

TEREZA KUŠNIRÁKOVÁ, PAVEL ČIŽINSKÝ

## DVACET LET ČESKÉ MIGRAČNÍ POLITIKY: LIBERÁLNÍ, RESTRIKTIVNÍ, ANEBO JEŠTĚ JINÁ?<sup>1</sup>

**KUŠNIRÁKOVÁ, T., ČIŽINSKÝ, P. (2011): Twenty Years of Czech Migration Policy: Liberal, Restrictive or Something Different? *Geografie*, 116, No. 4, pp. 497–517.** –

This article critically reviews the generally accepted model of perceptions regarding how the Czech Authentic Migration Policy treats immigrants, particularly economic immigrants. The Czech Authentic Migration Policy (CAMP) is defined as the migration policy Czechia implements relatively independently of the EU. According to this model, the policy has been either liberal or restrictive with the main criterion for this categorization being the number of immigrants received, regardless of their legal status. The aim of this study is to analyze the factors that have shaped the development of CAMP (highlighting the influence of disagreements between Czechia's Ministry of the Interior and its Ministry of Industry and Trade), and to suggest an alternative view, which reflects a circular-integration-oriented approach that considers not only conditions of entry, but also the level of rights acquired by migrants during their tenure. Special emphasis is given to an analysis of the terms 'liberal' and 'restrictive' and the reasons that these terms have been injected into public discourse. Further attention is focused on the Ministry of the Interior and how it has influenced perceptions of migration, both before and after the Velvet Revolution.

**KEY WORDS:** migration policy – immigration policy – integration policy – restrictive – liberal – circular – permanent.

Príspevek byl zpracován v rámci grantového projektu GA UK č. 30310 „Migrační a adaptační tendence vietnamského etnika – behaviorálně geografické hledisko“ a grantového projektu GA ČR č. P404/10/0581 „Migrace a rozvoj – ekonomické a sociální dopady migrace na Česko jako cílovou zemi a Ukrajinu jako zemi zdrojovou (se zaměřením na analýzu remitencí)“.

### Úvod

Česká migrační politika má za sebou dvacet let vývoje a deset let účinnosti stěžejního zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „cizinecký zákon“). Nyní stojí před určitým historickým mezníkem v jejím vývoji a směřování, který představuje nová vláda. Ta hodlá přistoupit k zásadním reformám společnosti. Schválila rozsáhlou novelu cizineckého zákona reagující na současnou globální finanční a ekonomickou krizi, jejíž součástí je i dosud největší novela cizinecké správy (dále „poslední novela“), a nebývale razantně uvažuje o novém systému ekonomické migrace ze států mimo Evropskou unii.

Dosavadní diskuse nad českou migrační politikou se v zásadě pohybovala ve dvou rovinách (viz např. Baršová, Barša 2005; Drbohlav, Janská, Horáková 2005; Baršová, Barša 2006; Čaněk, Čížinský 2006; Drbohlav a kol. 2010).

<sup>1</sup> Text se vztahuje k právnímu stavu k 31. březnu 2011.

Zaprvé je, podobně jako v jiných státech, na migrační politiku nahlíženo na škále restriktivní–liberální. V současnosti v této rovině převažuje zejména diskuse nad povahou migrace a charakterem a množstvím přijatých imigrantů. Nicméně se sem stále ještě promítá i otázka, zda migrace „ano“ či „ne“, a to i přesto, že se toto téma zdá být ve 21. století překonané. V českém prostředí však existuje ještě druhá dimenze diskuse o migrační politice hodnotící její kvalitu, jež lze popsat škálou transparentní–netransparentní. V rámci této diskuse je domácí migrační politika často označovaná za nekoordinovanou, nestabilní, utilitaristickou, politicky podceňovanou a vesměs odkázanou na činnost úředníků a vliv evropského práva. Kritika se na její účet snaží z nejrůznějších stran (nevládní neziskové organizace, akademická sféra, odborníci z praxe, jeden úřad proti jinému, cizinci samotní aj.) a většinou vyjadřuje zkušenosti, že stát buď vlastně žádnou migrační politiku nemá a migrační dění je jenom náhodnou výslednicí nejrůznějších často protikladných faktorů, nebo že stát sice určitou představu má, ale není schopen tuto svou politiku vyjádřit a zkoordinovat jednotlivé složky státní správy, aby ji mohl fakticky realizovat. Drbohlav a kol. (2010, s. 75) též poukazují na absenci analýz současných a dlouhodobých trendů v tvorbě politiky, která v důsledku toho vzniká spíše ad hoc nežli jako výsledek systematického přístupu. Reakcí na kritické hlasy je obrana přicházející z oficiálních míst v podobě hájení konkrétního úřadu, odvolávání se na právní či politické mantinely nebo odmítání kritiky s tím, že ve srovnání s jinými státy či jinými právními oblastmi není migrační politika zdaleka tak špatná.

Baršovými (2005, 2006) původně navržená, dále rozvíjená a dnes obecně přijímaná a využívaná periodizace vývoje domácí migrační politiky hovoří o pěti obdobích, jejichž klasifikace vychází z idey liberálního a restriktivního nastavení migračních pravidel. 1) V období těsně po revoluci (1990–1996), označované jako *liberální* a spojované s nahrazováním starých struktur novými a nulovou integrační politikou, nepatřila migrační politika k prioritním tématům tehdejších vlád, a proto je toto období někdy označované přívlaskem „laissez faire“. 2) Následující období – *restriktivní* (1996–1999), ovlivněné socioekonomickou situací v Česku, prvotními kroky institucionalizace problematiky, narůstajícím počtem cizinců, kandidaturou Česka na člena EU, vyvrcholilo přijetím cizineckého zákona. 3) Období *konsolidační* (2000–2004, popř. až 2006) pokračovalo v nastoleném trendu (institucionalizace, utužování pravidel vstupu a pobytu na území, konvergence českého a unijního práva, mobilizace občanské společnosti). 4) Období *neoliberální* (2005–2007, popř. až 2008) příznačné nízkou mírou nezaměstnanosti, ekonomickým růstem, nedostatkem pracovních sil a dovozem méně kvalifikovaných pracovníků bylo záhy vystřídáno 5) *neorestriktivním* (2008–současnost), pro nějž jsou typické snahy státu redukovat počty cizinců na území Česka a odvolávání se na jeho závazky vůči vlastním obyvatelům, kteří v důsledku krize přišli o zaměstnání, a na rostoucí kriminalitu uvnitř cizinecké komunity.

Výše uvedená periodizace vývoje migrační politiky, která se pro diskusi o migraci vžila, využívá při pohledu na jednotlivá období primárně terminologii liberálně – restriktivní. Je však tato škála funkční? Je zřejmé, že liberální prvky politiky 90. let 20. století jsou zřetelně odlišné od liberálních prvků migrační politiky vůči cizincům ze třetích zemí v současnosti. Pokud bychom navíc tyto prvky označili ne za liberální, nýbrž za neoliberální, je pak třeba vysvětlit

rozdíl mezi migračně politickým liberalismem a neoliberalismem. S tím souvisí poněkud nejasná definice „liberálního“ a „restriktivního“ a absence jasně definovaného měřítka, ke kterému je označení vztahováno. Znamená absolutně liberální absenci jakýchkoliv kontrol a snadný vstup do země a naopak restriktivní existenci obtížně překonatelných kontrolních mechanismů, administrativní náročnost nebo přísnost ve výběru cizinců? Je relevantní využití kvantitativní přijatých cizinců jako měřítka liberálního–restriktivního přístupu, aniž bychom zohlednili kvalitu jejich postavení a možnosti trvalého usazení? Jak je možné, že i v obdobích, která jsou označována za restriktivní, konstantně narůstal počet cizinců<sup>2</sup> pobývajících na území Česka?

Předmětem článku je zhodnocení dosavadního obecně přijímaného modelu nazírání na způsob, jakým Česko v rámci politiky přijímané více méně o své vůli jedná s přistěhovalci, který operuje primárně s termíny liberální a restriktivní, a navržené alternativního pohledu. Pod pojmem česká migrační politika chápeme soubor cílů a nástrojů k prosazování státní moci na poli migrace, které slouží zejména k regulaci pobytu cizinců a vstupu/výstupu na/z jejich území. Zároveň rozlišujeme, jako většina autorů (Barša, Baršová 2005, s. 8–9; Meyers 2000, s. 1246; Horáková 2000, s. 5; Boswell 2007), dvě dílčí složky migrační politiky: politiku imigrační a politiku integrační. Jako obsah politiky integrační chápeme opatření orientovaná na možnosti usazení a již usazené přistěhovalce, jejich inkorporaci do majoritní společnosti, sociálně-ekonomického a občanského systému. Pod pojmem politika imigrační míníme opatření zaměřená na regulaci a kontrolu přijetí a vstupu/výstupu na/z území. V předloženém článku se zajímáme především o českou autentickou politiku, tedy ta opatření, která Česko přijímá o své vůli. Je jasné, že česká migrační politika se nutně pohybuje v určitých mantinelech daných nejen EU, ale i např. globalizační nebo mezinárodněprávními standardy lidských práv.<sup>3</sup> Nicméně i přestože operační prostor Česka pro vlastní uvážení, daný zejména postupující evropeizací migračního práva a migrační politiky, se neustále zužuje, není evropeizace předmětem tohoto článku.<sup>4</sup>

Je samozřejmě pravdou, že domácí migrační politiku lze též analyticky rozdělit i na jednotlivé dílčí politiky státu vůči různým skupinám migrantů<sup>5</sup>. Tyto dílčí politiky se od sebe značně liší a jednání státu vůči jednotlivým skupinám se může výrazně odchylovat od onoho obecného „průměru“, který je s jistou mírou nutného zjednodušení nazýván en bloc migrační politikou. Vydělení

<sup>2</sup> I v restriktivních letech 1996–1999 počet cizinců pozvolna narůstal (přibližně o 10 tisíc ročně). Po poklesovém roce 2000 nárůst nabral tempo počátku 90. let a celkový počet se v současnosti vyšplhal na dvojnásobek stavu před propadem (Vývoj cizinců 2011).

<sup>3</sup> Pravidla EU dosud implementovaná do českého právního řádu formují zejména ochranu vnějších hranic Unie, boj s nelegální migrací a postavení některých skupin cizinců (viz pozn. 6). OSN formuje zejména uprchlickou problematiku. Významné jsou i smlouvy Rady Evropy (nejvýznamnější je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž dodržování kontroluje Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku) a smlouvy přijaté Mezinárodní organizací práce, které zakotvují zejména práva zaměstnanců, tj. včetně cizinců, a jejich sociální zabezpečení.

<sup>4</sup> Stejně tak nevěnujeme pozornost ani způsobu, jakým Česko společnou evropskou politiku ovlivňuje.

<sup>5</sup> Zcela zvláštní pojednání by si zasloužil např. postoj vůči žadatelům o azyl, vůči zahraničním Čechům, popř. vůči bývalým občanům ČSFR, kteří se po roce 1992 ocitli v Česku v právní pozici cizinců.

specifických politik vůči dotyčným skupinám migrantů z „obecné“ migrační politiky jsou v domácí migrační politice dána většinou skutečností, že EU vyjme tu či onu skupinu cizinců z přímé suverenity členských států.<sup>6</sup> I přes tento nesporně silný vliv unijního práva na řadu specifických částí migrační politiky není role české administrativy nikterak zanedbatelná. Klíčovou pozici zastává především v oblasti pracovní migrace, která se dotýká převážné části přistěhovalců ze třetích zemí.<sup>7</sup> Následující řádky jsou věnované především diskusi nad touto oblastí migrační politiky, a to nejen z důvodu dominantního postavení Česka v jejím formování, ale také z důvodu aktuálnosti tohoto tématu, které je stále v popředí diskuse jak na odborné, tak na politické úrovni.

Českou migrační politiku analyzujeme ve třech krocích. Nejprve rozkrýváme faktory, které v minulosti způsobily změny v české migrační politice, tj. příčiny výkyvů. Následně se zamýšlíme nad aktuální diskusí o tzv. cirkulační migraci a vůbec nad termíny liberální a restriktivní a důvody, které vedly k jejich zvolení, přičemž vycházíme z teze, že koncept liberální a restriktivní domácí politiky je „path dependency“ proces daný povahou a dominantním postavením Ministerstva vnitra České republiky (dále MV ČR). V závěru pak navrhuje rozšířit rámec nahlížení na migrační politiku o další dva póly, které nazýváme cirkulační a integrační, které spíše než k snadnosti vstupu na území odkazují k nastavení podmínek pro dlouhodobé či trvalé usídlení.

## Výkyvy ve vývoji české migrační politiky

V úvahách o proměnách české migrační politiky během uplynulých 20 let navrhuje začít u základního migračně-demografického údaje – počtu cizinců registrovaných úřady, neboť počet cizinců s povoleným pobytem může být orientačním faktorem, ze kterého lze zpětně odvozovat povahu migrační politiky státu.<sup>8</sup> V námi posuzovaném období 1990–2010 až na dvě výjimky (2000 a 2009/2010) počet cizinců v Česku vždy rostl. Vývoj v obou obdobích poklesu vykazuje určitou podobnost.

Přijetí cizineckého zákona k 1. lednu 2000 a dalších související opatření,<sup>9</sup> které vedly k prudkému snížení počtu cizinců v roce 2000, bylo výsledkem mnohaleté snahy MV ČR o posílení pravomocí svého rezortu a o silnější kontrolu

<sup>6</sup> Evropské právo zásadním způsobem upravuje postavení občanů jiných členských států EU a jejich rodin (toto je v důsledku zásady nediskriminace určující i pro rodiny českých občanů), cizinců s uděleným azylem, jakožto i žadatelů o azyl/mezinárodní ochranu, tzv. dlouhodobě pobývajících rezidentů (podle české terminologie zjednodušeně cizinců s povolením k trvalému pobytu), studentů a neplacených stážistů, vědeckých pracovníků, obětí obchodu s lidmi, vysoce kvalifikovaných a vysoce příjmových zaměstnanců jakožto beneficentů modrých karet aj.).

<sup>7</sup> Další oblastí, kde je prostor pro vlastní českou politiku stále téměř neomezený, je udělování státního občanství cizincům, a to nejen cizincům ze třetích zemí. Podle nejnovějších údajů Česko je zřejmě vůbec nejrestriktivnějším státem z celé EU (Acquisition 2010).

<sup>8</sup> Tímto v žádném případě nechceme tvrdit, že by platila jednoduchá rovnice ve smyslu čím více cizinců tím liberálnější migrační politika. Stejně tak netvrdíme, že by se povaha migrační politiky (např. její poloha na škále liberální – restriktivní) musela nutně odrážet právě na počtu cizinců.

<sup>9</sup> Zejm. zavedení vízové povinnosti v roce 2000 pro občany některých postsovětských států (Ukrajina, Gruzie, Moldávie, Kazachstán, Kyrgyzstán, Turkmenistán a Tádžikistán).

nad migranty. MV ČR označovalo migrační režim 90. let za příliš liberální, chaotický a rizikový pro bezpečnost Česka. Hlavním oponentem zpřísnujících snah MV ČR bylo ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO ČR) hájící zájmy některých podnikatelů, kteří si mohli přát zachování předchozího liberálního režimu z důvodu snadného nábory pracovních sil rekrutujících se z řad občanů Ukrajiny a dalších postsovětských zemí, kteří v Česku pobývali v rámci bezvízového styku a u kterých tedy cizinecká policie mohla jen obtížně kontrolovat dodržování pobytového režimu. MV ČR se se svou koncepcí prosadilo v době, kdy česká ekonomika upadla po tzv. Klausových balíčcích z roku 1997 do hospodářské krize a poptávka po pracovní síle se snížila.

Současný pokles počtu cizinců ze třetích zemí, jehož jsme svědky od roku 2009, může být výsledkem působení řady faktorů. Nabízí se vysvětlení čistě ekonomické, tedy že poklesla poptávka po pracovní síle, cizinci jakožto „narázníkoví“ zaměstnanci ztratili práci jako první a v důsledku toho z Česka odcestovali. Zde je však třeba poukázat na dramatický rozdíl mezi cizinci – zaměstnanci z EU, jejichž počet se nesnížil vůbec,<sup>10</sup> na straně jedné, a mezi cizinci ze třetích zemí, jejichž počet klesl od podzimu roku 2008 ze zhruba 130 tisíc na nynějších pouhých 45 tisíc na straně druhé (Vývoj cizinců 2011). Důvod, proč zaměstnání snáze ztráceli např. Ukrajinci a ne Slováci, nebude tedy zřejmě ekonomický, nýbrž právní. Dále ze srovnání statistických údajů úřadů práce s údaji cizinecké policie jasně vyplývá, že počet zaměstnaných cizinců klesá mnohem rychleji než počet cizinců s povolením k pobytu.<sup>11</sup> Z tohoto lze opět dovodit, že většina cizinců, kteří ztratili práci, si byla schopna udržet legální pobyt i navzdory ztrátě zaměstnání, a to minimálně po dobu v řádu měsíců až let. Nabízí se proto domněnka, že aktuální pokles počtu cizinců pobývajících v Česku v rámci dlouhodobého pobytu<sup>12</sup> je výsledkem i cílené snahy MV ČR, služby cizinecké policie, úřadů práce a dalších státních orgánů o zpřísnění zacházení s cizinci. Přesnou kvantifikaci toho, v jaké míře na cizince nyní dopadá zpřísněný režim, oproti tomu, co bylo zapříčiněno působením tržních sil, zřejmě nikdy nebude možno provést. Naproti tomu je zřejmé, že došlo k celkovému zpřísnění rétoriky<sup>13</sup> a praxe<sup>14</sup> úřadů. I přes některé dílčí neúspěchy se

<sup>10</sup> Vezmeme-li za výchozí stav konec roku 2008, kdy české úřady registrovaly 141 101 zaměstnanců ze států EU, pak tento počet od té doby osciluje kolem stále stejných hodnot: nejvíce poklesl v únoru 2009 na 131 802, nejvyšší byl v listopadu 2010 (147 501; Vývoj cizinců 2011). Toto dokazuje, že cizinci např. ze Slovenska a z jiných států EU zůstávali během současné krize nezaměstnanými méně než čeští občané.

<sup>11</sup> Od května 2009, kdy služba cizinecké policie registrovala vůbec nejvyšší počet cizinců v historii (444 410 osob), klesl do konce roku 2010 celkový počet cizinců na 425 301 osob, z čehož např. počet Ukrajinců s dlouhodobým pobytem klesl (odečteme-li ty, kteří mezitím získali trvalý pobyt) o přibližně 10 tisíc, Vietnamců o přibližně 1 tisíc, Moldavanů o 2 tisíce, Mongolů o 1 tisíc; počet občanů Ruska se naopak zvýšil o 3 tisíce. Zajímavé je, že se snížil i počet hlášených cizinců ze Slovenska, Polska nebo Německa (Počty cizinců 2011).

<sup>12</sup> Počet cizinců s trvalým pobytem (s výjimkou Poláků, kde poklesl dokonce i počet trvalých pobytů, byť jen o několik desítek) ani počet cizinců s trvalým pobytem, kteří jsou úřady práce registrováni jako zaměstnanci, neklesl.

<sup>13</sup> Např. usnesení vlády č. 171 z 9. února 2009, které zavedlo program tzv. Dobrovolných návratů, obsahovalo i pohružku násilných deportací.

<sup>14</sup> Zvýšení represivní aktivity služby cizinecké policie v roce 2009 dokládají některá čísla prezentovaná plukovníkem Takáčem z RSCPP dne 25. 5. 2010 na setkání pořádaném Multikulturním centrem Praha:

MV ČR podařilo prosadit poslední novelu, která je v řadě oblastí (např. ztráta zaměstnání a drobné podnikání cizinců) výrazně zpříšňující:

- MV ČR hodlá intenzivně kontrolovat výši a zdroje příjmů cizinců jakožto i způsob podnikání
- v případě zrušení pobytu se zhoršuje možnost vyčkat v Česku během soudního přezkumu popř. změnit tzv. účel pobytu na podnikání
- razantně se zvyšují správní poplatky a sazby komerčního zdravotního pojištění
- úprava tzv. biometrických průkazů hrozí velkou nepružností.<sup>15</sup>

Rovněž posílení kompetencí MV ČR na úkor služby cizinecké policie, provedené poslední novelou, může vést sice snad ke koordinovanějšímu nicméně přísnějšímu způsobu rozhodování. Jako zásadní nelegislativní zpříšňující opatření je třeba uvést omezení počtu nabíraných žádostí o dlouhodobá víza na zastupitelských úradech. Toto je možné považovat za úspěch snah MV ČR, ke kterému dochází opět v době hospodářské krize. Oponentem přinejmenším některých snah bylo MPO ČR argumentující svobodou podnikání a potřebami českých zaměstnavatelů nebyt omezení administrativními bariérami upravujícími nábor cizinců.<sup>16</sup>

Na základě analogie vývoje let 1997–2000 a 2008–2010 nabízíme následující hypotézu, z jakých důvodů dochází ke změnám české migrační politiky.<sup>17</sup>

Represivní aktivita	2008	2009	Komentář
Počet přestupků dle cizineckého zákona	33 918	48 434	Nejčastěji jde o: – nenahlášení: změny místa pobytu, ztráty cestovního pasu, svatby, narození dítěte aj. – nepředložení: zdravotního pojištění, cestovního pasu
Počet přestupků dle přestupkového zákona (řešených cizineckými policisty)	65 000	72 000	Nejčastěji jde o přestupky proti veřejnému pořádku, drobné majetkové delikty, neuposlechnutí pokynu veřejného činitele/úřední osoby aj.
Počet cizinců zkontrolovaných během pobytových kontrol	174 000	260 000	
Zahájená správní vyhoštění	2 926	3 456	Ne všechna řízení jsou nutně skončena vydáním správního vyhoštění.

<sup>15</sup> Je zajímavé, že souběžně se zvyšováním administrativních komplikací získání povolení k pobytu dochází k určitému uvolnění státní represe nad migrací nelegální: v důsledku snah veřejného ochránce práv a lidskoprávních organizací dochází k jistému zvýšení práv vyhošťovaných cizinců a rovněž biometrické průkazy zřejmě učiní pobytovou kontrolu obtížnější (cizinec totiž s sebou nebude mít povinnost nosit průkaz, postačí cestovní pas, ve kterém však již nebude vyznačeno povolení k pobytu). Nelze proto vyloučit, že více migrantů zvolí namísto náročného vyřizování povolení k pobytu strategii ilegality a následně minimalizace sankcí.

<sup>16</sup> Např. schválení usnesení vlády č. 171 ze dne 9. února 2010, kde byly koncepční rozpory MV a MPO výslovně popsány.

<sup>17</sup> Tato hypotéza se týká příčin změn migrační politiky a nemá tak přímý vztah k povaze migrační politiky jako takové.

Výkyvy v české migrační politice byly určovány nejvýrazněji střetem mezi zájmy rezortu vnitra<sup>18</sup> na straně jedné a zájmy určitých podnikatelů na straně druhé. MV ČR hájí jednak potřebu co největší kontroly cizinců, přičemž kontrolní pravomoci mají být svěřeny pokud možno jemu, a dále artikuluje svou bezpečnostní obavu z možného překročení údajné absorpční kapacity české společnosti<sup>19</sup> a z kriminality cizinců. Tlak MV ČR na obranu svých zájmů je systematický, nepolevuje ani v dobách relativně klidných a zesiluje s každou zmínkou o nárůstu extremismu ve společnosti. V případě potřeby je MV ČR navíc schopno si do určité míry osvojit i rétoriku lidskoprávní.<sup>20</sup> Naproti tomu podnikatelské kruhy hájí svůj zájem na snadném nábore a zaměstnávání (levných) pracovních sil. Tlak podnikatelské lobby se soustřeďuje většinou na konkrétní kauzy, v nichž díky své síle zpravidla vítězí.<sup>21</sup> Podnikatelé jen málokdy sledují opatření systémového charakteru (výjimku představují např. zelené karty iniciované kruhy kolem MPO ČR)<sup>22</sup> a o integraci cizinců se zajímají jen velmi okrajově, ne-li vůbec.<sup>23</sup> Aktivity těchto kruhů jsou navíc nárazové, postrádají systematickosti a v případě ztráty zájmu podnikatelů o nové zaměstnance zcela ustanou, čímž vznikne prázdný prostor, který pak bez problémů vyplní MV ČR. Tato situace zřejmě nastala jak koncem 90. let, tak i během současné hospodářské krize.

Zpřísnění pravidel a zvýšení kontrol cizinců vždy přicházelo po určité etapě migrační politiky, kterou MV ČR shledalo jako příliš liberální. Právě „liberální“ povaha pravidel, ať už migračních nebo pravidel zaměstnání a podnikání, je tím, čím MV ČR obhajuje potřebu zpřísnění, aby stát a jeho společnost byly dostatečně chráněny. V následující části se zaměříme na způsob, jakým je s termíny „liberální“ a „restriktivní“ v české moderní historii operováno a co vedlo ke zvolení právě těchto přívlasků ke klasifikaci porevoluční domácí migrační politiky.

<sup>18</sup> V současné době se jedná téměř výhradně o odbor azylové a migrační politiky. V 90. letech měla ještě velmi silnou pozici též služba cizinecké a pohraniční policie.

<sup>19</sup> Pojem absorpční kapacita chápe ministerstvo vnitra jako maximální možný počet cizinců, který je česká společnost schopná přijmout, aniž by se radikalizovala. Omezování počtu cizinců je obhajováno jako prevence před nárůstem pravicového extremismu.

<sup>20</sup> Např. poslední novela byla veřejnosti prezentována do určité míry i jako ochrana cizinců před vykořisťováním ze strany zaměstnavatelů a agentur práce.

<sup>21</sup> Masový nábor asijských dělníků z let 2006 až 2008 mohl být do určité míry výsledkem přímé objednávky některých velkých obchodních společností, hovořilo se např. o FOX-CONN CZ s. r. o. a PANASONIC CZECH REPUBLIC s. r. o.

<sup>22</sup> Projekt tzv. zelených karet by původně protlačován podnikateli s argumentem snižování byrokratické zátěže a flexibilního pracovního trhu. V rukách legislativců ministerstva vnitra se stal nicméně prvním jasným uzákoněním principu cirkulární migrace, viz § 44a odst. 10 cizineckého zákona: „Platnost zelené karty typu „C“ se neprodlužuje“.

<sup>23</sup> Například při schvalování poslední novely (listopad 2010) se P. Čížinský stal při neformálních jednáních v Senátu Parlamentu České republiky svědkem mj. následujících požadavků artikulovaných ze strany několika větších obchodních společností sdružených ve Svazu průmyslu a dopravy ČR: nezavádět povinnost osobní účasti cizince při žádosti o povolení k pobytu (nikoli o vízum) na ministerstvu vnitra či na zastupitelském úřadě, omezit povinnost hlásit změny pracovního zařazení držitele modré karty, zavést zrychlené vyřizování povolení k pobytu za vyšší správní poplatek a uznatelnost zdravotního pojištění vnitropodnikově převáděných zaměstnanců. Ani jeden z těchto požadavků se v žádném případě netýkal jistoty pobytu cizinců a již vůbec ne integrace cizinců.

## Koncept liberální a restriktivní migrační politiky jako *path dependency* proces

Při hledání odpovědí po příčinách povahy české migrační politiky vyjdeme z oné druhé roviny diskuse o migrační politice, jak byla zmíněna v úvodu, tedy po otázce ne/transparentnosti české migrační politiky. Právě v současné době totiž probíhá zřejmě vůbec první jasná diskuse o směřování české migrační politiky. Jedná se o tzv. nový systém ekonomické migrace, jak byl schválen nejprve vládou Jana Fischera a následně vládou Petra Nečase, tedy zejména plány na přistoupení k tzv. cirkulační migraci především nízko kvalifikovaných cizinců, kteří by tak měli být apriori vyloučeni z možnosti získat trvalý pobyt.<sup>24</sup>

Úvahy o tom, zda pracovní migrace má být spíše dočasného charakteru anebo spíše s perspektivou trvalého usazení, nejsou nikterak nové. V českém prostředí se pro diferenciaci mezi migranty dle vzdělání vyslovili poměrně jasně například již Baršovi (Baršová, Barša 2005, s. 253), když státu navrhli,

<sup>24</sup> Viz usnesení vlády č. 344 z 10. května 2010, který v části Postup České republiky v oblasti prevence a potírání nelegální migrace a negativních jevů spojených s migrací (2010) obsahuje zásady budoucího nastavení systému ekonomické migrace do Česka. Podle dokumentu má být „migrace do České republiky za účelem ekonomických aktivit řízena primárně potřebami České republiky. Rozhodování o rozsahu a složení imigračních toků je plně v kompetenci vlády České republiky a odpovědných orgánů státní správy. Rozsah a struktura migrace za účelem ekonomických aktivit mají být odvozeny od potřeb české ekonomiky a integračních možností české společnosti a flexibilně upravitelné, tak aby bylo možné reagovat rychle na měnící se ekonomickou realitu. Při migraci za účelem ekonomických aktivit mají být využívány jak možnosti cirkulární migrace, tak trvalé přesídlení“. (Tato zásada původně zněla: „...mají být preferovány možnosti cirkulární migrace před trvalým přesídlením“; toto dosti zásadní přeformulování proběhlo teprve po mezi-rezortním připomínkovém řízení, snad v důsledku kritiky z Výboru pro práva cizinců dne 26. 4. 2010, poznámka autorů.) „Aktivity v oblasti řízené migrace musí mít zajištěnu efektivní návratovou složku, tak aby byl návrat do země původu v případě nutnosti účinně vymahatelný.

Aktivita v oblasti řízené migrace dlouhodobého či trvalého charakteru musí mít zajištěnu efektivní integrační složku. Aktivita v oblasti migrace musí mít zajištěnu spoluzodpovědnost právnických i fyzických osob, které na přijetí do České republiky participují, či v jejichž zájmu vstup a pobyt na území České republiky je. V souvislosti s možností usídlení na území České republiky by měla být preferována migrace kvalifikovaných a vysoce kvalifikovaných migrantů. Migrace nízko kvalifikovaných migrantů by měla být primárně založena na principu dočasné migrace a se zajištěním vyšší úrovně asistence ze strany státu...“

Na základě výše uvedených zásad schválila pak vláda svým usnesením č. 48 ze dne 19. 1. 2011 tzv. nový systém ekonomické migrace, který obsahuje mj. model tzv. cirkulační pracovní migrace (Z1), který je určen pro cizince, kteří „nechtějí na území České republiky trvale žít, ale chtějí zde dlouhodobě pracovat se zjednodušenou možností opakovaného návratu v budoucnosti. Cílem je, aby cizinci, kteří v České republice již pracovali a následně odjeli zpět do své země původu, měli možnost zjednodušené a zrychlené procedury pro další vstup na území.“ Povolení se má vydávat na max. 2 roky a tato doba nebudou prodloužitelná (a to ani v případě, že cizinec během pobytu změnil účel pobytu), tj. po 2 letech nejpozději musí cizinec odcestovat, přičemž nejdříve za 3 měsíce a nejpozději za 1 rok po odjezdu může znovu podat zvýhodněnou žádost o nové povolení v rámci této kategorie pobytu. Držitel povolení má nicméně povinnost absolvovat adaptačně-integrační kurz. O možnosti získání trvalého pobytu a sloučení rodiny materiál mlčí, zřejmě se ani jedno nepředpokládá. Materiál má být východiskem pro vypracování věcného záměru nového cizineckého zákona.



aby přehodnotil svou strategii vůči pracovní migraci a vedle aktivní imigrační politiky zaměřené na nábor vysoce kvalifikovaných pracovníků zaměřil svou aktivitu na tvorbu minimálních kritérií povinných pro možnost usazení s doporučením, že „stát by neměl podporovat usazování pracovních migrantů vykonávajících níže kvalifikované práce, protože to přináší riziko společenské a etnické segregace“. Co však představuje skutečnou novinku, je oficiální přihlášení se české vlády k této koncepci. Tento zásadní krok, který do určité míry může souviset i s pravicovou orientací Nečasovy vlády,<sup>25</sup> přichází v době, kdy na poli migračních studií vyšlo nespočetně publikací na téma „proč se dočasní pracovní migranti usídlují místo toho, aby odešli“ a „proč migrace pokračuje i přesto, že jí stát klade překážky“ (viz např. Castles 2006; Drbohlav a kol. 2010, s. 145–156; Angenendt 2007). Je možné, že odpovědní činitelé ve svých úvahách stále vychází z neoklasické ekonomické teorie, podle které je migrace výhodná pro migranta i přijímající zemi, jelikož migrant pochází z prostředí, kde je nadbytek pracovní síly, ale nedostatek pracovních příležitostí, a přichází do země, která má opačný problém (viz. např. Baršová, Barša 2005, s. 267–268; Boswell 2007, s. 77; Drbohlav, Uherek 2007, s. 11). Jakmile jsou však pro něj podmínky v cílové zemi, nevýhodné zemi opouští. Navíc podle dosavadních aktivit odpovědných činitelů lze usuzovat, že se domnívají, že v kombinaci s restriktivním nastavením imigračních pravidel lze pak tento proces stimulovat a urychlit. Domníváme se, že v Česku, ostatně jako v jiných rozvinutých zemích (Castles 1998), se dostávají do rozporu potřeby trhu a potřeby ochrany před jakousi potenciální hrozbou, kterou migranti přináší. Na jednu stranu jsou tedy činěny kroky liberalizace vstupu na území, na druhou stranu stát vyvíjí úsilí tyto migranty odradit od usídlení, resp. nevyvíjí žádné aktivity, aby se začlenili a usídlili. Současně však pracuje na prvních krocích aktivní imigrační politiky (např. zelené karty nebo do roku 2010 probíhající Pilotní projekt) a aktivním náborem pracovních sil. Nicméně využívání zahraniční pracovní síly jako (dočasné) náhrady za nedostatek vlastní na místním trhu práce vede k formování segmentovaného trhu práce (Zolberg 1989, s. 408) a následné strukturální závislosti na migrantech (Castles 2004a, s. 853), čímž se celý konflikt dále prohlubuje. A dle zjevné potřeby náborové strategie, český pracovní trh již na zahraniční pracovní síle závislý je.

Dle našeho názoru plány na zavedení tzv. cirkulační migrace zcela ignorují a de facto popírají vysoce strukturovanou povahu fenoménu migrace a vnímají ji pouze jako ekonomicky motivovaný proces. Tyto plány, které ostatně do jisté míry přehlíží i historii migračně „zkušenějších“ států jako je Francie, Německo nebo Spojené království, nicméně nejsou pouze českým specifkem. Podle Castlese (2004a, s. 858) je až překvapivé, že i přesto, že z historie známe celou řadu příkladů, které dokládají, že repatriační programy a kladení překážek pokračující imigraci nefungují, se stále objevují tendence některých politik

<sup>25</sup> Současné vládní koalici je odbory či opozicí vyčítáno, že snaha o tzv. zflexibilnění“ pracovního trhu a o mezinárodní konkurenceschopnost je ve skutečnosti jen omezováním práv, která zaměstnancům přiznává zákoník práce, a tzv. prekarizací práce. Je-li tato kritika důvodná, pak lze v tomto kontextu chápat plánované omezení pobytových práv pracovních migrantů (jakousi prekarizací pobytu) též jako snahu zajistit zaměstnavatelům levnou a poslušnou pracovní sílu (hovořit o flexibilitě není u cizinců zcela případné, neboť cizinci, ač se od nich mobilita očekává, čelí vážným administrativním překážkám při změně zaměstnavatele).

imigraci „vypínat“ a „zapínat“, jakoby byly přesvědčené, že „moderní administrativní systémy jsou mnohem účinnější než ty minulé“ (Castles 2004b, s. 208).

Detailnější pohled na českou migrační politiku a její koncepty cirkulační migrace může vzbudit i další otázky, a to:

- zda domácí migrační politika nemá již v současné době anebo dokonce již od svého počátku v 90. letech 20. století sklon k preferování krátkodobé migrace, která nevede k usazení, a pokud ano,
- zda vycestování cizinců (resp. vynucení pravidel, která tuto migrační „dočasnost“ – ne vždy zcela zřejmým způsobem – zakotvují) není státní mocí považováno za cíl důležitější než integrace cizinců do společnosti.

Odpověď na tyto otázky bude logicky velmi subjektivní. Nicméně právě nejnovější kroky českého státu, např. období ekonomické krize a mj. též doby, kdy byla problematice pracovní migrace a postavení migrantů na trhu práce věnována dosud nebyvalá mediální pozornost, dokládají, že výše kritizovaná vypínací a zapínací strategie je vlastně i Česku, a to i za cenu zcela zjevné neefektivnosti. Příkladem může být program Dobrovolných návratů, který probíhal v roce 2009. Program přišel státní kasu na přibližně 100 milionů korun a bylo skrze něj repatriováno 2 242 cizinců (Zpráva 2009, s. 115). Naproti tomu ve stejném roce bylo do integrace cizinců investováno pouhých 23,5 milionů korun (Drbohlav a kol. 2010, s. 90), přičemž v roce 2009 se v Česku vyskytovalo téměř na půl milionů cizinců. Navíc během téhož roku, kdy přes dva tisíce cizinců za drahé peníze odcestovalo, do Česka naopak přicestovalo 18 568 cizinců. Většina z nich mohla velmi brzy po příjezdu rovněž ztratit zaměstnání, a kvůli rigidnímu zákonu neumožňujícímu cizincům změnit zaměstnání se tak brzy dostat do pozice cizince, pro kterého byl program určen.

Programy krátkodobé migrace nemají podle Castlese (2006, s. 746) šanci uspět v demokratických zemích, které na rozdíl od těch nedemokratických, kterým jejich povaha dovoluje nerespektovat základní lidská práva a vyhostit cizince jen na základě prosté vůle, mají silný právní systém a celou řadu mezinárodních právních nástrojů hájících základní lidská práva. Situace v Česku nasvědčuje skutečnosti, že si česká imigrační politika v souladu s ideou dočasné imigrace již dlouhodobě nechává metaforicky řečeno otevřená zadní vrátka a těm migrantům, u kterých je to v rámci evropského práva či mezinárodního práva možné, omezuje práva natolik, aby mohla množství potenciálních trvalých residentů v případě potřeby úspěšně regulovat. Základním legislativním prostředkem zabraňující usídlení je vazba pobytu na výkon výdělečné činnosti, respektive takový způsob aplikace této zásady, kdy cizinec fakticky nemůže měnit zaměstnavatele a kdy mu hrozí zrušení či neprodloužení povolení k pobytu i z důvodu určitého období nezaměstnanosti v době minulé. Dalšími faktory s obdobnými účinky jsou pak administrativní náročnost procesu prodlužování povolení k pobytu často spojená s kritizovanou nefunkčností orgánů cizinecké správy a poměrně přísné požadavky na finanční zajištění cizinců. Během posledních let navíc došlo k citelnému zpřísnění zacházení s cizinci, kteří svou pobytovou situaci řešili pomocí změny účelu pobytu na podnikání.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Počet cizinců, kteří jsou držiteli živnostenského oprávnění, se konstantně zvyšuje. Toto zvýšení však nebylo během let 2008 a 2009 (počet cizinců podnikatelů vzrostl o cca 20 tisíc) tak razantní, aby odpovídalo poklesu počtu vydaných pracovních povolení od úřadů práce (cca 55 tisíc). Navíc během současné hospodářské krize stoupá počet podnikatelů

Vnímání migrační reality primárně jako předmětu kontroly a jemu odpovídající pojetí migrační politiky je dle našeho názoru do značné míry determinováno povahou a minulostí klíčového hráče na poli migrace – Ministerstva vnitra. Hlavní rolí MV ČR za socialistické éry na poli migrace byla ochrana republiky před jejím rozvrácením a předcházení vlastizradě, kdy migrace, zejména pak emigrace, byla vnímána jako protistátní čin, který ohrožoval stabilitu režimu, a tudíž celé společnosti.<sup>27</sup> V před i porevolučním období bylo MV ČR odpovědné za řízení migrace z a na české území. Přičemž charakter migrace se přelil z emigrace na imigraci, ale funkce MV ČR v otázkách migrace přetrvávala – ochránit republiku. Vycházíme z teze *path dependency* (podle Krasner 1988, s. 71), podle které možnosti budoucích rozhodnutí dotčených institucí jsou limitovány jejich předchozími rozhodnutími. Jinými slovy politická rozhodnutí učiněná předchozími generacemi vytvořila instituce, které formují politiky a určují jejich směr i v současnosti (Meyers 2000, s. 1261). Podle Hansena (2002, s. 270) můžeme o *path dependency* efektu hovořit tehdy, pokud rozhodnutí učiněná v minulosti nejen výrazně limitují rozsah dalších možností do budoucna, ale navíc vyživují udržování původní povahy rozhodnutí nebo instituce, což do jisté míry nastalo u MV ČR. Liberální nebo restriktivní povaha migračních pravidel je určována na základě předchozí zkušenosti, která je do určité míry zesilována i personální kontinuitou s předlistopadovým rezortem vnitra a která představuje referenční rámec, namísto srovnávání se s ostatními členskými státy EU, se kterými má Česko co do politického charakteru země více společného než se socialistickým Československem.

Imigrační zkušenost českého území se před rokem 1989 omezovala zejména na řízenou migraci především pracovních migrantů nebo studentů ze spřátelených zemí socialistického bloku. Imigrace iniciovaná více či méně na základě svobodného rozhodnutí jednotlivce se objevuje až s pádem socialistických struktur a plně se projevuje s rozpadem federace. S konstantním nárůstem cizinců na území narůstal i zájem o studium této problematiky, který se z dlouhodobého hlediska orientuje především na problematiku transformace země z emigrační na imigrační (viz např. Drbohlav 2003). Je zaváděna nová terminologie a také vzniká první kategorizace jednotlivých fází imigrace a migrační politiky státu. Pro klasifikaci rázu migračních pravidel se vžily termíny restriktivní a liberální, které podle Baršové a Barši (2005, s. 25) reflektují poměr partikularistických a univerzalistických tendencí daného státu/politického útvaru vůči cizincům, tedy poměr mezi mírou ochrany vlastních občanů

---

i mezi cizinci ze zemí Evropské unie, kteří si povolení k pobytu tímto způsobem udržovat nepotřebují: mezi lety 2008 a 2009 stoupl počet podnikatelů mezi euroobčany o 6,9 %, zatímco mezi cizinci ze třetích zemí o 15,5 %. Porovnáme-li pak celkový počet živnostníků v Česku (koncem roku 2009 šlo o 2 173 615 podnikatelů) s počtem cizinců-podnikatelů (koncem roku 2009 šlo o 87 753 cizinců), vidíme, že procento cizinců mezi podnikateli (4 %) více méně odpovídá počtu cizinců v celkové populaci Česka (výjimku představují jen Vietnamci, mezi kterými je 35 590 podnikatelů, tj. 58 % všech Vietnamců; Cizinci 2010, s. 34 a 132).

<sup>27</sup> Není bez zajímavosti, že trestné činy opuštění republiky dle § 109 a vniknutí na území republiky dle § 110 tehdy platného trestního zákona č. 140/1961 Sb. nejsou řazeny mezi trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, nýbrž jsou řazeny mezi trestné činy proti republice hned vedle trestného činu vyzvědačství a trestného činu ohrožení státního tajemství a do stejné hlavy jako trestný čin teroru či vlastizrady.

a otevřenosti vůči migrantům. Jinými slovy nejen možnost na území vstoupit, ale také se zde usadit a nabývat práva blízká právům občanským. Nicméně termíny liberální a restriktivní tak, jak byly autory užity ve výše uvedené klasifikaci, odrážejí spíše než povahu obou dílčích politik<sup>28</sup> jako celku, pouze povahu té imigrační. Ostatně po většinu času byla česká migrační politika považována za neo/liberální a samotný tento termín vyvolává pozitivní konotaci, asociuje funkční a přívětivé zacházení s migranty. Pokud se za výchozí bod bere migrační situace před rokem 1989, tedy historický fakt, že po dobu téměř půl století byly hranice prakticky uzavřené, pak je současnou politikou skutečně třeba označit za liberální. Možná i proto úředníci a politici zodpovědní za její tvorbu stále pokračují v nastoleném směru, protože není důvodu nic měnit, a pokud je třeba nějaké změny provádět, pak pouze zpřísnění.<sup>29</sup>

Přívlastky restriktivní a liberální tak, jak jsou používány v diskusi o české migrační politice, nejsou schopny popsat všechny dílčí aspekty jejího dosavadního vývoje. Dimenze *restriktivní–liberální* je většinou aplikována pouze na politiku imigrační, přičemž nejčastějším kritériem jsou počty cizinců, kterým je uděleno povolení k pobytu na dobu přesahující lhůtu 90 dnů. Zcela odděleně od politiky imigrační je pojednáváno o politice integrační. V souvislosti s integračními opatřeními se pojmy liberální a restriktivní téměř nepoužívají, popř. jsou užívány v jiném významu.<sup>30</sup> Domníváme se, že pokud se bude i nadále označení pro domácí migrační politiku pohybovat pouze na této škále, budou jen omezené možnosti odklonění se od jejího současného trendu<sup>31</sup>, který významně limituje její aktivní složku.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Baršová, Barša (2005, s. 8–9) vnímají termín migrační politiky obdobně, jak je užíván v tomto článku, tzn. skládající se dílčích politik – imigrační a integrační.

<sup>29</sup> Příkladem restriktivní rétoriky rezortu ministerstva vnitra může být následující pasáž ze závěru Zprávy o situaci v oblasti migrace za rok 2009, která vyjadřuje velkou míru obav z migrace a naopak velmi nízkou schopnost vysvětlit, co vlastně hrozí: „Lze říci, že kontroly zahraničních osob a jejich případné sankcionování za porušení právních předpisů České republiky má své opodstatnění. Jejich cílem není pouze represe, ale mají i preventivní charakter, tj. zlepšení povědomí o povinnostech a tím i dodržování právních předpisů České republiky těmito osobami.“

Také legální migrace s sebou přináší potencionální bezpečnostní rizika, protože se v některých případech může snadno propojit s nelegální migrací. Zneužívání forem legálního vstupu na území České republiky, po kterém následuje nelegální pobyt na území nebo snaha o legalizaci pobytu, je v současné době běžnou formou nelegální migrace. Migraci je v posledních letech obtížné jednoznačně rozlišovat na legální a nelegální, zejména z důvodu využívání mnoha způsobů, jak pobyt na území České republiky učinit legálním (např. účelová manželství, společná domácnost či účelové souhlasné prohlášení rodičů, zneužívání institutu přechodného pobytu některými občany Evropské unie apod.).“ (Zpráva 2009, s. 162).

<sup>30</sup> Termín „restriktivní integrační politika“ označuje povinnost cizinců účastnit se různých integračních kurzů a podmíněnost práv sociální integrací cizinců do hostitelských společností (Carrera 2006; Erste Jahrestagung 2010; Guild, Carrera, Eggenschwiler 2009).

<sup>31</sup> Např. zástupce ředitele Odboru azylové a migrační politiky Z. Král při jednáních Výboru pro práva cizinců několikrát odmítl kritiku nastavení migrační politiky s tím, že zákon přece nemůže být tak hrozný, když počet cizinců tak rychle stoupá (volně citováno, P. Čížinský).

<sup>32</sup> Příkladem může být aktivní imigrační politika státu, která byla až do roku 2010, kdy byl projekt zastaven, reprezentována především projektem Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků. Ten měl za úkol lákat do Česka kvalifikované cizince ze třetích zemí a tím posílit podíl těchto cizinců ne celé přistěhovalecké populaci. Na druhou stranu

Navrhujeme proto přehodnotit terminologii a jako východisko vzít typologii americké autorky Susan Martin, která hovoří o dvou dimenzích vztahů, které formují migrační politiku, a to o postoji k imigraci a o postoji k integraci (Martin 2007; a podle Baršová, Barša 2005, s. 53). Tuto typologii je dále třeba aktualizovat ve vztahu k současné české migrační realitě a k aktuální diskusi o směřování migrační politiky. Při popisu nejen migrační, ale přímo i imigrační politiky, je proto třeba doplnit dimenzi restriktivní – liberální o dimenzi vztahující se k plánované délce/trvalosti pobytu. Tuto dimenzi označujeme jako dimenzi *integračně-cirkulační*.

### **Dvoudimenzionální restriktivně-liberální a integračně-cirkulační pojetí české migrační politiky**

Dimenze integračně-cirkulační označuje jakousi míru kvality vydávaných povolení k pobytu (na rozdíl od dimenze restriktivně/liberální vztahující se zjednodušeně řečeno ke kvantitě). V literatuře se tato hodnotící osa vymezuje též pojmy dočasnost na straně jedné a trvalost popř. usazení na straně druhé. Pojmy cirkulační/integrační nicméně dle našeho návrhu lépe vyjadřují skutečnost, že se jedná o míru práv spojených s určitým cizineckým statutem, a že na tato práva je třeba nahlížet jako na celek. Pojem cirkulační<sup>33</sup> navíc reflektuje právě probíhající diskusi, ve které zažívá model dočasné pracovní migrace určitou renesanci (Castles 2006). Je pravdou, že pojmy cirkulační/integrační dávají této dimenzi určitý hodnotící soud – staví cirkulačnost proti integraci, což do určité míry staví tzv. cirkulační model do negativního světla. Uvědomme si však, že stejný hodnotící soud je obsažen i v pojmech restriktivní/liberální, které jsou přitom užívány zcela běžně.

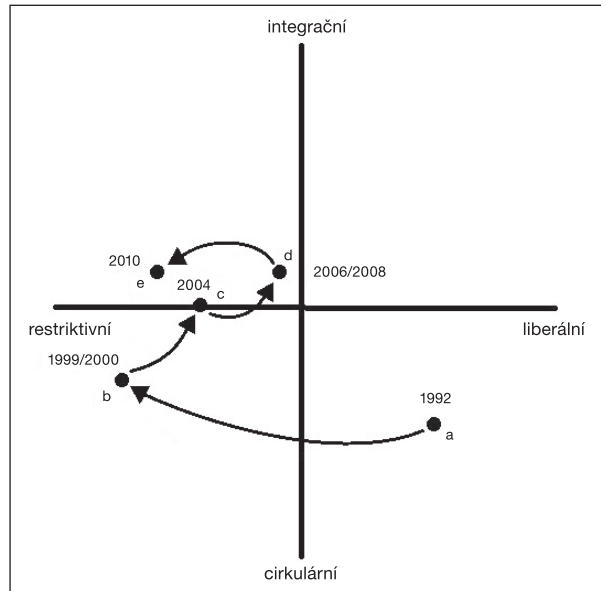
Pro grafické zobrazení tohoto modelu navrhujeme čtyřpólový model, ve kterém je osa integračně-cirkulační zcela nezávislá na škále restriktivní – liberální (obr. 1). Máme za to, že ztotožnění pólu liberálního s pólom integračním (jakkoli by se to mohlo nabízet) by pro oblast migrační politiky jako celku nebylo zcela správné. K trvalému usazení v hostitelské zemi jsou totiž výhodné ne-li nutné též určité schopnosti (např. jazykové), k jejichž osvojení je možno cizince motivovat i určitou mírou represivních opatření. Stejně tak je představitelné, aby např. cizinci jakožto zvláště zranitelní účastníci trhu práce, podléhali určitým omezením nepolicejního charakteru (např. povinné členství v odborech). Cizinci sami nemusí mít o integraci zájem (mohou chtít spíše

---

cizinecký zákon má speciální opatření pro zahraniční studenty studující na českých školách, tedy po absolvování vysoce kvalifikované, integrované, česky hovořící členy společnosti. Těm je rok pobytu v Česku započítáván do povinných pěti let dlouhodobého pobytu k získání trvalého pouze půl rokem. Tzn. že při průměrné době studia pěti let na vysoké škole má takový cizinec odžito pouhých 2,5 roku a po ukončení studia nemá žádné právní jistoty a v důsledku toho možná ani vůli v zemi setrvat. Tím de facto Česko ztrácí ty, které aktivně láká.

<sup>33</sup> Z jazykového hlediska znamená slovo cirkulační nikoli dočasnost, nýbrž opakovaný návrat. My se nicméně domníváme, že v současné diskusi se pojem cirkulační migrace (pravda, ne zcela přesně) stal jakýmsi migračně-politickým heslem (spíše než propracovaným konceptem s jasnou definicí) označujícím každou migraci, u které se dopředu počítá s její dočasností, resp. „návratovostí“.

Obr. 1 – Vývoj české migrační politiky v období 1990–2010, a) liberálně-cirkulační: snadný vstup, těžké se usadit; b) restriktivně-cirkulační: těžké vstoupit i usadit se; c–e) restriktivně-integrační: těžké vstoupit, usazení trvalých migrantů jednodušší.



pendlovat, nemusí stát ani o integraci do systému sociálního zabezpečení). Zajímavé je chování euroobčanů, jejichž migrace v rámci EU je sice relativně snadná, většinou však nevede k trvalému usídlení v nové zemi.

Vyznačení pozice Česka v navrženém orientačním schématu čtyřpólového modelu (obr. 1) je znázorněné diachronně. Umístění české migrační politiky v určitém období je v modelu vyznačeno body a změny v této politice (= posuny mezi jednotlivými body) jsou pak graficky naznačeny šipkami. Jsme si plně vědomi subjektivnosti vyznačení jednotlivých pozic, což je zcela legitimní; jinak poměr restriktivnosti a liberálnosti vnímá úředník zodpovědný za vymáhání povinností ze strany cizinců a jinak lidskoprávní aktivista.

Výchozí pozici na počátku 90. let je třeba vnímat na jedné straně jako velmi liberální, současně v ní však zcela absentovala možnost integrace cizinců (obr. 1, bod a). Povolení k dlouhodobému pobytu byla vydávána relativně snadno, a navíc pro postsocialistické státy východní Evropy stále platil bezvízový styk, který umožňoval jejich občanům snadný vstup na území. Nicméně povolení musela být každý rok obnovena a cizinec neměl žádnou právní možnost dosáhnout na pobytový status opravňující ho k permanentnímu usídlení. Institut trvalého pobytu byl vyhrazen pouze rodinným příslušníkům českých občanů nebo cizinců s trvalým pobytem a humanitárním případy. Český stát tedy neměl právní mechanismy jakékoli integrace a migrační realita se vedle velkého počtu cizinců pobývajících v Česku nelegálně vyznačovala fluktuací. U české populace, která se od revoluce setkávala především s cizinci západoevropskými turisty, byla imigrace novým fenoménem. Migrační politika ve smyslu aktivního přístupu k cizincům se teprve rodila, a navíc přijetí určitých opatření mohlo být zpoždováno diskurzem vlád Václava Klause.

Ve druhé polovině 90. let nastalo zpřísnování. Proces utužování imigračních pravidel vyvrcholil roku 2000 (obr. 1, bod b), kdy vstoupil v platnost cizinecký zákon a byly vypovězeny bilaterální smlouvy o bezvízovém styku s Ukrajinou,

Běloruskem a Ruskem. Jednalo se o razantní skokový posun směrem k restriktivnímu pólu. Z právního hlediska bylo nejvýznamnější zavedení zákazu podání žádosti o dlouhodobý pobyt, včetně žádosti o změnu účelu pobytu, na území Česka. Současně došlo k drobnému posunu směrem k integraci cizinců (otevření trvalého pobytu pro všechny cizince, kteří v Česku pobývají stanovený počet let, zpřesnění některých ustanovení zákona<sup>34</sup> a zřízení mezirezortní komise pro integraci cizinců). Stát připustil, že každý cizinec s vízem nad 90 dní může v Česku potenciálně zůstat natrvalo, ovšem až po 10 letech velmi nestabilního a nejistého pobytového postavení. Ze statistického hlediska vedlo přijetí restriktivního zákona ke snížení počtu legálně pobývajících cizinců o více než jednu desetinu.<sup>35</sup> Zůstává otázkou, zda se jednalo o záměr tvůrců politiky anebo šlo jen o nešikovně nepružně napsaný zákon, který v praxi selhal.

Od roku 2000 lze pozorovat vývoj směrem k drobné liberalizaci a o něco zřetelnější posun k větší integraci (obr. 1, bod c). Trend byl tažen jak určitými faktory domácími (zvýšená mobilizace občanské společnosti, která zakládá neziskové a zájmové organizace hájící práva migrantů, vznik úřadu ombudsmana, iniciativa Ministerstva práce a sociálních věcí, dále MPSV ČR, vedoucí k tzv. Pilotnímu projektu), tak především integrací Česka do EU a harmonizací s platným evropským právem i nepsanými normami. Byly přijaty koncepční dokumenty<sup>36</sup> a založen Mezirezortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců (2000). Po vstupu Česka do EU v roce 2004 dochází k určitému uvolnění administrativních restrikcí a zvýšení právní jistoty cizinců v důsledku vlivu unijního práva, zejm. směrnice 2003/109/ES, o dlouhodobě pobývajících rezidentech, díky níž se v roce 2006 zkrátila kvalifikační doba pobytu pro získání trvalého pobytu z 10 na 5 let a která dala vyšší míru právní jistoty cizincům s trvalým pobytem. Současně dochází k převodu určitých kompetencí v oblasti integrace<sup>37</sup> cizinců z MV ČR do rukou MPSV ČR. Tento akt byl nejen odbornou veřejností vnímán jako symbolický projev proměny veřejného diskursu – migrace přestává být chápána jako záležitost vnitřní bezpečnosti (objekt zájmu MV ČR), ale začalo se na ní nahlížet z utilitaristické perspektivy, zejména na možnosti nasycení demografických a ekonomických potřeb české společnosti (tedy objekt zájmu především MPSV ČR, ale i dalších ministerstev) a dochází k rozvoji proaktivní selektivní migrační politiky, jejímiž příklady jsou Pilotní projekt (2003)<sup>38</sup> a zelené karty (2009; Drbohlav, Janská,

<sup>34</sup> Taxativním vyjmenováním např. povinných náležitostí k žádostem a důvodů nevyhovění žádostem cizinců zákon podstatně omezil rozsah správního uvážení pracovníků služby cizinecké policie, čímž se do určité míry zmírnilo riziko zvlůle.

<sup>35</sup> Ke konci roku 1999 bylo v Česku registrováno 162 108 cizinců s dlouhodobým a 66 754 s trvalým pobytem. Zatímco na konci roku 2000 byl počet u druhé skupiny mírně navýšen (66 855), u první došlo k prudkému poklesu na 134 096. Celkově došlo ke snížení o 28 012 cizinců (12,2 % ze všech cizinců a 17,3 % z cizinců s dlouhodobým pobytem). Skutečný počet cizinců, kteří si nebyli schopni prodloužit povolení k pobytu, však mohl být vyšší. Během první poloviny roku 2000 ještě nebyla zavedena vízová povinnost, takže řada cizinců, kterým cizinecká policie odmítla prodloužit víza, mohla vycestovat např. na Ukrajinu, tam získat vízum nové a pak se opětovně navrátit do Česka.

<sup>36</sup> Zásady Koncepce integrace cizinců (1999), Koncepce integrace cizinců (2000) a Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců (2003).

<sup>37</sup> Integrace azylantů byla vždy v rukou ministerstva vnitra.

<sup>38</sup> Pilotní projekt byl v roce 2010 ukončen.

Horáková 2005; Čaněk, Čížinský 2006; Burcin, Drbohlav, Kučera 2008). Oba projekty měly nicméně význam více mediální než praktický. Je třeba se tázat, zda prudký nárůst počtu cizinců v letech 2007 a 2008 (obr. 1, bod d) byl výsledkem liberalizace tehdejší migrační politiky, nedopatřením anebo zda se pouze naplno projevil tendence směrem k liberálně-cirkulačnímu modelu, které jsou dle našeho názoru české migrační politice vlastní po celou dobu.

Dosavadní směřování k drobné liberalizaci a k určité integraci i těch cizinců, kteří v Česku pobývají dlouhodobě, bylo od roku 2008 vystřídáno zřetelným posunem zpět k restrikcí (obr. 1, bod e). Zcela jednoznačným opatřením je razantní snížení počtu vydávaných dlouhodobých víz a zvýšení počtu kontrol cizinců.<sup>39</sup> Dramaticky se propadl počet pracovních povolení vydaných cizincům ze třetích zemí a poněkud se snižuje i celkový počet cizinců s dlouhodobým pobytem registrovaných službou cizinecké policie. Zda se paralelně s větší restrikcí obrátí migrační politika opravdu i k radikálnímu modelu cirkulační migrace, jak toto plánuje vláda Petra Nečase, nelze zatím zcela odhadnout.

## Závěr

V dosavadní diskusi o domácí migrační politice se příliš operovalo pojmy restriktivní a liberální a příliš málo se tematizovala otázka, do jaké míry je zaměřena na integraci přibývajících cizinců a do jaké míry počítá s jejich návratem. Období počátku 90. let, které je tradičně označované za liberální, z pohledu integrační politiky bylo vůči cizincům spíše restriktivní, jelikož neumožňovalo legálně se trvale v zemi usadit, a dodnes jsou pravidla pro naturalizaci velmi přísná. Určujícím rozparem, který musí migrační politiky řešit je protiklad zájmů zaměstnavatelů a zájmů rezortu vnitra. Kromě toho je zcela patrná setrvačnost diskurzu socialistického období řadičích problematiku migrace do hlavní kompetence MV ČR, které k problematice přistupuje z pozice orgánu, jehož hlavním cílem je kontrola a sankce, jejichž cílem je migraci utilitaristicky „vypínat“ a „zapínat“.

V oblasti integrační politiky zastávají MV ČR i MPO ČR spíše cirkulační model migrace. Politika MV ČR je vůči vlastním imigrantům, zejména těm s dlouhodobým pobytem, v době ekonomického poklesu spíše restriktivní a aktivně podněcuje cizince k odchodu. Naopak v případě usazených cizinců s trvalým pobytem, kteří díky legislativě EU již prakticky nepodléhají domácí migrační politice, pozvolna začíná MV ČR akcentovat připomínky především nevládních neziskových organizací k alarmující potřebě vytvořit a ustálit plán integrace usazených cizinců. Roztříštěnost imigračních a integračních opatření je logickým vyústěním těchto rozporů. I přes nesoulad mezi jednotlivými státními orgány, je nasměrování migrační politiky v rukou úředníků doposud poměrně stabilní, a to i přes otřesy na politické scéně.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Roku 2008 bylo vydáno 52 356 dlouhodobých víz, zatímco roku 2009 pouze 18 568 (Zpráva 2010).

<sup>40</sup> Tato stabilita, která je z velké míry i stabilitou personální, může být jedním z důvodů, proč Česko nikdy nezvažovalo regularizaci. Ta je většinou míněna jako náprava chyb migrační politiky v minulosti, které se přiznají spíše až po personální obměně na rozhodujících místech. Určitá pochybení uznávalo ministerstvo vnitra pouze ve vztahu k počátečnímu období platnosti cizineckého zákona, který však byl dle názoru některých pracovníků



Domníváme se, že podoba současné migrační politiky a také zvolení termínů liberální a restriktivní pro její označení, je do značné míry determinováno historií a povahou MV ČR, které v předrevolučním období mělo za úkol střežit hranice a zabránit migraci. Proto už samotný fakt, že je umožněno přes hranice přecházet, je vnímán jako velmi vstříčný a liberální krok. Dle našeho názoru však tato jednostrannost nazírání na povahu migrační politiky může mít v budoucnu dopad na její další směřování, pokud se neodstoupí od předdemokratického pojetí role MV ČR a nezačne se na povahu migrační politiky nazírat i skrze povahu její integrační složky. Navržená dimenze integračně-cirkulační, která odkazuje k integračním pravidlům, tak může lépe vystihnout povahu migrační politiky jako celku a vytvořit základ pro její sebedefinování, skrze které by pak snáze určila další směřování. Diachronní analýza nás vede k závěru, že česká migrační politika – poté, co ji na přelomu tisíciletí uchopilo zpět pevně od svých rukou MV ČR – je svou povahou demokratického právního státu přirozeně tlačena směrem od restriktce a cirkulačního pojetí k integraci a liberalizaci. Toto základní nasměrování migrační politiky během posledních 10 let vykazuje ovšem nebezpečné peripetie, které mohou mít vážné dopady do budoucna, ba dokonce mohou celé dosavadní nasměrování zvrátit. K tomuto závěru je pak možno dodat, že obecně se operační prostor politiky – je-li vnímána v národním měřítku – (tak jako je tomu též u jiných států, a nejen členských států EU) stále zužuje a limity právní či ekonomické jsou stále těsnější.

Odpověď na otázku, jaká je tedy česká migrační politika, by mohla být dána pouze v rámci komparace vícero států. Srovnání by se přitom nabízelo jak se zeměmi západní Evropy a peripetiemi jejich migračních politik v období 50. až 80. let minulého století, tak i s novými Česku podobnými imigračními zeměmi typu států jižní Evropy či států střední Evropy. Proč např. ve stejnou dobu, kdy se Španělsko a Portugalsko vydaly cestou regularizací, se v Česku tato myšlenka nikdy seriózně nezvažovala? A jak se na české migrační politice projevil fakt, že Česko má podstatně vyšší počet cizinců než ostatní postsocialistické země? Hledání odpovědí na tyto otázky by však zcela přesahovalo rámec této práce.

### Literatura:

- ANGENENDT, S. (2007): Circular Migration: A Sustainable Concept for Migration Policy? Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 4, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2007C11\\_adt\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2007C11_adt_ks.pdf) (30. 3. 2011).
- BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 308 s.
- BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. (2006): Česká republika jako přistěhovalecká země. Policy paper. Ústav mezinárodních vztahů, Praha, <http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2006/pbarsa-barsova2006CRjakoPristehovaleckaZeme.pdf>, 11 s. (22. 9. 2010).
- BOSWELL, CH. (2007): Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? International Migration Review, 41, č. 1, s. 75–100.

---

ministerstva vnitra připraven více službou cizinecké policie (tedy ne ministerstvem vnitra), a to ještě před rokem 2000, kdy vznikl současný odbor azylové a migrační politiky.

- BURCIN, B., DRBOHLAV, D., KUČERA, T. (2008): Možnosti migračního řešení perspektivního úbytku a demografického stárnutí obyvatelstva České republiky. *Sociologický časopis*, 44, č. 4, s. 653–682.
- CARRERA, S. (2006): A Typology of Different Intergatoin Programmes in the EU. Centre for European and Policy Studies, <http://www.libertysecurity.org/article1192.html>, 23 s. (30. 9. 2010).
- CASTLES, S. (1998): Globalization and migration: some pressing contradictions. *International Social Science Journal*, 50, č. 2, s. 180–186.
- CASTLES, S. (2004a): The factors that make and unmake migration policies. *International Migration Review*, 28, č. 3, s. 852–884.
- CASTLES, S. (2004b): Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*. 27, č. 2, s. 205–227.
- CASTLES, S. (2006): Guestworkers in Europe: A resurrection? *International Migration Review*, 40, č. 4, s. 741–766.
- ČANĚK, M., ČIŽINSKÝ, P. (2006): Migration Policies and Institutional Setting in the Czech Republic – a draft paper for the Conference Migration Policy Making. C9 Imiscoe conference, FIERI, Torino, květen 2006, s. 21.
- DRBOHLAV, D. (2003): Immigration and the Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labor Force). *International Migration Review*, 37, č. 1, s. 194–224.
- DRBOHLAV, D., UHEREK, Z. (2007): Reflexe migračních teorií. *Geografie*, 117, č. 2, s. 5–21.
- DRBOHLAV, D., JANSKÁ, E., HORÁKOVÁ, M. (2005): Czech Republic. In: Niessen, J., Schibel, Y., Thompson, C. (eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the Eirpúeam ohratopm Dialogue*. Migration Policy Group, Brussels, [http://www.migpolgroup.com/public/docs/141.EMD\\_Czech\\_2005.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/141.EMD_Czech_2005.pdf), 31 s. (22. 9. 2010).
- DRBOHLAV, D., MEDOVÁ, L., ČERMÁK, Z., JANSKÁ, E., ČERMÁKOVÁ, D., DZÚROVÁ, D. (2010): Migrace a (i) migranti v Česku. Kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme? *Slon*, Praha, 213 s.
- Erste Jahrestagung der Migrations- und Ingrations- Forschung in Österreich. Universität Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, [http://migration.univie.ac.at/file-admin/user\\_upload/fp\\_migration/Programm\\_final.pdf](http://migration.univie.ac.at/file-admin/user_upload/fp_migration/Programm_final.pdf), 40 s. (20. 9. 2010).
- GUILD, E., CARRERA, S., EGGENSCWILER, A. (2009): Informing the Immigration Debate. Centre for European Policy and Studies, Brussel, <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/CEPS.immigration.pdf>, 4 s. (30. 9. 2010).
- HANSEN, R. (2002): Globalization, embedded realism, and path dependence. The other immigrants to Europe. *Comparative Political Studies*, 35, č. 3, s. 259–283.
- HORÁKOVÁ, M. (2000): Srovnávací analýza migračních politik. VÚPSV, Praha, <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/SrovAN.pdf>, 51 s. (22. 9. 2010).
- KRASNER, S. D. (1988): Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21, č. 1, s. 66–94.
- MARTIN, S. (2007): The Politics of US Immigration Reform. Příspěvek na 48. setkání the International Studies Association, Chicago, [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/8/0/4/0/pages180404/p180404-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/4/0/pages180404/p180404-1.php), 26 s. (15. 3. 2008).
- MEYERS, E. (2000): Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis. *International Migration Review*, 34, č. 4, s. 1245–1282.
- ZOLBERG, A. R. (1989): The Next Waves. Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review*, 23, č. 3, s. 403–430.

### Další zdroje:

- Acquisition of citizenship in the EU. EU27 Member States granted citizenship to 696 000 persons in 2008. Eurostat news release, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-06072010-AP/EN/3-06072010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-06072010-AP/EN/3-06072010-AP-EN.PDF), 4 s. (30. 9. 2010).
- Cizinci v České republice 2010 (2011). Český statistický úřad, Praha.
- Koncepce integrace cizinců na území České republiky. Usnesení vlády České republiky č. 1266 ze dne 11. prosince 2000, <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokumenty/integrace/koncepce.pdf>.
- Počty cizinců s povoleným pobytem na území ČR. Policie České republiky – Služba cizinecké policie, <http://www.policie.cz/clanek/statistiky-885151.aspx> (4. 10. 2011).

- Postup České republiky v oblasti prevence a potírání nelegální migrace a negativních jevů spojených s migrací (2010). Příloha č. IV. k usnesení vlády ČR č. 344 z 10. května 2010. Vláda České republiky, [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web\\_file/uv100510.0344.doc/\\$File/uv100510.0344.doc](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv100510.0344.doc/$File/uv100510.0344.doc), 3 s. (5. 10. 2010).
- Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. února 2008 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propuštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize. Vláda České republiky, [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/\\$FILE/171%20uv090209.0171.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/$FILE/171%20uv090209.0171.pdf), 3 s. (9. 2. 2009).
- Vývoj cizinců evidovaných ÚP: měsíční počty podle pohlaví, typu registrace a vybraných zemí za období 31. 1. 2006–28. 2. 2011. ČSÚ, [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/8F005D-7FB9/\\$File/c05r01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/8F005D-7FB9/$File/c05r01.pdf), 5 s. (1. 4. 2011).
- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.
- Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky. Usnesení vlády České republiky č. 689 ze dne 7. července 1999, [http://www.cizinci.cz/files/clanky/77/Zasady\\_vlady\\_integrace.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/77/Zasady_vlady_integrace.pdf).
- Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců. Usnesení vlády České republiky č. 55 z 13. ledna 2003, <http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>.
- Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2009. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, Praha, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=21&CT1=0>, 229 s (27. 10. 2010).

## S u m m a r y

### TWENTY YEARS OF CZECH MIGRATION POLICY: LIBERAL, RESTRICTIVE OR SOMETHING DIFFERENT?

Discussion regarding Czech migration policy has been channeled into two conceptual frameworks: one is measured in the *liberal-restrictive*, and the other in the *transparent-nontransparent* perceptions of the policy. The liberal-restrictive framework focuses primarily on discussions concerning the reasons for migration and the number of immigrants received, regardless of the level of rights acquired by immigrants during their tenure. Within this discussion Barša's periodization of Czech migration policy has become generally accepted. This classification distinguishes five phases which are either liberal or restrictive: liberal (1990–1996), restrictive (1996–1999), consolidating (2000–2004 or 2006), neo-liberal (2005–2007 or 2008) and neo-restrictive (2008–present). The generally accepted terms 'liberal' and 'restrictive' focus on immigration policy (regulation and control of entry/exit), while integration policy (settlement and incorporation of migrants) is not adequately considered. The second framework is concerned with the quality of migration policy. In spite of the fact that Czech migration policy has been significantly limited by European directives, the UN and other international organizations (e.g. ILO) and treaties, certain immigrant groups (particularly economic immigrants) continue to exist, for which the Czech administration largely controls societal position and legal status. For the purposes of this article, we refer to policy which Czechia implements relatively independently of the EU the Czech Authentic Migration Policy (CAMP). In these discussions, CAMP is often considered to consist of the following characteristics. It tends to be uncoordinated with many contradictory steps, unstable, utilitarian, nonsystematic and lacking long term vision, non-politicized, and controlled for the most part by bureaucrats. Unlike EU migration policy, which stems from long-term plans, the Czech plan is often shaped by and based on ad hoc decisions that reflect currently perceived needs.

New directions in CAMP development have primarily been instigated by disagreements between the Ministry of the Interior (MI) and the Ministry of Industry and Trade (MIT) which seeks to defend business and market interests. During the last 20 years the number of immigrants received has decreased on two occasions (between 1997 and 2000 and between 2008 and 2010). Both of these declines followed a certain period of migration policy that MI considered to be too liberal. MI has been the most influential policymaker, both before and

after the Velvet Revolution. Its main objective has always been to control migration and implement restrictions. To this day, MI adheres to a socialist perception that migration is a potential threat to public security. Consequently, the liberal or restrictive nature of CAMP is defined on the basis of the past rather than in compliance with other democratic countries with which Czechia shares many common characteristics.

Despite of the unsuccessful experiences of traditional immigrant countries such as Germany, France, and the United Kingdom in implementing temporary immigrant worker programs, CAMP has tended to prefer circular migration instead of encouraging immigrants to settle. Contemporary discussion, among political leaders, is seriously considering a plan (called a “new system of economic migration”) which would implement a circular labor migration program (especially for low-qualified workers), whose benefactors would be excluded from the possibility of obtaining long-term residency. As this article points out, these plans entirely ignore the complexity of the phenomenon of migration, choosing instead to perceive migration only as an economically motivated process.

The terms ‘liberal’ and ‘restrictive’ as they are used in the discussion of CAMP cannot adequately describe all the aspects of its ongoing development. The *liberal-restrictive dimension* is usually applied only to immigration policy. Therefore, we suggest that this terminology be extended to become *circular-integration oriented* so as to better describe the stability of migrants’ tenure. The placement of CAMP in the proposed two dimensional model of migration policy (figure 1) is diachronic, and the points and arrows express CAMP development at certain times. Though its starting position, at the beginning of the 1990s, was very liberal, it also lacked a means for immigrants to settle (figure 1, point a). Obtaining a temporary residency permit was relatively simple, but only the relatives of Czech citizens could obtain permanent residency. Moreover visas were not required for most of the post-socialist countries. During the second half of the 1990s restrictions began: the Alien Act entered into force in 2000 and the bilateral treaties ensuring free movement with Ukraine, Russia, and other post-soviet countries were abolished. This marked a significant shift towards the restrictive pole (figure 1, point b). At the same time, Czechia shifted more towards the integration of foreigners (since that time, everyone has been entitled to obtain permanent residency after 10 years of temporary residency). Since 2000, development has very slowly led towards partial liberalization and integration (figure 1, point c). This trend has been affected by domestic issues as well as EU requirements. After joining the EU, an easing of administrative restrictions appeared, and migration policy became institutionalized. In 2006, the amount of time required to obtain permanent residency was shortened from 10 to five years, and the first attempts were made to implement pro-active immigration policy (green cards, the Pilot project). Nevertheless, it is hard to determine whether rapid increases in the number of migrants during 2007 and 2008 (figure 1, point d) resulted from liberalization or from CAMP tendencies towards a liberal-circular model. The existing shift towards small liberalization and a certain level of integration was very quickly replaced by a significant movement towards restrictions (figure 1, point e): the implementation of measures leading to a rapid decrease in granting long-term visas and temporary residency, and a significant increase in the amount of control over foreigners already residing in Czechia. According to the diachronic analysis it is apparent that Czechia, as a democratic state, must transition from the restrictive-circular approach towards liberalization and integration. Nevertheless, this shift appears to be taking a long time and could significantly affect the future orientation of CAMP.

Fig. 1 – Development of Czech immigration policy, 1990–2010. X axis – restrictive – liberal, Y axis – circular – integration. a: liberal – circular: easy to enter, hard to settle; b: restrictive – circular: hard to enter and to settle; c–e: restrictive – integration: hard to enter, settlement of long-term immigrants easier.

*Pracoviště autorů: T. Kušniráková: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, GEOMIGRACE – Geografické migrační centrum, Albertov 6, 128 43 Praha 2; e-mail: terezaku@yahoo.com. P. Čížinský: právník Poradny pro občanství, občanská a lidská práva, Ječná 7, 120 00 Praha 2; e-mail: pavel.cizinsky@post.cz.*

*Do redakce došlo 21. 11. 2010; do tisku bylo přijato 27. 6. 2011.*

**Citační vzor:**

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