavkem na vyšší odbornou kvalifikaci. Jako živnostníci se začali občané SR

prosazovat až v poslední době. Jistá ochrana slovenských občanů na trhu práce vedla k převaze klasických zaměstnání nad sebe-zaměstnáním a jinými formami podnikání. K 30.6.2005 bylo evidováno 8 339 občanů SR podnikající na základě živnostenského oprávnění. „Tradičně migrují slovenští studenti. Jejich počet několikanásobně převyšuje počet českých studentů na Slovensku⁴⁵. (...) Přibližně 70% z nich se nehodlá ihned vrátit na Slovensko a zůstane v ČR pracovat. Česká republika ze Slovenska těží intelektuální potenciál. Slovensko nesporně bude nadále jedním z významných zdrojů migrace do ČR.“ [Migrace v rozšířené Evropě..., 2002, str. 15]

5.3 Cizinci s živnostenským oprávněním v ČR v letech 1995 – 2005

Tabulka č.6: Cizinci s živnostenským oprávněním v ČR – časová řada 1995-2005 (stav k 30.6.2005)

Rok	Celkový počet podnikatelů s platným živnostenským oprávněním v ČR	Počet cizinců s živnostenským oprávněním (včetně občanů SR)	Podíl cizinců na celkovém počtu platných živnostenských oprávnění v ČR v %
1995	1 192 695	36 996	3,10
1996	1 470 845	45 499	3,09
1997	1 648 872	63 529	3,85
1998	1 545 848	44 962	2,91
1999	1 654 748	58 386	3,53
2000	1 578 323	61 340	3,89
2001	1 634 811	64 000	3,91
2002	1 615 689	60 532	3,75
2003	1 664 390	62 293	3,74
2004	1 736 800	65 219	3,76
2005	1 737 189	61 656	3,55

Zdroj: HORÁKOVÁ, Bulletin č. 15, VÚPSV, 2005

Počet cizinců s živnostenským oprávněním poprvé kulminoval na konci roku 1997 (63 529), když se oproti roku 1995 zvýšil téměř dvojnásobně (36 996). V roce 1998 došlo k poklesu, a to až o třetinu proti předcházejícímu roku. Přesto se však již v následujícím

⁴⁵ V ČR v současné době studuje okolo 4 000 slovenských studentů zatímco na Slovensku studuje pouze 300 českých studentů.

roce počet cizinců - živnostníků výrazně zvýšil. Od roku 2000 má na vývoj počtu podnikajících cizinců značný vliv novela živnostenského zákona a s tím související zpřísnění podmínek pro získání dlouhodobého víza za účelem podnikání. Jejich počet se sice po zavedení změn snížil, aby však v roce 2004 dosáhl svého vrcholu, kdy bylo evidováno více než 65 tis. cizinců s živnostenským oprávněním. Rostoucí počet podnikatelů mezi cizinci odpovídá celkovému trendu ve vývoji zaměstnanosti v České republice, ale podnikatelé jsou mezi cizinci zastoupeni podstatně více nežli mezi zaměstnanými obyvateli ČR. Stále však převládají osoby v postavení zaměstnanců, a to jak mezi obyvatelstvem ČR (82%), tak i mezi ekonomicky aktivními cizinci v ČR (63%).[Horáková, 2004]

6 Aktivní imigrační politika

Při zachování současné úrovně přistěhovalectví a zpomalení růstu usídlené populace EU v ekonomicky aktivním věku poklesne v Evropské unii mezi léty 2010 a 2030 počet obyvatel v produktivním věku o 20 milionů, což bude mít obrovský dopad na hospodářský růst, fungování vnitřního trhu a konkurenceschopnost evropských podniků. Devadesátá léta uplynulého století přinesla v mnoha zemích EU viditelný obrat v přístupu k ekonomickému přistěhovalectví. Dny, kdy téma imigrace automaticky vyvolávalo jen obrannou reakci vyspělých zemí, jsou pryč. Novou perspektivu vnímání přistěhovalectví odhalila potřeba kvalifikovaných pracovních sil. I Evropská komise ve svém dokumentu „Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace“ uznává, že „Evropská unie musí vzít v potaz, že hlavní světové regiony již soutěží v lákání imigrantů, aby naplnily potřeby svých hospodářství.“⁴⁶

„Podle některých odhadů chybí v USA 850 tisíc IT specialistů a v Evropě zhruba 2 miliony. Země OECD soutěží o lidské zdroje, kterých mají nedostatek, a snaží se udržet své odborníky. Mnoho zemí přizpůsobilo svá pravidla pro přijímání kvalifikovaných cizích pracovníků, i když se tato pravidla týkají zejména specialistů v nových technologiích, specialistů lékařů, zdravotních sester a zdravotních asistentek. V USA vzrostla roční kvóta pro kvalifikované přistěhovalce ze 115 tisíc na 195 tisíc. Německo zavedlo zvláštní program dočasné imigrace 20 tisíc počítačových specialistů s tzv. zelenými kartami. Většina žadatelů je ze střední a východní Evropy, ačkoliv původně se mělo jednat o Indy.(...) Francie usnadnila vstup IT specialistů v roce 1998. Ti zde mohou získat povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na místních trzích práce. Spojené království urychlilo vydávání pracovních povolení pro celou škálu profesí a rozšířilo seznam povolání, v nichž existuje nedostatek domácích pracovníků. Kanada reformovala svůj výběrový systém imigrace za účelem získání kvalifikované pracovní síly.“[Horáková, 2003, str.10]

⁴⁶ <http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_cs.pdf> [cit. 2005-11-27]

Nový přístup k ekonomické migraci představuje také pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ (dále jen pilotní projekt). Česká republika bude v budoucnu potřebovat pracovníky pro pozice s vysokými požadavky na vzdělání, ale také v oblasti nekvalifikované manuální práce, o kterou mezi českou populací není zájem. Nejvýraznější poptávka bude samozřejmě v první skupině, tedy v oblasti vysoce kvalifikovaných pracovních sil.

6.1 Vybrané příklady získávání kvalifikovaných zahraničních pracovníků

Obecně rozlišujeme dva modely získávání kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí:

- 1) dočasná migrace, kde se počítá s tím, že se pracovník vrátí do své země původu. Tento přístup reaguje na momentální potřeby místního trhu práce a nábor kvalifikovaných pracovníků je chápán jako prostředek k zaplnění mezer, které nemohou být pokryty z domácích zdrojů.
- 2) trvalá migrace, jejímž smyslem je trvalé usídlení pracovníka a jeho rodiny v hostitelské zemi, je tedy kladen důraz na schopnost integrace konkrétního člověka do společnosti. Jejím cílem je podpora dlouhodobého hospodářského rozvoje a případně i nárůstu populace hostitelské země.

6.1.1 Velká Británie ⁴⁷

Do Velké Británie je možno legálně přijet na základě jedné z těchto možností:

- systém pracovních povolení
- různé kategorie pracovních-profesních schémat jako jsou například sezónní práce, podnikové stáže, konzultantské smlouvy
- jako studenti

⁴⁷ Pokud není uvedeno jinak, byly informace o britské migrační politice čerpány z oficiálních stránek britského Ministerstva vnitra (Home Office) www.ind.homeoffice.gov.uk, zejména pak z Highly Skilled Migrant Programme – FAQs. Working in the UK. http://www.ind.homeoffice.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/schemes_and_programmes/hsmp/highly_skilled_migrant.html>[2005-12-09]

- v rámci azylového systému
- sloučení rodiny. [Kabeleová, 2004]

Nyní fungují ve Velké Británii čtyři pracovní programy, z nichž dva jsou zaměřené na nekvalifikovanou pracovní sílu a dva na kvalifikovanou. V lednu roku 2002 britské Ministerstvo vnitra představilo „Program pro vysoce kvalifikované migranty“ (Highly Skilled Migrant Programme, HSMP). Jeho pilotní část trvala 12 měsíců a z nastavení kritérií je znát, že jde o významný pokus o přilákání světových elit. HSMP je považován za jeden z nejpružnějších a nejotevřenějších programů v západních zemích. Před spuštěním projektu nebylo pro cizince, který by neměl britské příbuzné nebo předky, možné přijít do země a až tam hledat práci, což je nyní díky tomuto programu umožněno. Programu se může zúčastnit neomezený počet cizinců, kteří získají alespoň 65 bodů z 220 maximálně možných. Platnost víza je jeden rok, lze ji prodloužit a po čtyřech letech je možné požádat o povolení k trvalému pobytu. Bodový systém zvýhodňuje žadatele na základě pěti kritérií: dosažené vzdělání, pracovní zkušenosti, dosavadní výdělek, dosažené výsledky ve svém oboru, a schopnosti a výsledky žadatelova partnera.⁴⁸ Zvláštní zvýhodněnou kategorií jsou lékaři a zdravotní sestry, kterých je ve Velké Británii dlouhodobě nedostatek. Projekt je otevřen také podnikatelům, aniž by museli mít podnikatelský plán.

6.1.2 Kanada⁴⁹

Kanada přijímá relativně vysoké procento imigrantů. Je jednou z mála zemí, která vydává více finančních prostředků na integraci cizinců, než na výkon imigrační a azylové politiky.

V Kanadě obecně fungují jak dočasné, tak trvalé programy pro zaměstnávání cizinců. Za zmínku stojí zejména québecký systém, který se stal předlohou pro český projekt usilující o získání kvalifikované zahraniční pracovní síly.

⁴⁸ Viz příloha č.1: „Kvalifikační kritéria programu HSMP“.

⁴⁹ Pokud není uvedeno jinak, byly informace o kanadské, resp québecké migrační politice čerpány z oficiálních stránek québecké vlády. <<http://www.immigrationquebec.gouv.qc.ca/anglais/immigration/permanentworker/step.html>> [cit. 2005-12-09]

V tomto modelu existují v zásadě 3 druhy pracovních programů. Jedná se o:

- program pro zahraniční pracovníky, kteří již **mají zajištěno pracovní místo**. Québecký zaměstnavatel musí doložit, že místo nelze dlouhodobě obsadit québeckým zaměstnancem.
- program pro zahraniční pracovníky, jejichž profese je **na seznamu požadovaných profesí**, jako jsou IT pracovníci, odborníci v oblasti telekomunikací, biotechnologií či letectví. V tomto programu je jedno z hlavních kritérií minimální 6 měsíční praxe v daném oboru, uchazeč musí také prokázat, že má dostatek finančních prostředků pro zajištění svých potřeb aspoň na 3 měsíce.
- program **zaměstnatelnosti a profesní mobility** pro zahraniční pracovníky. Zkoumanými kritérii zde jsou: vzdělání, předcházející praxe, věk, znalost francouzského a anglického jazyka a předcházející zkušenost se životem či vazby na Québec. Dále pak se od uchazečů vyžaduje minimální 6 měsíční praxe a dostatek finančních prostředků pro zajištění svých potřeb aspoň na 3 měsíce.

Pro hodnocení uchazečů také Kanada zvolila bodový systém. Pokud uchazeč splní uvedené podmínky a dosáhne dostatečného počtu bodů, je mu uděleno přistěhovalecké vízum s pracovním povolením. Po třech letech trvalého pobytu má pak možnost získat občanství. Na základě bodového hodnocení se posuzuje, zda bude uchazeč přínosem a zda bude schopen se integrovat do místní společnosti.⁵⁰

Bodovou hranicí je získání minimálně 70 bodů. Uchazeč musí zaplatit vstupní poplatek za přihlášku. Během vyřizování žádosti se uchazeč podrobí bezpečnostní prohlídce, která zaručí, že pro zemi nepředstavuje žádné riziko. Dále pak musí projít také lékařskou prohlídkou v zemi původu u smluvního lékaře. Tento systém využívá seznamu žádaných profesí.

⁵⁰ Seznam kritérií viz příloha č.2: „Kanadská hodnotící tabulka“.

6.1.3 Další země ⁵¹

Velká Británie a Kanada nejsou jediné země, které uplatňují koncept aktivně řízené migrace vysoce kvalifikovaných pracovníků. Jsou zde však podrobněji zmíněny, neboť jak už bylo řečeno britský Highly Skilled Migrant Programme je hodnocen jako jeden z nejpružnějších programů a může tedy sloužit jako dobrý příklad a kanadský, resp. Québecký systém byl předlohou pro český pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“.

Také **Německo** uplatňuje koncept, který je v České republice znám, program tzv. zelených karet pro zahraniční softwarové a IT specialisty. Program byl spuštěn 1.8.2000, původně měl trvat tři roky, ale byl následně prodloužen až do roku 2005. Tyto karty představují jednorázová pracovní povolení s omezenou platností 5 let. Držitel zelené karty si může s sebou přivést také svou rodinu, nemůže však žádat o povolení k trvalému pobytu.

Austrálie nabízí různé typy víz, která je možno získat v rámci dvou schémat:

- Program kvalifikovaných migrantů,
- Program obchodních migrantů.

Tato víza jsou navázána na získání trvalého pobytu. Způsobilost k získání víza je zkoumána bodovým systémem, v němž jsou hodnocena taková kritéria jako jsou: vzdělání, zdravotní stav, věk, finanční prostředky, znalost angličtiny, příbuzenské nebo obchodní kontakty v zemi.

Spojené státy americké nabízí celou škálu různých typů víz, která je možno rozdělit do dvou skupin:

- ne-imigrační víza, která jsou dočasná, pod ně spadají obchodní a turistická víza, studentská víza, časově omezená pracovní víza, víza pro občany zemí NAFTA a další,

⁵¹ Zpracováno dle: Kabeleová, H. Získávání kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí - vybrané informace o Německu, Austrálii, Kanadě, Spojených státech a Velké Británii.
< http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=147693>[cit. 2005-12-01]

- imigrační víza, což jsou víza trvalého pobytu, ta mohou být udělena na základě sloučení rodiny, včetně uznaného uprchlíka, výhry v imigrační loterii (jde o americké specifikum), mezinárodní adopce, zákona na ochranu proti násilí na ženách, registrace (vychází z imigračního zákona a týká se těch, kteří přišli do země před rokem 1972, nemají jinak nárok na americké občanství, ale chtějí svůj status zlegalizovat), zaměstnaneckého víza a víza pro investory.

Obecně je možné přecházet mezi různými typy víz a to i mezi imigračními a ne-imigračními. Největší skupinu příchozích do USA představují rodinní příslušníci amerických občanů. Další významnou skupinu představují migranti působící v odborných profesích, zejména specialisté IT, kteří mají nárok na ne-imigrační typ víza H-1B, jehož vydávání je omezeno kvótami. V rámci tohoto víza je umožněn vstup i rodinným příslušníkům.

Poznání zkušeností jiných zemí jsou vždy přínosem. Ovšem důsledkem odlišných historických, hospodářských, sociálních a kulturních podmínek je jejich aplikace na českou realitu možná pouze v omezené míře. Nelze tedy očekávat, že bychom v zahraničí našli program, který bychom mohli použít v plném rozsahu. Následující kapitola si klade za cíl podrobně popsat a kriticky zhodnotit český koncept náboru kvalifikované zahraniční pracovní síly

6.2 Pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“

6.2.1 Základní charakteristika pilotního projektu

Vláda České republiky schválila 26.9.2001 usnesení č. 975, o Principech a postupu realizace pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ (dále jen pilotní projekt). O necelý rok později, 10.7.2002, byl vládním usnesením č. 720 ze dne 10. července 2002, k podrobnému návrhu Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků, tento pilotní projekt schválen. Česká republika

se tak stala první ze zemí střední a východní Evropy, která vytvořila a provádí svou vlastní koncepci aktivní migrační politiky. Tento pilotní projekt je založený na podobném systému nábory zahraničních pracovníků jako byl vyvinut v kanadské provincii Quebec. Původně měl být pilotní projekt zahájen 1.1.2003. Vzhledem k nedořešené otázce jeho financování byl nakonec zahájen 28.7.2003 v České republice a v cílových zemích, v Bulharsku, Chorvatsku a Kazachstánu, byl zahájen 1.9.2003.

Pilotní projekt je významným krokem vpřed v oblasti aktivní imigrační politiky. Česká vláda postavila nejen před sebe, ale i před celou českou společnost nelehký úkol. Měla by dále pracovat na dotváření imigrační i integrační politiky státu. Nový systém by se měl soustředit na přilákání a získání uchazečů o přesídlení do České republiky, kteří mají nejlepší předpoklady k bezproblémové integraci a kteří, vzhledem ke svému vzdělání a dalším kvalitám, budou pro společnost dlouhodobým přínosem. Výběr imigrantů by měl být prováděn využitím bodového hodnocení uchazečů. Počet přijímaných cizinců bude omezen ročními kvótami. Výše dané kvóty se bude odvíjet od analýzy demografické situace, potřeb trhu práce, atd..

Celá procedura se po období pěti let bude provádět formou pilotního projektu, který bude průběžně vyhodnocován a přehodnocován. Pravidelně bude zvažováno jeho rozšíření co do počtu států, jejichž státní příslušníci budou moci vstupovat do preferenční výběrové procedury a není vyloučena ani možnost rozšíření na jiné skupiny osob, které byly v původním návrhu vyloučeny – viz dále. Cílem bude odhalit nastavení celého systému, zejména výběrových kritérií a kvót. Před a během realizace projektu bude probíhat informační kampaň.

6.2.2 Důvody realizace pilotního projektu

Důvodů k realizaci pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ bychom našli hned několik. Tím nejvýznamnějším a nejčastěji zmiňovaným důvodem je, že v České republice v poslední době klesá počet obyvatel v produktivním věku. Není to problém dotýkající se pouze naší země, ale jde o celosvětový trend. Úbytek a stárnutí populace vlivem snižování celkové porodnosti a poklesem úmrtnosti způsobuje

současnou **špatnou demografickou situaci**. Příští generace budou méně početné a starší, ponesou si s sebou všechny negativní dopady dané situace, jež budou mít vliv na celou společnost. Jakmile začnou silné populační ročníky kolem roku 2010 odcházet do důchodu, sníží se počet ekonomicky aktivního obyvatelstva a míra závislosti bude náhle vyšší. Nelze pochybovat o nezměrném zatížení systému sociálního zabezpečení (především hrozba totálního kolapsu penzijního systému), ani o zvýšených výdajích na zdravotní péči a na trh práce, ...

Je celá řada nástrojů, kterými lze tento problém řešit. Jednou z možností je **podpora porodnosti**, což je jediná cesta k dlouhodobějšímu řešení, další cestou je pak **regulace migračních toků**. Regulace migrace je nástrojem, který problém stárnutí populace nevyřeší, pouze jej zmenší a jeho definitivní řešení odsune na pozdější dobu, ale i přesto stojí za použití. Mezinárodní migrace nabývá na významu jako faktor populačního růstu, např. v posledních pěti letech představovala 70% celkového růstu populace Evropské unie. Demografickou krizi by spíše vyřešila trvalá imigrace méně kvalifikovaných pracovníků. Projekt by však měl do naší země přivést spíše skupinu lidí, kteří by jednak podpořili růst naší ekonomiky a kteří jsou schopni se lépe začlenit do majoritní společnosti a nehrozí jim společenská exkluze.

Dalším zmiňovaným aspektem je **budoucí situace na českém trhu práce**, kde podle studie MPSV bude v roce 2030 chybět zhruba 420 000 osob v produktivním věku. Situaci na trhu práce lze řešit posunutím věkové hranice pro odchod do důchodu a vyšší mírou migrace ze zahraničí. Mobilita bývá často z pohledu politiky zaměstnanosti zkoumána jako jeden z klíčových prvků pro zvýšení flexibility a odstraňování nerovnováhy na trhu práce. Zlepšená geografická mobilita hraje důležitou roli při řešení deficitů na trhu práce a při podpoře hospodářského rozvoje. Nelze opomenout přínos nových výzev pro společnost v podobě příchodu imigrantů z různorodých socioekonomických podmínek. Imigrace s sebou přináší rozdílná kulturní prostředí, což vytváří nové možnosti pro sdílení znalostí a vzájemné obohacování různých kultur.

Dalším silným argumentem pro tento krok je i **konkurence ostatních států** při získávání kvalifikované pracovní síly, neboť jak už bylo řečeno demografická krize nepostihuje pouze Českou republiku, ale i ostatní vyspělé státy. Česká republika nemůže vyspělým státům konkurovat výší mezd, ale jejím kladem je zejména dobrá poloha a příznivé kulturním a sociálním prostředím.

6.2.3 Přínos pilotního projektu pro cizince

Projekt by měl být přínosem nejen pro naši republiku, ale i pro imigranty samé. Projekt jim a jejich rodinným příslušníkům dává šanci získat trvalý pobyt na území České republiky ve zkrácené době 2 a půl let od postoupení do druhé fáze výběrové procedury, tzv. zkušebního období. Podle dosavadní úpravy je k získání trvalého pobytu pro osoby s dlouhodobým vízem nad 90 dnů za účelem zaměstnání zapotřebí desetileté období, pro rodinné příslušníky cizince s trvalým pobytem osmileté.

Tvůrci projektu se, mimo jiné, snažili podchytit situaci, kdy účastník projektu přijde o práci ne vlastní vinou. V takovém případě MPSV posoudí důvody pro ukončení pracovního poměru, poskytne pomoc při hledání nového zaměstnání a vydá pro cizineckou policii doporučení pro ponechání původního víza v platnosti po dobu v něm stanovenou, přičemž lhůta pro získání nového zaměstnání může být nejvýše 1 měsíc. Pokud cizinec během 1 měsíce práci nezíská, pak je povinen se dostavit na cizineckou policii a požádat o zrušení víza. Poskytnutí lhůty 1 měsíce je na jednu stranu velice vstřícným krokem (v běžném režimu znamená ztráta zaměstnání automatickou ztrátu víza), na druhou stranu se však musíme ptát, zda je tato lhůta dostatečná. Najít nové zaměstnání je velice náročné pro českého občana, co teprve pro člověka, který přišel do neznámého prostředí. Otázkou je také, zda jsou české instituce trhu práce nastaveny tak, aby během jednoho měsíce vystavily nové povolení k zaměstnání. Cizinec, pokud chce vstoupit do pilotního projektu, si však musí sám zajistit práci, ubytování, najít školu svým dětem, apod.

6.2.4 Aktéři pilotního projektu⁵²

Vláda ČR je subjektem, který dal podnět k tomuto pilotnímu projektu. Při MPSV byla zřízena Komise pro cizince (dále jen Komise). Jde o poradní orgán složený ze zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstva vnitra (MV), Ministerstva zahraničních věcí (MZV), Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a ze zástupců dalších zainteresovaných resortů, Českého statistického úřadu a sociálních partnerů. Na práci Komise se budou podílet také odborníci z oblasti demografie a pojistné matematiky a zástupci vybraných nevládních organizací. V přípravné fázi pilotního projektu bylo posláním Komise, jak bylo stanoveno v Základních principech pilotního projektu [2001], předložit detailně zpracovaný návrh aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků⁵³, včetně návrhu nutných legislativních změn. V dalších fázích pilotního projektu Komise každoročně zpracuje zprávu o demografickém vývoji, imigrační situaci a potřebách trhu práce, navrhne vládě konkrétní kvóty pro příslušný rok a kritéria výběru. Komise má také projednávat stížnosti a podání účastníků výběrového řízení, její návrhy schvaluje ministr práce a sociálních věcí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) je orgánem nesoucím hlavní zátěž realizace pilotního projektu. Praktickou realizaci pilotního projektu uskutečňuje nejmladší odbor MPSV, odbor migrace a integrace cizinců. Jeho oddělení migrace vede databázi, provádí výběr mezi uchazeči pro vstup do další fáze výběrové procedury, zabývá se vyhodnocováním sociální prověrky či připravuje osnovu a propagační materiály pro informační kampaň. Má za úkol provádět informační kampaň v České republice, koordinovat celou realizaci pilotního projektu a v neposlední řadě přijímat žádosti o vstup do výběrové procedury z území České republiky.

Hlavním úkolem Ministerstva zahraničních věcí (MZV) je zejména přijímání žádostí o vstup do výběrové procedury z cílových zemí a následná kontrola pravdivosti předložených dokladů, dále bude provádět informační kampaň v cílových zemích.

⁵² Jejich pořadí nijak neurčuje jejich význam při realizaci pilotního projektu.

⁵³ Viz Usnesení Vlády České republiky ze dne 10. července 2002 č. 720, k podrobnému návrhu pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků.

Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů je Ministerstvo vnitra (MV) gestorem za problematiku mezinárodní migrace, azylu a integraci cizinců, a to jak za záležitosti legislativně-koncepční, tak za jejich praktické uplatnění. Provádění projektu bude pro tento resort znamenat vyšší nároky ve smyslu zvýšení počtu žadatelů o udělení povolení k trvalému pobytu.

Do pilotního projektu byly zainteresovány i **obce pobytu uchazeče v České republice** v rámci tzv. sociální prověrky, která by měla ověřit, zda výběrová procedura neselhala a skutečně vybrala osobu, která splňuje všechna kritéria pilotního projektu a má předpoklady pro úspěšnou integraci do české společnosti. Obce by se pak měly zejména vyjadřovat ke své případné negativní zkušenosti s uchazečem a jeho rodinou.

Pro celý pilotní projekt je velice přínosné **zapojení nevládních neziskových organizací** v čele s Mezinárodní společností pro migraci (IOM Praha). Tato organizace se stará o informační kampaň v rámci projektu. Informace jsou rozděleny dle cílových skupin, kterými jsou široká veřejnost v České republice; kvalifikovaní zahraniční odborníci již pobývající na území České republiky a zároveň splňující podmínky dané pilotním projektem; kvalifikovaní odborníci hlásící se do projektu ze své domovské země.

Pilotní projekt bude mít jistě velký vliv na **českou společnost**. Projekt se snaží o oslovení jedinců, kteří naši společnost obohatí. Příchod těchto cizinců přinese hostitelské společnosti nové výzvy v podobě rozdílných kulturních prostředí, což vytváří nové příležitosti pro vzájemné obohacování kultur. Kvalifikovaná pracovní síla by měla v České republice udržet a přitáhnout nové investory, čímž pomůže vytvářet nová pracovní místa i pro domácí pracovníky⁵⁴.

⁵⁴ Německá studie *Zuwanderung*, na základě které byl připraven nový přistěhovalecký zákon Spolkové republiky Německo, odhaduje, že příchod jednoho kvalifikovaného odborníka přispěje k vytvoření zhruba dvou dalších pracovních míst, která pak mohou být obsazena domorodci.

Dalšími významnými aktéry jsou také **zaměstnavatelé, úřady práce a různé agentury zprostředkovávající práci**, neboť uchazeči nemohou být do projektu zařazeni, pokud v České republice nezískají povolení k zaměstnání, tedy pokud již nemají zajištěné zaměstnání. Zaměstnavatel uchazeče v České republice patří vedle obcí k dalšímu subjektu sociální prověrky, která mimo jiné zahrnuje i posouzení uchazečovy kvalifikace, kterou mohou nejlépe posoudit právě zaměstnavatelé.

Nelze opomenout dopad pilotního projektu na **země původu účastníků**. Aktivní řízení migrace se může jevit z pohledu zemí původu jako kampaň cizích států zaměřena na odliv mozků, tzv. „brain-drain“, do kterých byly vloženy nemalé prostředky na jejich kvalifikaci a očekával se jejich ekonomický a společenský přínos doma. Negativní efekty aktivní imigrační politiky mohou mírnit některé okolnosti na trhu práce země původu, například pokud je vykazována nadprodukce vysokoškolsky vzdělaných odborníků, z nichž se stávají nezaměstnaní. Hostitelský stát tak může přispět k harmonizaci pracovního trhu tím, že odčerpá nadbytečnou pracovní sílu. Neoddiskutovatelný je také pozitivní vliv remitencí (finanční příspěvky zasílané příbuzným ze zahraničí) na hospodářství zemí původu. Dle Světové obchodní organizace (WTO – World Trade Organization) mohou remittance přispět k redukci chudoby, každý dolar remitencí generuje dva dolary či ještě více, které mohou být použity na další rozvoj země⁵⁵.

V neposlední řadě je samozřejmě nutné zmínit **samotné účastníky** pilotního projektu (dále jen účastníci). Účastníky pilotního projektu můžeme rozdělit na dvě skupiny, z nichž první žádá o vstup do výběrové procedury z území ČR a ta druhá se hlásí z území své domovské země prostřednictvím českých konzulátů.

Mezi účastníky nebyli zařazeni podnikatelé, k čemuž byli tvůrci pilotního projektu inspirováni zahraniční zkušeností s podobnými projekty, především québeckým. V době mobility kapitálu podnikatelé využívají podobné projekty pouze po dobu výhodnosti a v případě atraktivnější pobídky často docházelo k odlivu kapitálu. ČR má zájem

⁵⁵ <http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3152_0_5_0>[cit. 2005-11-09]

na dlouhodobém přínosu a preferuje tedy zaměstnance a ti by v omezených kvótách mohli být vytlačováni právě podnikateli. Do budoucna však není vyloučena možnost rozšíření pilotního projektu i na jiné skupiny, které byly z původního návrhu vyloučené, tedy i o podnikatele.

Další vyloučenou skupinou z výběrové procedury jsou žadatelé o azyl. Žadatelé o azyl, jejichž řízení o udělení azylu nedospělo do pravomocného rozhodnutí a ti, u nichž byla žádost zamítnuta a neexistují překážky bránící jejich odchodu z České republiky, nebudou mít možnost vstupovat do výběrové procedury z území České republiky. Mohou však případně azylovou proceduru přerušit, vycestovat a požádat o vstup do projektu ve své zemi přes konzulární úřady. Odmítnutí žadatelé o azyl se z velké části rekrutují z řad osob, které zneužívají českou azylovou proceduru převážně z ekonomických důvodů. Vzhledem k tomu by nebylo vhodné poskytovat jim výhodu vstupu do výběrové procedury z území, byli by tím tak neodůvodněně zvýhodněni v porovnání s žadateli, kteří do procedury vstupují až po absolvování zákonné vízové procedury. Opustí-li ale odmítnutí žadatelé o azyl Českou republiku a získají-li později povolení k zaměstnání a následně i vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, nebude jim bráněno ve standardním vstupu do výběrové procedury přes konzulární úřady..

Původně byli z projektu vyloučeni zahraniční absolventi vysokých škol v ČR. Od 1.10.2004 se však mohou ti, kteří úspěšně zakončili studium státní zkouškou v roce 1995 a později hlásit do pilotního projektu. Přihlásit se mohou ti studenti, kteří získali vysokoškolské vzdělání v akreditovaném bakalářském, magisterském nebo doktorském studijním programu, které uskutečňují veřejné, státní nebo soukromé vysoké školy v ČR. Od 1. 7. 2005 se do pilotního projektu mohou také přihlásit absolventi středních škol v ČR, kteří úspěšně zakončili studium na české střední škole maturitním vysvědčením, vysvědčením o absolutoriu nebo výučním listem, a to v roce 2000 nebo později. Pilotní projekt je otevřen pro studenty ze všech zemí světa, s výjimkou absolventů studijních programů v rámci rozvojové pomoci.

6.2.5 Kritéria výběru⁵⁶

Ideálním kritériem pro potřeby pilotního projektu by bylo kritérium, které by odráželo míru budoucí úspěšnosti integrace uchazeče do společnosti. Takové kritérium však nelze zjistit přímo, bylo tedy určeno několik kritérií, pomocí nichž by bylo možno tuto skutečnost nepřímo zjistit.

1) Země původu:

Pilotní projekt bude prováděn pro omezený počet států představujících statistický vzorek, na jehož základě bude možno vytvořit analýzu rozšíření výběrové procedury na všechny státy. Bylo snahou vybrat země s různými charakteristikami, aby bylo možné odzkoušet i nastavení výběrových kritérií. V prvním roce byl pilotní projekt otevřen pro občany:

- **Bulharska,**
- **Chorvatska a**
- **Kazachstánu.**

Tyto tři země byly vybrány z důvodu relativní blízkosti České republiky, ať už je to geografická blízkost, podobnost jazyka, vzdělávacího systému, apod..

Od října 2004 je otevřen rovněž pro občany:

- **Běloruska a**
- **Moldavska.**

Občané těchto zemí však mají mírně odlišný režim od občanů prvních tří států – smějí totiž vstupovat do projektu pouze z území ČR a nikoli ze zemí svého původu.

Od července 2005 je projekt otevřen také pro občany:

- **Srbska a Černé Hory a**
- **Kanady.**

Omezený rozsah pilotního projektu je vhodný z několika důvodů. Pokud by zahrnoval více zemí, reálnou šanci uspět by měli jen opravdu ti nejlepší z nejlepších, což by sice

⁵⁶ Kritéria pilotního projektu jsou schématicky shrnuta v tabulce v příloze č. 3: Kritéria výběrové procedury.

pro Českou republiku bylo pozitivní, složitě bychom ale mohli předvídat situaci po rozšíření pilotního projektu na všechny země. Toto řešení by bylo také finančně náročnější. Provádění plánovaných opatření nikdy nevzbudí v cílových zemích nadšení, a proto se omezením projektu také zmenšuje možný negativní zahraničně politický dopad jeho realizace. Projekt se omezil na několik vybraných států jen ve svém počátku, konečným cílem je rozšíření na celý svět, kromě zemí Evropské unie, po vstupu do jejich struktur u nás platí evropská pravidla pro zaměstnávání cizinců a nemělo by tedy smysl otevírat pilotní projekt i pro členské země EU.

2) Pracovní poměr:

Při výběru je prioritní schopnost imigrantů začlenit se na trhu práce, vstup do preferenční procedury je vázán na sjednané zaměstnání v ČR. V praxi to znamená, že si cizinec musí zažádat o **pracovní povolení**, které vydává místně příslušný úřad práce s ohledem na situaci na trhu práce. To by mělo zaručit, že nenastane situace, kdy by volné pracovní místo mohlo být obsazeno kvalifikovaným českým odborníkem. Pracovní povolení je dle stávající legislativy bezprostředně svázáno se získáním **víza k dlouhodobému pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání**. Jiné druhy povolení pobytu v České republice se při podání přihlášky do projektu nepřijímají. Do projektu tedy nemůže být zařazena osoba s: vízem k pobytu do 90 dnů; vízem k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, ale s dobou platnosti kratší šesti měsíců; vízem k pobytu nad 90 dnů za jiným účelem než zaměstnání; povolením k dlouhodobému pobytu s vyznačeným účelem pobytu jiným než zaměstnáním nebo povolením k trvalému pobytu.

Podmínka získání pracovního poměru se při hodnocení prvního roku realizace projektu ukázala jako nejproblematictější bod celé vstupní procedury, mít předem zajištěné pracovní místo považuje řada potenciálních uchazečů za největší překážku vstupu do projektu. Tento vstupní filtr byl zvolen, aby na jedné straně nepředstavoval překážku pro kvalitní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků, který by ovšem na straně druhé dokázal omezit zátěž systému (jak administrativní, tak finanční) při očekávaném velkém zájmu osob, které však nebudou mít reálnou šanci uspět.

Za kritérium „pracovní poměr“ je možno získat maximálně 12 a minimálně 3 body, k dosažení maximálního počtu bodů je nutno v České republice šest let pracovat.

3) Pracovní zkušenost:

Uchazeč o zařazení do výběrové procedury musí mít za sebou absolvování alespoň **6 měsíců pracovního poměru na plný pracovní úvazek**. Tato pracovní zkušenost může být získána kdekoliv, musí však předcházet vydání povolení k zaměstnání v ČR. Tím je eliminován vstup do projektu pro čerstvé absolventy škol. Jediná výjimka je u zahraničních absolventů českých vysokých škol, u nichž tato minimální pracovní zkušenost není vyžadována.

Za kritérium „pracovní zkušenost“ je možno získat maximálně 6 a minimálně 1 bod. Horní hranice dosáhne ten, kdo v České republice pracoval tři roky na plný pracovní úvazek. Jak už bylo řečeno minimální pracovní zkušenost se nevyžaduje u absolventů českých vysokých škol.

4) Dosažené vzdělání:

Aby mohl cizinec žádat o vstup do výběrové procedury musí mít dosaženo **minimálně úplné středoškolské vzdělání**.

Za kritérium „dosažené vzdělání“ je možno získat maximálně 15 a minimálně 2 body. Šanci získat největší počet bodů za toto kritérium má ten, který absolvoval doktorský studijní program.

5) Věk:

Původní myšlenka pilotního projektu je, že se do České republiky podaří přilákat jedince, kteří jednak zaplní mezery na trhu práce, natrvalo se zde usadí i se svými rodinami a stanou se plátcí do sociálního systému a pomohou tak řešit dopady nastávající demografické krize. Systém hodnocení by tedy měl vést k preferenci **mladých osob**.

Za kritérium „věk“ je možno získat maximálně 8 bodů, které získá uchazeč ve věku od 23 do 35 let. Pokud je mladší 23 let, pak získá body 4 a pokud je starší 35 let, pak za každý rok dostane o jeden bod méně.

6) Předchozí zkušenosti se životem v ČR:

Cizinci, kteří na území České republiky již pobývají na dlouhodobá víza, představují skupinu osob s velkým potenciálem pro pilotní projekt, snáze se integrují do společnosti, znají místní prostředí, kulturu či jazyk.

Za kritérium „předchozí zkušenosti se životem v ČR“ je možno získat až 6 bodů, pokud uchazeč doloží 3 roky nepřetržitě strávené v ČR před vstupem do výběrové procedury, za každých doložených 6 měsíců je udělen 1 bod.

7) Jazykové znalosti:

Znalost českého jazyka není nutná, je však ve výběrové proceduře velice kladně hodnocena. Předpokládá se však, že uchazeč bude ovládat **alespoň jeden světový jazyk**.

Za kritérium „jazykové znalosti“ je možno získat maximálně 9 bodů, přičemž 6 bodů za znalost českého či slovenského jazyka a 3 body za znalost anglického, francouzského či německého jazyka.

8) Hodnocení rodiny:

Toto kritérium opět souvisí s myšlenkou celého pilotního projektu, kdy se počítá s tím, že přijdou do země lidé i se svými rodinami a přispějí k řešení demografické krize. A je také neoddiskutovatelný fakt, že člověk s pevným rodinným zázemím je snáze integrovatelný.

Za kritérium „hodnocení rodiny“ je možno získat maximálně 10 bodů. Až 6 bodů může uchazeč získat za hodnocení manžela/ky podle vzorce $6 \cdot PB / 56$, kde PB je počet bodů, který manžel/ka získal/a standardním výpočtem se zohledněním výběrových kritérií

maximálně 56 bodů. Za každé uchazečovo nezletilé či zletilé nezaopatřené dítě je možno získat 2 body, nejvýše však bodů 6.

Vstup do pilotního projektu **není omezen** horní hranicí věku či povinností mluvit česky nebo rozumět českému jazyku (ačkoliv se to projeví v bodovém hodnocení). Dále také uchazeč nemusí být zaměstnán v určitém povolání. V žádném případě jej nevyločí ani víra nebo náboženství, které vyznává.

6.2.6 Kvóty

Celkový počet přijímaných cizinců má být omezen **kvótami**. Výše dané kvóty se bude odvíjet od důkladné analýzy demografické situace, potřeb trhu práce, od absorpční schopnosti české společnosti a její schopnosti žít s cizinci jako sousedy. Principy MPSV⁵⁷ stanoví, že roční kvóty budou nejvýše v řádu tisíců. Pro první roky realizace pilotního projektu byla navržena následující kvóta:

- 1.rok: 600 osob, z toho 300 pro osoby vstupující do výběrové procedury z území České republiky (žádosti podávají cizinci – státní příslušníci z cílových zemí na MPSV) a 300 pro osoby vstupující do výběrové procedury ze zahraničí (žádosti se podávají na zastupitelských úřadech),
- 2.rok: nejvýše 1400 osob, přičemž konkrétní hodnota, včetně určení poměru pro skupiny vstupující z území ČR a ze zahraničí, měla být stanovena na základě vyhodnocení realizace pilotního projektu během prvního roku.

Původně měl být pilotní projekt zahájen 1.1.2003. Vzhledem k nedořešené otázce jeho financování byl nakonec zahájen 28.7.2003 v České republice a v cílových zemích, v Bulharsku, Chorvatsku a Kazachstánu, byl zahájen 1.9.2003. Kvóty tedy byly zredukovány na polovinu: 150 osob z území ČR a 150 ze zahraničí. Z prvního hodnocení realizace projektu vyplývá, že ani tyto snížené kvóty nebyly naplněny.

⁵⁷ Usnesení vlády České republiky č. 975 ze dne 26. září 2001, o Principech a postupu realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků.

Také původně plánovaná kvóta pro druhý projektový rok byla upravena a stanovena na 700 osob, z nichž 300 spadalo do kvóty pro účastníky vstupujících do projektu z území ČR, zbytek ze zahraničí. Od 1.10.2004 byl pilotní projekt rozšířen o další dvě cílové země: Moldavsko a Bělorusko. Občané, těchto dvou zemí, kteří podají přihlášku během prvních tří měsíců platnosti víza k pobytu nad 90 dní za účelem zaměstnání, jsou vyhodnocováni v rámci kvóty ze zahraničí. Což je možno považovat za poskytnutí účastníkům větší šance na úspěch ve výběrové proceduře, na druhou stranu lze předpokládat, že se přihlásí spíše lidé, kteří již v ČR žijí nenaplnuje se tak jeden z cílů pilotního projektu, tedy snaha dovést do země nové kvalifikované pracovníky.

Ve třetím projektovém roce, tj. od 1. července 2005 do 30. června 2006 se počítá s přijetím dalších 1000 osob⁵⁸. 600 osob bude moci o vstup do výběrové procedury žádat z území ČR (z toho by 200 osob mělo být občany Ukrajiny) a zbylých 400 osob ze zahraničí (z toho 100 z Ukrajiny).

6.2.7 Procedura projektu

V proceduře je možno získat maximálně 66 bodů, naopak nejnižším bodovým limitem je 25 bodů. Pokud uchazeč 25 bodů nezíská, nebude z počítačové databáze zájemců o vstup do pilotního projektu vyřazen. Je možné, že si postupem času doplní své vzdělání nebo znalost jazyků a získá několik dalších bodů a hranici nezbytných 25 bodů překročí. Jak již bylo řečeno mezi faktory, které budou podléhat bodovému ohodnocení patří délka trvání pracovního poměru v České republice, akademické vzdělání, praxe, jazykové znalosti, věk, rodina a její zapojení do společnosti.

Zájemce o vstup do preferenční procedury musí doložit řadu dokumentů. Všechny tyto dokumenty musí být ve formě notářsky ověřeného opisu dokumentu opatřeného úředním překladem do českého jazyka podle práva České republiky či podle práva domovského státu uchazeče státu.

⁵⁸ Občané Ukrajiny se budou moci hlásit od 1.1.2006, od 1.7.2006 pak i občané dalších cílových zemí o něž byl pilotní projekt rozšířen.

Následující dokumenty jsou povinné a bez nich se do pilotního projektu nelze přihlásit:

- vyplněný formulář žádosti,
- platný cestovní doklad s uvedenou státní příslušností (předkládá se originál),
- platné vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání s vyznačenou dobou platnosti alespoň šesti měsíců nebo povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za stejným účelem (předkládá se originál),
- platné povolení k zaměstnání (předkládá se originál),
- doklad osvědčující alespoň šestiměsíční pracovní praxi (tato podmínka se nevztahuje na zahraniční absolventy českých středních a vysokých škol nebo univerzit),
- platná současná pracovní smlouva nebo jiné písemné potvrzení o existenci pracovněprávního vztahu na území ČR potvrzené českým zaměstnavatelem (předkládá se originál),
- nostrifikovaný doklad⁵⁹ osvědčující nejvyšší ukončené vzdělání, nejméně však střední vzdělání (u diplomů vydaných českými školami se předkládá originál),
- doklady osvědčující rodinný stav a doklady o rodině (pouze hodlá-li žadatel svou rodinu do bodového hodnocení započít). [Příručka pro zájemce ..., 2004]

Uchazeč může také doložit další dokumenty, které mu mohou pomoci zvýšit počet získaných bodů, jde o nepovinné dokumenty:

- nostrifikované doklady osvědčující jiné než nejvyšší dosažené vzdělání,
- doklady o další pracovní praxi,
- doklady o znalostech preferovaných jazyků,
- doklady o předchozím pobytu v České republice. [Příručka pro zájemce ..., 2004]

⁵⁹ Nostrifikace se provádí pouze v České republice. Oprávněným úřadem pro uznávání středoškolského vzdělání je odbor školství krajského úřadu podle místa pobytu v České republice a pro uznávání vysokoškolského vzdělání je to česká vysoká škola s obsahově obdobným studijním programem. Ve složitých případech rozhoduje MŠMT ČR.

Prověření pravosti a pravdivosti doložených údajů a dokumentů mají na starost zastupitelské úřady České republiky v domovských státech uchazečů. Důkazní břemeno leží plně na uchazečích. Pokud se zastupitelskému úřadu nepodaří ověřit pravost nebo pravdivost dokumentů, jejichž předložení je povinné, bude uchazeč z pilotního projektu vyřazen. Může se nicméně znovu přihlásit, ale svá tvrzení musí doložit novými dokumenty. Platnost jeho víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu nicméně nebude automaticky zrušena.

Technicky bude bodové ohodnocení prováděno formou vyhodnocování uchazeči vyplněných dotazníků. Každé dva měsíce se z počítačové databáze všech zájemců o vstup do projektu vybere určený počet osob s nejvyšším dosaženým počtem bodů. Ty se stávají účastníky projektu. Po uplynutí zkušebního období provede MPSV tzv. sociální prověrky účastníků pilotního projektu, v jejichž rámci se bude dotazovat zaměstnavatelů, představitelů obcí a případně i dalších institucí v místě jejich bydliště, zda tyto osoby skutečně splnily cíle projektu, tj. v co největší míře se dokázaly integrovat do české společnosti. Pokud dospěje ke kladnému rozhodnutí, doporučí MV ČR – Cizinecké a pohraniční policii, aby uvedenému účastníku projektu udělila trvalý pobyt ve zkrácené lhůtě 2 a půl let.

6.2.8 Informační kampaň

Je zřejmé, že nelze nijak podceňovat informovanost české veřejnosti o aktivní imigrační politice státu. Dle usnesení vlády České republiky č. 720 ze dne 10. července 2002, k podrobnému návrhu Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků budou v rámci pilotního projektu probíhat **dvě informační kampaně** – *krátkodobější vnitrostátní kampaň* zaměřená na popis východisek a výhod pilotního projektu, a *dlouhodobější kampaň v cílových zemích* zaměřená na popis příležitostí, které přináší realizace pilotního projektu.

Kampaň zaměřena na propagaci pilotního projektu mezi českou veřejností by měla poukazovat zejména na to, že:

- systém je nastaven tak, aby zaručil příchod pouze vysoce kvalifikovaných odborníků
- pilotní projekt je omezen každoročně revidovanými kvótami
- vysoce kvalifikovaní pracovníci si mezi sebou prakticky nekonkurují
- zkušenosti z podobných projektů ukazují, že kvalifikovaný odborník pomůže k vytvoření jednoho či více nových pracovních míst, která mohou být obsazena místními občany
- tito odborníci budou čistými plátcí do systému sociálního zabezpečení.[Usnesení vlády ČR č. 720/2002]

Kampaň, která by měla přilákat odborníky do země by měla klást důraz na to, že:

- v České republice existuje zvýhodněná nabídka usadit se zde natrvalo i s celou rodinou
- Česká republika je stabilní demokratický stát v srdci Evropy
- Stát má o kvalifikované odborníky zájem a bude je přiměřeně podporovat.
[Usnesení vlády ČR č. 720/2002]

Za realizaci informační kampaně na území České republiky je odpovědnou MPSV a za realizaci kampaně v cílových zemích pak MZV. Na šíření informací o projektu v cílových zemích, v české společnosti a mezi cizince u nás žijící se významnou měrou podílí i IOM Praha.

6.2.9 Finanční zabezpečení realizace pilotního projektu

Pro úspěšnou realizaci pilotního projektu bylo nutno v prvním roce vyčlenit finanční prostředky z rozpočtových kapitol zainteresovaných resortů. Dle vládního usnesení č. 720/2002, k podrobnému návrhu Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků byly celkové náklady stanoveny ve výši 22 488 000,- Kč, z čehož 6 668 000,- Kč připadlo na resort MPSV a 15 820 000,- Kč na resort MZV.

Potřebné finanční náklady byly určeny jako součet nákladů relativně *nezávislých* na zájmu o výběrovou proceduru a nákladů relativně *závislých* na zájmu o výběrovou proceduru. Tyto náklady pak byly konstruovány na jednu osobu, aby se vytvořila představa o finančních nákladech na jednoho účastníka.

Do první skupiny nákladů patří náklady na vybudování databáze pro výběrovou proceduru a na její správu, náklady na provedení informační kampaně jak na území ČR, tak na území cílových zemí a také náklady na vytvoření nových míst na MPSV (včetně technického vybavení). Tyto náklady dosáhly výše 11 183 000,- Kč.

Druhá skupina nákladů na realizaci pilotního projektu je tvořena náklady, které jsou relativně závislé na zájmu o výběrovou proceduru. Náklady na 1 žadatele vstupujícího do projektu přes zastupitelské úřady z ciziny činí 4 940,-Kč, do této částky jsou započítány náklady na informační materiály pro zájemce, náklady na komunikaci s žadateli a na personální zajištění konzulátů. Předpokládaný zájem byl odhadován na 2 tisíce cizinců. Náklady na 1 žadatele vstupujícího do projektu z ČR jsou o něco nižší a to ve výši 1 347,- Kč. Dále se také počítá s náklady na vybrané žadatele, kde plánovaná částka na jednu osobu je 130 Kč. [Usnesení vlády ČR č. 720/2002] Náklady na realizaci pilotního projektu jsou blíže rozepsány v příloze č.4: „Finanční zabezpečení realizace pilotního projektu“.

Z pohledu zájemců o projekt je velice výhodné, že za vstup do výběrové procedury nejsou vybírány žádné poplatky. Na státu tak plně leží hrazení nákladů za takové položky, jako jsou přihláška apod. a lze tuto skutečnost vnímat jako vstřícný krok vůči účastníkům projektu. Např. v kanadském, resp. québeckém systému je od účastníků projektu vyžadováno zaplacení za žádost o vstup do projektu⁶⁰.

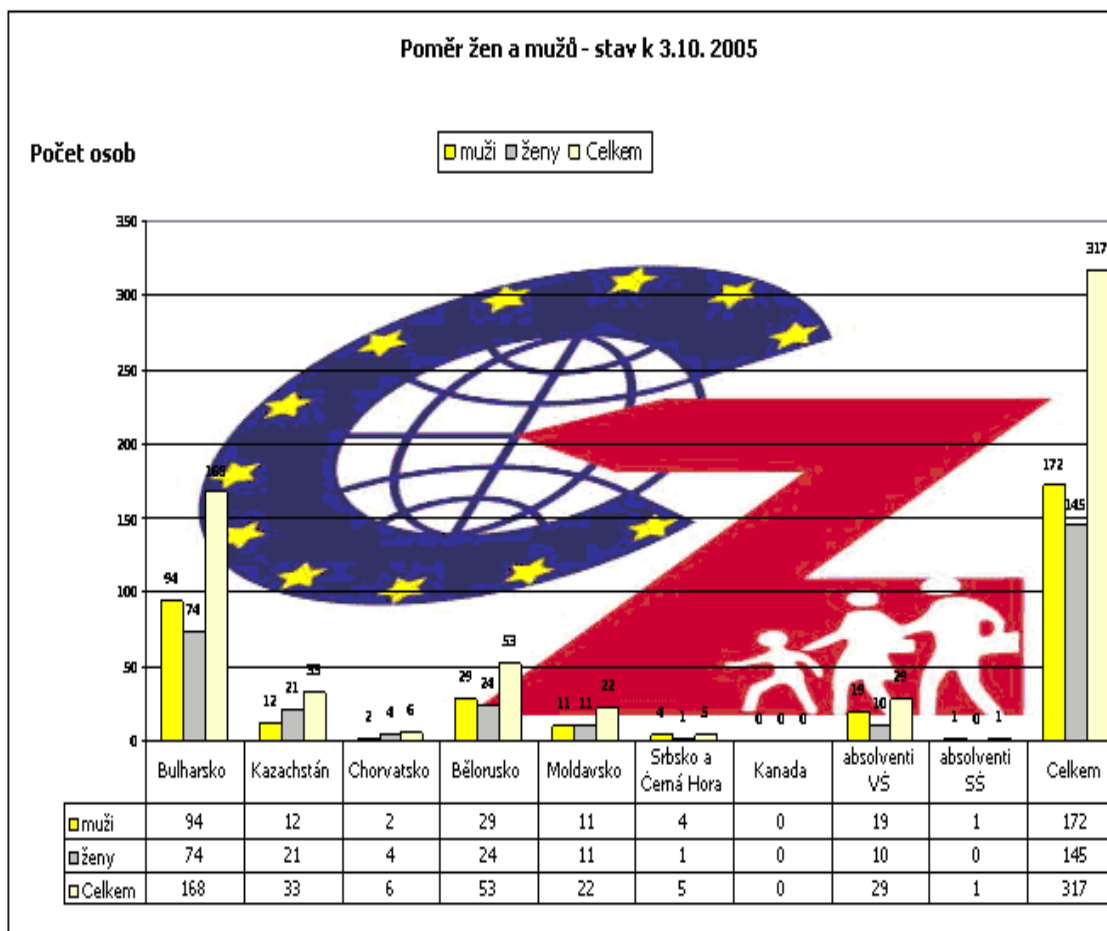
⁶⁰ <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/anglais/immigration/permanent-worker/step.html>> [cit. 2005-12-09]

6.2.10 Dosavadní vývoj pilotního projektu

Příprava na praktickou realizaci pilotního projektu začala v březnu 2003 vznikem odboru MPSV pro migraci a integraci cizinců a jeho personálním obsazením. Od července téhož roku funguje administrativní pracoviště MPSV, které přijímá přihlášky do projektu. Pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ měl být zahájen 1. ledna 2003, ale nakonec byl, z důvodu nedořešené otázky jeho financování, odstartován až 28. července 2004.

První výběrová procedura mezi uchazeči se uskutečnila 3. listopadu 2003 a bylo vybráno 75 zájemců z cílových zemích – 56 Bulharů, 15 Kazachů, 4 Chorvati. Tito uchazeči, kteří postoupili do další fáze výběru, byli zařazeni do bezpečnostní prověrky, která je prováděna v rámci správního řízení o udělení trvalého pobytu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České.

Graf č.5: Poměr žen a mužů – stav k 3.10.2005; celková statistika pilotního projektu



Zdroj: oficiální stránky pilotního projektu www.imigracecz.org, 2005.

Podobných procedur dosud proběhlo celkem čtrnáct, ta poslední se konala 3. října 2005. *Počet zájemců*, které MPSV do projektu vybralo, *dosud činí 317 osob*. Z celkového počtu přijatých účastníků je 159 vysokoškoláků a 158 s dokončeným středoškolským vzděláním. 168 odborníků pochází z Bulharska, 33 z Kazachstánu, 53 z Běloruska, 22 z Moldavska a 6 z Chorvatska, 5 ze Srbska a Černé Hory, z Kanady se dosud nepřihlásil žádný uchazeč. Do pilotního projektu se dosud přihlásilo 29 absolventů českých vysokých škol a 1 absolvent české střední školy. Většina přijatých zájemců už v ČR žila a pracovala.

Z dosud zveřejněných statistik je patrné, že pilotní projekt je *genderově vstřícný*. Poměr žen a mužů je vyrovnaný, k 3.10.2005 bylo vybráno 145 žen a 172 mužů. Pokud jde o *profesní strukturu*, na prvním místě jsou technická povolání s 62 zástupci, což představuje 20% z celkového počtu účastníků pilotního projektu. Dalšími významnými skupinami jsou profese v oblasti informačních technologií (28 zástupců), pracovníci v oblasti managementu (27), zdravotnických a administrativních profesí (obojí 26). Dále bylo vybráno 17 vědeckých pracovníků a 14 pracovníků v umělecké oblasti a 1 pracovník v oblasti právní. Zbývajících 116 účastníků pilotního projektu bylo zařazeno do kategorie „různé profese“. Z pohledu *stáří účastníků* je nejvíce účastníků pilotního projektu ve věku od 24 do 35 let, tedy uvnitř kategorie nejvyššího bodového hodnocení, celkem jich je 176. 9 účastníků je mladší 23 let a naopak 132 uchazečů je starší 36 let. Co se týče *státního občanství*, pak početně nejsilnější skupinou jsou bulharští pracovníci starší 36 let, kterých je celkem 93.⁶¹

Velice významným krokem pro úspěšnost projektu bylo spuštění webových stránek **www.imigracecz.org** v různých jazykových verzích, které obsahují internetovou aplikaci **www.praceprocizince.cz** k propojení nabídky kvalifikovaných zahraničních pracovníků z cílových zemí a poptávky českých zaměstnavatelů na místa, na která nemohou najít vhodné pracovníky z ČR a dalších států Evropské unie. Cílem je usnadnit zájemcům z cílových zemí nalézt zaměstnání v ČR. Dosavadní zkušenosti ukazují mnohem vyšší zájem zahraničních pracovníků o práci v ČR, než je skutečná nabídka volných pracovních míst pro cizince ze třetích států. MPSV proto zahájilo rozsáhlou kampaň zaměřenou na podnikatele a další subjekty zaměstnávající zahraniční pracovníky s cílem zvýšení jejich informovanosti o pilotním projektu a zmíněné internetové aplikaci.

Vládní usnesení č. 394 ze dne 6. dubna 2005, ke Zprávě o realizaci Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků v roce 2003 přineslo další změny nastavení pilotního projektu.

⁶¹ <<http://www.imigrace.cz/?lang=cz&article=media&mm=4001&full=true>> [cit. 2005-12-20]

K 1.7.2005:

- mění se název pilotního projektu na „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“
- cílové státy se rozšířily o Srbsko a Černou Horu a o Kanadu
- u zahraničních absolventů českých vysokých škol se posunul časový limit absolvování studia ke vstupu do pilotního projektu na rok 1995
- vstup do výběrové procedury mohou usilovat také zahraniční absolventi českých středních škol, kteří ukončili studium v roce 2000 a později, bez ohledu na zemi jejich původu a na předchozí pracovní zkušenost
- skupina oprávněných žadatelů se rozšiřuje o příslušníky třetích států, dle § 98 Zákona č.435/2004 Sb. v platném znění, pro něž se povolení k zaměstnání nevyžaduje.
- zavádí se dvanáct měsíčních rozhodných období, na něž bude rozdělena celková kvóta nově přijímaných účastníků projektu⁶²

K 1.1.2006:

- cílové země se rozšířily o Ukrajinu
- zavádí se přihlašování všech žadatelů na základě systému on line podle platných kritérií pro vstup do projektu. Přihlášení žadatelé postupují do počítačové výběrové procedury a pokud získají potřebné bodové ohodnocení a umístí se v rámci stanovené kvóty na dané rozhodné období, musejí údaje uvedené v přihlášce doložit povinnými a nepovinnými dokumenty

Jak již ze samotného názvu projektu jednoznačně vyplývá, jedná se o projekt pilotní, jehož primární účel spočívá v testování technického nastavení systému „Aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků“. Z tohoto důvodu je poměrně obtížné jej objektivně hodnotit po pouhých 2,5 letech fungování. Nicméně následující subkapitola se pokouší o jeho zhodnocení pomocí SWOT analýzy.

⁶² Původně byla rozhodná období dvoutměsíční.

6.2.11 SWOT analýza

V této subkapitole jsou uvedeny silné a slabé stránky, stejně jako příležitosti a možná ohrožení vyplývající z pilotního projektu MPSV. Některá kritéria mohou být pro jednu zainteresovanou stranu přínosem, pro druhou však ztrátou. Je tedy nutné zdůraznit tu skutečnost, že konkrétní faktory a kritéria SWOT analýzy jsou hodnoceny pouze z pohledu České republiky, a nikoliv z pohledu samotného cizince či jeho domovského státu. Autorka si uvědomuje, že výčet jednotlivých pozitiv a negativ pilotního projektu nemusí být úplný. Mnohé již bylo řečeno v předcházející subkapitole, v níž byl pilotní projekt podrobně popsán. Jednotlivé body provedené analýzy jsou zde stručně shrnuty a následně uvedeny do vzájemných souvislostí.

Silné stránky

- První projekt svého druhu v postkomunistické Evropě
- Atraktivita České republiky jako cílové země
- Oddálení dopadů demografické krize
- Řešení deficitů na trhu práce
- Tvorba nových pracovních míst pro české občany
- Vyšší hospodářský růst a konkurenceschopnost ČR
- Relativní finanční nenáročnost pro ČR
- Odborník z ciziny = čistý plátce do českého systému sociálního zabezpečení
- Trvalá integrace cizince v ČR
- Zahnutí rodiny cizince
- Zapojení zahraničních absolventů českých vysokých a středních škol
- Genderová vstřícnost
- Zlepšení kvality práce cizinecké policie a úřadů práce v oblasti politiky zaměstnávání cizinců
- Vyšší informovanost laické veřejnosti o problematice migrace
- Zapojení neziskového sektoru
- Flexibilita projektu

Slabé stránky

- Neostatečně široké spektrum nabízených výhod cizincům
- Komplikovanost procedury při získávání víza a povolení k zaměstnání
- Náročnost zajištění pracovního místa uchazečem
- Nezahrnuje podnikatele
- Diskriminační aspekty - zvýhodnění partnera/ky a věku v bodovém hodnocení
- Sociální prověrka
- Vstup občanů Moldavska a Běloruska pouze z území ČR

Příležitosti

- Rozvoj integračních programů a tím i občanské společnosti
- Přechod od asimilačního modelu imigrační politiky k modelu multikulturnímu
- Větší modernizace výkonu veřejné správy
- Vytvoření multikulturní společnosti
- Proměna trhu práce v dynamický systém
- Vymezení specifických profesí chybějících na českém trhu práce a užší spolupráce se soukromým sektorem
- Rozvoj mezinárodních vztahů

Hrozby

- Nenaplnění kvót
- Přeplnění databáze
- Rostoucí závislost některých sektorů ekonomiky
- Přesun finančních prostředků do emigračních zemí – tzv. remittance
- Narušení diplomatických vztahů s cílovými zeměmi
- Nedostatečná propojenost projektu s integračními opatřeními
- Růst xenofobie v české populaci
- Růst ilegální migrace
- Růst korupce ve veřejné správě
- Nedostatky ve stávající rodinné, bytové a vzdělávací politice

Pokusme se tedy o shrnutí výstupů SWOT analýzy. Spuštěním pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, se Česká republika připojila k zemím, které aktivně ovlivňují svou migrační politiku. V rámci tohoto pilotního projektu jsou zaváděny různé novinky, např. účastníkovi je, v případě, že bez vlastního zavinění přijde o práci, ponechána *měsíční lhůta*, aby si našel novou práci. Můžeme však spekulovat o tom, zda je tato doba dostatečná. Tvůrce projektu ovšem vychází z toho, že kvalifikovaná pracovní síla se vyznačuje vysokou profesní mobilitou a neměla by tedy mít problém nalézt nové uplatnění. Novum také představuje v oblasti udělování trvalého pobytu. Pilotní projekt nabízí úspěšným účastníkům a jejich rodinám možnost zažádat o trvalý pobyt *již po 2 a půl letech*. Otevírá se prostor pro *užší kooperaci mezi veřejným a občanským sektorem, má ambici modernizovat českou administrativu* tak, aby byla schopna migraci nejenom pasivně usměrňovat, ale i aktivně řídit od výběru až po proces integrace cizince.

Jedním ze základních motivů k realizaci této nové koncepce je zhoršující se demografická situace v zemi. Imigrace tento problém však sama o sobě nevyřeší, pomáhá jej pouze rozložit na delší období. Pilotní projekt tedy *nelze vnímat jako samospasitelské řešení*, musí být doprovázen účinnými kroky v oblasti rodinné, vzdělávací, bytové politiky.

Pilotní projekt si sice vydobyl své místo v rámci vládních koncepcí, jako je vládou schválený „Akční plán boje s nelegální migrací“ a „Koncepce integrace cizinců“, nadále však existuje jeho *nedostatečná propojenost s konkrétními integračními opatřeními*, jako je např. výuka českého jazyka. Bez znalosti úředního jazyka hostitelské země se imigranti nikdy plně nezapojí do kulturního, politického a hospodářského života daného státu. V současnosti se cizinci bez znalosti českých hodnot a norem, ale především českého jazyka, integrují jen s obrovskými obtížemi, anebo zůstávají ve svých vlastních uzavřených komunitách [Migrace v rozšířené Evropě..., 2002]. Zde se vytváří prostor pro státní i nestátní organizace navrhnout a realizovat takové speciální vzdělávací programy na výuku češtiny, které by cizincům umožnily aktivně se zapojit a integrovat do života české společnosti.

Pilotní projekt tak představuje potenciál pro další *rozvoj občanské společnosti v ČR*, protože efektivní integrace cizinců se nikdy neobjede bez pomoci nevládních aktérů. Přináší tak možnost pro užší kooperaci mezi veřejným a občanským sektorem se společným cílem začlenění imigrantů do české společnosti. Do realizace pilotního projektu byly zapojeny dvě významné nevládní neziskové organizace, a to IOM Praha a Poradna pro uprchlíky, která realizovala na základě dohody s MPSV projekt, jehož cílem je zajistit soustavné právní a sociální poradenství a v případě potřeby i pedagogickou pomoc zájemcům o projekt a jeho účastníkům.

Zaměstnanci pocházející z jiného kulturního prostředí sebou přinášejí tvořivost, pružnost a inovační myšlení. Multikulturní pracovní týmy se znalostí několika jazyků představují *posílení konkurenceschopnosti* konkrétního podniku. Prostřednictvím osobních vztahů imigrantů - zaměstnanců se zemí původu může firma navázat výhodné obchodní kontakty, vstoupit do mezinárodního tržního prostředí, získávat bohaté (nejen komerční) poznatky a produkovat nové statky a služby. Takové možnosti samozřejmě představují expanzi domácího hospodářství. Pilotní projekt tak může představovat počáteční impuls k užší mezinárodní spolupráci všech zainteresovaných zemí i v jiných oblastech. Ve svém konečném důsledku může mít *pozitivní vliv i na rozvoj původních zemí účastníků* projektu. Neboť cizinci pracující v ČR mohou část svých příjmů posílat domů svému širšímu příbuzenstvu a tímto nepřímým způsobem přispívat k celkovému rozvoji své země. Domovská země může totiž emigrací obyvatel částečně redukovat jak místní nezaměstnanost, tak i finanční a sociální nerovnoměrnosti. [Drbohlav, Kučera 2004] Nicméně, pro ČR představují remittance finanční prostředky, které by mohly být utraceny zde, a přispět tak k hospodářskému růstu. Navzdory tvrzení Zprávy o realizaci projektu v roce 2003, že vybrané země přijaly pilotní projekt ČR příznivě, je ovšem nutno brát v potaz i možné *zhoršení diplomatických vztahů*. Zásadní příčinou by mohl být tzv. „brain drain“, tedy odlákání mladé a perspektivní pracovní síly, která představuje základ rozvoje každé tržní ekonomiky. Kromě toho, že emigrační země přichází o svůj cenný lidský kapitál, může také dojít k růstu polarizace ve společnosti a k růstu závislosti na importu. [Drbohlav, Kučera 2004]

Efektivní řízení pracovní migrace vyžaduje fungující struktury a mechanismy spolupráce řady resortů. Pilotní projekt má ambici *modernizovat českou administrativu* tak, aby byla schopna migraci nejenom pasivně usměrňovat, ale i aktivně řídit od výběru až po proces integrace cizince. Projekt násobí kontrolní mechanismy a podporuje větší spolupráci orgánů cizinecké policie a úřadů práce v ČR. Zpráva o realizaci pilotního projektu za rok 2003 např. navrhuje zvážení úplné převedení agendy ověřování pravosti dokumentů ze zastupitelských úřadů na *externí subjekt*, který by byl společný pro všechny cílové země projektu. V úvahu je také brána možnost změna v nastavení projektu pokud jde o *přihlašování s pomocí systému on line*⁶³.

Velkým kladem pilotního projektu je *růst informovanosti odborné i laické veřejnosti o problematice migrace*. Pilotní projekt se díky informační kampani dostal do povědomí české veřejnosti a umožnil zpuštění širší, veřejné debaty o problematice migrace. Migrační politika ČR je v teoretické rovině představitelkou pluralitního modelu migrační politiky. Česká veřejnost však upřednostňuje spíše asimilační přístup⁶⁴ vůči cizincům, s cílem chránit české prostředí a veřejný pořádek. Uplatňování pluralitního modelu imigrační politiky ovšem přispěje k *rozvoji multikulturní společnosti*, ve které vedle sebe mohou v přátelské atmosféře žít a vzájemně se obohacovat obyvatelé z různých zemí, i když si zachovávají vlastní zvyky a tradice. Kladem každé heterogenní společnosti je, že se dokáže mnohem lépe vyrovnat s nároky, které na ni klade globální svět. Členové takovéto společnosti jsou obeznámeni se zvyky, tradicemi a jazyky rozličných kultur. Flexibilněji a citlivěji reagují na změny, které sebou multikulturní prostředí přináší a snáze čelí xenofobním náladám. V boji proti rostoucí xenofobii a rasismu je nutné kromě osvěty mezi občany, také vytvořit účinný systém právních norem, které budou výslovně a konkrétně čelit rasistickým útokům i všem formám diskriminace.

⁶³ Systém on line je zaváděn od 1.1.2006.

⁶⁴ Dle výzkumu v roce 2000 je 60 % občanů toho názoru, že cizinci by se měli co nejvíce přizpůsobit českému prostředí, 30 % z nich se přiklání k částečnému přizpůsobení a jen 5 % by jim umožnilo žít dle vlastních zvyklostí. [Migrace v rozšířené Evropě..., 2002]

Pilotní projekt tedy představuje jistě přínos, neboť dává *možnost odhalit slabiny* české migrační politiky a *odzkoušet nové mechanismy*, které by mohly pomoci k větší efektivitě v řízení migrace na území České republiky.

7 ZÁVĚR

Migrace je fenoménem současnosti, je způsobována především nerovnoměrným ekonomickým a demografickým vývojem v různých částech světa, ale také z důvodů silících sociálních sítí migrantů a potenciálních migrantů. Migrační proudy lze zvládnout pouze tehdy, pokud zainteresované země začnou otázku emigrace a imigrace řešit v úzké kooperaci. Migraci nelze nijak bránit a je proto lepší ji regulovat a těžit z ní. Každý stát může zvolit aktivní či pasivní přístup k migračním tokům na svém území.

Směrování migrační politiky České republiky je v současné době ovlivňováno zejména nepříznivou demografickou situací. Imigrace se jeví jako jeden z prostředků, který by v dlouhodobém horizontu mohl pomoci ke zlepšení demografické skladby obyvatel. Nelze pochybovat o dopadech demografického stárnutí na systémy sociálního zabezpečení, na zdravotní péči a v neposlední řadě na trh práce. Je tedy nutné hledat nové plátce, kteří budou přispívat do státní pokladny spolu s domácími obyvateli. Právě zlepšená geografická mobilita může hrát určitou roli při řešení těchto deficitů, při řešení situace na trhu práce a při podpoře hospodářského rozvoje země. Je nutné si však uvědomit, že migrace tento problém nevyřeší, jen jej zmenší a jeho řešení odsune na pozdější dobu.

Mimo výše zmíněné demografické problémy je v České republice významná přítomnost jevu označovaného odborníky jako tzv. paradox zaměstnanosti⁶⁵, kdy v určitých oborech roste počet volných pracovních míst při současném zvyšování nezaměstnanosti. Tato místa nelze dlouhodobě obsadit z důvodu nedostatečné kvalifikace, neatraktivity těchto míst či nízké mobility domácích pracovníků a je nutné hledat jiné zdroje pracovních sil. Je tedy zřejmé, že Česká republika se v budoucnu bez cizí pracovní síly neobejde.

⁶⁵ Tento jev mimo jiné souvisí s nízkou mobilitou domácího obyvatelstva, která je do značné míry výsledkem dřívějšího společenského uspořádání, kdy např. obyvatelé některých průmyslových regionů měli omezenou možnost změny trvalého bydliště, a tísnivé bytové situace.

Migrační politika ČR od roku 1989 učinila značné pokroky. Z počátku spíše jen pasivně reagovala na migrační vlny vzniklé v důsledku otevření hranic po pádu komunistického režimu. Od roku 2000 však stát začíná přistupovat ke komplexnějšímu pojetí migrační politiky. Velice pozitivním krokem je např. spuštění pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, což je významný posun směrem k aktivnímu řízení migrace. Nicméně i nadále se česká migrační politika potýká s různými problémy a zcela jistě zde existuje *prostor pro další vylepšování*:

- stát by měl vytvořit jasnou vizi směřování migrační politiky, zda bude podporovat spíše systém dočasných migrací či trvalých migrací, nebo se pokusí o jejich propojení. Existence obou systémů zároveň se jeví jako nejvýhodnější, neboť lze tak snáze reagovat jak na momentální nedostatky na trhu práce, tak i na problémy spojené s nepříznivým demografickým vývojem.
- jednotliví aktéři (vládní i nevládní organizace) by měly více spolupracovat při tvorbě strategií. Do debaty o migraci by měla být zapojena také širší veřejnost.
- měly by být vytvořeny detailnější statistiky týkající se jak migrace, tak i trhu práce, abychom věděli, které profese nám chybějí a dokázali tak na daný stav lépe reagovat. Statistiky, zejména úřadů práce, cizinecké policie a živnostenských úřadů, je také nutno propojit, čímž se nejenom zjednoduší vydávání pracovních povolení, víz a živnostenských listů, ale také se zefektivní kontrolní činnost orgánů.
- mělo by být podporováno vzdělávání zaměstnanců veřejné správy, neboť tito pracovníci jsou většinou nedostatečně vybaveni jak jazykově, tak i znalostně v interkulturní oblasti.
- mělo by se usilovat o lepší propracování integrační politiky, s výjimkou azylantů se komplexní integrační programy dosud nerealizují. Stát neposkytuje ani jazykové kurzy pro ty, kteří se snaží se integrovat, což je v mnoha zemích standardní prvek migrační politiky. Zvýšená pozornost

není věnována zejména dětem imigrantů. Jazykové kurzy musí škola zajistit jen těm dětem, které pochází ze zemí EU. Přitom nejvíce dětí cizinců na našich školách pochází z Vietnamu nebo Ukrajiny.

Stávající systém zaměstnávání cizinců je dosti restriktivní a vychází zejména z potřeby ochrany domácí pracovní síly. Tento systém podporuje spíše dočasnou migraci. Jistě by se však dalo vylepšit současné nastavení právní úpravy pobytu a zaměstnávání cizinců, zejména u těch, kteří zde pobývají již delší dobu. Lze tedy navrhnout *tato doporučení*:

- stát by měl usilovat o co největší míru sblížení právního postavení dlouhodobě legálně pobývajících cizinců s právním postavením občanů ČR a to s přihlédnutím k délce jejich pobytu. Mělo by jim být např. uděleno volební právo, alespoň na komunální úrovni či umožněno podílet se na dávkách sociálního zabezpečení, na které jsou povinni přispívat.
- mělo by být umožněno vydání pracovního povolení i na základě víza s jiným účelem k pobytu než je zaměstnání.
- striktní provázání pracovního povolení s vízem se jeví jako velice problematické. Pokud totiž cizinec přijde o zaměstnání automaticky se mu ruší platnost pracovního povolení, které je přímo provázáno s vízem. Cizinec je pak povinen opustit území ČR a to bez ohledu na délku jeho pobytu v ČR či na míru jeho integrace. Bylo by tedy vhodné, aby v případě, že cizinec neprijde o zaměstnání vlastní vinnou, mu byla po určitou dobu ponechána platnost víza a dostal tak šanci najít si novou práci. V takovýchto případech doporučuji také možnost rekvalifikace.
- nový zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. zavádí institut prodlužování povolení k zaměstnání ovšem za podmínky, že zaměstnání je vykonáváno u stejného zaměstnavatele. Tento institut je velice pozitivním krokem vpřed, doporučovala bych však jít ještě dál a u cizinců, kteří zde pobývají již několik let, bych upustila také od provázanosti pracovního povolení s konkrétním zaměstnavatelem.

V roce 2002 byl českou vládou schválen pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“. V jeho rámci jsou zaváděny různé novinky, z nichž nejvýznamnější je, že umožňuje úspěšným účastníkům a jejich rodinám požádat o trvalý pobyt ve zkrácené lhůtě 2 a půl let. Pilotní projekt má být sice doplňkem stávajícího systému zaměstnávání cizinců, jeho podstata však spočívá spíše v prověření procedury výběru takových zájemců, kteří hodlají v ČR trvale žít a integrovat se do její společnosti. Jeho úspěšnost bude záviset na směřování české migrační politiky, zda bude pokračovat v započatém kurzu směrem k větší otevřenosti vůči cizincům, či naopak.

Migrace je velmi složitá problematika a neexistuje žádné jednoduché a univerzální řešení problémů s ní spjatých. Migrační politika je velmi dynamická a neustále se mění v čase tak, aby uspokojovala potřeby pokud možno všech zainteresovaných stran. U migrační politiky je důležité mít na paměti holistický přístup zohledňující nejen ekonomické a sociální aspekty, ale také otázky kulturní a náboženské rozmanitosti, příslušnosti ke společnosti, participace a politických práv. Pokud změníme jednu oblast, může se to projevit v řadě jiných. Je tedy nutné vytvářet politiku, která bude celostní a konzistentní.

ČESKÉ RESUMÉ

Migrace je fenoménem současnosti, je způsobována především nerovnoměrným ekonomickým a demografickým vývojem v různých částech světa, ale také z důvodů silných sociálních sítí migrantů a potenciálních migrantů. Migrační proudy lze zvládnout pouze tehdy, pokud zainteresované země začnou otázku emigrace a imigrace řešit v úzké kooperaci. Migraci nelze nijak bránit a je proto lepší je regulovat a těžit z ní. Každý stát může zvolit aktivní či pasivní přístup k migračním tokům na svém území.

Magisterská práce se pokouší o definici migrace jako celospolečenského jevu a zároveň identifikuje nejdůležitější determinanty, které ji významně ovlivňují. První kapitola stručně uvádí čtenáře do problematiky migrace, stanoví cíle, podcíle a výzkumné otázky této práce, a obsahuje výčet použitých metod. Ve druhé kapitole je podán základní výčet migračních teorií, blíže popsány typy migračních politik. Třetí kapitola popisuje současné trendy v mezinárodních migracích a migračních politikách. Právnímu a institucionálnímu rámci politiky zaměstnávání cizinců je věnována samostatná kapitola. Další kapitola přináší popis vývoje zaměstnanosti cizinců a popis demografické, vzdělanostní a regionální struktury cizinců pracujících v ČR. Zvláštní kapitola je detailně zaměřena na pilotní projekt: „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, na důvody, které vedly k jeho realizaci, na jeho základní charakteristiky, podmínky pro vstup do projektu, kvóty, aktéry a jeho dosavadní vývoj. V samostatné subkapitole byla provedena SWOT analýza tohoto pilotního projektu. Konkrétní faktory, sféry a kritéria SWOT analýzy, jsou hodnoceny pouze z pohledu České republiky, a nikoliv z pohledu samotného cizince či jeho domovského státu. Práce se v samotném závěru pokouší přinést několik doporučení pro zefektivnění současné politiky zaměstnávání cizinců v ČR.

Migrace je velmi složitá věc a neexistuje žádné jednoduché a univerzální řešení problémů s ní spjatých. U migrační politiky je důležité mít na paměti holistický přístup zohledňující nejen ekonomické a sociální aspekty, ale také otázky kulturní a náboženské rozmanitosti, příslušnosti ke společnosti, participace a politických práv. Je tedy nutné hledat politiku, která bude konzistentní.

ENGLISH RESUME

Nowadays, migration is a highly discussed issue throughout Europe. During the last 150 years, a trend of emigration dominated over immigration in the territory of the current Czech Republic. But the Czech Republic has quickly become a transit and immigration country after the year 1989. The ageing and reducing of the population has created a major challenge for future sustainability.

This study aims to provide critical analysis of what is going on in the field of migration. It summarizes relevant migration theories, it includes definitions, classifications, factors contributing to migration movements and consequences of migration. It describes a legislation and admission to entering and staying in the country, admission to employment and self-employment of foreigners. The study also gives a look at a history and a current migration flows in Europe and the Czech Republic. Special attention has been paid to pilot programme “Active Selection of Qualified Foreign Workers“, which is an important component of a new access of Czech migration policy towards active management of migration flows. Thus, this study closely focuses on this new approach using the SWOT analysis method.

Czech legislation on integration migration almost fully corresponds to that proposed in the EU Directives. In the late 1990s and the beginning of the 2000s, more active, systematic, and coherent approaches toward migration issues were implemented. An example of good activities can be the new pilot programme for recruiting high skilled workers. However, there are still weaknesses. Dušan Drbohlav, one of the most responsible Czech scientist on this field, points that there is still vague definition of basic principles of migration policy; inconsistencies in approaches to building a multicultural society and combating illegal migration; problems with decentralization of migratory responsibilities; inadequate cooperation among (and within) state bodies, NGOs and international organisations; gaps in migration statistics. This study seeks to bring some of the recommendations for making both employment policy and the labour market for foreigners more accessible and efficient.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A OSTATNÍCH ZDROJŮ

Literatura:

- *Akademický slovník cizích slov*. Academia. 2000. ISBN 80-200-0607-9.
- BRETTELL, C. B., HOLLIFIELD, J. H. Introduction: Migration Theory. In BRETTELL, C. B., HOLLIFIELD, J.H. (eds.). *Migration theory. Talking across Disciplines*. Routledge. 2000. ISBN 0-415-92611-4.
- CASTLES, S., MILLER, M. J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. The Guilford Press. 1998. ISBN 1-57230-382-4.
- *Cizinci v České republice: Foreigners in the Czech Republic*. ČSÚ. 2003. ISBN 80-250-0201-2.
- DRBOHLAV, D. (2004a). *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries: VOLUME II – The Czech Republic*. International Organization for Migration. 2004. ISBN 92-9068-182-9.
- DRBOHLAV, D., JÁNSKÁ, E., HORÁKOVÁ, M. Czech Republic. In NIESEN, J., SCHIBEL, Y., THOMPSON, C. *Current Immigration Debates in Europe: A publication of the European Migration Dialogue*. Migration Policy Group. 2005. ISBN 2-930399-18-X.
- KOLEKTIV AUTORŮ. *Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie: Ekonomická konvergence, konkurenceschopnost a sociální soudržnost*. Rada vlády pro sociální a ekonomickou strategii. 2002. ISBN 80-238-8699-1.
- KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Claredon Press. 1995. ISBN 0-19-829091-8.
- MAREŠ, P. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. SLON. 1998. ISBN 80-901424-9-4
- *Migrace v rozšířené Evropě: Konference na Pražském hradě 12.-14.září 2002*. British Council. 2002. ISBN 80-238-9199-5.

- SPENCER, S. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. 2003. ISBN 1-4051-1635-8.
- VÁCLAVÍKOVÁ, A. Cizinci na trhu práce v ČR na přelomu tisíciletí: Národnostní menšiny na přelomu tisíciletí. In: *Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 12. a 13. listopadu 2002 ve Slezském ústavu Slezského zemského muzea v Opavě*. 2002.
- VÁCLAVÍKOVÁ, A. Zaměstnávání cizích státních příslušníků v České republice jako jedna z forem utváření multikulturní společnosti. In: *Sborník z mezinárodní konference Formování multikulturní společnosti v podmínkách ČR a v zemích střední Evropy*. 2001.
- *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-164-1.

Výzkumné zprávy, semestrální práce, přednášky:

- DRBOHLAV, D., KUČERA T. *Zahraniční migrace v ČR..* Přednáška na CESES presentovaná dne 16.11.2004.
- FOJTÍKOVÁ, I., STEIGEROVÁ, P., ŠAFROVÁ, J. *Zaměstnávání cizinců se zaměřením na pilotní projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“*. [Semestrální projekt do předmětu Metody tvorby politik] Praha, katedra Veřejné a sociální politiky FSV UK. 2005.
- GABAL, I. *Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících v České republice a návrh optimalizačních kroků*. Ivan Gabal-Analysis & Consulting. 2004.
- HORÁKOVÁ, M. *Srovnávací analýza migračních politik*. VÚPSV. 2000.
- HORÁKOVÁ, M. *Mezinárodní migrace a migrace cizí pracovní síly*. VÚPSV. 2003.
- HORÁKOVÁ, M. (2004a) *Migrace v České republice před vstupem ČR do Evropské unie*. VÚPSV. 2004.
- HORÁKOVÁ, M. (2004b) *Trendy v zahraničních pracovních migracích v České republice v letech 1995-2004*. VÚPSV. 2004.

- HORÁKOVÁ, M. *Proměny trhu práce v České republice po roce 1989 se zřetelem na pracovní migraci*. VÚPSV. 2005.
- HORÁKOVÁ, M., KROUPA, A. Nelegální zaměstnanost cizinců v ČR. In *Socialní politika*, 1999, č. 5, s. 16-18. ISSN 0049-0961.
- *Mezinárodní pracovní migrace: Bulletin č. 15*. VÚPSV. 2005.
- *Vize rozvoje České republiky do roku 2015*. CESES. 2000.

Usnesení vlády, zákony, mezinárodní smlouvy:

- Usnesení vlády České republiky č. 975 ze dne 26. září 2001, o Principech a postupu realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků
- Usnesení vlády České republiky č. 720 ze dne 10. července 2002, k podrobnému návrhu Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků
- Usnesení vlády České republiky č. 340 ze dne 14. dubna 2004, ke Zprávě o realizaci Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků v roce 2003
- Usnesení vlády České republiky č. 394 ze dne 6. dubna 2005, ke Zprávě o realizaci Pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků v roce 2003
- Smlouva mezi vládou ČR a vládou SR č. 227/1993 Sb., o vzájemném zaměstnávání občanů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Ostatní zdroje:

- *15 nejčastějších státních občanství cizinců s trvalým pobytem a přechodnými pobyty nad 90 dnů v ČR k 31.12.2004.* ČSÚ. 2004. <http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/pocet_cizincu_v_cr> [cit. 2005-11-12]
- *Adresář kontaktů.* Doma v ČR. 2004. <<http://www.domavcr.cz/adresar.shtml>> [2005-10-25]
- BARŠOVÁ, A.: *Pracovní migrace v EU: Nové politiky členských zemí týkající se imigrace občanů třetích zemí za účelem práce jako zdroj inspirace pro ČR..* 2004. [přednáška v rámci veřejné prezentace v Senátu ČR na téma Pracovní migrace do ČR v kontextu pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, uskutečněno dne 30.6.2004] <<http://imigrace.mpsv.cz/?lang=cz&article=senat20>> [cit. 2005-11-29]
- BROUČEK, S. *K některým otázkám migrace na území České republiky po druhé světové válce.* <<http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2/nks01/prispevek8.pdf>> [cit. 2005-12-05]
- ČERNÍK, J. *Aktivní nábor kvalifikované síly: kanadské bodování přistěhovalců, ale i české státní správy na kluzišti mezinárodní migrace.* Multikulturní centrum. 2003. <http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=143567> [cit. 2005-12-01]
- ČIŽINSKÝ, P. *Tvrdomi cizineckého práva: Návrhy na jejich řešení.* Poradna pro občanství, občanská a lidská práva. 2004. <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/TVRDOSTI_CIZINECK_HO_PR_VA_N_VRHY_NA_JEJICH_ZM_RN_N__1.pdf> [cit. 2005-10-14]
- DiFALCO, Z. *Zaměstnávání cizinců v České republice.* Multikulturní centrum. 2004. <http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=174916> [cit. 2005-10-13]
- DRBOHLAV, D. *Evropa a proces mezinárodní migrace (se zvláštním důrazem na země Evropské unie a Evropského společenství volného obchodu).* Integrace. 2001. <<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=229>> [cit. 2005-09-28]

- DRBOHLAV, D. *Mezinárodní migrace obyvatelstva – pohyb i pobyt*. 2003. <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/Pohyb_a_pobyt_1.pdf> [cit. 2005-10-25]
- DRBOHLAV, D. (2004b) *Migrace v ČR a ve světě; demografické a ekonomické aspekty*. 2004. [přednáška v rámci veřejné prezentace v Senátu ČR na téma Pracovní migrace do ČR v kontextu pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, uskutečněno dne 30.6.2004] <<http://imigrace.mpsv.cz/?lang=cz&article=senat27>> [cit. 2005-09-20]
- *Highly Skilled Migrant Programme – FAQs*. Working in the UK. <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/schemes_and_programmes/hsmp/highly_skilled_migrant.html> [cit. 2005-12-09]
- *How to immigrate. Permanent workers*. <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/anglais/immigration/permanent-worker/step.html>> [cit. 2005-12-09]
- *Informace pro pobyt cizinců na území České republiky*. MVČR. 2005. <<http://www.mvcr.cz/rady/cizinci/info.html>> [cit. 2005-10-15]
- KABELEOVÁ, H. *Získávání kvalifikovaných pracovníků – vybrané informace o Německu, Austrálii, Kanadě, Spojených státech a Velké Británii*. Multikulturní centrum. 2003. <<http://www.imigrace.cz/?lang=cz&article=media&full=true&mm=26>> [cit. 2005-12-01]
- KŘEČKOVÁ TŮMOVÁ, N. a kol. *Srovnávací analýza poskytování zdravotní péče cizincům ve vybraných zemích*. IZPE. 2003. <<http://www.izpe.cz/files/vysledky/85.pdf>> [cit. 2005-12-15]
- MEDUNA, M. *Přílišná ochrana místních může být na škodu*. 2004. <<http://www.imigrace.cz/?lang=cz&article=media&full=true&mm=35>> [cit. 2005-12-15]
- *Očekávaný vývoj počtu obyvatel podle hlavních věkových skupin do roku 2050*. ČSÚ.2005.

- <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/ocekavany_vyvoj_poctu_obyvatel_podle_hlavnich_vekovych_skupin_do_roku_2050> [cit. 2005-12-15]
- *Popis aktuálního vývoje - počet cizinců v ČR.* ČSU. 2005.
<http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/popis_aktualniho_vyvoje_pocet_cizincu_v_cr> [cit. 2005-11-12]
 - *Průručka pro zájemce o trvalou imigraci do České republiky.* MPSV. 2004.
< http://www.imigracecz.org/download/about_project_cz.doc>
[cit. 2005-12-20]
 - *Remittances.* WTO.
<http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3152_0_5_0> [cit. 2005-11-09]
 - SIROVÁTKA, T. a kol. *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti: Souhrnná zpráva z výzkumné studie provedené v rámci programu „Moderní společnost“.* MPSV. 2003.
<<http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/vyzkumnestudie/zprava.pdf>>
[cit. 2005-12-20]
 - *Stav a pohyb obyvatelstva v ČR za 2. čtvrtletí 2005.* ČSÚ. 2005.
<[http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/82004D4C63/\\$File/4001q211.xls](http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/82004D4C63/$File/4001q211.xls)>
[cit. 2005-11-25]
 - WICHTERLOVÁ, M. *Uchazeči zařazení do pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“.* MPSV. 2005.
<<http://www.imigrace.cz/?lang=cz&article=media&mm=4001&full=true>>
[cit. 2005-12-20]
 - *Vymezení základních pojmů.* MPSV. 2005.
< http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu/zz_vymezeni_pojmu.>
[cit. 2005-10-15]
 - *Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace.* Evropská komise. 2005.
<http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_m_2004_811_cs.pdf> [cit. 2005-11-27]

PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Hodnocení žadatelů v britském programu HSMP

Kvalifikační kritéria	Počet bodů
<u>Věk</u> : pouze zvláštní bonus pro mladé lidi do 28 let	5 bodů
<u>Kvalifikace</u> : 30 bodů Ph.D., 25 bodů M.A.	až 30 bodů
<u>Relevantní pracovní zkušenost</u> : práce na postu, kde se vyžaduje vysokoškolské vzdělání („graduate post level“).	až 50 bodů
<u>Schopnost vydělávat</u> : Existují čtyři kategorie příjmových zemí. Např. pokud by byl výdělek dosažen v ČR, musel by činit minimálně £ 17 500 ročně u osoby nad 28 let věku a £ 11 800 u osoby pod 28 let, aby žadatel získal 25 bodů.	až 50 bodů
<u>Dosažení významných nebo výjimečných úspěchů</u> : Významnými úspěchy (15 bodů) jsou např. vydané knihy, získané ceny, práva duševního nebo průmyslového vlastnictví, stipendia či akademické reference. Vynikajícími úspěchy (25 bodů) jsou např. Nobelova cena, Zlatá palma, Booker Prize, olympijská medaile, zvolení za do prezidentské funkce v demokratické zemi nebo v mezinárodní organizaci, vytvoření významné firmy (např. Google) nebo vytvoření architektonického návrhu významné světové budovy.	15 nebo 25 bodů
<u>Ohodnocení partnera uchazeče</u> : Až 10 bodů navíc může žadatel získat, pokud má partner nejméně bakalářský titul nebo pracovní zkušenosti na „graduate level.“	10 bodů
<u>Prioritní žádost</u> : v současné době jsou sem zařazeni jen všeobecní lékaři (GMP) pracující ve Velké Británii.	50 bodů
Celkem maximum:	220 bodů

Zdroj: Baršová A., 2004, s.3

Příloha č. 2: Kanadská hodnotící tabulka

Kritérium	Bodové hodnocení	
Věk	10	Obdržíte 10 bodů, pokud jste ve věku mezi 21 a 44 lety. Pokud je Vám méně než 18 nebo více než 48 let, neobdržíte za věkové kritérium žádné body. Pokud je vám 18 nebo 47 let, máte pouze 4 body.
Vzdělání	16	K získání bodů za vzdělání je nutno mít ukončené střední vzdělání, což znamená 5 nebo 10 bodů v závislosti na druhu školy (například diplom z ukončeného středního vzdělání umožňující přihlásit se na VŠ je za 10 bodů). Neuniverzitní vzdělání vyššího typu je za 10 až 13 bodů. 15 bodů se dostane za diplom za univerzitní vzdělání trvajícím alespoň 3 roky. Maximum 16 bodů je za ukončené vysokoškolské vzdělání.
Faktor odbornosti a vzdělání	18	Tento faktor odpovídá úrovni zkušenosti požadované pro zaměstnání a je uveden v Seznamu obecných zaměstnání (např. naftařský inženýr dostane 17 bodů, ale obsluha ropných vrtů jen 2).
Sjednané zaměstnání	10	Body za předchozí zaměstnání jsou uvedeny v Seznamu obecných zaměstnání. Pokud zaměstnání není v tomto seznamu uvedeno, není možno imigraci povolit, pokud není nabídnuto jakékoliv zaměstnání.
Nabídnuté zaměstnání	10	Odpovídá práci potvrzené <i>Centrem lidských zdrojů v Kanadě</i> .
Pracovní zkušenost	8	Požaduje se alespoň jeden rok praxe ve zaměstnání. Počet bodů je určován v závislosti na letech praxe a faktoru vzdělání.
Jazykové schopnosti	15	Toto kritérium ohodnocuje schopnosti ovládat angličtinu a francouzštinu. Pokud je znalost plynulá v obou jazycích, dostane se 15 bodů, pokud jen v jednom, 9 bodů. Nula bodů je pro případ znalosti posuzované jako "s obtížemi".
Demografický faktor	8	Tato hodnota je určována federální vládou.
Osobní vhodnost	10	Toto kritérium odpovídá schopnosti úspěšně se usadit a je založeno na vlastnostech jako přizpůsobivost, motivace nebo iniciativa. Během pohovoru vhodnost ohodnotí vízový úředník, zpravidla mezi 5 až 7 body. 10 bodů je dosahováno jen velmi zřídka.
Příbuzní v Kanadě	5	5 bodů je bonus, pokud je žadatel podporován příbuzným kanadským státním příslušníkem nebo osobou v Kanadě trvale žijící. Je to nutno doložit.

Zdroj: Usnesení vlády České republiky č. 975 ze dne 26. září 2001

Příloha č.3: Kritéria výběrové procedury

Kritéria	Max	Výpočet bodového hodnocení
	Min	
Pracovní poměr	12	<ul style="list-style-type: none"> Během prvního roku ode dne platnosti povolení k zaměstnání, se kterým uchazeč podává přihlášku do projektu, se přidělí <u>1 bod</u> za každé dva měsíce trvání platnosti povolení k zaměstnání Během druhého roku ode dne platnosti povolení k zaměstnání, se kterým uchazeč podává přihlášku do projektu, se přidělí <u>1 bod</u> za každých šest měsíců trvání platnosti povolení k zaměstnání Během třetího a dalších let ode dne platnosti povolení k zaměstnání, se kterým uchazeč podává přihlášku do projektu, se přidělí <u>1 bod</u> za každých dvanáct měsíců trvání platnosti povolení k zaměstnání
	3	
Pracovní zkušenost	6	<ul style="list-style-type: none"> <u>1 bod</u> za každých šest měsíců trvání libovolného absolvovaného pracovního poměru na plný úvazek předcházejícího dni platnosti povolení k zaměstnání, se kterým uchazeč podává přihlášku do projektu * Minimální pracovní zkušenost se nevyžaduje u absolventů vysokých škol
	1*	
Dosažené vzdělání	15	<ul style="list-style-type: none"> <u>2 body</u> za dokončené střední odborné vzdělání <u>2 body</u> za dokončené úplné střední vzdělání <u>2 body</u> za dokončené úplné střední odborné vzdělání <u>2 body</u> za dokončené vyšší odborné vzdělání <u>3 body</u> za dokončený vysokoškolský bakalářský studijní program <u>4 body</u> za dokončený vysokoškolský magisterský studijní program <u>4 body</u> za absolvovaný doktorský studijní program
	2	
Věk	8	<ul style="list-style-type: none"> <u>4 body</u> do 23 let věku, 8 bodů od 23 do 35 let věku a pak za každý rok o jeden bod méně
Předchozí zkušenost se životem v ČR	6	<ul style="list-style-type: none"> <u>1 bod</u> za každých doložených 6 měsíců nepřetržitě strávených v ČR před vybráním ve výběrové proceduře
Jazyková znalost	9	<ul style="list-style-type: none"> <u>6 bodů</u> za oficiální dokument dokládající znalost českého nebo slovenského jazyka <u>3 body</u> za oficiální dokument dokládající znalost anglického, francouzského nebo německého jazyka
Hodnocení rodiny	10	<ul style="list-style-type: none"> <u>Až 6 bodů</u> za ohodnocení manžela/manželky podle vzorce PB/56, kde PB je počet bodů, který manžel/manželka získal/a podle standardního výpočtu se zohledněním ostatních výběrových kritérií (<i>pracovní poměr, pracovní zkušenost, dosažené vzdělání, věk, předchozí zkušenost se životem v ČR a jazyková znalost</i>) maximálně 56 bodů <u>2 body</u> za každé uchazečovo nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě, nejvíce však <u>6 bodů</u>

Zdroj: Usnesení vlády České republiky ze dne 14. dubna 2004 č. 340

Příloha č.4: Finanční zabezpečení realizace pilotního projektu

Náklady relativně nezávislé na zájmu o výběrovou proceduru pro první rok realizace pilotního projektu	Náklady (tis. Kč)
- vytvoření databáze pro výběrovou proceduru	200
- správa databáze pro výběrovou proceduru	50
- provedení informační kampaně ve třech cílových zemích	6 000
- provedení informační kampaně zaměřené na českou veřejnost	2 500
- vytvoření 6 nových pracovních míst na MPSV (vč. Technického vybavení)	2 433
Celkem	11 183

Zdroj: Usnesení vlády České republiky ze dne 14. dubna 2004 č. 340

Náklady relativně závislé na zájmu přepočítané na jednoho žadatele vstupujícího ze zahraničí pro první rok realizace pilotního projektu (cca 2 000)	Náklady (Kč)
- informační materiály pro zájemce (dotazník, letáky, poučky, ...)	60
- náklady na komunikaci	80
- vytvoření a vybavení 3 nových míst na konzulárních zastoupeních v cílových zemích	4 800
Celkem	4 940

Zdroj: Usnesení vlády České republiky ze dne 14. dubna 2004 č. 340

Náklady relativně závislé na zájmu přepočítané na jednoho žadatele vstupujícího z území ČR pro první rok realizace pilotního projektu (cca 1 000)	Náklady (Kč)
- informační materiály pro zájemce (dotazník, letáky, poučky, ...)	50
- náklady na komunikaci	80
- vytvoření a vybavení 3 nových míst na MPSV	1 217
Celkem	1 347

Zdroj: Usnesení vlády České republiky ze dne 14. dubna 2004 č. 340

Náklady relativně závislé na zájmu přepočítané na jednoho žadatele (kvóta 600)	Náklady (Kč)
- informační materiály pro vybrané žadatele	80
- náklady na komunikaci	50
Celkem	130

Zdroj: Usnesení vlády České republiky ze dne 14. dubna 2004 č. 340

