

8. Legislativní a institucionální rámec

Petra Levrincová

Globální přístup k migraci lze definovat jako vnější rozměr migrační politiky Evropské unie (EU). Touto koncepcí (přijatou v roce 2005) se evropská migrační politika posouvá od koncentrace na v první řadě bezpečnost a snižování migračních tlaků k více vyváženému a mezioborovému přístupu. Vychází ze skutečného partnerství se třetími zeměmi, migrační politika je plně integrována do ostatních vnějších politik EU a zabývá se všemi aspekty, jež s migrací souvisejí – usiluje o vyšší kvalitu doprovodných opatření k řízení migračních toků, snaží se využít migrace a mobility jako pozitivních sil pro rozvoj a v politikách zaměřených na lepší řízení hospodářské migrace klade větší důraz na aspekty důstojných podmínek pro práci (KOM(2008) 611 v konečném znění).

Mnohorozměrnost, vzájemná propojenost a novátorství globálního přístupu k migraci znamenají, že legislativní rámec, do kterého by tato koncepce mohla být včleněna, se na úrovni Evropské unie teprve vytváří a v České republice v podstatě stojíme na samém začátku jeho vývoje. Tato kapitola nastíní základní komunitární a českou legislativu, která tvoří rámec pro migrační politiku obecně jako celkový kontext, do kterého je téma vztahu migrace a rozvoje zasazeno,¹²⁰ a dále se bude věnovat popisu legislativního rámce pro úzce související témata jako je ekonomická migrace, integrace, nelegální migrace, a rozvojová spolupráce¹²¹.

Kapitola je psána metodou právního výzkumu, který je založen především na práci s primárními zdroji. Jak již v právních studiích bývá zvykem, největším

¹²⁰ Studie se zabývá legislativním rámcem pro přistěhovalce do Evropské unie/České republiky pouze občanů tzv. třetích zemí (tedy nikoli občanů EU/EHP a Švýcarska a jejich rodinných příslušníků).

¹²¹ Ačkoli je důležitým tématem v rámci přístupu Evropské unie k migraci i posilování vnějších aspektů azylu a ochrany uprchlíků, stojí azylová legislativa (jako obšírné samostatné téma) mimo rámec kapitoly, i když se jí autorka na některých místech přímo či nepřímo dotýká.

úskalím je neustálý legislativní vývoj, autorka si je vědoma, že některé části studie se mohou i v krátkém časovém horizontu stát překonanými.

8.1. Migrační politika

EVROPSKÁ UNIE

I přes restriktivní imigrační politiky, které od sedmdesátých let dvacátého století v Evropě zaujímaly dominantní postavení, došlo v rámci EU v posledních dekádách minulého století k zvyšování počtu přistěhovalců. Současně si představitelé členských států EU uvědomovali, že Evropa naléhavě potřebuje kvalifikované migranty. Členské státy EU se proto dohodly vytvořit **společnou imigrační politiku**, jejímž hlavním cílem bylo lépe a koordinovaně řídit migrační toky v souladu s ekonomickou a demografickou situací v EU. Společná imigrační politika se zaměřuje především na potírání nelegálních forem migrace a jejich negativních důsledků a současně si klade za cíl těžit z pozitivních aspektů migrace legální. S pomocí řízené legální migrace by EU mohla snížit nedostatek vlastních pracovních sil v některých odvětvích a regionech, a posílit tak svůj hospodářský růst a konkurenceschopnost. Bude-li migrace, především ta pracovní, dobře řízena, měly by se její pozitivní dopady promítnout do rozvoje celé Evropské unie stejně jako do rozvoje třetích zemí (Portál českého předsednictví EU. *Migrační a azylová politika* 2008).

Migrační politika se postupně stala plnohodnotnou **součástí práva Evropských společenství. Amsterodamskou smlouvou**, která vstoupila v platnost 1. května 1999, došlo k přesunu vízové, migrační a azylové politiky z III. do I. pilíře. Evropská rada se zavázala přijmout do pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost opatření týkající se azylu, nelegální imigrace a politiky navrácení nelegálních přistěhovalců. Vedeni nutností zavést nové metody řízení migrace, přistoupili představitelé států EU k prvním krokům ke společné imigrační politice¹²², které byly potvrzeny v roce 2004 přijetím tzv. **Haagského**

¹²² Společné imigrační politiky EU se neúčastní Dánsko. Velká Británie a Irsko se o svém zapojení do společné imigrační politiky EU rozhodují v jednotlivých případech.

programu¹²³, jež stanovil postupy směřující k posilování prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v EU pro období let 2005-2010 (Evropa. *Towards a Common European Immigration Policy* 2011). V prosinci roku 2009 byl pak přijat nový víceletý program Evropské unie pro oblast justice a vnitřních věcí pro období let 2010-2014 tzv. **Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je**. Hlavní prioritou Stockholmského programu je zaměření se na zájmy a potřeby občanů a osob, za které EU nese zodpovědnost. Program klade zejména důraz na respekt k základním právům, zdůrazňuje význam evropské spolupráce v boji proti organizovanému zločinu a potvrzuje cíl dobudovat společný evropský azylový systém do roku 2012 (Ministerstvo vnitra. *Víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí* 2010).

Rok 2006 byl v Evropské unii rokem vytváření agendy pro jednání s Afrikou. Ministerská konference EU-Afrika o migraci a rozvoji, která se konala v listopadu 2006 v Tripolisu, vůbec poprvé stanovila priority spolupráce v oblasti migrace mezi EU a Afrikou a přijala ambiciózní deklaraci, na základě které, byla EU a její členské státy mimo jiné vyzvány, aby ve spolupráci s třetími zeměmi zvážily možnost zavedení programů týkajících se cirkulární migrace. Výsledkem bylo představení tzv. balíčků mobility – možných dohod s určitým počtem zainteresovaných třetích zemí, které by zajistily jejich státním příslušníkům snazší přístup do EU (KOM(2006) 735: 3-4, 7). Tyto balíčky byly v roce 2007 přejmenovány na **Partnerství pro mobilitu** a staly se jedním z nástrojů politiky Globálního přístupu k migraci. Programy v rámci Partnerství pro mobilitu se zaměřují především na minimalizaci nelegální migrace a podporu migrace legální. V praktické rovině se jedná hlavně o koordinaci rozvojových projektů na evropské úrovni, zabránění duplikace a umožnění vzájemného doplňování projektových aktivit. Česká republika se k této iniciativě připojila v roce 2008 a zaměřuje se především na východní a jihovýchodní rozměr partnerství (Epravo.cz. 59908. *Program Partnerství pro mobilitu bude koordinovat zvláštní expertní skupina* 2010).

Za francouzského předsednictví byl v říjnu roku 2008 na summitu představitelů zemí EU v Bruselu přijat tzv. **Evropský pakt o migraci a azylu**, který obsahuje

¹²³ První kroky směrem ke společné azylové a imigrační politice EU byly učiněny na summitu ve finském **Tampere** 15. – 16. října 1999. Na Program z Tampere navázal v roce 2004 tzv. **Haagský program**.

komplexní plán harmonizace pravidel azylové a migrační politiky členských států EU. Dokument poukazuje na rozporuplnost fenoménu globální migrace, kdy se migrace na jedné straně může stát pobídkou rozvoje, na straně druhé však může v hostitelských společnostech vést k velkému sociálnímu napětí. Pakt byl přijat v době, kdy EU již učinila určitý pokrok směrem ke sjednocené politice v oblasti přistěhovalectví, včetně přijetí společné vízové politiky, harmonizace azylových standardů a vytvoření agentury Frontex. Členské státy nicméně v preambuli Paktu znovu zdůrazňují, že tyto kroky nejsou dostatečné a v textu představují závazky¹²⁴, jejichž splnění by mělo vést ke komplexní migrační a azylové politice EU (EurActive. *The European Pact on Migration and Asylum* 2008). Snaha o harmonizaci migrační a azylové politiky v rámci Evropské unie je jistě přínosná, nicméně je nutné zdůraznit, že v legislativě i praxi jednotlivých členských států stále přetrvávají značné rozdíly.

V březnu roku 2009 schválila Evropská rada původně polsko-švédskou iniciativu nazvanou „**Východní partnerství**“. Cílem této iniciativy bylo vytvořit společnou politiku Evropské unie k šesti postsovětským republikám na východ od hranic EU (Ukrajíně, Moldavsku, Bělorusku, Arménii, Gruzii a Ázerbajdžánu), prohloubit s nimi bilaterální vztahy a vytvořit multilaterální rozměr spolupráce, který by odrážel potřeby a ambice jednotlivých zemí. Evropská unie tak východním partnerům nabídla uzavření nových dohod o přidružení, širší hospodářskou integraci s EU, nových programů, které by východním partnerům pomohly řešit jejich hospodářské a sociální problémy, ale i posílit pohyb osob (zjednodušením vízové procedury a uzavřením dohod o navrácení nelegálních migrantů). (Euractiv. *Východní partnerství posílí vazby EU s postsovětskými sousedy* 2009).

ČESKÁ REPUBLIKA

Prioritou České republiky v oblasti migrace je „podporovat řízenou legální migraci a zároveň minimalizovat nelegální migraci. S tímto cílem také souvisí

¹²⁴ Pět hlavních závazků představovalo: 1. Organizovat legální migraci; 2. bojovat proti nelegální migraci; 3. zefektivnit kontrolu na hranicích; 4. sjednotit azylovou politiku; a 5. zabývat se zeměmi původu imigrantů.

snaha zajistit účinnou ochranu státních hranic v rámci schengenského prostoru“ (Ministerstvo vnitra. *Migrační a azylová politika České republiky* 2010).

Počátkem roku 2003 bylo přijato **Usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie**, kterým vláda stanovila **Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců**:

1. **Zásada:** Česká republika s ohledem na mezinárodní závazky, které pro ni vyplynou z členství v Evropské unii, důsledně prosazuje řídicí roli státu v oblasti migrace.
2. **Zásada:** Migrační politika státu je založena na koordinovaném postupu všech státních orgánů, orgánů územní a zájmové samosprávy a na podpoře ze strany dalších subjektů zabývajících se migrací.
3. **Zásada:** Migrační politika státu je zaměřena na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními.
4. **Zásada:** Migrační politika státu neklade překážky legální migraci a podporuje imigraci, která je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná.
5. **Zásada:** Realizace migrační politiky státu předpokládá široké zapojení nevládních a dalších organizací občanské společnosti.
6. **Zásada:** Česká republika se spolupodílí na úsilí světového a evropského společenství na řešení migračních důsledků humanitárních krizí a na odstraňování příčin těchto jevů (Usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55).

Pobyt cizinců na území České republiky se řídí především **zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky** a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. „**cizinecký zákon**“, často také jen „zákon o pobytu cizinců“), který nabyl účinnosti 1. ledna 2000 a který upravuje podmínky vstupu cizince na území České republiky, vycestování cizince z tohoto území, dále stanovuje podmínky pobytu cizince na území České republiky, a vymezuje působnost Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí a Policie České

republiky v této oblasti státní správy.¹²⁵ Zákon prošel podstatnou změnou po vstupu České republiky do Evropské unie. V souvislosti s komunitárním právem v oblasti volného pohybu osob došlo v zákoně k vymezení nových dvou kategorií cizinců – občané EU vs. občané zemí mimo EU/občané třetích zemí – a s tím spojeným novým vymezením různých pobytových režimů pro tyto kategorie.

Gestorem migrační politiky ČR je Ministerstvo vnitra. Jelikož však jde o průřezové téma, musí Ministerstvo vnitra úzce spolupracovat s dalšími ministerstvy, státními a nevládními organizacemi i organizacemi mezinárodními.

Český legislativní rámec se tématem přímo propojujícím migraci a rozvoj prozatím nezabýval, částečně i proto, že samotné téma je nové a legislativa na něj ještě nezareagovala.

8.2. Ekonomická migrace

EVROPSKÁ UNIE

Již v červenci roku 2001 předložila Evropská Komise návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výdělečného zaměstnání a samostatného podnikání. Avšak z důvodu rozcházejících se postojů členských států k tomuto tématu, nevedla jednání k závěrům, které by mohly vyústit v přijetí legislativy (Evropa. *Towards a Common European Immigration Policy* 2011).

¹²⁵ Cizinecký zákon se nevztahuje na cizince který „a) požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany, a azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak, b) pobývá na území na základě zvláštního právního předpisu upravujícího přechodný pobyt cizích ozbrojených sil na území, c) požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, a cizince, který pobývá na území na základě uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak“ (cizinecký zákon, §2).

Vědoma si demografického vývoje v Evropě (úbytku a stárnutí obyvatelstva) a jeho dopadu na evropské hospodářství, vrátila se v roce 2005 Komise k diskusi o potřebě společných pravidel pro přijímání ekonomických migrantů. Debaty pak vyústily v přijetí tzv. **Zelené knihy o přístupu EU k řízení ekonomické migrace**, ve které Komise poukázala na potřebu z dlouhodobého hlediska revidovat opatření v oblasti přistěhovalectví, především s důrazem na důsledky, které by strategie ekonomické migrace mohla mít na konkurenceschopnost EU (KOM(2004) 811).

V prosinci roku 2005 vedly snahy Komise ke schválení **Plánu politiky v oblasti legální migrace**, který obsahuje výčet aktivit a legislativních iniciativ, které Komise plánuje přijmout tak, aby mohla usilovat o důsledné prosazování politiky EU v oblasti legální migrace. V rámci realizace Plánu politiky v oblasti legální migrace bylo zamýšleno samostatnými směrnici upravit podmínky vstupu a pobytu na území EU konkrétních kategorií pracovníků ze třetích zemí (*vysoce kvalifikovaní pracovníci, sezónní pracovníci, vnitropodnikově převádění pracovníci a stážisté odměňovaní mzdou*) a také vydání jedné rámcové směrnice, která by měla souhrnně upravovat *soubor práv pracovníků ze třetích zemí* (KOM(2005) 669).

Vysoce kvalifikovaní pracovníci: Na zasedání Evropské rady v Lisabonu v březnu roku 2000 byl pro Evropské společenství stanoven cíl stát se do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější ekonomikou založenou na znalostech na světě, schopnou udržitelného hospodářského růstu při zvýšení počtu a kvality pracovních míst a větší sociální soudržnosti. Za tímto účelem a v návaznosti na Plán politiky v oblasti legální migrace byla přijata **Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci** (tzv. „směrnice o modrých kartách“), která má zvýšit atraktivitu Společenství pro vysoce kvalifikované pracovníky ze třetích zemí tím, že jim a jejich rodinným příslušníkům usnadní proces přijímání a mobilitu, a v řadě oblastí jim poskytne sociální a hospodářská práva rovnocenná s právy státních příslušníků hostitelského členského státu. Směrnice stanovuje podmínky vstupu a pobytu delšího než tři měsíce na území členských států pro státní příslušníky třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, coby držitele modré karty EU, a pro jejich rodinné příslušníky; a podmínky pro vstup výše uvedených osob do jiných členských států, než je první členský stát, a pro pobyt v nich. Žadatel, který splní veškeré požadavky uvedené

ve směrnici se vydá tzv. „Modrá kartu EU“ (modrá barva v názvu reflektuje barvu vlajky EU), která držitele opravňuje pobývat a pracovat na území členského státu. První dva roky je přístup držitele modré karty na trh práce v daném státě omezen na výkon placeného zaměstnání za dodržení podmínek pro jeho přijetí stanovených ve směrnici, případné změny podléhají schválení příslušných orgánů. Držitelé modrých karet EU mají dále možnost snadněji získat status dlouhodobě pobývajícího rezidenta dle Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25.11.2003. Po osmnácti měsících oprávněného pobytu v prvním členském státě se za účelem výkonu vysoce kvalifikované práce může držitel modré karty EU (a jeho rodinní příslušníci) za podmínek stanovených ve směrnici přestěhovat do jiného členského státu. Členské státy měly povinnost transponovat tuto směrnici do 19. června 2011 (více k projektu modrých karet v České republice níže).

Sezónní pracovníci: Členské státy Evropské unie čelí potřebě sezónní práce. V návaznosti na Plán politiky v oblasti legální migrace z roku 2005 a Stockholmský program z roku 2009 předložila v roce 2010 Evropská komise **Návrh směrnice zavádějící společné podmínky pro vstup a pobyt sezónních pracovníků ze třetích zemí** (tzv. „návrh směrnice o sezónním zaměstnání“).

Návrh stanovuje společný postup pro vstup a pobyt sezónních pracovníků ze třetích zemí na území Evropské unie a vymezuje jejich práva. Sezónními pracovníky se rozumí občané třetích zemí, kteří přicházejí na území Evropské unie za účelem zaměstnání v sektoru, který je závislý na sezóně (typickými příklady jsou zemědělství, zahradnictví nebo cestovní ruch) a kteří budou vykonávat tuto práci na základě jedné nebo více pracovních smluv uzavřených na dobu určitou se zaměstnavatelem se sídlem v EU. Návrh směrnice zavádí zejména jednodušší postupy pro vstup sezónních pracovníků ze třetích zemí v souladu se společnou definicí a kritérii, jako je existence pracovní smlouvy nebo závazná pracovní nabídka, která specifikuje plat; stanoví, že sezónní pracovník je oprávněn pracovat maximálně 6 měsíců v kalendářním roce; umožňuje prodloužení smlouvy nebo změnu zaměstnavatele během výše stanovené doby; a jasně vymezuje právní ustanovení týkající se pracovních podmínek. Za účelem podpory cirkulární migrace zavádí návrh možnosti vystavení vícesezónního povolení nebo zjednodušený postup pro opětovný vstup v následující sezóně. Tato opatření by měla umožnit spolehlivý tok remitencí, přenos dovedností a investic do třetích zemí, a přispět tak k omezování chudoby a k rozvojové politice Evropské unie. Návrh směrnice neupravuje právo vstupu,

naopak ponechává členským státům svobodu rozhodování, kolika sezónním pracovníkům umožní vstup na svůj trh práce (KOM (2010) 379 v konečném znění).

Vnitropodnikově převádění pracovníci: V roce 2010 představila Komise **Návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti**, jejímž účelem je zavedení zvláštního postupu pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o pobyt v EU pro účel převedení v rámci společnosti, a norem pro vydávání povolení k pobytu těmto osobám členskými státy. Druhým účelem pak je vymezit práva těchto osob, které legálně pobývají v členském státě, a stanovit podmínky, za kterých mohou pobývat v jiných členských státech (KOM (2010) 378 v konečném znění).

Soubor práv pracovníků ze třetích zemí: V roce 2007 předložila Komise **návrh směrnice Rady o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a k výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě**. Účelem směrnice je stanovit jednotný postup vydávání jednotného povolení k pobytu a pracovního povolení státním příslušníkům třetích zemí k práci na území členského státu Evropské unie; a stanovit souhrn práv pracovníků ze třetích zemí, kteří legálně pobývají na území členských států (KOM (2007) 638 v konečném znění).

Zcela specifickou formou migrace je pohyb vědců a výzkumných pracovníků. V roce 2002 ve svém šestém rámcovém programu pro výzkum, technický rozvoj a demonstrační činnosti přispívajícím k vytvoření Evropského výzkumného prostoru a k inovacím (2002-2006) Evropské společenství uznalo, že globalizace ekonomiky vyžaduje větší mobilitu výzkumných pracovníků (Úřední věstník L 232, 29. 8. 2002, s. 1). Za účelem naplnění cíle zvýšit přitažlivost Společenství pro výzkumné pracovníky z celého světa a posílit jeho postavení jako mezinárodního centra výzkumu byla přijata **Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu**, která podporuje přijímání státních příslušníků třetích zemí pro výzkumné účely a jejich mobilitu na dobu pobytu delší než tři měsíce. Samotná směrnice uvádí, že jejím účelem není odliv mozků z transformujících se nebo rozvojových zemí a zdůrazňuje, že ve spolupráci se zeměmi původu by měla být přijata podpůrná opatření pro usnadnění zpětného

začlenění výzkumných pracovníků v jejich zemích původu a pro usnadnění pohybu výzkumných pracovníků, s cílem vytvořit komplexní migrační politiku. Směrnice uvádí, že ke zvýšení přitažlivosti Společenství pro výzkumné pracovníky ze třetích zemí by těmto pracovníkům měla být během jejich pobytu v řadě oblastí přiznána stejná sociální a hospodářská práva, jakých požívají státní příslušníci hostitelského členského státu, a možnost vyučovat na institucích vyššího vzdělávání.

ČESKÁ REPUBLIKA

Z hlediska případné podpory rozvoje zemí původu je stěžejní ekonomická aktivita cizinců, což jsou v České republice cizinci zaměstnaní nebo podnikající.

Pracovněprávní vztah mezi tuzemským zaměstnavatelem a cizincem se řídí především **zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „**zákoník práce**“) a souvisejícími právními předpisy. Zákoník práce rovněž umožňuje pracovněprávní vztahy mezi tuzemským zaměstnavatelem a cizincem upravit odchylně v souladu s předpisy mezinárodního práva soukromého. Zaměstná-li zaměstnavatel cizince, má povinnost cizinci nabídnout pracovní a mzdové podmínky obvyklé pro české občany, kteří jsou ve stejném pracovním zařazení jako cizinec dle platných právních předpisů, případně v souladu s kolektivními a pracovními smlouvami.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“) pak stanovuje podmínky zaměstnání cizince tuzemským zaměstnavatelem. Cizincem se pro účely zákona o zaměstnanosti rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, občanem Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru či Švýcarska, ani jeho rodinným příslušníkem. Za cizince je rovněž považována osoba bez státní příslušnosti.

Tuzemští zaměstnavatelé mají možnost cizince zaměstnávat pouze na volná pracovní místa, která není možné s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo na nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak¹²⁶. Zaměstnavatel má povinnost

¹²⁶ Cizinci s trvalým pobytem na území České republiky mají z hlediska zaměstnávání stejné právní postavení jako občané ČR. Nevztahují se na ně omezení s výjimkou

projednat svůj záměr zaměstnat cizince s úřadem práce. **Povolení k zaměstnání** vydává cizinci ve správním řízení místně příslušný úřad práce nejdéle na dobu dvou let.¹²⁷ Ve většině případů cizinec písemně žádá o povolení k zaměstnání ještě před svým příchodem na území České republiky, případně na základě plné moci prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán, nebo i jiné osoby. Cizinec může požádat o prodloužení povolení k zaměstnání nejdříve tři měsíce a nejpozději 30 dnů před uplynutím doby platnosti vydaného povolení k zaměstnání. Cizinec musí rovněž dodat vyjádření zaměstnavatele, že jej i nadále zaměstná. Úřad práce může žádosti vyhovět, a to i opakovaně, a vydat rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, a to vždy maximálně na další dva roky.

Zaměstnavatel může cizince zaměstnat teprve tehdy pokud má cizinec:

- platné povolení k zaměstnání od místně příslušného úřadu práce,
- platné vízum k pobytu za účelem zaměstnání, případně povolení ke krátkodobému nebo dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání,
- se zaměstnavatelem uzavřenou pracovní smlouvu na dobu, po kterou by mělo být zaměstnání vykonáváno, příp. dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce (ve všech případech se vyžaduje písemná forma),
- a pokud byl cizinec zaměstnavatelem přihlášen k platbě dávek sociálního a zdravotního pojištění.

některých povolání, u kterých se dle platných právních předpisů vyžaduje státní občanství. Stejné postavení mají i cizinci, kteří jsou pod dočasnou ochranou podle zvláštního zákona.

¹²⁷ Povinnost oznámit a projednat s úřadem práce záměr zaměstnat cizince se nevztahuje na případy, kdy je cizinci vydáno povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce; v případě, kdy se u cizince nevyžaduje povolení k zaměstnání; a v případech zaměstnání držitelů modré či zelené karty. Samostatným případem je rovněž vztah mezi tuzemským zaměstnavatelem a cizincem vyslaným na území České republiky zahraničním zaměstnavatelem, kdy se jejich vztahy řídí obvykle právem země, kde má zahraniční zaměstnavatel sídlo, i vyslaný cizinec však musí obdržet povolení k pobytu a povolení k zaměstnání v České republice.

Systém vydávání povolení k zaměstnání a víz k pobytu nad 90 dní za účelem zaměstnání neumožňuje zaměstnavatelům v České republice dostatečně flexibilně pokrýt jejich okamžité potřeby. Požadované kroky před samotným nástupem do zaměstnání jsou poměrně zdlouhavé a administrativně náročné. Proto, aby zaměstnavatelům umožnila získat potřebnou pracovní sílu z třetích zemí, schválila vláda ČR svým **usnesením ze dne 22. října 2007 č. 1174 o zjednodušení podmínek zaměstnávání kvalifikovaných zahraničních pracovníků** projekt „Zelené karty“, který začal fungovat od 1. ledna 2009.

Zelená karta je povolení k dlouhodobému pobytu¹²⁸ za účelem zaměstnání na území České republiky ve zvláštních případech. Jejím účelem je usnadnit přístup na trh práce v České republice cizincům, kteří mají kvalifikaci, po které je v České republice poptávka. Projekt zelených karet umožňuje zaměstnavatelům flexibilně reagovat na jejich aktuální potřebu pracovní síly a zároveň snižuje pro obě strany (zaměstnavatele i zaměstnance/občana jedné z uvedených zemí) administrativní zatížení.

Institut tzv. modré karty zavedla v České republice **s účinností od 1. 1. 2011 novela cizineckého zákona v návaznosti na směrnici Rady č. 2009/50/ES. Modrá karta (viz též výše)** je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území České republiky spojeném s výkonem vysoce kvalifikované práce (§ 42i, cizinecký zákon). Jejím účelem je usnadnit vstup na trh práce České republiky cizincům, kteří mají vyšší kvalifikaci, po které je v České republice poptávka. Tato karta se vydává pracovníkům s ukončeným vysokoškolským vzděláním nebo vyšším odborným vzděláním, trvalo-li minimálně tři roky, kteří mají pracovní smlouvu nejméně na dobu jednoho roku na zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu a se zaměstnavatelem mají sjednanou hrubou měsíční nebo roční mzdu, jejíž výše odpovídá alespoň 1,5násobku průměrné hrubé roční mzdy v České republice vyhlášené sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí. O vydání modré karty rozhoduje ministerstvo vnitra ve lhůtě 90 dnů.

¹²⁸ V současné době (rok 2011) určena pro občany z Australského společenství, Černé Hory, Chorvatské republiky, Japonska, Kanady, Korejské republiky, Nového Zélandu, Republiky Bosna a Hercegovina, Republiky Makedonie, Spojených států amerických, Srbska a Ukrajiny. Občané členských států Evropské unie, Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska a jejich rodinní příslušníci nepotřebují pro práci v České republice ani povolení k zaměstnání ani zelenou či modrou kartu.

Co se týče legislativního rámce druhé hlavní ekonomické aktivity cizinců v ČR, tak cizinec může podnikat jako fyzická osoba, nejčastěji jako živnostník, což upravuje především **zákon č. 455/1991 b., o živnostenském podnikání, v platném znění**. Pro provozování živnosti na území České republiky potřebuje cizinec jak živnostenské oprávnění tak povolení k pobytu.¹²⁹ Cizinec může podnikat také prostřednictvím právnických osob a obchodních společností, příp. družstev, založených dle **zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění**. Cizinec může takovouto společnost přímo založit nebo se stát jejím podílníkem, to však neznamená, že se může na území ČR fyzicky zdržovat. Cizinecký režim na území ČR upravuje zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky (viz výše). Cizinec ze třetích zemí tak může být na území České republiky zaměstnán nebo podnikat pouze na základě víza k pobytu nad 90 dní, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu. Další variantou je možnost podnikání prostřednictvím zahraniční osoby, což detailně upravuje hlava II. obchodního zákoníku.

Za podnikání cizinců obecně a především za živnostenské podnikání je odpovědné Ministerstvo průmyslu a obchodu, které řídí živnostenské úřady, jinak součásti obecních a krajských úřadů, které vydávají živnostenská oprávnění a provozují kontrolní činnost.

Co se týče dalších institucí, do jejichž gesce spadá ekonomická migrace cizinců, tak ministerstvu práce a sociálních věcí jsou pak podřízeny úřady práce, které rozhodují o povoleních k zaměstnání, evidují ostatní cizince a pomáhají hledat zaměstnání nezaměstnaným cizincům. Správy sociálního zabezpečení pak od zaměstnaných i samostatně výdělečně činných cizinců vybírají pojistné na sociální pojištění a kontrolují jejich povinnosti. Ministerstvo zahraničních věcí pak řídí zastupitelské úřady, které vydávají víza, bez nichž cizinci ze třetích zemí nemohou do České republiky legálně přicestovat a Ministerstvo financí řídí finanční úřady, které vykonávají daňovou kontrolu a celní úřady, které jsou oprávněny kontrolovat, zda cizinci nevykonávají nelegální práci (Čížinský 2009). Hlavním gestorem a koordinátorem migračních politik je pak

¹²⁹ Obdobně platí pro osoby podnikající na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních právních předpisů (tzv. svobodná povolání a další činnosti), kteří musejí pro výkon povolání získat příslušné povolení; a pro zemědělce, kteří musejí být evidováni.

ministerstvo vnitra, v jehož rámci působí odbor azylové a migrační politiky (OAMP).

8.3. Integrace

EVROPSKÁ UNIE

Evropská komise je toho názoru, že důležitým aspektem migrace je integrace cizinců do hostitelské společnosti. Státy Evropské unie jsou konfrontovány s nárůstem počtu cizinců a čelí výzvám, které jim přináší proces jejich integrace. Komise si je vědoma značných rozdílů v historii a tradici imigrace do jednotlivých členských států stejně jako rozdílů, které panují ve způsobech integrace cizinců. V oblasti začleňování cizinců do společnosti se EU proto angažuje způsobem, který především staví na hledání společných integračních přístupů a podporuje mezi členskými státy výměnu nejlepší praxe (Evropa. *A Common Framework for the Integration of Third-Country Nationals* 2010).

I přesto, že integrační aktivity spadají téměř výhradně do kompetence členských států EU, problematika týkající se začleňování cizinců do společností členských států se skrze snahy o koordinaci národních přístupů stala nedílnou součástí unijní migrační politiky. EU se za tímto účelem snaží především o mezikulturní dialog, který je nutností pro vzájemné pochopení mnohdy velmi odlišných kultur a hodnot, a s tím související boj proti rasismu a xenofobii (Ministerstvo vnitra. *Obecně k agendám EU* 2011).

Právní předpisy týkající se přistěhovalectví a mající přímý vztah k úspěšné integraci státních příslušníků ze třetích zemí zahrnují: směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úřední věstník L 251, 3.10.2003), 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23. 1. 2004), 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. L 180, 19. 7. 2000) a 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, 2. 12. 2000).

V září roku 2007 představila Komise svoji, prozatím poslední, tj. **Třetí výroční zprávu o migraci a integraci** (KOM (2007) 512). Komise tak pokračovala ve sledování vývoje politiky přijímání a integrace občanů třetích zemí v Evropské unii. Komise ve zprávě předkládá informace související s ustanovováním integračního rámce EU do června roku 2007 a dále uvádí specifické informace týkající se jednotlivých dimenzí integračního procesu v členských státech v kalendářním roce 2005 a v první polovině roku 2006.

Na návrh Komise byl na období 1. ledna 2007 až 31. prosince 2013 zřízen **Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí**, jehož obecným cílem je podpořit snahy členských států umožnit státním příslušníkům třetích zemí z různých kulturních, náboženských, jazykových a etnických prostředí usadit se a aktivně se zapojit do všech aspektů evropských společností co se týče vstupních procedur, základních úvodních programů a aktivit, účasti v občanském a politickém životě a úcty k různorodosti a občanství (KOM (2005) 0123 v konečném znění); a dále v roce 2009 zřízeno **Fórum integrace** k usnadnění výměny osvědčených postupů, zejména pokud jde o politiky, v nichž má EU omezenou roli (EUROPA. *A Common Agenda for Integration*).

ČESKÁ REPUBLIKA

Na konci roku 2000 přijala vláda České republiky svým **usnesením ze dne 11. prosince 2000 č. 1266 o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky** Koncepci integrace cizinců, která vycházela ze Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky¹³⁰, z mezinárodních dokumentů¹³¹ a ze současné vnitrostátní úpravy postavení cizinců na území České republiky. Tato koncepce byla aktualizovaná v roce 2006.¹³² O dva roky později pak vláda

¹³⁰ Tyto zásady byly přijaty Usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689 o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce.

¹³¹ Např. materiály Rady Evropy. *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities a Framework of Integration Policies*.

¹³² Viz Usnesení vlády České republiky ze dne 8. února 2006 č. 126 ke Koncepci integrace cizinců v roce 2005.

schválila převod agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva práce a sociálních věcí na Ministerstvo vnitra (usnesení vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979). Vláda se rovněž každoročně zabývá Zprávou o realizaci koncepce integrace cizinců za minulý rok.

Naposledy v roce 2010 pak vláda přistoupila k **Aktualizované koncepci integrace cizinců – Společné soužití**, kterou schválila usnesením ze dne 9. února 2011 č. 99. Tento materiál obsahuje jak „*Analýzu aktuální situace v oblasti integrace cizinců*“, která detailněji popisuje populace cizinců pobývajících na území České republiky s ohledem na potřeby integrace cizinců, tak „*Aktualizovanou Koncepci integrace cizinců – Společné soužití*“, která definuje postup České republiky v oblasti integrace cizinců a která se snaží zohlednit vývoj, nové trendy a aktuální potřeby, které Česká republika v souvislosti s integrační (i obecně cizineckou) problematikou zaznamenává; a také „*Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2011*“, který obsahuje návrhy konkrétních opatření, kterými by příslušná ministerstva zodpovědná za realizaci integrační politiky měla v roce 2011 podpořit úspěšnou integraci cizinců v České republice.

Cílovou skupinu integrační politiky tvoří tzv. občané třetích zemí, kteří legálně pobývají na území České republiky (na základě povolení k trvalému pobytu nebo na vízum k pobytu nad 90 dnů, povolení k dlouhodobému pobytu a povolení k přechodnému pobytu). Cílovou skupinou této integrační politiky nejsou občané Evropské unie/Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska; žadatelé o mezinárodní ochranu a osoby s uděleným azylem či doplňkovou ochranou¹³³.

Aktualizovaná koncepce integrace cizinců považuje za svůj hlavní cíl dosáhnout samostatnosti a soběstačnosti cizince tak, aby byl schopen se plně zapojit do života společnosti a řešit svoji vlastní životní situaci, včetně situace osob, které jsou na něm závislé. Je tedy nutné zajistit, aby cizinci:

- 1) znali svá práva a byli schopni dostát svým povinnostem,
- 2) orientovali se v prostředí, zvyklostech a způsobu života v nové zemi,

¹³³ Integrace žadatelů o mezinárodní ochranu a osob s uděleným azylem či doplňkovou ochranou je zajišťována prostřednictvím Státního integračního programu.

- 3) rozuměli a byli schopni komunikovat v českém jazyce,
- 4) byli samostatnými a soběstačnými po sociální i ekonomické stránce,
- 5) měli dostatek informací o tom, kde v případě potřeby naleznou pomoc a podporu (usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2011 č. 99: str. 17)

Vláda se shodla, že v této souvislosti existují čtyři oblasti, které jsou naprosto klíčové pro úspěšnou integraci cizinců, a to: 1) znalost českého jazyka, 2) ekonomická soběstačnost, 3) orientace ve společnosti, a 4) vztahy mezi komunitami (usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2011 č. 99: str. 24) a právě v rámci těchto oblastí budou podporována konkrétní opatření.

Ve vztahu k tématu rozvoj a migrace je významná především druhá výše uvedená oblast (samostatnost a soběstačnost po sociální a ekonomické stránce). Budou-li cizinci především ekonomicky soběstační, budou mít potenciál napomáhat rozvoji i v zemích původu.

Česká republika se od devadesátých let dvacátého století stala primárně imigrační zemí. Je zřejmé, že úspěšná integrace je podmínkou efektivního využití kladů migrace. **Politika integrace cizinců** do společnosti se tak nutně stala **komplementární součástí politiky státu v oblasti legální migrace**.

8.4. Nelegální migrace

EVROPSKÁ UNIE

Boj proti nelegálnímu vstupu a pobytu cizinců na území Evropské unie a obavy z důsledků nelegální migrace zůstávají již roky jedním z hlavních témat v rámci migračních politik jak na unijní úrovni, tak u samotných členských států. Úspěšnost politiky a opatření v boji proti nelegální migraci je klíčová pro zavádění souvisejících aktivních imigračních politik. Na úrovni Evropské unie je tak na potírání nelegální migrace vynakládáno značné úsilí a nemalé finanční prostředky.

V této souvislosti byla v roce 2005 zřízena **Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské Unie**

(FRONTEX), která koordinuje operativní spolupráci mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic; napomáhá členským státům při odborné přípravě vnitrostátní pohraniční strážě, včetně vypracovávání společných standardů odborné přípravy; provádí analýzu rizik; pokračuje v rozvoji výzkumu souvisejícího s kontrolou a ostrahou vnějších hranic; napomáhá členským státům v situacích, které vyžadují zvýšenou technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích; poskytuje členským státům nezbytnou podporu při organizaci společných návratových operací. FRONTEX úzce spolupracuje s ostatními partnery Společenství a EU odpovědnými za bezpečnost vnějších hranic, např. EUROPOL¹³⁴, CEPOL¹³⁵ nebo OLAF¹³⁶. Pro zvýšení bezpečnosti hranic FRONTEX rovněž zajišťuje koordinaci jednotlivých akcí členských států při provádění opatření Společenství týkajících se řízení kontroly vnějších hranic (Evropa. *Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU*).

Komise v červenci roku 2006 vydala **Sdělení o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí** (KOM (2006) 402), které staví na základních principech a dosavadních činech Evropské unie a zároveň rozvíjí nové priority. Sdělení je nedílnou součástí komplexního a strukturovaného přístupu Evropské unie k účinnému řízení migrace a doplňuje nedávné politické iniciativy v této oblasti, jako je například plán politiky v oblasti legální migrace (KOM (2005) 669), sdělení o migraci a rozvoji (KOM (2005) 390) a sdělení navrhuje společný program pro integraci (KOM (2005) 389). Představuje přístup, který se snaží udržet v rovnováze bezpečnostní principy a základní práva jednotlivců a zabývá se tak opatřeními na všech stupních procesu nelegálního přistěhovalectví (Evropa. *Towards A Common European Union Immigration Policy 2011*).

Klíčovým legislativním dokumentem v oblasti potírání nelegální migrace je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí** (tzv. „návratová směrnice“). Členským státům bylo přikázáno do 24. prosince 2010 uvést v účinnost vlastní právní a správní předpisy tak, aby bylo dosaženo plného

¹³⁴ Evropský policejní úřad.

¹³⁵ Evropská policejní akademie.

¹³⁶ Evropský úřad pro boj proti podvodům.

souladu s návratovou směrnicí, a to především v případech postupu při uskutečňování návratu státních příslušníků třetích zemí a v dalších s tím souvisejících oblastech jako je vyhoštění, dočasné zajištění, užití donucovacích prostředků a zákaz vstupu, ve všech případech s úmyslem plného zaručení lidských práv.

V červnu roku 2009 byla přijata **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí** (tzv. „**sankční směrnice**“). Směrnice zakazuje zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a stanovuje minimální společné normy pro sankce a opatření, jež mají být v členských státech uplatňovány vůči zaměstnavatelům, kteří tento zákaz porušují. Směrnice je součástí boje Evropské unie proti nelegálnímu přistěhovalectví, se kterým je úzce spojeno i neoprávněně zaměstnávání (Úř. věst. L 168, 30.6.2009).

Výše uvedená řešení se zaměřují především na *potírání* nelegální migrace. Některé státy (např. Itálie, Španělsko, Francie, Belgie) přistupují na *ad hoc* bázi k řešení situace s vysokými počty nelegálně pobývajících a pracujících cizinců k tzv. *regularizacím*.¹³⁷ U většiny vlád států EU, včetně ČR, se však regularizace doposud neseťká s příliš velkou odezvou a odmítají jejich realizaci.

ČESKÁ REPUBLIKA

Nelegální migrací přes státní hranice České republiky jsou míněny případy, kdy osoby nedovoleným způsobem překročí státní hranice České republiky. Jde o případy, kdy osoby nedovoleným způsobem vstupují na území České republiky i případy, kdy jej nedovoleným způsobem opouštějí nebo se o to prokazatelně pokoušejí.

¹³⁷ Opatření, jímž stát uděluje povolení k pobytu na svém území cizincům, kteří se nacházejí na jeho území nelegálně (jinak taky *legalizace*, *amnestie* nebo *normalizace* pobytu), původně z francouzského *irregulier* nebo anglického *irregular*, v této souvislosti především ve spojení *irregular migration*, kdy jde o popis právního postavení migranta, jehož pobyt nebo práce jsou v rozporu s právním řádem daného státu. Více například na <http://www.migraceonline.cz/temata/regularizace/>.

Nelegálním pobytem/porušováním pobytového režimu se pak rozumí případy nelegálního pobytu (pobytu v rozporu s právními předpisy) cizinců na území České republiky (Český statistický úřad. *Nelegální migrace – Metodika, legislativa* 2008). Teoreticky lze rozlišovat mezi nelegální situací (ilegalitou), kdy cizinec nemá práva na území pobývat, příp. toto právo vůbec nemůže získat (např. vyhoštěný cizinec, odmítnutý žadatel o azyl, apod.) a neregulérní situaci, kdy by cizinec v principu mohl na území pobývat, avšak nemá vyřízeno povolení k pobytu (např. situace, kdy cizinci propadne vízum, ale může si zažádat o jeho prodloužení) (NROS. *Regularizace nelegální migrace v České republice* 2005).¹³⁸

Základním dokumentem v České republice pro **potírání nelegální migrace** je tzv. **Akční plán boje s nelegální migrací** (dále jen „Akční plán“) schválený usnesením vlády č. 108 ze dne 4. února 2004. Akční plán vychází z jedné ze zásad politiky vlády v oblasti migrace cizinců: „Migrační politika státu je zaměřena na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními“ (zásada č. 3, usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55). Jeho hlavním cílem je nalézat a uskutečňovat taková řešení a opatření, která by mohla minimalizovat nelegální migraci a zároveň motivovat cizince k legálnímu vstupu a pobytu na území České republiky (Ministerstvo vnitra. *Migrace* 2010). Usnesení obsahuje harmonogram plnění plánu opatření k boji s nelegální migrací, původně v těchto oblastech: prevence, kontrola a postihy, legislativní oblast¹³⁹, mezirezortní a mezinárodní spolupráce, vše s udaným časovým limitem a s uvedením úřadu zodpovědného za plnění konkrétního opatření. Harmonogram je každoročně aktualizován. Mezinárodní migrace je průřezovým tématem a tak je k plnění plánu třeba spolupráce více ministerstev, a to minimálně Ministerstva vnitra, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu (Ministerstvo vnitra. *Migrace* 2010) i Ministerstva spravedlnosti

Jedním z ústředních témat v oblasti opatření týkajících se potírání nelegální migrace v souvislosti s organizovaným zločinem jsou snahy států čelit

¹³⁸ Literatura uvádí další způsoby dělení a definic, viz. např. Drbohlav ed. 2008

¹³⁹ Opatření v legislativní oblasti byla splněna v roce 2005 a dále již nebyla zařazována do aktualizovaných verzí harmonogramu.

nelegálnímu zaměstnávání cizinců. Z tohoto důvodu byl v České republice v souladu s usnesením vlády č. 1044 ze dne 23. října 2000 k Aktualizované koncepci boje proti organizovanému zločinu zřízen **Mezirezortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců (MOPNZC)**. Usnesení uložilo věcně příslušným ústavním činitelům¹⁴⁰ do 31. prosince 2000 zřídit mezirezortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice, který by koordinoval činnost příslušných institucí i dílčí legislativní kroky k řešení nelegální práce a vytvářel koncepci řešení tohoto problému. Gestorem činnosti MOPNZC bylo stanoveno Ministerstvo práce a sociálních věcí.

8.5. Migrace a rozvojová spolupráce

EVROPSKÁ UNIE

Komise je toho názoru, že vzájemným propojením migrace a rozvoje je možné výrazně podpořit rozvojové cíle, aniž by bylo nutné vytvářet alternativu oficiální rozvojové spolupráce. V této souvislosti přijala v září roku 2005 Komise sdělení **Vzájemné souvislosti migrace a rozvoje: Některé konkrétní pokyny (KOM (2005) 390)**. Po zvážení zásadních problémů celosvětové debaty o migraci a rozvoji a v souladu se závěry Rady z května 2003, vytyčila Komise konkrétní směry zlepšování účinku migrace na rozvoj se zaměřením na „jiho-severní“ migraci. Sdělení obsahuje přehled opatření a iniciativ, které mohou vést ke konkrétnímu pokroku, a to především v těchto oblastech: 1) remitence, 2) diaspora jako činitel v rozvoji domovské země, 3) cirkulární migrace a mobilita kvalifikovaných sil, a 4) zmírnění nepříznivého účinku odlivu kvalifikovaných sil.

1) **Remitence:** Dle názoru Komise by rostoucí objem registrovaných peněžních zásiłek a převodů od migrantů mohl přispět k naplňování rozvojových cílů jejich zemí původu. Opatření související s převody těchto peněz by se měla týkat a)

¹⁴⁰ Provedením byli pověřeni: 1. místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem financí a ministry vnitra, průmyslu a obchodu a ředitelem Bezpečnostní informační služby.

snížení poplatků, zrychlení převodů a zajištění jejich bezpečnosti; b) zvýšení účinků remitencí na země původu migrantů (KOM (2005) 390: 2.1.)

V souvislosti s návrhy opatření k podpoře zavedení levných, rychlých a bezpečných možností převodu peněz plánuje Komise projednat s členskými státy možnost předkládání údajů o převodech finančních prostředků migrantů členěných dle jednotlivých zemí, příp. dle regionů. Komise taktéž navrhla přijetí směrnice o platebních službách, ve které uloží poskytovatelům platebních služeb, aby svým klientům zpřístupnili transparentní informace o svých podmínkách a nákladech, včetně poplatků za směnárenské kurzy. Komise rovněž zamýšlí uložit členským státům EU, aby zřídily rejstřík všech autorizovaných platebních ústavů (včetně společností nabízejících převody finančních prostředků), který bude pravidelně aktualizován a bude veřejně přístupný s možností do něj nahlížet „online“. Komise by tímto podpořila hospodářskou soutěž a zvýšila průhlednost poskytování zmíněných služeb. Komise také zváží podporu zřízení celoevropské internetové stránky, která bude obsahovat informace o cenách a podmínkách poskytování převodů peněz a převodních kanálů. V rámci legislativních opatření má dále Komise v úmyslu podpořit na celounijní úrovni vytvoření jednotných podmínek poskytování služeb týkajících se převodu finančních prostředků i jednotných licenčních podmínek pro poskytovatele těchto služeb (KOM (2005) 390: 2.1.1.).

Návrhy opatření, které by měly zvýšit účinky remitencí na země původu migrantů, vycházejí z předpokladu, že převáděné soukromé finanční prostředky budou efektivně investovány tehdy, když se jejich příjemci budou moci informovaně rozhodnout, jak tyto prostředky použít, a to za současné existence vhodných ekonomických pobídek. Komise tedy podpoří vytváření vhodných pobídek a rozšíření výběru možností v přijímajících zemích. Za tímto účelem přezkoumá Komise za účasti přijímajících zemí a Evropské investiční banky možnosti např. posílení bankovníctví v rozvojových zemích (např. usnadněním partnerství mezi mikrofinančními institucemi a tradičními peněžními ústavami); nebo možnosti poskytnutí finančních prostředků k financování společných projektů organizací v diaspoře a místních organizací v přijímajících zemích za účelem podpory místního rozvoje (KOM (2005): 2.1.2.).

2) **Diaspora:** Diaspora představuje jeden z významných činitelů v rozvoji zemí původu migrantů. Komise mj. plánuje pomoci rozvojovým zemím lokalizovat své diaspory a zprostředkovávat kontakty s jejich příslušníky, např. formou

vytváření databází, do nichž se mohou dobrovolně zapsat příslušníci diaspor, kteří mají zájem podílet se na rozvoji svých zemí původu. Komise má také v úmyslu podporovat výměnné programy pro mládež, které by byly zaměřeny především na společenství migrantů a vycházely ze zkušeností již existujících podobných programů uvnitř Evropské unie (KOM (2005) 390: 2.2.).

3) Cirkulární migrace a mobilita kvalifikovaných sil: Komise sdílí názor, že podpora cirkulární migrace může hrát důležitou roli při přenosu znalostí a dovedností do rozvojových zemí. Předestírá, že prioritou by v tomto směru mělo být uzavírání pracovních smluv na dobu určitou s pracovníky, kteří již byli zaměstnáni v konkrétních programech a po skončení platnosti smlouvy se vrátili do zemí svého původu, společně s nabídkou přiměřené odměny za jejich práci. Komise rovněž zváží možnost stanovení obecného rámce pro přicestování a krátkodobý pobyt sezónních pracovních sil v prostoru EU. V souvislosti s usnadňováním zpětné migrace Komise zváží navržení opatření v oblastech jako např. převoditelnost nároku na důchod, uznávání kvalifikace, umožnění zachování kontaktů mezi vědci či jinými vysoce kvalifikovanými pracovníky, kteří vykonávali své povolání v prostoru Evropské unie a jejich někdejšími kolegy v EU, apod. (KOM (2005) 390: 2.3.).

4) Zmírnění nepříznivého účinku odlivu příslušníků inteligence: Komise si je vědoma, že problém odlivu příslušníků inteligence (obecně se používá spíše termíny „odliv kvalifikovaných pracovníků“ nebo „odliv mozků“, tzv. brain drain – pozn. autorky) nepostihuje stejně všechny rozvojové země a všechna odvětví a opatření tak musí být přizpůsobena konkrétním problémům a potřebám jednotlivých zemí, které zmíněnému problému čelí. Komise zamýšlí podpořit snahu rozvojových zemí získat lepší informace o trzích práce v těchto zemích, včetně informovanosti o případném nedostatku či přebytku pracovních sil v různých odvětvích. V této souvislosti vyzývá členské státy, aby do svých politik včlenily nástroje jako např. kodexy chování, k omezení aktivního náboru pracovníků v případech, kdy by takovýto nábor mohl mít negativní vliv na rozvojové země. Komise podporuje i zavádění opatření, která by vytvářela partnerství mezi vědeckými institucemi, univerzitními pracovišti, nemocnicemi apod. v rozvojových zemích a v EU za účelem provádění společného výzkumu; případně zavádění tzv. „programů dělené práce“, v jejichž rámci by vědci, lékaři, technici apod. dělili svůj pracovní úvazek mezi instituci v zemi svého původu a partnerskou instituci v EU. Komise rovněž považuje za užitečné, aby i samotná rozvojová spolupráce byla vnímána jako zdroj pracovních příležitostí pro

kvalifikované odborné pracovníky v rozvojových zemích (KOM (2005) 390: 2.4.).

V návaznosti na pokyny Komise v oblasti migrace a rozvoje začala na evropské úrovni probíhat řada iniciativ, které se ukázaly být úspěšné. Jako příklad lze uvést iniciativy zaměřené na to, aby převody finančních prostředků migrantů a snižování nákladů na tyto převody měly příznivý dopad na rozvoj. Další iniciativy mají umožnit členům diaspor přispívat svým domovským zemím a umožnit dočasný návrat migrantům s vysokou kvalifikací či iniciativy v oblasti cirkulární migrace a opatření, která se zaměřují na odliv mozků a na dodržování etických zásad při náboru pracovníků. Důležitá jsou rovněž opatření týkající se přímých zahraničních investic a obchodu (KOM (2008) 611 v konečném znění).

Jako rámec pro spolupráci s africkými zeměmi slouží partnerství mezi Evropskou unií a Afrikou pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, které bylo zřízeno v roce 2007. Potenciál pro spolupráci s regiony jako je východní Evropa či Asie skýtají iniciativy jako např. Východní partnerství (viz výše k Migrační politice).

Nicméně stále je potřeba provázat migrační politiky strukturovaným způsobem s politikami v oblastech jako je zdravotnictví, vzdělávání a lidský kapitál a se strategiemi, které se týkají společenského a hospodářského rozvoje. Reprezentanti Komise jsou rovněž toho názoru, že by se politiky v oblasti migrace a rozvoje měly více zaměřit na hospodářskou reformu a vytváření pracovních míst a na zlepšování pracovních podmínek a také na sociálněekonomickou situaci v zemích s nízkými a středními příjmy a v regionech, které podléhají velkým emigračním tlakům. Součástí migračně-rozvojové politiky by rovněž měla být podpora přístupu ke kvalitnímu vzdělání pro všechny, rozvoj a zlepšování odborného vzdělávání a posilování manažerských dovedností a další rozvoj úlohy oficiálních pracovních trhů. Mimo to, by podle Komise, měla Evropská unie připravit politiku reagující na nové trendy jako je např. vzrůstající dopad změny klimatu na migrační pohyby (KOM (2008) 611 v konečném znění).

Rozvojovou politiku a poskytování rozvojové pomoci do zahraničí má v rámci Evropské unie na starosti Úřad pro rozvoj a spolupráci EuropaAid, což je generální ředitelství Evropské komise, které vzniklo sloučením generálního ředitelství pro rozvoj a úřadu pro spolupráci. V rámci strategických programů rozvojové spolupráce byl na půdě úřadu EuropaAid připraven **Tématický**

program „Spolupráce s třetími zeměmi v oblastech migrace a azylu“, víceletý strategický dokument pro období 2011-2013¹⁴¹, který si klade za cíl pomoci třetím zemím komplexně zajistit řízení migračních toků. Program se dotýká mnoha důležitých aspektů fenoménu migrace (mimo jiné migrace a rozvoje, pracovní migrace, práv migrantů, obchodu s lidmi, azylu, poskytování mezinárodní ochrany atd.). Strategie v oblasti migrace a rozvoje pro léta 2011-2013 by měla být založena na dalším zesílení vztahu mezi migrací a rozvojem. Podporovány by měly být především ty aktivity, které podníká, aby diaspora více přispívaly k rozvoji svých zemí původu, které posílí hodnotu návratu migrantů do zemí jejich původu, sníží „brain-drain“ a podpoří cirkulární migraci kvalifikovaných migrantů, dále usnadní finanční transfery do zemí původu, podpoří dobrovolný návrat a reintegraci migrantů, zajistí budování kapacit migračních managementů, pomohou státům při přípravě migračních politik vstřícných k rozvoji a podpoří kapacity pro společné řízení migračních toků (*Tematický program „Spolupráce s třetími zeměmi v oblastech migrace a azylu“, víceletý strategický dokument pro období 2011-2013: 10*).

ČESKÁ REPUBLIKA

Zahraniční rozvojová spolupráce (dále jen „ZRS“) je plnohodnotnou a nedílnou součástí zahraniční politiky České republiky a přispívá k naplňování jejích cílů. ZRS České republiky, stejně jako rozvojová politika Evropské unie, vychází z tzv. **Rozvojových cílů tisíciletí** (*Millenium Development Goals, MDGs*)¹⁴² a

¹⁴¹ Program je dostupný online na http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration- asylum/documents/strategy_2011-2013_en.pdf

¹⁴² Program snižování chudoby sestavený ze závazků přijatých na mezinárodních konferencích a summitech během devadesátých let dvacátého století. Milléniová deklarace, která byla přijata na tzv. Summitu tisíciletí v září 2000 v New Yorku, stanovuje konkrétní cíle v oblasti rozvoje a odstraňování chudoby. Jedná se o soubor osmi základních cílů a 18 dílčích úkolů, které by měly být splněny do roku 2015: 1. Odstranit chudobu a hlad; 2. dosáhnout základního vzdělání pro všechny; 3. prosazovat rovnost pohlaví a posílit roli žen ve společnosti; 4. snížit dětskou úmrtnost; 5. zlepšit zdraví matek; 6. bojovat s HIV/AIDS, malárií a dalšími nemocemi; 7. zajistit udržitelný stav životního prostředí; 8. budovat světové partnerství pro rozvoj.

jejím hlavním smyslem je odstraňovat chudobu a podporovat bezpečnost a prosperitu prostřednictvím efektivního partnerství tak, aby chudé a málo rozvinuté země mohly uskutečnit své vlastní rozvojové cíle. ČR věří, že rozvojová spolupráce rovněž přispívá k zajištění světové bezpečnosti a stability, i k předcházení regionálních a místních konfliktů (včetně omezení nežádoucí migrace a bezpečnosti v oblasti životního prostředí), podpoře demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a posilování právního státu (Koncepte zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017: 3.1, str. 6.).

Česká ZRS je postavena na principech uvedených v Evropském konsensu o rozvoji (2005), Pařížské deklaraci o efektivnosti pomoci (2005) a Akční agendě z Akkry (2008). Tyto principy zahrnují: partnerství s přijímajícími zeměmi, čímž se rozumí kladení důrazu na poptávku ze strany partnerských zemí a jejich potřeby; posilování systémů a kapacit partnerských zemí tak, aby byla podpořena jejich aktivní role při vyjádření a uskutečňování vlastních rozvojových politik; vzájemná odpovědnost, kdy Česká republika v pozici dárce stejně jako samotné partnerské země mají odpovědnost za výsledky i dopady rozvojových programů vůči svým občanům i sobě navzájem; harmonizace rozvojových aktivit na teritoriální i sektorové úrovni v rámci celé dárcovské komunity; transparentnost české rozvojové politiky a její otevřenost veřejné diskusi, kdy je podstatné, aby se mohl vyjádřit nestátní neziskový sektor, podnikatelská sféra, akademická obec stejně jako další složky občanské společnosti (Koncepte zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017).

V návaznosti na rostoucí objem finančních prostředků určených pro zahraniční rozvojovou spolupráci, roztržštěnost systému poskytování ZRS v minulých letech a tím i nutnost vyjasnit role jednotlivých aktérů a zvýšit transparentnost a hospodárnost systému byl přijat **zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů**, (dále jen „zákon o ZRS a HP“). Zákon o ZRS a HP je prvním, v současné době jediným, obecně závazným právním předpisem vymezujícím legislativní rámec pro danou oblast.

Zákon o ZRS a HP stanovuje podmínky pro uskutečňování zahraniční rozvojové spolupráce a poskytování humanitární pomoci do zahraničí hrazených ze státního rozpočtu České republiky a působnost orgánů státní správy a České

rozvojové agentury v této oblasti. Zahraniční rozvojovou spoluprací se rozumí souhrn činností hrazených ze státního rozpočtu, jejichž cílem je přispět k odstraňování chudoby v kontextu udržitelného rozvoje, včetně plnění rozvojových cílů tisíciletí (Evropský konsensus 2006/C 46/01), dále pak k ekonomickému a sociálnímu rozvoji, k ochraně životního prostředí, i k podpoře demokracie, dodržování lidských práv a řádné správy věcí veřejných v rozvojových zemích. Orgány státní správy uskutečňují rozvojovou spolupráci v souladu s koncepcí a zásadami vlády ČR.

Ministerstvo zahraničních věcí předkládá vládě ČR návrh koncepce a zásad zahraniční rozvojové spolupráce a její zhodnocení; každoročně připravuje plán zahraniční rozvojové spolupráce a předkládá jej vládě ke schválení; do výše limitu stanoveného vládou rozhoduje o poskytnutí peněžních darů do zahraničí; poskytuje příspěvky zahraničním institucím podle zásad zahraniční rozvojové spolupráce; koordinuje činnosti ostatních orgánů státní správy, které uskutečňují zahraniční rozvojovou pomoc; v souladu s právem Evropské unie podporuje české subjekty usilující o zapojení do realizace projektů v rámci zahraniční rozvojové spolupráce ostatních dárců; a zajišťuje hodnocení projektů zahraniční rozvojové spolupráce.

Zákon o ZRS a HP zřídil Českou rozvojovou agenturu (dále jen „ČRA“) jako organizační složku státu a funkcí zřizovatele ČRA pověřil Ministerstvo zahraničních věcí, z jehož rozpočtové kapitoly je činnost ČRA hrazena. V souvislosti se zahraniční rozvojovou spoluprací a v souladu s plánem zahraniční rozvojové spolupráce zajišťuje ČRA její realizaci a poskytuje dotace subjektům v České republice¹⁴³. Zákon pro své potřeby oddělil a jasně definoval rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc. V oblasti humanitární pomoci rozdělil kompetence mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem vnitra a také sladil humanitární pomoc s integrovaným záchranným systémem. V oblasti rozvojové spolupráce zákon právně zakotvil ČRA jako implementační organizaci české ZRS a rozdělil kompetence mezi ni a Ministerstvo zahraničních věcí, avšak působnost Ministerstva vnitra na tomto poli nerozpracoval. Zapojení Ministerstva vnitra do systému zahraniční rozvojové spolupráce, především v oblasti migrace, je však v současné době nesporné (viz níže).

¹⁴³ Jiné dotace může ČRA poskytnout pouze se souhlasem Ministerstva zahraničních věcí.

Na základě usnesení vlády ČR č. 1439 ze dne 19. prosince 2007 byla zřízena Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci jako mezirezortní koordináční orgán v oblasti ZRS České republiky a byl schválen její Statut, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2008. Rada má patnáct členů a mimo předsedu, jímž zpravidla je věcně příslušný náměstek ministra zahraničních věcí, jsou jimi zástupci ostatních vyjmenovaných ministerstev (vč. Ministerstva vnitra), Úřadu vlády, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a Českého statistického úřadu. Rada má především zajišťovat koordinaci a koherenci¹⁴⁴ zahraniční rozvojové spolupráce a dává doporučení ministru zahraničních věcí (který je za oblast zahraniční rozvojové spolupráce na základě zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kterým se určují jednotlivé ústřední orgány a upravuje jejich působnost, v platném znění (tzv. „kompetenční zákon“) zodpovědný vůči vládě ČR) související s koncepčním řízením a realizací ZRS. Rada rovněž projednává zásadní dokumenty v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce, které jsou ve Statutu vyjmenované¹⁴⁵ a plní funkce v souvislosti s realizací ZRS, kterou zajišťuje Ministerstvo zahraničních věcí a ČRA.¹⁴⁶

Vláda ČR schválila svým usnesením č. 366 ze dne 24. května 2010 **Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017** (dále jen „koncepte“), ve které předestírá směřování české ZRS ve střednědobém výhledu. Uvedená koncepte nahradila obdobný dokument z roku 2002 a staví na změnách v kontextu zahraničněpolitickém, ekonomickém, bezpečnostním, sociálním i environmentálním a nových závazcích ČR v rámci Evropské unie a dalších mezinárodních fórech (např. OSN či OECD) a odráží obecné trendy a priority v oblasti rozvojové politiky, včetně Rozvojových cílů tisíciletí. Koncepte předestírá základní cíle české ZRS, principy jejího uskutečňování a stanovuje aktuální teritoriální a sektorové priority (Koncepte zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017). Samostatné téma

¹⁴⁴ Koherenci mezi cíly a prioritami a ostatními nástroji vládní politiky, které mají nebo mohou mít přímý či nepřímý dopad na rozvojové země.

¹⁴⁵ Např. koncepti ZRS, včetně stanovení teritoriálních a sektorových priorit; programy ZRS s prioritními zeměmi; sektorové strategie ZRS; strategie mnohostranné ZRS; plán dvoustranné ZRS na následující rok, včetně střednědobého výhledu na následující dva roky; vyhodnocení realizace ZRS v předchozím roce atd.

¹⁴⁶ Např. projednává plán činností a zprávu o činnosti ČRA; projednává identifikaci témat ZRS apod.

týkající se migrace, příp. stavění na migračním potenciálu, se však v nově definovaných sektorových prioritách neobjevuje. Nutno však zmínit, že koncepce na několika místech na aspekt migrace jako součást rozvojové politiky či oblast přímo související s rozvojem odkazuje: např. uvádí migraci jako jednu z mnoha politik, která je – společně s dalšími – v rámci koordinované globální akce (míněno v rámci mnohostranné/multilaterální spolupráce) nezbytná pro zásadní a dlouhodobé zlepšení situace v chudých zemích (Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017: str. 19); nebo např. v souvislosti s nutností klást důraz na tzv. koherenci politik pro rozvoj („*Policy Coherence for Development*“ – *PCD*), jako nutný předpoklad pro naplnění Rozvojových cílů tisíciletí, kdy jde především o to, aby vnější dopady jednotlivých resortních politik nepodkopávaly záměry a cíle politiky rozvojové (především v oblasti obchodu, zemědělství, migrace, životního prostředí a bezpečnosti) (Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017: str. 20). Koncepce rovněž uvádí, že mimo odstraňování chudoby v méně vyspělých částech světa cestou udržitelného socioekonomického rozvoje, přispívá Česká republika prostřednictvím rozvojové spolupráce mimo jiné k „zajištění bezpečnosti a stability na globální úrovni i k předcházení konfliktů na regionální a lokální úrovni (včetně omezení nežádoucí migrace a bezpečnosti v oblasti životního prostředí“ (Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017: str. 6).

Ministerstvo vnitra skrze odbor azylové a migrační politiky vykonává svoji působnost v oblasti mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, koncepce integrace cizinců, státního integračního programu a schengenské spolupráce. Zmíněný odbor řídí organizační složku státu - Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a předkládá návrhy na zřízení či změnu charakteru azylových zařízení nebo zařízení pro zajištění cizinců (Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017: str. 6). Ministerstvo vnitra je v praktické rovině zapojeno do systému zahraniční rozvojové spolupráce a podílí se na aktivitách, které si kladou za cíl snižovat chudobu v méně vyspělých oblastech světa. Ministerstvo vnitra se zaměřuje především na ty aspekty rozvojové spolupráce, které by měly předcházet negativním jevům jako např. šíření ozbrojených konfliktů, bujení nelegální migrace a organizovaného zločinu spojeného s pašováním zbraní, lidí či drog.

Koncepce zahraniční spolupráce v gesci Ministerstva vnitra předkládá sektorové a teritoriální priority pro ZRS. V současném systému rozvojové spolupráce je Ministerstvo vnitra gestorem sektoru migrace a bezpečnost a soustředí se tak na implementaci projektů ZRS, které odrážejí současné migrační a bezpečnostní potřeby České republiky. Projekty Ministerstva vnitra, které jsou koordinovány odborem azylové a migrační politiky, jsou v souvislosti s výše uvedeným soustředěny především v těch zemích, z nichž do České republiky směřují významnější migrační proudy, tedy hlavně v zemích východní Evropy, především v Moldavsku, v zemích jižního Kavkazu a západního Balkánu. V rámci ZRS usiluje Ministerstvo vnitra o prevenci nelegální migrace, stabilizaci potenciálních migrantů, pomoc při vytváření azylové infrastruktury a budování kapacit veřejné správy partnerských zemí (Ministerstvo vnitra. Mezinárodní spolupráce 2010). Ministerstvo vnitra chápe svoji roli v systému ZRS jako možnost ovlivnit rozvoj vybraných zemí nejen díky svým aktivitám na poli migrace, ale také díky aktivitám na poli dobré správy věcí veřejných a bezpečnostní politiky. Ministerstvo vnitra zdůrazňuje, že veškeré projektové aktivity, vedené v rámci výše zmíněného přístupu, „zahrnují prohlubování politického dialogu a rozvíjení konceptu migrace a rozvoje, a to s přihlédnutím ke stěžejním okruhům současné diskuse na poli Evropské komise, které se týkají remitencí, diaspor, odlivu mozků a cirkulární migrace. ZRS je taktéž jedním z úkolů odboru azylové a migrační politiky, vyplývajících z národní strategie boje proti obchodování s lidmi a z akčního plánu boje proti nelegální migraci“ (Ministerstvo vnitra. Mezinárodní spolupráce 2010).

Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra každoročně vyhláší pro oblast zahraniční rozvojové spolupráce dotační výběrová řízení. Oprávněné subjekty (příjemci dotace) navrhnou projekty naplňující vyhlášené tématické okruhy. Jde především o hledání shody s vyhlášeným záměrem a cíly projektu v rámci stanoveného časového a finančního limitu. Finanční prostředky na realizaci vybraných projektů jsou každoročně uvolňovány na základě usnesení vlády k zahraniční rozvojové spolupráci v daném roce a ke střednědobému výhledu jejího financování v následujících dvou letech (pro rok 2011 jde například o usnesení vlády České republiky ze dne 7. června 2010 č. 440 k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2011 a ke střednědobému výhledu jejího financování do roku 2013).¹⁴⁷

¹⁴⁷ Přehled témat/projektů zahraniční rozvojové spolupráce dle sektorů pro rok 2011 a

Použité zdroje:¹⁴⁸

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. THIRD ANNUAL REPORT ON MIGRATION AND INTEGRATION (KOM (2007) 512, 11. září 2007). http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/docs/com_2007_512_en.pdf

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2008): *Nelegální migrace – Metodika, legislativa*. http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/ciz_nelegalni_migrace-metodika_legislativa

ČIŽINSKÝ, P. (2009): *Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů*. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2196792>

EPRAVO.CZ (2010): 59908. *Program Partnerství pro mobilitu bude koordinovat zvláštní expertní skupina*. <http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/program-partnerstvi-pro-mobilitu-bude-koordinovat-zvlastni-expertni-skupina-59908.html>

EURACTIV (2008): *The European Pact on Migration and Asylum*. <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/european-pact-immigration-asylum/article-175489>

EURACTIV (2009): *Východní partnerství posílí vazby EU s postsovětskými sousedy*. <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/clanek/vychodni-partnerstvi-posili-vazby-eu-s-postsovetskymi-sousedy-005979>

EUROPA: *A Common Agenda for Integration*. http://ec.europa.eu/ewsi/en/about_us.cfm

EUROPA (2010): *A Common Framework for the Integration of Third-Country Nationals*. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_integration_en.htm

výhled jejich financování v letech 2012 a 2013 je ke stažení na: <http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Temata-projekty%20ZRS%20v%20roce%202011%20a%20vyhled%20pro%202012-2013.xls>

¹⁴⁸ Všechny uvedené internetové zdroje byly naposledy staženy 1. června 2011.

EUROPA: *Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (FRONTEX).*

http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_cs.htm

EUROPA (2011): *Towards a Common European Immigration Policy.*

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_intro_en.htm#part_2

JEDNACÍ ŘÁD MEZIRESORTNÍHO ORGÁNU PRO POTÍRÁNÍ NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ.

http://www.mpsv.cz/files/clanky/5521/Statut_MOPNZC.pdf

KONZENSUS“ (2006/C 46/01).VZÁJEMNÉ SOUVISLOSTI MIGRACE A ROZVOJE: NĚKTERÉ KONKRÉTNÍ POKYNY (KOM(2005) 390, 1. září 2005) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:CS:HTML>

LEVRINCOVÁ, P. et al. (2007): *Zpráva z evaluace projektu ZRS s Gruzii (leden 2007)*

MINISTERSTVO VNITRA (2010): *Mezinárodní spolupráce.*

<http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-843025.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

MINISTERSTVO VNITRA (2010): *Migrace.* <http://www.mvcr.cz/clanek/migrace-novy-clanek-890951.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

MINISTERSTVO VNITRA (2010): *Migrační a azylová politika České republiky.*

<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

MINISTERSTVO VNITRA (2011): *Obecně k agendám EU.*

<http://www.mvcr.cz/clanek/obecne-k-agendam-eu-461106.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA (2010): *Víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí .*

<http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx>

NÁVRH SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENU A RADY O SJEDNOCENÉM POSTUPU VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ O JEDINÉ POVOLENÍ K POBYTU A K VÝKONU PRÁCE NA ÚZEMÍ ČLENSKÉHO STÁTU A O SPOLEČNÉM SOUBORU PRÁV PRO PRACOVNÍKY Z TŘETÍCH ZEMÍ, KTERÍ OPRÁVNĚNĚ POBÝVAJÍ V ČLENSKÉM STÁTĚ (KOM(2007) 638 final, 23.10.2007)

NÁVRH SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY O PODMÍNKÁCH VSTUPU A POBYTU STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ NA ZÁKLADĚ PŘEVEDENÍ V RÁMCI SPOLEČNOSTI (KOM(2010) 378 v konečném znění, 13.7.2010)

NÁVRH SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY O PODMÍNKÁCH VSTUPU A POBYTU STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ ZA ÚČELEM SEZÓNního ZAMĚSTNÁNÍ (KOM(2010) 379 v konečném znění, 13.7.2010).

NROS (2005): *Regularizace nelegální migrace v České republice*.
http://www.uprchlici.cz/ppu/docs/regularizace-nelegalni-migrace-v-cr_20060613143500.pdf

PLÁN POLITIKY V OBLASTI LEGÁLNÍ MIGRACE (KOM(2005) 669, 21. prosince 2005).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:CS:PDF>

PORTÁL ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ EU (2008): *Migrační a azylová politika*.
<http://www.eu2009.cz/cz/eu-policies/justice-and-home-affairs/migration-and-asylum-policy/migracni-a-azylova-politika-642/>

PROPOSAL FOR A COUNCIL DIRECTIVE ON THE CONDITIONS OF ENTRY AND RESIDENCE OF THIRD-COUNTRY NATIONALS FOR THE PURPOSE OF PAID EMPLOYMENT AND SELF-EMPLOYED ECONOMIC ACTIVITIES. (*OJ C 332E*, 27.11.2001).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0386:EN:NOT>

SDĚLENÍ NAVRHUJÍCÍ SPOLEČNÝ PROGRAM PRO INTEGRACI (KOM(2005) 389, 1. září 2005)

SDĚLENÍ O MIGRACI A ROZVOJI (KOM(2005) 390, 1. září 2005)

SDĚLENÍ O PRIORITYCH BOJE PROTI NELEGÁLNÍMU PŘISTĚHOVALECTVÍ STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ (KOM(2006) 402 ze dne 19. července 2006).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:CS:HTML>

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU O ZŘÍZENÍ RÁMCOVÉHO PROGRAMU TÝKAJÍCÍHO SE SOLIDARITY A ŘÍZENÍ MIGRAČNÍCH TOKŮ PRO OBDOBÍ 2007–2013 (KOM(2005) 0123 v konečném znění ze dne 6. dubna 2005)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0123:FIN:CS:PDF>

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU. GLOBÁLNÍ PŘÍSTUP K MIGRACI ROK POTÉ: SMĚREM KE KOMPLEXNÍ EVROPSKÉ POLITICE MIGRACE (KOM(2006) 735, 30. listopadu 2006) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:CS:PDF>

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ. POSÍLENÍ GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU K MIGRACI: VĚTŠÍ KOORDINACE A SOUDRŽNOST S VYUŽITÍM SYNERGIÍ (KOM(2008) 611 v konečném znění ze dne 8. října 2008) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:CS:PDF>

SMĚRNICE RADY 2003/109/ES ZE DNE 25.11.2003 O PRÁVNÍM POSTAVENÍ STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ, KTERÍ JSOU DLOUHODOBĚ POBÝVAJÍCÍMI REZIDENTY (Úř. věst. L 116, 23.1.2004)

SMĚRNICE RADY 2005/71/ES ZE DNE 12. ŘÍJNA 2005 O ZVLÁŠTNÍM POSTUPU PRO PŘIJÍMÁNÍ STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ PRO ÚČELY VĚDECKÉHO VÝZKUMU (Úř. věst. L 289, 3.11.2005).

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2008/115/ES ZE DNE 16. PROSINCE 2008 O SPOLEČNÝCH NORMÁCH A POSTUPECH V ČLENSKÝCH STÁTECH PŘI NAVRACENÍ NEOPRÁVNĚNĚ POBÝVAJÍCÍCH STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ (Úř. věst. L 348 , 24.12.2008)

SMĚRNICE RADY 2009/50/ES ZE DNE 25. KVĚTNA 2009 O PODMÍNKÁCH PRO VSTUP A POBYT STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ ZA ÚČELEM VÝKONU ZAMĚSTNÁNÍ VYŽADUJÍCÍHO VYSOKOU KVALIFIKACI (Úř. věst. L 155, 18.6.2009)

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2009/52/ES ZE DNE 18. ČERVNA 2009 O MINIMÁLNÍCH NORMÁCH PRO SANKCE A OPATŘENÍ VŮČI ZAMĚSTNAVATELŮM NEOPRÁVNĚNĚ POBÝVAJÍCÍCH STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ (Úř. Věst. L 168, 30.6.2009)

SPOLEČNÉ PROHLÁŠENÍ RADY A ZÁSTUPCŮ VLÁD ČLENSKÝCH STÁTŮ ZASEDAJÍCÍCH V RADĚ, EVROPSKÉHO PARLAMENTU A KOMISE O ROZVOJOVÉ POLITICE EVROPSKÉ UNIE: „EVROPSKÝ KONSENSUS“ (2006/C 46/01 ze dne 24. února 2006) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:CS:PDF>

STATUT MEZIRESORTNÍHO ORGÁNU PRO POTÍRÁNÍ NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ.

http://www.mpsv.cz/files/clanky/5521/Statut_MOPNZC.pdf

TÉMATICKÝ PROGRAM „SPOLUPRÁCE S TŘETÍMI ZEMĚMI V OBLASTECH MIGRACE A AZYLU“, VÍCELETÝ STRATEGICKÝ DOKUMENT PRO OBDOBÍ 2011-2013 http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy_2011-2013_en.pdf

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 7. ČERVENCE 1999 Č. 689 O ZÁSADÁCH KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY A O PŘÍPRAVĚ A REALIZACI TÉTO KONCEPCE.

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C0665259AEE14CA4C12571B6006D8A70

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 23. ŘÍJNA 2000 Č. 1044 K AKTUALIZOVANÉ KONCEPCI BOJE PROTI NELEGÁLNÍMU ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ.

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/868189A02E6E9C64C12571B6006C5707

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ZE DNE 23. LEDNA 2002 Č. 91 O KONCEPCI ZAHRANIČNÍ ROZVOJOVÉ POMOCI ČESKÉ REPUBLIKY NA OBDOBÍ LET 2002-2007.

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_hodnoceni_rozvojove_politiky_od_a_34727.html

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 11. PROSINCE 2000 Č.1266 O REALIZACI ZÁSAD KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY A O NÁVRHU KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY.

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/92EB0C1957A6DAECC12571B600709317

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 13. LEDNA 2003 Č. 55 K ÚČINNOSTI KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY A DALŠÍ ROZVOJ TÉTO KONCEPCE PO VSTUPU ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE.

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D376DFB23057E7E6C12571B60070FBF3

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 4. ÚNORA 2004 Č. 108 O AKČNÍM PLÁNU BOJE S NELEGÁLNÍ MIGRACÍ.

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/ABF17A44EF9AEBD9C12571B6006E39E5

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ZE DNE 8. ÚNORA 2006 Č. 126 KE
KONCEPCI INTEGRACE CIZINCŮ V ROCE 2005.

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3887E3315B30AFE0C12571B6006BE5DA/\\$FILE/uv060208.0126.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3887E3315B30AFE0C12571B6006BE5DA/$FILE/uv060208.0126.doc)

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 22. ŘÍJNA 2007 Č. 1174 O ZJEDNODUŠENÍ
PODMÍNEK PRO ZAMĚSTNÁVÁNÍ KVALIFIKOVANÝCH ZAHRANIČNÍCH
PRACOVNÍKŮ.

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/6F92D8044A0D1195C125756700272CB7/\\$FILE/1174%20uv071022.1174.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/6F92D8044A0D1195C125756700272CB7/$FILE/1174%20uv071022.1174.pdf)

USNESENÍ VLÁDY ČR ZE DNE 23. ČERVENCE 2008 Č. 979 O PŘEVODU
NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ VYKONÁVANÝCH MINISTERSTVEM PRÁCE A SOCIÁLNÍCH
VĚCÍ NA MINISTERSTVO VNITRA.

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C264BAE43C0A86D2C125748E00450FBE/\\$FILE/979%20uv080723.0979.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C264BAE43C0A86D2C125748E00450FBE/$FILE/979%20uv080723.0979.pdf)

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ZE DNE 7. ČERVNA 2010 Č. 440
K ZAHRANIČNÍ ROZVOJOVÉ SPOLUPRÁCI V ROCE 2011 A KE STŘEDNĚDOBÉMU
VÝHLEDU JEJÍHO FINANCOVÁNÍ DO ROKU 2013.

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv100607.0440.doc/\\$File/uv100607.0440.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv100607.0440.doc/$File/uv100607.0440.doc)

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ZE DNE 9. ÚNORA 2011 Č. 99
K AKTUALIZOVANÉ KONCEPCI INTEGRACE CIZINCŮ – SPOLEČNÉ SOUŽITÍ.

<http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>

ZÁKON Č. 2/1969 SB., O ZŘÍZENÍ MINISTERSTEV A JINÝCH ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ
STÁTNÍ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY, KTERÝM SE URČUJÍ JEDNOTLIVÉ ÚSTŘEDNÍ
ORGÁNY A UPRAVUJE JEJICH PŮSOBNOST, V PLATNÉM ZNĚNÍ

ZÁKON Č. 326/1999 SB., O POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY A O
ZMĚNĚ NĚKTERÝCH ZÁKONŮ, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

ZÁKON Č. 455/1991 SB., O ŽIVNOSTENSKÉM PODNIKÁNÍ, V PLATNÉM ZNĚNÍ

ZÁKONA Č. 513/1991 SB., OBCHODNÍ ZÁKONÍK, V PLATNÉM ZNĚNÍ

ZÁKON Č. 435/2004 SB., O ZAMĚSTNANOSTI, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

ZÁKON Č. 262/2006 SB., ZÁKONÍK PRÁCE, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

ZÁKON Č. 151/2010 SB., O ZAHRANIČNÍ ROZVOJOVÉ SPOLUPRÁCI A
HUMANITÁRNÍ POMOCI POSKYTOVANÉ DO ZAHRANIČÍ A O ZMĚNĚ SOUVISEJÍCÍCH
ZÁKONŮ

ZELENÁ KNIHA O PŘÍSTUPU EU K ŘÍZENÍ EKONOMICKÉ MIGRACE (KOM(2004)
811, 11. ledna 2005). [http://eur-
lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2004/com2004_0811cs01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2004/com2004_0811cs01.pdf)

Víte již...?

- ✓ *Jmenujte a vysvětlete obsah některých klíčových dokumentů na úrovni EU, týkajících se společné imigrační politiky.*
- ✓ *Které členské státy EU se přímo neúčastní společné imigrační politiky?*
- ✓ *Jaké jsou záměry tzv. Východního partnerství?*
- ✓ *Ilustrujte na příkladu tzv. modrých karet cíle imigrační politiky EU.*
- ✓ *Proč EU pokládá za jeden ze zásadních bodů své migrační politiky podporu diaspor cizinců pocházejících ze zdrojových zemí?*
- ✓ *Co představují tzv. Rozvojové cíle tisíciletí (Millenium Development Goals) a jak se doposud daří je naplňovat?*
- ✓ *Jaké hlavní body vytyčila vláda ČR jako klíčové v otázce úspěšné integrace cizinců? Při splnění jakých náležitostí lze konstatovat, že cizinec byl integrován do většinové společnosti?*
- ✓ *Jaký je status Česká rozvojové agentury a co je cílem její práce?*
- ✓ *Na jaké země se zaměřují rozvojové projekty a proč?*

Klíčová slova: *společná imigrační politika EU, Koncepce integrace cizinců, FRONTEX, Rozvojové cíle tisíciletí, Zahraniční rozvojová spolupráce, Česká rozvojová agentura*