

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociálních studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Anna Dumont**

**Regularizace nelegální migrace jako proces  
tvorby veřejných politik**

*Diplomová práce*

Praha 2012

Autor práce: **Bc. Anna Dumont**

Vedoucí práce: **PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: červen 2012

Hodnocení:

## **Bibliografický záznam**

DUMONT, Anna. *Regularizace nelegální migrace jako proces tvorby veřejných politik*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra veřejné a sociální politiky, 2012. 95 s. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

## **Anotace**

Diplomová práce „Regularizace nelegální migrace jako proces tvorby veřejných politik“ pojednává o sociálním problému vysokého počtu neregulérních migrantů na území České republiky a regularizaci jako nástroji, jenž by mohl pomoci k jeho snížení. Na regularizaci je nahlíženo jako na politický proces, jenž je teoreticky uchopen pomocí teorie koalic aktérů. Práce se spíše než o popis problematiky snaží o normativní definice dvou koalic, které stojí na odlišném přesvědčení a zastávají dva různé názory. Práce je zčásti koncipovaná jako případová studie, v níž byla teorie aplikována na téma regularizace, zčásti pak byla přiblížena jak samotná regularizace, tak i teorie koalic aktérů. V diplomové práci jsou v rámci migračního subsystému identifikovány dvě koalice – proregularizační a protiregularizační. Každá z koalic má svá hluboká, veřejně-politická a sekundární přesvědčení, která determinují jak vztah k samotnému tématu, tak vztah mezi koalicemi navzájem. V závěru práce autorka shrnuje informace o koalicích a jejich přesvědčení do tří srovnávacích tabulek, kde lze konfrontovat jejich přístupy. Součástí poslední části práce je také kapitola Změny přesvědčení a politik, kde jsou představeny dvě politiky, které v současné době tvoří v České republice alternativu k regularizacím.

## **Annotation**

‘Regularization of Illegal Migration as a Policy-making Process’ deals with the social problem of having a high number of irregular migrants in the Czech Republic and regularization as a tool that could help reduce it. Regularization is seen as a political process theoretically described by using the Advocacy Coalition Framework. This thesis tries to find normative definitions of the two coalitions, which hold different beliefs and two different points of view rather than describe the problem. The work is partly designed as a case study in which the theory is applied to the issue of regularization in part there is also an explanation of regularization as well as the Advocacy Coalition Framework. The thesis defines the two coalitions within the subsystem – the for-regularization and anti-regularization coalitions. Each coalition has its deep core and policy core beliefs that determine the relationship to the topic as well as the relationship between the

coalitions themselves. In conclusion, the author summarized the information about the coalitions and their belief in three comparative tables where one can confront their approaches. The last part also contains a chapter on The Changes of Beliefs and Policies, where there is an introduction of two policies: the system of voluntary return and that of individual regularization.

**Klíčová slova**

Regularizace, nelegální migrace, neregulérní migranti, Česká republika, Evropská unie, aktéři, teorie koalic aktérů, hluboká přesvědčení, veřejně-politická přesvědčení, sekundární přesvědčení, subsystemy

**Keywords**

Regularization, Illegal migration, Irregular migrants, the Czech Republic, the European Union, Actors, Advocacy Coalition Framework, Core beliefs, Policy core beliefs, Secondary beliefs, Subsystems

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti, i pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne

Anna Dumont

## **Poděkování**

Děkuji mému vedoucímu práce Vilémovi Novotnému za jeho cenné rady. Děkuji mé rodině, především mému manželovi a synům, že se mnou měli trpělivost. V neposlední řadě také děkuji všem respondentům za jejich podnětné myšlenky a čas.

# Obsah

<b>OBSAH</b>	7
<b>1. ÚVOD</b>	9
1.1. Vymezení a analýza problému vysokého počtu neregulérních migrantů v ČR	9
1.1.1. Vymezení a analýza problému vysokého počtu neregulérních migrantů	13
1.1.1.1. Zákon č. 326/1999 o pobytu cizinců na území České republiky	13
1.1.2. Dosavadní politiky v oblasti snižování migrace	16
1.2. Cíle práce	19
1.3. Výzkumné otázky	19
1.4. Výzkumné předpoklady (hypotézy dle Sabatiera)	21
1.5. Struktura práce	22
<b>2. METODOLOGIE, ZDROJE DAT A POJMOSLOVÍ</b>	23
2.1. Metodologie	23
2.2. Metody	23
2.2.1. Metody sběru dat kvalitativního výzkumu	25
2.3. Zdroje dat	26
2.4. Migrační pojmosloví	28
<b>3. REGULARIZACE</b>	29
3.1. Vymezení pojmu	29
3.2. Formy regularizace	32
3.3. Výhody a nevýhody	34
3.4. Výzvy spojené s regularizací – zkušenosti v Evropě a USA	36
3.5. Regularizace v České republice	37
<b>4. TEORETICKÁ VÝCHODISKA</b>	40
4.1. Teorie koalic aktérů	40
4.1.1. Představení teorie	41
4.1.2. Vnější faktory ovlivňující změnu politik uvnitř subsystému	42
4.1.2.1. Relativně stabilní parametry	43
4.1.2.2. Externí události	43
4.1.3. Subsystémy	43
4.1.3.1. Vymezení subsystémů	43
4.1.3.2. Aktéři subsystémů – koalice aktérů a zprostředkovatelé	44
4.1.4. Přesvědčení	45
4.1.4.1. Změna přesvědčení a politik	46
4.1.5. Hypotézy	46
<b>5. PROBLEMATIKA REGULARIZACE V ČR Z POHLEDU TEORIE KOALIC AKTÉRŮ</b>	48
5.1. Relativně stabilní parametry a externí události	50
5.2. Subsystémy	52
5.3. Analýza zúčastněných aktérů	52
5.3.1. Politické strany	52
5.3.1.1. ODS	53
5.3.1.2. ČSSD	53

5.3.1.3.	KSČM	54
5.3.1.4.	Strana zelených	54
5.3.2.	Vláda ČR	55
5.3.3.	Ministerstva a jejich administrativní složky	55
5.3.3.1.	Ministerstvo vnitra	56
5.3.4.	Samospráva	57
5.3.5.	Evropská unie (Rada EU)	57
5.3.6.	Média	58
5.3.7.	Nestátní neziskové organizace	58
5.3.8.	Mezinárodní organizace	58
5.3.9.	Veřejný ochránce práv	59
5.3.10.	Nejvyšší správní soud	60
5.3.11.	Odborové svazy	60
5.3.12.	Česká veřejnost	61
5.3.13.	Migranti	61
5.4.	Rozdělení aktérů do koalic	62
5.4.1.	Koalice proregularizační	63
5.4.1.1.	Východiska proregularizační koalice – přesvědčení a cíle	63
5.4.2.	Koalice protiregularizační	66
5.4.2.1.	Východiska protiregularizační koalice – přesvědčení a cíle	66
5.4.3.	Zprostředkovatelé	68
5.4.3.1.	IOM	68
5.4.3.2.	Výbor pro práva cizinců	68
5.5.	Změna přesvědčení a politik	69
5.6.	Identifikace jádra sporů na základě hodnotových východisek obou koalic	74
<b>6.</b>	<b>ZÁVĚR</b>	<b>77</b>
<b>7.</b>	<b>SUMMARY</b>	<b>81</b>
<b>8.</b>	<b>SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ</b>	<b>83</b>
<b>9.</b>	<b>SEZNAM PŘÍLOH</b>	<b>89</b>
<b>10.</b>	<b>PŘÍLOHY</b>	<b>90</b>



# 1. Úvod

Tato diplomová práce se věnuje sociálnímu problému vysokého počtu neregulérních migrantů na území České republiky a regularizaci jako nástroji, jenž by mohl pomoci k jeho snížení. Regularizace má mnoho podob, od průběžných regularizací, přes jednorázové regularizace až k politice dobrovolných návratů<sup>1 2</sup>.

Na regularizaci je zde nahlíženo jako na proces tvorby veřejných politik, teoreticky vyloženým pomocí teorie koalic aktérů – TKA (*Advocacy Coalition Framework – ACF*). S vědomím toho, že regularizace nelegální migrace je v České republice citlivé veřejně-politické téma, se práce spíše než o popis problematiky snaží o normativní definice dvou koalic, které stojí na odlišném přesvědčení a zastávají dva různé názory. Z tohoto důvodu je pro práci klíčová ta část teorie koalic aktérů, která se zabývá identifikací koalic. Práce je koncipovaná jednak tematicky (v kapitole o regularizaci) a teoreticky (v kapitole o teorii koalic aktérů), jednak jako případová studie, v níž je teorie koalic aktérů aplikována na téma regularizace.

## ***1.1. Problematika nelegální migrace a regularizace jako jeden z možných nástrojů pro její snížení***

Migrace je sociální jev, který existuje od počátku civilizace. V průběhu staletí se však její charakter proměňoval; lidé migrovali na různá místa a z různých důvodů. Migrace měla v rámci evropského prostoru až do druhé poloviny 20. století charakter emigrace, lidé tedy z Evropy více odcházeli, než přicházeli.<sup>3</sup> Po druhé světové válce se charakter migrace obrátil a do Evropy začali proudit migranti z jiných kontinentů a budovali Evropu zničenou druhou světovou válkou. Státy Západní Evropy se staly přijímacími zeměmi. Historie této imigrační fáze není proto z pohledu historie nijak dlouhá. Vzhledem ke globalizačním trendům je však dynamika jejího vývoje prudká a za šedesát let se charakter imigrace do Evropy mnohokrát proměnil.<sup>4</sup> Nelegální migrace<sup>5</sup> je jev související s vývojem migračních politik jednotlivých

---

<sup>1</sup> Má mnoho podob – např. v roce 2009 byl realizován jeden z programů, který se náplní nejvíce blížil legalizaci neregulérních cizinců – zajišťoval jim nejen hrazený odjezd, ale výhledově také možný návrat do České republiky. Např.: <http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace-navratovych-systemu.pdf>, s. 35 (cit. 1. 1. 2011)

<sup>2</sup> Blíže k regularizaci v kapitole 3.

<sup>3</sup> K tématu blíže např. Massey Douglas s., Arango Joaquin, Hugo Graeme, Kouaouci Ali, Pellegrino Adela J., Taylor Edward: *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of millenium*. Oxford, 2008. Clarendon Press. s. 108.

<sup>4</sup> *Ibid.* s. 109.

států. Vzrůstající restriktivní politiky členů Evropského společenství lze pozorovat po vypuknutí světové ropné krize v roce 1973, kdy většina z nich uzavírá svůj pracovní trh před přílivem levné pracovní síly z méně vyspělých zemí.<sup>6</sup> Potřeba dělníků s nízkou kvalifikací se zmenšovala a období do počátku 90. let bylo charakteristické zejména imigrací za účelem reunifikace rodin. Touha migrantů dostat se do Evropy se však nijak nezmenšila. Jako výsledek restriktivní politiky začala sice klesat legální migrace, ale vzrůstat migrace nelegální.<sup>7</sup> V 90. letech, po pádu komunistických režimů ve střední a východní Evropě, získává problematika nelegální migrace nový rozměr. Pádem Berlínské zdi a demokratizací států východně od ní došlo k prostupnosti státních hranic. Nově vzniklá Evropská unie (1993) začala vytvářet společnou politiku obrany vnějších hranic (vznik Schengenské dohody) a koordinovat jednotlivé národní politiky na potírání nelegální migrace. Do té doby hlavní jižní proud neregulérních migrantů z Afriky se rozšířil o východní proud z bývalého sovětského bloku. Současná Evropská unie pokračuje ve snahách o formulaci jednotného přístupu k otázkám nelegální migrace.

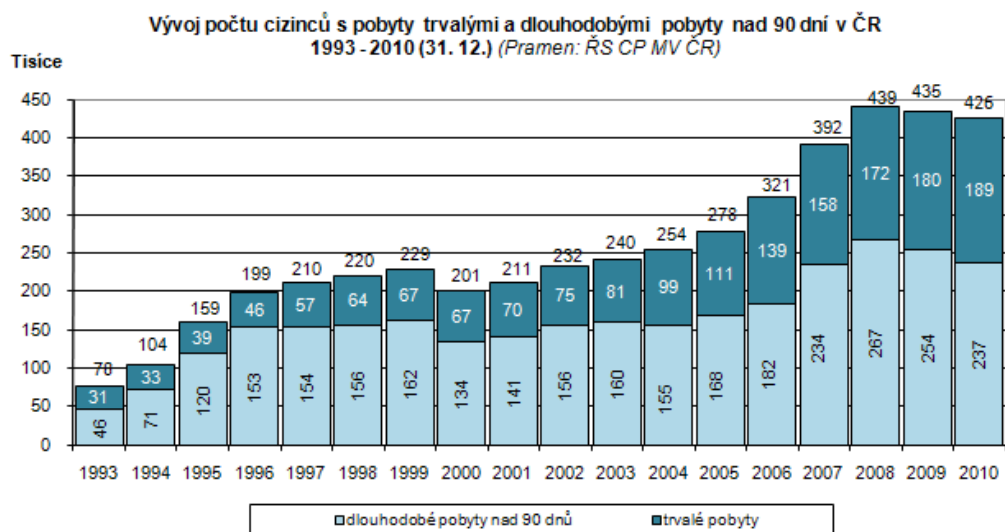
---

<sup>5</sup>Pojem nelegální je zde užíván ve spojení s migrací, nikoliv s migranty. Souvisí to s tezí, že člověk nemůže ze své podstaty být „nelegální“. V mezinárodním kontextu se od spojení „nelegální migrant“ zcela upustilo jako od neetického. Ve spojení s migranty je zde užíváno pojmu „neregulérní migrant“. K terminologii např.: Výkladový slovník migrační terminologie, IOM, Praha, 2011.

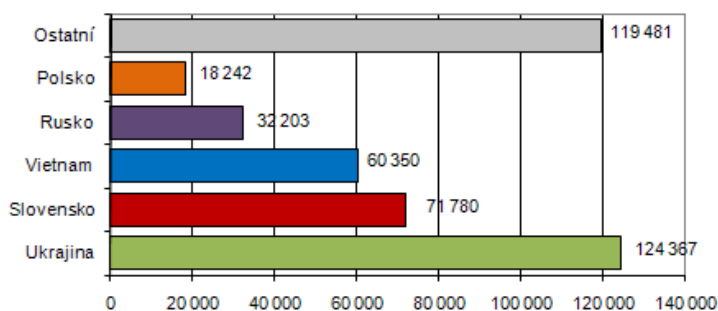
<sup>6</sup> např. Massey Douglas s., Arango Joaquin, Hugo Graeme, Kouaouci Ali, Pellegrino Adela J., Taylor Edward: *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of millenium*. Oxford, 2008. Clarendon Press. s. 108.

<sup>7</sup> Ibid. s. 109.

## Příloha č. 1: Počty cizinců



5 nejčetnějších státních občanství cizinců v ČR - k 31. 10. 2010  
(Pramen: ŘS CP MV ČR)



Zdroj: ČSÚ, [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu) (cit. 25. 3. 2012)

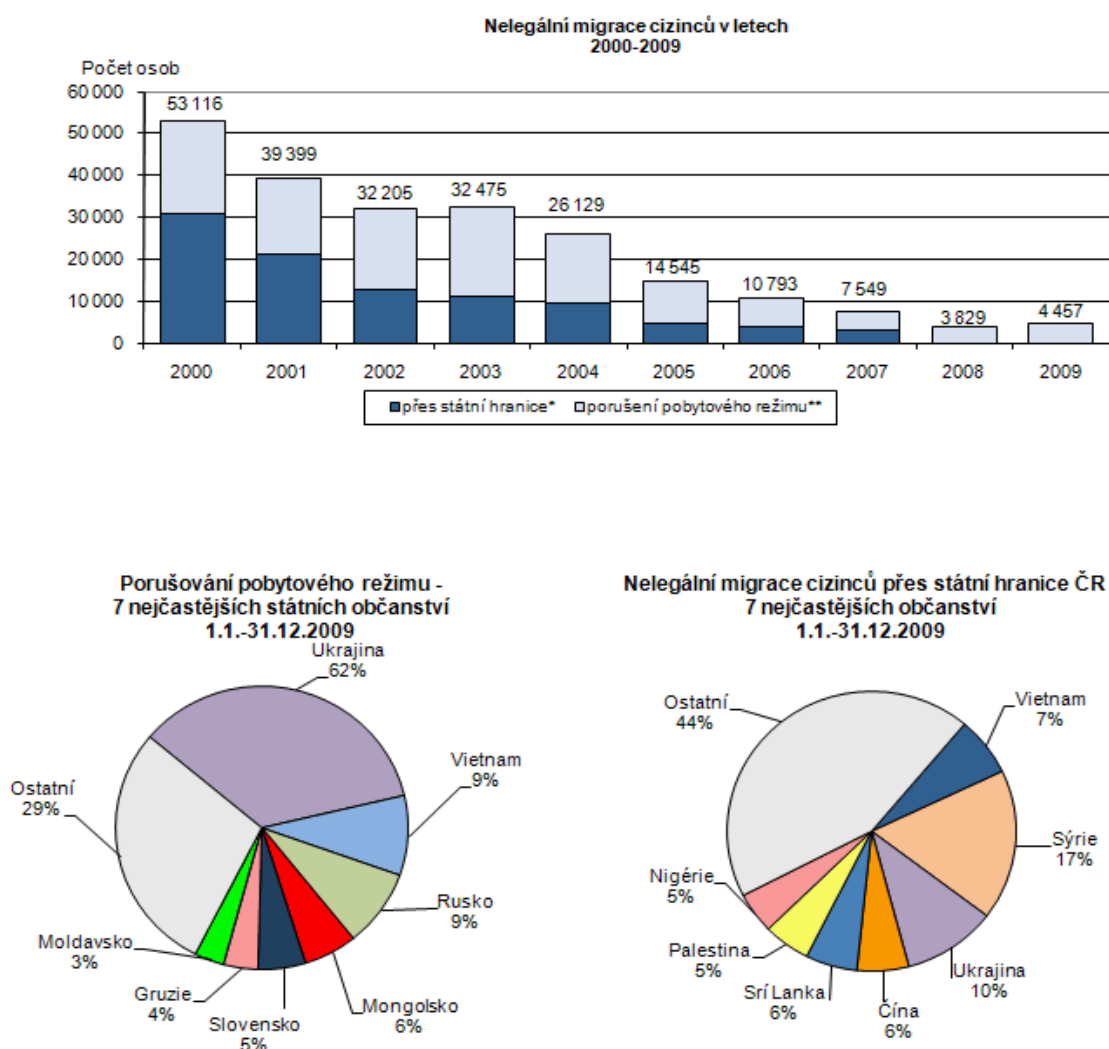
Česká republika se za více než dvacet let od pádu sovětského bloku velmi proměnila. Vedle ostatních společenských změn – především přechod k tržní ekonomice, otevření západní hranice, svobodné volby atd. – se změnil i charakter migrace. Zatímco v době komunismu převažovala emigrace nad imigrací (všechny emigranty režim považoval za „ilegální“), v průběhu devadesátých let se tento trend rychle otočil.<sup>8</sup> Česká republika (do roku 1992 Československo) zažila velmi dynamický vývoj fenoménu migrace. Nárůst počtu cizinců byl za dobu od pádu komunismu tak veliký, že migrační politika státu stála pozadu za samotným jevem migrace<sup>9</sup>. Zatímco v roce 1993 bylo dle statistik Ředitelství cizinecké a pohraniční policie na území ČR 50 000 cizinců s povoleným pobytem (z toho 30 000 s trvalým a 20 000

<sup>8</sup>Od února 1948 do roku 1989 emigrovalo z ČSSR na 200 000 obyvatel. (Baršová, A., Barša, P.: Přistěhovalectví a liberální stát, IIPS, Brno, 2005. s. 211). Mezi lety 1990 – 2000 se do ČR přistěhovalo 131 400 osob (Baršová, A., Barša, P.: Přistěhovalectví a liberální stát, IIPS, Brno, 2005. s. 219).

<sup>9</sup>Ibid. s. 221.

s dlouhodobým), v roce 2004 to bylo již 254 294 cizinců s povoleným pobytem [Baršová, Barša 2005: 219] Nedochovalo jen ke kvantitativním změnám, ale také kvalitativním. Z tranzitní země se z ČR stávala postupem času země cílová. A to nejen pro legální migranty, ale také pro migranty s neregulérním statutem [Drbohlav 2009: 58]. Legální imigrace do České republiky má dlouhodobě vzrůstající tendenci až do roku 2008 – v tomto roce bylo evidováno celkem 438 301 migrantů<sup>10</sup>, po vypuknutí hospodářské recese se nárůst počtu migrantů v absolutních číslech snížil – k 30. 9. 2010 bylo evidováno v ČR 425 568 cizinců, což je meziroční pokles o 2,7 %<sup>11</sup>. Lze však předpokládat, že neregulérních imigrantů naopak přibývá.

## Příloha č. 2:



Zdroj: ČSÚ, [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_nelegalni\\_migrace](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_nelegalni_migrace) (cit. 27. 1. 2012)

<sup>10</sup> ČSÚ: Počet cizinců v ČR. Dostupné z WWW: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu) (cit. 25. 3. 2012)

<sup>11</sup> Ibid.

### 1.1.1. Vymezení a analýza problému vysokého počtu neregulérních migrantů v ČR

Česká republika začala migrační politiku koncepčně pojímat až koncem 90. let 20. století. Bylo to v době, kdy započala rozhovory o členství v EU a její vznikající legislativa v oblasti migrace byla od počátku „šita na míru“ – bez historického vývoje problematiky, bez potřebné reflexe. V tomto bodě by bylo možné hledat důvody pro nedostatečnou vůli k vytváření zákonů s dostatečnou přidanou hodnotou [Baršová, Barša 2005: 221].

Z hlediska formování státní politiky ČR v oblasti migrace je možno sledovat dle autorů Baršová, Barša (2005) tři období: První období mezi lety 1990-1996, které se vyznačovalo značně liberální politikou [Ibid.]. V roce 1992 vyšel nový zákon o pobytu cizinců, který však neusiloval o omezování migrace, ale institucionalizoval její sledování a umožňoval její evidenci [Ibid.]. Jakkoliv byl systém vůči cizincům velmi liberální, a byl liberalismem tolerantním, neumožňoval však žádnou legální cestou (kromě sňatku s českým občanem) naturalizaci a trvalé usazení v ČR.

Druhé období mezi lety 1996-1999 bylo charakteristické zpřísněním cizineckých předpisů i praxe. V této době bylo již rozhodnuto o budoucím přistoupení ČR do struktur EU a právní předpisy se začaly schvalovat na bázi přijímání evropského *aquis*. Velká náročnost přijímání nových právních norem připravujících Českou republiku na budoucí přístup k EU a k Schengenskému systému, vyčerpávala státní aparát, který neměl další kapacity na systematický a dlouhodobý plán národní migrační strategie. Migrační politika a legislativa se tak vlastně „utvářely samy“<sup>12</sup>, ovšem bez potřebného přesahu a vize do budoucnosti.

Třetí období začíná přijetím nového, značně restriktivního zákona v roce 2000 a trvá dodnes. O tomto zákoně pojednává následující část kapitoly.

#### 1.1.1.1. Zákon č. 326/1999 o pobytu cizinců na území České republiky

Zákon o pobytu cizinců (dále cizinecký zákon) se vyvíjel na pozadí zmíněných událostí. Především jde o přístupová jednání k EU. I po jeho vzniku však bylo stálým motorem právo, na jehož úkor zaostávala samotná politika [Baršová, Barša 2005: 224]. Přistoupení k EU znamenalo i po roce 2004 především transpozici práva, což se dělo bez jasně směřování české migrační politiky. Ačkoliv se toto průběhem dalších novelizací poněkud zmírnilo, česká

---

<sup>12</sup> D. Drbohlav (1998), in: Baršová, A., Barša, P.: Přistěhovalectví a liberální stát, IIPS, Brno, 2005. s. 223

migrační politika stále výrazně zaostává za koherentním přístupem k problematice [Ibid.], V roce 2003 vydala vláda „Zásady politiky v oblasti migrace cizinců“ [Baršová, Barša 2005: 225], jež si vytyčují tři hlavní cíle; prvním cílem je „Odstraňování nelegální migrace“<sup>13</sup>, tento cíl však kromě monitoringu (který je zveřejňován každý rok ve Zprávě Ministerstva vnitra) samotného jevu nepřináší žádné preventivní prostředky ani plán vlády, jak s nelegální migrací v budoucnu nakládat.<sup>14</sup> Monitoring je navíc velmi problematický. MV nespolupracuje v tomto směru ani s akademickou sférou, ani s neziskovými organizacemi a pro tvorbu statistik se spokojuje s oficiálními čísly Cizinecké policie, jež zkoumá pouze dva faktory (porušení pobytového statusu a nelegální přechod státní hranice).

Celkem došlo dodnes ke třem důležitým novelizacím cizineckého zákona. První novelizace proběhla v roce 2005. K této novele vznikla poprvé studie několika neziskových organizací, která předkládala doporučení poslancům [Čížinský 2005a]. Tato doporučení, týkající se především sloučení rodiny a detence nezletilých cizinců, byla však z důvodu zamítnutí zástupce předkladatele novely, kterým bylo Ministerstvo vnitra, odmítnuta.

Druhá, tzv. schengenská, novelizace proběhla v roce 2007. Proti této novele vznikla petice, kterou podepsalo mnoho neziskových organizací, několik známých osobností a mnoho cizinců i občanů ČR. I přesto dne 21. 12. 2007 (tedy dnem vstupu ČR do Schengenu) nabyla platnost téměř beze změn. Mezi nejkritizovanější body patřilo prodloužení lhůty na získání trvalého pobytu pro cizince, kteří si vzali českého občana, na 2 roky. Hlavním argumentem MV byla prevence proti fingovaným sňatkům. Z řad neziskových organizací však zaznívala námitka, že policie má již všechna potřebná oprávnění k jejich kontrole a prodloužení lhůty jen stěžuje život smíšených manželství, která nemají nárok na celou řadu státních dotací a zvýhodnění [Kolektiv autorů 2007: 13]. Tato novela má značně represivní charakter a jde nad rámec povinných změn nutných k přístupu ČR do schengenského prostoru. Svým rozsahem znemožňuje plné pochopení jak ze strany poslanců, kteří ji schvalovali, tak ze strany cizinců, kteří se jí musí řídit [Čížinský 2007]. Tento neutěšený stav se promítá do neregulérního postavení migrantů [Drbohlav, Medová 2008: 18].

Od roku 2011 je znám *Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic*, jehož platnost by měla být od roku 2015. V oblasti nelegální migrace

---

<sup>13</sup>Dalšími dvěma hlavními cíli je „podpora přínosným formám imigrace“ a „řešení důsledků humanitárních krizí a odstraňování jejich příčin“ (Ibid).

<sup>14</sup><http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx> (Cit. 5. 2. 2011)

tato úprava nepřináší žádné podstatné změny v migračním managementu. Dílčí změnu představuje větší důraz na program dobrovolných návratů.<sup>15</sup>

Tato práce se zabývá sociálním problémem vysokého počtu neregulérních migrantů v ČR. Proti sobě stojí dva koncepty řešení tohoto sociálního problému – regularizace a restrikce. Česká republika se vydala (podobně jako další státy EU) cestou restrikce, nemá k tomu však odpovídající podmínky. Místo aby šla cestou zjednodušení, zefektivnění a transparentnosti podmínek pro udělování pracovního a pobytového povolení, situace se naopak horší.<sup>16</sup> Spolu s nedostatečnou integrací cizinců<sup>17</sup> by mohla být v budoucnu závažným problémem.

V České republice neexistuje oficiální rámec pro „legalizaci“ pobytu. Přitom ztratit legální status je velmi jednoduché. Česká republika zažila dynamický vývoj fenoménu migrace. Hlavní příčinou pro tento vysoký nárůst byl vstup do EU a ekonomický rozmach. Česká republika byla z nedostatku pracovních sil nucena zaměstnávat stále více cizinců ze třetích zemí<sup>18</sup>. Dalším faktorem, který ovlivnil počty migrantů v ČR je její výhodná geografická poloha spojující východní a západní Evropu. Dle statistik Ministerstva vnitra a cizinecké policie byla v roce 2009 zjištěna pochybení u 4457 cizinců<sup>19</sup>, tedy spolu s rokem 2008 nejméně od roku 1999<sup>20</sup>, kdy se statistiky začaly systematicky sledovat, zatímco odhady hovoří až o 300 000 neregulérních migrantech.<sup>21</sup>

Neexistuje zde ani žádná ucelená dlouhodobá koncepce politiky státu v otázkách (nelegální) migrace. Migrační legislativa ČR je do značné míry „vynucena“ transpozicí evropských nařízení a směrnic, které jsou přidávány postupnou novelizací stávajících zákonů [Baršová,

---

<sup>15</sup> Podrobněji k nové právní úpravě v souvislosti s regularizací v kapitole 4.

<sup>16</sup> O zhoršující se situaci migrantů na území ČR od propuknutí ekonomické krize v roce 2008 pojednává mnoho dokumentů. Za všechny např.: <http://www.domavcr.cz/novinky/projekt-simi-socialni-integrace-pracovnich-migrantu-v-cr> (Cit. 29. 2. 2012)

<sup>17</sup> Zde je nutno říci, že neregulérní migranti se integrují velmi těžce, je to vyčleněná skupina cizinců, která se straní společnosti ze strachu z odhalení.

<sup>18</sup> Občan třetí země – člověk, který má občanství jiné než české a států EU.

<sup>19</sup> [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_nelegalni\\_migrace](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_nelegalni_migrace) (Cit. 29. 2. 2012)

<sup>20</sup> Důvodem je přístup k Schengenu na konci roku 2007 a uzavření všech vnějších hranic EU kromě mezinárodních letišť.

<sup>21</sup> Problémem důvěryhodnosti statistik neregulérní migrace se zabývá: Drbohlav, D., Medová, L.: Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. Country report – The Czech Republic. Project CLANDESTINO, European Commission, 2008. s. 27-35. Podle autora lze těžko vycházet z jednotlivých odhadů zveřejněných v odborné literatuře, jelikož často chybí zdroje. Odhady neregulérní migrace se velmi rozcházejí. Hovoří se o rozpětí 15 000 – 300 000 osob. Zajímavý odhad učinil v roce 2007 současný předseda vlády Petr Nečas na demografické konferenci. Řekl, že cizích nelegálních pracovníků může být stejně množství, jako cizích pracovníků legálních. (Srovnej: HRADEČNÁ, Pavla et al. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců. Situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Vyd. 1 Praha: Linde 2011. 267 s. ISBN: 978-80-7201-869-7, str. 51. Zde je představeno zajímavé šetření mezi odborníky. 11% odborníků odhaduje počet nelegálních migrantů na méně než 39 999, 30% odhaduje 40 000-99 000 a více než 20% se domnívá, že se jedná o více než 200 000 migrantů.

Barša 2005: 223]. Jde především o vznik Zákona č. 326/1999 o pobytu cizinců na území České republiky a jeho novelizace, především z roku 2007, a nedávno schválené novely 2010. Komplikovanost cizineckého zákona, který díky mnohým novelizacím a změnám doznal takové podoby, kterou lze zpochybňovat, obcházet či vykládat různými způsoby, je jedním z důvodů, proč v České republice dochází k nárůstu neregulérních migrantů [Drbohlav, Medová 2008: 18]. Dalším důvodem je často zmiňovaná korupce v cizinecké policii [Honusková 2005], která znemožňuje efektivní potírání nelegální migrace.

Přestože je téma regularizace neregulérních migrantů kontroverzním tématem, existuje celá řada negativních důsledků nelegálního statusu těchto jedinců, které by za určitých předpokladů právě regularizace mohla minimalizovat. Jedním z hlavních důsledků je nedostatečná integrace celých skupin, které mají velmi problematický přístup ke zdravotní péči i ke vzdělání<sup>22</sup>. Absence integrace má dále dvě negativní konsekvence – na jedné straně izolaci skupiny cizinců a vznik paralelní kultury, na druhé straně nárůst extremistických nálad v majoritní společnosti, která vnímá všechna negativa nárůstu nelegální migrace, avšak není konfrontována s cizinci samotnými a nedochází tak k navázání osobního styku.

Dalším nebezpečím vzrůstajícího počtu neregulérních migrantů je snaha na jejich situaci profitovat a tím vznik šedého prostoru ekonomiky, která se ne vždy řídí legislativou ČR. Vedle klientského systému<sup>23</sup> jde především o agentury práce, které se institucionálně podílí na nelegálním zaměstnávání migrantů. Tyto činnosti jsou nebezpečné z několika důvodů. Připravují stát o příjmy z daní, pojištění a znemožňují dozorovat podmínky práce, v jakých neregulérní migranti pracují. Vytvářejí zcela uzavřený systém s vlastními pravidly, v jehož středu stojí migrant zbaven základních lidských práv.

### **1.1.2. Dosavadní politiky ČR v oblasti snižování nelegální migrace**

Od vzniku České republiky bylo při nedovoleném způsobu překročení státních hranic České republiky nebo při prokazatelném pokusu zjištěno více než 300 000 osob. Od roku 1998, kdy byl zjištěn nejvyšší počet případů od vzniku samostatné České republiky, jednalo se o téměř 45 000 osob, dochází k postupnému snižování počtu zjištěných neregulérních migrantů, až na

<sup>22</sup> Dle českého práva má každé dítě právo na základní vzdělání, i dítě nelegálně pobývajících osob, problém ale je, že ze strachu z odhalení je většina neregulérních migrantů, kteří raději své děti nikam neposílají. Např.: Titěrová Kristýna: Vzdělávání dětí cizinců: výzva českému školství. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2285580> (Cit. 10. 6. 2011)

<sup>23</sup> Název systému je odvozen od slova klient, což je člověk, který zprostředkovává práci migrantům, zajišťuje jim ubytování, překladatelské služby, často jim zařizuje (nebo slibuje zařídit) pracovní povolení či povolení k pobytu. Zdánlivě nelogický název klient (což by měl být z logiky slova spíše samotný imigrant) je odvozen od skutečnosti, že patří do širšího systému, na jehož vrcholu stojí organizovaný zločin.



11 000 v roce 2004. Tento trend pokračuje i dále. Jedním z důležitých aspektů v boji proti tomuto jevu je i spolupráce s příslušnými orgány dalších zemí. Zásadním předělem v počtech zjištěných neregulérních migrantů byl vstup ČR do Schengenského prostoru, čímž se nelegální migrace snížila na několik málo tisíců případů zjištění za rok. Dle statistik Ministerstva vnitra a cizinecké policie byla v roce 2009 zjištěna pochybení u 4457 cizinců<sup>24</sup>, tedy spolu s rokem 2008 nejméně od roku 1999<sup>25</sup>, kdy se statistiky začaly systematicky sledovat.

Od roku 2000 do roku 2011 bylo celkem na území ČR zadrženo 227 484 migrantů, kteří na území České republiky pobývali neoprávněně, případně zde vykonávali činnosti, ke kterým neměli příslušné povolení.

13. 1. 2003 přijala Vláda České republiky Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců.<sup>26</sup> Mezi ně patří i zásada zaměřit migrační politiku státu na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními.

Jedním z kroků k jejímu naplňování je Akční plán boje proti nelegální migraci, přijatý usnesením vlády České republiky č. 108 ze dne 4. února 2004. Materiál byl vypracován i v návaznosti na úkoly stanovené Národním akčním plánem České republiky v boji proti terorismu a rovněž na základě závěrů přijatých na summitu Evropské unie, konaném v Seville ve dnech 21. a 22. června 2002 a na základě doporučení přijatých na pražské konferenci konané v rámci Budapešťského procesu<sup>27</sup>. Jeho hlavním cílem je nalézt a realizovat taková opatření, která by minimalizovala nelegální migraci na území České republiky a vedla cizince k tomu, aby do České republiky přijížděli legálně.

„Velmi diskutovanou otázkou jsou jevy spojené s nelegálním zaměstnáváním. Vláda se tímto problémem dlouhodobě zabývá, o čemž svědčí i fakt, že usnesením vlády České republiky ze dne 23. října 2000 č. 1044 vytvořila opatření vyplývající z Aktualizované Koncepce boje proti

---

<sup>24</sup> [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_nelegalni\\_migrace](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_nelegalni_migrace) (Cit. 29. 2. 2012)

<sup>25</sup> Důvodem je přístup k Schengenu na konci roku 2007 a uzavření všech vnějších hranic EU kromě mezinárodních letišť.

<sup>26</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx> ( 9. 5. 2012)

<sup>27</sup> Konference konaná Praze v Paláci Žofin v roce 2008. Svým rozsahem to byla největší akce pořádaná Ministerstvem vnitra na území ČR a jednu z největších akcí celého českého předsednictví Evropské unie: akce se zúčastnili ministři zodpovědní za řízení migrace z celkem 49 států Evropské unie a Schengenského prostoru, Společenství nezávislých států, západního Balkánu a Turecka a dále institucí Evropské unie a mezinárodních organizací působících v těchto zemích. <http://www.mvcr.cz/clanek/seznamte-se-odbor-azylove-a-migracni-politiky.aspx> (Cit. 15. 4. 2012)

organizovanému zločinu (a) byl zřízen meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice. Gestorem činnosti tohoto orgánu, jehož smyslem je vzájemnou informovaností a využíváním koordinovaných přístupů zlepšit efektivnost boje s nelegální prací cizinců ve všech úrovních a potírání tzv. šedé ekonomiky, je Ministerstvo práce a sociálních věcí.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/azyl/migrace.html> (Cit. 5. 4. 2012)

## ***1.2. Cíle práce***

Regularizace je jednou z možností, jak snížit počet neregulérních migrantů na území České republiky. Regularizace neoprávněného pobytu migrantů v cílové zemi je praxe, jež je používána již od 70. let 20. století. Jde o dílčí, nikoliv jediný nástroj migračního managementu, který by mohl za určitých podmínek pomoci řešit nastalou situaci v českém prostředí.<sup>29</sup> Nejznámějšími příklady ze zahraničí jsou Španělsko a Portugalsko, nejsou však zdaleka jedinými. V Evropě bylo dle studie REGINA [Baldwin-Edwards, Kraler 2009] v období 1996 – 2008 provedeno celkem 43 jednorázových regularizací v 17 členských státech. Celkem se k regularizaci přihlásilo 4,7 mil. neregulérních cizinců, z čehož 3,2 mil. z nich bylo uděleno povolení k pobytu [Hradečná et al. 2011: 42].

Od roku 2001, kdy vešel v platnost cizinecký zákon, nemá oficiálně regularizace v českém politickém zastoupení a ve veřejné správě příliš zastánců. Iniciativy na podporu legalizačních principů se dají spatřit spíše v neziskové sféře. Tento rozkol v názorech na politiku regularizace vychází z rozdílných hodnotových, věcných i politických názorů a paradigmat jednotlivých aktérů. Na základě těchto rozdílů je možné definovat dvě koalice aktérů, které v průběhu posledních deseti let definují přístup České republiky k nelegální migraci.

- Hlavním cílem této práce je pokusit se vysvětlit za pomoci použití přístupu Teorie koalic aktérů (TKA)<sup>30</sup>, proč v České republice dosud nebyla přijata žádná regularizační opatření.
- Dílčím teoretickým cílem je zpracovat pro účely práce teoretický rámec v podobě TKA.
- Dílčím praktickým cílem této práce je aplikace přístupu TKA na případ regularizace neregulérních migrantů v České republice.

## ***1.3. Výzkumné otázky***

Výzkumné otázky vyplývají ze zamýšlených cílů popsaných v předchozí kapitole 1.2.

---

<sup>29</sup> Vedle regularizace je nutné se věnovat dlouhodobým problémům v oblasti migrace, především jde o korupci, neprůhlednost a složitost české migrační politiky atp. K problémům např. příloha č. 9 Strom problémů (Srovnej Hradečná 2011: 56)

<sup>30</sup> v anglickém jazyce Advocacy Coalition Framework (ACF)

- Hlavní výzkumná otázka je, jak je možné vysvětlit, že dosud nebyla v České republice přijata žádná regularizační opatření.
- První dílčí výzkumnou otázkou je, jak je možné použít teorii koalic aktérů na téma regularizace.
- Druhá dílčí výzkumná otázka je, jaké jsou koalice aktérů regularizace nelegální migrace v České republice.
- Třetí dílčí otázkou je, jaké mají tyto koalice hluboké a veřejně politické přesvědčení a co je k prosazování/odmítání regularizace vede.
- Čtvrtá dílčí otázka je, zda je možné předpokládat přijetí regularizačních opatření v ČR.

### Příloha č. 3: Tabulka cílů, výzkumných otázek a navazujících metod

	Cíle práce	Výzkumné otázky	Metody výzkumu
1.	Vysvětlit, proč v ČR nebyla přijata regularizační opatření	Z jakého důvodu nebyla v ČR přijata žádná regularizační opatření?	Analýza primárních a sekundárních pramenů a dokumentů  Analýza sekundárních dat  Semistrukturované rozhovory
2.	Zpracovat pro účely práce teoretický rámec v podobě TKA	Jak je možné použít TKA na téma regularizace?	Analýza primárních a sekundárních pramenů a dokumentů
3.	Aplikace přístupu teorie koalic aktérů na případ regularizace neregulérních migrantů v České republice	Jaké jsou koalice aktérů regularizace nelegální migrace v České republice?	Analýza primárních a sekundárních pramenů a dokumentů  Analýza sekundárních dat  Diskursivní analýza  Semistrukturované rozhovory

			Pozorování
<b>3.1.</b>		Jaké mají tyto koalice hluboké a politické přesvědčení a co je k prosazování/odmítání regularizace vede?	Analýza sekundárních dat  Semistrukturované rozhovory
<b>3.2.</b>		Je možné předpokládat přijetí regularizačních opatření v ČR?	Panel expertů

Zdroj: Autorka

#### ***1.4. Výzkumné předpoklady (hypotézy dle Sabatiera)***

Výzkumné předpoklady vyplývají z teorie koalic aktérů a v práci budou řešeny na základě vypracování případové studie regularizace nelegální migrace v ČR. TKA popisuje celkem 15 hypotéz [Weible, Sabatier, McQueen 2009: 129] Z tohoto počtu byly pro potřeby práce vybrány dvě, které jsou zpracovány do podoby výzkumných předpokladů. Při výběru se autorka řídila především relevancí k tématu regularizace a úzkým zaměřením na koalice aktérů a jejich přesvědčení. Tyto dva konkrétní předpoklady byly mezi ostatními<sup>31</sup> vybrány s vědomím, že ke koalicím se vztahuje více předpokladů především z toho důvodu, že nejlépe vystihují výzkumné cíle práce a jsou tematicky nejbližší.

Výzkumný předpoklad č. 1: Významné odchylky vně subsystému (změny socioekonomických podmínek v zemi, názor veřejnosti, vládní koalice či politické výstupy jiného subsystému) jsou nezbytným, ale ne dostatečným důvodem ke změně hlavních politických přesvědčení v rámci vládního programu. [Weible, Sabatier, McQueen 2009: 129]

Výzkumný předpoklad č. 2: Pokud jsou v rozporu hluboká politická přesvědčení v rámci politického subsystému, bývá rozdělení na spojence a odpůrce velmi stabilní, a to po dobu deseti let a více [Ibid.].

<sup>31</sup> TKA představuje celkem 15 hypotéz. Blíže v kapitole 4.1.5. na str. 46

### ***1.5. Struktura práce***

Diplomová práce s názvem Regularizace nelegální migrace jako proces tvorby veřejných politik začíná úvodem, jehož součástí jsou i cíle práce, výzkumné otázky a výzkumné předpoklady. Následuje kapitola o metodologii a metodách práce, zdrojích dat a o pojmosloví. Dalšími částmi jsou tematický a teoretický koncept regularizace. Tematickou částí je regularizace, teoretickou částí jsou teoretická východiska v podobě výkladu TKA. Poslední, a klíčovou částí diplomové práce je případová studie regularizace.

Tematická část o regularizaci se zabývá historií regularizace, zachycuje země EU s největším procentem regularizací, předkládá výhody a nevýhody a popisuje současnou situaci v ČR. V Teoretických východiscích je představena teorie koalic aktérů autora Paula Sabatiera. Hlavní důraz je přitom kladen na identifikaci koalic. Další částí, pro diplomovou práci klíčovou, je případová studie, jež pomocí aplikace teorie koalic aktérů analyzuje jednotlivé aktéry a rozděluje je do koalic dle jejich postoje k tématu regularizace neregulérních migrantů v České republice. Dělení probíhá na základě identifikace přesvědčení. Přesvědčení jsou hluboká, veřejně politická a sekundární. Následuje závěr, kde jsou uvedeny odpovědi na výzkumné otázky a zhodnoceno, zda byly naplněny cíle práce. Po závěru následují anglické *Summary*, seznam použité literatury a ostatních pramenů, seznam příloh a samotné přílohy.

## 2. Metodologie, zdroje dat a pojmosloví

### 2.1. Metodologie

Metodologie určuje celkový směr zkoumání vzhledem k předmětu výzkumu a výzkumným cílům [Veselý, Nekola, 2007: 142]. Tato práce je v tomto smyslu koncipována jako první, teoretická část včetně historického diskursu, a druhá, praktická část obsahující případovou studii. Z tohoto důvodu lze identifikovat metodologický přístup jako metodologický pluralismus; zatímco v první části se jedná o normativně-ontologický přístup, ve druhé části je přístup naopak pozitivistický [Ibid.].

V první, normativní části, je k tématu přistupováno s vědomím toho, že regularizace není hodnotově neutrální problém, v němž je popisována objektivní skutečnost, a je proto nutné na něj pohlížet axiologicky, a tedy s určitým hodnotovým zaujetím. Autor teorie koalic aktérů, Paul Sabatier, je však zastáncem post-pozitivistického přístupu [Sabatier 1999: 26]. Ke zkoumaným problémům doporučuje přistupovat hodnotově neutrálně, bez hodnotících závěrů, tj. v co největší možné míře objektivně. Vzhledem k tomu, že ve druhé části vychází autorka z jeho teorie koalic aktérů, měl by tento přístup být aplikován i na případovou studii Problematika regularizace v ČR z pohledu teorie koalic aktérů. Vzhledem k povaze klíčového tématu jde však spíše o normativní přístup.

### 2.2. Metody

Pro práci byl zvolen výzkumný design případové studie. Tento výzkumný design byl zvolen především z důvodu úzkého zaměření a potřeby hlubší analýzy zkoumaného problému a pro pochopení hlubších souvislostí a vztahů [Veselý, Nekola 2007: 152]. Dle Simonse je případová studie „hloubkové prozkoumání z rozmanitých perspektiv složitost a komplexitu projektu, politiky instituce nebo systému v kontextu reality. Je založena na výzkumu, zahrnuje různé metody a stojí na faktech. Její primární účel je přinesení hlubokého porozumění určitému tématu, programu, politice, instituci nebo systému, aby generovaly poznání a/nebo formovaly vývoj politik, odborné postupy a občanskou nebo společenskou činnost.“ [Jelínková 2011: 196].

V rámci klasifikace případových studií jde o *vysvětlující případovou studii*. Používá se v případech, kdy je potřeba zjistit různé souvislosti a vztahy, o kterých máme předem určité domněnky. Začínáme většinou s hypotézami, které chceme vyvrátit nebo potvrdit. Do

zkoumání je vstupováno s určitými informacemi, jejichž pravdivost v průběhu výzkumu vyvracíme, potvrzujeme nebo modifikujeme. Jde také o studie, které si kladou za cíl testovat určitou teorii [Jelínková 2011: 202]. Z definice vyplývá, že zvolený výzkumný design vysvětlující případové studie je vzhledem ke struktuře a povaze této práce vhodně zvoleným designem.

S vědomím rozdílných metodologických přístupů v jednotlivých částech práce také přistupuje autorka k volbě samotných metod.

Pro zpracování diplomové práce byla dále použita metoda analýzy sekundárních a primárních pramenů a dokumentů zabývajících se problematikou nelegální migrace, regularizace a teorií koalic aktérů<sup>32</sup>. Kromě analýzy sekundárních a primárních pramenů byla využita také analýza diskursivní. V rámci teorie koalic aktérů a její aplikace na případovou studii regularizace bylo také využito metody pozorování a semistrukturovaných rozhovorů. Pro identifikaci koalic byla využita metoda hloubkové analýzy aktérů. Doplnkovými heuristickými metodami jsou také metoda tvorby stromu problémů a stromu cílů.

Hlavním předmětem analýzy sekundárních pramenů byla odborná literatura z oblasti teorie koalic aktérů, literatura o nelegální migraci a regularizaci a literatura vztahující se k teorii politiky obecně. Dalšími prameny jsou analýzy a komentáře k cizineckému zákonu a jeho novelizacím. Hlavním předmětem studia primárních pramenů byl především *Zákon č. 326/1999 Sb. ze dne 30. listopadu 1999 o pobytu cizinců na území České republiky a Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic*.

Metoda pozorování byla využita především z důvodu pracovní náplně v mezinárodní organizaci Amnesty International, v rámci které se autorka často setkávala s problematikou neregulérních migrantů. Tito neregulérní migranti kontaktovali organizaci s žádostmi o pomoc či o právní zastoupení v odvolání proti správnímu vyhoštění. Velmi často šlo o migranty, kteří se ocitli v nelegálním postavení z důvodu ztráty zaměstnání, na které je v České republice vázáno i povolení k pobytu. Takovýmto způsobem ztrácí legální status mnoho migrantů, i když je odhad jejich počtu nemožný. Do kanceláře Amnesty International přicházeli migranti v řádech desítek za rok. Autorka byla zodpovědná za komunikaci s veřejností, tedy i s těmito případy. V kompetenci organizace však nebylo migrantům

---

<sup>32</sup> K literatuře blíže v kapitole 2.2. Zdroje dat



poskytovat právní poradenství, bylo možné je vyslechnout, případ zadokumentovat a kontaktovat příslušné neziskové organizace, které takovou službu poskytují.

### 2.2.1. Metody sběru dat kvalitativního výzkumu

Jako metoda sběru dat byla vybrána metoda semistrukturovaných rozhovorů. Dle Sabatiera je důležité, aby sami aktéři měli možnost vyjádřit se prostřednictvím dotazníků ke svým přesvědčením [Sabatier, Jenkins-Smith 1993: 28]. Z tohoto důvodu je pro případovou studii regularizace důležité, aby se k jednotlivým otázkám týkajícím se přesvědčení vyjádřili jednotliví aktéři. Tyto aktéry<sup>33</sup> autorka identifikovala jako aktéry hrající důležitou roli uvnitř definovaného subsystému a dále se jich dotazovala prostřednictvím semistrukturovaných rozhovorů<sup>34</sup>.

Třináct otevřených otázek<sup>35</sup> bylo připraveno předem, v celkové délce trvání rozhovoru 30-40 minut. Každý respondent<sup>36</sup> odpovídal na tyto otázky a zároveň měl možnost se na konci k tématu volně vyjádřit. Respondenty byli experti na zkoumanou tematiku regularizace. Autorka vybírala respondenty na základě jejich pozice v proregularizační nebo protiregularizační koalici. Identifikace postojů jednotlivých aktérů probíhala na základě studia sekundárních pramenů. Cílem bylo oslovit respondenty tak, aby rovnoměrně zastupovali jak názory obou koalic, tak zprostředkovatelů, akademiků, ale i politického spektra v ČR. Celkem poskytnulo rozhovor devět respondentů. Vzhledem k tomu, že jde o kvalitativní výzkum, počet respondentů nebyl vysoký. Dle Jelínkové [in: Jelínková 2011: 205-206] je pro případovou studii dostačující počet respondentů v řádu jednotek. Záleží na charakteru tématu. Účelem tohoto výzkumu bylo především prozkoumat a interpretovat přístup jednotlivých aktérů k otázkám regularizace, k jejich hlubokému přesvědčení<sup>37</sup> a k jejich vztahu k ostatním aktérům. Semistrukturované rozhovory byly pořizovány převážně v místě pracoviště respondentů, popřípadě na jiném místě, jako například kavárny či knihovny. Místo nahrávání rozhovorů je vždy uvedeno v seznamu respondentů.

Výzkumné strategie kvalitativního výzkumu vychází z následující tabulky.

---

<sup>33</sup> Blíže k jednotlivým koalicím v kapitole 5.

<sup>34</sup> Semistrukturované rozhovory jsou kromě Sabatiera doporučovány Marií Jelínkovou jako hlavní metoda sběru dat v rámci případových studií [Jelínková 2011: 204]

<sup>35</sup> Plné znění otázek viz Příloha č. 16.

<sup>36</sup> Seznam respondentů viz Příloha č. 17.

<sup>37</sup> Blíže v kapitole 4. Teoretická východiska

**Příloha č. 4: Výzkumné strategie v kvalitativním přístupu**

	Kvalitativní přístup
Účel výzkumu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• popsat a vysvětlit</li> <li>• prozkoumat a interpretovat</li> <li>• vybudovat teorii</li> </ul>
Podstata výzkumného procesu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• holistický přístup</li> <li>• neznámé proměnné</li> <li>• flexibilní postupy a nově vznikající metody</li> <li>• svázanost s kontextem</li> <li>• osobní pohled</li> </ul>
Data a jejich sběr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• textové/obrazové</li> <li>• informativní, malý vzorek</li> <li>• volně strukturované nebo nestandardizované pozorování a rozhovory</li> </ul>
Analýza a interpretace dat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hledání témat a kategorií</li> <li>• uznání, že analýza je subjektivní a potenciálně zkreslená</li> <li>• induktivní uvažování</li> </ul>
Prezentace závěrů	<ul style="list-style-type: none"> <li>• slova, obrázky</li> <li>• vyprávění, individuální citace</li> <li>• osobní, literární styl</li> </ul>

Zdroj: Jelínková 2011, upraveno.

**2.3. Zdroje dat**

Čerpáno bylo jak z literatury cizojazyčné, zabývající se předmětem nelegální migrace a migračních teorií tak z literatury, která je zaměřena na problematiku v českém prostředí (například Hradečná et al. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců*, 2011 nebo Drbohlav et al. *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*, 2008. Další důležitou publikací je Baldwin-Edwards, M., Kraler, A. (Eds.). *REGINE. Regularisation in Europe*, 2009. Dále Drbohlav, Medová, *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across*

*Europe. Country report – The Czech Republic*, 2009). Ke studiu teorie koalic aktérů byly využity především publikace P. Sabatiera a H. Jenkins-Smitha. Podrobně je teorie vyložena v publikaci *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach* z roku 1993. Aplikace teorie je zde v první části popsána a zhodnocena, dále pak prakticky představena na celkem šesti případových studiích. K pochopení a správné aplikaci teoretických částí práce byla užita především publikace *Analýza a tvorba veřejných politik* autorů Veselého a Nekoly (Eds.). Přínosnou byla také kniha Františka Ochrany *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*, konkrétně část Viléma Novotného *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. Studium případové studie jako metodologického rámce bylo zprostředkováno publikací Nekoly, Geissler a Mouralové (Eds.). *Současné metodologické otázky veřejné politiky*, konkrétně část Marie Jelínkové (*Případová studie*, Kapitola 6. s 194-221).

Dalším pramenem jsou studie, které byly zpracovány k novelizaci zákona o pobytu cizinců a k přistupování České republiky do Evropské unie. (Kol. atorů: *Připomínky k cizineckému zákonu*, 2007. Drbohlav, D.: *Migration Trends in Selected European Countries – Czech Republic*, kap. 5 – *Migration policy, legislation and procedures – the present situation and planned migration management strategy*, 2004.) Pomocnými publikacemi pro tvorbu této práce byly i dvě diplomové práce – *Regularizace nelegálních migrantů jako prostředek zmírňování negativních dopadů nelegální migrace* od Alice Tomáškové, 2007 a *Problém nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice* od Věry Karin Brázové, 2010.

V neposlední řadě práce také využívá internetových zdrojů, především stránky Ministerstva vnitra ČR<sup>38</sup>, stránky nestátních neziskových organizací zabývajících se migrací<sup>39</sup> a v neposlední řadě stránky Českého statistického úřadu. Mnoho cizojazyčných zdrojů bylo také nalezeno skrze internetové zdroje. Za všechny lze zmínit projekty mezivládní organizace International Centre for Migration Policy Development *Clandestino* (<http://research.icmpd.org/1244.html>) či *Regina* (<http://research.icmpd.org/1184.html>).

Pro analýzu primárních a sekundárních dat byly využity především dokumenty Českého statistického úřadu, především pak publikace *Cizinci v České republice 2010*, *Cizinci v České republice 2009* a *Cizinci v České republice 2008* a jejich internetové verze na stránkách

---

<sup>38</sup> Zde jsou k dispozici na stránce <http://www.mvcr.cz/clanek/zmeny-v-oblasti-vstupu-a-pobytu-cizincu-na-uzemi-cr-od-roku-2011.aspx> oficiální informace o novele cizineckého zákona

<sup>39</sup> Především MKC Praha a jejich internetový projekt [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz), Organizace pro uprchlíky a Poradny pro občanství, občanská a lidská práva

<http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/uvod>. Vedle těchto dat byla také převzata data z internetových zdrojů organizace ICMPD (International Centre for Migration Policy Development).

Při zpracování tématu neměla autorka potíže s hledáním kvalitních zdrojů, ani s jejich dostupností. Problematice regularizace, nelegální migrace a souvisejících otázek je na mezinárodní (a do jisté míry i české) úrovni věnována dostatečná pozornost. Velmi problematický je však přístup k oficiálním číslům a odhadům počtu neregulérních migrantů na území ČR. Na jedné straně existují oficiální statistiky v řádech několika tisíců osob, na straně druhé jsou velmi rozdílné odhady neziskových organizací, odborníků a akademiků, které se pohybují od 15 000 do 300 000 osob [Drbohlav, Medová 2008: 27-35].

## ***2.4. Migrační pojmosloví***

České migrační pojmosloví není ještě zcela etablováno. Mnoho pojmů je tak užíváno v několika obměnách či existují pojmy, které jsou v zahraničí v současnosti považovány za nekorektní, zatímco v České republice jsou přítomné v zákoně. Následuje několik pojmů, jejichž preferenci v této práci autorka vysvětluje.

Pojmy *cizinec* a *migrant* nejsou zcela totožné. Zatímco *migrant* je slovo obecnějšího rázu a popisuje zároveň činnost dané osoby – tj. migraci – *cizinec* je naopak pojem statický a méně obecný. V anglosaském pojmosloví je například ekvivalent tohoto slova, *stranger*, čím dál tím méně používán jako nekorektní. Stejně jako v češtině má totiž ve významu negativní citovou konotaci. Autorka se kloní k pojmu *migrant*, i s vědomím toho, že *cizinec* je ústředním pojmem Zákona č. 326/1999 Sb. o pobyty cizinců.

Pojmy, které je nutné vysvětlit, jsou synonyma *nelegální/neregulérní*. V této práci předkládá autorka jeden z mnohých způsobů, jak lze s touto synonymní dvojicí pracovat. Zatímco *nelegální* může být čin nebo stav, osoba ze své podstaty *nelegální* být nemůže. Spojení *nelegální občan* zní nepatříčně, a to i přesto, dopustí-li se daná osoba nějakého přestupku či porušení zákona. Z tohoto důvodu se autorka rozhodla používat spojení *neregulérní migrant*, ale k popisu stavu spojení *nelegální migrace*.

*Regularizace* je proces, kterým stát navrací neregulérní cizince zpět do legality pobytu a normalizuje jejich pobyt v intencích zákona. Pro tento proces se také používají pojmy *legalizace*, *omilostnění*, *amnestie* či *normalizace*. Vzhledem k tomu, že tyto pojmy jsou

v českém jazyce přiřazovány k jiným významům, zůstává slovo regularizace nejvhodnějším výrazem.<sup>40</sup>

Dalším pojmem, který je v práci použit, je imigrace místo pojmu přistěhovalectví. Jde o analogii k pojmům migrant a cizinec.<sup>41</sup>

V další kapitole následuje tematická část diplomové práce o regularizaci. Pro následné teoretické uchopení této problematiky je důležité se s tématem seznámit a získat základní informace o regularizaci nejen v českém, ale i v evropském kontextu.

---

<sup>40</sup> Definice převzata z: Hradečná, P. et al. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců. Situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Vyd. 1 Praha: Linde 2011. 267 s. ISBN: 978-80-7201-869-7.

<sup>41</sup> K terminologii blíže: Výkladový slovník migrační terminologie, IOM, Praha, 2011.

### 3. Regularizace

#### 3.1. Vymezení pojmu

Regularizace je jedním z nástrojů v boji proti nelegální migraci. „Regularizaci je možné definovat jako plánované udílení povolení k pobytu ze strany státu cizincům, kteří spadají do vymezené skupiny osob a kteří na území státu pobývají nelegálně za účelem dosažení společensky prospěšných cílů, přičemž jsou cizincům prominuty stanovené právní delikty“ [Čížinský 2005: 2]. *Regularizace* je pojmem pro opatření státu, který uděluje povolení k pobytu na svém území migrantům, kteří se nacházejí na jeho území nelegálně. Pojem regularizace je odvozen z pojmu „neregulérní“ migrace<sup>42 43</sup>, kterým se v zemích západní Evropy často označuje právní status migranta, jehož pobyt na území je v rozporu s právním řádem [Ibid.].

Proč se státy obávají regularizačních programů? Na tuto otázku odpovídá OECD třemi důvody<sup>44</sup>: Možnost, že budou ještě více lákat neregulérní migranty; dále možnost, že ne všichni neregulérní migranti budou schopni regularizace využít; a konečně, implicitně tím státy dávají najevo, že exitující kontroly byly neúčinné.

Autorka Levinson uvádí čtyři důvody pro realizaci regularizačních programů<sup>45</sup>:

1. Chce-li stát získat více informací a kontrolu v oblasti nelegální migrace

Regularizační programy mohou přinést důležité informace o demografii a podílu na trhu práce migrujících osob, což by mohlo státům pomoci při plánování kontrol budoucích nelegálních migrací. Některé země proto používají legalizační programy za účelem pochopení těchto nelegálních migrací (příklad Itálie, Řecka, Španělska, Portugalska, Francie či USA). Takto získané poznatky mohou pomoci dosáhnout bezpečnostních cílů dané země.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Anglicky „irregular“ či francouzsky „irregulier“

<sup>43</sup> Definice dle evropského projektu REGINA: „Regularisation is defined as any state procedure by which third country nationals who are illegally residing, or who are otherwise in breach of national immigration rules, in their current country of residence are granted a legal status.“ (Baldwin-Edwards, Martin Kraler, Albert. *REGINE - Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*. Vídeň: ICMPD, 2009, s. 7)

<sup>44</sup> Převzato z Levinson, Amanda. *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. University of Oxford: 2005, 89 s., s. 5

<sup>45</sup> Ibid., klasifikace byla autorkou převzata od Mármora, Lelio (1999)

<sup>46</sup> Tato úvaha je stále populárnější v diskurzu aktuální regularizace v USA. USA má přibližně 9 milionů neregulérních migrantů, jejichž demografické vlastnosti jsou úřadům zcela neznámé. Od teroristických útoků v roce 2001 hledá administrativa způsoby, jak získat větší znalosti o populaci migrantů nelegálně žijících v USA.

## 2. Chce-li stát zlepšit sociální situaci migrantů

Země jsou zřídka kdy iniciátory nápravy často otřesných sociálních podmínek migrantů. Nicméně Francie, Lucembursko, Belgie a Velká Británie přistoupily k jednorázovým regularizačním programům z velké části v reakci na masivní protesty nebo trvalý tlak ze strany skupin migrantů a zainteresované veřejnosti proti životním a/nebo pracovním podmínkám nelegálních migrantů.

## 3. Chce-li stát zvýšit transparentnost na trhu práce

Jsou-li migranti zaměstnáni neregulérně, ať už v šedé ekonomice nebo za legitimních podmínek, země ztrácí schopnost regulovat trh práce a získávat příjmy z daňových odvodů. Obecně platí, že většina zemí (např. USA, Řecko, Itálie, Španělsko, Portugalsko a Francie) zvolila regularizaci neregulérních migrantů z tohoto důvodu.<sup>47</sup> Vzhledem k tomu, sociální integrace přistěhovalců závisí do značné míry na úspěšné integraci ekonomické, je tento důvod důležitý.

## 4. Chce-li stát reagovat na zahraničněpolitické cíle

Stát může rozhodnout o regularizaci migrantů v reakci na zahraničněpolitické cíle (například obchodní smlouvy nebo jiné dohody s jinou zemí). Jako předpoklad pro vstup do EU například Portugalsko souhlasilo, že se pokusí řídit neregulérní populaci migrantů prostřednictvím regularizačních prováděcích programů.

OECD (2000) zmiňuje všechny tyto důvody a dodává, že mohou být nástrojem k omezení diskriminace a rasismu vůči migrantům, a že jeho příjemci mohou přinést větší dávku flexibility na trhu práce. [Levinson 2005: 5]

### **3.2. Formy regularizace**

Existuje několik forem regularizace. V teoretické rovině lze tyto hraniční formy představit, nicméně reálně spolu navzájem splývají a jsou spíše v podobě škály. Jsou zde představeny dle typologie autora Čížinského [Čížinský 2005b] regularizace jednorázové a permanentní; regularizace faktického pobytu a regularizace humanitární; individuální a kolektivní; regularizace jako závazek státu nebo milost státu; regularizace organizované a neorganizované.

---

<sup>47</sup> OECD 2000, in: Levinson, Amanda. *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. University of Oxford: 2005, 89 s

### **Jednorázová regularizace**

Při jednorázové regularizaci může cizinec podat žádost jen během určitého časového období a/nebo se musí nacházet na území státu k určitému pevnému datu. Počet „regularizovatelných“ cizinců je tak z principu omezen, byť tento počet většinou nelze určit dopředu. Regularizace jednorázové mívají politické či ekonomické souvislosti.

### **Permanentní regularizace**

Při permanentní regularizaci může cizinec podat žádost kdykoli. Tuto žádost lze podat po dobu účinnosti zákona. Počet migrantů, kteří se mohou zúčastnit regularizační procedury, je tedy z principu neomezený; nehraje roli datum podání žádosti ani datum vstupu migranta na území. Permanentní regularizace se liší od běžné imigrace pouze tím, že migranti jsou již na území a pobývají tam ilegálně.<sup>48</sup>

### **Regularizace faktického pobytu**

Při regularizaci faktického pobytu je jediným kritériem faktický stav, tedy faktický pobyt cizince k určitému datu a/nebo po určitou dobu bez ohledu na zákon. Zde existuje pochopitelně silná výhrada, že takové opatření legalizuje nelegální jednání a povzbuzuje migranty k ilegální imigraci do přijímací země. Jediným kritériem je přítomnost cizince na území (popř. blíže specifikovaná kritéria ekonomická).

### **Regularizace humanitární**

U regularizace humanitární je naproti tomu cizinci udílen pobyt kvůli újmám, které by byly spojeny s jejich vyhoštěním a deportací. Důvodem těchto regularizací může být i povinnost států dostát svým závazkům v oblasti lidských práv. Kritéria jsou zde především humanitární, zdravotní či rodinná.

---

<sup>48</sup> Typickou permanentní regularizací je ustanovení španělského zákona č. 4/2000 v čl. 29 § 3: „přechodný pobyt může získat cizinec, který prokáže nepřerušovaný pobyt na španělském území v délce dvou let, je hlášen na komunální úrovni a v okamžiku podání žádosti disponuje dostatečnými prostředky pro svou obživu.“



### **Regularizace individuální**

Toto dělení se týká způsobu výběru příjemců opatření<sup>49</sup> či způsobu posuzování žádosti. Jedná se o akt spíše ojedinělý a stát jej vykonává individuálně – tj. bez pravidel a jakýchkoliv závazků vůči jiným migrantům ve stejném postavení.

### **Regularizace hromadná**

U kolektivní regularizace orgán mechanicky shledává splnění daných objektivních kritérií bez ohledu na jiné skutečnosti.

V praxi však neexistují čistě individuální či čistě hromadné regularizace.

### **Regularizace jako milost státu**

Tato kategorie představuje nenárokovatelnou milost státu.

### **Regularizace jako závazek státu**

Regularizace představuje projev státní suverenity – přiznat jisté osobě či skupinám osob právo pobytu, aniž by na něj měly právní nárok. V určitých případech může být ovšem regularizace pobytu cizinců pobývajících na území státu nelegálně pro tyto státy takřka povinné, a to vzhledem k jejich mezinárodním závazkům v oblasti lidských práv.

### **Regularizace organizovaná a neorganizovaná**

Neorganizovanou regularizaci by představovalo ustanovení zákona, že určitý orgán smí udělit cizinci pobyt, přičemž kritéria by nebyla zveřejněna a nebyla by nijak upravena příslušná procedura ani ochrana odmítnutého žadatele o regularizaci před deportací. Obecně se regularizace vyvíjí směrem od neorganizovanosti k jejich přesnější právní úpravě.

### **Regularizace vyhlašované a utajované**

Dle autora kategorizace by bylo možné definovat ještě jednu dvojici pojmů: regularizace vyhlašované a regularizace utajované. „První typ regularizace bývá velkou a medializovanou politickou událostí a má za cíl jednorázově přeměnit nelegální status pobytu co největšího počtu cizinců ve status pobytu legálního. Druhý typ naopak představuje správní praxi určitého úřadu, který na základě jistého zákonného zmocnění takřka potajmu přijme určitá kritéria a

---

<sup>49</sup> Příjemce opatření = migrant v neregulárním postavení

dle těchto neveřejných kritérií pak řeší urgentní případy, spadající do jeho rozhodovací kompetence“ [Čížinský 2005].

Přístup národních států k regularizačním opatřením je různý. Nelegální migrace je však natolik aktuální téma pro většinu západních demokratických států, že možnosti, jak tento negativní sociální jev minimalizovat, jsou předmětem mnoha společenských debat napříč politikou i společností. V evropském prostoru, resp. mezi členy Evropské unie je nelegální migrace jedním z prioritních politických témat posledních desetiletí. [Hradečná et al. 2011: 30] Na obranu proti nelegální migraci vznikly unijní dokumenty – např. Směrnice Rady 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, Dublin II aj. [Ibid.]. Nicméně nástroje, které zvolí jednotlivé členské státy, jsou zcela v jejich kompetencích, jelikož tato kapitola zůstává vně komunitárního práva. Dlouhodobě lze však vysledovat, že některé státy se snaží na evropské úrovni regularizaci zásadně omezit – např. Francie se snažila prosadit v Evropském paktu o migraci a azylu zákaz regularizace v EU. K tomu nakonec vzhledem k zájmům jiných států nedošlo, nicméně byl prosazen alespoň článek vyzývající členské země k omezení masové regularizace. [Hradečná et al. 2011: 31]. Vedle Francie se k regularizaci staví negativně také Německo a Nizozemí, naproti tomu Španělsko a Portugalsko patří k zemím velmi otevřeným k regularizačním opatřením [Ibid.]. Dle studie REGINE se k regularizačním mechanismům uchylují evropské státy již více než 30 let. V období 1996 – 2008 bylo v EU provedeno celkem 43 jednorázových regularizací v 17 členských státech. Celkem se k regularizaci přihlásilo 4,7 mil. neregulérních cizinců, z čehož 3,2 mil. z nich bylo uděleno povolení k pobytu [Hradečná et al. 2011: 42].

### ***3.3. Výhody a nevýhody***

Ve studii, která byla vypracována jako závěrečná práce projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, na které se podílely tři neziskové organizace – Sdružení pro integraci a migraci (SIMI), Multikulturní centrum Praha (MKC) a Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), jsou identifikovány výhody a nevýhody regularizace, se kterými se mohou potýkat státy, které se pro regularizaci rozhodnou. Pro přijetí tohoto opatření vede většinou státy jeden z následujících aspektů: Sociopolitický a ekonomický aspekt. V prvním případě se státy snaží vyřešit neúnosnou situaci neregulérních migrantů, kteří se nacházejí na okraji společnosti [Hradečná et al. 2011: 32-33] a stávají se možným rizikem pro bezpečnost konkrétního státu. Jde například o hrozbu šíření nemocí či selhání

integračních mechanismů. Ve druhém případě jde o nutnost sanace pracovního trhu, který je příliš poznamenán šednou ekonomikou [Hradečná et al. 2011: 33].

Výhody a nevýhody regularizačních opatření jsou představeny s vědomím, že jde v některých argumentech o omezenou právní relevanci. Výhody i nevýhody jsou měřeny vůči dvěma hlavním aktérům regularizace – tedy samotným migrantům a hostitelskému státu [Ibid.].

Výhody regularizace je možné shrnout do dvou kategorií – ekonomické a lidsko-právní. V ekonomické kategorii se jedná o nápravu pracovního trhu, který je deformován příliš nízkými platy, s tím související vyrovnání soutěžního prostředí pro zaměstnavatele.<sup>50</sup> Zvýšení příspěvků do státní pokladny způsobený výběrem daní, odvodů a příspěvků na sociální zabezpečení [Ibid.]. Další výhodou je předpokládané snížení kriminality, především závažného charakteru, jako je obchodování s lidmi, nucená práce, převaděčství, hospodářská trestná činnost či korupční jednání [Ibid.]. Další pozitivní konsekvencí je pro-integrační charakter regularizace. Neregulérní migranti bývají často označováni za původce různých sociálních problémů, což vede k napětí ve společnosti a ke vzrůstu xenofobie ve většinové společnosti. Legalizací je získán potenciál na odbourání sociálního vyloučení této skupiny a možnost k její integraci do společnosti [Ibid.]. Ne nepodstatnou výhodou je také šetření nákladů na nákladné zajišťování a vyhošťování migrantů – např. v České republice jsou systémy dobrovolných návratů popisovány jako nákladné. Z hlediska lidsko-právního je pak nejpodstatnější výhodou právě získání základních lidských práv a lidské důstojnosti. Regularizací získává marginalizovaná skupina migrantů právo na rovnost před zákonem a nediskriminaci [Hradečná et al. 2011: 35].

Nevýhody regularizačních opatření jsou nicméně také četné a problematizují jejich zavedení v mnoha evropských zemích. Mezi hlavní sporné aspekty patří skutečnost, že regularizace ve své podstatě podporuje nerespektování právního řádu. S tím souvisí další problematický moment – veřejná správa regularizací dává najevo, že její migrační management selhal, a že namísto funkčního respektování platné legislativy legalizuje její porušování [Ibid.]. Stát tak může vysílat zcela chybný a kontraproduktivní signál, že nedodržování stanovených povinností se „vyplácí“. S touto tezí také souvisí úvaha, že regularizace je nespravedlivá k těm migrantům, kteří se pokusili o legální vstup na území či o legální práci, nicméně neuspěli a ze

---

<sup>50</sup> Problémem je však také nadstandardní loajalita českého prostředí vůči nelegální práci, kterou v minulém režimu provozovala nemalá část občanů ČSSR. Dodnes za účelem rychlého zisku existuje práce „načerno“, kterou čeští občané vykonávají mimo svůj pracovní poměr či při dávkách v nezaměstnanosti. In: Drbohlav, D., Medová, L.: Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. Country report – The Czech Republic. Project CLANDESTINO, European Commission, 2008. s. 18.

země odjeli (či ani nepřijeli). Z tohoto pohledu může jít o diskriminaci těchto migrantů a o ohrožování základních prvků právního státu [Hradečná et al. 2011: 36].

Velmi častým protiargumentem je teze, že instrument regularizace působí jako přitahující faktor migrace (tzv. *pull faktor*) pro další potencionální neregulérní migranty, popř. pro rodinné příslušníky či přátele již regularizovaných osob, a že regularizace vede nikoliv k minimalizaci nelegální migrace, ale naopak k jejímu nárůstu [Ibid.].

Regularizačním procesům bývá dále vyčítána nesystémovost – odstraňují pouze důsledky nelegální migrace, nikoliv však jejich příčiny. Spolu s argumentem, že regularizovaní migranti budou pro zaměstnavatele představovat drahou pracovní sílu, kteří budou se orientovat na nově přichozí neregulérní migranty a vyhýbat se tak odvodům, daním a zvyšovat svou konkurenceschopnost, je tato myšlenka zásadní v argumentační síle proti regulačním principům.

Známým argumentem proti regularizaci je také bezpečnostní riziko a hrozba terorismu. Spíše než pádný argument je však toto riziko často užíváno v předvolebních kampaních.

### ***3.4. Výzvy spojené s regularizací – zkušenosti v Evropě a USA***

Všechny jednorázové regularizace se potýkají s problémy ve fázi realizace. Mezi nejčastější selhání patří nedostatek publicity, příliš přísná kritéria, jež vedou k omezené účasti migrantů, podvody, korupce, nedostatečná administrativní příprava a opětovný návrat legalizovaného migranta do neregulérního postavení.

Nedostatek publicity: Studie opakovaně zdůrazňují, že publicita je při provádění regularizačních kampaní velmi důležitá [Meissner et al. 1987 in: Levinson 2005: 6].

Nedostatek publicity pak může přispět k jejich neúspěchu. Tak tomu bylo v některých případech regularizací ve Španělsku, Itálii, Portugalsku či Velké Británii. Úředníci v těchto zemích byli překvapeni nízkou účastí migrantů, přestože předpoklady účasti byly mnohem vyšší.

Příliš přísné požadavky: Dle srovnávací studie SOPEMI<sup>51</sup> vyplývá, že ve zkoumaných zemích byly podmínky vyžadované po neregulérních migrantech v nesouladu s reálnými podmínkami v jejich životě. Mezi požadavky například patřily doklad o zaměstnání, přítomnost v zemi či vlastnictví cestovního pasu. Podobné požadavky byly důvodem selhání regularizací například v Portugalsku 1992-1993, v Lucembursku 2001 či v Řecku. [Levinson 2005: 6].

---

<sup>51</sup> SOPEMI je zkratka vycházející z francouzského názvu *Système d'observation permanente des migrations*. Jedná se o projekt OECD, který od roku 1973 mapuje migrační prostředí členských států. Zabývá se také neregulérní migrací. O jeho vývoji a činnostech blíže zde: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/5/48342373.pdf> (cit. 4. 3. 2012).

Podvody: Neschopnost migrantů naplnit požadavky úřadů vedla často k falšování žádostí. Například v USA uvádějí odhady podvodných jednání až 73 % ze všech odevzdaných žádostí. Podvody provázely také regularizace v Itálii a Řecku. [Passel 1999, Donato a Carter 1999, Cornelius 1989 in: Levinson 2005].

Korupce: Ke korumpování státních úředníků docházelo například v Portugalsku nebo Řecku, kde úředníci prodávali pracovní povolení migrantům s neúplnými žádostmi nebo jim zajišťovali rychlejší vyřízení žádosti [Baldwin-Edwards 2004, Falcao 1998 in: Levinson 2005].

Nedostatečná administrativní připravenost: Jeden z klíčů k úspěšné realizaci regularizačních programů mají země, které jsou dobře administrativně připraveny. V případě některých středomořských zemí nebyla tamější administrativa schopna zvládnout počet přijatých žádostí. To vedlo ke zpomalení zpracování žádostí nebo k jeho úplnému zastavení. To mělo v důsledku vliv na celkový počet regularizovaných migrantů. V mnoha zemích musely být požadavky upraveny a zmírněny aby mohl program pokračovat [Levinson 2005].

Návrat k neregulárnímu statusu: Nemá-li země stanovený plán o krocích, které provede po uplynutí doby, po kterou je migrant regularizován, vrátí se poté opět do nelegálního postavení. Tento problém často nastává ve středomořských zemích – Řecku, Španělsku, Itálii a Portugalsku – a obecně vyplývá z administrativní nepřipravenosti, nejasných kritérií pro obnovené získání povolení či o nedostatečné informovanosti regularizovaných komunit o obnovení legálního statusu.

Na návrat k neregulárnímu statusu má velký vliv nelegální zaměstnávání cizinců. OECD věří, že kritickým bodem regularizací jsou nedostatečné postihy pro zaměstnavatele.<sup>52</sup> [Levinson 2005: 6]

### ***3.5. Regularizace v České republice***

Regularizační mechanismy v českém zákoně o cizincích téměř nejsou zavedeny. Prakticky neexistuje možnost, jak migrant, který se ocitl v neregulárním postavení, může svůj status legalizovat. Přitom ze zkušenosti právních poraden pro neregulární migranty vyplývá, že drtivá většina migrantů přichází o svůj legální status z pracovních důvodů: buď již nebyli schopni snášet pracovní či jiné vykořisťování, (částečné) nevyplácení mzdy, nevyhovující pracovní podmínky, nebo došlo ke ztrátě práce. Vzhledem k tomu, že v České republice je povolení k pobytu svázáno s pracovním povolením, v případě ztráty práce přichází migrant

---

<sup>52</sup> General Accounting Office z USA například srovnával postihy zaměstnavatelů ve 20 zemích a shledal je neúčinnými k tomu, aby zbránily nelegální migraci [USGAO 1982 in: Levinson 2005].

automaticky i o legálnost svého pobytu. Ve většině případů se na tyto migranty nevztahuje žádná ochranná lhůta<sup>53</sup> a tito automaticky padají do nelegálního postavení. Většina neregulérních migrantů přichází do ČR legální cestou a teprve v průběhu času oprávnění k pobytu ztrácí [Hradečná et al. 2011: 51].

Jak bylo již uvedeno, pobyt cizinců na území České republiky se řídí zákonem č. 326/1999 Sb. V tomto zákoně existují výjimky, které za určitých podmínek dovolují individuálně legalizovat pobyt migrantů, regularizaci jako takové však mluvit nelze [Tomášková 2007: 76]. Ministerstvo vnitra ve Věcné návrhu připravovaného zákona o cizincích konstatuje, že plošnou regularizaci dlouhodobě odmítá [Ministerstvo vnitra 2011: 25]. Stanovisko MV ČR se tedy nijak nezměnilo od poslední úpravy stávajícího zákona, ve které uvádí, že regularizaci vnímá jako rezignaci na dodržování zákonných předpisů v této oblasti a jako přiznání, že stát není schopen se s nelegálními migranty na území vypořádat jiným způsobem, než jim udělit pobytové oprávnění [Hradečná et al. 2011: 54].

Z pohledu kritiků však navrhovaná právní úprava neodstraňuje současný zásadní problém cizineckého zákona a to je jeho přílišná tvrdost, se kterou se cizinci ze třetích zemí setkávají. A to zejména tím, že neposkytuje možnost ani individuální amnestie pro migranty, kteří ztratí oprávnění k pobytu kvůli okolnostem, které nebyly v jejich moci ovlivnit. Primární řešení podobných situací má být založeno na principu podpory dobrovolných návratů, které ovšem představují pro český stát poměrně nákladný způsob. Jako pozitivní lze nicméně hodnotit zavedení možnosti vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území i bez zákazu vstupu.<sup>54</sup> Nová úprava naopak přináší pozitivní změnu v prodloužení ochranné lhůty (doby, po kterou cizinec může pobývat v ČR bez pracovního poměru a hledat si práci v případě, že o stávající práci přijde) ze dvou na tři měsíce a rozšiřuje její platnost i na ty cizince, kteří nejsou propuštěni, ale odcházejí dobrovolně. Nicméně povolení k pobytu stále zůstává vázáno na jednoho zaměstnavatele a navíc se zavádí povinnost hlásit státní správě každou změnu v pracovním vztahu, a to například včetně změny výše příjmu.<sup>55</sup>

Následuje kapitola s teoretickým konceptem v podobě teorie koalic aktérů. Pro klíčovou část této práce, tedy pro případovou studii na téma regularizace, je důležité vedle tématu

---

<sup>53</sup> Publikace HRADEČNÁ, Pavla et al. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců. Situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Vyd. 1 Praha: Linde 2011. 267 s. ISBN: 978-80-7201-869-7, str. 52, uvádí, že v určitých případech lze využít ochranné lhůty 60 dnů. Bohužel tato lhůta je nedostatečná a je využitelná pouze malým procentem migrantů.

<sup>54</sup> Použito z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2312062> (Cit. 11. 2. 2012)

<sup>55</sup> Použito z: <http://migration4media.net/2011/08/31/navrh-noveho-zakona-o-cizincich-hlavni-pripominky-konsorcia-nevluadnich-organizaci-pracujicich-s-migranty-v-cr/> (navštíveno dne 12. 3. 2012)

regularizace přiblížit i teoretický rámec. Oba koncepty jsou pak syntetizovány v poslední kapitole v případové studii.

## 4. Teoretická východiska

### 4.1. Teorie koalic aktérů

Teorie koalic aktérů patří k syntetizujícím teoriím. Je to přístup, jenž se orientuje především na aktéry a analyzuje politický proces v dlouhodobé perspektivě. Jeho hlavním posláním je pak snaha vysvětlit změny veřejných politik [Nekola, Novotný 2010: 66]. Tato teorie chápe tvorbu veřejných politik – v tomto případě (ne)přijetí regularizačních mechanismů – „jako soutěžení a interakci mezi různými aktéry, kteří na základě svých politických přesvědčení a hodnot vytvářejí tzv. advokační koalice“ [Ibid.]. Jednotlivé koalice využívají k prosazení svých zájmů různé způsoby – např. veřejné mínění, přístup k zákonodárcům, informace a znalosti, podporovatele, či finanční prostředky [Sabatier, Weible 2007 in: Nekola, Novotný 2010: 67]. Na rozdíl od jiných teorií, jež jsou postavené na aktérech, teorie koalic aktérů předpokládá do jisté míry iracionální jednání, které je ovlivněno také normativními soudy [Ibid.]. Identifikace jádra sporu tak probíhá na základě identifikace rozdílů hodnotových východisek mezi jednotlivými koalicemi.

Důležitý je také překlad pojmů obsažených v teorii koalic aktérů. Pro přehlednost jsou uvedeny v následující tabulce:

#### Příloha č. 5: Tabulka pojmů teorie koalic aktérů

<i>Anglický jazyk</i>	<i>Český jazyk</i>
<i>Advocacy Coalition Framework</i>	Teorie koalic aktérů (advokační koalice)
<i>Belief Systems</i>	Systémy přesvědčení
<i>Core Beliefs</i>	Hluboká přesvědčení
<i>Policy Core Beliefs</i>	Veřejně-politická přesvědčení
<i>Secondary Beliefs</i>	Sekundární přesvědčení
<i>Relatively Stable Parameters</i>	Relativně stabilní parametry
<i>External Subsystem Events</i>	Externí události
<i>Subsystems</i>	Subsystémy
<i>Advocacy Coalitions</i>	Koalice aktérů
<i>Actors</i>	Aktéři
<i>Brokers</i>	Zprostředkovatelé
<i>External Events</i>	Externí události

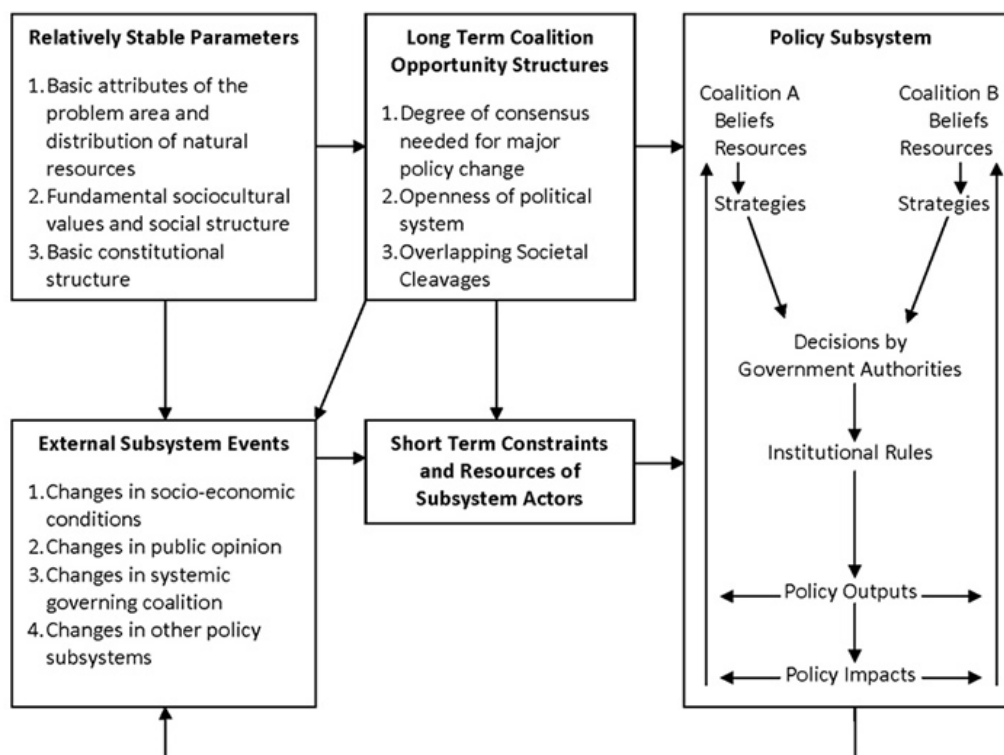


#### 4.1.1. Představení teorie

Teorie koalic aktérů (nebo také teorie advokačních koalic) je teoretický přístup sloužící k analýze politického procesu v dlouhodobé perspektivě (alespoň deset let) a k vysvětlení změn veřejné politiky [Nekola, Novotný 2010: 66]. První verze teorie byla uvedena v časopise *Policy Sciences* v roce 1988 a od té doby vycházejí její revize [Ibid.]. Poslední revize byla provedena v roce 2011, jež byla uvedena v časopise *Policy Studies Journal*. Sám autor, Paul A. Sabatier, vnímá teorii koalic aktérů (dále TKA) jako teorii vytvořenou pro řešení naléhavých veřejně-politických problémů [Weible, Sabatier, McQueen 2007: 123]. Pomáhá pochopit a vysvětlit změnu přesvědčení a změnu politik, kde se názorově střetávají různí zúčastnění aktéři působící na různých úrovních politiky, zájmových skupin, vědeckých institucí a médií [Ibid.]. Od doby vzniku je aplikována na mnoho případových studií, zejména však z oblasti energetiky a životního prostředí.

TKA má čtyři základní premisy: a) pro porozumění procesu a změně politiky je nutná časová perspektiva minimálně deseti let; b) zaměření se na „politické subsystemy“ je nejvhodnějším způsobem, jak přemýšlet o změně politiky; c) tyto subsystemy musí zahrnovat všechny stupně vládnutí; d) veřejné politiky mohou být rozčleněny stejně jako „systemy přesvědčení“, to znamená jako soubor priorit a kauzální předpoklady toho, jak priority realizovat [Sabatier 1993: 16].

## Příloha č. 6: Znázornění politického procesu dle TKA



Zdroj:

<http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/BuechnerInstitute/Centers/WOPPR/ACF/Pages/AdvocacyCoalitionFramework.aspx> (Cit. 12. 12. 2011)

Příloha č. 3 představuje strukturovaný diagram TKA. Tvorba politik se odehrává v politickém subsystému. Tento subsystém je jakýmsi politickým prostorem, jenž je geograficky ohraničen a zahrnuje účastníky ze všech úrovní vládnutí, různorodých zájmových skupin, vědeckých institucí a médií [Weible, Sabatier, McQueen 2007: 123]. Tito účastníci politického procesu koordinují své chování v rámci svých advokačních koalic s cílem ovlivnit politiku [Ibid.]. Kontext, který obklopuje advokační koalice, je dle TKA dvojitý: relativně stabilní parametry a externí události.

### 4.1.2. Vnější faktory ovlivňující změnu politik uvnitř subsystému

Tvorba politik v jakémkoli politickém subsystému je ovlivňována určitým kontextem, tedy sociálními a právními podmínkami společnosti, které je součástí [Sabatier 1993: 20]. TKA rozlišuje dvě hlavní skupiny těchto podmínek.

#### 4.1.2.1. *Relativně stabilní parametry*

Následující faktory mohou být jak vně, tak uvnitř subsystému. Tím, že jsou stabilní a není možné je změnit, odrazují aktéry od toho, aby se samotné tyto faktory staly předmětem strategického chování [Ibid.]. Jsou to: a) základní atribut problémové oblasti; b) základní rozdělení přírodních zdrojů; c) základní kulturní hodnoty a sociální struktura; d) základní ústavní struktura. Dle Sabatiera [Weible, Sabatier, McQueen 2007: 125] lze považovat za „Relativně stabilní parametry“ jevy ty, které zůstávají neměnné sto a více let. V tomto místě je však na místě zdůraznit, že Česká republika prošla ve 20. století takovými změnami, které vylučují kontinuitu jakékoli lidské činnosti či sociálního jevu (problému). Za relativně stabilní parametry lze pojímat ty, které zůstávají neměnné po roce 1989.

#### 4.1.2.2. *Externí události*

Dolní levá část obrázku č. 1 tvoří externí události, které mohou ovlivnit politický subsystém: a) hlavní socioekonomické změny; b) změny ve veřejném mínění; c) změny ve vládnoucí koalici; d) politická rozhodnutí a dopady jiných subsystémů.

### 4.1.3. **Subsytémy**

Klasický pojem „železný trojúhelník“ je dle TKA nedostatečný k plnému pochopení vnitřní struktury subsystému. Je limitován na zájmové skupiny, administrativu a legislativní zastoupení na jedné vládní úrovni [Sabatier, Jenkins-Smith 1993: 24]. TKA zahrnuje navíc novináře, analytiky, výzkumníky a další aktéry, kteří hrají významnou roli v generování, šíření a evaluaci politických myšlenek [Ibid.]. Klasický železný trojúhelník navíc předpokládá, že konflikt mezi účastníky sporu je relativně omezený, což nemusí být vždy přesné. TKA namítá, že míra konfliktu se liší tím, do jaké míry mají zúčastnění aktéři odlišné sekundární a hluboké přesvědčení [Ibid.].

#### 4.1.3.1. *Vymezení subsystémů*

Subsystém lze definovat jako soubor aktérů, kteří se podílejí na řešení problému. Vzniká tak, že určití aktéři jsou nespokojeni s řešením určitého problému již existujícími subsystémy. Sabatier [Sabatier, Jenkins-Smith 1993: 24] uvádí vznik subsystému na příkladu přístupu laissez-faire k bezpečnosti potravin kolem roku 1900. Tehdejší zemědělský subsystém se stal natolik dominantním, že během několika příštích dekad se od něj odštěpil nový subsystém, jenž se centralizoval okolo Správy pro potraviny a léčiva (FDA). Tento příklad nám ukazuje,

že subsystém se vymezuje předmětově a prostorově, v případě studie o regularizaci se jedná o prostorové vymezení území České republiky a předmětové vymezení migrační politiky.

#### 4.1.3.2. *Akteři subsystému – koalice aktérů a zprostředkovatelé*

Z důvodu velkého počtu aktérů je nutné je rozdělit do menších a teoreticky vhodných kategorií. Koalice aktérů je skupina aktérů na různých pozicích (volení zástupci, úředníci, zájmové skupiny, výzkumníci), kteří sdílí určité přesvědčení – soubor základních hodnot, kauzálních předpokladů a vnímání problému – a v průběhu času spolupracují a koordinují své aktivity na určité úrovni [Sabatier, Jenkins-Smith 1993: 25]. Čím je subsystém starší a téma etablovanější, tím jsou jednotlivé koalice aktérů vyhraněnější vůči ostatním koalicím a názorové rozdíly mezi jednotlivými aktéry se zmenšují. U subsystémů, které existují po desetiletí, se předpokládá jednak relativně malý počet koalic, jednak silné pozice argumentů jednotlivých koalic.<sup>56</sup>

Lze definovat šest zdrojů advokačních koalic:

- Formální právní autorita k tvorbě veřejně-politických rozhodnutí
- Veřejné mínění a veřejná podpora
- Informace, znalosti
- Mobilizovatelní sympatizanti a podporovatelé
- Finanční prostředky
- Zručné vůdcovství [Novotný 2012:11]

Existují aktéři, kteří nezastávají pozici ani jedné koalice a v subsystému se pohybují, jelikož do debat a do tvorby politiky přinášejí odborné myšlenky. Další skupinou aktérů, kteří se neprofilují na základě přesvědčení, jsou úředníci. Ti by, dle tradičních pohledů na byrokracii, měli zastávat svou funkci tzv. neutrálními kompetencemi.

Dále v rámci subsystému existuje skupina aktérů, která by se mohla nazývat „zprostředkovatelé“. Jejich zájmem je udržet úroveň politického konfliktu v přijatelných

---

<sup>56</sup> Vzhledem k relativně krátké demokratické historii v České republice lze v tomto bodě říci, že málokterý subsystém má trvání delší než od roku 1989. Z tohoto důvodu lze dovozovat, že v českém prostředí existují koalice aktérů, jejichž aktéři mají relativně odlišné názory a koalice obecně nejsou příliš etablované. Teorie koalic aktérů byla vytvořena v prostředí, které je vysoce stabilní a subsystémy tam existují v mnoha případech i déle než sto let.

mezích a dosáhnout rozumného řešení problému. Tuto funkci zastávají obvykle volení zástupci (USA), nebo vysocí státní úředníci (VB, Francie)<sup>57</sup>.

#### 4.1.4. Přesvědčení

Přesvědčení aktérů (a jejich následných koalic) je ústředním pojmem celé teorie. Existují tři strukturální kategorie přesvědčení: 1) Hluboké (normativní) přesvědčení – představuje základní normativy a ontologické axiomy pro celý politický systém; 2) Veřejně-politické přesvědčení – představuje základní strategie a politické názory vystihující hluboké přesvědčení v rámci subsystému; 3) Sekundární přesvědčení - pomocná rozhodnutí a hledání informací potřebných k realizaci politického přesvědčení v dílčích problémech v rámci subsystému. Jednotlivé kategorie jsou seřazeny podle jejich sestupné resistance ke změnám. Z toho vyplývá, že hluboké přesvědčení je mnohem odolnější vůči změnám, než sekundární přesvědčení.

Koncept koalic aktérů předpokládá, že sdílené přesvědčení vytváří potřebné „lepidlo“ společné politiky. Hluboké přesvědčení jednotlivých aktérů je navíc velmi resistantní vůči změnám. Tyto předpoklady vedly k vytvoření první hypotézy celé teorie na téma přesvědčení, jež je zároveň prvním výzkumným předpokladem této práce: **Významné odchylky vně subsystému (změny socioekonomických podmínek v zemi, názor veřejnosti, vládní koalice či politické výstupy jiného subsystému) jsou nezbytným, ale ne dostatečným důvodem ke změně hlavních politických přesvědčení v rámci vládního programu** [Weible, Sabatier, McQueen 2009: 129]. Na druhé straně není sporu o tom, že koalice je založena spíše na stabilitě ekonomických a organizačních zájmů, než na stabilitě přesvědčení. Tato teorie nicméně pracuje právě s oním přesvědčením více než se „zájmy“ [Sabatier, Jenkins-Smith 1993: 28]. Bylo by absurdní se domnívat, že všichni členové jedné advokační koalice mají zcela stejné přesvědčení. Nicméně v závislosti na hierarchické struktuře předkládá teorie předpoklad, že většina členů koalice je jednotná v otázkách politického přesvědčení. S tím souvisí i druhá hypotéza teorie, jež je zároveň druhou výzkumnou otázkou této práce: **Pokud jsou v rozporu hluboká politická přesvědčení v rámci politického subsystému, bývá rozdělení na spojence a odpůrce velmi stabilní, a to po dobu deseti let a více** [Ibid.].

---

<sup>57</sup> Takto je tradice rozdělena dle autora. Viz: Sabatier 1993: 27. V českém prostředí se takovíto zprostředkovatelé mohou objevit i na jiných pozicích, blíže viz kapitola 5.

#### 4.1.4.1. *Změna přesvědčení a politik*

TKA rozlišuje mezi hlavní a vedlejší změnou politiky. Hlavní změna politiky je alternativní politikou pro celý subsystém (změny v klíčových aspektech politiky v rámci politického subsystému). Vedlejší změnu politiky potom popisuje jako změnu jednotlivých subkomponentů v politickém subsystému. [Weible, Sabatier, McQueen 2007: 130]. Vedlejší změny politiky jsou častější, ale mají menší věcný i teritoriální dosah. TKA definuje tři způsoby vedoucí k hlavní nebo vedlejší změně politiky: a) externí událost; b) překonání patové situace; c) hromadění vědeckých či technických důkazů [Sabatier 1999 in: Weible, Sabatier, McQueen 2007: 130].

Externí události jsou ty, které se dějí vně subsystémů – např. socioekonomické podmínky, změny ve vládní koalici, dopady z jiných subsystémů [Ibid.]. Externí události mohou vést ke změně politiky. Jsou důležité, jelikož přitahují pozornost veřejnosti a tím pádem i zdroje. Externí události se mohou během deseti let zcela změnit a tím pádem i proměnit přístup celého subsystému k dané problematice [Ibid.].

#### 4.1.5. **Hypotézy**

Autoři TKA představují celkem 15 hypotéz, které jsou rozděleny dle tematických okruhů. Při tvorbě případové studie či jiného druhu výzkumu jsou pak výchozími prvky celého výzkumu. K tématu aktérů a jejich advokačních koalic byly vytvořeny tyto hypotézy:

- H1:** Významné odchylky vně subsystému jsou nezbytným, ale ne dostatečným důvodem ke změně hlavních politických přesvědčení v rámci vládního programu.
- H2:** Pokud jsou v rozporu hluboká politická přesvědčení v rámci politického subsystému, bývá rozdělení na spojence a odpůrce velmi stabilní, a to po dobu deseti let a více
- H3:** Aktér nebo koalice se raději vzdají sekundárních aspektů než by připustili slabost či nedomyšlenost jádra politiky.
- H10:** Elity nátlakových skupin jsou obmezenější ve vyjadřování svých přesvědčení a veřejně-politických pozic než elity zájmových skupin.
- H11:** V rámci koalice budou vládní úřady obvykle obhajovat umírněnější pozice než jejich spojenci ze zájmových skupin.

•**H13**: Koalice budou pravděpodobně přetrvávat pokud (i) hlavní příjemci výhod, které produkuje koalice, jsou jasně identifikováni a jsou členy koalice, (ii) výhody získané členy koalice se vztahují k udržovacím nákladům každého člena a (iii) členové koalice monitorují jednání sebe navzájem za účelem zajištění souladu.

•**H14**: Aktéři, kteří sdílejí veřejně-politické přesvědčení, se pravděpodobněji angažují v krátkodobých koordinacích, jestliže nahlíží na své oponenty jako (i) velmi vlivné a (ii) je velmi pravděpodobné, že by na ně uvalili podstatné náklady, pokud by vyhráli.

•**H15**: Aktéři, kteří sdílejí veřejně-politické přesvědčení se pravděpodobněji angažují v krátkodobých koordinacích, jestliže (i) jsou opakovaně ve vzájemné interakci, (ii) mají zkušenost s relativně malými informačními náklady a (iii) věří, že existují veřejné politiky, pokud nepůsobí na každého aktéra podobným způsobem, alespoň s každým jednají férově [Weible, Sabatier, McQueen 2009: 129]<sup>58</sup>.

Následuje klíčová část práce, která syntetizuje poznatky z předchozích dvou kapitol a využívá je k tematické a teoretické konceptualizaci případové studie na téma regularizace.

---

<sup>58</sup> Překlad hypotéz – kromě hypotézy č. 1 a 2 – převzat z Novotný, V. (2012)

## 5. Problematika regularizace v ČR z pohledu teorie koalic aktérů

Teorie koalic aktérů byla pro zpracování problematiky regularizace nelegální migrace v České republice vybrána z několika důvodů a to i přes existenci migračních teorií<sup>59</sup>.

Vhodnou variantou by mohla být pro potřeby zpracování této diplomové práce *institucionální teorie migrace*. Ta klade důraz na vliv institucionálních subjektů. Jde o sítě, které podporují migraci a určitým způsobem ji formují. Někdy se mluví o tzv. migračním průmyslu. Ziskové a neziskové instituce vznikají a etablojí se, aby svou činností vyplnily nerovnoměrnost mezi počtem imigrantů, kteří se chtějí do cílové země dostat a tradičně nedostatečným počtem víz, které tento stát poskytuje. Tato nerovnoměrnost, společně s restriktivní politikou cílového státu, je lukrativním místem pro působení šedé institucionalizované ekonomiky, jejímž cílem je na úkor cizinců maximalizovat profit, na druhé straně vytváří místo pro humanitární neziskové organizace, které se negativní dopad na cizince snaží minimalizovat. Institucionální teorie pracuje se dvěma hypotézami –

1) Všechny tyto instituce a organizace, ziskové nebo neziskové, podporují a pomáhají udržovat mezinárodní migraci, neboť bez nich by migranti často měli jen málo informací a kontaktů potřebných k úspěšnému opuštění své domovské země. Migrační proud je stále více institucionalizován a stává se čím dál tím nezávislejší na okolnostech, které ho vyvolaly.

2) Vláda cílové země má velmi omezenou kontrolu nad migračními toky do své země, jelikož institucionalizaci soukromých subjektů je složité regulovat. Vzniká tak větší státní restrikce v migračních politikách, což odsuzují neziskové organizace zabývající se migranty. Restrikce totiž dle zkušeností vede k dalšímu zvyšování počtu neregulérních migrantů.

Na rozdíl od institucionální teorie, jež vysvětluje vazby migračních trendů na institucionální strukturu, je teorie koalic aktérů více zaměřena na chování jednotlivých aktérů a toto chování se následně odráží na strategiích jednotlivých advokačních koalic [Sabatier, Jenkins-Smith 1993: 37]. Institucionální teorie jako jednu z hypotéz uvádí, že státní orgány nemají do značné míry vliv na to, zda migrační proudy do cílové země proudí či nikoliv. Spíše než touto hypotézou se chtěla autorka věnovat zkoumání přesvědčení a strategií jednotlivých aktérů, resp. jejich koalic. Zároveň lze také polemizovat s tím, do jaké míry je migrační proud

---

<sup>59</sup> K migračním teoriím např.: MASSEY Douglas s., ARANGO Joaquin, HUGO, Graeme, KOUAOUICI, Ali, PELLEGRINO, Adela J., TAYLOR, Edward. *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of millenium*. Vyd. 1. Oxford: Clarendon Press, 2008, 376 s. ISBN: 978-0-19-928276-0. Kapitola 2 – Contemporary Theories of International Migration, str. 17-59.



(ne)ovlivnitelný. Z některých bodů níže vyplývá, že vedle vnějších vlivů existují i vlivy vnitřní (například přístup jednotlivých institucí nebo aktérů k problematice, role médií, expertů atd.), které mají na tvorbu politik, a na migraci jako celek, vliv.

K analýze situace v České republice a vztahu jednotlivých aktérů k tématu regularizace je nezbytné si nejdříve vymežit samotný pojem regularizace, vůči kterému se následně aktéři mohou vymezovat. V kapitole 4 je popsána většina typů regularizace. Pro účely této práce jsou však uvažovanými variantami regularizace jednorázová a permanentní, individuální a hromadná, zakotvené v právním rámci ČR takovým způsobem, který by umožňoval k nim přistoupit v případě potřeby.

### Příloha 7: Základní atributy – aplikace TKA na případovou studii regularizace

Teorie koalic aktérů	Regularizace
	<i>Relativně stabilní parametry</i>
Základní problémová oblast	<i>Nelegální migrace</i>
Základní kulturní hodnoty a sociální struktura	<i>Postkomunistická, homogenní společnost</i>
Základní ústavní struktura	<i>Unitární stát Parlamentní demokracie: Poslanecká sněmovna a Senát, Vláda ČR, prezident, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud</i>
	<i>Politické subsystémy</i>
Teritoriální rozsah Věcná působnost	Česká republika Migrační politika ČR
Účastníci politiky	<i>Poslanecká sněmovna, Senát, Vláda ČR, Ministerstvo vnitra a další ministerstva, Konsorcium nevládních organizací, Ombudsman, Nejvyšší správní soud, veřejnost, migranti, média, IOM, Výbor pro práva cizinců</i>

*Zdroj:* Shrnutí dle Summary of Application of the ACF Applied to the Lake Tahoe Basin. In: Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. s. (Ed.). *Handbook of Public Policy Analysis*. Vyd. 1. Boca Raton: CRC Press, 2007. 642 s. ISBN: 1-57444-561-8. s. 123-136. *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*, Weible, CH., Sabatier, P. A. Kapitola 9, s. 125.

### ***5.1. Relativně stabilní parametry a externí události***

Relativně stabilními parametry jsou dle Sabatiera [Weible, Sabatier, McQueen 2007: 125] ty, které jsou neměnné sto a více let. Zde je však nutné zdůraznit, jak bylo již v kapitole 3 uvedeno, že Česká republika prošla ve 20. století takovými změnami, které vylučují kontinuitu téměř jakékoli politiky, lidské činnosti či sociálního jevu (problému). Za relativně stabilní parametry jsou z tohoto důvodu pojímány ty, které zůstávají neměnné po roce 1989.

Základní kulturní hodnoty a sociální strukturu zásadně ovlivnila změna režimu. Z tohoto důvodu je charakteristikou postkomunistické společnosti její relativní homogennost ve srovnání s jinými společnostmi západní Evropy. V České republice je celkem 426 000 legálních migrantů<sup>60</sup>, což jsou 4 % všech obyvatel. V západní Evropě se pohybuje procento imigrantů okolo 10%.<sup>61</sup> Česká společnost je tedy na rozdíl od těchto států výrazně homogenní. S tím do značné míry může také souviset nepřipravenost české veřejnosti na společenskou debatu ohledně nelegální migrace i migrace obecně. Migrace je na jednu stranu téma nové, na druhou stranu kontroverzní. Společenská debata na toto téma prakticky neexistuje.

Vedle homogenosti je však charakteristickým rysem také vysoká dynamika vývoje. Za posledních dvacet prošla Česká republika rychlým vývojem v oblasti migrace. Nárůst počtu cizinců byl za dobu od pádu komunismu tak veliký, že migrační politika státu stála pozadu za samotným jevem migrace [Baršová, Barša 2005: 221]. Zatímco v roce 1993 bylo dle statistik Ředitelství cizinecké a pohraniční policie na území ČR 50 000 cizinců s povoleným pobytem (z toho 30 000 s trvalým a 20 000 s dlouhodobým), v roce 2004 to bylo již 254 294 cizinců s povoleným pobytem [Ibid.].

Česká republika je od roku 1993 unitárním státem a parlamentní demokracií – mezi hlavní ústavní struktury patří Poslanecká sněmovna a Senát jako zástupci zákonodárné moci, Vláda ČR jako zástupkyně moci výkonné a Nejvyšší správní soud a Ústavní soud jako zástupci moci soudní. Vedle ústřední moci existuje také samospráva, která je od roku 2000 rozdělena na kraje.

S problematikou migrace mají tyto parametry přímou spojitost – určují totiž způsob a charakter rozhodovacího procesu. Migrační politiky České republiky jsou z více než 80%

---

<sup>60</sup> Údaj z roku 2010. Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu) (Cit. 4. 4. 2012).

<sup>61</sup> Například ve Francii bylo v roce 2010 6,7 milionů migrantů, v Německu 8 milionů. (Zdroje: [http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/francie/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/francie/index.html), <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/cz/spoleenost/main-content-08/migrace-a-integrace.html>, Cit. 4. 4. 2012).

transpozicí unijního práva<sup>62</sup>, nicméně otázka regularizace (stejně jako například pracovní migrace) je stále zcela v kompetencích národních států. Dle charakteru parlamentní demokracie je hlavní silou Parlament České republiky, konkrétně jeho dolní komora, Poslanecká sněmovna. Tato instituce je zodpovědná za přijímání zákonů včetně Zákona o cizincích. V roce 2010 byla přijata zatím nejrozsáhlejší novelizace Zákona 326/1999 Sb. V současnosti je ve stádiu věcného záměru připraven nový zákon, jenž by měl začít platit mezi lety 2014 a 2015.

Vedle Parlamentu je klíčovou institucí vláda jako nositel výkonné moci. V roce 2004 schválila Akční plán pro boj s nelegální migrací, jenž stanovuje priority pro státní administrativu v této oblasti. Mezi oblasti zájmu patří prevence, kontrola a postihy, legislativa, meziresortní a mezinárodní spolupráce.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Viz rozhovor č. 6

<sup>63</sup> Blíže ke konkrétním oblastem na:

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/ABF17A44EF9AEBD9C12571B6006E39E5](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/ABF17A44EF9AEBD9C12571B6006E39E5) (Zobrazeno zde 5. 4. 2012)

## **5.2. Subsystem**

Geograficky je subsystem specifikován na území České republiky. Věcnou působností spadá do politiky boje proti nelegální migraci. V subsystemu se tak objevují aktéři, kteří jsou spojeni nejen s regularizací, ale s migrační politikou obecně. Pokud lze subsystem definovat jako soubor aktérů, kteří se podílejí na řešení problému a zároveň vzniká tak, že tito aktéři jsou nespokojeni s řešením určitého problému již existujícími subsystemy, vymezuje se regularizační subsystem svým věcným zaměřením, ve kterém se však aktéři oproti subsystemu nelegální migrace nemění.

## **5.3. Analýza zúčastněných aktérů**

Následuje rychlá analýza aktérů, která si neklade za cíl popsat všechny názory a jejich aspekty, ale představit širší spektrum aktérů, kteří se v českém prostředí pohybují, z nichž jsou následně důležití (ve smyslu aktivní či pro subsystem nepostradatelní) aktéři vybráni a dle identifikace názorových východisek rozčleněni do dvou koalic – proregularizační a protiregularizační.

### **5.3.1. Politické strany**

Ve výčtu politických stran je zohledněna klasická politická škála pravice-levice. Koalice aktérů obsahují dvě největší parlamentní strany ODS a ČSSD a strany, jež mají na otázky nelegální migrace opačný názor – SZ a KSČM. Při krátkém souhrnu informací o parlamentních stranách by se dalo říci, že se nijak hlouběji problematikou nelegální migrace nezabývají. Jejich programy sice většinou o tomto tématu pojednávají, ovšem v návaznosti na nelegální zaměstnávání cizinců [Brázová 2010: 57]. Liberálnější přístup a prvky vize pluralismu lze spatřit v programovém prohlášení SZ.<sup>64</sup> Další politickou stranou, která se svým vztahem k nelegální migraci liší, je KSČM. Dále existují extrémně pravicová uskupení, která otevřeně vystupují proti imigraci (a to i imigraci legální) a vymezují se velmi tvrdě proti migraci nelegální. Jejich výstupy a názory jsou mnohdy za hranicí zákona<sup>65</sup>. Cílem práce nebyla hloubková analýza všech parlamentních stran, nýbrž exkurz do dvou největších uskupení a jejich názorových protikladů.

---

<sup>64</sup> <http://www.clovekvtsni.cz/index2.php?parent=&sid=&id=329&idArt=1414> (cit. 13. 11. 2011)

<sup>65</sup> Viz rozhovor č. 4 s Pavlem Molkem

### 5.3.1.1. ODS

Občanská demokratická strana je ve vztahu k nelegální migraci a k migraci obecně příkladem liberálního nacionalismu spojeného částečně s ekonomickým neoliberalismem. V roce 2003 napsal k této problematice tehdejší stínový ministr vnitra Ivan Langer: „*vážným problémem je [...] nelegální zaměstnávání cizinců, zejména v oblasti méně kvalifikované síly, což jednak zvyšuje nezaměstnanost českých občanů a jednak připravuje stát o velké částky na daních a odvodech*“ [Černá kniha 2003: 58 in: Brázová 2010: 48]. Navrhovaná opatření jsou značně restriktivní: „*Je třeba zabránit zneužívání příliš vstřícných zákonů, zpřísnit a zefektivnit kontroly na státních hranicích, zbavit se korupce v řadách cizinecké a pohraniční policie*“ [Černá kniha 2003: 15 in: Brázová 2010: 48]. Restriktivní rétorika pokračuje i pop vstupu do EU. V Evropském parlamentu pronesl Jan Zahradil: „*Nelze opomíjet, že mnozí potencionální nelegální přistěhovalci mohou podlehnout ideologii fundamentalismu a extremismu, a stát se nástrojem terorismu*“ [Zahradil 4. 5. 2004]. Ve volebním programu v roce 2006 jsou migrační témata pod oddílem Zvýšení bezpečnosti občanů. Mezi lety 2006 až 2008 můžeme sledovat určitý obrat k výše zmíněnému ekonomickému neoliberalismu, kdy podporovala příchod migrantů za účelem pomoci ekonomice. Po vypuknutí krize v roce 2008 se rétorika strany vrací k liberálnímu nacionalismu a migranty považuje především za hrozbu pro české občany – jednak z důvodu pracovních míst, jednak z důvodu bezpečnostního.

Politiky ODS se autorka snažila kontaktovat a pořídit s nimi rozhovor po dobu více než dvou měsíců. Snahou byla schůzka s poslankyní Ivanou Řápkovou, která byla zpravodajem Poslanecké sněmovny novelizace cizineckého zákona v roce 2010. Po neúspěchu byla kontaktována Hlavní kancelář ODS, bohužel také bez odezvy.<sup>66</sup>

### 5.3.1.2. ČSSD

Přestože je ČSSD svým přesvědčením levicová, ve vztahu k migraci není po roce 2008 tento rozdíl příliš znatelný. I tato strana od vypuknutí hospodářské krize více používá protimigrační rétoriku, zdůrazňující především kontroly a postihy. Na rozdíl od ODS je však v dokumentech ČSSD možná pozorovat snaha podporovat řízenou migraci a následně integraci migrantů do české společnosti. V posledním programovém dokumentu pro předčasné volby v roce 2009 byla vyslovena myšlenka vytvořit tzv. Imigrační úřad, který by měl za úkol zefektivnit a zesílit meziresortní komunikaci v otázkách migrace, která je podle Františka Bublana jedním

<sup>66</sup> Poslední email I. Řápkové odeslán dne 30. 3. 2012, email Hlavní kanceláři ODS odeslán dne 29. 3. 2012

z hlavních problémů současného migračního managementu v České republice. „Imigrační úřad by měl soustřeďovat všechny úkony spojené s migrací, pobytem cizinců, jejich integrací a také regulací, nebo můžeme lépe říci řízenou migrací. OAMP by v tomto případě byl součástí migračního úřadu, stejně jako cizinecká policie a další části resortu MV, případně MPO.“ [Bublan 10. 5. 2012]. Poslanec Bublan dále dodává ke vztahu ČSSD k migraci: „Mechanismus povolování víz, většinou pracovních je nastaven vcelku dobře, co selhává, je následná péče o tyto lidi, kontrola jejich dalšího pobytu, či zaměstnání, známé jsou různé kauzy zneužívání zahraničních dělníků agenturami a zneužívání lidské práce ve prospěch různých dohazovačů. Migrační politika musí být pružná, musí korespondovat s praxí a předpisy v EU a musí přinášet přidanou hodnotu jak pro tento stát, tak pro migranty samotné, případně pamatovat na jejich návrat do původní země. Na druhou stranu je zřejmé, že demografický vývoj v naší zemi není příliš povzbudivý a příliv mladých lidí z cizích zemí může tento trend trochu zmírnit. Je to ostatně problém celé Evropy a je třeba jej řešit komplexně. Migranty potřebujeme, ale je třeba jim dát vzdělání, začlenit je do společnosti a vyvarovat se jevů, jaké jsme mohli pozorovat na předměstí Paříže. Bez finanční investice se tato otázka nevyřeší“ [Ibid.].

#### 5.3.1.3. KSČM

Hlavními tématy, která zástupci této strany ve spojení s nelegální migrací v České republice zmiňují, jsou korupce a diskriminace cizinců. Migrantům se za tuto stranu dlouhodoběji věnuje poslankyně Bebarová-Rujbrová. Korupci vnímá jako problém především na českých ambasádách ve Vietnamu, Mongolsku a Ukrajině. Diskriminaci pak ve vztahu k migrantům popisuje takto: „*Stydím se za diskriminaci cizinců v ČR. [...] Dělají cokoliv, za minimální plat, jsou vykořisťováni agenturami, žijí mnohdy v novodobém otroctví [...]. Naše zákony na ně samozřejmě platí. Neobcházejí je oni, ale zprostředkovatelé za asistence českých úřadů*“ [Brázová 2010: 52]. Přes tuto dlouhodobou snahu poslankyně Bebarové-Rujbrové se tématu věnovat, však v programu KSČM otázka migrace zcela absentuje.

#### 5.3.1.4. Strana zelených

Další stranou, v současnosti však neparlamentní, je Strana zelených. Do krátkého výčtu stran byla zařazena z důvodu svého vstřícného přístupu k migračním otázkám jako potencionální člen proregularizační koalice. Ve svém volebním programu v roce 2006 představuje své liberálně-globalistické přesvědčení: „*Příliš represivní imigrační politika není správná. [...] Praxe ukázala, že čím více je omezována legální migrace, o to větší je migrace ilegální*“.

[Volební program SZ 2006: 52].<sup>67</sup> Na základě rozhovoru s Klárou Laurenčíkovou, vedoucí Odborné sekce pro sociální politiku SZ, vyplývá, že hlavní důraz klade tato strana především na integraci cizinců a na respektování lidských práv, ke kterému se Česká republika zavázala mnohými mezinárodními dokumenty.<sup>68</sup>

### 5.3.2. Vláda ČR

Vláda je zodpovědná za migraci na území České republiky. Přímo předsedovi vlády je podřízena Rada vlády pro lidská práva. Ta zřizuje na podporu své činnosti různé výbory a skupiny. Výborem zabývající se migranty je Výbor pro práva cizinců, zřízeným podle článku 6 statutu Rady schváleného vládou ČR dne 22. října 2001.<sup>69</sup> Počet členů Výboru z řad představitelů občanské a odborné veřejnosti a akademické obce, odpovídá počtu členů z řad zástupců ústředních orgánů státní správy. V současné době je členů Výboru 24 [Statut 2011: 2]. Tato platforma umožňuje celému subsystému komunikovat a konfrontovat své názory. Je velmi důležitým orgánem, který by mohl být jedním z mechanismů změny v tvorbě veřejných politik v oblasti nelegální migrace.<sup>70</sup>

### 5.3.3. Ministerstva a jejich administrativní složky

V současné době má nejvíce kompetencí v oblasti migrace **Ministerstvo vnitra (MV)**. Pod jeho organizaci spadá Odbor azylové a migrační politiky a složky Policie ČR - Státní cizinecká policie a Útvar pro odhalování organizovaného zločinu. Dalšími ministerstvy, která se nelegální migrací zabývají, jsou **Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)**, resp. jeho organizační složky Úřady práce a Inspektoráty práce, **Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO)**, resp. jeho organizační složka Živnostenské úřady a konečně **Ministerstvo financí (MF)**, resp. jeho organizační složka Celní správa. Každé z ministerstev je jednak závislé na aktuálním politickém řízení, jednak na povaze svého úřadu. Například Ministerstvo průmyslu a obchodu pojímá problematiku migrace čistě neoliberálně a prosazuje větší migrační toky za účelem lepší konkurenceschopnosti českých firem.

<sup>67</sup> Jsou uváděny dokumenty z roku 2006, jelikož v programovém dokumentu v roce 2010 již otázka migrace absentovala. Dle čelných představitelů SZ se však přístup nezměnil. (Viz dále rozhovor s K. Laurenčíkovou)

<sup>68</sup> Rozhovor č. 1 s Klárou Laurenčíkovou

<sup>69</sup> Členové Výboru k nahlédnutí zde: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/uvod-55935/> (Cit. 13. 4. 2012).

<sup>70</sup> Na zasedání 27. 1. 2012 bylo např. přijato toto usnesení: „Výbor přijal usnesení o tom, že podporuje maximální přístup cizinců v řízení o správním vyhoštění k právnímu poradenství nevládních organizací, tj. aby byl umožněn vstup právníků těchto organizací do prostorů, kde jsou umístěny policejní cely v tranzitním prostoru letiště Ruzyně. Tím Výbor podporuje současně podanou žádost OPU směřující k umožnění přístupu do těchto prostor ve výše uvedeném smyslu.“ [Zasedání 2012: 3]

### 5.3.3.1. *Ministerstvo vnitra*

Ministerstvo vnitra je (a nejen v České republice) tradičním zastáncem bezpečnostního pohledu. Jako hlavní orgán zaručující bezpečnost pojmá často migraci spíše jako potenciální ohrožení bezpečnosti země. Z tohoto hlediska mu nejvíce odpovídá liberálně nacionální pojetí. Ministerstvo vnitra je tradičním odpůrcem regularizace jako mechanismu, který je kontraproduktivní v tom smyslu, že fakticky zpochybňuje dodržování zákonů a iniciuje další migrační toky do České republiky.<sup>71</sup>

Během tvorby nové právní úpravy spolupracuje MV ČR s mnoha subjekty. Řada záležitostí, které jsou relevantní pro řešení věcného záměru, byla konzultována v rámci přípravy nového systému ekonomické migrace a systému realizace návratů, které byly schváleny usnesením vlády České republiky ze dne 19. ledna 2011 č. 48 o opatřeních k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů (dále jen „usnesení vlády č. 48“).

Věcný záměr nové právní úpravy pobytu cizinců na území ČR byl konzultován s těmito subjekty:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí,
- Ministerstvo zdravotnictví,
- Ministerstvo průmyslu a obchodu,
- Ministerstvo zahraničních věcí,
- Ministerstvo školství,
- Ministerstvo financí,
- Veřejný ochránce práv,
- Ředitelství služby cizinecké policie,
- Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů,
- obecní úřady s rozšířenou působností,
- odborná veřejnost.

---

<sup>71</sup> Více v kapitole 5.2.2 Protiregularizační koalice



Svá vyjádření zaslaly tyto konzultované subjekty:

- Veřejný ochránce práv,
- Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v České republice,
- La Strada,
- Rada pro výzkum, vývoj a inovace,
- Svaz průmyslu a dopravy. [Ministerstvo vnitra 2011: 22]

#### **5.3.4. Samospráva**

Česká samospráva se tradičně staví k otázkám nelegální migrace vyhýbavě, a to argumentem, že ČR je značně centralizovaná a nemají proto možnost otázky neregulérních migrantů na krajské či komunální úrovni řešit.<sup>72</sup> Existují však města, která se snaží vycházet vstříc neziskovým organizacím provádějícím na jejich území charitativní činnost či jinou práci s cizinci a formou grantů a jiných mechanismů je podporují. Nejčastěji jde o spolupráci s organizací Charita, která má po ČR několik desítek poboček.

#### **5.3.5. Evropská unie (Rada EU)**

Migrační politika je v Evropské unii jedno z klíčových témat [Hradečná et al. 2011: 49]. Na úrovni Rady EU je zřízena samostatná pracovní skupina Migrace, která má tradičně velmi rozsáhlou agendu a v rámci schůzí ministrů vnitra (či ministrů migrace, kteří v některých evropských vládách figurují), zaplňují migrační témata stabilně velkou část jednání. Evropská unie v otázkách nelegální migrace značně posiluje své kompetence. Důležitým dokumentem je v této souvislosti např. Pakt o imigraci a azylu z roku 2008, kde jsou akcentovány represivní nástroje [Brázová 2010: 60], či tzv. Stockholmský program z roku 2009. Ten například počítá s monitoringem regularizačních programů jednotlivých členských států.<sup>73</sup> Obecně je EU protiregularizační – během francouzského předsednictví v Radě dokonce existovaly snahy o zákaz regularizací vůbec [Ibid.].

---

<sup>72</sup> Takto např. na telefonický dotaz autorky reagoval v Hyde Parku stanice ČT 24 kandidát na primátora Prahy za TOP 09 Zdeněk Tůma dne 21. 4. 2011.

<sup>73</sup> <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2198182> (cit. 13. 11. 2011)

### 5.3.6. Média

Média mají v dnešním světě velký vliv na všeobecné mínění. Dle mnohých monitoringů vyplývá<sup>74</sup>, že média bohužel nezastávají roli nezávislého pozorovatele, který by informoval majoritu (i minoritu), a o problematice vzdělával. Dle názoru Pavla Molka (rozhovor č. 3) jde dokonce o rozhodující sílu v oblasti budoucího (ne)přijetí regularizačních opatření.

### 5.3.7. Nestátní neziskové organizace

Nestátní neziskové organizace hrají na poli nelegální migrace v České republice velmi důležitou úlohu. Existují neziskové organizace, které se snaží o zlepšení životních podmínek neregulérních migrantů a neziskové organizace, které jsou spíše lobbistickými a výzkumnými organizacemi.<sup>75</sup> Neziskové organizace pracující s tématem migrace jsou sdruženy v Konsorciu nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Konsorcium je nevládní organizace, která spojuje několik neziskových organizací: Člověk v tísni, In-Báze Berkat, META, Multikulturní centrum, Organizace pro pomoc uprchlíkům, SIMI (Sdružení pro integraci a migraci), Poradna pro integraci, SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty).<sup>76</sup> Pro účely této práce je operováno s Konsorciem jako jedním aktérem, a to vzhledem k tomu, že názor na regularizaci mají totožný.<sup>77</sup>

### 5.3.8. Mezinárodní organizace

Například IOM (Mezinárodní organizace migrace) Helsinský výbor či Amnesty International působí na mezinárodním poli a snaží se v České republice otázky spojené s (nelegální) migrací zviditelňovat.

---

<sup>74</sup> např. studie zveřejněné na webových stránkách <http://migration4media.net/category/zpravy/media/> (cit. 13. 11. 2011).

<sup>75</sup> Organizace, které se nelegální migrací zabývají, je možné rozdělit do tří skupin dle služeb, které poskytují<sup>75</sup>. Nejpočetnější skupinou jsou organizace, jež pracují primárně s klienty – migranty a poskytují jim právní, sociální či psychologické poradenství. Patří k nim především OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům, SIMI (Sdružení pro integraci a migraci), Poradna pro integraci, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, SOZE – Sdružení občanů zabývajících se emigranty, Charita ČR a LA STRADA. Dále jde o organizace poskytující migrantům vzdělání formou vzdělávacích kurzů a kurzů českého jazyka. META – Sdružení pro příležitosti mladých migrantů a InBáze Berkat. Další skupinou jsou organizace, které se spíše než na primární poradenství specializují na medializaci, výzkum či lobbying. Jsou jimi především Multikulturní centrum Praha a Člověk v tísni.

<sup>76</sup> Zdroj: <http://www.konsorciem-nno.cz/clenske-organizace-konsorcia.html> (Cit. 11. 4. 2012)

<sup>77</sup> Ke společnému tématu regularizace např: <http://www.migrace.com/cs/regularizace> (Cit. 15. 4. 2012)

### 5.3.9. Veřejný ochránce práv

V návaznosti na tzv. „návratovou směrnici“ Evropského parlamentu a Rady Evropy provádí ochránce od 1. ledna 2011 sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání zajištěných cizinců nebo jejich průvozu přes Českou republiku a sledování trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody. Policie ČR je povinna informovat ochránce o každém výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu cizince přes území České republiky a poskytuje pověřeným pracovníkům Kanceláře veřejného ochránce práv nezbytnou součinnost. Ochránce dostává kopie všech rozhodnutí o zajištění cizinců, o prodloužení či přerušení zajištění a rozhodnutí o umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem. Současně dostává i kopie rozhodnutí soudů o žalobách podaných cizinci proti zajištění. Ochráncem pověřený zaměstnanec pak sledují zacházení s cizinci při zajištění a v průběhu vyhoštění.

- Zajistit respektování práv zajištěných a vyhošťovaných cizinců
- Zajistit dodržování mezinárodních závazků České republiky v oblasti zajišťování a vyhošťování cizinců.
- Zvyšovat standard zacházení s vyhošťovanými osobami
- Posilovat ochranu zvláště zranitelných osob, jako jsou např. nezletilí bez doprovodu, zdravotně postižení, oběti sexuálního násilí, oběti mučení nebo jiné formy násilí či žadatelé o mezinárodní ochranu
- Působit preventivně<sup>78</sup>

Právě poslední poznámka o preventivním působení stojí věcně nejbližší k problematice regularizace. Na Veřejného ochránce práv se obracejí i migranti v neregulárním postavení a ten se jim v rámci současné legislativy snaží pomoci docílit legalizace pobytu.

Veřejný ochránce práv (respektive Pavel Pořízek – specialista na migrační problematiku Veřejného ochránce práv) je zároveň připomínkovým místem věcných záměrů nové právní úpravy Ministerstva vnitra a je i členem Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva. Všechny tyto aktivity tvoří z Kanceláře ombudsmana důležitý aktér v rámci celého subsystému.

---

<sup>78</sup> Přejato z: <http://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/> (Cit. 14. 4. 2012).

### 5.3.10. Nejvyšší správní soud

Ve správním soudnictví poskytuje Nejvyšší správní soud (spolu s krajskými soudy) ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, kterou doplňuje ochrana před nečinností správních orgánů a před nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů. Do pravomocí Nejvyššího správního soudu spadá zejména rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách a návrzích na ochranu veřejných subjektivních práv.<sup>79</sup>

Z pohledu migrace se k NSS dostávají všechny případy ve věcech správních žalob podaných proti Ředitelství cizinecké policie a Ministerstvu vnitra. Sjednocuje rozhodnutí krajských soudů v těchto věcech. NSS vytvořil velké množství judikátů ve věcech vyhoštění nelegálně pobývajících cizinců a v dalších migračních věcech, nicméně vzhledem k tomu, že se cizinecký zákon mění vysokou rychlostí, judikáty velmi rychle zastarávají. Na rozhodování NSS mají vliv i vnější vlivy – jednak proměny legislativy Evropské unie, jednak judikatura Evropského soudu pro lidská práva.<sup>80</sup> Na základě těchto změn je nutné novelizovat český cizinecký zákon. Z důvodů velkého množství novelizací, které již zákon obsahuje, je nutné vytvořit zákon nový (záměr počítá, jak bylo již výše zmíněno, s rokem 2015), který bude reflektovat všechny tyto proměny. Nejvyšší správní soud je jedním z připomínkových míst pro věcný záměr této právní úpravy.

### 5.3.11. Odborové svazy

Specifickou roli hrají odborové svazy, které na jednu stranu zastávají práva všech zaměstnanců, na druhou stranu se staví proti zaměstnávání cizinců na úkor českých občanů.<sup>81</sup> Jejich vztah k nelegální migraci je z podstaty negativní, jelikož deformuje podmínky pracovního trhu a snižuje náklady na osobní ohodnocení zaměstnancům neúměrným způsobem. Neexistuje objektivní příčina, proč by neregulérní migranti nemohli být členy odborů. Stejně jako ostatní lidé mají základní lidské právo na sdružování. Existují však formální mechanismy, jak neregulérní migranty z odborových svazů vyřadit. Často je ve stanovách odborů zakotvena podmínka občanství, či alespoň povoleného pobytu na území

<sup>79</sup> Převzato z: <http://www.nssoud.cz/Obecne-informace/art/557?menu=173> (Cit. 15. 4. 2012)

<sup>80</sup> Rozhovor č. 3

<sup>81</sup> např. <http://www.monitoruji.cz/ekonomika/14916/odborum-se-nelibi-najimani-cizincu-chteji-jednat-s-vladou> (Cit. 5. 2. 2011)

[Hradečná et al. 2011: 158]. Jde o diskriminační mechanismus, který není nijak právně podložen. Jejich role není v rámci koalic nijak viditelná a samy odbory nejsou ve věci činné.<sup>82</sup>

### 5.3.12. Česká veřejnost

Nejpočetnější skupina aktérů. Nelze obecně shrnout názor většinové společnosti, nicméně v české majoritě pravděpodobně převládá negativní vztah k migrantům obecně, nelegální migrace je proto s největší pravděpodobností vnímána jako velmi negativní jev. Konkrétní aktuální výzkum veřejného mínění však na toto téma není k dispozici.<sup>83</sup>

### 5.3.13. Migranti

Sami migranti mají na nelegální migraci často odlišné názory. Záleží na jejich pobytovém statusu. Dá se předpokládat, že pro mnohé neregulérní migranty je viníkem jejich situace stát. Pro ty migranty, kteří v České republice pobývají legálně, mohou naopak být sami neregulérní migranti viníky a mohou se k nim stavět negativně jako na příčinu, proč většinová společnost generalizuje svůj pohled na migranty.

## Příloha č. 8: Koalice a jejich přesvědčení – Shrnutí

Teorie koalic aktérů	PRO-regularizační Koalice	PROTI-regularizační Koalice
	<i>PŘESVĚDČENÍ</i>	
Hluboké (normativní) přesvědčení	Liberalismus	Ekonomický neoliberalismus
Veřejně politické přesvědčení	Liberálně-globalistické pojetí migrace	Liberálně-nacionalistické pojetí migrace
Sekundární přesvědčení	Pluralistické přesvědčení	Etnicko-exkluzivistické přesvědčení
	<i>KOALICE</i>	
Rozdělení koalic	Konsorcium, Pavel Čížinský, Marie Jelínková, Strana Zelených, část veřejnosti, migranti	MV ČR, ODS, média, samospráva, část veřejnosti

<sup>82</sup> Autorka se domnívá, že v jiných zemích s delší kontinuitou systému mají odbory v otázkách nelegální migrace určitou roli, nicméně v České republice k otázkám migrace odbory nevymezují. A pokud ano, tak tím, že do svých stanov nastavují podmínky takovým způsobem, aby se cizinci nemohli odboráři vůbec stát (například požadavkem českého občanství, či alespoň trvalého pobytu).

<sup>83</sup> V letech 2003-2004 probíhal výzkum CVVM „My a oni“, nicméně vzhledem k dynamickému vývoji v oblasti migrace není již tento výzkum aktuální.

Zprostředkovatelé	IOM, Výbor pro práva cizinců
Zdroje, vědecké informace, Arény	Evropská unie, neziskové organizace, akademický sektor
Mechanismy politické změny	Vstup ČR do Evropské unie
Rozbití patové situace	Přijetí nové právní úpravy cizineckého zákona (2015)
Externí událost	Ekonomická krize od roku 2008

Zdroj: Shrnutí dle Summary of Application of the ACF Applied to the Lake Tahoe Basin. In: Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. s. (Ed.). Handbook of Public Policy Analysis. Vyd. 1. Boca Raton: CRC Press, 2007. 642 s. ISBN: 1-57444-561-8. s. 123-136. A Guide to the Advocacy Coalition Framework, Weible, CH., Sabatier, P. A. Kapitola 9, s. 125.

#### 5.4. Rozdělení aktérů do koalic

##### Příloha č. 9: Normativní přístupy k imigraci a integraci

		Postoj k imigraci	
		Kladný	Záporný
Postoj k integraci	<i>Permanentní integrace Rovná práva migrantů</i>	Liberalismus (Postnacionalismus)	Liberální nacionalismus
	<i>Dočasná integrace Omezená práva migrantů</i>	Ekonomický neoliberalismus	Nativismus (Ultranacionalismus)

Zdroj: Baršová, Barša. *Přistěhovalectví a liberální stát*. Vyd. 1. Brno: IIPS, 2005. 308 s. ISBN: 80-210-3875-6. Str. 55 (upraveno)

V rámci teorie koalic aktérů byly v případě regularizace identifikovány dvě koalice: Proregularizační a protiregularizační. Obě koalice se identifikují dle TKA svým hlubokým přesvědčením – normativním postojem, které do značné míry určuje jejich směřování. Dvě regularizační koalice se identifikují (resp. jsou identifikovány) dle tabulky v příloze č. 14 následovně: Proregularizační koalice je zastáncem liberálního myšlení – liberálního ve smyslu filozofickém, nikoliv ekonomickém. V kontextu migrace lze liberalismus definovat jako

„postnacionalismus“, tedy stav společnosti, jenž již nehledá základy v národu<sup>84</sup>, ale v jedinci, který má požívat všechna lidská i sociální práva ve společnosti. [Baršová, Barša 2005: 54]

Protiregularizační koalice je zastáncem spojení ekonomického liberalismu a liberálního nacionalismu. Z tabulky v příloze č. 9 vyplývá, že se nejedná o pevně vymezené hranice přesvědčení, ale spíše o názorový pluralismus koalice, která obsahuje z velké části zastánce ekonomického liberalismu a na druhé straně, i když v menší míře, zastánce liberálního nacionalismu. Ekonomický liberalismus zastávají stoupenoci svobodného trhu. Jsou pro velkorysou imigrační politiku, ale volají po omezení sociálních práv migrantů. Jejich představám odpovídá dočasná pracovní migrace. Tolerují nelegální migraci, protože jsou přesvědčeni, že podnikatelské sféře přináší konkurenční výhodu v podobě snížených nákladů na pracovní sílu [Ibid.]. Liberální nacionalismus zastává stanovisko omezené imigrace. Migranty pojímá jako hrozbu bezpečnosti a ohrožení národní identity.

#### **5.4.1. Koalice proregularizační**

- Strana Zelených (Klára Laurenčíková, rozhovor č. 1)
- Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR<sup>85</sup>
- Pavel Čížinský (rozhovor č. 2)
- Marie Jelínková (rozhovor č. 8)

##### *5.4.1.1. Východiska proregularizační koalice – přesvědčení a cíle*

Proregularizační koalice vychází z liberálně-globalistické perspektivy migrace, která již není řízena z hlediska zájmů národa, ale z hlediska zájmů každého jednotlivce. Pojímá migranty jako osoby požívající stejná lidská práva, která jsou přisuzována občanům ČR. Zastává pozici, která dává přednost lidským právům před zájmem státu na kontrole migrace a z ní vycházející oddělení cizineckého práva od ostatních právních oblastí. Dle této pozice nemá mít status

---

<sup>84</sup> Národní příslušnost je formována na základě působení různých faktorů, především geografických a jazykových, ale také politických, ekonomických a náboženských. Příslušníky národa většinou spojuje společná kultura, historie a jazyk, často i hospodářský život a obývané území.

<sup>85</sup> Konsorcium je nevládní organizace, která spojuje několik neziskových organizací pracujících s migranty: Člověk v tísni, In-Báze Berkat, META, Multikulturní centrum, Organizace pro pomoc uprchlíkům, SIMI (Srdužení pro integraci a migraci), Poradna pro integraci, SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty). Blíže v kapitole 5.3.7. <http://www.konsorcium-nno.cz/clenske-organizace-konsorcia.html> (Cit. 11. 4. 2012)

migranta dopad na ostatní oblasti práva. Neregulérní migrant by podle této myšlenky měl mít rovné postavení jako ostatní migranti a čeští občané [Hradečná et al. 132]. Česká republika se mnohými dokumenty zavázala lidská práva dodržovat.<sup>86</sup> Pro proregularizační koalici je tento závazek klíčový a Českou republikou do značné míry opomíjený.<sup>87</sup>

Pluralistické sekundární přesvědčení hledá na jedné straně podmínky pokojného soužití mezi většinovou společností a migranty, na druhé straně také zkoumá i výhody či přednosti kulturní rozmanitosti z toho plynoucí.<sup>88</sup> Kulturní, náboženská a jazyková rozmanitost představují na první pohled překážky v komunikaci a komplikují společné soužití. Bližší studium ale ukazuje, že pokud se tyto rozmanité složky společnosti spolu naučí komunikovat, přináší to nečekané výhody většinové společnosti i minoritám. Naopak pokud žijí vedle sebe, vyhýbají se stykům a pouze se „tolerují“, představují jisté nebezpečí, které může v krizovém období propuknout i v násilí.<sup>89</sup> Toto nebezpečí bylo zmíněno i ve stromu problémů (viz příloha č. 9) jako vznik paralelních kultur.

Neregulérní migrace je také částečně důsledkem represivních opatření státu a cizineckého zákona a není proto možné, aby všechny důsledky nesli sami migranti. Nejde přitom o represi kontinuální. Problém české migrační politiky je nekonceptnost a reaktivita migračního zákonodárství. Dle několika rozhovorů (za všechny např. rozhovor č. 7 s Lucií Sládkovou a Janem Schrothem z IOM) vyplývá, že aktérům nejvíce vadí nepředvídatelnost a nevyzpytatelnost migrační politiky. Obdobě jako u jiných subsystemů<sup>90</sup> neexistuje jasná koncepce střednědobého a dlouhodobého směřování migračních politik.

Dle rozhovoru č. 1 s Klárou Laurenčíkovou ze Strany zelených by měla mít regularizace místo v právním řádu, musela by však být velmi opatrná, řídit se individuálním přístupem a klást důraz na dodržování lidských práv, na kontext potřeb daného člověka, brát velký zřetel na slabší jedince. Dovede si představit pružné zavedení regularizačních principů – úprava by

---

<sup>86</sup> Na rozdíl od obecně formulovaných článků v ostatních dokumentech existuje efektivní právní rámec v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (v plném znění zde: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf)). Dle článku 8 této Úmluvy existuje „Právo na respektování soukromého a rodinného života“. Vzhledem k tomu, že blíže nespecifikuje žádné podmínky, z tohoto článku nejsou vyjmuti ani migranti s neregulérním statutem.

<sup>87</sup> Vyjádření z rozhovorů číslo 1 a 2.

<sup>88</sup> Historické i empirické studie ukazují, že kulturně smíšené společnosti ve městech nebo v pohraničních oblastech jsou nadprůměrně produktivní. Například podíl Alsasanů na francouzské kultuře nebo obyvatel Sudet a Sedmihradska v kultuře německé vysoko přesahují průměr, jaký by odpovídal jejich početnosti.

<sup>89</sup> Definice pluralismu převzata z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Kulturn%C3%AD\\_pluralismus](http://cs.wikipedia.org/wiki/Kulturn%C3%AD_pluralismus) (Cit. 1. 4. 2012)

<sup>90</sup> Dlouhodobě je kritizována absence koncepce české zahraniční politiky, obrany, zemědělství atd.



obsahovala všechny formy a záleželo by na potřebě a vzhledem k aktuální situaci by se mohly použít. Strana zelených nemá komplexní politiku pro tuto konkrétní oblast, nicméně je nakloněna koncepčním řešením a hlavně takovým řešením, která kladou důraz na individuální případy a na dodržování lidských práv.

Cílem této koalice je dosáhnout, aby stát a orgány k tomu pověřené braly v úvahu zkušenosti a dobrou praxi ze zahraničí a určitou formu regularizací zakotvily do právního řádu. Proregularizační koalice je přesvědčena o tom, že pozitiva převládají nad negativy – regularizací je možné získat finance, které jinak státu unikají prostřednictvím šedé ekonomiky. Do debaty o regularizaci by měli být ve větší míře zařazeny NNO, odborná veřejnost a především samotní migranti. Stát by měl více spolupracovat s neziskovými organizacemi a brát v úvahu jejich zkušenosti.

Dalším cílem koalice je začlenění regularizovaných migrantů do společnosti, jejich integrace a tím eliminace negativních jevů spojených s nelegálním postavením. Názory některých respondentů (především rozhovory č. 1, č. 2) kladou důraz na inkluzivní vzdělávání druhé generace neregulérních migrantů. Podle nich mohou totiž v budoucnosti právě tito představitelé druhé a třetí generace cizinců představovat problém, pokud nebudou zcela integrováni do české společnosti. Dle projektu inkluzivního vzdělávání, který si dříve nechalo vypracovat MŠMT, je nejvhodnější začít se vzděláváním dětí migrantů již ve věku jednoho až dvou let.<sup>91</sup> Pro tento záměr je však naše školství nepřipravené a neschopné této hranice dosáhnout. Ve školním zákoně existuje diskriminační opatření, dle kterého má nárok na individuální výuku jazyka nárok pouze dítě občanů Evropské unie. Pro děti mimo EU má přitom vzdělání klíčový význam pro integraci nejen jeho, ale i celé jeho rodiny do českého prostředí. Nastává tedy paradox, kdy je možné, aby děti neregulérních migrantů navštěvovaly základní školu, už jim však není poskytnuta pomoc, aby vzdělání zvládli. Velkým problémem je nepřipravenost učitelů, schází spolupráce s rodinou. Koncepce integrace cizinců je naplňována pouze formálně. Současná právní úprava neošetřuje rizika porušování lidských práv – především právo na přístup ke vzdělání, právo na zdravotní péči.<sup>92</sup>

Současný systém je nastaven příliš pro-represivně a mnoho migrantů bez svého zásadního přičinění padá do nelegálního postavení. K tomu přispívá především nepřehlednost zákona,

---

<sup>91</sup> Viz rozhovor č. 1 s Klárou Laurenčíkovou

<sup>92</sup> Ibid.

složitost administrativních úkonů a všudypřítomná korupce.<sup>93</sup> Do debaty o regularizačních mechanismech musejí být ve větší míře zařazeny NNO, odborná veřejnost a především samotní migranti. Příjmy z daní a sociálního a zdravotního pojištění regularizovaných osob by převážil nad náklady spojenými s administrativním zabezpečením regularizace. Stát přichází nelegální pracovní činností a šedou ekonomikou o velké finanční částky.

#### **5.4.2. Koalice protiregularizační**

- Vláda ČR
- MV ČR (Pavla Novotná, rozhovor č. 5)
- MPSV ČR
- ODS
- ČSSD
- samospráva
- média (Daniela Vrbová, rozhovor č. 9)
- veřejnost

##### *5.4.2.1. Východiska protiregularizační koalice - přesvědčení a cíle*

Hluboké přesvědčení odpůrců regularizace je ekonomický neoliberalismus. Jsou zastánci svobodného trhu. Jsou pro velkorysou imigrační politiku, ale volají po omezení sociálních práv migrantů. Jejich představám odpovídá dočasná pracovní migrace. Tolerují nelegální migraci, protože jsou přesvědčeni, že podnikatelské sféře přináší konkurenční výhodu v podobě snížených nákladů na pracovní sílu [Baršová, Barša 2005: 54]. Zastávají pozici přednosti kontroly nad ostatními oblastmi práva. Zastávají holistický přístup odmítající oddělení cizineckého práva od ostatních právních oblastí. Dle této pozice je legalita pobytu, popř. určitý pobytový status, předpokladem jiných práv migranta. Situace neregulérních migrantů je proto nesrovnatelná se situací legálních migrantů. Nerovné zacházení s neregulérními migranty tudíž plyne do určité míry i z pojetí zákonnosti [Hradečná et al 2011: 132]. Protiregularizační koalice považuje regularizaci za vysoce nekoncepční krok,

---

<sup>93</sup> Například Věra Honusková (2005). *Úvaha nad podezřeními z korupce u cizinecké policie*

kteřý by popíral zákonnost úpravy. Českou republiku do velké míry ovlivňuje historický vliv německého způsobu vnímání zákona, který je oproti jihoevropským státům mnohem silnější a jeho porušování je velmi negativně vnímáno. Dále je důležité uvést, že nelegální migrace může vyvolat v cílových zemích ohrožení vnitřní stability společnosti a ohrozit bezpečnostní situaci. Souvisí s přeshraniční trestnou činností, organizovanou převaděčskou kriminalitou a obchodem s lidmi. Vedle rostoucího podílu struktur organizovaného zločinu vnímá jako vážnou bezpečnostní hrozbu především nárůst aktivit teroristických skupin na poli nelegální migrace.<sup>94</sup>

V případech, které jsou hodné zvláštního zřetele, má již dnes Česká republika možnost přistoupit k individuální legalizaci cizinců. Tyto případy jsou individuálně posuzovány příslušným orgánem a odrážejí článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv Rady Evropy.

Cirkulární (dočasná) migrace naplňuje představy České republiky o migračních potřebách. Česká republika by měla být schopna pružně a rychle reagovat na potřebu pracovní síly v českém průmyslu. Cílem migračního managementu je zachování současného směřování migrační politiky, zjednodušení zákonné úpravy a zahrnutí nové judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Nelegální migrace však není v ČR velkým problémem. Odhady neregulérních imigrantů na území ČR by se daly odhadnout na jednotky, maximálně desítky tisíc osob.<sup>95</sup> S nelegální migrací a s migrací obecně se Česká republika vypořádává na rozdíl od jiných evropských zemí dobře. Vzhledem k tomu, že Česká republika je nejrychleji rostoucím přijímacím státem ve středoevropském prostoru, svůj migrační management přizpůsobuje soudobým trendům.

Nelegální migrace nemůže být regularizována, protože by tím popřela smysl zákona v právním státě. Regularizací fakticky rušíme povinnosti dané zákonem a vysíláme signál, že „nedodržovat zákon se vyplácí“. Před vyhlášenými regularizacemi lze očekávat nárůst počtu neregulérních migrantů z jiných evropských států, kteří budou usilovat o regularizaci. Před regularizacemi v jihoevropských zemích se dokonce přímo za tímto účelem dostávali migranti ze třetích zemí.<sup>96</sup> Přijetím regularizační opatření by byl realizován bezprecedentní krok v rámci českého prostředí. Možnost, že regularizace by musela být opakována, je vzhledem k zahraničním zkušenostem velmi pravděpodobná. Státy, které regularizovaly jednou, byly potom nuceny k regularizacím opakovaně.

<sup>94</sup> Zdroj: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/azyl/migrace.html> (Cit. 5. 4. 2012)

<sup>95</sup> Rozhovor č. 6 s Pavlou Novotnou

<sup>96</sup> Ibid.

### 5.4.3. Zprostředkovatelé

Zprostředkovatelé mezi proregularizační a protiregularizační koalicí jsou identifikováni dva. Jejich zájmem je udržet úroveň politického konfliktu v přijatelných mezích a dosáhnout rozumného řešení problému. Tuto funkci zastávají obvykle volení zástupci (USA), nebo vysocí státní úředníci (VB, Francie)<sup>97</sup>. V případě regularizace v českém prostředí však tato funkce náleží Mezinárodní organizaci pro migraci (IOM) a vládnímu Výboru pro práva migrantů.

#### 5.4.3.1. IOM

Mezinárodní organizace pro migraci je mezivládní organizace, která se zabývá všemi aspekty migrace v globální perspektivě. V České republice působí od roku 1998 na základě smlouvy podepsané mezi IOM a Českou republikou dne 15. října 1997. Řídí se principem, že humánní a řízená migrace přináší užitek jak migrantům, tak i společnosti. IOM v České republice funguje od roku 1998 a její hlavní aktivity jsou v rámci následujících okruhů:

Dobrovolné návraty a reintegrace; migrace a rozvoj; pracovní migrace; prevence a potírání obchodu s lidmi; budování kapacit v migračním managementu; integrace cizinců v České republice.<sup>98</sup> Dle rozhovoru s ředitelkou české pobočky Lucií Sládkovou<sup>99</sup> se IOM cíleně snaží zastávat úlohu prostředníka mezi proregularizační a protiregularizační koalicí. Komunikuje se všemi důležitými aktéry, kteří v subsystému hrají klíčovou roli.

#### 5.4.3.2. Výbor pro práva cizinců

Výbor pro práva cizinců byl identifikován jako druhý zprostředkovatel. Je přímo podřízen předsedovi vlády jako podpora činnosti Rady vlády pro lidská práva. V současné době je členů Výboru 24, kde jsou paritním způsobem zastoupeny vládní organizace na jedné straně a nevládní organizace na straně druhé [Statut 2011: 2]. Tato platforma umožňuje celému subsystému komunikovat a konfrontovat své názory. Je velmi důležitým orgánem, jenž se však podle slov jednoho ze svých členů<sup>100</sup> regularizaci v posledních dvou letech neprobíral ani jednou. Otázkou tedy je, proč se takto významné téma, které se dotýká velkého množství migrantů v České republice, nevedlo ani jednou do programu. Stálými zástupci jsou přítomni i

<sup>97</sup> Takto je tradice rozdělena dle autora. Viz: Sabatier 1993: 27. V českém prostředí se takovíto zprostředkovatelé mohou objevit i na jiných pozicích, blíže viz kapitola 5.

<sup>98</sup> Zdroj: <http://www.iom.cz/o-nas> (Cit. 14. 4. 2012)

<sup>99</sup> Viz rozhovor č. 7

<sup>100</sup> Člen chtěl být však uváděn pouze anonymně vzhledem ke svému vysokému postavení ve vládní organizaci.

aktéři proregularizační koalice – např. Marie Jelínková za organizaci Multikulturní centrum Praha nebo předseda Výboru Martin Rozumek z Organizace pro pomoc uprchlíkům.

### **5.5. Změna přesvědčení a politik**

TKA rozlišuje mezi hlavní a vedlejší změnou politiky. Hlavní změna politiky je alternativní politikou pro celý subsystém (změny v klíčových aspektech politiky v rámci politického subsystému). Vedlejší změnu politiky potom popisuje jako změnu jednotlivých subkomponentů v politickém subsystému. [Fischer Miller Sydney 2007: 130]. Vedlejší změny politiky jsou častější, ale mají menší věcný dosah. TKA definuje tři způsoby vedoucí k hlavní nebo vedlejší změně politiky: a) externí událost; b) překonání patové situace; c) hromadění vědeckých či technických důkazů [Ibid.].

V případě regularizace jde o první situaci – externí událost. Vzhledem k tomu, že Česká republika je velmi otevřená ekonomika, důsledky hospodářské krize v roce 2008 a 2009 rychle dolehly i na pracovní migranty. Zatímco k 31. 12. 2008 bylo v České republice celkem zaměstnáno 361 709 pracovních migrantů<sup>101</sup>, k 31. 12. 2009 to bylo jen 318 462 pracovních migrantů<sup>102</sup>. Meziroční přírůstek mezi lety 2008 a 2010 se propadl o více než 50 000 pracovních míst. Mnoho migrantů, kteří byli zaměstnaní, se rázem ocitli bez prostředků a nemohli odcestovat do země původu. Česká republika musela na nově nastalou situaci reagovat. Reakcí byla realizace návratového programu v roce 2009. Nejde však o změnu v rámci celého subsystému, jelikož nastalé změny mění pouze jednotlivé komponenty v rámci systému. Jako vedlejší změna politiky byly identifikovány dobrovolné návraty, které od roku 2009 nesou určité znaky „soft-regularizačních“ opatření. Iniciátorem této vedlejší změny je Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

Dobrovolný návrat zde byl pojímán především jako preventivní opatření před možným pádem do neregulárního postavení<sup>103</sup>. V neposlední řadě šlo i o humanitární opatření, jelikož před blížící se zimou by mohlo mnoho migrantů přijít o ubytování v zaměstnaneckých ubytovnách.<sup>104</sup>

---

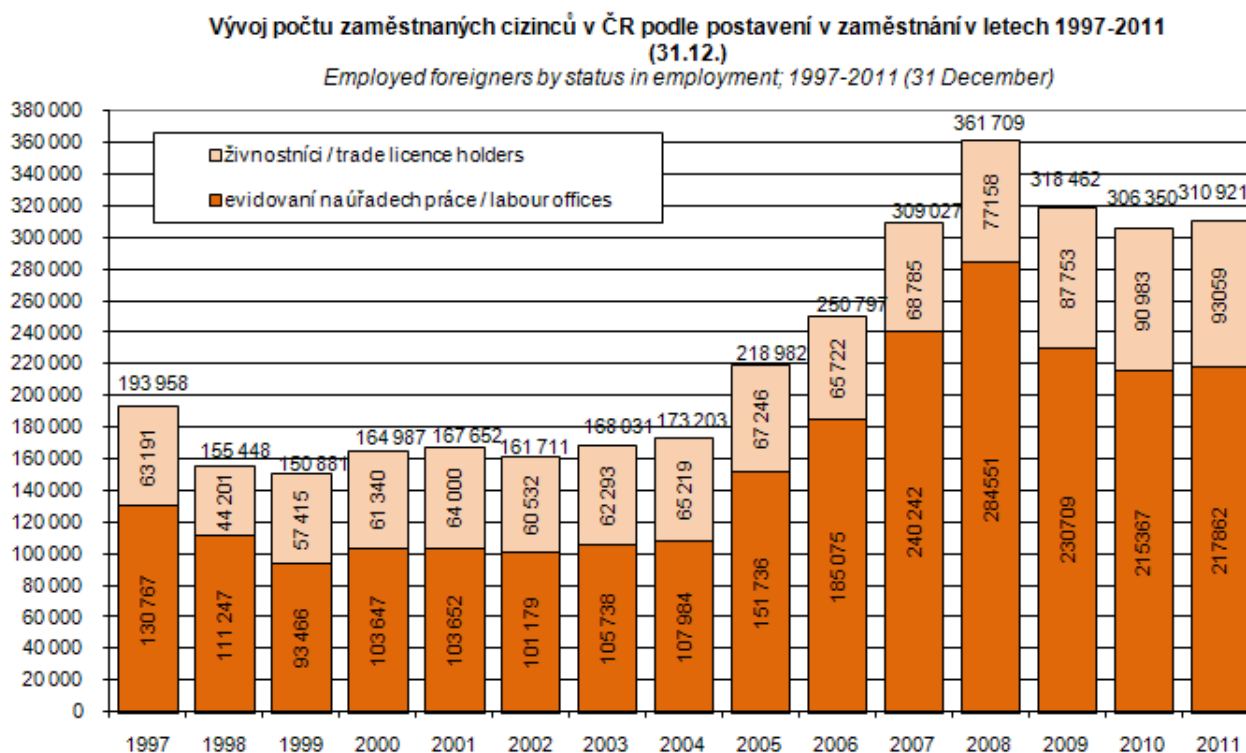
<sup>101</sup> Údaj převzat ze statistiky *Cizinci v České republice 2009*. Vyd. 1. Praha: Český statistický úřad, 2009. 239 s. ISBN: 978-80-250-1993-1. s. 106.

<sup>102</sup> Údaj převzat ze statistiky *Cizinci v České republice 2010*. Vyd. 1. Praha: Český statistický úřad, 2010. 246 s. ISBN: 978-80-250-2039-5. s. 108.

<sup>103</sup> *Asistované dobrovolné návraty do třetích zemí. Komparace návratových systémů vybraných zemí EU a České republiky*. SOZE 2010. Dostupný z WWW: [http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace\\_navratovych\\_systemu.pdf](http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace_navratovych_systemu.pdf), (cit. 1. 1. 2011). s. 34.

<sup>104</sup> Ibid.

## Příloha č. 10: Vývoj počtu zaměstnaných cizinců podle postavení v zaměstnání v letech 1997-2011



Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_zamestnanost](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_zamestnanost) (cit. 9. 4. 2012)

Existovala i druhá varianta dobrovolných návratů, kde cílovou skupinou byli státní příslušníci třetích zemí, kteří na území České republiky pobývali bez potřebných povolení. Šlo především o ty, kteří na území vstoupili legálně, nicméně platnost jejich pobytového oprávnění již vypršela nebo kteří neoprávněně vstoupili na území a nadále zde pobývali v rozporu s platnou právní úpravou. Projekt byl určen jak pro migranty propuštěné ze zaměstnání, kteří se již ocitli v nelegálním postavení, tak pro všechny ostatní, kteří se v České republice nacházejí bez platného pobytového oprávnění<sup>105</sup>.

Pro účely zajištění potřebných dokladů a další nezbytné předodjezdové asistence pro migranty, jejichž žádosti o úhradu nákladů spojených s vycestováním bylo vyhověno, vytvořilo Ministerstvo vnitra Program dobrovolných návratů. Asistenční služby poskytované v rámci tohoto programu zajišťovala pro Ministerstvo vnitra Mezinárodní organizace pro migraci. Poskytovaná asistence byla zaměřena zejména na získání potřebného cestovního

<sup>105</sup> *Asistované dobrovolné návraty do třetích zemí. Komparace návratových systémů vybraných zemí EU a České republiky.* SOZE 2010. Dostupný z WWW: [http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace\\_navratovych\\_systemu.pdf](http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace_navratovych_systemu.pdf), (cit. 1. 1. 2011), s. 34.

dokladu, komunikaci se zastupitelskými úřady dotčených zemí a zajištění ekonomicky nejvýhodnějšího vycestování cizince z území ČR.

Projekt byl jednorázově realizován v roce 2009 od 15. září do 15. prosince. Legálně pobývajícím cizincům v ČR dostali v první fázi příspěvek 500 eur (asi 13 100 Kč) a zaplacenou letenku do vlasti. V druhé fázi už byl příspěvek snížen na 300 eur (asi 7 880 korun). V první části, která byla určena pro 2000 zájemců, se přihlásilo 1871 cizinců. Ve druhé, do které se mohlo přihlásit dalších 2000 cizinců (celkem v obou fázích se tedy počítalo s počtem 4000 cizinců), to bylo jen 218. Vláda na návraty uvolnila ze státního rozpočtu 85 milionů korun, skutečné náklady ministerstvo vyčíslilo na 67 milionů korun.

Poprvé v historii české migrační politiky se dobrovolné návraty realizovaly také pro neregulární migranty. Tento projekt byl realizován v období od 15. září do 15. prosince 2009. Možnosti návratu využilo 169 zájemců. Motivací pro dobrovolný vstup do projektu bylo to, že získali možnost vrátit se do Česka v kratší době než v případě, kdy by byli vyhoštěni (sankce zákazu pobytu). Nedostali však již motivační příspěvek, jen zaplacenou letenku.

K variantě dobrovolných návratů se však postavila negativně proregularizační koalice. Jde totiž o takovou změnu politiky, která je postavena na odlišných hlubokých přesvědčeních; zatímco proregularizační koalice chce migranty, kteří na území po delší dobu pracují a mají zde zázemí, co nejvíce integrovat a zaručit jim možnost trvalého pobytu s možností přijetí státního občanství [Hradečná et al. 2011: 56], protiregularizační koalice je hluboce přesvědčena o dočasné povaze migrace, tzv. cirkulární migraci. Na základě neoliberalního přesvědčení jsou zastánci pracovní migrace jako výhodě pro české zaměstnavatele. V případě, že český průmysl tyto migranty primárně nepotřebuje, je nutné je navrátit do zemí původu, jelikož jejich dlouhodobé či trvalé setrvání v České republice není žádoucí.

Jako vedlejší změna politiky mají dobrovolné návraty menší věcný dosah, nicméně konsenzus v takovémto řešení stále není nalezen. Proregularizační koalice chce docílit realizace regularizačních politik a varianta dobrovolných návratů je proti jejímu hlubokému přesvědčení. Během přípravy věcného záměru nové legislativy v oblasti migrace byly z řad proregularizační koalice zaslány návrhy na realizaci regularizačních opatření.

Ministerstvo vnitra však plošnou regularizaci dlouhodobě odmítá. Současný zákon umožňuje dle jeho názoru řešit individuální případy hodné zvláštního zřetele a nový zákon bude na

takové individuální případy pamatovat.<sup>106</sup> Nová právní úprava nebude umožňovat plošnou regularizaci cizinců na území České republiky, ale bude založena na principu podpory dobrovolného návratu - aby osoby, které ho využijí, měly možnost požádat o zrušení správního vyhoštění se zákazem vstupu po co nejkratší možnou dobu (pokud by zákaz vstupu vůbec obdržely) a standardní cestou požádat o pobytové oprávnění na území České republiky. [Ministerstvo vnitra 2011: 25] Na rozdíl od předchozí právní úpravy (zákon z roku 2000) reaguje věcný návrh nového zákona na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která zaznamenala za dvanáct let řadu změn [Ibid.]. Po zpracování těchto změn lze podle Ministerstva vnitra definovat východiska nové úpravy institutu návratů:

- upřednostnění dobrovolného návratu,
- zavedení možnosti vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie i bez zákazu vstupu,
- zavedení možnosti opuštění území Unie i bez sankce na hraničním přechodu,
- zavedení možnosti vycestování osob s trestem vyhoštění formou dobrovolného návratu,
- zachování doby pro dobrovolné opuštění území Unie,
- zakotvení přesnějších pravidel pro přezkum non-refoulement,
- flexibilnější nastavení délky zákazu vstupu,
- zpřesnění důvodů, pro které nelze správní vyhoštění vydat,
- zpřesnění důvodů zániku platnosti rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie a o správním vyhoštění,
- revize možnosti požádat o zrušení platnosti rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie a o správním vyhoštění,

---

<sup>106</sup> Např. respektováním existence významného rodinného či soukromého života na území České republiky jako důvodu pro nevydání rozhodnutí podle návratové směrnice, dále existencí speciálního pobytového oprávnění, možností odstranění tvrdosti správního vyhoštění či jeho zánikem v jasně definovaných situacích se žádným či minimálním zákazem vstupu či odstraněním tvrdosti správního vyhoštění  
Dle rozhovoru č. 4 s Pavlem Pořízkem z Kanceláře ombudsmana však tato praxe již nyní dobře funguje. Viz dále v textu



- řešení situace tranzitů po zemi v závislosti na zavedení příslušného unijního mechanismu,
- revize systému úhrady nákladů spojených se správním vyhoštěním, resp. dobrovolným návratem – odpovědné subjekty,

Navrhuje se, aby do právní úpravy byla nově vložena možnost uzavření smlouvy s Mezinárodní organizací pro migraci pro oblast realizace dobrovolných návratů – zejména poskytování návratového poradenství a dalších služeb s návratem souvisejících, vyhledávání potenciálních zájemců a propagace dobrovolných návratů jako vhodného řešení pro osoby bez pobytového oprávnění. Stávající právní úprava takové ustanovení neupravuje, což vyvolává řadu nejasností zejména při každoročním uzavírání smlouvy s Mezinárodní organizací pro migraci pro oblast realizace návratového poradenství a dalších souvisejících služeb. Doplnění navrhované oblasti do nové právní úpravy zajistí bezproblémové plnění mezinárodních závazků České republiky [Ministerstvo vnitra 2011: 25].

Vedle dobrovolných návratů existuje v současné praxi<sup>107</sup> již několik kategorií, dle kterých se přistupuje k individuální regularizaci. Jedná se o druhou vedlejší, průběžnou změnu politiky. Stát však nemá zájem na tom, aby se o těchto přístupech hovořilo jako o regularizaci, nemá ani zájem na rozšíření povědomí o této skutečnosti. Svým charakterem se jedná o kategorii „utajovaných regularizací“ dle definice Pavla Čížinského (blíže v kapitole 3.2.) Do kategorií, kdy přistupuje Ministerstvo vnitra k legalizaci pobytového statusu migranta nebo zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, patří především:

- Osoby v postavení rodinného příslušníka občana ČR nebo občana EU
  - tyto osoby mají vysokou míru ochrany, mohou to být přitom lidé v neregulárním postavení s pravomocným vyhoštěním
  - především manželé, manželky, otcové, matky, ale také partneři, atd.
  - Dle §122 Odst. 7 Zákona o cizincích mohou tyto osoby blízké docílit zrušení rozhodnutí o vyhoštění, které mají z minulosti. Rozhodujícím orgánem je oddělení cizinecké policie, která udělila poslední vyhoštění. Ve většině případů policie zruší vyhoštění a „regularizovaný“ migrant může ihned žádat o přechodný pobyt

---

<sup>107</sup> Dle názoru Pavla Pořízka z Kanceláře Veřejného ochránce práv (viz rozhovor č. 4)

- Osoby, jejichž soukromý život by byl vyhoštěním vážně narušen - zohlednění Úmluvy o ochraně lidských práv, čl. 8. v českém zákoně
  - pokud zde osoba žije ve svazku s rodinným příslušníkem ze třetí země, která má povolení k pobytu, pokud má děti
  - U těchto osob je již řízení složitější, nicméně legalizace je také realizovatelná

U těchto dvou kategorií tedy existuje možnost, jak se z nelegálního postavení vymanit. Je však důležité znát tyto možnosti a obrátit se na některou z neziskových organizací, která má právní pomoc, popř. přímo na Kancelář Veřejného ochránce práv.<sup>108</sup>

Jak bylo již uvedeno výše, tato možnost individuálních regularizací bude zachována i v nové právní úpravě (ČR se k tomu ostatně zavázala mezinárodními dohodami). Dle Rozhovoru č. 6 s Pavlou Novotnou k nim bude především ve zmíněných kategoriích přistupováno vždy, když tomu nebude bránit jiný objektivní důvod (např. ohrožení bezpečnosti ČR atp.)

### ***5.6. Identifikace jádra sporů na základě rozdílů hodnotových východisek obou koalic***

#### **Příloha č. 11: Přístup jednotlivých koalic k tématu regularizace**

Přesvědčení	PRO-regularizační koalice	PROTI-regularizační koalice
	<i>I. HLUBOKÉ PŘESVĚDČENÍ (Deep Core Beliefs)</i>	
Lidská přirozenost	Migrant jako osoba požívající základních lidských práv	Migrant jako pracovní síla
Prioritní hodnoty	Stárnutí populace a strukturální potřeba imigrace  Korekce migrační politiky	Cirkulární, dočasná migrace  Zachování současného směřování migrační politiky
Základní kritéria spravedlnosti	Nelegální migrace v ČR je důsledkem selhání státní migrační politiky a rovněž nedodržování či neschopností dodržet právní rámec migrační politiky	Nelegální migrace není v ČR velkým problémem. ČR se s ní vypořádává na rozdíl od jiných střeoevropských zemí dobře.

<sup>108</sup> Rozhovor č. 4 s Pavlem Pořízkem

II. VEŘEJNĚ-POLITICKÉ PŘESVĚDČENÍ (Policy Core Beliefs)		
Definice problému	Neregulární migrace je částečně důsledkem represivních opatření státu a cizineckého zákona	Nelegální migrace nemůže být regularizována, protože by tím popřela smysl zákonů v právním státě
Rozsah vládních opatření vs. Soukromá aktivita	Stát by měl více spolupracovat s neziskovými organizacemi a brát v úvahu jejich zkušenosti	Stát je hlavním garantem bezpečnosti a jako jediný má mandát k tomu, aby vytvářel a realizoval politiku vůči neregulárním migrantům
Základní politické mechanismy	Zavedení regularizace do principů migrační politiky jako nástroj pro boj s nelegální migrací	Migrační politika nemá obsahovat regularizační prvky, jelikož jsou kontraproduktivní. Riskem je další příliv nových migrantů
III. SEKUNDÁRNÍ PŘESVĚDČENÍ (Secondary Core Beliefs)		
Vhodnost zúčastněných aktérů	Do debaty musí být ve větší míře zařazeny NNO, odborná veřejnost a především samotní migranti	O regularizaci má být rozhodováno v rámci exekutivy, tj. Vlády ČR – zodpovědným je v tomto smyslu MV ČR a jeho organizační složka OAMP a NNO jsou zahrnuty do konzultačních procesů
Poměr nákladů a přínosů Regularizace	Přínos by převážil nad náklady. Stát přichází nelegální pracovní činností a šedou ekonomikou o obrovské finanční částky	Náklady by byly nepoměrné. Evaluace regularizace z jiných zemí nám ukazuje, že jde o nesystematický krok
Dopady zavedení regularizace	Začlenění regularizovaných migrantů do společnosti, jejich integrace a tím eliminace negativních jevů spojených s nelegálním postavením	Bezprecedentní krok v rámci českého prostředí. Možnost, že regularizace bude muset být opakována a následně zvýšení počtu migrantů, kteří se do ČR za tímto účelem chtějí dostat
Potřeba legislativních změn	Legislativní změny jsou nezbytné. Musí dojít k regularizačním opatřením, současná situace je dlouhodobě neudržitelná	V současné době je připravována nová právní úprava. S výraznými změnami v oblasti regularizace se v ní však nepočítá

---

Přiměřenost regularizačních Opatření	V současnosti jsou regularizační opatření zcela nedostatečná. Systém je nastaven příliš pro-represivně a mnoho migrantů bez svého zásadního přičinění padá do nelegálního postavení	Žádné změny v regularizačních opatřeních nejsou potřebná, ČR již má určité mechanismy, jak ve výjimečných případech individuálně migranty regularizovat. Hromadné regularizace by byly v rozporu se zájmy ČR.
--------------------------------------	---	---

---

---

*Zdroj: Sabatier, P. A., Jenkins-Smith H. C. Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach.*  
Vyd. 1. Colorado: Westview Press, 1993. 290 s. ISBN: 0-8133-1648-0. s. 116-117

## 6. Závěr

Diplomová práce s názvem Regularizace nelegální migrace jako proces tvorby veřejných politik se zabývala sociálním problémem vysokého počtu neregulérních migrantů na území České republiky a regularizací jako nástrojem, jenž by mohl pomoci k jeho snížení. Na regularizaci bylo nahlíženo jako na politický proces, teoreticky vyloženým pomocí teorie koalic aktérů. S vědomím toho, že regularizace nelegální migrace je v České republice citlivé veřejně-politické téma, se práce spíše než o popis problematiky snažila o normativní definice dvou koalic, které stojí na odlišném přesvědčení a zastávají dva různé názory. Práce byla zčásti koncipovaná jako případová studie, v níž byla teorie aplikována na téma regularizace, zčásti pak byla přiblížena jak samotná regularizace, tak i teorie koalic aktérů.

Hlavním cílem práce bylo vysvětlit, proč v ČR nebyla přijata regularizační opatření. Pomocí analýzy primárních a sekundárních pramenů a dokumentů, analýzy sekundárních dat a rozhovorů s aktéry jednotlivých koalic se autorka snažila zodpovědět související výzkumnou otázku – *z jakého důvodu nebyla v ČR přijata žádná regularizační opatření?* Pomocí zmíněných metod autorka dochází k závěru, že regularizační opatření nebyla v České republice přijata ze dvou hlavních důvodů: Prvním důvodem je rozdílné hluboké přesvědčení dvou koalic uvnitř politického subsystému. Druhým důvodem je absence migračních témat ve veřejné debatě a v politice.

Vzhledem ke komplexnosti problematiky byl hlavní cíl strukturován do dvou podcílů a čtyř výzkumných otázek.<sup>109</sup> Prvním dílčím cílem bylo zpracovat pro účely práce teoretický rámec v podobě TKA, jenž byl realizován v kapitole 4. Teoretická východiska. Zde byly vysvětleny hlavní body teorie, přičemž byl vzhledem k zaměření práce kladen hlavní důraz na identifikaci koalic. Druhým dílčím cílem bylo aplikovat přístup teorie koalic aktérů na případ regularizace neregulérních migrantů v České republice. S druhým dílčím cílem souvisely tři dílčí výzkumné otázky:

*Jaké jsou koalice aktérů regularizace nelegální migrace v České republice?* V českém prostředí byly v rámci subsystému identifikovány dvě koalice: proregularizační a protiregularizační.

*Jaké mají tyto koalice hluboké a veřejně politické přesvědčení a co je k prosazování/odmítání regularizace vede?* Proregularizační koalice je zastáncem liberálního myšlení. V kontextu

---

<sup>109</sup> Pro stručný přehled a orientaci slouží tabulka v příloze 14 – Shrnutí odpovědí na výzkumné otázky

migrace lze liberalismus definovat jako „postnacionalismus“, tedy stav společnosti, jenž již nehledá základy v národu, ale v jedinci, který má požívat všechna lidská i sociální práva ve společnosti. Protiregularizační koalice je zastáncem spojení ekonomického liberalismu a liberálního nacionalismu. Dle proregularizační koalice jsou v současnosti regularizační opatření zcela nedostatečná. Systém je nastaven příliš pro-represivně a mnoho migrantů bez svého zásadního přičinění padá do nelegálního postavení, ze kterého není v současné době odpovídající cesta zpět do postavení legálního. Protiregularizační koalice naopak tvrdí, že žádné změny v regularizačních opatřeních nejsou potřebná, jelikož česká právní úprava již má určité mechanismy, jak ve výjimečných případech individuálně migranty regularizovat. Hromadné regularizace by pak dle této koalice byly v rozporu se zájmy ČR.

*Je možné předpokládat přijetí regularizačních opatření v ČR?* Na tuto otázku autorka odpovídá využitím prognostické metody *panel expertů* [Stojanov, 2006: 20-27], který byl realizován v rámci semistrukturovaných rozhovorů s aktéry-experty. Otázka č. 11 zněla: Jaká je podle vašeho názoru reálná možnost zavedení regularizace v ČR? Jedná se o reálnou variantu řešení nelegální migrace? Respondenti ve většině odpověděli, že si v blízké budoucnosti přijetí regularizačních opatření nedovedou představit. K tomuto názoru je vede především absence tématu na úrovni politických stran<sup>110</sup>. Politické prostředí v České republice zatím nevnímá migraci jako veřejně politické téma. Zatímco v západní Evropě může být regularizace i jedním z předvolebních témat<sup>111</sup>, na tuzemské politické scéně toto téma zatím nebylo vůbec akcentováno. I když je od roku 2008 zřejmý posun a téma migrace již politické strany do svých programů většinou zahrnují, konkrétnější názory na regularizaci zatím v hlavním politickém proudu neexistují.<sup>112</sup> Nezájmem politických stran o toto téma získává klíčovou pozici Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra. Ten je dlouhodobě protiregularizační zaměřen a dokud nevznikne dostatečně silná politická vůle, aby tento přístup změnila, bude Ministerstvo vnitra protiregularizační politiku realizovat i v budoucnu.

Součástí cílů byly také dva předpoklady vyplývající z hypotéz teorie koalic aktérů. Prvním předpokladem bylo, že *významné odchylky vně subsystému (změny socioekonomických podmínek v zemi, názor veřejnosti, vládní koalice či politické výstupy jiného subsystému) jsou*

---

<sup>110</sup> Rozhovory č. 1, 3, 4, 7

<sup>111</sup> Např. francouzská kandidátka na prezidentku Eva Joly k regularizaci zde: <http://www.franceinfo.fr/politique/terrains-de-campagne/immigration-la-lente-integration-des-communautes-559103-2012-03-19> (cit. 18. 4. 2012)

<sup>112</sup> Rozhovor č. 8

*nezbytným, ale ne dostatečným důvodem ke změně hlavních politických přesvědčení v rámci vládního programu*<sup>113</sup>. Druhým pak bylo, že *pokud jsou v rozporu hluboká politická přesvědčení v rámci veřejně politického subsystému, bývá rozdělení na spojence a odpůrce velmi stabilní, a to po dobu deseti let a více.*<sup>114</sup>

Oba předpoklady byly v práci potvrzeny. První předpoklad je zcela v souladu se situací v subsystému regularizace. Zatímco vnější faktory ovlivňovaly v letech 2008 až 2009 v podobě útlumu české ekonomiky a následného masové propouštění pracovních migrantů socioekonomické podmínky v zemi, Vláda nijak nezměnila své hlavní politické přesvědčení. Druhý předpoklad také odpovídá českému regularizačnímu subsystému. Hluboká přesvědčení obou koalic se natolik liší, že rozdělení na proregularizační a protiregularizační koalici je dlouhodobě neměnné. Střetávání obou koalic je možné sledovat od přijetí Zákona o cizincích v roce 2000. Ani proregularizační, ani protiregularizační koalice nezměnily jak složení, tak v nich nedošlo k výměně aktérů. Lze tedy konstatovat, že rozdělení v rámci subsystému je velmi stabilní.

V kapitole 5.5. Změna přesvědčení a politik byla věnována pozornost dvěma trendům, které byly identifikovány jako vedlejší změny politiky. TKA je popisuje jako změnu jednotlivých subkomponentů v politickém subsystému. Vedlejší změny politiky jsou častější, ale mají menší věcný dosah. Prvním trendem jsou dobrovolné návraty, které Ministerstvo vnitra prosazuje jako svou variantu snižování nelegální migrace. Dle jeho názoru se jedná o variantu řešení částečně se blížící legalizaci statusu migranta, který dobrovolně vycestuje z České republiky, je srozuměn s dobou, po kterou do České republiky nesmí zpět, nicméně po uplynutí této doby je mu umožněno se vrátit a zažádat o povolení k pobytu. Druhý trend je využívání individuálních regularizací z důvodů, které jsou definovány čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv Rady Evropy.

Regularizace v České republice není rozšířeným veřejně-politickým tématem, je však možnou variantou pro snižování nelegální migrace na území. Zatímco protiregularizační koalice v čele s Ministerstvem vnitra vytváří jiné varianty řešení, pro proregularizační koalici v čele s Konsorciem jde o reálný návrh, který by měl být v České republice přijat. Záleží především na přístupu politických stran, zda v budoucnu tuto problematiku začlení do své agendy.

---

<sup>113</sup> Weible, Christopher, M., Sabatier, Paul, A., McQueen, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal* 37, s. 121-140, 19 s., Wiley Periodicals, 2009. s. 129.

<sup>114</sup> Ibid.

**Příloha č. 12: Shrnutí odpovědí na výzkumné otázky**

Cíle práce	Výzkumné otázky	Odpovědi
Vysvětlit, proč v ČR nebyla přijata regularizační opatření	Z jakého důvodu nebyla v ČR přijata žádná regularizační opatření?	Z důvodu zcela rozdílných hlubokých přesvědčení dvou koalic  Z důvodu marginálního zájmu o téma migrace v politických stranách  Blíže v kapitole 5.4.1., 5.4.2., 5.5.
Zpracovat pro účely práce teoretický rámec v podobě TKA	Jak je možné použít TKA na téma regularizace?	Použitím případové studie a aplikace poznatků TKA  Blíže v kapitole 4
Aplikace přístupu teorie koalic aktérů na případ regularizace neregulérních migrantů v České republice	Jaké jsou koalice aktérů regularizace nelegální migrace v České republice?	Byly identifikovány dvě koalice aktérů – proregularizační a protiregularizační  Blíže v kapitole 5.4., 5.6.
	Jaké mají tyto koalice hluboké a veřejně politické přesvědčení a co je k prosazování/odmítání regularizace vede?	Hluboké přesvědčení proregularizační koalice je liberalismus, protiregularizační ekonomický neoliberalismus a liberální nacionalismus  Blíže v kapitole 5.3., 5.4.
	Je možné předpokládat přijetí regularizačních opatření v ČR?	V blízké perspektivě se regularizace nedá předpokládat.  Blíže v kapitole 6.



## 7. Summary

This thesis is titled *The Regularization of Illegal Migration as a Policy-making Process* and deals with the social problem of having a high number of irregular migrants in the Czech Republic and regularization as one of the possibilities for reducing it. Regularization is seen as a political process, based on the theory of Advocacy Coalition Framework. Knowing that the regularization of illegal migration in the Czech Republic has been a sensitive public policy issue, the thesis rather than trying to describe the problem, offers normative definitions of the two coalitions, which hold different beliefs and have two different perspectives on the issue. This work is partly conceived as a case study in which the theory was applied to the issue of regularization, and partly approached from the regularization point of view itself as well as from that of the Advocacy Coalition Framework.

The main objective was to explain why the Czech Republic did not adopt regularization measures. Through the analysis of primary and secondary documents and interviews with various actors the author answered the following research question: Why has the Czech Republic not adopted any regularization measures up to now? Using the afore-mentioned methods, the author concludes that regularization measures were not adopted in the Czech Republic for two main reasons: The first reason is the deep core beliefs of the two different coalitions within the political subsystem. The second reason is the absence of migration issues in public debate and policy.

The objective was also to perform an analysis of the situation as it relates to two assumptions that come from the Advocacy Coalition Framework. The first assumption says that *significant perturbations external to the subsystem (e.g., change the socioeconomic conditions, public opinion, system-wide governing coalitions or policy outputs from another subsystem) are a necessary, but not sufficient, cause of change in the policy core attributes of a governmental program*. The second tells us that *on major controversies within a policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so*.

The first assumption is entirely consistent with the situation in the regularization subsystem. While external factors were influencing the years 2008 to 2009, in the form of a decline in the Czech economy and socio-economic conditions in the country and the subsequent mass layoffs of migrant workers, the government did not change their core political beliefs. The second assumption also corresponds to the Czech regularization subsystem. Policy core beliefs of both coalitions are so different that the division of the coalitions into for-

regularization and anti-regularization has been fixed for a long time. The clash of the two coalitions is possible to describe by the adoption of the Aliens Act in 2000. Neither the composition nor the main actors in either the for-regularization or the anti-regularization coalition have changed. It can therefore be concluded that the division in the subsystem is very stable.

Regularization in the Czech Republic is not a widespread public-policy issue, but it is a possible option for reducing illegal migration to the state. While the anti-regularization coalition led by the Ministry of Interior produces different variants of a solution (such as voluntary returns), for the for-regularization coalition led by the Consortium regularization is part of migration management, which should be adopted in the Czech Republic. However, both of the coalitions are convinced that it depends mainly on political parties, whether or not their agendas will be included in the future as a part of Czech migration policy.

## 8. Seznam literatury

- BALDWIN-EDWARDS, M., KRALER A. (Eds.) (2009). *REGINE - Regularisations in Europe*. Vyd. 1. Amsterdam: Amsterdam University Press, 553 s. ISBN: 978-90-8555-008-2.
- BALDWIN-EDWARDS, M., KRALER A. (2009). *REGINE - Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*. Vídeň: ICMPD, 159 s. ISBN 978-90-4851-081-8. (cit. 28. 2. 2012)
- BARŠOVÁ, A., BARŠA P. (2005). *Přistěhovalectví a liberální stát*. Vyd. 1. Brno: IIPS, 308 s. ISBN: 80-210-3875-6.
- BIERNÁTOVÁ, O., SKŮPA, J. (2011). *Bibliografické odkazy a citace dokumentů dle ČSN ISO 690 (01 0197) platné od 1. dubna 2011* [online]. Brno.  
<<http://www.citace.com/soubory/csniso690-interpretace.pdf>> (cit. 13. 4. 2012).
- BRÁZOVÁ, V. K. (2010). *Problém nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice*. Praha: KVSP FSV UK, 120 s. Diplomová práce.
- BRICK, K. (2011). *Regularization in the European Union – Contentious Policy Tool* [online]. Migration Policy Institute.  
<<http://www.migrationpolicy.org/pubs/EURegularization-Insight.pdf>> (cit. 17. 12. 2011)
- BUBLAN, F. (10. 5. 2012). Emailová odpověď na otázky zaslané autorkou [online].
- CASTLES, s., MILLER, M. J. (2009). *The Age of Migration*. Vyd. 2. New York: The Gillford Press. 370 s. ISBN: 978-1-60623-069-5. s. 20-32.
- COLEBATCH, H. K. (2005). *Úvod do policy*. Vyd. 1. Praha: Barister and Principal, 144 s. ISBN: 80-865-98-79-9.
- Český statistický úřad: *Cizinci: Zaměstnanost* [online]. 26. 3. 2012. (cit. 9. 4. 2012). Dostupný na WWW: <[http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_zamestnanost](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_zamestnanost)>
- ČIŽINSKÝ, P. (2005a). *Návrhy nevládních organizací* [online] (cit. 5. 2. 2011). Dostupný z WWW: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957117>
- ČIŽINSKÝ, P. (2005b). *Regularizace nelegální migrace v Evropě* [online]. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, 26 s. (cit. 11. 2. 2012). Dostupný z WWW: <[http://aa.ecn.cz/img\\_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PCizinsky\\_Regularizace\\_nelegalni\\_migrace.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PCizinsky_Regularizace_nelegalni_migrace.pdf)>
- ČIŽINSKÝ, P. (2007). *Cizinecký zákon trans absurdum* [online]. (cit. 6. 2. 2011). Dostupný z WWW: <<http://www.advojka.cz/archiv/2007/20/cizinecky-zakon-trans-absurdum>>
- Doma v ČR: *Projekt SIMI* [online]. 16. 5. 2011. (cit. 29. 2. 2012). Dostupný na WWW: <<http://www.domavcr.cz/novinky/projekt-simi-socialni-integrace-pracovnich-migrantu-v-cr>>

DRBOHLAV, D. (2004). *Migration Trends in Selected European Countries – Czech Republic*, kap. 5: *Migration policy, legislation and procedures – the present situation and planned migration management strategy*. Vyd. 1. Vienna: IOM, 79 s. ISBN: 92-9068-182-9.

DRBOHLAV, D., kolektiv autorů. (2009). *Nelegální aktivity migrantů*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 312 s. ISBN: 978-80-246-1552-3.

DRBOHLAV, D., MEDOVÁ, L. (2009). *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. Country report – The Czech Republic*. Project CLANDESTINO. Vyd. 1. Brussels: European Commission, 59 s. ISBN: není

DUVELL, F. (2006). *Illegal immigration in Europe. Beyond Control?* Vyd. 2. New York: Palgrave Macmillan, 271 s. ISBN: 1-4039-9741-1.

*Důvodová zpráva Ministerstva vnitra ČR k novele zákona č. 326/1999 O pobytu cizinců na území ČR* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2010 (cit. 8. 6. 2011). Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/duvodova-zprava-pdf.aspx>>

ECO, U. *Jak napsat diplomovou práci*. (1997). Vyd. 1. Olomouc: Votobia, 271 s. ISBN: 80-7198-173-7.

FISCHER, F., MILLER, G. J., SIDNEY, M. s. (Ed.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis*. Vyd. 1. Boca Raton: CRC Press, 642 s. ISBN: 1-57444-561-8. s. 123-136. *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*, WEIBLE, CH., SABATIER, P. A. Kapitola 9.

FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000). *Moderní analýza politiky*, Vyd. 1. Brno: Barister and Principal, 170 s. ISBN: 80-85947-50-1.

GEDDES, A. (2009). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Vyd. 2. London: SAGE, 220 s. ISBN: 978-0-7619-5668-6.

HONUSKOVÁ, V. (2005). *Úvaha nad podezřeními z korupce u cizinecké policie*. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955211>> (cit. 10. 6. 2011)

HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Vyd. 2. Canada: Oxford University Press, 311 s. ISBN: 0-19-541794-1.

HRADEČNÁ, P., HOLÍKOVÁ, K., JELÍNKOVÁ, M., ROZUMKOVÁ, P., ROZUMEK, M., VALENTOVÁ, E. (2011). *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců. Situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Vyd. 1 Praha: Linde, 267 s. ISBN: 978-80-7201-869-7.

IOM: *O nás* [online]. Nedatováno. (cit. 14. 4. 2012). Dostupný na WWW: <<http://www.iom.cz/o-nas>>

KOLEKTIV AUTORŮ (2010a). *Cizinci v České republice 2010*. Vyd. 1. Praha: Český statistický úřad, 2010. 246 s. ISBN: 978-80-250-2039-5.

KOLEKTIV AUTORŮ (2010b). *Asistované dobrovolné návraty do třetích zemí. Komparace návratových systémů vybraných zemí EU a České republiky*. [online]. SOZE. Dostupný z WWW: <[http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace\\_navratovych\\_systemu.pdf](http://www.soze.cz/wp/wp-content/storage/studie-komparace_navratovych_systemu.pdf)> (cit. 1. 1. 2011)

KOLEKTIV AUTORŮ (2009) *Cizinci v České republice 2009*. Vyd. 1. Praha: Český statistický úřad, 239 s. ISBN: 978-80-250-1993-1.

KOLEKTIV AUTORŮ (2008a). *Cizinci v České republice (2008)*. Vyd. 1. Praha: Český statistický úřad, 249 s. ISBN: 978-80-250-1836-1.

KOLEKTIV AUTORŮ (2008b). *Neregulérní pobyt cizinců v ČR: Problémy a jejich řešení*. [online]. Praha: Grafokon, 120 s. (bez ISBN). Zdroj: <<http://www.mkc.cz/uploaded/download/Regularizace.pdf>> (Cit. 3. 3. 2012)

KOLEKTIV AUTORŮ (2007). *Připomínky k cizineckému zákonu*. [online]. Praha: Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, 56 s. (bez ISBN). Zdroj: <[http://www.mkc.cz/uploaded/download/pripominky\\_cizineckyzakon.pdf](http://www.mkc.cz/uploaded/download/pripominky_cizineckyzakon.pdf)> (Cit. 3. 3. 2010)

LEVINSON, A. (2005). *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford: University of Oxford 89 s. (cit. 28.2.2012)

MASSEY D., ARANGO J., HUGO, G., KOUAOUICI, A., PELLEGRINO, A. J., TAYLOR, E. (2008). *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of millenium*. Vyd. 1. Oxford: Clarendon Press, 376 s. ISBN: 978-0-19-928276-0.

*Migrace: Regularizace* [online]. 2011-2012 (cit. 15. 4. 2012). Dostupný na WWW: <<http://www.migrace.com/cs/regularizace>>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *MPSV k vydávání pracovních povolení pro cizince* [online]. Tisková zpráva z 15. 3. 2012. 2 s. Dostupný z WWW: <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/12632/tz\\_160312a.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12632/tz_160312a.pdf)> (Cit. 28. 3. 2012)

MINISTERSTVO VNITRA ČR (2011). *Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic* [online]. Praha: 109 s. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-nove-upravy-vstupu-a-pobytu-cizincu-volneho-pobytu-obcanu-eu-a-jejich-prislusniku-a-ochrany-hranic.aspx>> (Cit. 12. 3. 2012)

*Monitoruji: Odborům se nelíbí najímání cizinců* [online]. (13. 6. 2009) Dostupný na WWW: <<http://www.monitoruji.cz/ekonomika/14916/odborum-se-nelibi-najimani-cizincu-chteji-jednat-s-vladou>> (cit. 5. 2. 2011).

MOREHOUSE, Ch., BLOMFIELD, M. (2010). *Irregular Migration in Europe*. [online]. Migration Policy Institute: December. Zdroj: <<http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCMirregularmigration.pdf>> (cit. 17. 12. 2011)

*Nejvyšší správní soud: Obecné informace* [online] 31. 1. 2012 (cit. 15. 4. 2012). Dostupný na WWW: <<http://www.nssoud.cz/Obecne-informace/art/557?menu=173>>

NOHRSTEDT, D., HENRY, A., D., deLEON, P. (2011). *A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue*. [online]. The Policy Studies Journal 39, s. 349-360, 11 s., Wiley Periodicals. Zdroj: <<http://web.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/ehost/search/basic?sid=de58a838-f683-451d-bbdb-4e0f91a433bd%40sessionmgr115&vid=2&hid=113>> (cit. 13. 9. 2011)

NEKOLA, M., GEISLER, H., MOURALOVÁ, M. (Eds.) (2011). *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 305 s. ISBN: 978-80-246-1865-4. JELÍNKOVÁ, M. *Případová studie*, Kapitola 6. s 194-221.

NOVOTNÝ, V. (2012). *Rozhodování a instituce v tvorbě politiky: Výkladové rámce procesu tvorby veřejných politik. Blok 3: Teorie advokačních koalic (Advocacy Coalition Framework)*. Materiál k předmětu JSM621. Katedra veřejné a sociální politiky ISS FSV UK. 16 s.

OCHRANA, F. (Ed.) (2010). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Vyd. 1. Praha: Matfyzpress, 193 s. ISBN: 978-80-7378-130-9. NEKOLA, M., NOVOTNÝ, V. *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*, Kapitola 3. s. 61-87.

OECD: *Key Statistics on migration in OECD countries* [online]. Nedatováno. (cit. 15. 3.).

Dostupný na WWW:

<[http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en\\_2649\\_37415\\_48326878\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.htm](http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_37415_48326878_1_1_1_37415,00.htm)>

POTŮČEK, M. a kol. (2005). *Veřejná politika*. Vyd. 1. Praha: SLON, 399 s. ISBN: 80-86429-50-4.

POTŮČEK, M. (Ed.) (2003). *Manuál prognostických metod*. Vyd. 1. Praha: SLON. 193 s. ISBN: 80-86429-55-5. STOJANOV, R. *Panel expertů*. Kapitola 2, s. 20-27.

*Regularizace nelegální migrace v České republice* 13. 5. 2005, [online]. Multikulturní centrum Praha (Praha): Migrace Online (cit. 8. 6. 2011). Dostupný z WWW:

<<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957095>>

*Policie ČR: Zpravodajství cizinecké policie* [online] 2010. (cit. 15. 4. 2012). Dostupný na WWW: <<http://www.policie.cz/sluzba-cizinecke-policie-zpravodajstvi.aspx>>

*Poslanecká sněmovna: Sněmovní tisk 70. Novela z. o pobytu cizinců na území ČR* [online]. Nedatováno. (cit. 16. 4. 2012). Dostupný na WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=70>>

*Program Strany Zelených* <<http://www.zeleni.cz/underwood/download/files/sz-volebni-program-2010.pdf>, <http://www.zeleni.cz/program-strany-zelenych-pro/cizince/>> [online]. (cit. 17. 12. 2011)

Projekt Clandestino [online]. Nedatováno. (cit. 10. 3. 2012). Dostupný z WWW: <http://research.icmpd.org/1244.html>

Projekt Regina [online]. Nedatováno. (cit. 10. 3. 2012). Dostupný z WWW: <http://research.icmpd.org/1184.html>

SABATIER, P. A., JENKINS-SMITH H. C. (1993). *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*. Vyd. 1. Colorado: Westview Press. 290 s. ISBN: 0-8133-1648-0.

SCHLAGER, E. (1993). *Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework* [online]. (cit. 13. 9. 2011). Policy Sciences 28, s. 243-270, 29 s., Kluwer Academic Publishers. Dostupný z WWW: <http://web.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/ehost/search/basic?sid=de58a838-f683-451d-bbdb-4e0f91a433bd%40sessionmgr115&vid=2&hid=113>

SABATIER, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Vyd.1. Colorado: Westview Press, 1999. 289 s. ISBN: 0-8133-9986-6.

SABATIER, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Vyd. 2. Colorado: Westview Press. 344 s. ISBN: 978-0-8133-4359-4.

*Statut Výboru pro práva cizinců*, 2011 [online]. Výbor pro práva cizinců, Praha. Dostupné z WWW: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/uvod-55935/> (cit. 13. 4. 2012)

TOMÁŠKOVÁ, A. (2007). *Regularizace nelegální migrace jako prostředek zmírňování negativních dopadů nelegální migrace*. Praha: KVSP FSV UK, 108 s. Diplomová práce.

*Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* [online]. Rada Evropy, 1950. Dostupné z WWW: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf) (cit. 31. 3. 2012)

*Veřejný ochránce práv: Sledování vyhoštění cizinců* [online]. Nedatováno. (cit. 14. 4. 2012). Dostupný na WWW: <http://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/>

VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.) (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Vyd. 1. Praha: SLON, 407 s. ISBN: 978-80-86429-75-5.

WEIBLE, Ch., M., SABATIER, P., A., McQUEEN, K. (2009). *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*. [online]. The Policy Studies Journal 37, s. 121-140, 19 s., Wiley Periodicals, Zdroj: <http://web.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/ehost/search/basic?sid=de58a838-f683-451d-bbdb-4e0f91a433bd%40sessionmgr115&vid=2&hid=113> (cit. 13. 9. 2011)

*Wikipedia: Národ* [online]. 13. 4. 2012. (cit. 12. 3. 2012). Dostupný na WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/N%C3%A1rod> <http://migration4media.net/2011/08/31/navrh->



[noveho-zakona-o-cizincich-hlavni-pripominky-konsorcia-nevladnich-organizaci-pracujicich-s-migranty-v-cr/](#)>

*Wikipedia: Kulturní pluralismus* [online]. 23. 6. 2011. (cit. 1. 4. 2012). Dostupný na WWW: <[http://cs.wikipedia.org/wiki/Kulturn%C3%AD\\_pluralismus](http://cs.wikipedia.org/wiki/Kulturn%C3%AD_pluralismus)>

ZAHRADIL, J. (4. 5. 2004). *Projev k bezpečnosti EU* [online]. (cit. 10. 5. 2012). Dostupný z WWW: <http://www.ods.cz/eu/projev.php?ID=261>

*Zápis z veřejné debaty „Španělské zkušenosti s regularizací migrantů – inspirace pro Česko?* 29. 9. 2010 [online]. Multikulturní centrum Praha (Praha), Migrace Online (cit. 8. 6. 2011). Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2260129>>

*Zasedání Výboru 27. ledna 2012* [online]. Výbor pro práva cizinců, Praha 2012, Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-27--ledna-2012-93291/>> (cit. 13. 4. 2012)

*Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace na území České republiky v roce 2009.* 2010 [online]. Ministerstvo vnitra ČR (cit. 8. 6. 2011). Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>>

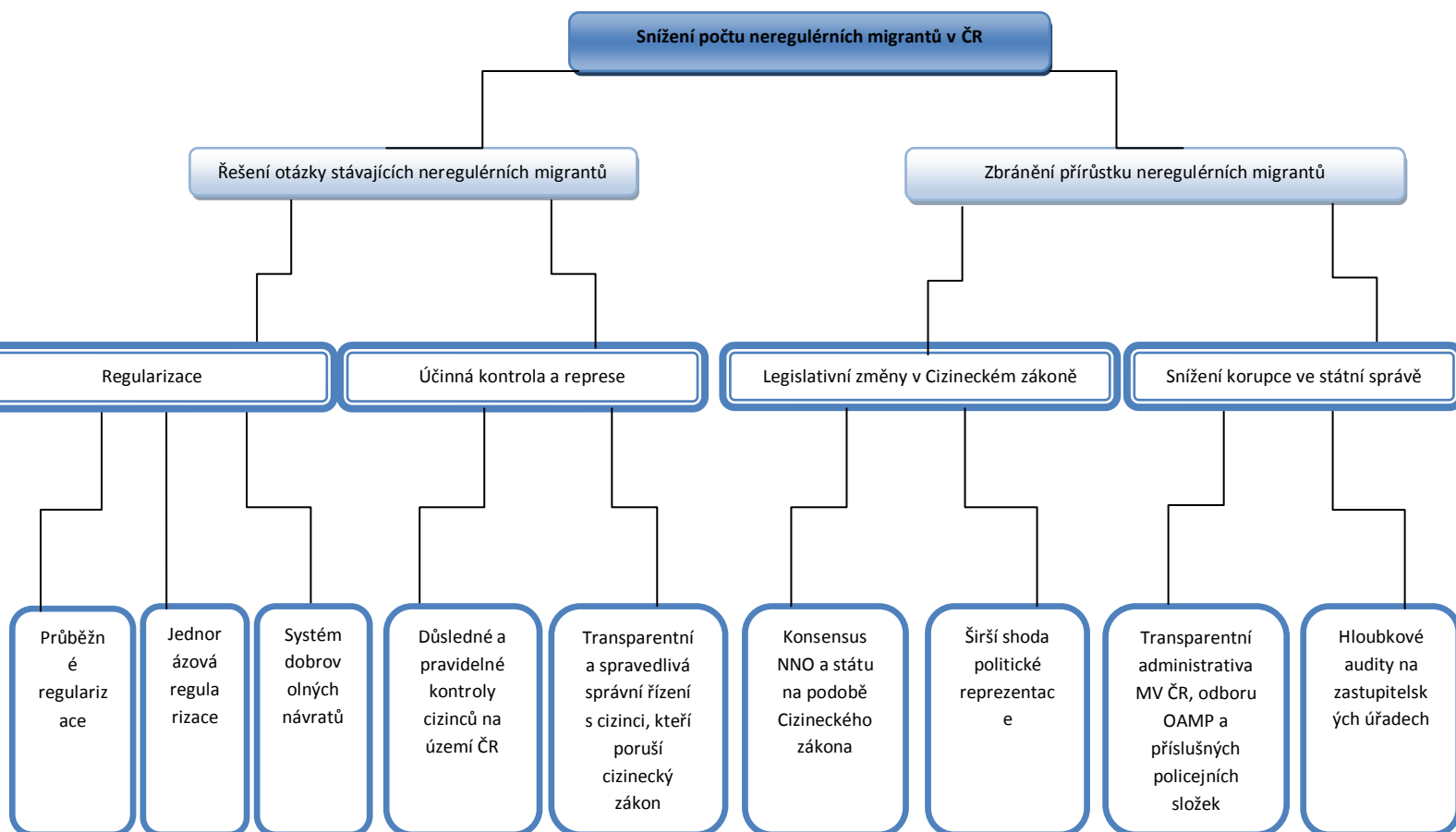


## 9. Seznam příloh

- Příloha č. 1: Počty cizinců (Graf), str. 11
- Příloha č. 2: Nelegální migrace v ČR v letech 2002-2009 (graf), str. 12
- Příloha č. 3: Tabulka cílů, výzkumných otázek a navazujících metod (Tabulka), str. 20
- Příloha č. 4: Výzkumné strategie v kvalitativním přístupu (Tabulka), str. 26
- Příloha č. 5: Tabulka pojmů teorie koalic aktérů (Tabulka), str. 29
- Koalice a jejich přesvědčení – Shrnutí (Tabulka)
- Příloha č. 6: Znázornění politického procesu dle TKA (Strukturovaný diagram), str. 40
- Přístup jednotlivých koalic k tématu regularizace (Tabulka)
- Příloha 7: Základní atributy – aplikace TKA na případovou studii regularizace (Tabulka), str. 46
- Regularizační programy ve Spojených státech a EU, 1981-2005 (Tabulka)
- Příloha č. 8: Koalice a jejich přesvědčení – Shrnutí (Tabulka), str. 58
- Příloha č. 9: Normativní přístupy k imigraci a integraci (Tabulka), str. 59
- Příloha č. 10: Vývoj počtu zaměstnaných cizinců podle postavení v zaměstnání v letech 1997-2011 (Graf), str. 67
- Příloha č. 11: Přístup jednotlivých koalic k tématu regularizace (Tabulka), str. 71
- Příloha č. 12: Shrnutí odpovědí na výzkumné otázky (Tabulka), str. 77
- Příloha č. 13: Strom cílů (Diagram), str. 86
- Příloha č. 14: Strom problémů (Diagram), str. 87
- Příloha č. 15: Regularizační programy ve Spojených státech a EU, 1981-2005 (Tabulka), str. 88
- Příloha č. 16: Otázky semistrukturovaných rozhovorů, str. 90
- Příloha č. 17: Seznam respondentů, str. 91

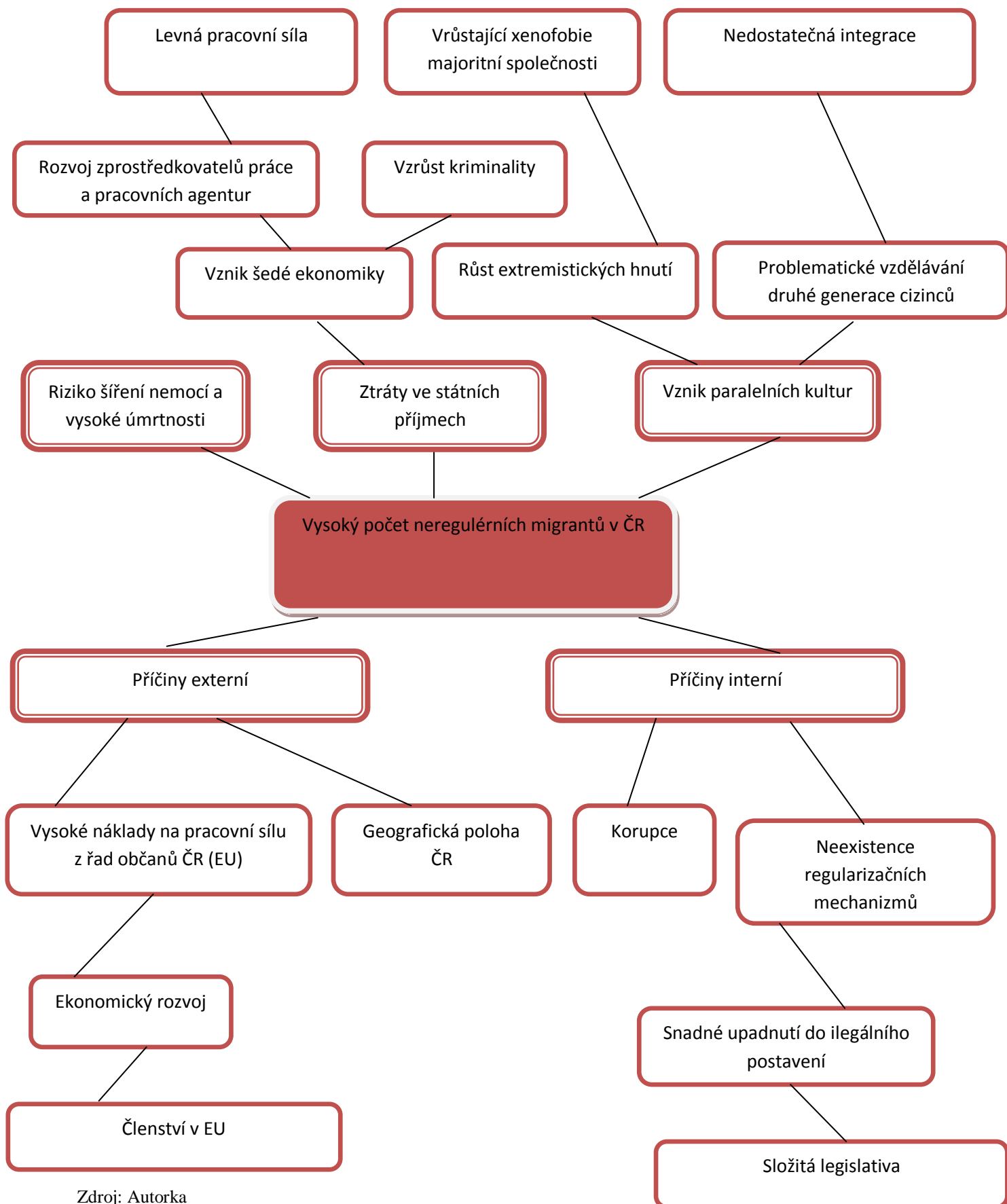
## 10. Přílohy<sup>115</sup>

### Příloha č. 13: Strom cílů



Zdroj: Autorka

<sup>115</sup> Přílohy 1. – 12. jsou přímo v textu

**Příloha č. 14: Strom problémů**

Zdroj: Autorka

**Příloha č. 15: Regularizační programy ve Spojených státech a EU, 1981-2005**

Country	Year of program	Number Applied	Number Regularized	Approval rate	Type of permit offered
France	1981-82	150,000	130,000	87%	Permanent residence
	1997-98	150,000	87,000	-	Permanent residence
Belgium	2000	50,000	Unknown	-	Long-term residence
Greece*	1998 - "White card"	370,000	370,000	100%	Six-month residence
	1998 - "Green card"	228,000	220,000	96%	One to five-year work and residence
	2001	368,000	228,000	62%	Two-year work and residence
Italy	1986	Unknown	118,700	-	Temporary work permit
	1990	Unknown	235,000	-	Two-year residence
	1995	256,000	238,000	93%	One or two-year residence
	1998	308,323	193,200	63%	Temporary work permit
	2002	700,000	634,728	91%	Temporary one-year permit
Luxembourg	2001	2,894	1,839	64%	Six-month residence permit to allow applicant to find employment, after which there is a possibility of longer-term residence permits
Portugal	1992-93	80,000	38,364	48%	Temporary residence
	1996	35,000	31,000	89%	Temporary residence
	2001	Unknown	170,000	-	One-year residence permit, with possibility of renewing up to four times. After five years, applicant becomes eligible automatically for permanent residence.

Spain	1985	44,000	23,000	52%	One-year renewable residence and work permit
	1991	135,393	109,135	81%	Three-year residence
	1996	25,000	21,300	85%	Five-year residence
	2000	247,598	153,463	62%	One-year temporary residence/work
	2001	350,000	221,083	63%	One-year temporary residence
	2005	Unknown	unknown	-	One-year renewable residence
United Kingdom	1998	Unknown	200	-	One-year temporary work permit
United States	1986 - General legalization program	1.7 million	1.6 million	94%	Permanent legal residence
	Special Agricultural Workers	1.3 million	1.1 million	85%	Permanent legal residence

\*Greece's "white card" provided a six-month residence permit, and was a prerequisite for obtaining a "green card," which provided a one- to five-year residence permit.

*Source: Levinson (2005)*

Zdroj: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=330> (Cit. 27. 2. 2012)

**Příloha č. 16: Otázky semistrukturovaných rozhovorů**

- 1) Pokuste se, prosím, interpretovat Váš názor na (ne)selhání státu v oblasti managementu migrace – Vypořádala a vypořádává se podle Vás Česká republika s migrací dobře?
- 2) Je nutné přistoupit ke korekci migrační politiky nebo je lepší pokračovat v současném směřování migrační politiky?
- 3) Chápete neregulérního migranta spíše jako člověka požívajícího základních lidských práv nebo jako osobu představující bezpečnostní hrozbu?
- 4) Jaký je podle Vás reálný odhad počtu neregulérních migrantů v ČR?
- 5) Proč je podle Vás důležité (ne)zavádět regularizaci?
- 6) V případě že ano, za jakých podmínek byste regularizaci zavedl(a)?
  - např. jednorázová, permanentní, individuální, hromadná...
- 7) V případě že ne, z jakého důvodu?
- 8) Existuje nějaká politická strana/osobnost, která je (podle Vás) regularizaci nakloněna?
- 9) Je naopak nějaká politická strana/osobnost, která regularizaci striktně odmítá?
- 10) Spolupracujete se státní administrativou (s NNO) v této oblasti?
- 11) Jaká je podle vašeho názoru reálná možnost zavedení regularizace v ČR? Jedná se o reálnou variantu řešení nelegální migrace?
- 12) Jaké by to mělo důsledky v českém prostředí? Existuje na toto téma nějaká studie?
- 13) Dodal(a) byste na toto téma něco?

**Příloha č. 17: Seznam respondentů**

Rozhovor č. 1: Klára Laurenčíková (Strana zelených), rozhovor nahrán v Praze, kavárna Bio Zahrada dne 30. 3. 2012

Rozhovor č. 2: Pavel Čížinský (Konsorcium), rozhovor nahrán v Praze, Úřad vlády ČR, dne 30. 3. 2012

Rozhovor č. 3: Pavel Molek, rozhovor nahrán v Brně, budova NSS, dne 2. 4. 2012

Rozhovor č. 4: Pavel Pořízek (Kancelář ombudsmana), rozhovor nahrán v Brně, Kancelář ombudsmana, dne 2. 4. 2012

Rozhovor č. 5: Pavla Novotná (OAMP MV ČR), rozhovor nahrán v Praze, MV ČR, dne 3. 4. 2012 dne

Rozhovor č. 6: Lucie Sládková (IOM), rozhovor nahrán v Praze, kancelář IOM, dne 12. 4. 2012

Rozhovor č. 7: Marie Jelínková, expert na migraci z akademického prostředí, rozhovor nahrán telefonicky dne 18. 4. 2012

Rozhovor č. 8: Daniela Vrbová, ČRo6, odesláno emailem dne 16. 4. 2012

Rozhovor č. 9: František Bublan, poslanec ČSSD, bývalý ministr vnitra ČR, odesláno emailem dne 10. 5. 2012

Osloveni dále byli:

Ivana Řápková, Jaromír Štětina, Zuzka Rujbrová-Bebarová