

## Systémové potíže statistických dat o migraci

**Autoři:** Ondřej Valenta a Pavla Hradečná, Sdružení pro integraci a migraci, o.p.s.

S rostoucím počtem migrantů v České republice se subjekty veřejné správy i další aktéři čím dál častěji potýkají s otázkou zachycení velikosti, charakteru a dynamiky změn této části společnosti. Jedním z nástrojů k uchopení této komplexní reality je její popsání prostřednictvím indikátorů či dat, a to jak kvantitativní, tak i kvalitativní povahy. Na základě toho je pak možné (spolu s dalšími znalostními vstupy) provádět odpovídající hodnocení této reality. Pro subjekty veřejné správy mají data význam také z hlediska toho, že na jejich základě se pokoušejí či by se měly a mohly pokoušet oblast migrace (a integrace migrantů) řídit, měnit či alespoň usměrňovat.

Tyto snahy nicméně jsou vždy odsouzeny k alespoň částečnému neúspěchu – a to nikoliv primárně proto, že by veřejná správa na dynamiku vývoje např. ohledně počtu, struktury či praktik spojených s migranty nereagovala dostatečně efektivně, byť taková je v mnohých případech skutečnost. Klíčovým problémem je, že již výchozí rozsah dat a indikátorů, které realitu v oblasti migrace a integrace migrantů popisují, systém jejich sběru a kategorizace způsobují, že jejich schopnost tuto realitu zprostředkovat a popsat je nevyhnutelně omezená, a tudíž nepřesná. Ve výsledku se tak přijatá opatření a nástroje zpravidla do určité míry míjejí účinkem.

Tato inherentní nedostatečnost zejména statistických dat by ale neměla být důvodem k jejich odmítnutí jako podkladu pro rozhodování v oblasti mezinárodní migrace<sup>1</sup> a integrace migrantů. Naopak, zpracované a odborně interpretované datové podklady by měly být nezbytnou součástí rozhodovacích procesů a tvorby přístupů, koncepcí a strategií, pro něž jsou migranti cílovou skupinou. Zároveň je ale žádoucí (i) být si vědom limitů těchto dat a nepovažovat je tudíž za objektivní a exaktní zdroj znalostí o postavení a situaci migrantů v České republice, a na to konto je (ii) doplnit vhodnými zjištěními, informacemi a daty kvalitativní povahy.

Předkládaná stručná analýza poukazuje na nejvýznamnější výzvy a nedostatky z hlediska sběru, zpracování a zveřejňování statistických dat v oblasti mezinárodní migrace, pobytové agendy a různých aspektů života migrantů v České republice a na základě toho formuluje doporučení. Tyto nedostatky lze tematicky rozdělit do čtyř hlavních okruhů:

- Již zmíněná omezená **vypovídací schopnost dat** postihnout rozličné aspekty života migrantů v České republice.
- **Sběr dat.** O migrantech (a zejména o migrantech ze třetích zemí) se v rámci různých administrativních procedur a řízení při např. schvalování jednotlivých typů pobytů sbírá značné množství různorodých dat a informací. I přes relativně

---

<sup>1</sup> Pojem mezinárodní migrace zde používáme jako termín, kterým rozlišujeme přeshraniční migraci cizích státních příslušníků (tj. mezinárodní) od migrace vnitřní (vnitrostátní), jež se obvykle spojuje s pohybem domácí populace.

velký rozsah těchto dat lze identifikovat důležitá témata, která stávající rozsah sběru uspokojivým způsobem nepokrývá.

- **Zpracování a kombinování dat.** Ne všechna data, která se sbírají, jsou anonymizována, digitálně zpracovávána a propojována s ostatními daty tak, aby je bylo možné využívat pro statistické účely.
- **Zveřejňování dat.** Ještě užší výsek z již omezeného množství dat, která jsou o migrantech zpracovávána, je následně zveřejňován či poskytován na vyžádání.

## Vypovídací hodnota dat o migraci

Jednou z nejvíce diskutovaných věcí je otázka, do jaké míry jsou data sama o sobě schopna postihnout, co se v realitě odehrává. Tím, že je komplexní realita rozkládána či filtrována na sadu atributů či indikátorů, nevyhnutelně dochází k jejímu zjednodušení, a to jak v oblasti popisu, tak návazně i v oblasti interpretace a hodnocení. Toto je nicméně obecná vlastnost jakýchkoliv statistických dat, kterou je nutné vždy brát v potaz. Jak již bylo zmíněno výše, tento nedostatek lze zmírnit vhodným doplněním daty a informacemi jiné povahy (např. informacemi z rešeršních šetření či řízených rozhovorů). V případě statistik o počtech migrantů a jejich demografických, sociálních, ekonomických a jiných charakteristikách se ohledně vypovídací hodnoty jedná o tyto konkrétní nedostatky:

- Hlavním problematickým momentem je **rozpor mezi komplexní realitou a jednorozměrností indikátorů**, jehož základ se nachází již v odlišném vnímání migrace a mobility v současném globalizovaném světě, a to zejména mezi tím, jak se je snaží uchopit státní správa a jaké jsou jejich skutečné podoby a projevy. Současná úroveň a podoba migrace a mobility je totiž spíše výsledkem rostoucí fluidity či prostorové nestálosti společností; na druhou stranu státy vnímají migraci „těžkopádněji“ a spíše jako odchylku od normálního statického stavu<sup>2</sup>. V oblasti migrace se tak např. používají různé kategorie pobytových statusů, které mají odrážet motivaci migrantů k přesunu do České republiky a účel jejich pobytu (např. krátkodobé pobyty pro sezónní pracovníky, rodinný příslušník, student, zaměstnanecká karta atd.). V realitě je nicméně běžné, že jedinec svým migračním pohybem spadá do více kategorií najednou (např. student, který si přivydělává, nebo rodinný příslušník, který je OSVČ) a motivace k migraci samotné je většinou výsledkem komplexního rozhodnutí (např. student si mohl vybrat cílovou zemi podle toho, zda zde již bydlí nějaký jeho rodinný příslušník). Vytvořením nespojitelných kategorií (podle účelu pobytu) pro tyto aktivity se vytrácí zmíněná vícerozměrnost aktivit těchto jedinců. Důsledkem je nízká schopnost tuto vícerozměrnost pomocí statistických dat zaznamenat.

---

<sup>2</sup> Těmto relativně novým formám a motivacím prostorové mobility se věnuje celá řada studií, například Sheller, M., Urry, J. (2006): [The New Mobilities Paradigms](#). Environment and Planning. Economy and Space 38(2): 207–226, Saxenian, A.-L. (2006): [The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy](#). Harvard University Press, Cambridge nebo Cohen et al. (2015): [Lifestyle Mobilities: the Crossroads of Travel, Leisure and Migration](#). Mobilities 10(1), 155–172.

- Obdobná situace panuje i v případě vývoje motivací a chování migrantů a jejich **změn v čase**, především plánování vlastního pobytu v ČR ze strany migrantů a jeho vývoj v čase. Je poměrně běžné, že se např. z krátkodobé cesty za výdělkem stane migrace trvalá; plány se ale mohou měnit i opačným směrem, případně zůstávají stejné, nebo je není možné realizovat (např. navrátit se do země původu, kde probíhá válečný konflikt). Kategorie pobytových statusů jsou schopny tyto změny v čase zaznamenat pouze velmi omezeně (např. narůstající podíl migrantů s trvalým pobytem a počet žádostí o udělení státního občanství). Některé typy pobytů je migrant nucen změnit, pokud se změní i účel jeho pobytu v České republice (např. zaměstnanecké, modré karty), jiné typy pobytů takovou podmínku nemají. Do tohoto časového hlediska se tak ještě více promítá nemožnost jednorozměrných kategorií postihnout komplexitu vývoje života migrantů.
- Tato situace dále přispívá k obecnější neschopnosti dat sledovat vývoj migrantů i skupin migrantů v čase. Chybí tzv. **longitudinální pohled**, postihující ekonomický, sociální nebo demografický vývoj a integraci určité kohorty či skupiny migrantů podle např. občanství nebo regionu, ve kterém v ČR žijí.
- Nízká míra koordinace a výsledná fragmentace systému řízení migrace a integrace migrantů v České republice<sup>3</sup> vede nevyhnutelně k **fragmentaci přístupů** v oblasti sběru, zpracování a zveřejňování statistických dat. Situace, kdy každý subjekt či úřad provozuje vlastní informační systém evidence na základě specifické legislativy (více níže), vede k omezené kompatibilitě a nesrovnatelnosti sbíraných a zpracovaných dat.

## Rozsah sbíraných dat o migraci

Obecně platí, že každý subjekt, a to včetně úřadu státní správy (či jednotlivých odborů stejného subjektu) shromažďuje data o migračních subjektech pro účely výkonu v rámci svých kompetencí. Jedná se tedy zpravidla pouze o určitý rozsah dat a informací. Například Ministerstvo práce a sociálních věcí shromažďuje data charakterizující zahraniční (ne)zaměstnanost, Ministerstvo zdravotnictví naopak shromažďuje údaje o využívání zdravotní péče. Ministerstvo průmyslu a obchodu spravuje registr podnikatelů, ve kterém jsou zahrnuti i cizí státní příslušníci atd.

Rozsah dat o migračních subjektech, který je jednotlivými subjekty státní správy sbírán a zpracováván, je obvykle definován na základě mantinelů daných příslušnými zákony nebo vyhláškami (např. § 158 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců v případě pobytové agendy). Právě přílišná popisnost a detailnost příslušných paragrafů ohledně toho, jaká data se mají zpracovávat (a případně poskytovat) v kombinaci s fungováním státní správy na principu legality (tj. státní správa může činit pouze to, co jí povolují či nařizují zákony)<sup>4</sup> vede k její nízké flexibilitě a nemožnosti včas reagovat na změny ve vnějším prostředí či

<sup>3</sup> Více o podobě systému řízení migrace a integrace je k nalezení např. v [Manuálu lokální integrace migrantů v České republice](#), konkrétně v kapitole 1 (Rámec a aktéři integrace migrantů v ČR).

<sup>4</sup> Bláha, M. (2020): [8. Zjednodušení legislativy](#). In: Hlídač státu (2020): Úkoly pro lepší stát.

nové trendy v oblasti migrace. Jakákoliv změna v oblasti rozsahu sbíraných a zpracovávaných dat tak musí vycházet ze změny příslušné legislativy.

Ačkoliv lze tvrdit, že dat o migrantech se sbírá dostatečné množství, i přesto lze identifikovat některé oblasti či indikátory, jejichž vypovídací hodnota je nedostatečná či žádná. Lze nalézt i indikátory, které se o migrantech nesbírají vůbec i přesto, že by byly pro poznání jejich života v České republice cenné. Nejvýznamnější nedostatky ve sběru dat jsou tyto:

- Nejsou sbírána data o počtech **migrantů ze zemí EU, EHP a Švýcarska**, kteří mají na území České republiky volný vstup a pobyt. Při pobytu delším než 30 dní by se měli tito migranti registrovat, nicméně řada z nich se k pobytu nepřihlásí. Výsledkem je, že oficiální počty občanů EU, EHP a Švýcarska jsou podhodnocené a neblíží se skutečnému počtu této skupiny migrantů, pobývajících na území České republiky.
- Statistiky o **počtech migrantů podle různých pobytových oprávnění** vypovídají spíše o počtu vydaných víz či povolení k dlouhodobému/přechodnému pobytu než o počtu migrantů, kteří se k danému datu reálně pohybují a pobývají na území České republiky. Ne všichni migranti, kterým je kladně vyřízena žádost o vízum/pobyt, nakonec do České republiky přicestují. Anebo naopak, migranti odcestují (do země původu či jiné země EU) a neodregistrují se. Obdobná situace panuje i v případě počtu živnostenských oprávnění, který nevyjadřuje počet osob (jeden migrant může být držitelem většího počtu živnostenských oprávnění) – nehledě na to, že do nedávné doby relativně snadný proces získání pobytu přes živnostenské oprávnění byl migranty využíván k pobytu v České republice za účelem zakrytí skutečného účelu pobytu či ekonomických aktivit.<sup>5</sup>
- Data, ke kterému jsou roční statistiky ve formě **stavových údajů** nejčastěji vztahovány (tj. 31.12.), pomíjí dynamiku vývoje v průběhu roku (např. sezónní zaměstnanost, ekonomické cykly v průběhu roku atd.). Tento nedostatek lze ale do značné míry nahradit analýzou tzv. **tokových dat** (např. počet vydaných víz v daném měsíci).
- Diskutabilní je **definice** migranta **podle občanství**, kterou používá česká legislativa a která vychází z již zmíněné jednorozměrnosti ukazatelů. Realitě bližší koncept migranta jako jedince s přímou či nepřímou<sup>6</sup> migrační zkušeností je nicméně obtížné zprostředkovat vhodným indikátorem či indikátory. Relativně nejvíce odpovídajícím indikátorem by mohlo být např. dvojí občanství, příslušnost k národnostní menšině nebo země či místo narození. Prvně zmiňovaný indikátor se nicméně pro statistické účely nesleduje vůbec, další indikátory jsou v současnosti ale sledovány pouze jednou za 10 let ve Sčítání lidu, domů a bytů. Má

<sup>5</sup> Např. Čermáková, D., Schovánková, S., Fiedlerová, K. (2011): Podnikání cizinců v Česku: vliv struktury příležitostí. Geografie, 116, 4, 440–461.

<sup>6</sup> Jedná se o zkušenost, kterou zažívá daná osoba skrze další osoby – např. rodinné příslušníky či rodiče v případě druhé generace.

tudíž malou vypovídající schopnost a není možné ho propojit s daty v ostatních informačních systémech.

- Data o migrantech jsou sbírána s rozlišením podle jejich občanství až do doby, kdy je jim uděleno **české občanství**. Od tohoto momentu jsou považováni za české státní příslušníky a statisticky splynou s českou populací. Přitom ale nelze očekávat, že s nabytím českého občanství je ukončen i proces jejich integrace do české společnosti. Tito jedinci mohou stále mít potřeby, které měli jako migranti, ale nyní již nespádají do úředně vymezené cílové skupiny a na řadu služeb pro migranty, často související s integrací, tak ztrácejí nárok.

Tato skutečnost vede také k tomu, že není možné statisticky podchytit problematiku tzv. druhé generace migrantů, tj. občanů České republiky, kteří mají za rodiče migranty nebo kteří sami mají migrační zkušenost/původ. V tomto ohledu by ukazatele země/místa narození nebo národnosti dané osoby i jejich rodičů byl vhodným rozšířením.

- Jednorozměrnost indikátorů se projevuje také ve slabé výpovědní hodnotě ukazatele **místa trvalého bydliště** (a to i v případě českých občanů) jako důsledek spíše zjednodušeného a statického vnímání migrační reality. Zejména v případě migrantů ztrácí koncept trvalého bydliště smysl, protože se migranti obvykle pohybují mezi větším počtem míst, ve kterých pobývají. Ukazatel obce či okresu zaměstnání rovněž přestává mít vypovídající hodnotu, v souvislosti s přechodem části pozic do online prostoru nebo výkonem zaměstnání na větším počtu lokalit. Adekvátnějším ukazatelem v souvislosti s migranty je místo obvyklého bydliště či doručovací adresa, jak je to v řadě zemí již standardem.
- Nemožnost sledování **rodinných jednotek**.<sup>7</sup> Rodinně podmíněná migrace je vedle ekonomické migrace nejrozšířenější motivací k migraci do České republiky a pro některé migrantské komunity je význam rodinného zázemí zcela zásadní. Pochopení charakteru migračních a integračních strategií těchto komunit ve spojitosti s významem rodinných příslušníků by výrazně zefektivnilo formulaci nástrojů a opatření, reagujících na jejich specifické potřeby.
- Není sledován počet **děti/žáků/studentů s odlišným mateřským jazykem (OMJ)**,<sup>8</sup> ačkoliv se jedná o důležitý ukazatel pro účely následné adekvátní intervence ve školských zařízeních. Výkaznictví Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sleduje pouze děti/žáky/studenty s cizí státní příslušností či žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, což nejsou souhlasné skupiny. Pro školská zařízení je přitom důležitější rozpoznat žáky, kteří mají problém zvládat učivo z různých předmětů kvůli nedostatečné znalosti češtiny, bez ohledu na to, jaká je jejich migrační historie a jaké mají občanství. Právě na základě tohoto kritéria je v oblasti vzdělávání již zažitý více odpovídající termín „dítě/žák/student s OMJ“.

<sup>7</sup> Výzkumem rodin migrantů v ČR včetně návrhu využití dat z CIS o rodinách imigrantů z třetích zemí se zabýval [projekt VÚPSV. v.v.i.](#) již v roce 2014.

<sup>8</sup> Toto téma je aktuálně řešeno například v projektu TA ČR [Škola jako integrační partner](#) (2019-2021).

- V oblasti **zdravotní péče** jsou vstupní data o migrantech čerpajících zdravotní péči získávána z Národních zdravotních registrů, informačních systémů orgánů veřejného zdraví a z výkazů o čerpání zdravotní péče migranty. Relativně lépe jsou zaznamenávána data o migrantech, kteří hradí zdravotní péči ze smluvního pojištění. Většina migrantů v ČR nicméně čerpá zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění a tato oblast je ve spojitosti s občanstvím, věkem a dalšími socio-ekonomickými charakteristikami nedostatečně propojena a mnoho cenných údajů o zdravotním stavu migrantů tak není zjišťováno<sup>9</sup>.
- Pouze formálně a zcela nedostatečně jsou sbírána data a informace o **realizaci a dopadech** opatření, koncepcí a strategií, pro něž jsou migranti cílovou skupinou.<sup>10</sup> Toto nedostatečné datové zajištění monitoringu a hodnocení nástrojů a opatření v oblasti migrace a integrace migrantů se zdá být součástí širšího liknavého přístupu subjektů státní správy a samosprávy k tvorbě politik založené na datech, jehož je monitorování a hodnocení realizace opatření a politik nedílnou součástí. Lze tedy tvrdit, že stát obecně nesleduje dopady svých politik, což platí i pro oblast migrace a integrace migrantů.<sup>11</sup>
- Téma měření a hodnocení **integrace migrantů** je velmi komplikované; jinak je tomu i z hlediska sběru dat. V České republice lze rozlišit sběr dat o integraci na dvou úrovních:
  - **Mikro-úroveň:** V České republice existuje Soustava kvantitativních ukazatelů, monitorujících integraci cizinců z třetích zemí, jež byla rozvíjena již od roku 2009. Kromě nesporného přínosu, který spočívá zejména v položení datového základu pro monitorování a hodnocení integrace a vytvoření dlouhodobých datových řad, má iniciativa nicméně několik významných nedostatků, pokud jde o ukazatele:
    - Neumožňují podrobnější členění např. podle krajů nebo zčásti podle jednotlivých občanství či věku;
    - Postihují pouze migranty ze třetích zemí, tj. cca pouze dvě třetiny celkového počtu migrantů v ČR;
    - Nejsou plně integrovány do procesů v rámci obecného cyklu tvorby politik, jehož součástí je hodnocení efektivity integračních opatření. Koncepce integrace cizinců a eventuální aktualizace jejich nastavení.

<sup>9</sup> Schebelle, D., Kubát, J., Marešová, J., Olecká, I., Žofka, J. a kol. (2020): [Souhrnná výzkumná zpráva smíšeného výzkumu o zdravotní péči a zdravotním stavu cizinců v ČR](#). Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.

<sup>10</sup> Např. Národní kontrolní úřad (2020): [Kontrolní akce č. 20/10: Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky](#).

<sup>11</sup> Z mnoha titulů např. Nekola, M., Hejzlarová, E. M., Kohoutek, J. (eds.) (2020): [Česká veřejná politika optikou teorie sociální konstrukce cílových populací](#). Karolinum, nebo Čadil, V. (2014): [Metodologické nedostatky stávajícího hodnocení programů výzkumu, vývoje a inovací v ČR](#). Ergo 8 (2), s. 10-17, případně kulatý stůl „Data v migraci a integraci – co máme a co nám chybí?“ v projektu Města a inkluzivní strategie (18.1.2019).

- **Mezo-úroveň**, tj. sběr (zpracování a využití) dat na úrovni integračních projektů a aktivit, odehrávajících se na lokální, regionální i národní úrovni. Tato úroveň v systému sběru dat o integraci v České republice a dopadů integračních aktivit zcela chybí. Výsledkem je to, že chybí celkový pohled na to, jaký měly tyto projekty souhrnný dopad s ohledem na např. územní diferenciaci, socio-ekonomický status migranta či jeho občanství (např. počet podpořených migrantů ve vybrané životní situaci, počet absolventů kurzů českého jazyka atd.).

## Zpracování a harmonizace dat o migraci

Jak již bylo zmíněno, o migrantech a jejich demografických, sociálních, ekonomických a dalších charakteristikách sbírají různé orgány státní správy značné množství různorodých informací. Nicméně pouze část z těchto dat je dále zpracovávána a využívána ke statistickým a analytickým účelům. Část dat o migrantech tudíž není digitalizována a zůstává „pouze“ v písemné podobě jako obsah vytištěných či naskenovaných formulářů.

Výsledný rozsah dat použitelných pro statistické zpracování je dále omezen nemožností křížového propojení či kombinací sbíraných dat či indikátorů. Toto omezení se v zásadě děje na dvou úrovních:

- **V rámci jednoho informačního systému.** Někteří správci dat (např. Ministerstvo vnitra v případě Cizineckého informačního systému, CIS) nezpracovávají část dat o migrantech, která nejsou relevantní pro výkon jejich agendy (v případě CIS, tj. převážně agendy evidence pobytů migrantů, nejsou zpracovávány např. údaje o zaměstnání podle odvětvové klasifikace CZ-NACE). V případě Ministerstva práce a sociálních věcí jsou omezení dána tím, že jsou data spravována externím provozovatelem. Ministerstvo tedy není správcem ani vlastníkem dat a vlivem nevhodného nastavení smluvních podmínek má volný přístup pouze k nekompletní sadě anonymizovaných individuálních dat s omezenými možnostmi kombinování jednotlivých ukazatelů.
- **Mezi jednotlivými informačními systémy**, vyplývající ze zmiňované fragmentace systému sběru a zpracování dat mezi větší množství subjektů, případě jejich smluvních provozovatelů – Ministerstvo vnitra (pobyťová a azyťová agenda), Ministerstvo práce a sociálních věcí, resp. OKsystem (zahraniční zaměstnanost, sociální zabezpečení), Ministerstvo průmyslu a obchodu (podnikání), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (žáci-cizinci), Ministerstvo financí (odvody na daních a příspěvcích) a dalšími subjekty. Každý subjekt si data o migrantech zpracovává pro své účely podle vlastních kritérií, a tudíž nevyhnutelně dochází k jejich vzájemné nekompatibilitě. K obdobné situaci dochází i v oblasti zdravotní péče migrantů – různorodost zdrojů dat a skutečnost, že každý z nich získává

informace o různých skupinách migrantů a ve výsledku ani nepokrývají celou populaci migrantů, vede k nekonzistenci a neúplnosti statistik.<sup>12</sup>

Je zřejmé, že určitá dezintegrace dat a existence několik informačních systémů je do značné míry žádoucí zejména z hlediska jejich operability. Zároveň by ale měly být tyto systémy schopny mezi sebou komunikovat, tj. tato dezintegrace by měla být (např. použitím společného identifikátoru) alespoň částečně reverzibilní.<sup>13</sup> Větší propojitelnost těchto databází by pak mohla vést k minimálně větší harmonizaci a srovnatelnosti dat (počty zahraničních zaměstnanců vs. počet povolení k pobytu, víz atd.), ale primárně k daleko větší komplexnosti ekonomických, sociálních, demografických a pobytových charakteristik, jež by bylo možné na úrovni skupin migrantů podle např. občanství či jiných kritérií zjistit.

Větší míře propojenosti jednotlivých informačních systémů – vedle technických předpokladů – zabraňují také zvyklosti v institucionálním chování jednotlivých subjektů. Veřejná správa v České republice je mimo jiné charakterizována nedůvěrou a rivalitou mezi vybranými úřady a z toho vyplývající nízkou ochotou ke spolupráci, propojování, přetrvávajícím resortismem až izolacionismem, což dále snižuje její efektivitu.<sup>14</sup>

## Zveřejňování a dostupnost dat o migraci

Omezená dostupnost dat o migračních bývá další velkou překážkou pro jejich využití například výzkumným či neziskovým sektorem. Subjekty veřejné správy, které data o migračních sbírají a zpracovávají, zveřejňují na svých stránkách pouze část těchto dat – tematické oblasti a indikátory k dalšímu využití jsou tedy již předvybrané a často navíc v takové formě agregace, která zamezuje jejich smysluplnému analytickému využití.<sup>15</sup> Většina těchto dat je pak shromažďována a zveřejňována prostřednictvím Českého statistického úřadu. K dalším (podrobnějším) datům, zejména neveřejným, je nutné kontaktovat přímo subjekty, které dané informační systémy spravují.<sup>16</sup>

Ochota subjektů veřejné správy zveřejňovat a poskytovat data o migračních je velmi rozdílná a přispívá k obecné vyšší míře nepředvídatelnosti institucionálního chování. Některé subjekty jsou v tomto ohledu velmi vstřícné a flexibilní, jiné subjekty vynakládají velké množství energie na vypracovávání komplikovaných úředních rozhodnutí

<sup>12</sup> Schebelle, D., Kubát, J., Marešová, J., Olecká, I., Žofka, J. a kol. (2020): [Souhrnná výzkumná zpráva smíšeného výzkumu o zdravotní péči a zdravotním stavu cizinců v ČR](#). Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.

<sup>13</sup> Možnosti větší propojitelnosti jednotlivých informačních systémů jsou nicméně limitovány zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

<sup>14</sup> Např. Jan Pavel (Národní rozpočtová rada) v [debatě Českého rozhlasu Plus](#) nebo Špaček, D. (2016): [Public management. V teorii a praxi](#). Praha: C. H. Beck, 384 s.

<sup>15</sup> Podrobnější údaje o tom, která data o migračních jsou dostupná, který orgán je spravuje a kde je lze nalézt, jsou uvedeny v [Manuálu lokální integrace](#) (kapitola 3 Strategické řízení integrace v samosprávě).

<sup>16</sup> Například neveřejná data o žácích cizincích na jednotlivých školách lze získat z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (sekce Vzdělávání).



vysvětlujících, proč požadovaná data nemohou poskytnout. Tyto rozdíly panují jak mezi jednotlivými institucemi, tak i mezi různými odbory a odděleními v rámci jedné instituce. Pro uživatele dat je tedy často velkým a časově náročným úsilím požadovaná data od jejich správců získat. Důvodů neochoty či nevstřícnosti veřejné správy sdílet sebraná data může být několik; s ohledem na dosavadní postoje klíčových aktérů v oblasti migrace a integrace se však dá odhadovat, že nejvýznamnější jsou následující:

- Ve veřejné správě stále přetrvávají již zmíněné tendence k izolacionismu, rezervovanosti a nedůvěře vůči veřejnosti i ostatním úřadům. Toto **zažité institucionální chování** je výsledkem dlouhodobého vývoje vztahů mezi státem a veřejností a mezi úřady navzájem a významně tak komplikuje spolupráci napříč tématy a resorty. Stejně tak zabraňuje i větší otevřenosti a transparentnosti veřejné správy.<sup>17</sup> V některých případech nicméně může stát za neochotou data poskytovat i konkrétní úředník.<sup>18</sup>
- Možnosti některých úřadů data poskytovat jsou do značné míry svázány **legislativou**. Na jednu stranu se úřady musejí řídit specializovanou legislativou, definující rozsah jejich činnosti včetně zbytečně podrobného popisu činnosti v oblasti zpracování a poskytování dat.<sup>19</sup> Na druhou stranu, za neochotou některých úřadů data poskytovat stojí obava z porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který chrání před neoprávněným zasahováním do soukromí a zabraňuje na základě omezení rozsahu poskytovaných dat identifikaci konkrétních osob. Ačkoliv je potřeba zohledňovat etiku práce s daty a stejně tak riziko jejich zneužitelnosti pochopitelná, často dochází k tomu, že úřady princip ochrany osobních údajů využívají účelově a nadbytečně.<sup>20</sup>
- Jedná se o snahu některých úřadů o tzv. **informační převahu**. Data, která spravují, považují za „svá“ a nesdílí je proto, aby je mohly v rámci výkonu své agendy interpretovat ve vlastním zájmu (nebo je neinterpretovat vůbec). Poskytování dat externím subjektům pak považují za riziko, které vede k ohrožení jejich pozice.<sup>21</sup>
- Nízká ochota data poskytovat vychází také z toho, že některé úřady sbírají data neefektivně, kvalita jejich zpracování je nízká a **data jsou** obecně **neudržovaná**. Zveřejněním těchto dat by tak vyšla najevo nízká efektivita fungování daného úřadu.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Špaček, D. (2016): [Public management. V teorii a praxi](#). C. H. Beck, Praha, 384 s.

<sup>18</sup> Toto tvrzení vyplývá jak ze zkušenosti autora na základě jednání s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, tak i ze zkušenosti ostatních, v případě Ministerstva financí např. Bláha, M. (2017): [ARES v zajetí neschopnosti a arogance úředníků](#). Hlídač státu.

<sup>19</sup> Bláha, M. (2020): [8. Zjednodušení legislativy](#). In: Hlídač státu (2020): Úkoly pro lepší stát.

<sup>20</sup> Bláha, M. (2021): Hlídač státu: (Ne)využití open dat v době krize. [Veletrh otevřených dat Open Data Expo](#). Nadace OSF, Praha.

<sup>21</sup> Holman, R. (2007): [Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz 2. vydání](#). C. H. Beck, Praha, 592 s. nebo Bláha, M. (2021): Hlídač státu: (Ne)využití open dat v době krize. [Veletrh otevřených dat Open Data Expo](#). Nadace OSF, Praha.

<sup>22</sup> Bláha, M. (2021): Hlídač státu: (Ne)využití open dat v době krize. [Veletrh otevřených dat Open Data Expo](#). Nadace OSF, Praha.

## Shrnutí

Problematika sběru, dostupnosti a užití dat o migraci, migrantech a různých aspektech jejich života je sama o sobě komplexním tématem. Data o tématu migrace jsou jedním z nejdůležitějších zdrojů, díky nimž jsme schopni alespoň do nějaké míry poznat a uchopit charakter života migrantů v České republice. Systémy sběru a zpracování dat jsou nicméně samy o sobě velmi komplikované, což je dále zvyšováno fragmentací i samotného systému řízení a koordinace migrace a integrace migrantů. Cesta od sběru dat až k jejich používání koncovým uživatelem je tak velmi dlouhá a komplikovaná.

Nedostatečný rozsah sbíraných dat o migrantech je jen jednou z několika hlavních problémových oblastí. Prvotním problémem je omezená schopnost dat postihnout migraci v její komplexnosti a mnohohrstevnatosti. Množina sbíraných dat také vykazuje omezení, která dále snižují jejich vypovídací schopnost. Stejně zásadním problémem je i otázka zpracování dat, a především značně omezená možnost jejich kombinování a provádění křížových analýz. Omezená dostupnost a zveřejňování dat o migrantech je již jen poslední překážkou na cestě k uživatelům.

V každém případě část informací a údajů o migrantech zůstává ve značné míře nevyužita a jejich potenciál je nenaplněn. V důsledku toho jsou nevyužity možnosti jak (i) komplexněji uchopit a poznat charakter rozličných oblastí života migrantů v České republice, tak (ii) využívat tato data pro hodnocení realizace a dopadů opatření, koncepcí a strategií, pro něž jsou migranti cílovou skupinou. Nevyužitým potenciálem dat trpí jak výzkumná sféra, neziskový sektor, subjekty státní správy a samosprávy, tak pochopitelně i samotní migranti, jimž se vlivem nedostatečného datového a informačního základu nedostává adekvátních nástrojů, které by měly vycházet vstříc jejich specifickým potřebám. Ve výsledku tím trpí i společnost jako celek, protože kvůli nedostatečné znalosti migrační reality nejsou prostředky směřovány tam, kde jsou nejvíce potřeba, a tím je nedostatečně podporována mimo jiné integrace a sociální začleňování vybraných skupin migrantů.<sup>23</sup>

Pro zlepšení současného stavu je nutné provést nejen dílčí opatření a zásahy. Změny musejí proběhnout především na úrovni systémové či strategické, která by pak umožnila změny na nižších, operativnějších úrovních. V tomto ohledu doporučujeme:

- Změnu v nahlížení na migraci, která by spočívala v odklonu od současného převládajícího národně-bezpečnostního a restriktivního přístupu k takovému pojetí migrace, které je založeno na soudobých vědeckovýzkumných poznatcích a vnímá migraci jako přirozenou součást společenského a ekonomického života, a v případě českého hospodářství dokonce jako nutnost. Změna v nahlížení na migraci by pak měla vést i k transformaci systému pobytových oprávnění (a z něj vyplývajících indikátorů) tak, aby lépe reflektoval komplexní podobu migrační reality v České republice.
- V oblasti integrace migrantů pak transformovat systém indikátorů integrace tak, aby odpovídal primárně na hlavní problémové okruhy integrace a aby dokázal i

<sup>23</sup> Více o přínosech integrace migrantů a rizicích jejího zanedbání lze nalézt např. v [Manuálu lokální integrace migrantů v České republice](#), konkrétně v kapitole 1 (Rámec a aktéři integrace migrantů v ČR).

prostřednictvím longitudinálních dat dostatečně popsat vývoj a charakter začleňování skupin migrantů podle vybraných demografických a sociálně-ekonomických charakteristik. K tomu je nutné si stanovit definici úspěšné integrace migrantů v České republice a identifikovat její znaky a indikátory, a tím i účel, pro který budou data sbírána a zpracovávána.<sup>24</sup>

- V otázce sběru a zpracování dat je nutné provést takové legislativní úpravy, které by v této oblasti umožnily úřadům a správcům dat větší flexibilitu a možnost reagovat na nové migrační trendy a výzvy změnou rozsahu sbíraných a zpracovávaných dat. Jedná se například o sledování dětí s OMJ, místa obvyklého bydliště či indikátorů integrace migrantů a dalších dat, zmíněných v úvodní části dokumentu. Výsledkem těchto snah by mělo být zpracovávání co největšího množství sbíraných dat tak, aby byla tato data bylo možné v různých formách agregace statisticky či analyticky zpracovávat.
- Posílit zapojení oblasti sběru, zpracování a poskytování dat v oblasti migrace a integrace migrantů do širší deklarativní snahy státu o transformaci státní správy směrem k větší transparentnosti, otevřenosti a klientskému přístupu<sup>25</sup>. V otázce sběru, zpracování a poskytování dat se nabízí navázání na strategie digitalizace dat státní správy, automatizace procesů, zvyšování jejich kvality a sdílení dat ve formě open data, a tím i zvýšení předvídatelnosti chování úřadů v oblasti poskytování dat o migraci a integraci migrantů.<sup>26</sup>
- Zaměřit se na podporu zavádění rozhodovacích procesů ve státní správě, založených na analýze dat<sup>27</sup>, stejně jako na podporu analytické spolupráce mezi jednotlivými úřady či resorty v oblasti migrace.<sup>28</sup> Spolupráce by měla spočívat také v nalezení způsobů propojování jednotlivých databází a IT systémů, které jsou nyní navzájem často nekompatibilní a následné harmonizace statistických dat o migrantech. V tomto ohledu doporučujeme spolupráci a harmonizaci zejména

<sup>24</sup> Závěry kulatého stolu „[Data v migraci a integraci – co máme a co nám chybí?](#)“ v projektu Města a inkluzivní strategie (18.1.2019).

<sup>25</sup> V současnosti jsou hlavními strategickými dokumenty České republiky v této oblasti např. [Konceptce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030](#) (2019) nebo Dvoulleté Akční plány České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí, vycházející z členství České republiky v mezinárodní iniciativě [Partnerství pro otevřené vládnutí](#). V současnosti je v platnosti v pořadí pátý [Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022](#).

<sup>26</sup> V oblasti digitalizace dat má Česká republika své strategické dokumenty již od roku 2011. V současnosti je nejvíce relevantní [Digitální Česko: Informační konceptce České republiky](#) (2020) a v rámci ní zejména:

- [Implementační plán hlavního cíle č. 1 – Uživatelsky přívětivé a efektivní „on-line“ služby pro občany a firmy](#), formulující cíle v oblasti zpřístupnění a zveřejňování co největšího množství informací dat on-line a
- [Implementační plán hlavního cíle č. 2 – Digitálně přívětivá legislativa](#), zaměřeného na tvorbu digitálně přívětivé legislativy, revizi stávajících právních předpisů z hlediska jejich kompatibility s principy eGovernmentu, včetně posílení práv občanů a firem na digitální služby

<sup>27</sup> Ochrana, F., Veselý, A., Nekola, M., Tollarová, B. (2018): [Ministerští úředníci ČR a využívání sociálně vědních poznatků](#). Vojenské rozhledy 27 (2), s. 109-124.

<sup>28</sup> Tato témata pokrývá např. [Konceptce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030](#) (2019), jejíž jedním cílem je celková podpora analytické činnosti napříč ústředními orgány státní správy, které napomohou racionalizaci rozhodovacích procesů ve státní správě (evidence-informed rozhodování).

v úrovni metodologie databází jako jakéhosi mezistupně mezi IT řešením databáze a využíváním jejího obsahu ze strany uživatelů (tj. primárně úředníků či politiků).<sup>29,30</sup>

- Jednotlivé úřady při outsourcingu správy databází by se zároveň měly vyvarovat tzv. proprietárnímu uzamčení (vendor lock)<sup>31</sup> od smluvního provozovatele (jako je tomu nyní v případě Ministerstva práce a sociálních věcí společnost OKsystem). Jedním ze způsobů, jak tomu předcházet, je:
  - Zajistit provoz daného IT systému či databáze z vlastních zdrojů (jak činí např. Ministerstvo vnitra či Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy)
  - V případě outsourcingu zkvalitnit kapacity úřadu v oblasti projektového řízení a managementu procesů, které pak budou schopny na základě konkrétních představ daného úřadu definovat takové podmínky provozu dané databáze, které by úřadu umožňovaly efektivní vytěžování a využívání jejich obsahu.

---

<sup>29</sup> Více v závěrech kulatého stolu „[Data v migraci a integraci – co máme a co nám chybí?](#)“ v projektu Města a inkluzivní strategie (18.1.2019).

<sup>30</sup> Dobrou praxí je v této oblasti strategie Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy [Datová informační politika resortu 2015+](#), která je navázána na obecnější strategické dokumenty ČR v oblasti digitalizace a posilování evidence-based přístupu. Strategie dále mimo jiné zahrnuje nejen zajištění efektivní podpory veřejné správy v resortu prostřednictvím nezbytného objemu strukturovaných dat, tak i vztahy k externím cílovým subjektům (např. příjemcům dotací, odborné veřejnosti či občanům).

<sup>31</sup> Jedná se o tzv. uzamčení zákazníka, které ho činí závislým na produktech a službách konkrétního dodavatele. Zdroj: [Wikipedia: Proprietární uzamčení](#).