

Rizika a výzvy české migrační politiky v kontextu „migrační krize“

Květen 2021

Robert Stojanov

Mendelova univerzita v Brně

Aneta Seidlová

Mendelova univerzita v Brně

Radka Klvaňová

Mendelova univerzita v Brně

Oldřich Bureš

Metropolitní univerzita Praha

T A

Č R

Technologická
agentura
České republiky

Tento výzkum byl financován Technologickou
agenturou České republiky v rámci projektu Éta:
TL01000468 **Chytrá migrace v České republice**

S  **art**
igration

Rizika a výzvy české migrační politiky v kontextu „migrační krize“

Robert Stojanov, Radka Klvaňová, Aneta Seidlová, Oldřich Bureš



Technology
Agency
of the Czech Republic

Tento výzkum byl financován Technologickou agenturou České republiky v rámci projektu
Éta: TL01000468
Chytrá migrace v České republice

Jak citovat tuto práci

Stojanov, R.; Klvaňová, R.; Seidlová, A.; Bureš, O. (2021): *Rizika a výzvy české migrační politiky v kontextu „migrační krize“*. Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně. Dostupné z: <https://smartmigration.cz>

Autoři děkují respondentům za jejich informace i ochotu je sdílet a Janu Schrothovi za spolupráci.

Názory vyjádřené v této publikaci odrážejí názory jednotlivých autorů, nikoli názory Metropolitní univerzity Praha či Mendelovy univerzity v Brně.

Obsah © Robert Stojanov, Radka Klvaňová, Aneta Seidlová, Oldřich Bureš

Projekt „Chytrá migrace v České republice“

Tato zpráva je oficiálním výstupem projektu „**Chytrá migrace v České republice**“ (číslo TL01000468) podpořený Technologickou agenturou České republiky, Mendelovou univerzitou v Brně a Metropolitní univerzitou Praha.

Výzkum probíhá v období 6/2018–5/2022 a má dva základní cíle. Prvním je snaha poskytnout efektivní podporu imigrantům v ČR, kteří se ocitnou ve složité osobní situaci, formou nové mobilní a webové aplikace „Smart Migration“. Ta bude nabízet personalizovanou podporu pro imigranty z postsovětských a dalších zemí, kteří řeší závažné problémy během pobytu v České republice. Uživatelsky přívětivá aplikace by jim měla pomoci ve složitých životních situacích (např. ztráta zaměstnání, onemocnění, pracovní úraz), a tím usnadnit jejich integraci v České republice.

Druhým hlavním cílem výzkumu jsou analýzy tří klíčových socio-demografických témat (současná migrační rizika a výzvy, koherence politik, kanadský model aktivní migrační politiky), jejichž výsledky mohou být aplikovány při tvorbě veřejných politik, strategických materiálů a dalších vhodných nástrojů pro jejich aplikaci.

Podrobnější informace lze najít na webových stránkách www.smartmigration.cz.

Zapojit se do diskuse lze přes sociální síť.

Facebook: facebook.com/smart.international.migration

Twitter: twitter.com/MigrationSmart

Shrnutí

Vstup a pobyt migrantů a migrantek do České republiky upravuje zákon o cizincích (č. 326/1999), novelizovaný v roce 2019. Za přípravu a realizaci migrace odpovídá Ministerstvo vnitra ČR (MV) se svým Odborem pro azylovou a migrační politiku (OAMP) ve spolupráci s dalšími institucemi, zejména Ministerstvem zahraničních věcí ČR, Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR, Správou uprchlických zařízení a dalšími ministerstvy a institucemi. Podobně jako v jiných evropských zemích i v české migrační politice roste tendence k selektivě, projevující se v rostoucím počtu programů zaměřených konkrétně na přilákání kvalifikovaných migrantů a migrantek. Kritéria pro výběr však vycházejí hlavně ze země původu a kvóty pro příchozí migranty odrážejí spíše stávající administrativní kapacity a krátkodobé potřeby současného českého trhu práce než dlouhodobé ekonomické cíle a demografické potřeby.

Tato studie nabízí analýzu silných stránek a výzev české migrační politiky od tzv. migrační krize EU v roce 2015 a přehled jejích klíčových nástrojů, pokud jde o migrující pracovníky ze třetích zemí (mimo EU). Na základě polostrukturovaných rozhovorů s 80 odborníky na různé aspekty tvorby české migrační politiky jsme identifikovali tři klíčové výzvy pro tvorbu migrační politiky: (i) vnímání migrace jako hrozby, (ii) orientace na dočasnou pracovní migraci, a (iii) nedostatek systematického a koncepčního přístupu k migraci.

1. Vnímání migrace jako hrozby

Ačkoli počet migrantů a migrantek přicházejících do České republiky za prací, studiem nebo připojením ke svým rodinným příslušníkům na krátkodobý či dlouhodobý pobyt od 90. let ustavičně roste, převažující přístup k migraci byl podstatně ovlivněn bezpečnostními obavami. Jako takový vykazoval řadu restriktivních tendencí, které se podle většiny našich respondentů podstatně posílily během takzvané „migrační krize“ v roce 2015 a od té doby přetrvávají. Političtí představitelé i zástupci relevantních institucí veřejné správy totiž zdůrazňují zejména souvislost migrace s různými bezpečnostními riziky a akcentují ekonomické problémy, zcela upozaděny však ve veřejné debatě zůstávají přínosy migrace, zejména pro českou ekonomiku a další sféry života, stejně tak jako o přijetí migrace jako běžné součásti globalizovaného světa a její demografické aspekty.

Restriktivní a sekuritizovaný přístup k migraci se promítl do konkrétních postupů týkajících se každodenního řízení české migrační politiky, což se v praxi projevuje komplikovanými a zdlouhavými administrativními postupy, nedostatkem transparentnosti byrokratických procesů, nedostatečným poskytováním informací (např. v jazyce migrantů) či v nedávném důrazu na cirkulační migraci. Někteří respondenti rovněž označili za jednu z bariér, kterým migranti a migrantky v ČR čelí, převládající étos nevládnosti vůči migrantům ve veřejné sféře.

Na druhou stranu většina našich respondentů ocenila nedávný vývoj veřejných politik zaměřených na integraci migrantů a migrantek, zejména institucionalizaci sítě integračních center na místní úrovni, kde příležitostně vzniká napětí mezi nově příchozími ze zahraničí a místními obyvateli, zejména v menších obcích, které byly na tyto příjezdy ve velkém počtu naprosto nepřipravené.

2. Orientace na dočasnou pracovní migraci

Novela zákona o cizincích přinesla koncept cirkulační migrace jako nový nástroj, který by měl státu poskytnout možnost efektivně řídit objem migrace. Na jeho základě vláda stanoví počet cizinců, kteří mohou být do České republiky každoročně přijímáni (rozděleno dle zemí). Tato čísla však vycházejí spíše z kapacit konzulárních úřadů než z potřeb na trhu práce, které jsou nadále doplňovány pracovníky přicházejících na krátkodobá schengenská víza. Důraz na dočasnost se také projevuje nedostatkem pobídek ze strany státu k usazování a integraci migrantů a vytváření překážek pro integraci a dosažení povolení k trvalému pobytu.

Respondenti, kteří byli obeznámeni s ukrajinskou migrací, jako dominantním imigračním proudem do ČR ze třetích zemí, poukázali na skutečnost, že od poslední ekonomické krize mnozí z migrantů a migrantek považují cirkulační migraci za riskantní strategii z důvodu nízké pravděpodobnosti získání nového pracovního povolení po návratu domů. Tento přístup české vlády také omezil přístup k trvalému pobytu, který lze udělit pouze po nepřerušovaném pobytu 5 let. Mnoho Ukrajinců, kteří původně cirkulovali, tedy začalo usilovat o trvalé bydliště, a programy krátkodobé pracovní migrace (speciální víza) byly z tohoto pohledu kritizovány jako „anti-integrační“. I když cirkulační migrace může být dobrou volbou pro určitá odvětví práce i určitou skupinu migrantů, velká část respondentů zdůraznila výzvy cirkulační migrace a krátkodobého zaměstnání, jako je vykořisťování, spojené v České republice, zejména s široce rozšířeným systémem pracovních agentur. Za další rizika považovali nedostatek dlouhodobé perspektivy, nízké pobídky k integraci nebo riziko pádu do ilegality.

3. Nedostatek soudržného, systematického a koncepčního přístupu k migraci

Jednou z hlavních slabin tvorby politiky v oblasti migrace v České republice, kterou respondenti opakovaně uváděli, byl nedostatek koncepčního přístupu a ad hoc reaktivních opatření namísto aktivní imigrační politiky obsahující definice cílů dlouhodobé migrační politiky. Mnoho respondentů v různých sférách považovalo přístup českých vlád k migraci za málo efektivní a upozorňovali na chybějící jasnou dlouhodobou strategii, která by se navíc promítla do každodenní reality migračních procesů. Jeden z respondentů například viděl problém v nedostatečné koordinaci činností různých aktérů migrační politiky a v absenci silného aktéra, který by definoval dlouhodobé cíle s přihlédnutím také k širšímu nadnárodnímu kontextu. Další navrhoval vznik speciálního úřadu pro migraci, který by byl schopen systematicky řešit imigraci do ČR a překonával tak dílčí zájmy každého ze zainteresovaných ministerstev (vnitřní, práce a sociálních věcí, hospodářství, zahraničních věcí).

Dovednosti migrantů a související problematika priority ekonomických sektorů patřily mezi nejdůležitější problémy diskutované respondenty v souvislosti s tématem výběru migrantů a definováním toho, jaké typy migrace jsou v zájmu České republiky. Přesto však respondenti potvrdili, že Česká republika stejně jako další vyspělé země světa upřednostňuje vysoce kvalifikovanou migraci. V tomto ohledu je jedním z hlavních napětí české migrační politiky rozpor mezi její proklamovanou orientací na vysoce kvalifikovanou migraci podobně jako v jiných vyspělých zemích a skutečnými potřebami českého trhu práce s vysokou poptávkou po nízko kvalifikované a kvalifikované pracovní síle. Česká ekonomika převážně orientovaná na export se vyznačuje velkou poptávkou po zahraničních nekvalifikovaných pracovnících v průmyslu, zejména v automobilovém a stavebním. V roce 2019 tvořili největší kategorii migrujících pracovníků (cca 180 tisíc) nekvalifikovaní pracovníci

(jednoduchá povolání), následování pracovníky na strojích a montéry (140 tisíc) a řemeslníky (70 tisíc) (ČSÚ 2020). Nedostatečná systematická analýza dat o trhu práce v České republice v kontextu EU jako základu pro dlouhodobé pojetí migrační politiky byla považována respondenty za velmi riskantní z hlediska mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky.

Z naší analýzy vyplynulo, že *migrace je vnímána jako nevíтанá nutnost*. Zatímco migrující pracovníci jsou na českém trhu práce velmi žádaní, jejich přítomnost je spíše tolerována než vítána a je založena na předpokladu, že migranti odejdou poté, co poptávka po jejich pracovní síle skončí. Migrační politika není nastavena tak, aby podporovala usazení a integraci pracovních migrantů a migrantek do české společnosti.

Na základě těchto zjištění navrhuje několik zásadních doporučení:

1. Usilovat o změnu veřejného diskurzu o migraci: reflektovat migraci jako běžnou součást současného globálního světa, která přináší nejen rizika, ale i příležitosti
2. Vytvořit komplexní a dlouhodobou strategii pracovní imigrační politiky
3. Posílit legální možnosti dlouhodobého usazení migrantů a migrantek
4. Vytvořit otevřený a transparentní výběrový online bodový systém pro pracovní imigraci
5. Změnit převládající negativní étos přijímání migrantů a migrantek směrem k otevřenějšímu přístupu
6. Jasně definovat zodpovědnost jednotlivých aktérů migrační politiky a rozvíjet jejich spolupráci na státní i lokální úrovni

Úvod

Migrační politiky v Evropě od roku 2015 hledají nové způsoby, jak se vyrovnat s nově přichozími migranty. Ve většině zemí EU tento příchod migrantů, který je v médiích často nazýván jako "migrační krize" měnil složení parlamentů, vlád i prezidentských postů. Celá řada evropských vlád proto i v současné době hledá řešení a společné cesty jak zvládnout potenciální migrační vlny v budoucnu. Pro takový postup je nutné doslova celoevropské řešení migrace, nestačí jen národní imigrační plány jednotlivých členských zemí EU.

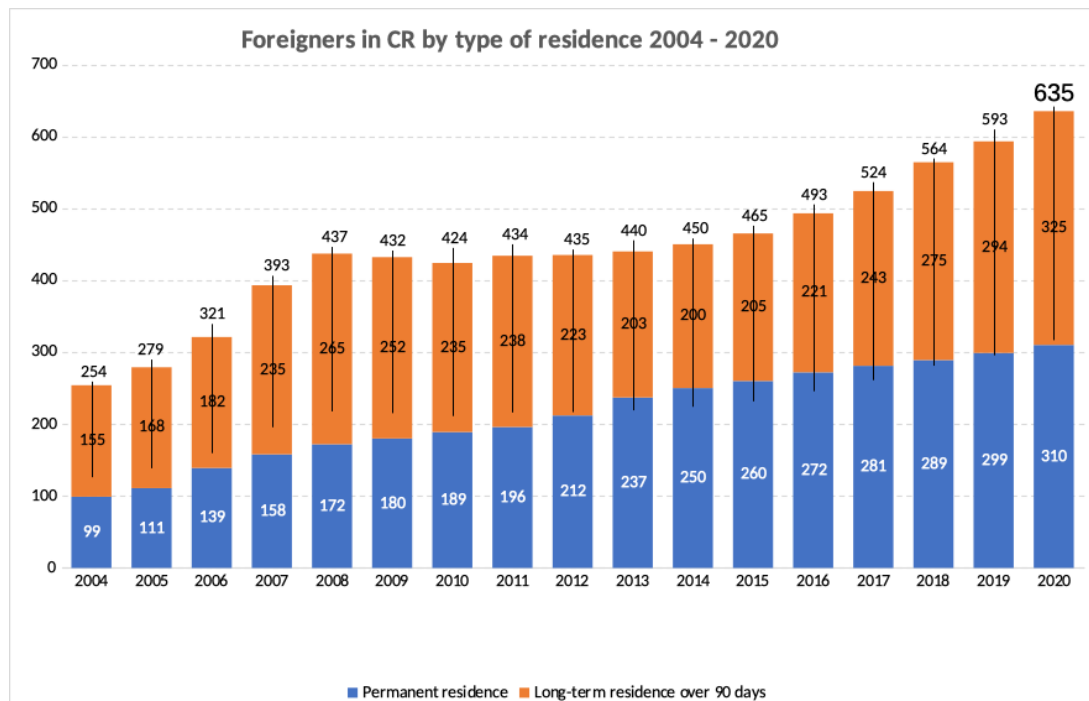
Vlády ČR dlouhodobě patří mezi nejvíce proti-migrantsky zaměřené odmítající přijmout „třebas jen jediného uprchlíka“ v rámci navrhovaných kvót, což vyústilo až v žalobu Evropské komise za porušení unijního práva (Rankin 2020, iDNES 2020). V roce 2016, podobně jako i v dalších letech česká vláda odmítla přijmout 2691 (přijala pouze 12) žadatelů o azyl (Antošová 2019, Ministerstvo zahraničních věcí 2017) a většina politiků na této strategii trvá dodnes (MV ČR 2020a, Jurečková 2020). A to i přesto, že v době jugoslávského konfliktu, konkrétně v letech 1991-1997 poskytla ČR status dočasného útočiště 5 676 občanům zemí bývalé Jugoslávie. Po skončení války se významná část z nich vrátila domů (mj. v rámci programu tzv. dobrovolných repatriací), část zůstala a získala trvalý pobyt (Trachtová 2016). Ještě v roce 2001 Česká republika zaznamenala přes 18 tisíc žádostí o azyl (MV ČR 2018). Do České republiky stále přichází množství pracovních migrantů, především z Ukrajiny (Prát, Bui 2018).

Hlavním cílem této studie je přispět k této debatě pomocí identifikace zásadních pozitivů a rizik (výzev) české migrační politiky zaměřené na pracovníky z tzv. třetích zemí. Hlavní metodou pro tento výzkum byly hloubkové polostrukturované rozhovory, které byly provedeny v letech 2018 a 2019 s 80 odborníky a odbornicemi z oblasti tvorby a realizace migrační politiky zastupujícími vládní / veřejný sektor na ústřední úrovni (ministerstva a vládní agentury, odbory) i na regionální úrovni (městské a krajské organizace a agentury); neziskové organizace zaměřené na přistěhovalce; soukromý sektor (obchodní společnosti a zastřešující obchodní organizace, soukromí právníci se specializací na migrační právo); a akademického sektoru (univerzity a výzkumné instituce).

Česká migrační politika

České migrační politiky se začaly vyvíjet po letech 1989/1993 v souvislosti s liberalizací přeshraničního pohybu a postupnou integrací České republiky do Evropské unie, kdy se Česká republika stala významnou cílovou zemí pro imigraci v regionu střední a východní Evropy. Zatímco v roce 1993 žilo v České republice kolem 78 tisíc cizinců, v roce 2020 už to bylo 635 tisíc cizinců, což tvoří asi 6 procent z celkového počtu obyvatel (ČSÚ 2020, MV ČR 2021). Níže uvedený graf 1 ukazuje vývoj imigrace do České republiky v letech 2004 až 2019 se stálým nárůstem trvale usazených migrantů a migrantek (v roce 2020 byla téměř polovina cizinců držiteli povolení k trvalému pobytu). Většina migrantů a migrantek pochází z Ukrajiny (165 654), Slovenska (124 544), Vietnamu (62 884) a Ruské federace (41 907) (MV ČR 2021), což odráží minulé geopolitické vazby země.

Graf 1: Vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu (2004-2020)



Zdroj: MV ČR (2021), ČSÚ (2021)

V roce 2015 vláda ČR schválila Strategii migrační politiky České republiky na základě Zásad migrační politiky formulovaných v roce 2010 (MV ČR 2015). Nejdůležitějším průřezovým tématem je princip bezpečnosti. Kušnierková a Čížinský (2011) tvrdí, že bezpečnostní důraz české migrační politiky má hlubší kořeny sahající až k socialistickému státu, který delegoval migrační agendu na ministerstvo vnitra, jehož hlavním zájmem bylo kontrolovat přeshraniční pohyb a postihovat neoprávněnou mobilitu a ministerstvo vnitra zůstalo po roce 1989/1993 nejdůležitějším aktérem zodpovědným za tvorbu a realizaci migrační politiky.

Vstup a pobyt migrantů do České republiky upravuje zákon o cizincích (č. 326/1999), novelizovaný v roce 2019. Za přípravu a realizaci migrace odpovídá Ministerstvo vnitra ČR se svým odborem pro azylovou a migrační politiku (OAMP) ve spolupráci s dalšími institucemi, zejména ministerstvem zahraničních věcí, ministerstvem práce a sociálních věcí, správou uprchlických zařízení a dalšími ministerstvy a institucemi. Mezi nejdůležitější programy české migrační politiky (uplatňované od 1. prosince 2019) z pohledu ekonomické migrace ze třetích zemí jsou:

1. *Program pro vysoce kvalifikované zaměstnance* (nahrazující dřívější projekt *Ukrajina a Indie* z roku 2015) pro společnosti zaměstnávající vysoce kvalifikované odborníky a odbornice (také otevřený pro jejich rodinné příslušníky);
2. *Program kvalifikovaný zaměstnanec* (nahrazující bývalý *Režim Ukrajina* z roku 2016, *Režim ostatní státy* a projekt *Zemědělec* (oba z roku 2018) pro společnosti zaměstnávající kvalifikované a nízko kvalifikované pracovníky a pracovníce z vybraných zemí (Filipíny, Černá Hora, Mongolsko, Srbsko, Ukrajina, Bělorusko, Indie, Kazachstán, Moldavsko);
3. *Program pro klíčový a vědecký personál* (nahrazuje dřívější *Fast Track* z roku 2012 a *Welcome Package* z roku 2013 pro společnosti, které mají zájem zaměstnávat

- vysoce kvalifikované pracovníky a pracovnice uplatňující rychlý administrační postup při získání povolení k pobytu (otevřený také pro jejich rodinné příslušníky)
4. Program *Mimořádná pracovní víza pro občany Ukrajiny pracující v zemědělství, potravinářství a lesnictví* (MV ČR 2020b).

Výsledky analýzy

Na základě získaných informací z rozhovorů jsme identifikovali několik zásadních výzev české migrační politiky: (i) vnímání migrace jako hrozby, (ii) orientace na dočasnou pracovní migraci, a (iii) nedostatek systematického a koncepčního přístupu k migraci.

1. Vnímání migrace jako hrozby

Analýza rozhovorů v našem výzkumu naznačuje převládající vnímání migrace jako hrozby v politické sféře i v oblasti tvorby politiky. Podle našich respondentů političtí představitelé i zástupci relevantních institucí veřejné správy totiž zdůrazňují zejména převládající souvislost migrace s různými bezpečnostními riziky a akcentují ekonomické problémy. Výhody migrace, zejména pro českou ekonomiku a další sféry života jsou zcela upozaděny, stejně tak jako přijetí migrace jako běžné součásti globalizovaného světa a jejich demografických aspektů. Přestože počet migrantů a migrantek přicházejících do České republiky za prací, studiem nebo za svými rodinnými příslušníky na krátkodobý či dlouhodobý pobyt od 90. let stále narůstá, převažující přístup k migraci byl podstatně ovlivněn bezpečnostními obavami. Jako takový vykazoval řadu restriktivních tendencí, které se podle většiny našich respondentů podstatně posílily během takzvané „migrační krize“ v roce 2015 a od té doby přetrvávají. Po „migrační krizi“ z roku 2015 se navíc dříve politicky opomíjené téma migrace stalo jedním z klíčových témat politické diskuse a téma restriktivní migrační politiky prosazovaly nejen populistické, ale i tradiční strany.

Několik respondentů také zmínilo, že migrace je v České republice silně vnímána prostřednictvím národní perspektivy, která se projevuje například v odmítnutí přijmout kvóty EU pro přesídlení uprchlíků (respektive žadatelů o azyl). Místo přijímání přesídlených uprchlíků (včetně osiřelých dětí) čeští političtí představitelé diskurzivně prosazovali politiku „pomoci na místě“ zaměřenou na případné uprchlíky v regionech původu jako prevenci velkých migračních toků. Mnozí z našich respondentů však byli ohledně účinnosti této politiky spíše skeptičtí a chápali ji převážně jako politickou strategii k legitimizaci odmítnutí přijetí uprchlíků přicházejících do Evropy, a tedy účasti na celoevropském řešení „migrační krize“.

Podle některých našich respondentů má převládající negativní étos migrace také dalekosáhlé důsledky v praxi. Restriktivní a sekuritizovaný přístup k migraci se promítá do konkrétních postupů týkajících se každodenního řízení české migrační politiky, což se v praxi projevuje komplikovanými a zdlouhavými administrativními postupy, nedostatkem transparentnosti byrokratických procesů, nedostatečným poskytováním informací (např. v jazyce migrantů) či v nedávném důrazu na cirkulační migraci, o kterém pojednáváme níže. Někteří respondenti rovněž označili za jednu z bariér, kterým migranti v ČR čelí, převládající étos nevlídnosti vůči migrantům ve veřejné sféře.

Někteří naši respondenti také uznali výhody sekuritizace migrace. Například jeden z nich viděl dlouhodobý bezpečnostní důraz Ministerstva vnitra ČR jako formu prevence proti populismu, která zajistila relativní stabilitu české migrační politiky i v období „migrační krize“ z roku 2015. Většina našich respondentů navíc ocenila nedávný vývoj veřejných politik

zaměřených na integraci migrantů, zejména institucionalizaci sítě integračních center na místní úrovni, kde příležitostně vzniká napětí mezi nově příchozími ze zahraničí a místními obyvateli, zejména v menších obcích, které byly na tyto příjezdy ve velkém počtu naprosto nepřipravené.

Naši respondenti navíc poznamenali, že silný anti-imigrační diskurz, který se prosadil během „migrační krize“ v roce 2015, šel ve skutečnosti ruku v ruce s přijímáním velkého počtu migrantů, většinou dělníků a rodinných příslušníků, a také s rozvojem nových migračních programů, které prosazovali zaměstnavatelé v určitých odvětvích, jež pociťují nedostatek pracovních sil. Vznikl tak zásadní rozpor mezi převládajícím negativním a sekuritizovaným politickým diskurzem o migraci a skutečnými politikami umožňujícími rozsáhlou imigraci za prací, poukazující na de facto uznání migrace jako potřeby české ekonomiky. Podle jednoho respondenta by tedy Česká republika měla zaujmout pragmatičtější přístup, čerpat inspiraci z Německa a přijímat lidi hledající útočiště v Evropě, kteří odpovídají profilům potřebným na českém trhu práce.

Podle názoru jiného respondenta však antiimigrační diskurz dopadl nejen na uprchlíky, ale také negativně ovlivnil pracovní migraci tím, že podporoval vnímání trvalého přistěhovalectví jako něčeho nežádoucího. Tento názor tak naznačuje, že hlasy zastánců využívání české migrační politiky pro krátkodobé cíle (současný trh práce) dosud převažovaly nad zastánci využívání imigrace pro dlouhodobé ekonomické (růst) a demografické cíle. Naposledy se to ukázalo v debatách o cirkulační migraci v České republice.

2. Orientace na dočasnou pracovní migraci

Česká republika podporuje model dočasné pracovní migrace a koncepci cirkulační migrace od roku 2010, kdy byly formulovány a schváleny Zásady strategie migrační politiky a zahájeny přípravy návrhu nového systému migrace, který by upřednostňoval cirkulační migraci pro účely vyplnění nedostatku pracovních sil místo dlouhodobější migrace nebo trvalého osídlení. Český akční plán pro migraci zdůrazňuje (i) význam flexibility při plánování migrace za účelem ekonomických aktivit, aby bylo možné reagovat a přizpůsobovat se rychlým změnám v ekonomice; a (ii) předpoklad, že nízko kvalifikovaní pracovníci mohou v Česku pracovat pouze dočasně (EMN 2011).

Koncept cirkulační migrace je od roku 2010 (Kušniráková a Čižinský 2011) mezi tvůrci politiky stále populárnější jako reakce na rostoucí poptávku po pracovní síle v české ekonomice před krizí COVID. Pozitivními prvky koncepce a praxe je potenciál pro opakované legální návraty do České republiky včetně získání pracovních povolení. Existuje také přesvědčení, že koncept cirkulační migrace by měl představovat flexibilní nástroj pro řešení ekonomické krize a zároveň zahrnovat možnosti umožňující za určitých podmínek trvalé osídlení. Kritika tohoto konceptu upozorňuje na etické důsledky cirkulační migrace, kdy jsou migranti nuceni opustit Českou republiku po několika letech usazení ve známém prostředí a často mají děti navštěvující české školy atd.

Velká část migrantů a migrantek, zejména z Ukrajiny, přijela do České republiky za prací přes pracovní agentury. Často přijížděli do České republiky na tříměsíční schengenská víza, což umožnilo reagovat na poptávku zaměstnavatelů po rychlém příchodu pracovní síly. Tu nebylo možné uspokojit zdoluhavými postupy pro získání pracovního povolení na delší dobu – zaměstnaneckých karet – a vzhledem k omezeným kvótám pro příchod pracovních migrantů skrze jednotlivé programy pracovní migrace. Tito pracovníci byli tak nuceni po třech měsících znovu žádat o nová víza, což nejen zatížilo administrativní systém, ale uvrhlo do nejistoty jak migrující pracovníky, tak zaměstnavatele ohledně možnosti pokračování

pracovního poměru. Respondenti vnímali postupy pro získání pravidelného pracovního povolení jako zdlouhavé a nedostatečně flexibilní.

Údaje poskytnuté Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR ukazují, že podíl krátkodobé pracovní migrace v posledních letech bezprecedentně roste. Nárůst krátkodobých pracovních povolení za posledních pět let (zejména těch do tří měsíců využívaných pracovníky přijímanými pracovními agenturami práce) je uveden v tabulce 1 níže. V červnu 2019 bylo v ČR platných okolo 56 tisíc pracovních povolení na více než 12 měsíců (zejména zaměstnanecké karty) a 49 tisíc krátkodobých pracovních povolení do tří měsíců – jelikož údaje ukazují pouze povolení platná v měsíci červnu, můžeme předpokládat, že skutečný počet pracovníků ze třetích zemí s krátkodobými vízy po celý rok byl alespoň dvojnásobný. Počet krátkodobých pracovních povolení v červnu 2020 významně poklesl, pravděpodobně kvůli situaci COVID-19, ale v prosinci 2020 se počet pracovních povolení do 3 měsíců zvýšil na přibližně 30 tisíc.

Tabulka 1: Cizinci s platným pracovním povolením (k 30. červnu daného roku)

Cizinci s platným pracovním povolením	2016	2017	2018	2019	2020
Pobyt kratší 3 měsíců	3283	10218	29343	49343	12855
Pobyt 3–12 měsíců	4560	4520	7376	23142	8292
Pobyt 12–24 měsíců	13760	20312	32640	55628	64083
Celkem	21603	35050	69359	128113	85230

Zdroj: Vlastní výpočty na základě údajů poskytnutých Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR

V reakci na tuto situaci byl v procesu novelizace zákona o cizincích z roku 2019, ke kterému došlo v době našeho terénního výzkumu (2018–2019), navržen nový nástroj migrační politiky „Zvláštní pracovní vízum“. Zaměřuje se na cirkulační migraci z Ukrajiny a umožňuje rychlý administrativní postup pro získání pracovního povolení po dobu maximálně jednoho roku bez možnosti prodloužení. Někteří respondenti zdůraznili výhody dočasného pracovního povolení a povolení k pobytu pro Ukrajince, kteří jej mohou použít na průzkumnou cestu po dobu jednoho roku a poté se rozhodnou, zda po návratu chtějí požádat o průkaz zaměstnance pro kvalifikovanější zaměstnání, které jeho držitelům umožní přivést rodiny a usadit se dlouhodobě (1–2 roky s možností prodloužení z České republiky).

Novela zákona o cizincích též přinesla nový nástroj, který by měl státu poskytnout možnost efektivně řídit objem migrace. Na jeho základě vláda stanoví počet cizinců, kteří mohou být do České republiky každoročně přijímáni (rozděleno dle zemí). Tato čísla však vycházejí spíše z kapacit konzulárních úřadů než z potřeb na trhu práce. V tomto ohledu byli vůči této politice převážně kritičtí zejména respondenti z nevládního a akademického sektoru. Podle nich by mnoho ukrajinských migrantů a migrantek nemělo jinou možnost, než opakovaně žádat o zvláštní pracovní vízum, jelikož kvóty pro pracovní povolení byly vyčerpány pro pracovníky vybraných zaměstnavatelů účastníky se vládních projektů.

Respondenti, kteří byli obeznámeni s ukrajinskou migrací rovněž poukazovali na skutečnost, že od poslední ekonomické krize mnozí z migrantů považují cirkulační migraci za riskantní strategii z důvodu nízké pravděpodobnosti získání nového pracovního povolení po návratu domů. Tento přístup české vlády také omezil přístup k trvalému pobytu, který lze udělit pouze po nepřerušovaném pětiletém pobytu. Mnoho Ukrajinců, kteří původně cirkulovali, tedy začalo usilovat o trvalé pobyt v Česku, a programy krátkodobé pracovní migrace (speciální víza) byly z tohoto pohledu kritizovány jako „anti-integrační“. I když cirkulační migrace může být dobrou volbou pro určitá odvětví trhu práce i určitou skupinu migrantů, velká část respondentů zdůraznila výzvy cirkulační migrace a krátkodobého zaměstnávání, jako je vykořisťování, spojené v České republice, zejména s široce rozšířeným systémem pracovních agentur. Za další rizika považovali respondenti nedostatek dlouhodobé perspektivy, nízké pobídky k integraci nebo riziko pádu do ilegality.

Prosazování „zvláštního pracovního víza“ bylo považováno za součást převládajícího trendu české migrační politiky upřednostňovat cirkulační migraci před integrací migrantů. Jeden z respondentů považuje poslední hospodářskou recesi v letech 2008–2010 za zlom ve vnímání migrace ze strany státu. Další respondent charakterizoval převládající étos české migrační politiky jako „*chceme pracovní sílu, ne lidi*“. Důraz na dočasnost se také projevuje nedostatkem pobídek ze strany státu k usazování a integraci migrantů a vytváření překážek pro integraci a dosažení povolení k trvalému pobytu.

Kromě značného rozšíření krátkodobé pracovní migrace došlo k podstatnému pokroku ve vývoji a institucionalizaci integračních politik, jak jsme již zmínili výše. Jeden z respondentů tvrdil, že stát na jedné straně brání integraci nově příchozích migrantů a migrantek vytvářením překážek pro získání bezpečného pobytu, ale na druhé straně zlepšil podporu integrace dlouhodobě usazených migrantů a migrantek, například zprůhledněním a zpřístupněním procesu naturalizace. Institucionalizace regionálních integračních center byla považována za důležitý signál toho, že stát přijímá odpovědnost za integraci cizinců. Posílilo se šíření informací a spolupráce se zaměstnavateli v procesu přijímání a integrace migrantů. Část odpovědnosti za integraci migrantů mají převzít zaměstnavatelé – ti, kteří zaměstnávají více než 50 cizinců, jsou povinni spolupracovat s regionálními integračními centry a existují příklady úspěšné spolupráce. Od roku 2021 jsou nově příchozí migranti ze zemí mimo EU, kteří plánují zůstat déle než jeden rok, povinni účastnit se integračních a adaptačních kurzů. To však neřeší problém nedostatku informací mezi migranty pracujícími na krátkodobá pracovní povolení, kteří jsou často závislí na pracovních agenturách, nemají informace o svých právech a povinnostech, a jsou tak vystaveni riziku vykořisťování.

Důraz na dočasnost přináší další výzvu, kterou respondenti často zmiňují, a to období ekonomické recese a ztráty zaměstnání migrujících pracovníků. Mnoho respondentů tvrdilo, že stát ani zaměstnavatelé nejsou připraveni na to, co přijde s hospodářským poklesem, a že nábor velkého počtu dočasných pracovníků, z nichž mnozí mají rodiny integrované v Česku, může při ztrátě zaměstnání, kdy bude očekáván jejich návrat do domovských zemí, způsobit vážné sociální problémy. Tvůrci politik by to měli vzít v úvahu. Nedostatek dlouhodobého pojetí migrační politiky byl z hlediska respondentů jednou z hlavních výzev.

3. Nedostatek systematického a koncepčního přístupu k migraci

Zatímco integrační politika byla formulována již od 90. let jako součást procesu integrace do EU a od té doby se vyvinula v poměrně systematické řešení založené na infrastruktuře státem financovaných regionálních integračních center, oficiální koncepce regulující výběr a přijímání migrantů a migrantek byla formulována mnohem později, v roce 2015.

V posledních letech vláda přijala řadu programů pracovní migrace, které umožňovaly příchod migrujících pracovníků různých kvalifikací přímo k zaměstnavatelům, nikoli přes pracovní agentury, jež převládaly v náboru pracovních sil v době dopadů globální ekonomické recese (2009–2010). Velká část respondentů to vnímala jako významné zlepšení. Tyto programy byly navíc připravovány ve spolupráci se zaměstnavateli, kteří začali hrát větší roli při tvorbě migrační politiky. Nejen zaměstnavatelé, ale také zástupci nevládního sektoru a různých ministerstev uznali, že i přes určité střety a přetrvávající resortismus došlo k velkému posunu v povaze komunikace a spolupráce mezi různými aktéry v oblasti tvorby migrační politiky směrem k otevřenějšímu dialogu.

Kromě těchto pozitivních trendů naši respondenti identifikovali řadu výzev souvisejících s rozvojem strategie migrační politiky. Jednou z hlavních slabín tvorby politiky v oblasti migrace v České republice, kterou respondenti opakovaně uváděli, byl nedostatek koncepčního přístupu a ad hoc reaktivních opatření místo aktivní imigrační politiky obsahující definici dlouhodobých cílů. Mnoho respondentů napříč vybranými sférami považovalo přístup českých vlád k migraci za nedostatečně efektivní a upozorňovali na chybějící jasnou dlouhodobou strategii, která by se promítla do každodenní reality migračních procesů. Jeden z respondentů například viděl problém v nedostatečné koordinaci činností různých aktérů migrační politiky a v absenci silného aktéra, který by definoval dlouhodobé cíle s přihlédnutím také k širšímu nadnárodnímu kontextu. Další respondent tvrdil, že by měl existovat speciální úřad pro migraci, který by byl schopen systematicky řešit imigraci do ČR a překonával tak dílčí zájmy každého ze zainteresovaných ministerstev (vnitra, práce a sociálních věcí, hospodářství, zahraničních věcí).

Dovednosti migrantů a související problematika priority ekonomických sektorů patřily mezi nejdůležitější aspekty diskutované respondenty v souvislosti s tématem výběru migrantů a definováním toho, jaké typy migrace jsou v zájmu České republiky. Respondenti potvrdili, že Česká republika stejně jako další vyspělé země světa upřednostňuje vysoce kvalifikovanou migraci. V tomto ohledu je jedním z hlavních napětí české migrační politiky rozpor mezi její proklamovanou orientací na vysoce kvalifikovanou migraci a skutečnými potřebami českého trhu práce s vysokou poptávkou po nízko kvalifikovaných a kvalifikovaných pracovnících vzhledem k struktuře české ekonomiky převážně orientované na export. Ta se vyznačuje velkou poptávkou po zahraničních nekvalifikovaných pracovnících v průmyslu, zejména v automobilovém a stavebním. V roce 2019 tvořili největší kategorii migrujících pracovníků (cca 180 tisíc) nekvalifikovaní pracovníci (pomocní a nekvalifikovaní pracovníci), následování obsluhou strojů a montéry (140 tisíc) a řemeslníky a opraváři (70 tisíc) (ČSÚ 2020).

Z hlediska výběru migrantů byl v české migrační politice kladen velký důraz na regiony a země původu, což odráží dříve popsaný sekuritizovaný přístup. V posledních letech byli migrující pracovníci přijímáni převážně prostřednictvím speciálních programů zvaných „režimy“ zaměřených na pracovní sílu ze zemí spojených s nízkými bezpečnostními riziky – Ukrajiny, Srbska, Filipín, Mongolska a Indie. V praxi byly kvóty pro každou zemi přidělovány vládními usneseními, která vycházela hlavně z odhadovaných administrativních kapacit pro zpracování žádosti o vízum. Naši respondenti zastávali protichůdné názory na tento typ migrační politiky. Například důraz na bezpečnost a výběr na základě bezpečnostního profilu země umožňuje dlouhodobou bezpečnost České republiky. Argument výběru podle země původu souvisel také s integrací přistěhovalců. Protichůdné stanovisko zastávali ti, kteří preferovali zaměření na individuální profil migrantů a jejich dovednosti než na zemi jejich původu. Obavy ohledně možností integrace přistěhovalců navíc vedly některé respondenty k argumentaci, že upřednostňují rodinnou migraci a podporují sloučení rodin před individuální (převážně mužskou) migrací spojenou s bezpečnostním rizikem.

Závěr a doporučení

V tomto příspěvku pojednáváme o vnímání odborníků ohledně toho, jak český stát přistupoval k migraci v posledních letech (po hospodářské krizi v letech 2008–2010). Nejnovějšími nástroji migrační politiky, které Česká republika uplatňuje, jsou programy zaměřené na migranty a migrantky různých kvalifikací z vybraných zemí, jako je Ukrajina, Indie a další. Tyto programy jsou mimo jiné výsledkem lobbování soukromých subjektů, zejména velkých zaměstnavatelů v automobilovém průmyslu, ale také v zemědělském a stavebním sektoru a ve službách. V souladu s požadavky těchto soukromých subjektů je současná česká vláda nakloněna udělovat dočasné pobyty a pracovní povolení občanům tzv. třetích zemí (mimo EU). Ty mohou být pro zaměstnavatele výhodné v případě poklesu výroby (jako v případě současné krize COVID) nebo sezónního typu práce. A jsou také výhodné pro českou vládu, která tak může kontrolovat příchod imigrantů z těchto zemí. V kombinaci se zdlouhavou a komplikovanou administrativou při získávání výše zmíněných povolení k pobytu a pracovních povolení a dalšími omezeními působí v mnoha odvětvích neefektivně a přináší nejistotu migrujícím pracovníkům a jejich rodinám s ohledem na budoucnost a stabilitu jejich pobytového oprávnění a může tak působit proti-integračně.

Podobně jako v jiných evropských zemích i v české migrační politice roste tendence k selektivitě. Orientace na vysoce kvalifikovanou migraci patří mezi klíčové cíle na koncepční úrovni, které se v poslední době promítly i do konkrétních vládních projektů, jejichž cílem je přilákat vysoce kvalifikované migranty, aby se usadili se svými rodinami v České republice, ale zůstávají z hlediska podílu příchozích spíše na okraji.

Migranti v takzvaných nekvalifikovaných a méně kvalifikovaných profesích tvoří většinu přicházejících zahraničních pracovníků odrážející strukturu české ekonomiky. Kritéria výběru vycházejí zejména ze země původu a kvóty pro příchozí migranty odrážejí spíše administrativní kapacity a krátkodobé potřeby současného českého trhu práce než dlouhodobé ekonomické cíle a demografické potřeby. Zatímco zaměstnavatelé hrají stále důležitější roli při tvorbě migrační politiky, dotazovaní odborníci z různých odvětví silně zdůrazňovali nedostatek dlouhodobé systematické a na důkazech založené strategie migrační politiky. Otázkou je, zda lze dosáhnout významného posunu bez podstatné změny v politickém a širším vnímání migrace veřejností.

Z naší analýzy vyplynulo, že *migrace je vnímána jako nevíтанá nutnost*. Zatímco migrující pracovníci jsou na českém trhu práce velmi žádaní, jejich přítomnost je spíše tolerována, než vítána. Migrační politika je založena na předpokladu, že migranti odejdou poté, co poptávka po jejich pracovní síle skončí a není nastavena tak, aby podporovala usazení a integraci pracovních migrantů do české společnosti.

Na základě těchto zjištění navrhuje několik zásadních doporučení:

1. Usilovat o změnu veřejného diskurzu o migraci: namísto převládajícího důrazu na bezpečnostní rizika veřejně komunikovat též ekonomické, demografické a kulturní přínosy migrace. Vnímat migraci jako běžnou součást současného globálního světa a její ekonomické souvislosti a podporovat poučenou a na faktech založenou diskuzi o migraci.
2. Vytvořit komplexní a dlouhodobou strategii imigrační politiky, která bude vycházet z analýzy mezinárodních závazků a potřeb pracovního trhu a bude podporovat konkurenceschopnost Česka s ohledem na to být atraktivním místem pro zaměstnání a život v širším evropském kontextu. Tato strategie by měla vycházet

z dlouhodobé analýzy dat o migraci a vyhodnocování dopadů různých nástrojů migrační politiky. Zároveň by tato strategie měla brát ohled na humanitární hlediska v českém i mezinárodním kontextu a také sociální odpovědnost vůči migrantům v době ekonomických krizí či útlumu české ekonomiky.

3. Posílit legální možnosti dlouhodobého usazení migrantů a migrantek a jejich jistotu a předvídatelnost s ohledem na pobytový status oproti dominantnímu důrazu na krátkodobou cirkulární migraci, jež přináší celou řadu rizik a nezamýšlených důsledků.
4. Vytvořit otevřený a transparentní výběrový online bodový systém pro pracovní imigraci na základě dlouhodobé imigrační strategie České republiky, který umožní reagovat na krátkodobé i dlouhodobé aktuální potřeby.
5. Změnit převládající negativní étos přijímání migrantů a migrantek směrem k otevřenějšímu a vlídnějšímu přístupu, který se projeví na každodenní úrovni komunikace s migranty, včetně posílení jazykových kompetencí úředníků. Zefektivnit poskytování informací migrantům, zjednodušit a zlepšit transparentnosti byrokratických procedur.
6. Jasně definovat odpovědnost jednotlivých aktérů migrační politiky, zvážit možnost zřízení speciálního imigračního úřadu nezávislého na žádném z ministerstev. K tomu rozvíjet lokální integrační centra a spolupráci s dalšími aktéry integrace cizinců do české společnosti.

Zdroje

Antošová, Š. (2019): Uprchlíci v ČR – jejich počty a integrace. [online] *Encyklopedie migrace*. [2021-04-28]. Dostupné na: <https://www.encyclopediaofmigration.org/uprchlici-v-cr-jejich-pocty-a-integrace/>

ČSÚ (2020). *Cizinci v České republice* [online] Český statistický úřad [2021-01-21]. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/publication-foreigners-in-the-cr>

ČSÚ (2021): Cizinci: počet cizinců [online] Český statistický úřad [2021-01-21]. Dostupné na: https://www.czso.cz/csu/cizinci/1-ciz_pocet_cizincu

EMN (2011): *Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-79-21026-6, doi:10.2837/67921

Idnes.cz (2020). Česko odmítnutím uprchlických kvót porušilo unijní právo, rozhodl soud. [online] *iDNES.cz* [2021-01-25] Dostupné na: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/soud-eu-evropska-unie-migrace-migrant-uprchlik-kvota-rozsudek.A200402_085019_zahranicni_dtt

Jurečková, A. (2020): *Czechs and migration: solidarity lost in transformation*. [online] Heinrich Boll Stiftung Prague. [2021-01-20]. Dostupné na: <https://cz.boell.org/en/2020/10/12/czechs-and-migration-why-cant-we-get-any-solidarity?fbclid=IwAR3ZpiOsvG1sqOq750sNICLjILWXBwfE1t1HDWNcVq9zOOwQyNN7jyItnzc>

Kušniráková, T., Čížinský, P. (2011): Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie*, 116 (4): 497–517.

MV ČR (2015): *Strategie migrační politiky ČR* [online] Ministerstvo vnitra České republiky [2020-01-27]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

MV ČR (2018): Počty žádostí o mezinárodní ochranu v jednotlivých letech (1990 – 2018): *Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2018*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [2021-01-25]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/souhrnna-zprava-o-mezinarodni-ochrane-za-rok-2018.aspx>

MV ČR (2020a): *Solidarita a ochrana hranic ano, povinné kvóty ne. Tisková zpráva ministrů vnitra EU k videokonferenci o migraci*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky. [2021-01-20] Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-solidarita-a-ochrana-hranic-ano-povinne-kvoty-ne-probehla-videokonference-ministru-vnitra-eu-o-migraci.aspx>

MV ČR (2020b): Výroční zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace [online] Ministerstvo vnitra České republiky [2020-01-27]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>

MV ČR (2021): *Cizinci s povoleným pobytem* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [2021-01-21]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>

Ministerstvo zahraničních věcí (2017): *Souhrnné informace o postupu MV v problematice relokací* [online]. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [2021-01-20]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/souhrnne-informace-o-postupu-mv-v-problematice-relokaci.aspx>

Rankin, J. (2020): EU court rules three member states broke law over refugee quotas. [online] *The Guardian* [2021-01-20] Dostupné na: <https://www.theguardian.com/law/2020/apr/02/eu-court-rules-three-countries-czech-republic-hungary-poland-broke-law-over-refugee-quotas>

Trachtová, Z. (2016): Migrantky z Jugoslávie jdou v Česku do penze. Nálepka cizinek jim zůstává. [online]. *iDNES.cz*. [2021-01-25]. Dostupné na: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/migrantky-z-balkanu-vyzkum.A160615_104944_domaci_zt