

Marie Jelínková (ed.)

---

# **Lokální politiky integrace migrantů a jejich strukturální mechanismy**

Srovnávací studie  
Česka, Slovenska,  
Německa a Belgie

# Lokální politiky integrace migrantů a jejich strukturální mechanismy

Srovnávací studie Česka, Slovenska, Německa a Belgie

**Marie Jelínková (ed.)**

---

Recenzovaly:

Mgr. Petra Ezzeddine, Ph.D.

Mgr. Yana Leontiyeva, Ph.D.

Autoři:

Zuzana Bargerová, Corinne Huybers, Marie Jelínková, Hangwen Maierhofer,

Zuzana Številová, Eva Čech Valentová, Katsiaryna Viadziorchyk



**Financováno  
Evropskou unií**  
NextGenerationEU



**Národní  
plán  
obnovy**



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Transformace pro VŠ na UK (reg. č. NPO\_UK\_MSMT-16602/2022).

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Praha 2023

Redakce Simona Heriban Kalíková a Jitka Šmídová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

© Univerzita Karlova, 2023

© Zuzana Bargerová, Corinne Huybers, Marie Jelínková, Hangwen Maierhofer, Zuzana Številová, Eva Čech Valentová, Katsiaryna Viadziorchyk, 2023

ISBN 978-80-246-3173-8

ISBN 978-80-246-5530-7 (pdf)

<https://doi.org/10.14712/9788024655307>



Univerzita Karlova  
Nakladatelství Karolinum

[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
[ebooks@karolinum.cz](mailto:ebooks@karolinum.cz)



# Obsah

|  |    |
|--|----|
| Seznam zkratk  | 8  |
| Úvod   | 11 |
| <b>1. Zaměření a metodologie monografie</b>  | 14 |
| 1.1 Terminologie a definice klíčových pojmů  | 16 |
| <b>2. Výzvy integrace ve světle různých přístupů k začlenění migrantů</b>                            | 22 |
| 2.1 Cíle integrace a nastavení integrační politiky   | 22 |
| 2.2 Rámec integračních politik vůči migrantům na evropské úrovni: stručný přehled                    | 23 |
| <b>3. Legislativní nastavení a strategické ukotvení politik integrace migrantů v České republice</b> | 27 |
| 3.1 Statistické informace  | 27 |
| 3.2 Popis integračních strategií na národní a místní/regionální úrovni                               | 31 |
| Národní rámec integrace  | 31 |
| Pojetí integrace migrantů ve strategických dokumentech a klíčové posuny v jejich důzazech            | 32 |
| Lokální aspekty národního přístupu   | 33 |
| Strategické dokumenty v oblasti integrace migrantů u krajů a obcí ČR                                 | 35 |
| 3.3 Institucionální rámec a kompetence klíčových aktérů včetně obcí                                  | 38 |
| 3.4 Nastavení výchozích legislativních podmínek a cílů integrace                                     | 44 |
| 3.5 Financování: jeho mechanismy a grantová schémata   | 46 |
| 3.6 Závěr  | 49 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>4. Legislativní nastavení a strategické ukotvení politik integrace migrantů na Slovensku</b> | 52  |
| 4.1 Statistické informace   | 52  |
| Genderové hledisko  | 58  |
| Regionální rozložení cizinců na Slovensku   | 59  |
| 4.2 Popis integračních strategií na národní a místní/regionální úrovni                          | 61  |
| Národní integrační rámec  | 61  |
| Lokální strategie   | 66  |
| Alternativní možnosti   | 68  |
| 4.3 Nastavení výchozích legislativních podmínek a cílů integrace                                | 70  |
| Zákon o obecním zřízení   | 70  |
| Zákon o samosprávných krajích   | 71  |
| Zákon o pobytu cizinců  | 71  |
| Další zákony  | 72  |
| 4.4 Institucionální rámec a kompetence klíčových aktérů včetně obcí                             | 73  |
| 4.5 Financování: mechanismy financování a grantová schémata                                     | 75  |
| Národní úroveň a možnosti financování integračních aktivit samosprávami                         | 76  |
| Lokální úroveň a její možnosti financování integračních aktivit                                 | 77  |
| Návrhy řešení do budoucnosti  | 79  |
| 4.6 Závěr   | 79  |
| <br>  |     |
| <b>5. Politiky integrace migrantů ve Flandrech (Belgie)</b>                                     | 82  |
| 5.1 Statistické informace   | 82  |
| Historický kontext  | 82  |
| Národní úroveň (Belgie)   | 83  |
| Regionální úroveň (Flandry)   | 84  |
| Obecní úroveň (město Mechelen)  | 85  |
| 5.2 Integrace na národní a regionální úrovni  | 85  |
| Integrace na národní úrovni   | 85  |
| Integrace na regionální úrovni  | 87  |
| 5.3 Integrace na lokální úrovni   | 90  |
| 5.4 Mechelen: od specifického přístupu k inkluzivnímu   | 92  |
| 5.5 Závěr   | 95  |
| <br>  |     |
| <b>6. Politiky integrace migrantů v Bavorsku (Německo)</b>                                      | 98  |
| 6.1 Statistické informace   | 98  |
| 6.2 Integrace na spolkové úrovni  | 99  |
| 6.3 Integrace na zemské a obecní úrovni   | 102 |
| 6.4 Historický vhlad a předpoklady vzniku integračních a migračních rad                         | 105 |
| 6.5 Integrační a migrační rady v Bavorsku   | 107 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.6 AGABY a bavorské integrační a migrační rady                                     | 109 |
| 6.7 Závěr   | 111 |
| <b>7. Inspirativní postupy ke sdílení</b>   | 114 |
| 7.1 Manuál lokální integrace migrantů v České republice (Česko)                     | 115 |
| 7.2 Jak zapojit obce, které s integrací migrantů nemají zkušenosti (Slovensko)      | 116 |
| 7.3 Integrační a migrační rady v Bavorsku (Německo)                                 | 118 |
| 7.4 Mechelen: cesta k inkluzivnímu městu (Belgie, Vlámsko)                          | 119 |
| <b>8. Výzvy, příležitosti a praktická doporučení vyplývající ze zkoumaných zemí</b> | 122 |
| 8.1 Identifikované výzvy a příležitosti   | 123 |
| 8.2 Sdílená doporučení  | 125 |
| 8.3 Závěr   | 127 |
| Seznam grafů  | 128 |
| Seznam obrázků  | 129 |
| Seznam tabulek  | 130 |
| O autorech  | 131 |
| Zapojené organizace   | 134 |

# Seznam zkratek

|       |  |
|-------|--|
| AGABY | Pracovní výbor pro integraci a migraci Rady Bavorska / Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns                      |
| AMIF  | Azylový, migrační a integrační fond  |
| BAMF  | Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (Německo) / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  |
| BZI   | Spolková rada pro přistěhovalectví a integraci (Německo) / Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat   |
| CDU   | Křesťanskodemokratická unie Německa / Christlich Demokratische Union Deutschlands  |
| CGVS  | Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti (Belgie) / Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen                     |
| CPIC  | Centra na podporu integrace cizinců  |
| CSU   | Křesťansko-sociální unie Bavorska / Christlich-Soziale Union in Bayern   |
| CVEK  | Centrum pro výzkum etnicity a kultury / Centrum pre výskum etnicity a kultúry  |
| ČR    | Česká republika  |
| DVZ   | Imigrační odbor Federálních veřejných služeb pro vnitřní záležitosti (Belgie) / The Dienst Vreemdelingenzaken, Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken |
| EHP   | Evropský hospodářský prostor   |



|           |   |
|-----------|---|
| EMN       | Evropská migrační síť / European migration network  |
| ERF       | Evropský rozvojový fond   |
| ESF       | Evropský sociální fond  |
| EU        | Evropská unie   |
| HLR       | Liga za lidské práva / Human Rights League  |
| IOM       | Mezinárodní organizace pro migraci / International Organization for Migration   |
| KIC       | Koncepce integrace cizinců na území ČR  |
| MEKOMIC   | Meziresortní expertní komise pro oblast pracovní migrace a integrace cizinců (Slovensko) /<br>Medzirezortná expertná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov |
| MIPEX     | Migration Integration Policy Index  |
| MPG       | Migration Policy Group  |
| MPI       | Migration Policy Institute Europe   |
| MPO ČR    | Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky   |
| MPSV ČR   | Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky  |
| MPSVR SR  | Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky / Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky  |
| MŠMT ČR   | Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky  |
| MV ČR     | Ministerstvo vnitra České republiky   |
| MV SR     | Ministerstvo vnitra Slovenské republiky / Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky  |
| NNO       | Nevládní neziskové organizace   |
| NP        | Národní priority / Národné priority   |
| OAMP      | Odbor azylové a migrační politiky MV ČR   |
| OSN       | Organizace spojených národů   |
| PHSR      | Program hospodářského a sociálního rozvoje /<br>Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja  |
| SIMI      | Sdružení pro integraci a migraci  |
| SMIR      | Úspěšná integrace migrantů v regionech (projekt) /<br>Successful Migrant Integration in Regions (projekt)   |
| SPD       | Sociálnědemokratická strana Německa /<br>Sozialdemokratische Partei Deutschlands  |
| SR        | Slovenská republika   |
| SUZ MV ČR | Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky  |

|        |  |
|--------|--|
| UHCP   | Úřad hraniční a cizinecké policie Prezídia policejního sboru (Slovensko) / Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru |
| ÚPSVaR | Ústředí práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky / Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky                |
| VVSG   | Vlámské sdružení měst a obcí / Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten  |

# Úvod

Integrace migrantů je dlouhodobý proces. Zda a jak rychle přijmou novou zemi za svou, nezáleží pouze na nich. Proces začleňování do velké míry ovlivňuje i situace, ve které se nacházejí, tedy například to, jaký je jejich pobytový status, pracovní uplatnění atp. Stejně tak ho ovšem ovlivňuje i jejich bezprostřední okolí. Právě vlivu místa, kde migranti žijí, pracují, chodí na úřady a potkávají se s ostatními lidmi, je v posledních letech věnována větší pozornost. Nejedná se ale o úplně nové téma, vždyť způsob integrace nově příchozích do společnosti byl ve středu pozornosti již prvních sociologických studií (Jelínková a Valenta 2022). Za nárůstem zájmu o lokální integraci migrantů pak stojí nejen rozpoznání její důležitosti, ale i současné významné změny, především co se týče aktivit a rolí místních institucí.

Nejrůznější lokální integrační opatření a později vlastní integrační politiky začala iniciovat zejména větší města, a to zejména díky své otevřenosti a komparativně větší koncentraci migrantů, než je tomu ve venkovských oblastech. Po nich pak začaly formulovat své vlastní integrační politiky i některé regiony. Místní samosprávy tak mají v současné integrační politice svůj nezpochybnitelný význam. Integrace totiž probíhá na místní úrovni, tedy tam, kde lidé různého původu žijí, chodí do školy, jsou zaměstnáni a kde si budují okruh svých přátel (Caponio a Borkert 2010, 9). Pozitivní i negativní stránky rozmanitosti jsou tak nejvíce vidět právě na místní úrovni (Scholten a Penninx 2016, 98–99). Výzkumy také ukazují, že lidé s migrační historií se více identifikují s městem než se zemí, ve které žijí (ibid.). Nicméně lokální integrační politiky se neobjevují izolovaně od ostatních, ale naopak odrážejí mnoho dalších vlivů. Regiony ani obce navíc většinou nejsou v situaci, kdy mohou ovlivnit,

kdo se na jejich území usadí a za jakých podmínek. Také jsou často vázány rámcem národních integračních politik. Zásadní roli hraje i mnoho dalších aspektů, od inkluzivního nastavení samotných místních samospráv až po schopnost zavádět různorodé aktivity v oblasti lokální integrace (Van Breugel a Scholten 2020).

Integrace migrantů je v evropském kontextu velmi různorodá. Závisí na historických, geografických a socioekonomických aspektech, místní a národní politice, ale také na otevřenosti, ochotě a pochopení integračních procesů místními úřady a přijímajícími společnostmi. Stejně tak nelze podceňovat ani význam aktivních migrantů, kteří se angažují v nejrůznějších organizacích, neboť jejich působení přispívá k většímu vzájemnému porozumění. I přes obrovské množství strukturálních rozdílů mezi jednotlivými členskými zeměmi EU však místní úřady (i migranti) často čelí v oblasti integrace podobným výzvám. To otevírá prostor pro možnou spolupráci v rámci jednotlivých států i mezi nimi. Samozřejmě ne všechny dobré podněty a slibné praxe jsou přenositelné, ale pochopení přístupu a zkušeností jiných aktérů může být inspirativní a často pomůže dosáhnout potřebné změny. Podnětem k napsání této monografie je tak vlastně hledání příležitostí pro vzájemnou inspiraci, učení a výměnu nápadů.

Tato publikace je součástí projektu SMIR (Successful Migrant Integration in Regions / Úspěšná integrace migrantů v regionech), který v rámci programu Erasmus+ realizují partneři z České republiky, Slovenska, Belgie (Flander neboli Vlámka) a Německa (Bavorska). Partnerské organizace byly záměrně vybrány ze zemí, které mají různou zkušenost a různé přístupy k integraci migrantů. S tím souvisí jejich zaměření a aktivity vedoucí k nalezení reálných a osvědčených řešení. Své dlouhodobé zkušenosti v oblasti místní integrace do projektu vnesli především tito partneři: (1) belgické město Mechelen, kterému se během posledních 15 let podařilo stát se inkluzivním městem, a (2) německá organizace AGABY<sup>1</sup>, zastřešující demokraticky zvolené komunální integrační a migrační rady. Dalšími partnery jsou (3) česká nevládní organizace Sdružení pro integraci a migraci (SIMI), jež projekt vede a v posledních letech se zaměřuje na nové způsoby uchopení integrace na lokální úrovni, a (4) slovenská organizace Liga za lidské práva (HLR), která se

1 AGABY je zkratka pro Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (Pracovní výbor pro integraci a migraci Rady Bavorska). S 31 komunálními členy reprezentuje AGABY více než 90 % lidí s migračním nebo etnickým původem v Bavorsku.

podobnou problematikou zabývá na Slovensku. Zejména v posledních několika letech navázali čeští a slovenští partneři užší spolupráci s místními a regionálními orgány v oblasti integrace migrantů a vytvořili několik nástrojů, které místní instituce úspěšně používají. Přestože se situace v České a Slovenské republice vyvíjí s ohledem na migrační trendy odlišně, potýkají se tito dva partneři s podobnými výzvami, sdílejí informace o úspěších a z dlouhodobého hlediska sledují podobné cíle.

Každá ze zúčastněných zemí tak nabízí jinou zkušenost s lokální integrací migrantů. Cílem monografie je pochopit specifický kontext zúčastněných zemí a najít zmíněné příležitosti ke vzájemnému učení a sdílení osvědčených postupů. O něco více přibližuje české a slovenské zkušenosti, o nichž je obecně méně informací. Po uvedení primárních vstupních informací se pak zaměřuje na německé a belgické zkušenosti z oblastí, které v současné době (2021) představují pro české a slovenské partnery určitou výzvu.

# 1. Zaměření a metodologie monografie

Marie Jelínková

Rostoucí pozornost věnovaná integraci migrantů v EU vedla k nárůstu počtu studií, které systematicky porovnávají modely integrace. Nejprve byla zaměřena na národní modely integrace (Brubaker 2002; Castles a Miller 2009). Myšlenka národních modelů však byla opuštěna díky rostoucímu zájmu o lokální úroveň integrační politiky (Dekker et al. 2015). Mnoho studií pak poukazuje na fakt, že místní samosprávy národní politiky nejen realizují, ale čím dál častěji je i samy formulují (Penninx 2009; Scholten 2013). Míra toho, jak se lokální integrační politiky podobají nebo liší od národních, je velmi různá (Scholten 2013), často závisí na specifikách jednotlivých zemí a situaci v konkrétních městech a regionech. Ve všech případech však hraje důležitou roli národní rámec integrační politiky a dostupnost zdrojů. Integrační politiky a modely jsou také významně ovlivněny rozdíly v sociálních a politických systémech, v organizaci sociálního zabezpečení a v historických a kulturních charakteristikách hostitelských zemí (Gregurović a Župarić-Iljić 2018). Opomenout nelze ani velký vliv rozsahu migrace a národnostního složení migrantů. Všechna tato specifika vedou k tomu, že srovnání (a) toho, co funguje v oblasti místní integrace, (b) jak a (c) čím se inspirovat při šíření osvědčených postupů do jiných zemí, vyžaduje hlubší pochopení výše zmíněných faktorů. Nezbytnost hlubšího porozumění národním a místním souvislostem by však neměla bránit přenositelnosti konkrétních úspěšných opatření a aktivit v oblasti lokální integrace.

Jak již bylo uvedeno výše, tato monografie je součástí aktivit projektu SMIR, který se zaměřuje na nelehkou situaci lokálních institucí ve čtyřech zúčastněných zemích, kterými jsou: Česká republika, Slovensko, Německo a Belgie. Přestože se národní a lokální integrační

politiky i složení migrantů v těchto zemích liší, přístup místních institucí k jejich integraci představuje velkou výzvu v každé z těchto zemí. Mnohým místním úřadům chybějí nástroje, know-how a zdroje k práci s migranty, a to i přesto, že jsou si vědomy důležitosti začlenění migrantů do místních komunit a nutnosti stanovit funkční integrační opatření a mechanismy.

Primárním cílem této monografie je lépe pochopit možnou přenositelnost různých integračních přístupů mezi čtyřmi partnerskými zeměmi projektu SMIR. Její potřeba vychází ze zjištění partnerů projektu, že osvědčené postupy z jiných zemí nelze systematicky rozvíjet, nebo dokonce přenášet do jiného prostředí bez hlubšího pochopení místního kontextu. Nezbytné je porozumět tomu, jak je oblast integrace v dané zemi legislativně nebo strategicky ukotvena ve veřejné politice, jakými mechanismy je financována, které subjekty na národní úrovni jsou za tuto agendu zodpovědné a v jakém rozsahu, jak legislativa ukotvuje kompetence a povinnosti místních a regionálních samospráv (resp. spolkových zemí) v oblasti integrace migrantů či jak jsou migranti zastoupeni na lokální úrovni.

Informace shromážděné v této monografii mají sloužit jednak ke vzájemnému vzdělávání partnerů projektu, ale také jako podnět ke spolupráci s místními úřady zúčastněných zemí. Publikace tak obcím může poskytnout vodítko, díky němuž mají možnost lépe si pojmenovat, co mohou očekávat od národních orgánů při realizaci lokálních integračních opatření, kterými tématy či odvětvími by se měly v rámci svých integračních politik prioritně zabývat, jak formovat politiku na místní úrovni nebo jak získat lepší přehled o možných zdrojích financování.

Zacílení knihy na odlišnou praxi lokálních integračních politik ve čtyřech vybraných zemích s sebou přináší několik zjednodušení. Vyplývají např. z toho, že monografie pracuje s metodologickým nacionalismem a logikou národních států (Wimmer a Glick Schiller 2002) a dostatečně neakcentuje procesy inkluze a exkluze, které ovlivňují další důležité proměnné, např. transnacionální vazby (více Charmillot a Dahinden 2022). Stejně tak jsou si autoři vědomi, že pokud má být vzájemné soužití nově přichozích a dříve usazených úspěšné, jde o mnohem víc, než lze zachytit v popisu nastavení národních a lokálních politik. Vytváření sociální soudržnosti, vzájemný respekt, sdílené zkušenosti a celkově pocit vzájemnosti se totiž odvíjejí od celé řady i velmi jemných mechanismů (například pocit přijetí), které nelze snadno napasovat do popisu integrační praxe a politik dané země. Tyto mechanismy však mohou často zachytit nejrůznější mikrostudie či velmi konkrétní přiblížení lokální

praxe. Přestože na hlubší popis těchto mechanismů tato monografie neaspiruje, nepomíjí je zcela, řadu z nich zrcadlí například představení inspirativních praxí v kapitole sedm. Nejvýstižnějším příkladem je popisovaná transformace města Mechelen, jíž je – jak i z následného popisu vyplývá – třeba rozumět spíše v širší perspektivě nežli „pouhou“ optikou nastavení místních politik.

Stejně tak je třeba mít na paměti, že zdánlivě podobná opatření přijímaná na místní úrovni mohou přinášet různé výsledky v závislosti na tom, zda akcentují to, co společnost rozděluje, nebo to, co ji stmeluje, tedy například kulturní rozdíly nebo sociální vztahy (srov. Glick Schiller a Çağlar 2016). Ani tyto rozdíly v implementaci různých politik a opatření není snadné při popisu lokální praxe zachytit.

Publikace vznikla těsně před vypuknutím války na Ukrajině, a věnuje se tedy pouze vývoji do počátku roku 2022. Nezahrnuje proto data o počtech prchajících Ukrajinců ani informace o tom, jak se sledované země s nově příchozími Ukrajinci (respektive zejména Ukrajinkami a jejich dětmi) sžily. Poukazuje však na to, jak byly popisované země zejména v oblasti lokálních politik integrace připraveny, na čem je možné stavět a v jakých oblastech se lze vzájemně inspirovat.

Použitá metodologie zahrnuje přehled literatury zejména v oblasti vývoje integračních politik na úrovni EU a také v jednotlivých zapojených zemích. Obsah monografie je pak výsledkem diskuze mezi partnerskými organizacemi, dohodnut byl poté, co měl každý účastník možnost dozvědět se více o situaci a potřebách migrantů a místních institucí v zúčastněných zemích. Pro psaní kapitol zaměřených na profily jednotlivých zemí byla zásadní předem stanovená struktura informací, které výzkumníci považovali v projektu za nezbytné. Jednotlivé kapitoly za každou zúčastněnou zemi tvoří případové studie využívající dostupná kvantitativní data, analýzu právních a strategických dokumentů, rozhovory s lokálními politiky a v neposlední řadě praktické zkušenosti jednotlivých autorů.

## **1.1 Terminologie a definice klíčových pojmů**

V následujících kapitolách pracujeme s mnoha koncepty, které jsou pro oblast integrace migrantů specifické. Zpravidla je také v jednotlivých textech přímo vysvětlujeme. Pro lepší porozumění však definujeme některé klíčové pojmy hned na začátku, neboť jejich použití se může ve čtyřech srovnávaných zemích lišit. Jedná se zejména o pojem



„migrant“ a koncept „integrace“. V případech kapitol, které popisují situaci v jednotlivých zemích, pak monografie vždy používá terminologii dané země. V dalších kapitolách autoři upozorňují na odlišné vnímání pojmů nebo terminologie tam, kde to považují za relevantní.

Při popisu migrující populace ve čtyřech zkoumaných zemích používají všechny státy podobnou terminologii; ve statistikách jednotlivých zemí se však s pojmem „migrant“ pracuje odlišně. V tomto ohledu existuje značná podobnost mezi Českou a Slovenskou republikou, což vzhledem k jejich společné historii není překvapivé, určitá podobnost se však objevuje i mezi Německem a Belgií.

**České** úřední dokumenty používají výraz „cizinec“. Stejně jako v angličtině je odvozen od slova „cizí“. Vědci a aktéři občanské společnosti proto obvykle dávají přednost termínu „migrant“. Nicméně výrazy „migrant“ a „cizinec“ se často užívají jako synonyma. Obecně není žádný z těchto výrazů vnímán jako problematický. Tato monografie používá při popisu integračních politik v oblasti migrace v České republice pojem „migrant“. Oficiálnější výraz „cizinec“ však ponechává na místech, kde cituje úřední dokumenty nebo statistiky. České statistiky obsahují pouze informace o migrantech, kteří nemají české občanství. Jakmile migrant získá české občanství, v dalších statistikách o migrantech se již neuvádí. V českých oficiálních statistikách tak není možné dohledat české občany podle jejich migračního původu, což komplikuje hodnocení integračních politik z dlouhodobého hlediska.

**Slovenské** zákony a strategické dokumenty pracují hlavně s výrazem „cizinec“ (slovensky: „cudzinec“). Vědci a aktéři občanské společnosti používají pojmy „cizinec“ a „migrant“ zaměnitelně, ale velmi často se objevuje i termín „státní příslušník třetí země“, který nejpřesněji vyjadřuje právní postavení cizince. Slovenské statistiky obsahují především informace o migrantech, kteří nemají slovenské občanství. Stejně jako v České republice: jakmile migranti získají slovenské občanství, vypadávají ze všech migračních dat. V oficiálních datech je pak nemožné dohledat slovenské občany na základě jejich migračního původu.

**Německo** ve statistikách užívá výraz „obyvatelé s migračním původem“ (v němčině: „die Bevölkerung mit Migrationshintergrund“), které definuje takto: „za člověka s migračním původem je označován ten, kdo nebo jehož alespoň jeden z rodičů se nenarodil s německým občanstvím“, a „všichni ti, kdo se po roce 1949 přistěhovali na dnešní území Spolkové republiky Německo, jakož i všichni cizinci narození v Německu a všichni Němci narození v Německu s alespoň jedním rodičem, který

se přistěhoval po roce 1949 nebo se narodil jako cizinec v Německu“<sup>2</sup>. Přisouzení „migračního původu“ pouze na základě národnosti respondentů nebo národnosti jednoho z jejich rodičů však neodráží adekvátně sociální realitu (např. tzv. patchworkových rodin nebo rodičů samoživitelů). Pokud tak lze učinit, doporučují odborníci vyhýbat se termínu „migrační původ“ a používat konkrétnější výrazy. Pro účely této publikace se v kapitole o Německu užívá termín „lidé s migrační historií“.

**Belgické/vlámské** statistiky rozlišují výraz „osoba cizího původu (nebo s migračním původem)“ (ve vlámsštině: „personen van buitenlandse herkomst“), což je osoba oprávněně a dlouhodobě pobývajících v Belgii, která v den narození neměla belgickou státní příslušnost nebo jejíž alespoň jeden z rodičů neměl v den narození belgickou státní příslušnost, a výraz „cizinec (cizí státní příslušník)“, což je osoba, která nemá belgickou státní příslušnost (lidé s jiným než belgickým občanstvím).

Údaje uvedené v následujících národních kapitolách usilují o co nejlepší srovnatelnost. V některých případech však nejsou k dispozici stejně definované kategorie. V těch proto uvádíme, kterou z výše zmíněných definic používáme.

Jak již bylo uvedeno výše, považujeme za užitečné přiblížit se konceptu „integrace“ (či integrace migrantů) a jeho obsahu ve čtyřech studovaných zemích. Faktem je, že pojem „integrace“ je nejednoznačný a v různých pojetích nabývá různých významů.

**Termín „integrace“** (respektive „integrace migrantů“) se v České republice běžně používá. Mnoho Čechů jej však vnímá jako přizpůsobení se ve smyslu asimilace. Ačkoli integrační politiky uplatňované v praxi kladou mnohem větší důraz na proces adaptace na straně migrantů, oficiální dokumenty chápou integraci jako obousměrný proces. Někteří odborníci dávají přednost termínu „inkluzí“, ten se však obvykle vztahuje k integraci v rámci školského vzdělávání.

Podobně i na Slovensku je pojem „integrace“ (někdy „začlenění“ nebo v akademických kruzích „přizpůsobení“) široce používán státními institucemi a dalšími klíčovými aktéry, a to ve všech strategických nebo výzkumných dokumentech. V minulosti se objevily tendence začlenit do slovenské politiky integrace migrantů pojem „asimilace“, neboť přesněji vyjadřoval postoje státních orgánů k migraci a nedostatek vůle přizpůsobit společnost potřebám migrantů v jejich cestě k lepší participaci.

2 Více viz: Statistisches Bundesamt (Destatis) „Migration und Integration“, Destatis, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html).

Z akademické sféry se ozvalo také několik hlasů podobných diskuzím v Německu (viz níže) o slučování významu pojmů „integrace“ a „asimilace“. Aktuálně platná Integrační politika Slovenské republiky (2014) používá pouze pojem „integrace“ a uvádí její definice z různých hledisek (cílová skupina, cíle a principy).

Definice „integrace“ podle **německého** Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky<sup>3</sup> zdůrazňuje angažovanost migrantů a začlenění do německé společnosti. Stále je však primárně spojena s adaptací a přizpůsobením se migrantů a jejich potomků určité „normě“. Toto vnímání integrace je však velmi kritizováno, v posledních několika letech se opakují výzvy k nahrazení pojmu „integrace“ jiným termínem, například termínem „začlenění/inkluze“, nebo výrazy, které zdůrazňují angažovanost, rovné příležitosti a rovný přístup.

Ve **Flandrech**<sup>4</sup> je integrace chápána jako „dynamický a interaktivní proces, díky němuž se jednotlivci, skupiny, komunity a organizace konstruktivně vztahují k sobě navzájem a vyrovnávají se s migrací a jejími důsledky ve společnosti, každý z kontextu vymahatelnosti práv a povinností vyplývajících z demokratického ústavního státu“.<sup>5</sup> Vlámská integrační politika se zaměřuje na společnost jako celek a podle potřeby věnuje zvláštní pozornost osobám cizího původu či osobám legálně pobývajícím v Belgii (bohužel od 1. 1. 2022 již nejsou cílovou skupinou vlámské integrační politiky cizinci bez oprávnění k pobytu). Vlámská integrační politika je inkluzivní. Města a obce ji zavádějí v různých oblastech v rámci obecné politiky, a to převážně prostřednictvím obecných opatření. Pouze v případě potřeby pak přistupují ke konkrétním návrhům.

Zároveň je třeba mít na paměti, že výraz „integrace migrantů“ je v mnoha státech problematický z toho důvodu, že namísto hledání co nejprínosnějšího soužití pro nově a dříve příchozí se řada tzv. integračních

3 Definice je následující: „Integrace je dlouhodobý proces. Jeho cílem je zahrnout do společnosti všechny lidi, kteří trvale a legálně žijí v Německu. Přistěhovalci by měli mít možnost se plně a rovnocenně účastnit všech oblastí společnosti. Jejich povinností je naučit se německy a znát, respektovat a dodržovat ústavu a další zákony.“ Zdroj: Bundesministerium des Innern und Für Heimat. Podobnější informace viz: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/community-and-integration/integration/integration-node.html>.

4 Uvádíme zde vlámskou (a nikoli belgickou) definici, protože téma integrace je v kompetenci jednotlivých belgických regionů.

5 Definice je převzata z Vlámské integrační vyhlášky: (Vlaams Integratiedecreet from 7-6-2016), dostupné z: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html#H1061524>. Od března 2022 platí nová vyhláška dostupná na: <https://www.agii.be/nieuws/wijziging-vlaams-inburgeringsdecreet-wat-verandert>.

opatření stává nástrojem imigrační kontroly. V České republice a na Slovensku, jejichž praxe je v knize přibližována nejobširněji, se tomu děje zatím spíše ojedinele, i zde se však začínají vyskytovat příklady tohoto trendu. Když například byly v České republice v roce 2020 zaváděny povinné adaptačně-integrační kurzy (tj. zatím jediná „integrační povinnost migrantů“ v zemi), bylo velice obtížné vést debatu o řadě možných negativních dopadů tohoto (státem či některými nevládními organizacemi) pozitivně popisovaného opatření a přivést pozornost k tomu, že tyto dopady nejsou pouze konkrétní (např. v českém kontextu vysoká cena integračních kurzů), ale také strukturální, neboť stát v nich položil základy systému, ve kterém integrační opatření mohou sloužit i jako nástroj vyloučení, pokud migranti nesplní nebo nebudou schopni splnit nastavená kritéria.

## Bibliografie

- BRUBAKER, Rogers, 2002. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. 6. print. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press. ISBN 978-0-674-13178-1.
- CAPONIO, Tiziana a Maren BORKERT, ed., 2010. *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press. IMISCOE reports. ISBN 978-90-8964-232-5.
- CASTLES, Stephen a Mark J. MILLER, 2009. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 4. ed., rev.updated, [Nachdr.]. Basingstoke: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-51784-4.
- DEKKER, Rianne, Henrik EMILSSON, Bernhard KRIEGER a Peter SCHOLTEN, 2015. A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review* [online]. 49(3), 633–658. ISSN 0197-9183, 1747-7379. Dostupné z: doi: 10.1111/imre.12133.
- GLICK SCHILLER, Nina a Ayse ÇAĞLAR, 2016. Displacement, Emplacement and Migrant Newcomers: Rethinking Urban Sociabilities within Multiscalar Power. *Identities* [online]. 23(1), 17–34. ISSN 1070-289X, 1547-3384. Dostupné z: doi: 10.1080/1070289X.2015.1016520.
- GREGUROVIĆ, Snježana a Drago ŽUPARIĆ-ILJIĆ, 2018. Comparing the Incomparable? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison. *International Migration* [online]. 56(3), 105–122. ISSN 00207985. Dostupné z: doi: 10.1111/imig.12435.
- CHARMILOT, Emmanuel a Janine DAHINDEN, 2022. Mobilities, Locality and Place-making: Understanding Categories of (non-)Membership in a Peripheral Valley. *Mobilities* [online]. 17(3), 366–381. ISSN 1745-0101, 1745-011X. Dostupné z: doi: 10.1080/17450101.2021.1971054.
- JELÍNKOVÁ, Marie a Ondřej VALENTA, 2022. Migration Integration in the Czech Republic: An Analysis of the Priorities the Country Has Set and Its Support for Them. *Czech Sociological Review* [online]. 58(1), 71–98. ISSN 00380288, 2336128X. Dostupné z: doi: 10.13060/csr.2022.008.
- PENNINX, Rinus, 2009. *Decentralising Integration Policies*. 2009. B.m.: Policy Network Paper.

- SCHOLTEN, Peter, 2013. The Multilevel Governance of Migrant Integration: A Multilevel Governance Perspective on Dutch Migrant Integration Policies. In: Umut KORKUT, Gregg BUCKEN-KNAPP, Aidan MCGARRY, Jonas HINNFORS a Helen DRAKE, ed. *The Discourses and Politics of Migration in Europe* [online]. New York: Palgrave Macmillan US, Europe in Transition: The NYU European Studies Series, s. 151–169. ISBN 978-1-137-31090-3. Dostupné z: doi: 10.1057/9781137310903\_9.
- SCHOLTEN, Peter a Rinus PENNINX, 2016. The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: Blanca GARCÉS-MASCAREÑAS a Rinus PENNINX, ed. *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* [online]. Cham: Springer International Publishing, s. 91–108. ISBN 978-3-319-21674-4. Dostupné z: doi: 10.1007/978-3-319-21674-4\_6.
- VAN BREUGEL, Ilona a Peter SCHOLTEN, 2020. Governance by Proxy: A Comparative Policy Analysis of the Mainstreaming of Immigrant Integration Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* [online]. 22(3), 207–225. ISSN 1387-6988, 1572-5448. Dostupné z: doi: 10.1080/13876988.2019.1619973.
- WIMMER, Andreas a Nina GLICK SCHILLER, 2002. Methodological Nationalism and Beyond: Nation-state Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks* [online]. 2(4), 301–334. ISSN 1470-2266, 1471-0374. Dostupné z: doi: 10.1111/1471-0374.00043.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.1>

## **2. Výzvy integrace ve světle různých přístupů k začlenění migrantů**

Marie Jelínková

### **2.1 Cíle integrace a nastavení integrační politiky**

V literatuře najdeme uznávané texty analyzující integraci migrantů jako proces, který se vyvíjí v průběhu času a napříč generacemi. V různých oblastech integrace však tento proces nemusí být lineární nebo pro všechny stejný. Na jedné straně jsou migranti konfrontováni s novou realitou, ve které se musí naučit, jak společnost funguje, a najít způsoby, jak se stát její součástí. Na druhou stranu je to možné pouze tehdy, jsou-li přijímající společnosti a vlády ochotny nově příchozí skutečně přijmout, což v praxi znamená podporu, orientaci, informovanost a vzájemný respekt (cf. Gallagher 2018). Integrace je dlouhý, oboustranný, dialogický proces vyjednávání o postojích a pravidlech sociálního soužití mezi všemi zúčastněnými. Nejsou to přitom jen migranti samotní, na kterých v něm záleží. Zásadní roli hraje nastavení místních institucí, zákony upravující přístup migrantů k občanství, ale také postoj místních obyvatel k migrantům.

Důsledky ignorování integrace nebo špatného postupu jsou zničující. Důkazy neúspěšné integrace vidíme po celém světě v rozlehlých uprchlických táborech, ghettech či v uzavřených komunitách. Tato místa jsou však jen pomyslnou špičkou ledovce. Nedostatečné integrační politiky vedou k napětí ve společnosti, absenci rovného zapojení migrantů do společnosti a k nevyužití potenciálu, který migrace přináší jak hostitelským zemím, tak jejich novým obyvatelům. Některé studie (např. Anjum et al. 2018) také ukazují, že neúspěšné integrační procesy vedou k ještě větší a hlubší marginalizaci migrantů, což ovlivňuje kvalitu jejich života a možnosti participovat ve společnosti. Integraci migrantů do hostitelské

společnosti navíc podporuje řada pozitivních argumentů. Některé z nich vyplývají z právních předpisů (např. nediskriminace). Další skupina argumentů spočívá v ekonomické rovině. Velká část literatury zabývající se zlepšováním výsledků integrace v čase pracuje s předpokladem, že čím více se migranti stávají součástí přijímající společnosti, tím lepší získávají přístup k ekonomickým příležitostem a ty pak využívají. V úvahu je třeba vzít také demografické argumenty. Studie OSN ukazují, že během příštích 50 let dojde k poklesu populace prakticky ve všech evropských zemích. Bez přijetí velkého počtu migrantů tak budou muset země EU výrazně omezit své sociální a důchodové programy (UN 2001). Další z rozšířených faktů, který by měl stát za podporou integrace, je to, že migrace přispívá k místnímu rozvoji. V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu také bezpečnost. Jak již bylo zmíněno výše, neúspěšná integrace skýtá mnoho rizik nejen pro společnost, ale také pro život migrantů a jejich každodenní interakce v hostitelské společnosti. Otázka, kterou si klademe, tedy nezní, zda a proč v integraci pokračovat, ale jak integraci co nejlépe realizovat.

## **2.2 Rámec integračních politik vůči migrantům na evropské úrovni: stručný přehled**

Zatímco migrační politika se stala součástí evropských politik, zapojení EU v oblasti integrace migrantů zůstává relativně slabé (Geddes a Scholten 2015). Integrační politiky EU byly dlouhodobě poněkud omezené, a to na základě implicitního předpokladu, že pokud je právní postavení migrantů rovné s postavením státních občanů a pokud existují odpovídající nástroje pro boj proti diskriminaci, měla by být integrace ponechána na společenském vývoji v členském státě (Garcés-Mascareñas a Penninx 2016). Nicméně s rostoucí koherencí a harmonizací evropských politik se integrace migrantů stala tématem také na evropské úrovni. Ačkoli politiky integrace migrantů zůstávají odpovědností členských států, snaží se EU zkoordinovat a sdílet určité standardy v této oblasti prostřednictvím „měkkých“ nezávazných metod řízení integrace. To zahrnuje formy koordinace, výzkumu, výměny osvědčených postupů a významnou finanční podporu (více viz Bertossi 2011).

Tyto různé měkké mechanismy řízení nejsou pro členské státy nijak závazné, mohou jim však poskytnout prostor pro výměnu znalostí a nových poznatků. Integraci migrantů ovlivňují také některé další oblasti, jako je přijetí antidiskriminačního zákona či zákonů, které ovlivňují

zapojení do společnosti. Evropská komise dále zřídila financování prostřednictvím programů, jako je Evropský integrační fond a Evropský uprchlický fond, a následně spustila Azylový, migrační a integrační fond, aby oblast integrace migrantů podpořila. Kromě toho také vznikla propracovaná infrastruktura organizací, které se podílejí na dialogu mezi výzkumy podporovanými ze strany EU a politikou realizovanou na úrovni EU. Patří k nim široká škála organizací včetně think tanků, jako je Migration Policy Group (MPG) a Migration Policy Institute Europe (MPI), nebo státem řízené sítě zaměřené na shromažďování zpravodajských informací, jako je Evropská migrační síť (EMN) nebo Partnerství městské agendy EU pro začleňování migrantů a uprchlíků. Navzdory mnoha výše zmíněným úspěchům vyvolává přístup Evropské unie řadu závažných otázek, a to jak v oblasti společné migrační politiky, tak ve stále přetrvávajících rozdílech mezi realizovanou politikou a výsledky výzkumů, které reflektují např. mnohá omezení základních práv migrantů (Carrera a Merlino 2009).

V roce 2003 vznikl tzv. evropský rámec pro integraci migrantů, který poukazuje na oboustrannost práv a povinností migrantů a hostitelských zemí. V roce 2004 byl přijat dokument *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců* (CBPI), který představuje změnu směru evropských integračních politik (Geddes a Scholten 2015). V jednom z principů se vádí, že „integrace představuje dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států“ (Rada EU 2004, s. 19). Vzhledem k rostoucímu důrazu na povinnosti nově příchozích migrantů na úrovni členských států není však požadavek na oboustrannost integračního procesu zdaleka samozřejmý. Další principy nabízejí hlubší pohled na to, co se od migrantů očekává – „úcta k základním hodnotám Evropské unie“, na druhé straně deklarují úctu „k vlastnímu jazyku a kultuře přistěhovalců a jejich potomků“ (Rada EU 2004, s. 20). Tyto společné principy tedy stanovují určitý rámec, ve kterém by mělo k integraci docházet, ale již nestanovují, zda a do jaké míry se na šíření těchto zásad podílí stát. Třetí a čtvrtý základní princip integrace se zaměřují na zaměstnanost, zdůrazňují socioekonomickou integraci jako odpovědnost jednotlivce, stejně jako základní znalost jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti. Právě tato politika občanské integrace se postupem času stala nástrojem kontroly migrace, skrze niž státy omezují vstup nebo pobyt nekvalifikovaným nebo méně žádaným migrantům. Pátá zásada integrace pak cílí na hostitelské země a zdůrazňuje nediskriminační přístup přistěhovalců k institucím a službám jakožto základ lepší integrace (Rada EU 2004, s. 21).



Ačkoli tyto zásady stále tvoří základní rámec integrace migrantů v EU, konkrétnější přístupy EU k integraci a zaměření na různé úrovně se postupem času mění. Mezi zásadní změny patří posun v definici integrace – od konceptu dvoustranného procesu ke konceptu trojstranného procesu (Evropská komise 2011). Tento posun určil klíčovou roli v integračním procesu i zemím původu (např. jako aktérům, kteří mohou připravit budoucí migranty na integraci před odjezdem nebo je podporovat během jejich pobytu). Důraz na třetí stranu integrace vyvolal nejednoznačné reakce. Studie na jedné straně dokumentují případy, kdy lze integrační proces skutečně považovat za trojstranný (např. Van Ewijk 2013). Na druhé straně této trojstrannosti brání omezené kapacity a mandáty institucí zemí původu, kvůli čemuž se stěžují v této oblasti angažovat.

Za zmínku stojí i další významný posun, a to nejnovější *Akční plán pro integraci a začlenění (2021–2027)*, který stanovuje cíle integrace migrantů. Podle něj Evropská komise podporuje nejen integraci migrantů ze zemí mimo EU, ale také občanů EU, kteří žijí v jiných členských státech. Jedná se o dlouho diskutovanou změnu, po níž volala řada členských států a jejich lokálních institucí.

Závěrem je možné konstatovat, že politiky integrace migrantů zůstávají v kompetenci jednotlivých států. Od podpisu *Lisabonské smlouvy* v roce 2007 však instituce Evropské unie mohou „přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území“<sup>6</sup>. Úkolem EU v oblasti integrace migrantů tak je pravidelně stanovovat priority a cíle, které budou její strategie, legislativní návrhy a možnosti financování posouvat kupředu.<sup>7</sup>

## Bibliografie

ANJUM, Saliha, Chris MCVITTIE a Andrew MCKINLAY, 2018. It is not quite Cricket: Muslim Immigrants' Accounts of Integration into UK Society: Integration into UK Society. *European Journal of Social Psychology* [online]. 48(1), O1–O14. ISSN 00462772. Dostupné z: doi: 10.1002/ejsp.2280.

6 Viz obsah článku 79 a 80 Lisabonské smlouvy, dostupný na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>.

7 Více informací zde: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy_en).

- BERTOSSI, Christophe, 2011. National Models of Integration in Europe: A Comparative and Critical Analysis. *American Behavioral Scientist* [online]. 55(12), 1561–1580. ISSN 0002-7642. Dostupné z: doi: 10.1177/0002764211409560.
- CARRERA, Sergio a Massimo MERLINO, 2009. Undocumented Immigrants and Rights in the EU Addressing the Gap between Social Science Research and Policy-making in the Stockholm Programme. *Centre for European Policy Studies*.
- EVROPSKÁ KOMISE, 2011. *European Agenda for the Integration of Third Country Nationals*.
- GALLAGHER, Anne, 2018. We Need to Talk about Integration after Migration. Here are Four Ways We Can Improve It. *www.weforum.org* [online]. Dostupné z: <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/we-need-to-talk-about-integration-after-migration/>.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca a Rinus PENNINX, ed., 2016. *Integration Processes and Policies in Europe* [online]. Cham: Springer International Publishing. IMISCOE Research Series [vid. 2020-07-14]. ISBN 978-3-319-21673-7. Dostupné z: doi: 10.1007/978-3-319-21674-4
- GEDDES, Andrew a Peter SCHOLTEN, 2015. Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* [online]. 17(1), 41–59. ISSN 1387-6988. Dostupné z: doi: 10.1080/13876988.2013.849849.
- RADA EU, 2004. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* [online]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>.
- UN, 2001. *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* [online]. B.m.: United Nations: Population Division. Dostupné z: [www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.shtml)
- VAN EWIJK, Edith, 2013. *Between Local Governments and Communities: Knowledge Exchange and Mutual Learning in Dutch-Moroccan and Dutch-Turkish Municipal Partnerships*. Amsterdam. Ph.D. dissertaion. University of Amsterdam.

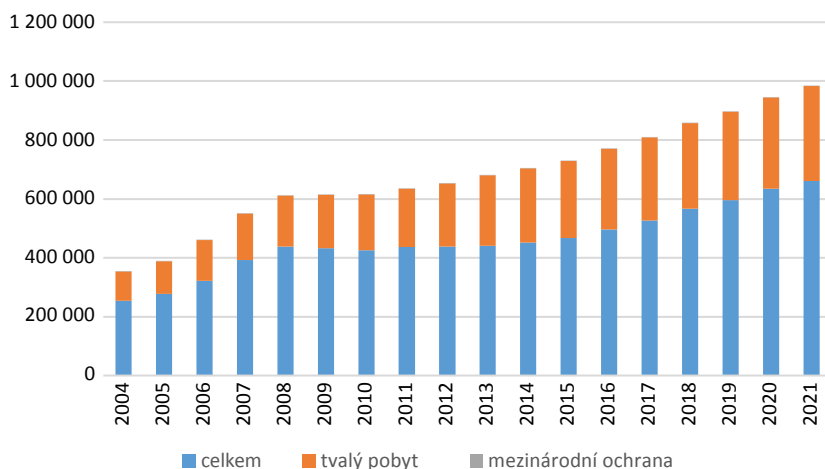
<https://doi.org/10.14712/9788024655307.2>

# 3. Legislativní nastavení a strategické ukotvení politik integrace migrantů v České republice

Marie Jelínková

## 3.1 Statistické informace

Česká republika se v posledních dvaceti letech jasně profiluje jako cílová země migrace a počet migrantů dlouhodobě narůstá. Ke konci roku 2021 dosáhl podíl migrantů na celkové populaci 6,2 %, což znamená 660 849 osob (ČSÚ 2022). Občané států Evropské unie tvoří o něco méně než polovinu (42 %) migrantů v ČR. Řada expertních studií (např. Krejčí a Leontiyeva 2012) však naznačuje, že mimo oficiální statistiky zde žije



**Graf 1:** Vývoj počtu cizinců v ČR mezi lety 2004 a 2021

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR 2022, Český statistický úřad 2021

i značné množství občanů EU, kteří se v ČR oficiálně i přes zákonnou povinnost neregistrovali.<sup>8</sup>

Jak ukazuje výše uvedený graf 1, Česká republika patří mezi několik málo zemí EU, kde dochází k výraznému nárůstu počtu migrantů, ale kde zároveň počet migrantů s udělenou mezinárodní ochranou zůstává zcela minimální. (Podrobně k tematice postojů ČR k uprchlíkům viz Jelínková 2019). Nárůst tak odráží především příchod ekonomických migrantů, za kterým následují příchody z důvodu sloučení rodiny. Rostoucí počet držitelů trvalého pobytu rámcově kopíruje trend nárůstu počtu nově přichozích, což indikuje zvyšující se počty dlouhodobě usazených migrantů. Z pohledu zastoupení mužů a žen stále dominuje migrace mužů, ale počet žen-migrantek se pozvolna, nicméně dlouhodobě zvyšuje, přičemž v současnosti (2021) se ženy na migraci do ČR podílejí ze 43 %.

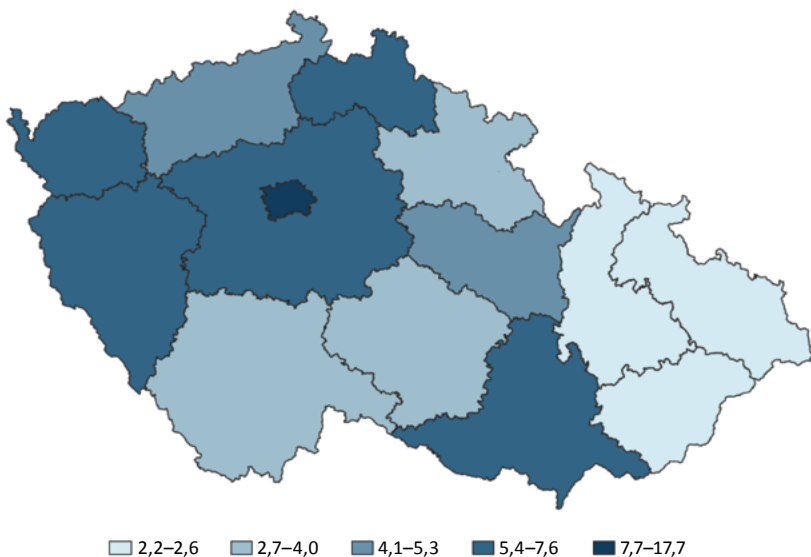
Struktura státní příslušnosti migrantů je v ČR specifická tím, že zhruba 20 % registrovaných migrantů (tedy 114 630 osob) tvoří Slováci (data k 31. 12. 2021, ČSÚ 2022), ale jejich skutečný počet je v praxi mnohem vyšší, protože řada z nich se k pobytu v ČR neregistrovala. Díky příbuznému jazyku i historii společného státu je jejich postavení v ČR výjimečné, a přestože dle svého právního postavení migranty často jsou, většina Čechů je tak nevnímá. Není tedy překvapením, že slovenská národnost je Čechy dlouhodobě vnímána jako nejsympatičtější jiná národnost (CVVM 2020). Mezi dalšími nejčastějšími národnostmi v ČR jsou především Ukrajinci (196 875 osob) a Vietnamci (64 851 osob) (ČSÚ 2022). Významná ukrajinská migrace je mimo jiné ovlivněna relativní geografickou blízkostí i jazykovou příbuzností, která umožňuje poměrně rychlé osvojení základů jinak pro cizince poměrně obtížného českého jazyka. Důvody vietnamské migrace jsou pak mimo jiné spojeny s historickými vazbami v rámci spolupráce tehdejších socialistických republik. Postavení Vietnamců v ČR je přitom značně specifické: na rozdíl od migrantů z Ukrajiny z velké části podnikají a jsou vnímáni jako ti, kteří se bezproblémově přizpůsobují a investují do vzdělání svých dětí. Výzkumy však ukazují, že se jedná o značně uzavřenou diasporu s velmi různorodými integračními strategiemi a že image „bezproblémové“ integrace, s níž jsou Vietnamci ze strany majority často spojováni, je poněkud komplikovanější (Freidingerová 2014).

---

8 Registrace občanů EU je v ČR povinností, nicméně zůstává bez sankce.

Právě národnostní složení migrantů významně ovlivňuje i nastavení národních integračních politik. Pomineme-li 40 % občanů EU (tj. včetně Slováků), kteří dlouhodobě nebyli v ČR považováni za cílovou skupinu integrace, byly dvě nejvýznamnější skupiny migrantů (Ukrajinci a Vietnamci) vnímány jako velmi málo viditelné a snadno se integrující. Lze se tak domnívat, že právě ona neviditelnost se podílí na tom, že integrace migrantů se v ČR dosud nestala výraznějším tématem.

Z geografického hlediska je třetina všech migrantů usídlena v hlavním městě Praze nebo jeho nejbližším okolí. S velkým odstupem je pak možné najít větší procentuální zastoupení migrantů v druhém největším městě Brně a v příhraničních oblastech, a to zejména u západní hranice s Německem. Následující mapa ukazuje podíl cizinců na celkovém počtu obyvatelstva podle krajů. Data o počtu migrantů v obcích existují, ale nejsou snadno dostupná.<sup>9</sup> Nezřídka se tak stává, že obce nemají žádnou představu, kolik migrantů a v jakém postavení na jejich území žije.

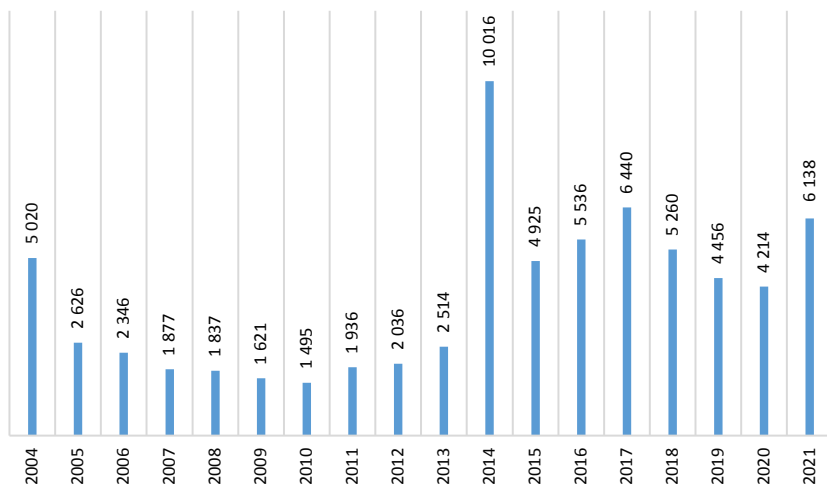


**Obrázek 1:** Podíl cizinců na celkovém počtu obyvatel v jednotlivých krajích ČR v roce 2021 (v procentech)

Zdroj: Evropská migrační síť (EMN), Česká republika, 2022, <https://www.emncz.eu/reference/podil-cizincu-na-poctu-obyvatel-v-kraji-k-31-12-2021-2/>

9 Například pro potřeby této monografie byla data od Ředitelství služby cizinecké policie vyžádána a poskytnuta až po následném odvolání.

Samostatnou kapitolu tvoří nabývání občanství, které představuje z perspektivy českého práva jakousi pomyslnou tečku a završení procesu integrace (Baršová 2010).<sup>10</sup> I z toho důvodu ČR ve svých statistikách nezahrnuje naturalizované osoby, což však ztěžuje možnost dlouhodobě sledovat dopad integračních politik. Řada studií (Hradečná et al. 2016) přitom poukazuje na to, že osoby s migrační historií často i po získání českého občanství řeší v mnoha zásadních oblastech podobné problémy, s jakými se potýkají migranti. Z grafu 2 je patrné, že křivka počtu udělených občanství rozhodně neodpovídá trendům v počtu nově příchozích migrantů ani v počtu udělených trvalých pobytů a že počet získaných občanství je velmi nízký (kolem 5000 osob ročně). Předkládaná data tak dokumentují, že k pomyslnému dovršení integrace minimálně z pohledu dat o uděleném občanství v ČR téměř nedochází.



**Graf 2:** Nabývání českého státního občanství mezi lety 2004 a 2021

Zdroj: Český statistický úřad 2021

<sup>10</sup> Viz také zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

## 3.2 Popis integračních strategií na národní a místní/regionální úrovni

### Národní rámec integrace

Obecným dokumentem, který vymezuje klíčové principy české integrační politiky, jsou *Zásady koncepce integrace cizinců* (dále Zásady) přijaté v roce 1999. Zásady byly z dnešního pohledu koncipovány dosti velkorose a „procizinecky“ (Pořízek 2018). O rok později na ně navázal první strategický materiál vlády, a to *Koncepce integrace cizinců na území ČR* (dále KIC či Koncepce), která obecné principy konkretizovala formou cílů, potřebných opatření a úkolů pro jednotlivá ministerstva, jichž se agenda týká. V pozdějších letech (2006, 2011 a 2016) byla KIC revidována, poslední verzi je tak aktualizovaná *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu*<sup>11</sup> z roku 2016. V roce 2021 nová KIC připravena nebyla a ani v roce 2022 se nechystá, ač by se to z pohledu periodicity logicky nabízelo.

Co se týče dalších klíčových dokumentů, Ministerstvo vnitra ČR (MV ČR), jakožto koordinátor (a v určité oblasti i gestor) pro oblast integrace, každoročně vládě předkládá ke schválení *Zprávu o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR*, která má přinášet i hodnocení realizace KIC za uplynulý rok. V návaznosti na to pak vláda každoročně schvaluje úkoly a prostředky pro jednotlivá ministerstva v *Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu* (dále Postup) na další rok. Postup tak v podstatě určuje každoroční národní akční plán v oblasti integrace migrantů, a to včetně konkrétních cílů a potřebné finanční alokace.

Primární cílovou skupinou KIC jsou cizinci ze třetích zemí, kteří dlouhodobě legálně pobývají na území České republiky. Od roku 2011 pak integrační opatření začala částečně zahrnovat i občany jiných členských zemí Evropské unie. Nicméně až od roku 2020 začali být občané EU vnímáni jako cílová skupina integračních opatření bez zásadnějších omezení. Cílová skupina KIC byla rozšířena i v roce 2016, kdy se, částečně pod dojmem tehdejší emergentní situace, rozšířila cílová skupina i o držitele mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že v ČR nedošlo

11 Usnesení vlády ČR č. 26 ze dne 18. ledna 2016, o Aktualizované koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016; více k tomu na: <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

k většímu nárůstu osob s udělenou mezinárodní ochranou a že MV ČR realizuje pro žadatele i uznané držitele mezinárodní ochrany specifické integrační programy, jednalo se o změnu spíše kosmetickou.

Z institucionálního hlediska byla počínaje rokem 1999 integrace cizinců (primárně akcentující občany zemí mimo EU) zařazena do gesci Ministerstva vnitra, o pět let později byla převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále MPSV ČR)<sup>12</sup>, aby byla v roce 2008 navrátna zpět na Ministerstvo vnitra. Oproti tomu agenda integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou byla vždy v gesci Ministerstva vnitra (Chmelíčková et al. 2018). Přesuny agendy se svého času neobešly bez kritické diskuze a dodnes z řad občanské společnosti (Čerychová et al. 2020) zaznívá nesouhlas s tím, že integrace migrantů je zařazena pod Ministerstvo vnitra, které má obecnou tendenci akcentovat spíše bezpečnostní přístup.

### **Pojetí integrace migrantů ve strategických dokumentech a klíčové posuny v jejich důrazech**

Jako zásadnější než přesouvání integrační agendy mezi resorty se však jeví proměňující se pojetí KIC, ve kterém je zřejmý ústup od původně ambiciózního důrazu na práva a svobody usazených migrantů (Pořízek 2018). Jako podobně významné se ukazuje i postupné opouštění původní myšlenky, jež zdůrazňovala mainstreaming integrace, ke kterému mělo docházet zohledňováním dopadů přijímaných veřejných politik i na migranty. K tomuto přístupu měl přispět i požadavek, aby si relevantní ministerstva vypracovala vlastní plány integračních politik, které budou zaměřeny na legislativní, organizační, metodické a praktické aspekty realizace KIC. Tato vize však nikdy nedošla naplnění. KIC z roku 2006 přišla s větším důrazem na sociální integraci migrantů a vymezila tzv. prioritní oblasti integrace a klíčové předpoklady integrace cizinců, přičemž se objevil zásadní důraz kladený na jednotlivce (Koncepce 2006). Při pozorném čtení KIC (2006, 2011, 2016) je patrné, že stále více byly akcentovány právě požadavky na nově příchozí, a naopak se v dokumentech postupně přestal objevovat důraz na mainstreaming integrace. Popsané prioritní oblasti týkající se požadavků na migranty (znalost českého jazyka, ekonomická soběstačnost, orientace ve společnosti

<sup>12</sup> Usnesením vlády ČR č. 1252/2003, k přesunu došlo k 1. lednu 2004.



a informovanost a dále vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti) se v ČR staly obecně přijímanou normou, kterou KIC vytyčují. Z původní představy o sektorových strategiích integrace zbyly jen úzce vymezené konkrétní úkoly dotčených resortů. Pro většinu ministerstev není integrace migrantů důležitým tématem, výjimkou není, že ke splnění stanovených úkolů nedojde nebo že zcela chybějí následné informace o tom, jak byly úkoly plněny (cf. Pořízek 2018). Pomineme-li úkol jmenovat na sedmi ministerstvech<sup>13</sup> resortního koordinátora integrace, zůstávají úkoly i očekávání Ministerstva vnitra od ostatních ministerstev s částečnou výjimkou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy marginální.

Závěrem této části dodejme, že minimálně v rétorické rovině vidí KIC pojem integrace cizinců jako obousměrný proces, do kterého vstupují jak cizinci, tak majoritní společnost. Později zmiňovaná role a zapojení země původu, tedy ona trojstrannost zmiňovaná v dokumentech EU, se do českého pojetí nepromítla (Jelínková a Valenta 2022).

## **Lokální aspekty národního přístupu**

Vědomí potřebnosti participace lokálních institucí, zejména samospráv, bylo patrné již v Zásadách z roku 1999, které akcentují roli samospráv při tvorbě i realizaci koncepce a politiky integrace cizinců (Zásada 11). KIC z roku 2006 pak přímo odkazuje na *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii*, když z nich cituje, že proces integrace probíhá v první řadě na místní úrovni (KIC 2006, s. 8). Nicméně i přes pokus zřídit tzv. Okresní poradní orgány pro otázky integrace cizinců, které byly v roce 2002 zrušeny v souvislosti s reformou územní veřejné správy a s novým územně správním členěním ČR, byla role územní samosprávy akcentovaná ve strategických dokumentech bez viditelnějšího přesahu do praxe. Ke změnám došlo až v následující KIC (2011), která sice letmo aktivní roli místní, popř. regionální samosprávy zmiňuje, ale v souvislosti s lokální integrací hovoří především o roli Center na podporu integrace cizinců (dále CPIC či Centra). Ta byla mezi lety 2009 a 2019 vybudována z evropských zdrojů ve všech 14 krajích ČR. Podle KIC z roku 2011 se Centra měla stát: (a) informačními středisky,

13 Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zahraničních věcí.

(b) realizátory a iniciátory integračních opatření a (c) společně s dalšími aktéry integrace účinnými partnery krajů při tvorbě regionálních strategií.

Vybudování Center v každém ze 14 krajů ČR lze jistě považovat za velký mezník právě podpory lokální integrace. Společně s nevládními neziskovými organizacemi (dále NNO) v daném kraji plní Centra řadu důležitých, zejména servisních rolí, od organizace jazykových kurzů po právní či sociální poradenství. K čemu ovšem v širší rovině nedocházelo a dosud nedochází, byl původní (viz KIC 2006) vytyčený cíl zapojení jednotlivých krajů a obcí, a to ani prostřednictvím realizovaných aktivit, ani prostřednictvím zohledňování tématu integrace migrantů v místních koncepčních dokumentech (k výjimkám viz dále). Děje se tak navzdory tomu, že KIC z roku 2011 nad rámec dřívějších cílů okrajově pomýšlela i na součinnost samospráv při realizaci integrační politiky, a požadovala proto cíl kotvit součinnost krajů a obcí při realizaci integrační politiky státu v české legislativě (ibid.). S výjimkou Hl. m. Prahy a částečně Jiho-moravského kraje však tyto vize zůstaly nenaplněny a byly bez jakékoli patrné reflexe opuštěny.

Dosud poslední KIC (2016) stále zmiňuje roli Center v jednotlivých krajích a jejich podporu, význam dotačního titulu MV ČR pro obce a význam a projektovou podporu NNO. Téma lokální (popřípadě regionální) integrace migrantů je akcentováno již ve výrazně obecnější rovině a dřívější vizi zákonného ukotvení integrace bez vysvětlení opouští. K dalšímu obratu dochází u tvorby lokálních integračních strategií, která byla původně úzce (KIC 2006) a později volněji (KIC 2011) spojována s rolí krajských Center. V poslední KIC (2016) je ale zcela ponechána na samosprávách a nově je spojována s dotačním titulem MV ČR, který může poskytnout „impuls i podporu k vytvoření vlastní integrační strategie“ (KIC 2016, s. 30).

Rezignace na roli krajských (případně místních) samospráv je rovněž evidentní. KIC (2011, s. 10) přiznává absenci regionální integrační politiky, a to zejména s ohledem na nedostatečné kompetence a prostor koordinátorů integrace migrantů v jednotlivých krajích, pokud tito koordinátoři vůbec existují. Další KIC (2016) se však touto problematikou již nezabývá a úkoly pro práci s kraji a obcemi zcela absentují. V návazných Postupech (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) tak pro oblast lokální integrace zůstávají pouze úkoly typu: podpora a rozvoj Center, podpora dotačního titulu pro obce, podpora práce NNO (opět skrze dotační tituly) a výzkumných projektů zaměřených na téma možné segregace a možných negativních dopadů vyplývajících ze vzájemného soužití (viz

např. Postup, 2016, s. 38). Zásadní změnou tedy je, že KIC (2016) již vidí jako primární nástroj lokální integrace Centra a téměř neakcentuje spolupráci s kraji (popřípadě obcemi).

Zdůrazněme, že konstatování těchto posunů není kritikou práce Center, která v souladu se svým posláním a ve spolupráci s místními NNO plní řadu potřebných servisních úkolů. Pozornost je však třeba věnovat tomu, že KIC (2016) v podstatě opouští dřívější cíl strategického přístupu na úrovni krajů a obcí, neboť pouze dvě Centra spadají pod některý z krajů. Dalších šestnáct Center (čtrnáct zřizovaných Správou uprchlických zařízení, která je příspěvkovou organizací MV ČR, a dvě zřizované NNO) i přes organizaci nejrůznějších setkávání nemůže, i proto, že stojí mimo kraj, zasahovat do krajských koncepčních dokumentů a podílet se na směřování agendy v kraji. Výjimku pak tvoří hlavní město Praha, kde Centrum funguje jako obecně prospěšná společnost zřízená krajem, a Jihomoravský kraj, kde Centrum spadá přímo pod kraj. Právě v těchto krajích je patrný jak větší důraz na mainstreaming integrace migrantů, tak výrazně koncepčnější uchopení tématu i v příslušných krajských strategických dokumentech.

Následující část textu, která se stručně věnuje koncepčním materiálům na lokální úrovni v ČR, ukazuje, že právě užší navázání Centra na kraj vede i k výrazně strategičtějšímu uchopení tématu ze strany krajské samosprávy. Není náhodou, že k této aktivitě dochází právě v těch krajích (hl. m. Praha a Jihomoravský kraj), kde byl i v době vzniku krajských Center z jejich strany o integrační agendu zájem.

## **Strategické dokumenty v oblasti integrace migrantů u krajů a obcí ČR**

Koncepčních materiálů, které se věnují tématu integrace migrantů na lokální úrovni, je v ČR zatím poměrně málo a v zásadě se omezují na dokumenty výše zmíněných krajů, tedy zejména hlavního města Prahy a Jihomoravského kraje. V některých dalších krajích se téma integrace cizinců objevuje okrajově v koncepčních dokumentech týkajících se bezpečnosti a nověji také v oblasti vzdělávání (především v krajských školských inkluzivních koncepcích). Další výjimkou jsou dokumenty různé povahy několika krajských měst, které se věnují situaci migrantů v některé dílčí oblasti, a to většinou z důvodu řešení konkrétní situace. Valentová (2018, s. 16) v tomto ohledu konstatuje, že „vzhledem k neexistenci lokálních integračních strategií se nejednou stalo, že se místní

samosprávy začaly aktivovat až poté, co se na jejich území vyskytly naléhavé důvody vyžadující změnu poměrů mezi tamní většinou společností a cizinci“. Konkrétní aktivity místních samospráv však zřídka najdou oporu v následných dlouhodobých koncepčních aktivitách.

Nejen z pohledu aktivit, ale i z pohledu strategických materiálů v ČR nejvíce pokročila Praha, která začala v roce 2012 připravovat první lokální strategii integrace. V roce 2014 tak vznikla *Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců*<sup>14</sup>, na niž navazují dvouleté akční plány její realizace<sup>15</sup>. Díky těmto strategickým dokumentům je na území Prahy soustavně sledován vývoj problematiky integrace, pravidelně se scházejí odborníci, jsou vyčleněny prostředky pro integrační projekty nevládních organizací a zřízeny samostatné pracovní pozice v rámci magistrátu (Valentová 2018, s. 16). V pražském kontextu je pak důležité, že opatření v oblasti integrace migrantů jsou v zásadě podporována politikou reprezentací. A třebaže toto téma není vnímáno jako závažné a prioritní, jedná se o agendu, kterou vedení města dlouhodobě nerozporuje. I přesto, že zde na institucionální úrovni dochází pouze k velmi postupnému mainstreamingu agendy integrace migrantů, je třeba ocenit jasnou vizi dalšího směřování ze strany zapojených úředníků, spolupráci s nejrůznějšími aktéry, včetně odborníků z akademického prostředí, i ochotu ke kritické reflexi vlastní práce.

Druhý z aktivnějších krajů, Jihomoravský, se v současnosti (2021) sice nevydává cestou samostatné koncepce integrace cizinců, ale téma je postupně mainstreamováno do jeho dílčích dokumentů.<sup>16</sup> Konkrétně mu největší pozornost věnuje *Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje 2016–2025* a její *Krátkodobé realizační plány Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje*.<sup>17</sup> Oba dokumenty vytyčují priority kraje v oblasti integrace i kroky vedoucí k jejich naplňování. Strategie cílí

14 Celé znění tzv. pražské Koncepce integrace cizinců je dostupné na integračním portálu hl. m. Prahy: [https://www.praha.eu/public/1e/ad/85/2181317\\_660642\\_Koncepce\\_HMP\\_pro\\_oblast\\_integrace\\_cizincu.pdf](https://www.praha.eu/public/1e/ad/85/2181317_660642_Koncepce_HMP_pro_oblast_integrace_cizincu.pdf).

15 Akční plán Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců na roky 2020–2021 je dostupný zde: <https://metropolevsech.eu/wp-content/uploads/2020/06/Ak%C4%8Dn%C3%AD-pl%C3%A1n-Koncepce-hl.-m.-Prahy-pro-oblast-integrace-cizinc%C5%AF-na-roky-2020-2021.pdf>.

16 Příkladem může být společný strategický dokument Jihomoravského kraje a statutárního města Brna pro realizaci politiky na podporu konkurenceschopnosti s názvem *Regionální inovační strategie Jihomoravského kraje 2014–2020*, který se zaměřuje na podporu vysoce kvalifikovaných cizinců. I v Jihomoravském kraji je mainstreaming integrace migrantů značnou výzvou, nicméně kraj se pomalu a postupně tímto směrem vydává.

17 Obě dostupné zde: <https://www.kr-jihomoravsky.cz>.

zejména na cizince ze třetích zemí, nicméně reflektuje i potřeby cizinců ze zemí EU. Dokumenty Jihomoravského kraje se navíc snaží korespondovat s dokumenty statutárního města Brna. To přijalo *Strategii integrace cizinců ve městě Brně 2020–2026*<sup>18</sup> v roce 2020. Mimo kvalitní obsah tohoto dokumentu je potřeba ocenit i na české prostředí poměrně nestandardní participativní proces vzniku, který pomohl zapojit řadu aktérů, kteří se do té doby v tématu neangažovali. Jako velmi slibná se pak jeví užší spolupráce Jihomoravského kraje s městem Brnem, která se daří jak z pohledu postupného otevírání různých dílčích témat, jež se integrace migrantů týkají, tak z pohledu stabilizace agendy (formou sdílených spolupracovníků, společných projektů atp.).

Zajímavou výjimkou mezi dalšími kraji je pak Liberecký kraj, kde se téma cizinců začalo objevovat v krajských koncepčních materiálech zhruba od roku 2019, a to v souvislosti s aktivním úsilím krajského koordinátora. Právě jeho práce byla podpořena účastí Libereckého kraje v projektu *Města a inkluzeční strategie*<sup>19</sup>, který mimo jiné cílil právě na zohledňování integrace migrantů v koncepčních materiálech zapojených krajů.

S výjimkou již zmíněné Prahy a Brna další města a obce v ČR své samostatné dokumenty věnující se cizincům nemají. Pokud zmínky o cizincích v některých lokálních strategiích vůbec existují, objevují se většinou v deskriptivní části dokumentů, a to nejčastěji v těch, které se týkají bezpečnosti a sociálních služeb. Počet obecních dokumentů, které téma migrantů nejen zmiňují, ale také k němu přijímají konkrétní aktivitu, se pohybuje v řádu jednotek. Příkladem může být opatření podporující integrační kurzy a další služby pro cizince zmíněné v *Komunitním plánu sociálních a související služeb města Pardubice na období 2017–2020*<sup>20</sup>. Tyto dokumenty pak téměř vždy reagují na vyšší počet migrantů žijících v daném městě a s tím spojené výzvy.

Pro úplnost dodejme, že uchopení tématu integrace migrantů v koncepčních dokumentech odráží realitu českých obcí pouze částečně, neboť výčet aktivit, které obce v oblasti integrace realizují, je přece jen mírně optimističtější (viz dále).

18 Dostupné z: <https://socialnipecce.brno.cz>.

19 Do projektu byly zapojeny tři kraje (hl. m. Praha, Jihomoravský kraj a Liberecký kraj), které projevíly po oslovení realizátory zájem o účast. Bližší informace o projektu jsou dostupné na: <https://www.esfcr.cz/projekty-opz>.

20 Dostupné z: <https://pardubice.eu/komunitni-planovani>.

### 3.3 Institucionální rámec a kompetence klíčových aktérů včetně obcí

V České republice je koordinací státní politiky integrace cizinců pověřeno **Ministerstvo vnitra České republiky**. To je odpovědné za vytváření národní integrační politiky v podobě výše zmíněné *Koncepce integrace cizinců*, dále má koordinovat činnosti subjektů zapojených do realizace politiky integrace cizinců. Konkrétní úkoly jednotlivých orgánů veřejné správy v oblasti integrace vyplývají z KIC a – jak zmiňujeme i výše – každý rok jsou určeny *Postupem při realizaci Koncepce*. V Postupu jsou tedy už navrhována konkrétní opatření, kterými mají příslušné resorty, odpovědné za realizaci integrační politiky, v průběhu roku podpořit úspěšnou integraci migrantů v ČR, a to včetně případných finančních prostředků.

Ministerstvo vnitra tak má v ČR v oblasti integrace migrantů fakticky i právně rozhodující úlohu. To je dáno jak tím, že mu byla svěřena koordinační role při přípravě i realizaci KIC, tak i tím, že jeho úloha je současně (2021) právně ukotvena. Na základě přijatých usnesení vlády má MV ČR povinnost se v oblasti integrace angažovat a naplňovat principy KIC. Čerychová et al. (2020) v tomto ohledu zdůrazňují, že MV ČR je tedy nadáno nejen realizační, ale i koncepční a analytickou pravomocí. Právě jeho role, která je v oblasti integrace migrantů primárně koordinační, a nikoli gesční, je v ČR předmětem řady debat (ibid.). Jak poukazuje Veselý (2013), v České republice je, stejně jako v mnoha dalších zemích střední Evropy, akontabilita ve veřejné správě značným tématem. Což v kombinaci s nastavením, kdy agendě integrace migrantů chybí gestor a MV ČR vidí svou roli jako primárně koordinační, vede k tomu, že další relevantní ministerstva se tématu integrace, jak uvidíme i jinde, příliš či vůbec nevěnují. Lze se tak domnívat, že právě (a) kombinace nižší míry akontability ve veřejných politikách, (b) nezájem řady ministerstev bez potřebného tlaku či pobídky k realizaci politik i (c) v úvodu zmiňovaná malá viditelnost a zdánlivá bezproblémovost migrantů stojí do velké míry za velmi omezeným rozvojem tématu integrace migrantů v ČR.

Na Ministerstvu vnitra spadá agenda mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu, pobytu a schengenské spolupráce, KIC a Státního integračního programu (tj. integračního programu pro uznané azylanty) pod **Odbor azylové a migrační politiky MV ČR** (dále OAMP). Ten tak zodpovídá za realizaci dílčích aktivit v oblasti integrace, jako jsou např. vzdělávací programy pro zaměstnance Center a NNO či aktivity určené

ke zvýšení informovanosti cizinců a veřejnosti.<sup>21</sup> Vedle agendy integrační politiky dále přísluší OAMP celá řada kompetencí v oblasti migrace, které z něj činí klíčového tvůrce a realizátora migrační politiky v ČR (Valentová 2018). OAMP je rovněž tzv. národním kontaktním místem Evropské migrační sítě (EMN), v jejímž rámci probíhá shromažďování a analýza informací, jež následně slouží jako podpora při formulování politik Evropské unie v oblastech azylu a migrace.<sup>22</sup>

Na tvorbě předpisů v této oblasti se podílí také **Odbor legislativy a koordinace předpisů MV ČR** a výraznou roli hraje i **Odbor všeobecné správy MV ČR**, resp. jeho **Oddělení státního občanství a matrik**, které – jak ostatně vyplývá z názvu – rozhoduje ve věcech státního občanství. Opominout nelze ani roli **Samostatného oddělení pro fondy EU v oblasti vnitřních věcí**, neboť financování většiny integračních opatření stojí právě na evropských zdrojích (podrobně k tomu Jelínková a Valenta 2022). Integrace migrantů je dále ovlivněna i činností **Odboru bezpečnostní politiky a Odboru prevence kriminality**, které mají na starosti mj. otázky související s činností styčných důstojníků pro menšiny či negativními aspekty migrace a zodpovídají za shromažďování a analýzu dat v oblasti policejní práce s menšinami<sup>23</sup>.

Ochranu hranic a bezpečnostní otázky spojené s pobytem migrantů řeší dále **Policie ČR – Služba cizinecké policie**, která je v rámci Policie ČR podřízena Ministerstvu vnitra. Cizinecká policie vykonává jak civilně-správní úkoly (většina rozhodování o vstupu a pobytu na území), tak i vlastní policejní práci (ochrana hranic, pobytové kontroly). Mimo to se na krajských ředitelstvích Policie ČR zabývají otázkami migrantů také tzv. styční důstojníci pro menšiny, kteří mají zprostředkovávat kontakt mezi policií a příslušníky menšin. Nicméně ve starších dostupných zprávách<sup>24</sup> je jejich činnost tematicky spjata s integrací cizinců zmiňována minimálně.

21 MV rovněž zřizuje imigrační portál ([www.imigracniportal.cz](http://www.imigracniportal.cz)) a informační linku pro cizince, společně s MZV má na starosti tzv. předodjezdová opatření, tedy soubor informací určených migrantům, kteří plánují dlouhodobější pobyt v ČR.

22 Blíže informace o činnosti EMN v ČR jsou dostupné z: [www.emncz.eu](http://www.emncz.eu).

23 Mezi menšiny pak řadí všechny cizince (viz dále) *Strategie pro práci Policie České republiky ve vztahu k menšinám* i migranty.

24 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prace-policie-ve-vztahu-k-mensinam.aspx>, viz také: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mv/strategie/strategie-pro-praci-policie-cr-ve-vztahu-k-mensinam-do-roku-2021?typ=download>.

Organizačně spadá pod Ministerstvo vnitra rovněž **Správa uprchlických zařízení**<sup>25</sup> (dále SUZ MV ČR). Právě pod ni spadá 14 (z celkových 18) výše i dále zmiňovaných Center na podporu integrace cizinců.

Právně uloženou povinnost ve vztahu k naplňování KIC pak mají i další ústřední orgány státní správy – jmenovitě: Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Český statistický úřad, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo průmyslu a obchodu, které jsou povinny plnit úkoly plynoucí z KIC. Pokud jde o faktickou koordinaci integrační politiky mezi jednotlivými resorty, MV ČR má povinnost nejméně jednou ročně svolat meziresortní poradou v rámci grémia zástupců resortů zapojených do realizace KIC či v případě potřeby vést bilaterální jednání s dotčenými resorty.

Pokud se však zaměříme na aktivitu dalších ministerstev, jejich angažmá v oblasti integrace migrantů zůstává dlouhodobě marginální. Jednou z výjimek je **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy** (dále MŠMT ČR), kde s nárůstem důrazu na inkluzivní vzdělávání dochází i k většímu zohledňování potřeb žáků s odlišným mateřským jazykem<sup>26</sup>. Významným posunem jsou i aktivity **Národního pedagogického institutu ČR**, který je jakožto příspěvková organizace podřízen MŠMT ČR a mezi jehož prioritní témata patří i podpora pedagogů pro práci s dětmi/žáky-cizinci.<sup>27</sup> I přes postupné zohledňování specifických potřeb žáků-cizinců a nebanální finanční podporu, kterou v tomto ohledu mohly školy v některých krajích získat (viz Jelínková a Valenta 2022), je tato agenda na MŠMT ČR tematizována pouze částečně. Řada základních škol využívá spolupráci s nevládní organizací **Meta, o.p.s.**, která tak v řadě oblastí substituuje roli tohoto ministerstva v oblasti vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem (cf. Richterová 2018).

Je vhodné zmínit i roli **Ministerstva práce a sociálních věcí**, které se zabývá situací na trhu práce a rovněž administruje přerozdělování prostředků z Evropského sociálního fondu (ESF), k jehož cílovým

25 Mezi další činnosti SUZ MV ČR patří provoz přijímacích středisek pro žadatele o mezinárodní ochranu, pobytových středisek, integračních azylových středisek a zařízení pro zajištění cizinců. Je rovněž generálním poskytovatelem integračních služeb v rámci Státního integračního programu, který je určen osobám s přiznanou mezinárodní ochranou.

26 Termín „dětí s odlišným mateřským jazykem“ zahrnuje jak některé děti/žáky-cizince, tak i děti, které mají státní občanství dané země, ale mají omezenou nebo žádnou znalost jazyka dané země.

27 Více informací dostupných v českém jazyce zde: <https://www.nidv.cz/prioritni-temata/podpora-vedu-pedagogu-pro-praci-s-detmi-zaky-cizinci>.



skupinám se mj. řadí i migranti.<sup>28</sup> MPSV ČR spolu s OAMP také provozuje a koordinuje webový portál [cizinci.cz](http://cizinci.cz), který má za cíl shromažďovat komplexní a aktuální informace o integraci cizinců v ČR. I přesto, že MPSV ČR realizovalo v minulosti řadu zajímavých projektů zaměřených například na prevenci pracovního vykořisťování migrantů, je jeho role v oblasti integrace migrantů dlouhodobě slabá. Zhruba od roku 2020 se však MPSV ČR začalo aktivněji angažovat v nastavení pravidel pracovní migrace do ČR, což by mohlo jeho roli v dlouhodobé perspektivě posílit. V oblasti integrace ekonomických migrantů však dochází k pouze velmi slabému zapojení zaměstnavatelů či odborových svazů. Obdobně lze pohlížet na přístup krajských poboček Úřadu práce ČR, které spadají pod MPSV ČR a kde se sice na projektové bázi v minulosti vyskytly zajímavé projekty se slibným potenciálem, neměly však dlouhého trvání.<sup>29</sup>

Významnými aktéry v oblasti pracovní migrace jsou také **zaměstnanécké svazy**, které jsou ve spojení s **Ministerstvem průmyslu a obchodu České republiky** (dále MPO ČR) velmi silnými lobbistickými hráči ohledně zvyšování kvót na počty zahraničních zaměstnanců. Mezi nejhlasilnější z nich patří Hospodářská komora ČR a Svaz průmyslu a dopravy ČR. MPO ČR je rovněž jedním z hlavních hráčů v tvorbě kvót pro pracovní migranty z vybraných zemí a veškerých fast track programů.

Co se týče zapojení dalších ministerstev, zůstává jejich role v oblasti integrace migrantů marginální, neboť reálně se integrační politice nevěnují, což komplikuje účinnou realizaci KIC. Zapadnout by však neměla významná role **Veřejného ochránce práv**, který mimo jiné dohlíží na dodržování práv cizinců, připomínkuje legislativu a jehož zprávy velmi často pojmenovávají klíčové problémy, kterým migranti v ČR čelí.

Od počátku se na realizaci integračních opatření podílejí především **nevládní neziskové organizace**. Nejenže plní široký rámec servisních služeb, ale také se snaží vstupovat do koncepčního uchopení integrace migrantů. Prostřednictvím realizace výzkumů (společně s akademickou sférou) nebo návrhů konkrétních opatření otevírají důležitá témata, která státní integrační politiky opomíjejí (např. téma stárnoucích migrantů, domácích pracovníků, genderu v migraci apod.). Patrná je také postupná výrazná profesionalizace nevládního sektoru, která mimo jiné vedla k realizaci řady inspirativních projektů i meta-projektů. Většina integračních NNO je zapojena do **Konsorcia nevládních organizací pracujících**

28 Přehled projektů financovaných z prostředků ESF zaměřených na integraci cizinců je dostupný na stránkách [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz) nebo [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).

29 Jednalo se například o projekty Fondu dalšího vzdělávání.

s **migranty**, skrze které nevládní organizace formulují společná stanoviska ke konkrétním opatřením i ke koncepčnímu vývoji v jednotlivých oblastech. Konsorcium si tak klade za cíl fungovat jako průsečík mezi nevládními organizacemi, státní správou a akademií. Nevládní sektor nicméně provázají limity velmi nerovnoměrného rozprostření v rámci ČR i vysoká závislost na projektovém financování.

Důležitým společným projektem, který propojil neziskový sektor a akademickou obec, je vydání komplexního **Manuálu lokální integrace migrantů v České republice**<sup>30</sup> v roce 2020. Ten podrobně přibližuje jednotlivá témata týkající se praktických dopadů života migrantů a otázek souvisejících s jejich integrací a seznamuje obce a kraje jak s legislativní úpravou, tak s opatřeními, která je možné v dané oblasti realizovat na podporu vzájemného bezproblémového soužití.

S ohledem na lokální aspekt integrace jsou rovněž důležitá výše zmiňovaná **Centra na podporu integrace cizinců**, která jsou v každém ze 14 krajů ČR a mají ve spolupráci s místními NNO pokrývat svými aktivitami (např. sociálním a právním poradenstvím či jazykovými kurzy) území celého kraje, respektive celé ČR.<sup>31</sup> Mimo to mají spolupracovat s relevantními partnery v kraji, a to včetně zajištění pravidelných setkání všech klíčových aktérů integrace.

Stejně tak by na lokální rovině neměla být opomenuta role **školských zařízení**, která se, zejména díky aktivitě některých učitelů či řídících pracovníků, aktivně podílejí na integraci žáků-migrantů.

Co se týče **krajů** jako takových, jejich role je s výjimkou Prahy a Jihomoravského kraje velmi slabá. Výše poukážeme na to, že i když je význam lokální integrace v KIC zdůrazňován, role krajů je v aktualizovaných KIC akcentována stále méně. Slabé pozici krajů nahrává i to, že nejsou připomínkovým místem KIC, hejtmani dostávají dokument pouze na vědomí a do krajů ani neplynou speciální prostředky určené na integraci migrantů. Ačkoli byla (respektive měla být) ve všech krajích ČR zřízena pozice krajského koordinátora pověřeného mj. integrací cizinců, pracovní náplň těchto pracovníků je příliš široká a často je

30 Celý manuál je zdarma dostupný v českém jazyce. Několik jeho kapitol je k dispozici také v angličtině na adrese: [https://www.migrace.com/en/regularization/mesta-a-inkluzivni-strategie/integracni\\_manual](https://www.migrace.com/en/regularization/mesta-a-inkluzivni-strategie/integracni_manual).

31 V deseti krajích je jejich zřizovatelem výše uvedená Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra. Další dvě střediska provozují nevládní organizace (v Ústeckém kraji je to Poradna pro integraci a v Královéhradeckém kraji Diecézní katolická charita Hradec Králové). V Praze je zřizovatelem tohoto centra Magistrát hlavního města Prahy a v Jihomoravském kraji je to Krajský úřad Jihomoravského kraje.

spojena s jinými agendami. Tito koordinátoři se tak zaměřují zejména na svou povahou odlišnou agendu národnostních menšin, která je často s agendou integrace cizinců neprávem zaměňována, resp. ztotožňována, a především plní roli koordinátorů pro romské záležitosti. Pokud tedy pozice těchto krajských koordinátorů na krajích existují, nemají potřebný prostor k vykonávání agendy v oblasti integrace migrantů (podrobněji Čerychová et al. 2020).

Pohled na **obce** pak ukazuje, že s výjimkou zmiňované Prahy a Brna se jich tématu integrace cizinců dlouhodoběji věnuje zhruba třináct. Projekty realizují v rámci dotačního titulu **Projekty obcí na podporu integrace cizinců na lokální úrovni** (tzv. projekty obcí)<sup>32</sup>, což je dotační program vypisovaný MV ČR. Projekty realizovaly samosprávy například v Havlíčkově Brodě, Teplicích, Brně, Pardubicích, Plzni či v městských částech hl. m. Prahy (Praha 4, 7, 12, 13, 14 a Praha-Libuš). Většinou podporují výuku jazyka na základních školách nebo formou příměstského tábora, práci interkulturních pracovníků, šetření o cizincích na území dané obce či výše zmiňovanou tvorbu strategických materiálů. I když je v celkovém objemu peněz, jež byly v ČR směřovány na integraci migrantů, tento dotační projekt poměrně skromný, jedná se o jediný stabilní zdroj prostředků, který je v tomto ohledu obcím otevřen. Bohužel zájem o něj narůstá pouze nepatrně a je využíván stále stejnou malou skupinou aktivnějších obcí. S výjimkou tohoto programu tak chybí jakákoli komplexnější systémová podpora obcí v jejich přístupu k integraci migrantů.

Některé obce pak využívají služeb či konzultace CPIC, většinou se však tato jednání týkají řešení konkrétních situací.

Čerychová et al. (2020) pak poukazují na to, že se česká města dlouhodobě potýkají s vysokým nárůstem nových zahraničních pracovníků. Často se tak děje v okolí průmyslových zón, kde infrastruktura malých měst není na skokový nárůst počtu obyvatel vůbec připravena a soužití získává velmi problematický rozměr. Migrantů zde bydlí ve větších skupinách na ubytovnách, daleko od občanského vybavení i od svých rodin. Nejznámějším příkladem tohoto jevu je obec Kvasiny, resp. celé Rychnovsko, kde míra nespokojenosti přerostla do neudržitelného stavu,

---

32 Není bez zajímavosti, že tento program vznikl v reakci na dopady ekonomické krize, kdy některá města s vyšším počtem zahraničních pracovníků řešila krizové situace svých obyvatel. V zájmu nalezení řešení přišlo MV s podporou v podobě tzv. emergentních projektů, které nabízely soubor integračních aktivit a opatření (např. jazykové i komunikační kurzy pro cizince, úředníky i policisty, ale také intervenční a terénní práce atd.) vedoucí k mapování a zlepšování kritické situace v dané lokalitě. Posléze byl tento dotační program nazván *Projekty obcí na podporu integrace cizinců na lokální úrovni*.

který musely řešit státní orgány. S velkým tlakem na navyšování počtu nově přichozích pracovních migrantů souvisí nedostatečné ubytovací kapacity, nedostatečné kapacity praktických i odborných lékařů a ostatních služeb v místě jejich nového bydliště. V případě vyššího počtu sloučených rodin migrantů se města musí také vyrovnat se skokovým zvýšením počtu dětí v mateřských či základních školách. Podobným vývojem prochází v posledních letech například město Pardubice (ibid.).

### **3.4 Nastavení výchozích legislativních podmínek a cílů integrace**

Právní ukotvení integrace migrantů je v České republice poměrně slabé, neboť problematiku primárně řeší nezávazné vládní koncepce (Vláda ČR 2018, s. 39). Legislativní ukotvení se pak zaměřuje výhradně na povinnosti migrantů. Nicméně z výkladu některých zákonů lze odvodit i povinnosti obcí a krajů k cizincům pobývajícím na jejich území.

K nejvýznamnější zákonné úpravě týkající se integrace migrantů v ČR došlo poměrně nedávno, a to v novele cizineckého zákona<sup>33</sup>, která od 1. 1. 2021 ustanovila povinnost většiny migrantů z třetích zemí absolvovat čtyřhodinový placený adaptačně-integrační kurz během prvního roku pobytu v zemi. Adaptačně-integrační kurzy stojí 1500 Kč na osobu a realizují je krajská Centra, popřípadě mohou být organizovány zaměstnavateli. Primárně pak poskytují informace o životě v ČR. Vyžadována je osobní účast migrantů, nicméně kurz nekončí žádnou zkouškou. Svým nastavením kurzy vyvolaly řadu otázek, týkajících se především délky jejich trvání (již omezená čtyřhodinová dotace se kvůli tlumočení kurzů a promítání videa zmenšuje pouze na 1h 40 min), ceny (1500 Kč) a jejich dostupnosti.

Pro úplnost pak zmiňme i podmínky pro získání trvalého pobytu, které mimo jiné obsahují povinnost absolvovat zkoušku z českého jazyka, která byla v roce 2021 zvýšena z úrovně A1 na úroveň A2. Mezi odbornou veřejností vyvolal tento návrh diskuzi zejména s ohledem na mimořádně obtížnou dostupnost kurzů českého jazyka na úrovni A2 v řadě regionů ČR. Faktem také je, že počet lidí, kteří skládají zkoušku na úrovni A1 pro

33 Viz zákon č. 176/2019 Sb., který novelizuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

potřeby trvalého pobytu, dlouhodobě klesá, přestože počet migrantů, kteří by o trvalý pobyt mohli požádat, narůstá (Davydov 2019).

Podíváme-li se na podmínky získání českého občanství, zájemci musí mimo jiné složit zkoušku z českého jazyka na úrovni B1 a zkoušku z českých reálií.<sup>34</sup> Po roce 2010 došlo v této oblasti k výrazné standardizaci, která vedla jak k vytvoření testu z českých reálií, tak i ke stanovení formátu zkoušky z českého jazyka. Nicméně zákon o státním občanství obsahuje i další ustanovení, jež mimo jiné požadují, aby žadatelův pobyt v posledních třech letech před podáním žádosti nepředstavoval výrazné zatížení systému státní sociální podpory nebo systému pomoci v hmotné nouzi bez vážných důvodů. Žadatel dále musí prokázat, že je integrován do společnosti České republiky, zejména pokud jde o integraci z hlediska rodinného, pracovního nebo sociálního. Právě ustanovení ohledně prokázání integrace do české společnosti je interpretováno ze strany Ministerstva vnitra nezdůvodněně velmi rigidně, což společně se skutečností, že na udělení občanství není ani při splnění všech podmínek právní nárok (viz § 12 zákona), stojí dle právních expertů za nízkým číslem udělených občanství (cf. Körbl 2019).

Zdůrazněme také, že možnost politického zapojení cizinců je jedním z klíčových prvků jejich integrace. Volební právo mají v ČR v případě komunálních voleb pouze občané EU. Trvale usazení migranti ze zemí mimo EU pak toto právo, například na rozdíl od sousedního Slovenska, nemají. Nemožnost ovlivňovat politické dění ani na lokální úrovni (často po desítkách let pobytu) přitom nevede jen k jejich menšímu zájmu o veřejný život v obcích, ale zároveň nemotivuje ani komunální politiky k tomu zohledňovat migranty ve svých volebních programech.

Shrňme tedy, že v oblasti právního ukotvení integrace migrantů v ČR je explicitně zmíněna od roku 2021 pouze podmínka absolvovat krátký a placený adaptačně-integrační kurz. V potaz je ovšem třeba vzít širší legislativní rámec, který agendu integrace zásadně formuje. Tento rámec tvoří především výše zmiňovaný cizinecký zákon, azylový zákon, dále zákony upravující oblast zaměstnávání, podmínky přístupu k sociálnímu zabezpečení, zdravotnímu pojištění a péči, bydlení, vzdělání či další zákony, které se svou úpravou dotýkají tématu integrace (např. antidiskriminační zákon). Podíváme-li se na **právní úpravu týkající se místních samospráv**, žádná ustanovení vesměs nevytvářejí a nevyžadují zvláštní podmínky pro

34 Podmínky upravuje zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.

jednání s migranty ze strany obcí a krajů.<sup>35</sup> Lze se však opřít o ustanovení § 4 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), jež stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti a že její vykonavatelé mají povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. V širším pojetí je možné na řadu případů použít i právně poněkud neurčitý, ale hojně diskutovaný princip dobré správy (viz např. § 8 správního řádu), který je často vykládán i ve významu odpovědnosti, otevřenosti a vstřícnosti ze strany veřejné správy (podrobně k tomu Černín 2006).

Nejen z právního hlediska tak zůstává agenda integrace migrantů poměrně roztržštěná, což souvisí s průřezovostí tohoto tématu, s absencí jeho pevnějšího „zastřešení“ i s částečným rozšířením tématu do jiných oblastí než do těch, v nichž jsou migranti primární cílovou skupinou.

### **3.5 Financování: jeho mechanismy a grantová schémata**

Vzhledem k tomu, že financování integrace migrantů stojí v ČR primárně na projektovém financování z evropských fondů (Jelínková a Valenta 2022), lze provést poměrně podrobnou analýzu zdrojů financování. Česká republika má v tomto ohledu k dispozici unikátní Databázi integračních projektů<sup>36</sup>, která ze všech dostupných zdrojů shromáždila data o podpořených projektech v oblasti integrace migrantů na území ČR od roku 2010. Ve své studii Doomernik a Bruquetas-Callejo (2016) upozorňují, že integrační opatření ve střední a východní Evropě vyplývají spíše z dostupnosti fondů EU (např. AMIF, ESF) než z jakékoli skutečné společenské nebo politické poptávky. Výsledky Databáze integračních projektů ukázaly, že nejnak je tomu i v případě ČR. Většina prostředků (65 %) pochází z EU, necelá třetina pak z národních zdrojů. Prostředky vynakládané krajskými a obecními samosprávami jsou ryze marginální (2 %), což mimo jiné odráží i absenci významnějších národních mechanismů, které by peníze v oblasti integrace směřovaly na lokální úroveň.

35 Jak uvádíme jinde, míra toho, jak se v praxi jednotlivé české kraje agendě integrace migrantů věnují, se přitom liší. Některé kraje (Praha, Jihomoravský kraj) zpracovávají agendu integrace migrantů i skrze krajské koncepční materiály. Roli krajů se pak více věnuje Čerychová et al. (2020), která shrnuje, že krajské úřady se při integraci cizinců angažují zejména tím, že se podílejí na koordinaci a prosazování politik v oblasti sociálních služeb, vzdělávání, zdravotnictví, zaměstnanosti, kultury a bezpečnosti.

36 Podrobně k Databázi integračních projektů zde: <https://www.migrace.com/cs/regularizace/mesta-a-inkluzivni-strategie/databaze>.

**Tabulka 1:** Finanční objemy integračních projektů v ČR podle typu poskytovatele (2010–2019)

| Typ poskytovatele finanční podpory | Podíl na celkových výdajích |
|------------------------------------|-----------------------------|
| Evropská a mezinárodní úroveň*     | 65,8 %                      |
| Poskytovatelé na národní úrovni    | 30,6 %                      |
| Krajské a obecní samosprávy        | 2,0 %                       |
| Soukromé nadace                    | 1,6 %                       |
| Celkem                             | 100,0 %                     |

Zdroj: Jelínková, Valenta 2022 dle Databáze integračních projektů

\* Částka je včetně povinného příspěvku ze státního rozpočtu, který činí zhruba 33 % z této částky.

Výrazný podíl evropských zdrojů je jistě třeba vnímat i v perspektivě toho, že Česká republika do rozpočtu EU rovněž přispívá. Dostupná data (Nguyenová a Kropáček 2020) však ukazují, že ČR z fondů EU celkově dostává dvojnásobně víc, než čerpá. Nabízí se otázka, do jaké míry by bez prioritizace tohoto tématu ze strany EU Česká republika integraci migrantů finančně podporovala.

Z pohledu financování je dále důležité zmínit i významnější posun u krajských Center na podporu integrace cizinců, která jsou od léta 2020 financována částečně i ze státního rozpočtu ČR. Nicméně všechny další aktivity, zejména ze strany nevládních organizací a částečně i škol a obcí v oblasti integrace migrantů, zůstávají nadále závislé na projektovém financování, výjimku tvoří prostředky pro poskytovatele sociálních služeb. I přes řadu skutečně úspěšných a rozsáhlých projektů, které se v ČR podařilo realizovat, dosavadní vývoj ukazuje na problémy projektového financování z perspektivy diskontinuity integračních aktivit.

Přestože zmíněný objem financí, který jde ze strany samospráv na témata spojená s integrací cizinců, je malý (2 %), lze v této oblasti pozorovat pozvolný nárůst. Některé kraje (hl. m. Praha a Jihomoravský kraj) přispívají na integrační služby pro občany EU, jež nelze podpořit z Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) (který výhradně cílí na integraci migrantů ze zemí mimo EU a ze kterého je převážně placen právě provoz krajských Center), rozdělují vlastní granty na oblast integrace (např. Praha, v roce 2020 v celkové výši 4 mil. korun) či v případě malých obcí přímo podporují malými částkami různé drobné integrační aktivity (např. spolupřátelství společenských událostí).

V ČR je téměř nezmiňovaným faktem, že v rámci rozpočtových pravidel pro kraje a obce získávají tyto samosprávy část prostředků i z titulu toho, že migranti v daných krajích a obcích bydlí a pracují. Zkušenost z praxe ukazuje, že řada obcí se o cizince žijící na svém území začne zajímat z celkem kuriózního důvodu, a tím jsou platby za svoz komunálního odpadu. Povinnost platit za svoz odpadu náleží všem obyvatelům obce. Za obyvatele obce je pak mimo občany ČR považován cizinec, který pobývá na území ČR v rámci trvalého pobytu, dlouhodobého víza, dlouhodobého pobytu či kterému byla udělena mezinárodní ochrana. Za občana obce jsou pak považováni občané jiných členských států EU v rámci trvalého pobytu nebo ti, kterým byl vydán doklad o přechodném pobytu na území České republiky delším než tři měsíce. Poplatky za komunální odpad pak v ČR platí buď přímo fyzické osoby, nebo právnické osoby (například společenství vlastníků jednotek, které dům spravuje). Právě v případech, kdy je třeba platit poplatky přímo, a migranti o této povinnosti nevědí nebo ji ignorují, nastává situace, kterou obce řeší.

Další témata, jež obce nejčastěji otevírají v souvislosti s přítomností migrantů na svém území, je přístup dětí-migrantů do mateřských a základních škol, a to zejména tehdy, pokud je jejich kapacita naplněna. V případě vyššího nárůstu cizinců bývá tématem i dostupnost bydlení (případně nárůst nájmu v místě) či dostupnost zdravotní péče. Témata spojená s přítomností cizinců jsou tedy na lokální úrovni většinou rámována konkrétní negativní zkušeností obcí a jejich místních subjektů, které ovšem mnohdy pramení z nepřípravenosti integrovat, řešit nárůst nových obyvatel a jejich specifické potřeby. Nicméně vzhledem k tomu, že naprostá většina cizinců je zároveň obyvateli obce, promítá se jejich přítomnost pozitivně do jejího rozpočtu (i do rozpočtu kraje), a to především v příjmech ze sdílených daní, které výrazně reflektují jak počet obyvatel, tak i příjmy fyzických (a právnických) osob na daném území<sup>37</sup>. Téma pozitivního vlivu migrantů na rozpočet obcí (a krajů) však zůstává v ČR zcela stranou, a to i přesto, že byly v několika případech vypracovány velmi dobré odhady (např. Valenta v roce 2019 pro Sdružení pro integraci a migraci), kolik peněz migranti přispívají do rozpočtu konkrétních obcí.

---

37 Viz zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.



### 3.6 Závěr

V porovnání s tím, jak malá pozornost je v České republice věnována integraci migrantů ze strany státu, je množství projektů a aktivit ze strany občanské společnosti i některých škol velmi povzbudivé. Stejně tak i skutečnost, že se do tématu postupně zapojuje stále více aktérů, a to i z řad státní správy. V tématu nechybí know-how, vznikla řada praktických materiálů, rozvíjí se spolupráce s akademickým sektorem a zejména ve velkých městech je patrná aktivita „zdola“. Ze strany státu je pak agenda koncepčně uchopena a patrná je i snaha podporovat aktivity v regionech skrze zřízená krajská Centra. Řada vytyčených vizí je však bez vysvětlení opouštěna a stanovené úkoly zůstávají často nesplněny. Na lokální úrovni pak můžeme zaznamenat jen velmi pozvolný nárůst aktivních obcí v oblasti integrace migrantů, většina aktivit je reaktivních a nezřídka jsou spojeny s konkrétním aktérem nebo jsou vázány na určitý časově omezený projekt. S výjimkou hl. m. Prahy a Jihomoravského kraje zůstávají aktivity krajů (ale i většiny obcí) v oblasti integrace migrantů primárně na vůli a aktivitě konkrétních jednotlivců nebo vznikají až v reakci na případné problémy. Ve většině krajů tak vůbec nedochází k mainstreamingu integrační agendy do lokálních politik, obce často nevědí, jak k migrantům přistupovat, a pokud se jim rozhodnou věnovat, jsou pro ně největším tématem personální a administrativní kapacity.

### Bibilografie

- BARŠOVÁ, Andrea, 2010. *Country Report: Czech Republic* [online]. B.m.: EDUO Citizenship Observatory. Dostupné z: [https://aa.ecn.cz/img\\_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/educoco\\_country\\_report\\_cz.pdf](https://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/educoco_country_report_cz.pdf).
- CVVM, 2020. *Vztah české veřejnosti k národnostním skupinám žijícím v ČR – březen 2020* [online]. B.m.: Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/ostatni/vztahy-a-zivotni-postoje/5203-vztah-ceske-verejnosti-k-narodnostnim-skupinam-zijicim-v-cr-brezen-2020>.
- ČERNÍN, Karel, 2006. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In: *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci* [online]. B.m.: Veřejný ochránce práv, s. 11–20. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Principy\\_d\\_spravy\\_konference.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf).
- ČERYCHOVÁ, Pavla, Simona KALÍKOVÁ, Eva VALENTOVÁ a Filip POSPÍŠIL, 2020. *Analýza situace v oblasti integrace migrantů s důrazem na její regionální a lokální rovinu*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci.
- ČSÚ, 2022. *Cizinci v České republice 2021* [online]. B.m.: Český statistický úřad. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/number-of-foreigners-data#rok>.

- DAVYDOV, Filip, 2019. Zkouška z českého jazyka pro trvalý pobyt (statistický přehled). *Bulletin Slovo 21* [online]. 2019(4). Dostupné z: <https://epale.ec.europa.eu/cs/resource-centre/content/zkouška-z-ceskeho-jazyka-pro-trvaly-pobyt-statisticky-prehled>.
- DOOMERNIK, Jeroen a María BRUQUETAS-CALLEJO, 2016. National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973. In: Blanca GARCÉS-MASCAREÑAS a Rinus PENNINX, ed. *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* [online]. Cham: Springer International Publishing, IMISCOE Research Series, s. 57–76 [vid. 2020-10-18]. ISBN 978-3-319-21674-4. Dostupné z: doi: 10.1007/978-3-319-21674-4\_4.
- FREIDINGEROVÁ, Tereza, 2014. *Vietnamci v Česku a ve světě: migrační a adaptační tendence*. Vydání první. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). Ediční řada Studie, 111. svazek. ISBN 978-80-7419-174-9.
- HRADEČNÁ, Pavla, Marie JELÍNKOVÁ, Petra EZZEDDINE a Hana HAVELKOVÁ, 2016. *Ženy na vedlejší koleji(?): gender, migrace a stárnutí*. ISBN 978-80-906488-1-4.
- CHMELÍČKOVÁ, Nataša, Helena DLUHOŠOVÁ, Monika PHAM a Petr NOVÁK, 2018. Právní úprava integrace v České republice a základní reflexe bezpečnostních aspektů integrace. *AUC IURIDICA* [online]. 2018(2), 31–47. ISSN 2336-6478, 0323-0619. Dostupné z: doi: 10.14712/23366478.2018.4.
- JELÍNKOVÁ, Marie, 2019. A Refugee Crisis Without Refugees: Policy and Media Discourse on Refugees in the Czech Republic and Its Implications. *Central European Journal of Public Policy* [online]. 13(1), 33–45. ISSN 1802-4866. Dostupné z: doi: 10.2478/cejpp-2019-0003.
- JELÍNKOVÁ, Marie a Ondřej VALENTA, 2022. Pojetí integrace migrantů v ČR perspektivou analýzy podpory stanovených priorit. *Sociologický časopis* [online]. 58(1), 71–98. ISSN 00380288, 2336128X. Dostupné z: doi: 10.13060/csr.2022.008.
- KÖRBL, Hugo, 2019. O nabytí českého občanství jeho udělením. *epravo.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/o-nabyti-ceskeho-obcanstvi-jeho-udele-nim-109602.html>.
- KREJČÍ, Jindřich a Yana LEONTIYEVA, 2012. *Cesty k datům: zdroje a management sociálně vědních dat v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON); Sociologický ústav AV ČR. ISBN 978-80-7419-111-4.
- NGUYENOVÁ, Kuni a Jiří KROPÁČEK, 2020. Jedni platí, druzí čerpají. Podívejte se na evropské penězovody a příjemce dotací. *Aktuálně.cz* [online]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/promeny-ceskych-regionu/temp-prehled-evropskych-fondu/r-f1b0dd86d70811eab115ac1f6b220ec8/>.
- POŘÍZEK, Pavel, 2018. „Lesk a bída“ integrace cizinců pohledem vládních koncepcí integrace cizinců (s využitím kauzistik z praxe veřejného ochránce práv). *AUC IURIDICA* [online]. 2018(2), 49–72. ISSN 2336-6478, 0323-0619. Dostupné z: doi: 10.14712/23366478.2018.5.
- RICHTEROVÁ, Natálie, 2018. *Formování a povaha vztahů mezi neziskovými organizacemi a státem. Případová studie Meta, o.p.s.* [online]. Praha: Fakulta humanitních studií, Univerzita Karlova. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/101650>.
- VALENTOVÁ, Eva, ed., 2018. *Integrace cizinců v Česku z pohledu nevládních organizací* [online]. 2018. B.m.: Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Dostupné z: [https://www.migracnikonsorcium.cz/wp-content/uploads/2019/01/Integrace-z-pohledu-NNO\\_produktni-C4%8D.-2\\_EU.pdf](https://www.migracnikonsorcium.cz/wp-content/uploads/2019/01/Integrace-z-pohledu-NNO_produktni-C4%8D.-2_EU.pdf).
- VESELÝ, Arnošt, 2013. Accountability in Central and Eastern Europe: concept and reality. *International Review of Administrative Sciences* [online]. 79(2), 310–330. ISSN 0020-8523, 1461-7226. Dostupné z: doi: 10.1177/0020852313477762.

### **Zákony a strategické dokumenty:**

- Jihomoravský kraj. 2016. *Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje 2016–2025*. <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=291054&TypeID=2>.
- Jihomoravský kraj. 2016. *Krátkodobé realizační plány Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje*. <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=341131&TypeID=2>.
- Magistrát hl. m. Prahy. 2018. *Aktualizovaná Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců*. <https://metro.polevsech.eu/wp-content/uploads/2018/03/Aktualizovan%C3%A1-Koncepce-HMP-pro-oblast-integrace-cizinc%C5%AF.pdf>.
- Město Brno. 2020. *Strategie integrace cizinců ve městě Brně 2020–2026*. [https://socialnipece.brno.cz/wp-content/uploads/2020/09/MMB-Strategie-integrace-cizinc%C5%AF-ve-me%C5%9Cste-CC%8C-Brne-CC%8C\\_FINAL-2.pdf](https://socialnipece.brno.cz/wp-content/uploads/2020/09/MMB-Strategie-integrace-cizinc%C5%AF-ve-me%C5%9Cste-CC%8C-Brne-CC%8C_FINAL-2.pdf).
- Město Pardubice. 2018. *Komunitní plánování sociálních služeb v Pardubicích*. <https://pardubice.eu/komunitni-planovani>.
- MV ČR. 1999. *Žasady koncepce integrace cizinců na území České republiky*. <https://www.cizinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>.
- . 2000. *Koncepce integrace cizinců*. <https://www.cizinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>.
- . 2006. *Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců*. <https://www.cizinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>.
- . 2011. *Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Společné soužití*. <https://www.cizinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>.
- . 2016. *Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu*. <https://www.cizinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>.
- . 2018. *Strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k menšinám do roku 2021*. [https://www.databaze-strategie.cz/cz/MV\\_CR/strategie/strategie-pro-praci-policie-cr-ve-vztahu-k-mensinam-do-roku-2021?typ=download](https://www.databaze-strategie.cz/cz/MV_CR/strategie/strategie-pro-praci-policie-cr-ve-vztahu-k-mensinam-do-roku-2021?typ=download).
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 176/2019 Sb., který novelizuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.3>

## **4. Legislativní nastavení a strategické ukotvení politik integrace migrantů na Slovensku**

Zuzana Bargerová

### **4.1 Statistické informace**

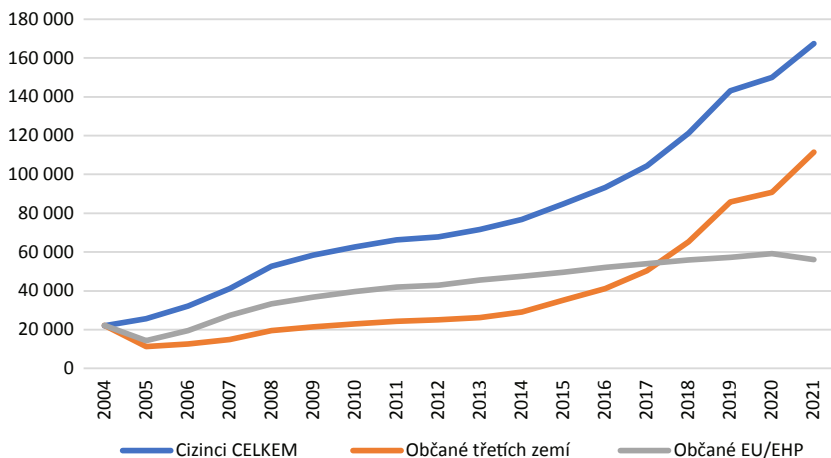
Změna společenského systému po sametové revoluci v roce 1989 zásadně ovlivnila vývoj mezinárodní migrace v Československu. Mezi nejdůležitější faktory patřily „pád železné opony“, otevření hranic a politická a ekonomická transformace, které vedly k zapojení střední Evropy do přirozených migračních procesů. Dalšími milníky byly rozdělení Československa a vznik Slovenské republiky k 1. 1. 1993 (Divinský 2007; Drbohlav 2010).

Během 28 let od zániku Československa a vzniku Slovenské republiky počet cizinců na Slovensku neustále pozvolna stoupal a tento trend pokračuje. Patrné jsou také trendy zpříšňování imigrační legislativy i profesionalizace státní správy v její implementaci a první pokusy o strategický přístup v oblasti řízení migrace či začleňování cizinců do společnosti. Na grafu 3 je vidět postupný nárůst počtu cizinců po vstupu SR do EU v roce 2004.

Zatímco mezi lety 2002 až 2008 na Slovensku podíl cizinců s oprávněným pobytem ještě nepřekračoval 1 %, po roce 2018 již poprvé přesáhl 2 % celkové populace SR a v době psaní této monografie překračuje 3 % (tabulka 2). S tak nízkými počty cizinců patří Slovensko dlouhodobě mezi země Evropské unie s nejnižším podílem migrace (Eurostat 2021).

Pokud však jde o počty „nucených“ migrantů v SR – žadatelů o azyl či uprchlíků s uděleným azylem nebo doplňkovou ochranou –, jejich počty jsou na Slovensku v porovnání s „dobrovolnými migranty“ více než 10 let skutečně marginální, jak názorně ukazuje graf 4. Jako překvapivý může

působit i fakt, že v době migrační krize kolem roku 2015 (jakož i po jejím skončení) počty žadatelů o azyl na Slovensku klesly na rekordní minima a na této úrovni se ustálily.



**Graf 3:** Nárůst dobrovolné migrace cizinců (včetně občanů EHP) do SR mezi lety 2004 a 2021

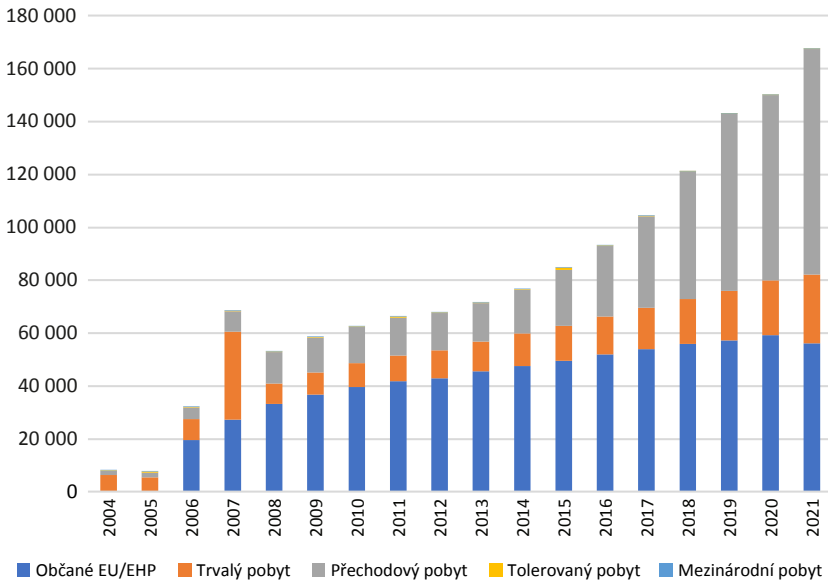
Zdroj: Statistiky Úřadu hraniční a cizinecké policie Prezídia policajného zboru<sup>38</sup> (dále UHCP) (2021), údaje k 31. 12. 2021.

**Tabulka 2:** Vývoj počtu a podílu cizinců (včetně občanů EHP) v SR mezi lety 2010 a 2020

|                                  | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Populace v mil.</b>           | 5,435  | 5,404  | 5,404  | 5,411  | 5,416  | 5,421  | 5,426  | 5,435   | 5,443   | 5,450   | 5,464   | 5,449   |
| <b>Cizinci celkem včetně EHP</b> | 62 584 | 66 191 | 67 877 | 71 649 | 76 715 | 84 787 | 93 247 | 10 4451 | 121 264 | 143 075 | 150 012 | 167 519 |
| <b>Podíl cizinců v %</b>         | 1,15   | 1,22   | 1,25   | 1,32   | 1,41   | 1,56   | 1,71   | 1,92    | 2,22    | 2,62    | 2,74    | 3,00    |

Zdroj: Statistický úřad SR, statistiky UHCP (2021) a vlastní výpočty autorky

38 V originále „Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru“ (pozn. překl.).



**Graf 4:** Vývoj počtu cizinců v SR (včetně uprchlíků) podle druhu pobytu mezi lety 2004 a 2021

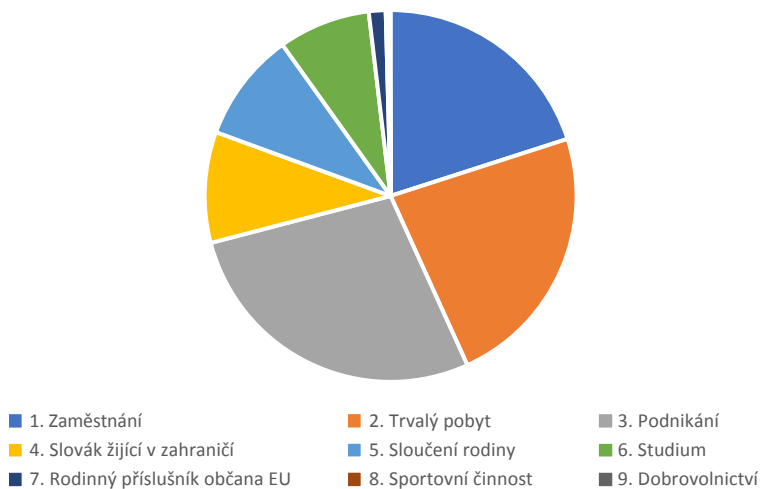
Zdroj: Statistiky UHCP (2021) a Migračního úřadu Ministerstva vnitra SR (2021)

Pokud jde o země původu cizinců žijících na Slovensku, i toto rozložení se během posledních 20 let existence SR měnilo. V roce 2017 se počet státních příslušníků třetích zemí s oprávněným pobytem vyrovnal počtu registrovaných pobytů občanů zemí EU/EHP (dále společně též jako „občané EU“), a v roce 2018 jej dokonce poprvé v historii překročil. Podobně jako poukazují studie z České republiky, lze očekávat, že i na Slovensku je pravděpodobně počet občanů EU ve skutečnosti o něco vyšší, jelikož mnoho lidí si pobyt v EU oficiálně nezaregistruje.

Státní příslušník třetí země, tak jak je tomu v jiných zemích EU, musí před svým příchodem na území Slovenska absolvovat vstupní proceduru, jejíž délka či náročnost se odvíjí od toho, za jakým účelem na Slovensko přichází, ať již zde má, nebo nemá sponzora pobytu, resp. rodinného příslušníka, se kterým se plánuje sloučit. Podmínky udělování pobytu určuje zákon o pobytu cizinců (č. 404/2011 Sb.). Cizince definuje jako „každého, kdo není státním občanem SR“. Navzdory tomu je však velký rozdíl, zda je někdo cizincem z jiné členské země EU, nebo cizincem ze třetí země. Zákon rozlišuje přibližně 30 kategorií cizinců dle rozdílného právního postavení – různých typů pobytů, práv a povinností. Nově

příchozí cizinci ze třetích zemí zpravidla žádají o přechodný pobyt za některým ze zákonem specifikovaných účelů. Usazeným cizincům, již na území Slovenska žijí déle než 5 let nebo uzavřeli sňatek s občanem SR, může být udělen trvalý pobyt. Počet udělených trvalých pobytů, jak lze vidět v grafu 4, se konstantně drží nízko, a to navzdory tomu, že cizinců na území Slovenska přibývá.

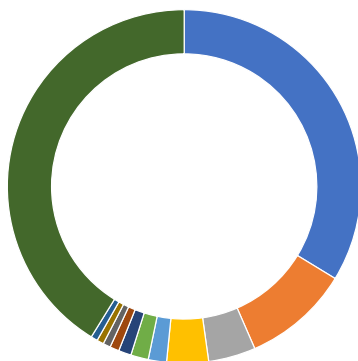
Jak ilustruje graf 5, přibližně třetina „nově příchozích“ cizinců přichází na Slovensko za prací a čtvrtina zde plánuje podnikat. Velkou skupinu tvoří rovněž „etničtí Slováci“, kteří mají slovenské předky a na základě toho mohou snáz získat přechodný pobyt pro Slováky žijící v zahraničí. Sloučení rodiny s cizincem nebo s občanem SR je nejčastějším důvodem migrace u trvalého pobytu a graf níže ukazuje, že je významný i při přechodném pobytu.



**Graf 5:** Nejčastější účely přechodného pobytu státních příslušníků třetích zemí žijících v SR k 31. 12. 2021

Zdroj: Statistika UHCP (2021)

V roce 2021 mezi největší skupiny cizinců včetně občanů EU spadají Ukrajinci, Srbové, Češi, Maďaři a Rumuni. Z občanů třetích zemí, jak ukazuje graf 6, jsou nejpočetnější Ukrajinci, Srbové, Vietnamci, Britové, Rusové, Číňané a Makedonci.



1 Ukrajina 2 Srbsko 3 Vietnam 4 Ruská federace 5 Spojené Království 6 Čína  
7 Severní Makedonie 8 Jižní Korea 9 Írán 10 USA 11 Indie 12 Jiné země

**Graf 6** Nejčastější země původu občanů třetích zemí žijících v SR v roce 2021

Zdroj: Statistiky UHCP (2021)

Ukrajinci, jichž bylo koncem roku 2021 na Slovensku 56 480, jsou různorodější skupina než po nich následující Srbové (UHCP 2022). Na Slovensku jsou již usazeni s trvalým pobytem a mnoho jich zde pobývá i na základě přechodného pobytu. Studují (téměř 10 % z celkového počtu), pracují v nízké, střední i vysoce kvalifikovaných povoláních a ve velké míře také podnikají. Statistiky neupřesňují, zda se u podnikatelů jedná o osoby samostatně výdělečně činné nebo jednatele obchodních společností, celkem však jde přibližně o čtvrtinu všech Ukrajinců s oprávněným pobytem. Z nich mnozí „pracují na živnost“, avšak v závislém vztahu jako uklízeči/uklízečky, pracovníci/pracovnice na stavbách, v zemědělství apod. Koncem roku 2021 mělo 13 556 Ukrajinců uděleno povolení k zaměstnání a 5 897 bylo zaměstnaných bez nutnosti povolení k zaměstnání, z toho je však náročné vydedukovat, kolik z nich bylo pouze cirkulárními sezonními migranty, vyslanými pracovníky, rodinnými příslušníky cizince apod. (UPSVR 2022) V roce 2020 byly nejběžnější profese operátor a montér strojů a zařízení (více než 8 000).

Pokud jde o druhou nejpočetnější skupinu cizinců, koncem roku 2021 měla z 16 331 na Slovensku žijících Srbů více než polovina (8 163) udělen přechodný pobyt zahraničních Slováků. Vzhledem k tomuto „výhodnějšímu“ typu pobytu je těžší určit, jaký byl skutečný účel jejich pobytu v SR. Menší část (3 749) získala přechodný pobyt za účelem zaměstnání a sezonních prací (UPSVR 2022). Pouze kolem tří desítek Srbů na Slovensku má přechodný pobyt za účelem studia a asi 1 100 jich podniká.



Srbští pracovníci na Slovensku vykonávají převážně profese operátorů strojů a zařízení (více než 3 500).

Čechů, kteří představují třetí a nejtradičnější imigrantskou menšinu na Slovensku, je asi 8 % z celkového počtu cizinců. Jak je uvedeno v kapitole o situaci v České republice o Slovácích, také postavení českých občanů na Slovensku je – vzhledem ke společné historii a „obecné srozumitelnosti českého jazyka“ na úrovni úřední slovenštiny – výjimečné a téměř domácí.

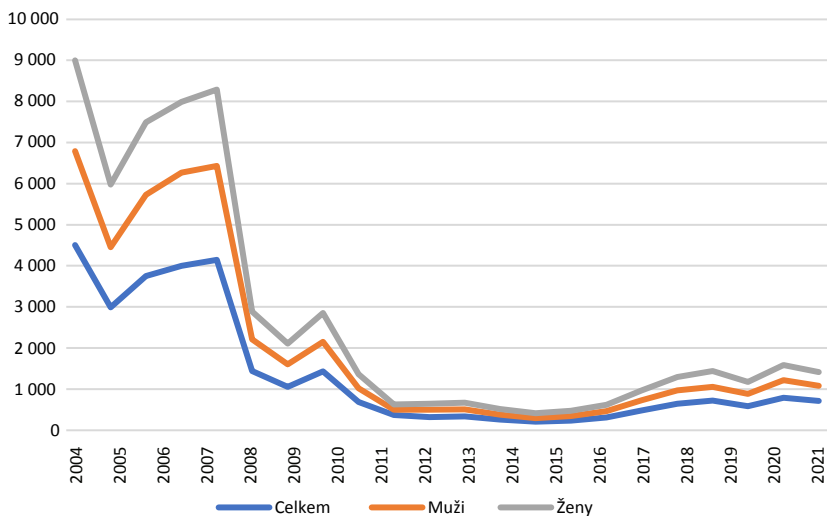
Závěrečná zpráva tříletého projektu KapaCITY, zaměřeného na integraci cizinců na lokální úrovni, uvádí, že počet státních příslušníků třetích zemí z Vietnamu, Ruska a Číny v porovnání s počtem občanů Ukrajiny a Srbska roste mnohem pomaleji. Zároveň je u nich i mnohem méně výrazný rozdíl mezi počtem osob s přechodným a osob s trvalým pobytem (KapaCITY 2020). Lze říct, že z dlouhodobého hlediska jde o tradiční migrantské komunity a v minulosti již mnozí z nich získali státní občanství SR. (Nenaturalizovaní) Vietnamci, kterých bylo ke konci roku 2021 již 6 798, a proto představují třetí největší komunitu občanů třetích zemí na Slovensku, především podnikají – za účelem podnikání je udělována téměř polovina přechodných pobytů. Vietnamci jsou nejčastěji zaměstnáni ve službách, v obchodě a jako montéři a operátoři strojů a zařízení.

Pokud jde o všeobecná data o zaměstnaných cizincích na Slovensku, dle údajů Ústředí práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky<sup>39</sup> (dále jen ÚPSVAR) ke konci roku 2020 v SR pracovalo 39 075 občanů třetích zemí (24 169 s povolením k zaměstnání a 14 906 s informační kartou) a 29 937 občanů z jiných zemí EU. Celkem bylo ke konci roku 2020 na Slovensku zaměstnaných 69 012 cizinců, přičemž nejvíce z nich pocházelo z Ukrajiny (UPSVR 2022).

Trend postupného a průběžného zpříšňování migrační legislativy od roku 2001, včetně zpříšňování podmínek pro udělení státního občanství (mezi lety 2007 a 2010), šel ruku v ruce s celkově negativnějším naladěním státních institucí vůči cizincům a vyústil v patnáctiletý pokles každoročně udělených slovenských občanství po roce 2007 až na úplné minimum (graf 7). Poukazuje to na existenci cílené politiky ministerstva vnitra, jejímž následkem je mnohem menší míra naturalizace než před lety 2008/2009.

---

39 V originále „Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky“ (pozn. překl.).



**Graf 7:** Počty udělených státních občanství SR mezi lety 2000 a 2021

Zdroj: Statistiky Ministerstva vnitra SR

Podobně jako Česká republika, ani Slovensko ve svých statistikách nezohledňuje naturalizované osoby, jelikož je – z integračního hlediska a z definice pojmu „cizinec“ – považuje za již plně integrované. Vzhledem k významnějšímu nárůstu počtu cizinců na Slovensku v posledních zhruba 10 letech a k dramatickému poklesu počtu udělených státních občanství přibližně v témže období se nyní jeví, že Slovenská republika formální završení integrace cizinců nepovažuje za nutné. Udělení státního občanství SR vnímá jako privilegium, kterého se dostane jen těm, kdo po splnění vyčerpávajících podmínek zákona o státním občanství navíc projdou zkouškou z jazyka, historie, geografie a reálií SR a v jejichž žádosti ministerstvo vnitra nenajde žádná bílá místa ani nesrovnalosti.

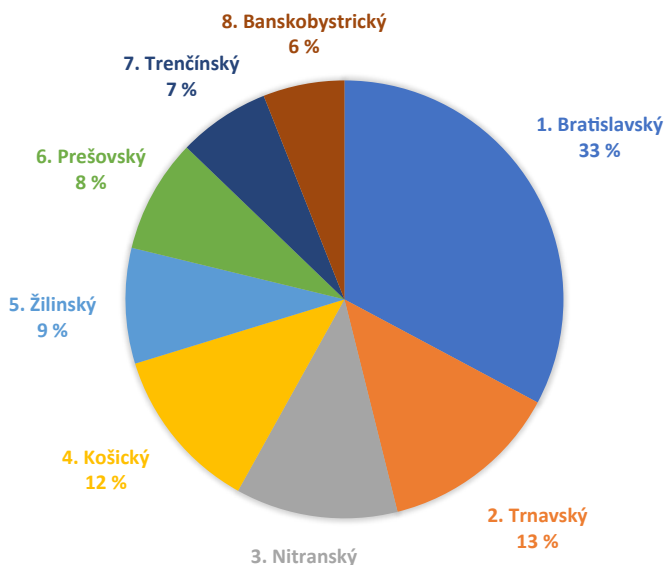
## Genderové hledisko

Informace o počtu žen-migrantek nejsou dostupné. Statistiky migračního úřadu uvádějí podíl žen-žadatelek o azyl, azylantek či cizinek s doplňkovou ochranou jen částečně. Statistiky UHCP nedělají rozdíl mezi muži a ženami, pokud jde o jednotlivé druhy a účely pobytů. Ze statistik Eurostatu je zřejmé, že na Slovensku převažuje imigrace mužů

nad imigrací žen (Eurostat 2018). Ženám-migrantkám je na Slovensku věnováno relativně málo pozornosti, a to navzdory tomu, že rovnost a předcházení diskriminaci, jakož i specifická ochrana zranitelných skupin cizinců, včetně žen, patří mezi principy *Integrační politiky SR* (MPSV SR 2014).

## Regionální rozložení cizinců na Slovensku

Pokud jde o regionální rozložení cizinců v SR, nejvíc jich dlouhodobě žije v Bratislavském kraji (graf 8), následují Trnavský, Nitranský a Košický kraj. Za těmito rozdíly lze vidět zejména rozvoj automobilového průmyslu ve městech Nitra, Bratislava a Trnava a vysokou poptávku po pracovní síle u velkého množství subdodavatelských firem.



**Graf 8:** Podíl cizinců v jednotlivých krajích SR v roce 2021

Zdroj: Statistiky UHCP

Ukrajinci, jichž je na Slovensku mezi občany třetích zemí nejvíc, žijí dle údajů UHCP převážně na západním a na východním Slovensku, které je nejbližší hranicím s Ukrajinou, a to téměř ve stejné míře. Jak jsme již uvedli, druhou nejpočetnější skupinou státních příslušníků třetích zemí

po Ukrajincích jsou Srbové. Většina srbských pracovních migrantů žije a pracuje na západním Slovensku, a to zejména v Bratislavském kraji, převážně v oboru automobilového průmyslu a v subdodavatelských firmách automobilek. (MPSV SR 2014)

V Bratislavském kraji žilo k 31. 12. 2020 celkem 51 000 cizinců, z toho 33 497 byli státní příslušníci třetích zemí. Pro srovnání: během posledních 10 let počet občanů třetích zemí narostl čtyřnásobně (MV SR 2010; UPSVR 2022).

Situace v Bratislavě, jako hlavním městě Slovenska, je z pochopitelných důvodů (geografická poloha, pracovní příležitosti) výrazně odlišná od zbytku Slovenska. Ke konci prosince 2020 žilo v Bratislavě přesně 40 237 cizinců<sup>40</sup>, o rok později, ke dni 31. 12. 2021, jich tam již bylo evidováno s platným pobytem celkem 41 952, z toho 20 829 s přechodným pobytem (občané třetích zemí) a 21 121 s trvalým pobytem (občané EU i třetích zemí). Jak jsme uvedli výše, koncem roku 2020 mělo na Slovensku oprávněný pobyt o něco více než 167 000 cizinců, z čehož plyne, že cizinci žijící v Bratislavě tvořili/tvoří cca 26 % z celkového počtu cizinců v SR a asi sedm procent z celkového počtu obyvatel Bratislavy. Z hlediska poměru k majoritní populaci nejvíce cizinců žije v okrese Bratislava I (Staré Mesto), kde se jejich podíl na celkové populaci blíží k 18 %, a v okrese Bratislava III, kde žije kolem 12 % cizinců. Z hlediska

**Tabulka 3:** Statistický přehled počtu platných pobytů státních příslušníků třetích zemí ve městě Bratislava k 31. 12. 2021 členěný podle druhu pobytu a podle jednotlivých okresů města Bratislava

| Okresy v rámci města Bratislava | Přechodný pobyt | Trvalý pobyt | Tolerovaný pobyt | Celkem |
|---------------------------------|-----------------|--------------|------------------|--------|
| Bratislava II.                  | 5 248           | 2 014        | 0                | 7 262  |
| Bratislava III.                 | 5 021           | 2 155        | 0                | 7 176  |
| Bratislava IV.                  | 4 254           | 1 462        | 0                | 5 716  |
| Bratislava I.                   | 3 031           | 1 658        | 0                | 4 689  |
| Bratislava V.                   | 3 275           | 1 074        | 2                | 4 351  |
| CELKEM                          | 20 829          | 8 363        | 2                | 29 194 |

Zdroj: Statistiky UHCP

<sup>40</sup> Údaje o počtu cizinců poskytlo UHCP.

absolutního počtu nejvíce cizinců žije v Bratislavě II (8 376).<sup>41</sup> Pro ilustraci uvádíme ještě přehled počtu pobytů státních příslušníků třetích zemí a pobytů občanů EU na území SR v městě Bratislava.

**Tabulka 4:** Statistický přehled počtu platných trvalých pobytů občanů EU na území SR ve městě Bratislava k 31. 12. 2021 členěný podle jednotlivých okresů města Bratislava

| Okresy v rámci města Bratislava | Trvalý pobyt |
|---------------------------------|--------------|
| Bratislava I.                   | 3 249        |
| Bratislava II.                  | 3 128        |
| Bratislava IV.                  | 2 307        |
| Bratislava III.                 | 2 155        |
| Bratislava V.                   | 1 919        |
| CELKEM                          | 12 758       |

Zdroj: Statistiky UHCP

## **4.2 Popis integračních strategií na národní a místní/regionální úrovni**

V této kapitole nabízíme přehled existujících strategických dokumentů a jejich historický vývoj.

### **Národní integrační rámec**

Pojem „integrace cizinců“ se na Slovensku objevil a užívá se jej v dokumentech státních orgánů i nevládních organizací přibližně od vstupu SR do EU po roce 2004. Tehdy se z prostředků Evropského sociálního fondu povedlo financovat první projekty zaměřené na zmapování zahraniční migrace na Slovensku a na podporu integrace cizinců a začalo se o tomto

<sup>41</sup> Údaje o počtu obyvatel Bratislavy k 31. 12. 2020 a k 31. 12. 2021 poskytlo UHCP.

tématu diskutovat i na odborných fórech. Přesněji tento pojem definuje *Slovenská integrační politika*<sup>42</sup>, jíž se věnuje v další části i tato kapitola.

Slovenská integrační politika je formálně tvořena jednak národními strategickými dokumenty a jednak nástroji její implementace – vnitrostátními právními normami s přesahy evropského práva a jeho právních institutů. Zahrnuje i další nástroje, které zatím nejsou početné, a to opatření a dokumenty přijímané na úrovni samospráv. Níže nabízíme stručnou historickou exkurzi vývoje těchto politik na Slovensku.

Pokud jde o národní strategické dokumenty, po rozdělení Československa byly prvním a na dlouhá léta posledním dokumentem upravujícím základní principy v oblasti migrační politiky *Zásady migrační politiky Slovenské republiky*<sup>43</sup> přijaté v roce 1993. Tento dokument v duchu doby vyzýval cizince k „podřízenosti suverénní moci Slovenské republiky“ a „respektování jejího právního pořádku“. Zásady neobsahovaly principy začleňování cizinců a poprvé se potřeba přijetí modernějšího strategického dokumentu objevila teprve po zhruba 12 letech, kdy ministerstvo vnitra po vstupu do EU přijalo v roce 2005 první *Koncepci migrační politiky Slovenské republiky*<sup>44</sup>. Tento dokument se již okrajově zabýval také integrací cizinců a byl prvním krokem k samostatné integrační strategii, neboť na jeho základě vláda v roce 2007 uložila ministryni práce, ministru vnitra a místopředsedovi vlády přijmout „účinná opatření pro zabezpečení úkolů spojených s vytvářením podmínek souvisejících s integrací migrantů do společnosti a na jejich základě vytvořit právní, legislativní a finanční podmínky a přesun určitých kompetencí ze státní správy na místní samosprávy a nevládní organizace“.

V roce 2009 Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny (MPSVR SR) přijalo první samostatný dokument pojednávající o začlenění cizinců: *Koncepci integrace cizinců ve Slovenské republice*<sup>45</sup> (MPSV SR 2009). Na jejím vypracování se již podílela široká škála aktérů: nejen ministerské resorty, ale i zástupci samospráv, akademici, Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), nevládní organizace pracující s migranty a také samotní

42 V originále „Slovenská integračná politika“ (pozn. překl.).

43 V originále „Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky“ (pozn. překl.). Zásady migrační politiky SR byly přijaty Usnesením vlády č. 846/1993 Z. z. a jejich text není dostupný online. Dostupný je pouze text, který ukládal povinnost konkretizovat opatření zabezpečující realizaci úkolů vyplývajících ze zásad migrační politiky Slovenské republiky schválených tímto usnesením: [www.vlada.gov.sk/uznesenia/1994/1227/uz\\_1258\\_1994.html](http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1994/1227/uz_1258_1994.html).

44 V originále „Konceptia migračnej politiky Slovenskej republiky“ (pozn. překl.). Koncepce byla přijata usnesením vlády č. 11/2005. Text tohoto dokumentu není dostupný online.

45 V originále „Konceptia integrácie cudzincov v Slovenskej republice“ (pozn. překl.). Koncepce byla přijata usnesením vlády č. 45/2014.

zástupci migračních komunit působících na Slovensku. Podobně jako česká koncepce integrace cizinců z roku 2005, i ta slovenská se odvolávala na *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii* z roku 2005 a vyzvala k podpoře a účasti přistěhovalců na demokratickém procesu a tvorbě integračních politik a opatření, zejména na lokální úrovni.

Po parlamentních volbách (SR má jednokomorový parlament – pozn. překl.) v červnu 2010 se změnilo zastoupení v Národní radě Slovenské republiky<sup>46</sup>, jelikož novou vládu zformovaly pravicové strany, což přispělo k poměrně radikálnímu posunu v chápání problematiky zahraniční migrace ve Slovenské republice. V *Programovém prohlášení vlády SR 2010–2014* ze srpna 2010 se v části 4.2 *Vnitřní pořádek a bezpečnost* uvádí, že Vláda SR zkvalitní mechanismy managementu migrace a integrace cizinců, přičemž se zdůrazňovalo sladění a harmonizace postupů a politik v těchto oblastech. Programové prohlášení vlády v částech týkajících se migrantů znělo více než přínosně, prospěšně a progresivně (SBA 2014).

Na Slovensku od roku 2014 do současnosti (2021) platí již druhá verze integrační strategie státu, *Integrační politika Slovenské republiky*<sup>47</sup> (dále též jako „Integrační politika“). Tento dokument z dílny MPSV SR byl (je) moderním strategickým dokumentem, který měl sloužit k zavádění opatření potřebných k začlenění cizinců do společnosti prostřednictvím konkrétních a detailních akčních plánů (MPSV SR 2017). Integrační politika kladla důraz kromě jiného na začleňování cizinců na regionální a lokální úrovni, na zaměstnanost cizinců, na zapojení do systému zdravotního a sociálního zabezpečení, umožnění rovného přístupu ke vzdělávání, jazykovou způsobilost a podporu získání adekvátního bydlení (LLP 2020). Vyzývala k zapojování vyšších územních celků (krajů) jako gestorů realizace jednotlivých opatření a opakovala, že k integraci cizinců má docházet zdola, *bottom up* přístupem na lokální úrovni.

Zda se cíle Integrační politiky po sedmi letech její existence daří naplňovat alespoň interně, není snadné posoudit, neboť neexistuje evaluace jejich dosahování a poslední monitoring plnění opatření Integrační politiky proběhl v roce 2017. Usnesení Vlády SR č. 405/2018 ze dne 5. 9. 2018 zrušilo povinnost jednotlivých ministrů předkládat MPSV SR zprávu o plnění konkrétních cílů a opatření vyplývajících z Integrační politiky SR za příslušný kalendářní rok, jakož i povinnost ministra práce

46 V originále „Národná rada Slovenskej republiky“ (pozn. překl.).

47 V originále „Integračná politika Slovenskej republiky“ (pozn. překl.). Přijata usnesením vlády SR č. 45/2014.

předkládat na jednáních vlády souhrnnou zprávu o stavu plnění cílů a opatření Integrovaná politika SR. Uvedené značí, že plnění cílů a opatření Integrovaná politika SR se od roku 2018 nesleduje (MPSV SR 2018), a ani navenek tedy k tomuto plnění v současnosti (2021) nedochází.

Jak uvádí slovenská pobočka IOM ve *Výroční zprávě o migraci a azylu* za rok 2018, postupné vyhodnocování kvality každoročních monitoringů a současné výzvy a problémy na slovenském trhu práce poukázaly na to, že *Integrovaná politika SR* potřebuje komplexní aktualizaci. Uvádí též, že (v minulosti) docházelo k určité spolupráci státu s orgány samospráv a jejich sdruženími v oblasti integrace cizinců, a to na půdě MPSV SR a na zasedáních Meziresortní expertní komise pro oblast pracovní migrace a integrace cizinců (MEKOMIC). Na zasedání MEKOMIC byli přizváni zástupci všech samospráv v SR, Sdružení měst a obcí Slovenska a Unie měst Slovenska. MPSV SR vyzvalo v lednu 2018 samosprávné kraje k vyšší míře zapojení a iniciativě z jejich strany (EMN 2020). Poslední zmapovanou aktivitu MPSV SR v této oblasti datujeme do roku 2019, kdy s cílem podpory integrace cizinců začalo MPSV SR pracovat na aktualizaci dokumentu *Integrovaná politika SR*, ale rovněž se tak dělo jen se začleněním na jednu z oblastí, a to na integraci na trhu práce.

Jediným pozitivním signálem dokládajícím zaměření na úroveň samospráv je *Strategie pracovní mobility cizinců ve Slovenské republice*<sup>48</sup> (dále jen jako „Strategie pracovní mobility“), kterou schválila vláda SR ještě v roce 2018 a která upravila některá další opatření na podporu integrace cizinců specificky opět v oblasti integrace na trh práce. V tomto tématu Strategie pracovní mobility navazuje na Integrovaná politiku a zdůrazňuje i zapojení regionální a lokální úrovně. Mezi její hlavní opatření spadají:

- Vypracovat lokální integrovaná strategie jako důležitý nástroj udržování sociální koheze, prevence konfliktů, segregace a ghettoizace v rámci aktualizace *Integrovaná politika SR*.
- Vytvářet podmínky pro implementaci *Integrovaná politika* na regionální a lokální úrovni.
- Podporovat spolupráci neziskových organizací s orgány veřejné správy.
- Efektivněji využívat existující finanční nástroje na podporu rozvoje nájemního bydlení. Strategie se přímo obrací k obcím a městům a povzbuzuje je k efektivnějšímu využívání příspěvku ze Státního fondu rozvoje bydlení.

<sup>48</sup> V originálu „Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike“ (pozn. překl.).



- Na úrovni měst a obcí vytvořit lokální platformu regionálního sociálního dialogu, která by plnila funkci výměny informací mezi různými institucemi, zejména mezi samosprávou města, oddělením cizinecké policie, úřadem práce, sociálních věcí a rodiny, regionálními pobočkami sociální pojišťovny (správy sociálního zabezpečení – pozn. překl.) a zdravotních pojišťoven, obvodním úřadem, daňovým úřadem, většími zaměstnavateli, personálními agenturami, vzdělávacími institucemi apod.

MPSV SR zároveň přijalo také dokument s názvem *Akční plán migrační politiky v podmínkách Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky na roky 2018–2020*, jehož obsah byl velmi stručný. Integraci cizinců se věnoval v bodu 2.3, kde vyzval k zavádění uplatňování integračního mainstreamingu (s přihlédnutím ke specifickým právním postavení žen, nezletilých, osob se zdravotním postižením, cizinců s udělenou mezinárodní ochranou a migrantů v seniorském věku) do přípravy a tvorby legislativy, vytváření nových resortních politik a právních předpisů v kontextu dopadu těchto opatření do oblasti integrace migrantů (MPSV SR 2017).

Uvedený akční plán však rovněž ve svém úvodním textu konstatuje: „Jelikož Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky připravuje dvě rozsáhlé aktivity a) vypracování materiálu ‚Strategie pracovní mobility cizinců ve Slovenské republice‘; b) aktualizaci materiálu ‚Integrační politika Slovenské republiky‘, neuvádí v předkládaném návrhu Akčního plánu migrační politiky v podmínkách Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky na roky 2018–2020 jiná opatření. Všechna opatření důležitá z hlediska věcné působnosti resortu práce se již nachází, anebo budou nacházet ve dvou výše uvedených materiálech.“

Vzhledem k tomu, že – jak jsme uvedli výše – MPSV SR přestalo vyvíjet aktivity v oblasti integrační politiky již zhruba kolem roku 2018, klademe si otázku, kdo je ve skutečnosti odpovědný za nečinnost resortu v tomto tématu a za neplnění úkolů, ke kterým se v minulosti zavázal. Povolební změnou ministra práce v roce 2020 totiž nedošlo k žádné změně ani pokroku, naopak se jeví, jako by téma integrace cizinců zcela pozbylo svého pána (Meššová 2021).

Na Slovensku proces rozpoznávání a formulování politik s rostoucím počtem usazujících se cizinců proběhl v minulosti na národní úrovni a částečně již probíhá i na té lokální. Ve skutečném životě však momentálně k reálné podpoře integrace cizinců systematicky nedochází. Jejich začleňování do společnosti „se děje“ nekontrolovaně, individuálně,

působením různých objektivních a subjektivních faktorů. Integrace probíhá prostřednictvím právních nástrojů upravujících její dílčí oblasti (např. zákony v oblasti sociálního zabezpečení, zákon o pobytu cizinců, zákony upravující přístup ke vzdělání nebo zdravotní péči apod.), z vůle cizinců a jejich okolí, *ad hoc* prostřednictvím integračních aktivit různých subjektů mezivládního a nevládního sektoru nebo působením a aktivitami některých cizineckých komunit.

Závěrem lze tedy konstatovat, že pro slovenské vlády posledních 10 let stále není integrace cizinců úplnou prioritou. Mezi lety 2009 a 2014 nastal určitý pokrok, po němž následovalo zpomalení tempa a aktivit MPSV SR a následný útlum. Pokud jde o rozpoznávání nutnosti převést některé důležité procesy na samosprávu, zde však před pěti lety začala nová éra rodící se potřeby „integrace zdola“, o které píšeme více v podkapitole o lokální úrovni.

## **Lokální strategie**

Slovenská legislativa explicitně neupravuje kompetence nebo povinnosti vyšších územních samosprávných celků nebo měst a obcí v oblasti integrace cizinců. I navzdory tomu a (v porovnání s dalšími zeměmi tohoto projektu) nízkým počtům cizinců žijících na Slovensku již určité právní nástroje pro integraci cizinců dostupné jsou. Obce, které své cizinecké komunity rozpoznaly (v zákonné definici svých obyvatel), se mohou rozhodnout, zda a jakým způsobem budou jejich integraci prostřednictvím těchto nástrojů napomáhat. Na této situaci se podepsala skutečnost, že ani na národní úrovni v současnosti (2021) není realizována strategická představa, chybějí mechanismy, které by ji podporovaly a požadovaly.

Přelomovým momentem v přístupu k „integraci zdola“ však byl již projekt iniciovaný v roce 2014 Sdružením měst a obcí Slovenska: Budování kapacit na úrovni místní samosprávy v oblasti integrační politiky (dále též jako Projekt BUK).<sup>49</sup> V samosprávě otevřel téma zvyšování kvality života a integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou často dlouholetými obyvateli měst a obcí, a to prostřednictvím tvorby samostatných veřejných politik zaměřených na integraci cizinců. Město Bratislava,

<sup>49</sup> Více informací o projektu BUK: <http://cvek.sk/buk-budovanie-kapacit-na-urovni-miestnej-samospravy-v-oblasti-integracnej-politiky-2/>.

jež má nejvyšší podíl cizinců ze všech měst na Slovensku, však do tohoto procesu ještě zapojeno nebylo a doposud žádnou strategii nemá.

Projekt vyškolil volené představitele a zaměstnance 28 městských úřadů<sup>50</sup> a intenzivně zapojil následujících sedm měst: Banská Bystrica, Prievidza, Svidník, Michalovce, Dolný Kubín, Snina a Senec do pilotního schématu tvorby lokálních strategií inkluze státních příslušníků třetích zemí. V rámci projektu vzniklo sedm originálních strategií a bylo navrženo, přijato, zapracováno a do praxe uvedeno více než pět (plánovaných) opatření. Část z nich se povedlo uskutečnit již během realizace projektu – počáteční setkání zástupců měst se zástupci komunit státních příslušníků třetích zemí za účelem mapování jejich potřeb a potenciálu přínosů, budování multikulturního prostředí, interkulturní vzdělávání či laická výuka cizích jazyků s podporou státních příslušníků třetích zemí.

Navzdory velmi negativnímu diskurzu spojenému s tématem uprchlíků, který se vědomě a účelově používal jako argument proti Projektu BUK („pilotní města jsou budoucími branami pro přijímání uprchlíků na Slovensku“), výsledkem čehož dvě města nakonec své integrační strategie nepřijala, se v pěti městech podařilo zpracované veřejné politiky zavést do praxe.

Ve městech Banská Bystrica, Prievidza, Svidník, Michalovce a Dolný Kubín byly lokální strategie integrace státních příslušníků třetích zemí přijaty, resp. městská zastupitelstva vzala na vědomí, že navrhovaná opatření vstupují do praxe. Ve Svidníku je jedním z bodů Akčního plánu zapracování problematiky do budoucího *Programu hospodářského a sociálního rozvoje* města (dále „PHSR“). Ve městě Dolný Kubín došlo k rozšíření strategie z cílové skupiny slovenských občanů i na cizince, přičemž státní příslušníci třetích zemí v ní tvoří samostatnou cílovou skupinu.

Některé samosprávy se v současnosti (2021) začaly aktivněji zapojovat do aktivit v oblasti integrace cizinců, a to také díky implementaci tříletého projektu KapaCITY – podpora integrace migrantů na lokální úrovni, který realizovaly čtyři nevládní organizace (Liga za lidská práva, Centrum pro výzkum etnicity a kultury, Nadace Milana Šimečky a Marginal) (EMN 2020). Projekt KapaCITY oslovil města Banská Bystrica, Trnava a Bratislava a Košický samosprávný kraj. Banská Bystrica

---

50 Zapojena byla následující města: Svidník, Michalovce, Košice, Prešov, Humenné, Senec, Poprad, Vranov nad Topľou, Hanušovce nad Topľou, Žilina, Zvolen, Žiar nad Hronom, Dolný Kubín, Snina, Prievidza, Ružomberok, Liptovský Mikuláš, Banská Bystrica, Považská Bystrica, Trnava, Trenčín, Leopoldov, Hlohovec, Sereď, Modrý Kameň, Brezno, Handlová, Bánovce nad Bebravou.

navázala na *Strategii budování kapacit na úrovni místní územní samosprávy v oblasti integrační politiky* z roku 2015 a v košickém regionu se opřeli o opatření *Cestovní mapy řízené migrace*, které je součástí PHSR na roky 2016–2022 (PHSR 2015).

Město Košice rozvinulo aktivity v oblasti integrace cizinců a připravilo *Koncepci integrace cizinců ve městě Košice*<sup>51</sup> v květnu 2018 ve spolupráci s nevládní organizací ETP Slovensko v projektu INTEGRA – integrace státních příslušníků třetích zemí skrze městská partnerství.<sup>52</sup>

## **Alternativní možnosti**

Dle zákona č. 448/2008 Z. z., o sociálních službách<sup>53</sup> (dále „zákon o sociálních službách“), si obec vypracovává komunitní plán sociálních služeb a vyšší územní samosprávný celek pak koncepci rozvoje sociálních služeb. Obec vypracovává a schvaluje komunitní plán sociálních služeb na základě národních priorit rozvoje sociálních služeb, ve kterém zohledňuje místní specifika a potřeby fyzických osob v oblasti sociálních služeb poskytovaných ve svém územním obvodu, určuje potřeby rozvoje sociálních služeb a personální, finanční, provozní a organizační podmínky pro jejich zabezpečení. Vyšší územní samosprávný celek vypracovává a schvaluje koncepci rozvoje sociálních služeb na základě národních priorit rozvoje sociálních služeb a komunitních plánů sociálních služeb obcí ve svém územním obvodu.

*Program hospodářského a sociálního rozvoje*<sup>54</sup> je základním a klíčovým dokumentem pro řízení samosprávy na úrovni samosprávného kraje i na úrovni obcí a měst. Samospráva vychází při jeho formulování ze znalosti situace a konkrétních potřeb obyvatel, podnikatelů, zájmových skupin a dalších subjektů na konkrétním území. Zákon č. 538/2009 Z. z., o podpoře regionálního rozvoje (dále „zákon o podpoře regionálního rozvoje“), sice pojmy jako integrace cizinců, migrace nebo začleňování cizinců neužívá, navzdory tomu však implicitně tato témata obsahuje. Dle § 3 odst. 2 citovaného zákona se podpora regionálního rozvoje zaměřuje

51 Dostupná na: [http://etp.sk/wp-content/uploads/2019/02/Kosice-City-Integration-Agenda\\_SK.pdf](http://etp.sk/wp-content/uploads/2019/02/Kosice-City-Integration-Agenda_SK.pdf).

52 Více informací z: <https://etp.sk/integra-integracia-statnych-prislusnikov-tretich-krajin-prostrednictvom-mestskych-partnerstiev/>.

53 Zákon č.448/2008 Z. z., o poskytování sociálních služeb, ve znění zákona č. 455/1991 Z. z., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

54 Na základě zákona č. 538/2009 Z. z., o podpoře regionálního rozvoje.

kromě jiných témat i na předcházení sociálního vyloučení a zmírňování jeho negativních důsledků, podporu rovnosti příležitostí na trhu práce, podporu znevýhodněných komunit a na rozvoj multikulturní společnosti v regionu včetně multikulturního dialogu, spolupráce a tolerance v regionech a sídlech.

Ustanovení § 11 zákona č. 5/2004 Z. z., o službách zaměstnanosti a o změně a doplnění některých zákonů (dále „zákon o službách zaměstnanosti“), zase umožňuje v oblasti podpory či udržování zaměstnání obcím, sdružením obcí, občanským sdružením nebo samosprávným krajům vstupovat do partnerství za účelem realizace nějakého projektu nebo programu podpory zaměstnávání uchazečů o zaměstnání.

Lze tedy konstatovat, že i když převážná většina obcí a měst nedisponuje specifickými strategickými dokumenty zaměřenými na integraci cizinců, předpoklady pro zahrnutí tohoto tématu do své působnosti mají i bez přijetí vlastních integračních politik. Mnoho obcí takováto opatření zavádí i prostřednictvím existujících a aktuálně platných dokumentů, jakými jsou:

- Program hospodářského a sociálního rozvoje;
- Akční plán zaměstnanosti;
- Komunitní plán.

Jako příklad můžeme uvést, že samosprávy zapojené do projektu KapaCITY zvolily v rámci existujících nebo rodících se městských či regionálních strategií přístup k cizincům jako k vlastní cílové skupině se specifickými potřebami. Stalo se tak v rámci *Komunitního plánu sociálních služeb v Banské Bystrici*<sup>55</sup> a v Trnavě a v rámci *Koncepcie sociální inkluze Bratislavského samosprávného kraje na roky 2020–2030*<sup>56</sup>. *Manuál participativního plánování Metropolitního institutu Bratislava* (MIB 2021) se věnuje cizincům jako jedné z komunit, které je potřeba při tvorbě politik a realizaci opatření oslovit a vyslyšet jejich potřeby. *Komunitní plán sociálních služeb města Bratislava na roky 2019–2021* po svém vzniku analyzoval i specifickou situaci cizinců ve městě a do jeho tvorby zapojil i NNO poskytující služby cizincům. Ti jsou zohledňováni i v připravovaném PHSR na roky 2023–2030 a ve vstupní zprávě přípravy *Integrované územní strategie Košického samosprávného kraje* (PHSR 2015).

55 *Komunitný plán sociálnych služieb mesta Banská Bystrica na roky 2021–2027* dostupný na: <https://cdn.banskabystrica.sk/2020/11/Komunitný-plán-mesta-Banská-Bystrica-na-roky-2021-2027.pdf>.

56 Dostupná z: [https://bratislavskykraj.sk/mdocs-posts/06-koncepcia-socialnej-inkluzie-2020-2030\\_koncepcia/](https://bratislavskykraj.sk/mdocs-posts/06-koncepcia-socialnej-inkluzie-2020-2030_koncepcia/), a rovněž její zkrácená verze: [https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2020/10/brozura\\_koncepcia-socialnej-inkluzie\\_210x210mm\\_final.pdf](https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2020/10/brozura_koncepcia-socialnej-inkluzie_210x210mm_final.pdf).

### **4.3 Nastavení výchozích legislativních podmínek a cílů integrace**

V této kapitole pojednáváme krátce o základních právních normách upravujících kompetence měst, obcí a samosprávných celků uskutečňovat aktivity zaměřené na začleňování cizinců, svých obyvatel cizího původu. Ze všech zákonů, které provázejí cizince procesem integrace do společnosti, jsme pro účely této monografie vybrali jen ty nejzásadnější.

Z popisu vybraných ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o státním občanství SR bude čtenáři pravděpodobně zřejmé, že Slovensko nezavedlo žádné oficiální integrační programy a že s definicí integrace ani míry integrace slovenská legislativa zatím nepracuje, ač některé její prvky již slouží úřadům jako kritérium pro přiznání pobytu nebo udělení slovenského občanství.

#### **Zákon o obecním zřízení<sup>57</sup>**

Zákon o obecním zřízení (č. 369/1990 Z. z.) upravuje povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj jejího území a o potřeby jejích obyvatel zejména v oblasti bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, sdílení informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Plnoprávným obyvatelem obce je osoba, jež má na území obce trvalý pobyt, tj. občan SR s přihlášeným trvalým pobytem v dané obci nebo cizinec s uděleným trvalým nebo dlouhodobým pobytem v SR a s registrovaným místem pobytu v dané obci. Cizinci s uděleným přechodným pobytem a s registrovaným pobytem v dané obci mají též právo podílet se na samosprávě, ale jen s jistými omezeními svých politických práv – aktivního a pasivního volebního práva a práva hlasovat o důležitých otázkách života a rozvoje obce v referendu.

Dle dikce tohoto zákona obec vytváří a chrání zdravé podmínky a zdravý způsob života a práce svých obyvatel, chrání životní prostředí, jakož i vytváří podmínky pro zabezpečování zdravotní péče, na vzdělávání, kulturu, osvětovou činnost, zájmovou uměleckou činnost, tělesnou kulturu a sport. S problémem, že za obyvatele města se nepovažuje ten, kdo ve městě skutečně žije a pracuje, ale jen občan s nahlášeným a cizinec s uděleným trvalým nebo dlouhodobým pobytem a s registrovaným

<sup>57</sup> V originálu „Zákon 369/1990 Zb. o obecnom zriadení“.

místem pobytu v dané obci, se však potýkají samosprávy obecně, předpokládáme proto, že ke změně této právní úpravy dojde časem z podnětu samospráv.

### **Zákon o samosprávných krajích<sup>58</sup>**

Dle tohoto zákona (zákon č. 302/2001 Z. z.) je obyvatelem samosprávného kraje, a tedy i cílovou skupinou případných integračních opatření, osoba, která má trvalý pobyt v obci na jeho území. Na výkonu samosprávy se může, s výjimkami uvedenými v zákoně, podílet i osoba, pokud má jako cizinec povolen dlouhodobý pobyt. Samosprávný kraj při výkonu samosprávy pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých obyvatel. Za problematické v tomto případě považujeme fakt, že citovaný zákon odkazuje ve své definici dlouhodobého pobytu na již dlouho neplatný zákon o pobytu cizinců, který byl v roce 2011 zrušen a nahrazen modernějším „následovníkem“.

### **Zákon o pobytu cizinců<sup>59</sup>**

Na rozdíl od České republiky se Slovensko nevydalo cestou zavádění povinných integračních opatření. Zákony neukládají cizincům žádné konkrétní integrační podmínky pro udělení či obnovení pobytu, jako je prokazování jistých znalostí jazyka nebo absolvování orientačních nebo adaptačně-integračních kurzů. Stejně však neurčují ani to, co se považuje za integraci, ani to, jak se posuzuje její míra v případě zrušení pobytu. A to je z hlediska právní jistoty cizinců jako účastníků těchto řízení nešťastné. Zákon o pobytu cizinců (č. 404/2011 Z. z.) pracuje s některými prvky podobnými integračním opatřením nebo s pojmem „míra integrace“. K míře integrace přihlíží cizinecká policie např. při udělování trvalého pobytu na 5 let nebo trvalého pobytu na neomezený čas pro státního příslušníka třetí země. Zda jde o sociální vazby, integraci na trhu práce, nebo komplex různých hledisek, však není známo.

58 V originálu „Zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch)“.

59 V originálu „Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov“.

Z aplikační praxe však lze usoudit, že se jedná zejména o rodinné vazby na Slovensku, ke kterým oddělení cizinecké policie přihlíží především.

Tento přístup kritizuje mezinárodní průzkum politik integrace MIPEX (2014–2019). Migrantů ze zemí mimo EU, kteří hledají v procesu integrace stabilnější právní postavení, musí dle MIPEXu pro získání trvalého pobytu na Slovensku projít řízením, které je výrazně ovlivněno vůli úředníků (MIPEX 2020).

K rodinné situaci může cizinecká policie podobným způsobem přihlídnout při odnětí práva na pobyt občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka a při jejich vyhoštění. Další ustanovení zákona již na míru integrace neodkazují. Navzdory tomu se některá ustanovení implicitně váží například k existenci rodinných vazeb cizince na Slovensku. Cizinecká policie například může zvážit, zda zruší přechodný pobyt cizince/cizinky v zákonem uvedených případech, pokud by důsledky zrušení jeho/jejího pobytu byly nepřiměřené s ohledem na důvod zrušení, zejména s přihlédnutím k soukromému a rodinnému životu.

## **Další zákony**

Dalším z právních nástrojů, který může sloužit k podpoře integrace cizinců na lokální úrovni, je i **zákon o sociálních službách**<sup>60</sup>. Ve smyslu tohoto zákona mohou obce přijímat vlastní nástroje sociální integrace a různé integrační programy v rámci své sociální politiky. Zákon v § 4 a § 83 rovněž stanovuje, že pokud se při analýze identifikuje, že v rámci komunitní práce je potřeba podpořit začlenění jisté skupiny cizinců, je možné uskutečňovat příslušné aktivity. V teorii jsou možné i případné synergie na podporu menšinových kultur. Uvedené možnosti splňují jisté atributy strategického přístupu na lokální úrovni.

Jak jsme již uvedli výše, Česká i Slovenská republika považují moment udělení státního občanství za jakési formální či právní završení procesu integrace cizince do společnosti. Na základě slovenského **zákona o státním občanství**<sup>61</sup> (zákon č. 40/1993 Z. z.) může cizinec požádat o udělení slovenského občanství především tehdy (pokud zákon nestanoví jinak), pokud má na Slovensku alespoň osm let trvalý pobyt. Přísné podmínky pro udělení občanství spočívající v prokázání znalosti slovenského jazyka

60 V originále „Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov“.

61 V originále „Zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky“.



a reálií společenského a kulturního života SR by bylo zároveň možno považovat za znak hluboké ekonomické, jazykové a sociální integrace cizince. Výzvou pro zákonodárce do budoucna bude zejména upřesnění a metodologické vymezení zákonných požadavků znalosti jazyka nebo historie a reálií Slovenské republiky. Ty jsou stanoveny vágně a nejsou k nim dostupné žádné studijní materiály, kterými by se mohl cizinec při přípravě k pohovoru řídit.

#### **4.4 Institucionální rámec a kompetence klíčových aktérů včetně obcí**

Tato kapitola přináší čtenáři stručný přehled všech státních i samosprávných aktérů působících v oblasti integrace cizinců na Slovensku.

Od roku 2007 je hlavním aktérem a koordinátorem integrace cizinců na národní úrovni **Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny SR**.<sup>62</sup> Koordinuje záležitosti týkající se pracovní migrace a integrace a také realizaci navržených integračních opatření ve spolupráci s ostatními ústředními orgány státní správy, samosprávy a sociálními partnery. Práci na této agendě je též pověřena **Meziresortní expertní komise pro oblast pracovní migrace a integrace cizinců**, poradní orgán ministra práce, sociálních věcí a rodiny pro realizaci úkolů v oblasti migrační a integrační politiky Slovenské republiky.

Některé právní a administrativní oblasti spadají do působnosti Ministerstva vnitra SR (MV SR). Věnuje se jim zejména Migrační úřad Ministerstva vnitra Slovenské republiky, Řídící Výbor pro migraci a integraci, který působí jako poradní orgán ministra vnitra, Úřad pohraniční a cizinecké policie Prezidia policejního sboru a také Odbor státního občanství podřízený Sekci vnitřní správy MV SR.

**Migrační úřad Ministerstva vnitra Slovenské republiky** (dále „Migrační úřad“)<sup>63</sup> je odborným útvarům ministerstva vnitra na úseku azylu, integrace azylantů a cizinců, kterým byla poskytnuta doplňková ochrana. Věnuje se především tvorbě azylové politiky, ale podílí se též na tvorbě integrační a migrační politiky.

62 Více informací lze najít na: [www.employment.gov.sk/en/information-foreigners/living-conditions-foreigners/](http://www.employment.gov.sk/en/information-foreigners/living-conditions-foreigners/).

63 Více o Migračním úřadu lze najít na oficiální stránce: [www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr](http://www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr).

**Úřad pohraniční a cizinecké policie** Prezidia policejního sboru<sup>64</sup> má ve své kompetenci velké množství úloh, které souvisejí s kontrolou hranic a pobytového režimu cizinců v SR, ale účastní se i tvorby strategických dokumentů a z jeho dílny je také zákon o pobytu cizinců a všechny jeho novelizace. **Oddělení cizinecké policie a Ředitelství pohraniční a cizinecké policie** podřízené UHCP rozhodují o žádostech o udělení pobytu, jakož i o jeho zrušení nebo o odvoláních proti jeho zrušení. V praxi tak často v řízeních posuzují míru integrace cizince v SR nebo jeho sociální vazby.

**Odbor státního občanství** Sekce veřejné správy MV SR je zařazen na Oddělení správním, státního občanství a matrik. Má na starosti posuzování a rozhodování žádostí o udělení státního občanství SR a tím v jistém smyslu posuzuje i integraci cizince do společnosti za účelem udělení nebo neudělení státního občanství SR. Vzhledem k tomu, že tento zákon pojmy „integrace“ ani „začlenění“ neužívá, lze za účelem výkonu činnosti tohoto odboru hovořit spíše o zákonných podmínkách prokazujících ekonomickou prospěšnost či samostatnost cizince při vyhodnocení jeho přínosu pro SR.

Do roku 2018 měly povinnosti související s integrační politikou i **další ústřední státní orgány**, jako Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu SR, Statistický úřad SR, Ministerstvo zahraničních věcí a evropských záležitostí SR nebo Ministerstvo hospodářství SR (Ministerstvo průmyslu, pozn. překl.). V roce 2018, jak uvádíme výše, usnesení vlády SR č. 405/2018 zrušilo povinnost jednotlivých zapojených ministrů předkládat MPSV SR zprávu o plnění konkrétních cílů a opatření vyplývajících z Integrační politiky SR za příslušný kalendářní rok, jakož i povinnost ministra práce předkládat na jednání vlády souhrnnou zprávu o stavu plnění cílů a opatření Integrační politiky SR. V době přípravy této zprávy se nám nepodařilo zjistit žádné nové informace o aktualizaci Integrační politiky SR. Zdá se, že ani po nástupu nového ministra práce po volbách v roce 2020 integrace cizinců v SR není prioritou MPSV SR ani dalších státních resortů.

Vyšší územní celky nebo **samosprávné kraje** jsou nejvyšší územní samosprávné jednotky na Slovensku. Území vyšších územních celků je identické s územím kraje a na Slovensku jich je osm. V roce 2014 byly samosprávné kraje MPSV SR přímo vyzvány k rozpracování Integrační politiky do akčních plánů odpovídajících jejich regionálním podmínkám

---

64 Více informací lze najít na oficiální stránce UHCP: [www.minv.sk/?puhpc](http://www.minv.sk/?puhpc).

s termínem do 30. 9. 2014. Akční plán z roku 2017 však již tento pokyn neobsahoval (MPSV SR 2017).

**Nevládní organizace** jsou zvláštními klíčovými hráči nejen v oblasti integrace cizinců, ale i v procesu tvorby integrační politiky. Po dlouhá léta jsou jim svěřovány i některé úkoly státu v oblasti integrace cizinců. Kromě „práce v terénu“ se věnují i advokacii (připomínkování zákonů v oblasti integrace cizinců). Mezi nejznámější patří Liga za lidská práva, Centrum pro výzkum etnicity a kultury, Marginal, Slovenská humanitní rada, Mareena a Nadace Milana Šimečky.

**Mezinárodní organizace pro migraci** je svébytnou agenturou OSN na Slovensku. Na základě dohody s Vládou SR se věnuje různým oblastem migrace – od zabezpečování dobrovolných návratů až po různé integrační aktivity a provozování Migračního informačního centra IOM. To se léta podílí také na připomínkování strategických dokumentů a zákonů v oblasti integrace, organizuje odborná setkání a je také členem MEKOMIC a Řídícího výboru pro migraci a integraci (zatímco nevládní organizace byly z obou po roce 2015 vyloučeny).

**Obce a města** mohou v rámci svých kompetencí a strategických dokumentů přijatých na svých územích napomáhat procesu integrace cizinců, kteří na nich žijí (více o nástrojích obcí a měst píšeme v podkapitole 4.2 *Popis integračních strategií na národní a místní/regionální úrovni*). Navzdory tomu, že některé obce a města již zaznamenaly skokový nárůst počtu pracovních migrantů (Mikušovič 2017) a že vzniká potřeba zabývat se jejich integrací (nemluvě o specifických potřebách těchto cizinců), zdá se, že se tématem integrace cizinců zabývali spíše v těch městech a obcích, které měly možnost se k tomuto tématu vzdělávat nebo kterým byla poskytnuta asistence nebo poradenství ze strany nevládních organizací (resp. zájmových sdružení měst a obcí).

## **4.5 Financování: mechanismy financování a grantová schémata**

Pokud jde o slovenské samosprávy, roste potřeba samostatných grantových schémat, která doposud neexistovala. Jak uvádí doporučení pro stát v příručce „Jak na integraci v samosprávě“ projektu KapaCITY (KapaCITY 2020), aby se samosprávy mohly věnovat integraci cizinců, potřebují veřejné zdroje na navýšení svých kapacit nebo na zohlednění svých potřeb, jež vznikají během poskytování služeb obyvatelům.

## **Národní úroveň a možnosti financování integračních aktivit samosprávami**

Opatření zaměřená na integraci státních příslušníků třetích zemí z prostředků **Azylového, migračního a integračního fondu** jsou implementována převážně na národní úrovni. Rok 2014 byl však dle znění národního programu AMIF z hlediska tématu této zprávy přelomovým, protože došlo k implementaci pilotního projektu BUK, který zásadně přispěl k posunu integrace na regionální a místní úrovni (MV SR 2020). Dosazené výsledky a šíření osvědčených přístupů však vyžadují další podporu (finanční i kapacit). Připravené postupy a doporučení samosprávy doposud nevyužívaly pravděpodobně z důvodu nedostatečných odborných kapacit pro implementaci projektů.

Na základě zkušeností z projektu KapaCITY požaduje konsorcium nevládních organizací projektu KapaCITY posílení samospráv při realizaci místní integrace financováním opatření integrační politiky ze státního rozpočtu, jakož i na projektovém základu v národních programech AMIF a Evropský sociální fond plus (ESF+) na období 2021–2027. Doporučení se dále přimlouvají za zachování dosavadního nastavení financování Evropského rozvojového fondu (ERF) a AMIF, ve kterých Ministerstvo vnitra SR zabezpečovalo potřebných 25 % spolufinancování z vlastního rozpočtu.

V současnosti (2021) mají samosprávy možnost využívat zejména zahraniční finanční zdroje (Granty EHP a Norska, Active Citizens Fund nebo AMIF, který jmenujeme výše). Města a obce mají otevřenou cestu k finančním zdrojům, ale je pro ně těžké zmapovat současnou situaci, své potřeby a potřeby v nich usazených cizinců.

Národní priority („NP“), jak je stanovil dokument *Národní priority rozvoje sociálních služeb na roky 2021–2030* z dílny MPSV SR, upravují možnosti rozvoje sociálních služeb a otevírají prostor i pro začleňování cizinců<sup>65</sup>, a to navzdory tomu, že uvedený dokument cizince ani jiné menšiny jako cílovou skupinu nevnímá. Naplnění konkrétní NP1 (MPSV SR 2021) (tedy Přejít z institucionální na komunitní péči a podporu s cílem zabezpečení dostupnosti různorodých sociálních služeb komunitního charakteru v souladu s potřebami cílových skupin sociálních služeb) není dle odborníků možné např. bez realizace národní

65 V originále: „Národní priority rozvoje sociálních služeb na roky 2021–2030“, dostupné z: [www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-služby/nprss-fin.pdf](http://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-služby/nprss-fin.pdf).

kampaně zaměřené na prosazování rovnosti příležitostí pro osoby ohrožené sociálním vyloučením (z jakýchkoliv důvodů a na jakémkoliv základu). Vycházejíc z takového pojetí by se NP1 měla vztahovat ke všem cílovým skupinám sociálních služeb a jejich sektorům, včetně sektoru sociálních služeb krizové intervence, zejména pro lidi bez domova a marginalizované komunity a za účelem rozvoje komplexních (pobytových i poradenských) sociálních služeb krizové intervence pro oběti domácího násilí. To dává určitý prostor pro úvahy možného využití tohoto nástroje u cílové skupiny cizinců.

### **Lokální úroveň a její možnosti financování integračních aktivit**

Cílené integrační aktivity na Slovensku jsou financovány spíše ze zahraničních zdrojů, slovenská samospráva je však otevřená různým možnostem. Pokud by město nebo obec uměly uvolnit finance na integrační projekty, mohl by jim posloužit například zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy.<sup>66</sup> Finanční schémata měst jsou již teď otevřena aktivitám zaměřeným na integraci cizinců, avšak otázka zní, zda města tuto potřebu vnímají a zda jsou žadatelé institucionalizováni natolik, že o tyto granty mohou žádat i v praxi. Pokud jde o poskytování dotací na různé účely, v zásadě má každá samospráva prostor poskytovat na obecně prospěšné aktivity finanční zdroje. Pokud na daném území působí neziskové organizace, jejichž předmětem činnosti je začleňování cizinců, a samospráva na podporu integrace cizinců žijících na tomto území nezapomněla (anebo ji přímo nevyloučila), přichází v úvahu i tato možnost.<sup>67</sup>

Dle názoru odborníka z Magistrátu hlavního města Bratislavy nástroje na financování integrace cizinců na úrovni obcí a měst existují, a pokud to konkrétní samospráva vnímá, dokáže je také uplatňovat. Jedním dechem však dodává důležitý postřeh: „Stav financí v sociálních službách je žalostný, takže pokud peníze náhodou jsou, priority pro jejich použití jsou jinde.“<sup>68</sup>

66 Ve slovenštině: „Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“.

67 Na základě interview s Barbarou Gindlovou a poradcem primátora hlavního města Bratislava Brunem Konečným dne 26. 3. 2021.

68 Na základě interview s poradcem primátora hlavního města Bratislava Brunem Konečným dne 26. 3. 2021.

**Participativní rozpočty měst** rovněž umožňují financování projektů zaměřených na integraci cizinců, avšak v praxi k tomu dochází spíše sporadicky. Pro ilustraci uvádíme tři iniciativy realizované v minulosti.

– **Projekt městské části Bratislava – Nové Mesto (2015): Multi-Kulti Dimitrovka**<sup>69</sup>

Městská část Bratislava – Nové Mesto má nejpočetnější asijskou menšinu na Slovensku. Projekt přijatý v roce 2015 a realizovaný v roce 2016 byl zaměřen na prolomení jazykových bariér. Vietnamské děti se díky němu učily vietnamsky a jejich rodiče zase slovensky. Projekt skončil v participativním rozpočtu těsně pod čarou, ale díky vytrvalé iniciativě se povedlo získat podporu Bratislavského samosprávného kraje, jakož i městské části.

– **Projekt města Trnava (2017): Jazyková kavárna**<sup>70</sup>

Projekt Jazyková kavárna umožnil lidem všech věkových kategorií zdarma zlepšovat své jazykové dovednosti v příjemném prostředí s bezplatným občerstvením. Byl zaměřen na dvě skupiny obyvatel: ty, kteří se chtěli zdokonalit v cizích jazycích (angličtina, španělština, japonština), a cizince žijící v Trnavě, kteří si potřebovali procvičit slovenštinu. Součástí projektu byly i tři kulturní dny – španělská Fiesta, anglický Halloween a slovenské Vánoce, které sloužily k poznání kultury konkrétní země a jejího jazyka.

– **Projekty Evangelického gymnázia Banská Bystrica (2018): Lidé z jiné země; Cestovatelské soirée**<sup>71</sup>

V tomto případě nešlo přímo o projekty, které by zapojovaly cizince, ale spíše o edukaci a zvyšování citlivosti mladých lidí v tématech migrace a různorodost. Projekt **Lidé z jiné země** se zaměřoval na problematiku migrace. Projekt **Cestovatelské soirée** reagoval na projevy nenávisti a xenofobie mladých lidí vůči lidem z jiných, zejména třetích zemí, na neopodstatněné předsudky vůči lidem jiné barvy pleti, zemím či dokonce celým kontinentům. Studentský projekt nabídl cestovatelské přednášky

69 Další informace o projektu Multi-Kulti Dimitrovka jsou dostupné na: <https://pr.banm.sk/liferay/multi-kulti-dimitrovka>.

70 Pro více informací: <http://pr.trnava.sk/participativny-rozpocet-2017/participativna-komunita-kultura/jazykova-kaviaren/>.

71 Více informací o projektech: <https://bbonline.sk/studenti-evg-su-proti-rychlej-a-lacnej-mode-podporuju-upcyklaci-u-a-sapovanie-obleccenia/>.

o Francii, Číně a Indonésii od zkušených cestovatelů, studenti měli možnost zažít mini streetfood festival a ochutnat jídlo z daných zemí nebo absolvovat minikurz kaligrafie.

## **Návrhy řešení do budoucnosti**

Při přerozdělování veřejných zdrojů z daně z příjmu pro financování samospráv se podíl konkrétní samosprávy dle nařízení vlády (č. 668/2004)<sup>72</sup> počítá tím způsobem, že na přerozdělení výnosu z daně má vliv počet obyvatel obce s trvalým pobytem na jejím území, nadmořská výška středu obce, velikost obce, počet žáků (dětí) základních uměleckých škol a školských zařízení ve zřizovatelské působnosti obce a počet obyvatel obce, kteří dovršili věk 62 let s trvalým pobytem na jejím území. Mnohé obce vážou své služby na trvalý pobyt na svém území a primárně pečují o vlastní obyvatele (např. jesle, mateřské školy, parkování atd.).

V tomto směru identifikuje potenciál pro změnu i uvedený projekt KapaCITY v závěrečné publikaci, kde doporučuje, aby v tomto výpočtu zákonodárce zvažil zohlednění nejen počtu cizinců s trvalým pobytem, ale i cizinců s přechodným pobytem, kteří na daném území obce žijí. Tím by se zajistila lepší propojenost mezi daněmi, které cizinci s přechodným pobytem na Slovensku platí, výnosem pro obec, která jim poskytuje veřejné služby, a zdroji, jež může samospráva investovat i do integračních opatření.<sup>73</sup>

## **4.6 Závěr**

Přestože se můžeme na Slovensku na lokální úrovni setkat s řadou velmi povedených aktivit a projektů, jedná se o aktivity založené především na projektové bázi. Mezi obcemi lze najít jen hrstku těch, které se tématu vzájemného soužití s migranty věnují, a i v nich je obtížné zajistit potřebnou kontinuitu integračních opatření. Tato situace do velké míry odráží přístup k tématu na národní úrovni, kde sice existuje několik koncepcí,

72 Ve slovenštině: „Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy“.

73 Zdroj: KapaCITY, Deset doporučení pro národní migrační a integrační politiku (Desatoro odporúčaní pre centrálnu štátnu migračnú a integračnú politiku).

ale jejich implementační mechanismy nefungují nebo jsou velmi slabé. Zapojení vyšších územních celků je pak i v existujících národních strategiích zmiňováno pouze ojediněle, v praxi se vyšší územní celky tématu v podstatě nevěnují. Panující představa, že k integraci cizinců má docházet částečně samovolně a částečně zdola, tedy *bottom up* přístupem na lokální úrovni, se ukazuje jako nefunkční. Zřejmě se však jedná o fázi, kterou jsme zaznamenali i v mnoha jiných zemích, které po letech dílčích projektů a aktivit postupně vytvořily komplexní místní integrační politiku. Ať už se tyto politiky na Slovensku vyvíjejí jakkoli, občanský sektor bude mít i nadále zásadní význam pro rozvoj iniciativ v oblasti integrace migrantů, a to jak na národní, tak na místní úrovni.

## Bibliografie:

- DIVINSKÝ, Boris, 2007. *Labor Market-Migration Nexus in Slovakia: Time to Act in a Comprehensive Way*. Bratislava: International Organization for Migration. ISBN 978-80-89158-17-1.
- DRBOHLAV, Dušan, ed., 2010. *Migrace a (i)migranti v Česku: Kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?* Vyd. 1. Praha: Sociologické nakl. (SLON). Ediční řada Studie, 66. ISBN 978-80-7419-039-1.
- EMN, 2020. *Výročná správa o migrácii a azyle za rok 2019 (Annual Report on Migration and Asylum 2019)* [online]. B.m.: European Migration Network Slovakia. Dostupné z: <https://emn.sk/sk/publikacie/vyrocn-spravy-emn-o-migracii-a-azyle/item/563-vyrocn-sprava-o-migracii-a-azyle-za-rok-2019.html>.
- EUROSTAT, 2018. *Migration and Migrant Population Statistics* [online]. 2018. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics).
- EUROSTAT, 2021. *Migration and Migrant Population Statistics* [online]. 2021. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics).
- KAPACITY, 2020. *Ž cudzincov domáci: Ako na integráciu v samospráve (From Foreigners to Locals: How to Integrate in Local Government)* [online]. 2020. Dostupné z: [https://www.nadacia.milanasimecku.sk/files/dokumenty/kapacity\\_prirucka.pdf](https://www.nadacia.milanasimecku.sk/files/dokumenty/kapacity_prirucka.pdf).
- LLP, 2020. *Analýza azylovej, migračnej a integračnej politiky SR* [online]. 2020. B.m.: Liga za ľudské práva. Dostupné z: [www.hrl.sk/sk/o-nas/aktuality/vydali-sme-analyzu-azylovej-migracnej-a-integracnej-politiky-sr](http://www.hrl.sk/sk/o-nas/aktuality/vydali-sme-analyzu-azylovej-migracnej-a-integracnej-politiky-sr).
- MEŠŠOVÁ, Barbora, 2021. Integrácia na Slovensku nemá svojho pána. *Liga za ľudské práva/Human Rights League* [online]. Dostupné z: <https://www.hrl.sk/sk/o-nas/aktuality/barbora-messova-integracia-na-slovensku-nema-svojho-pana>
- MIB, 2021. *Manuál participatívneho plánovania (Participatory Planning Manual)* [online]. B.m.: Metropolitný inštitút Bratislavy. ISBN 978-80-973834-4-2. Dostupné z: [https://mib.sk/wp-content/uploads/2021/11/MANUAL\\_VERZIA\\_FINAL.pdf](https://mib.sk/wp-content/uploads/2021/11/MANUAL_VERZIA_FINAL.pdf).
- MIKUŠOVIČ, Dušan, 2017. Srbský reportér sa zamestnal v našej fabrike, píše o mizérii svojich krajanov. *Deník N* [online]. Dostupné z: <https://dennikn.sk/683543/srbsky-reporter-sa-zamestnal-v-nasej-fabrike-pise-o-mizerii-svojich-krajanov/>.
- MIPEX, 2020. *Migrant Integration Policy Index* [online]. Dostupné z: [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)



- MV SR, 2010. *Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie za I. polrok 2010 – SK (Statistical Overview of Legal and Illegal Migration in the First Half of 2010)* [online]. B.m.: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Ministry of Interior of the Slovak Republic. Dostupné z: [https://www.minv.sk/?Rok\\_2010](https://www.minv.sk/?Rok_2010).
- MV SR, 2020. *Národný program AMIF* [online]. 2020. B.m.: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/MV\\_CrSr\\_a\\_eu/simons/nove/NP\\_AMIF\\_6.1\\_sk.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/MV_CrSr_a_eu/simons/nove/NP_AMIF_6.1_sk.pdf).
- SBA, 2014. *Analysis of the Existing Policy and Measures in Employment Area and Third Country Nationals' Business on the Territory of SR*. B.m.: Slovak Business Agency.
- UHCP, 2022. *Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2021* [online]. B.m.: Úrad hraniční a cizinecké policie SR. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/hranicna\\_a\\_cudzinecka\\_policia/rocnky/rok\\_2021/2021-rocenka-UHCP-SK.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2021/2021-rocenka-UHCP-SK.pdf).
- UPSVR, 2022. *Zamestnávavanie cudzincov na území Slovenskej republiky za rok 2021* [online]. B.m.: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Dostupné z: [https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2021.html?page\\_id=1060278](https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2021.html?page_id=1060278).

### Zákony a strategické dokumenty:

- Bratislavský kraj. 2020. *Koncepcia sociálnej inklúzie Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2020–2030*. [https://bratislavskyykraj.sk/mdocs-posts/06-koncepcia-socialnej-inkluzie-2020-2030\\_koncepcia/](https://bratislavskyykraj.sk/mdocs-posts/06-koncepcia-socialnej-inkluzie-2020-2030_koncepcia/). Zkrátená verze dokumentu: [https://bratislavskyykraj.sk/wp-content/uploads/2020/10/brozura\\_koncepcia-socialnej-inkluzie\\_210x210mm\\_final.pdf](https://bratislavskyykraj.sk/wp-content/uploads/2020/10/brozura_koncepcia-socialnej-inkluzie_210x210mm_final.pdf).
- Košický kraj. 2015. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja 2016–2022*. <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/rozvoj-regionu/program-hosp-socialneho-rozvoja/dokumenty-publikacie/>.
- Mesto Banská Bystrica. 2020. *Komunitný plán sociálnych služieb v meste Banská Bystrica na roky 2021–2027*. <https://cdn.banskabystrica.sk/2020/11/Komunitn%C3%BD-pl%C3%A1n-mesta-Bansk%C3%A1-Bystrica-na-roky-2021-2027.pdf>.
- MPSVR SR. 2009. *Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike*. <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/integracia-cudzincov/dokumenty/koncepcia-integracie-cudzincov-v-slovenskej-republike.pdf>.
- . 2014. *Integračná politika Slovenskej republiky*. <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/integracna-politika.pdf>.
- . 2017. *Akčný plán Integračnej politiky Slovenskej republiky v podmienkach Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na roky 2017–2018*. <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/integracia-cudzincov/dokumenty/akcny-plan-integracnej-politiky-slovenskej-republiky-podmienkach-ministerstva-prace-socialnych-veci-rodiny-slovenskej-republiky-roky-2017-2018.pdf>.
- . 2018. *Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike*. <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/strategia.pdf>.
- . 2018. *Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 405 z 5. septembra 2018 k Súhrnnej správe o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky Slovenskej republiky za rok 2017*. <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/17244/3>.
- . 2021. *Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2021–2030*. <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-fin.pdf>.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.4>

## **5. Politiky integrace migrantů ve Flandrech (Belgie)**

Corinne Huybers

### **5.1 Statistické informace**

V této kapitole se věnujeme faktům a údajům týkajícím se etnicko-kulturní diverzity v Belgii, a to na těchto na úrovních: národní, regionální (Flandry/Vlámsko) a obecní (Mechelen).

#### **Historický kontext**

Po druhé světové válce se migrace do Belgie řídila hlavně poptávkou po pracovnících v (uhelném) těžebním průmyslu. K uspokojení této poptávky podepsala Belgie dohodu s Itálií (1946). Po hornické katastrofě (1956), při které mnoho italských horníků zemřelo, se však italská vláda rozhodla emigraci do Belgie zastavit. Belgická vláda poté začala přijímat nové pracovníky na základě dvoustranných dohod, jež uzavřela nejprve se Španělskem (1956), Řeckem (1957) a později také mimo Evropu: s Marokem (1964), Tureckem (1964), Tuniskem (1969), Alžírskem (1970) a Jugoslávií (1970). Evropa se mezitím připravovala na zavedení volného pohybu osob. Země Beneluxu prosadily volný pohyb mezi sebou v roce 1958, v roce 1968 došlo k jeho rozšíření na další zakládající státy Evropského společenství. Hospodářská krize v 70. letech 20. století však v Belgii vedla k vysoké nezaměstnanosti a po ropné krizi se belgická vláda rozhodla imigraci zastavit úplně. Od poloviny 80. let se míra migrace opět zvyšovala, příliv cizinců se však týká především migrace rodinných příslušníků (v rámci slučování rodin) (Statistiek Vlaanderen 2018).

Historický kontext objasňuje, proč jsou v roce 2022 v Belgii nejvíce zastoupeny právě tyto národnosti: Maročané, Italové, Francouzi, Nizozemci a Turci. Následující seznam uvádí tři nejvýznamnější země původu v jednotlivých belgických regionech v roce 2022:

- Vlámský region: Nizozemsko, Maroko a Turecko.
- Valonský region: Itálie, Francie a Maroko.
- Region Brusel – hlavní město: Maroko, Francie a Itálie.

## **Národní úroveň (Belgie)**

Podle údajů belgického statistického úřadu (Statbel) z ledna 2022 tvořili 66,6 % belgické populace Belgičané s belgickým původem, 20,6 % Belgičané se zahraničním/migračním původem a 12,8 % cizinci (Statbel 2022). V roce 2011 bylo procentní rozdělení následující: 74,3 %, 15,5 % a 10,2 % (ibid.).

Podíl osob cizího původu<sup>74</sup> se mezi belgickými regiony z výše uvedených historických důvodů výrazně liší. V roce 2021 byl nejnižší ve Flandrech (24,2 %), vyšší ve Valonsku (34,1 %) a nejvyšší v regionu hlavního města Brusel (75 %). V bruselském regionu se jedná především o osoby pocházející ze zemí mimo EU, ve Valonsku o osoby ze zemí EU. Celkově bylo v roce 2021 v Belgii 33,4 % osob cizího původu (Statistiek Vlaanderen 2021).

Ve srovnání s ostatními zeměmi „EU patnáctky“<sup>75</sup> uděluje Belgie relativně málo povolení k pobytu za účelem zaměstnání. V roce 2016 byla polovina (50 %) povolení k pobytu udělených příchozím ze zemí mimo EU vydána za účelem sloučení rodiny. Povolení k pobytu vydaných za účelem studia bylo 12 %, za účelem práce 10 %, zatímco kategorie „jiné důvody“ představovala 29 %. Poslední jmenovaná kategorie se týká převážně udělení mezinárodní ochrany (Statistiek Vlaanderen 2021). V roce 2021 podalo 25 971 osob<sup>76</sup> žádost o mezinárodní ochranu (status uprch-

74 Do skupiny osob cizího původu jsou zahrnuty jak osoby se současnou cizí státní příslušností, tak i osoby se současnou belgickou státní příslušností, avšak s cizí státní příslušností v okamžiku narození, dále osoby s belgickou státní příslušností v okamžiku narození a současně alespoň s jedním rodičem – cizím státním příslušníkem (Flandry statistiky 2022).

75 Země, které vstoupily do EU do roku 1995 (včetně): Belgie, Dánsko, Německo, Finsko, Francie, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Španělsko, Spojené království, Švédsko.

76 V roce 2015 obdrželo DVZ 44 760 žádostí o mezinárodní ochranu. Takto vysoký počet byl způsoben vážnou celosvětovou humanitární krizí.

líka nebo doplňkové ochrany) na Imigrační odbor (DVZ) Federálních veřejných služeb (FPS) pro vnitřní záležitosti<sup>77</sup>. Ochrana byla udělena především osobám ze Sýrie, Palestiny, Eritreje, Afghánistánu a Turecka. V roce 2021 bylo mezi osobami s přiznaným statusem uprchlíka 25 % syrských státních příslušníků a 16 % Palestinců. Status doplňkové ochrany získali nejčastěji Afghánci (41 %) a Syřané (16 %) (Statistiek Vlaanderen 2022).

## **Regionální úroveň (Flandry)**

Podíváme-li se na data z vlámského regionu, zjistíme, že pro Vlámsko je charakteristická rostoucí rozmanitost. Nejenže se zvyšuje počet cizinců a Belgičanů s cizím původem (např. v roce 2022 jejich souhrnný podíl činil 25 % z celkového počtu obyvatel ve srovnání s 10 % v roce 2000), ale zvyšuje se také vnitřní diverzita těchto skupin (Statistiek Vlaanderen 2022b). Většina osob cizího původu pochází ze zemí mimo EU (přibližně 60 %). Největší zahraniční skupinu podle země původu tvoří Nizozemci (15 %), následují Maročané, Turci, Italové a Rumuni (Statistiek Vlaanderen 2022b).

V roce 2022 tvořil podíl cizinců (osob jiné než belgické národnosti) 9,8 % celkové populace. V roce 2000 to bylo jen 4,9 %. Největší cizí národnostní skupinou jsou Nizozemci. Na začátku roku 2020 představovali 23 % z celkového počtu cizinců. Následují Rumuni, Poláci, Maročané, Bulhaři, Italové, Španělé a Francouzi. Deset nejvíce zastoupených národností doplňují Turci a Portugalci. Celkově se počet osob s cizí státní příslušností ve Flandrech mezi lety 2000 a 2020 zdvojnásobil. Největší nárůst se týkal osob ze zemí „EU třináctky“<sup>78</sup>. Mezi národnostmi ze zemí mimo EU vynikal v roce 2016 vysoký počet syrských migrantů, kteří do Belgie přišli v důsledku celosvětové humanitární krize. Podíl cizinců je nejvyšší na předměstí Bruselu (občané EU), v Antverpách, v Gentu, v dalších centrálních městech<sup>79</sup> (občané zemí mimo EU) a dále v příhraniční oblasti s Nizozemskem (Holanďané) (Statistiek Vlaanderen 2022).

<sup>77</sup> Ekvivalent ministerstva vnitra v jiných státech.

<sup>78</sup> Země, které vstoupily do EU po roce 2004 (včetně): Estonsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko, Malta a Kypr, od roku 2013 také Chorvatsko.

<sup>79</sup> V rámci své městské politiky určila vlámská vláda 13 „centrálních měst“. Jsou to: Aalst, Antverpy, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Lovan, Mechelen, Ostende, Roeselare, Sint-Niklaas a Turnhout.

## **Obecní úroveň (město Mechelen)**

Vzhledem k tomu, že město Mechelen je v této kapitole použito k ilustraci integračních opatření, uvádíme zde některé údaje týkající se konkrétně tohoto města.

Ve městě Mechelen v roce 2020 žilo 86 921 osob. Podíl jeho obyvatel s jinou než belgickou státní příslušností byl 11,5 % a s jiným než belgickým původem 34,8 %. Počet obyvatel s jinou než belgickou státní příslušností se zvýšil z 5 315 osob v roce 1990 na 10 100 osob v roce 2020. Počet obyvatel jiného než belgického původu se zvýšil z 6 896 osob v roce 1990 na 30 464 osob v roce 2020 (ibid.). Více než 50 % nezletilých mělo cizí původ. Naopak věkovou skupinu 65+ tvořily z 89,8 % osoby belgického původu.

Ve městě Mechelen žije 136 různých národností, které dohromady mluví 69 různými jazyky. Největší komunity tvoří zdejší obyvatelé s marockým (41 %), tureckým (asyrským, chaldejským, aramejským) (6,7 %) a arménským (3,2 %) původem. V roce 2019 přivítal Mechelen 758 nově příchozích migrantů. Jednalo se zejména o pracovní migranty, žadatele o azyl, uznané uprchlíky či držitele doplňkové ochrany, případně o příchozí za účelem sloučení rodiny a občany EU. Většina příchozích přišla z Indie, Rumunska, Nizozemska, Maroka a Sýrie (ibid.).

## **5.2 Integrace na národní a regionální úrovni**

### **Integrace na národní úrovni**

Oblasti integrace, diverzity, azylu a migrace spadají v Belgii do kompetence úřadů na různých vládních úrovních: národní, regionální a obecní. Za imigrační politiku zodpovídá federální ministr vnitra<sup>80</sup>. Pomáhá mu státní tajemník<sup>81</sup> pro azyl a migraci.<sup>82</sup> (Vnitrostátní) azylová a migrační politika určuje, kdo smí a kdo nesmí do Belgie vstoupit či zde zůstat.

---

80 Annelies Verlinden (od roku 2020).

81 Státní tajemník podporuje ministra v politickém řízení ministerstva. Tato pozice se nachází hlavně na „klíčových“ ministerstvech a je jí svěřena konkrétní oblast politiky, nicméně ministr zůstává za agendu spoluodpovědný. Státní tajemník se stejně jako ministr zodpovídá parlamentu.

82 Sammy Mahdi (od roku 2020).

„Uznávání postavení uprchlíka má na starosti **Federální veřejná služba pro vnitřní záležitosti**. Konkrétně tyto kompetence náleží **Imigračnímu odboru (DVZ)** a **Generálnímu komisaři pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti (CGVS)**. Mezinárodní Úmluva o právním postavení uprchlíků, podepsaná v Ženevě 28. července 1951 (nazývaná také Ženevská úmluva o uprchlících), tvoří základ pro uznání postavení uprchlíka. Belgické právní předpisy na tuto úmluvu výslovně odkazují. Status uprchlíka se uděluje cizím státním příslušníkům, kteří splňují podmínky stanovené v článku 1 Ženevské úmluvy o uprchlících: ‚uprchlíkem je osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti‘. Dne 10. října 2006 byl jako doplněk Ženevské úmluvy o uprchlících do belgických právních předpisů přidán status doplňkové ochrany. Ten je přiznán ‚cizímu státnímu příslušníkovi, který nespĺňuje podmínky pro získání statusu uprchlíka a nemůže se odvolat na článek 9 b, a u kterého existují závažné důvody domnívat se, že pokud by byl navrácen do země svého původu nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu“ (Federal Public Service 2022).

**Fedasil**, Federální agentura pro přijímání žadatelů o azyl, zajišťuje prvotní příjem žadatelů o mezinárodní ochranu a zaručuje kvalitu a jednotnost v rámci různých přijímacích struktur. Rovněž koordinuje dobrovolné návraty do země původu.

Belgické občanství je možné získat třemi způsoby. U žadatelů mladších 18 let hovoříme o „automatickém přidělení“. Osoby starší 18 let belgické občanství „získávají“, a to buďto: „prohlášením o nabytí státního občanství“ (ve většině případů), nebo „naturalizací“ (výjimečně). Každý z těchto tří způsobů se vztahuje ke konkrétním situacím.<sup>83</sup>

83 Podmínky pro konkrétní situaci lze konzultovat prostřednictvím: <https://www.agii.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/nationaliteit/procedures-om-belg-te-worden>.

## Integrace na regionální úrovni

Občanskou integraci a přístup k sociálním dávkám určuje **vláda na regionální úrovni**. Je třeba mít na paměti, že v Belgii se politika občanské integrace liší region od regionu. Každý region (Flandry/Vlámsko, Brusel – hlavní město, Valonsko) a německy mluvící komunita mají své vlastní priority, opatření a strategie (Adam et al. 2018). Níže se proto zaměříme na integrační politiku vlámského regionu, ve kterém se nachází město Mechelen.

Vlámská integrační politika je inkluzivní<sup>84</sup>, což znamená, že je implementována v rámci různých politik převážně prostřednictvím obecných opatření a pouze v případě potřeby prostřednictvím konkrétních opatření. Jinými slovy, za integraci odpovídají všechny oblasti politiky. Integrační politika reaguje na situace a dynamiky spojené s důsledky migrace a jejím cílem je poskytnout nezávislou a přiměřenou účast, dostupnost všech služeb, aktivní občanství a dosažení sociální soudržnosti (Vlaanderen 2019). Integrační politika by měla zajistit, aby se nově příchozí a lidé migračního původu rychle cítili jako doma a mohli se plně zapojit do společnosti. Ve Flandrech toho dosahují skrze program občanské integrace a místní integrační opatření (viz níže).

Integrační politiku na regionální a lokální úrovni určuje Vlámský dekret o integraci (Vlaanderen 2013). Zaměřuje se na celou společnost, ale zvláštní pozornost věnuje: 1) osobám zahraničního původu a 2) osobám legálně pobývajícím v Belgii.

Vždy po dobu pěti let dotuje vlámská vláda vybranou příspěvkovou organizaci zaštiťující integrační politiky ve Vlámsku. Cílem této organizace je posilovat společenské postavení osob cizího původu ve Flandrech, podporovat vzájemný respekt a působit jako zastávce a hlas migrantů ve Flandrech a Bruselu. Dále podporuje společenskou participaci skupin uvedených v dekretu o integraci, vydává politická doporučení a pracuje na pozitivní reprezentaci cílových skupin. Každých pět let musí příspěvková organizace znovu podat žádost o financování. Posledních 20 let čerpala tuto podporu organizace Minderhedenforum, v roce 2020 však byla její žádost zamítnuta.

„Namísto toho, aby příspěvková organizace pouze zastřešovala asociace, měla by sestávat z různých aktérů, kteří organizují nebo podporují aktivity vedoucí k zapojení osob zahraničního původu do politiky,

84 Obecná/inkluzivní politika versus specifická/kategorická politika.

což je nezbytné k tomu, aby se plně ujala své role zástupce etnických a kulturních menšin,“ vysvětluje vlámský ministr zodpovědný za integraci a rovnost příležitostí, Bart Somers, bývalý starosta města Mechelen a člen Liberální strany. V roce 2016 obdržel cenu Nejlepší starosta světa – World Mayor Prize – za dosažení mimořádných úspěchů v oblasti přijímání uprchlíků a za dlouhodobou integraci migrantů pocházejících z různých kultur, náboženství a sociálního prostředí. Somers by si přál, aby nová organizace „překročila škatulkování“ a „propojila odborníky, firmy, organizace a občany s relevantními zkušenostmi za účelem podpory integrace a rovných příležitostí“ (DeMorgen 2020). Dne 26. listopadu 2021 byla organizací zaštiťující integrační politiky ve Vlámku pro období 2022–2026 uznána organizace LEVL.

Vlámská vláda navíc v roce 2015 založila **tři externí nezávislé** agentury, které implementují integrační politiku v terénu. Jedná se o Vlámskou agenturu pro integraci<sup>85</sup>, která působí v celé vlámsky hovořící oblasti včetně města Mechelen a dvojjazyčného Regionu Brusel – hlavní město, In-Gent působící ve městě Gent a Atlas ve městě Antverpy.

Cílem občanské integrace je umožnit nově příchozím do Belgie co největší soběstačnost a plné zapojení do společnosti. Za tímto účelem výše zmíněné agentury implementují program občanské integrace, který je postaven na třech pilířích: lekce vlámského jazyka, kurz sociální orientace a individuální kariérní poradenství. Neočekává se, že by se nově příchozí integrovali sami; od počátku je každému zaručeno individuální koučování formou různých opatření včetně stálého programového poradce. V současnosti (2021) se pracuje na zavedení čtvrtého pilíře „na míru“, který bude nabízet další individualizovaná opatření (v dotaci 40 h) s cílem posílit zapojení nově příchozích do společnosti (participační program). Může se například jednat o buddy projekt; odbornou stáž ve firmě / sdružení / organizaci / na místním úřadě; dobrovolnický kurz; jazykový kurz; kurz v kulturním / mládežnickém / sportovním klubu, středisku pobytové péče či služeb nebo komunitním centru. Koordinaci čtvrtého pilíře mají na starosti místní orgány (např. obce) v úzké spolupráci s integračními agenturami, jež jsou zodpovědné za ostatní tři pilíře.

Před zahájením integračního programu musí nově příchozí/migrant (tj. každá osoba narozená v zahraničí, s pobytovým povolením a starší 18 let) nejprve podepsat integrační smlouvu (Agentschap Integratie en

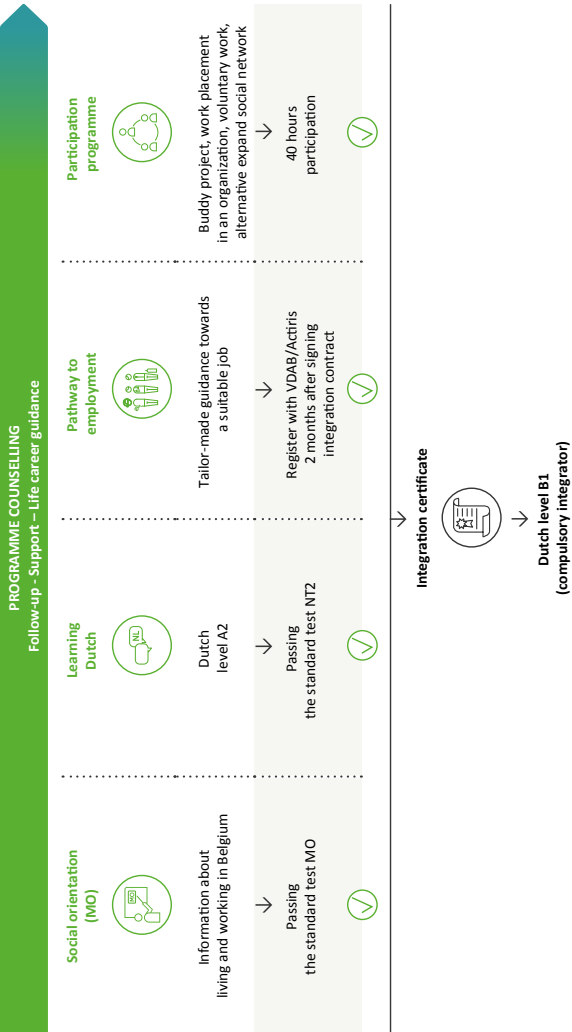
---

85 V originále: Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering. Pro více informací: <https://www.inburgering.be/>.



# Client orientated civic integration programme as from 2022

## Civic integration contract



AGENTSCHAP  
INTEGRATIE &  
INBURGERING

**Obrázek 2:** Pro-klientsky orientovaný program občanské integrace ve Flandrech. Schéma zobrazuje čtyři pilíře integračního programu: sociální orientaci, osvojení vlámského, získání zaměstnání a účast v participačním programu.

Zdroj: Agentschap Integratie en Inburgering, 2022, <https://www.integratie-inburgering.be/nl/inburgeringstraject>

Inburgering b.r.). Existují dva druhy smluv: pro osoby, které mají integrační program povinný, a pro osoby, které se ho mohou účastnit dobrovolně. Podpisem smlouvy se účastníci zavazují navštěvovat hodiny vlámského jazyka (je třeba absolvovat alespoň úroveň A1 a A2) a kurz sociální orientace (ti, kdo ho mají povinný, se musí zúčastnit alespoň 80 % lekcí / ostatní alespoň 50 % lekcí). Kurz sociální orientace trvá 60 hodin, probíhá v mateřském nebo kontaktním jazyce nově příchozího a zahrnuje všechny aspekty života v Belgii (vzdělávání, práce, bydlení, zdraví...).

Za nedodržení povinnosti absolvovat kurz může být uložena správní pokuta (od 50 do 5 000 eur). Stejně tak může být uložena i za předčasné ukončení kurzu, k jehož splnění se daná osoba dobrovolně zavázala podpisem integrační smlouvy (maximálně 150 eur).

Mnoho let byl integrační program k dispozici zdarma, ale od 1. ledna 2022 za něj musí nově příchozí (ti, pro které je povinný, i ti, kterým je otevřen) zaplatit (nejméně 360 eur) (Vlaamse Regering 2020). Na začátku programu musí účastníci také nově podepsat prohlášení, ve kterém souhlasí s poučením o základních právech a povinnostech (ibid.). Každý uchazeč o zaměstnání má navíc povinnost zaregistrovat se na vlámském úřadu práce. Ti, kteří úspěšně složí občanský test, získají na konci programu integrační certifikát, který je jednou z důležitých podmínek pro získání belgického občanství či pronájem sociálního bydlení.

Integrace nezletilých osob neprobíhá prostřednictvím integračního programu, ale především prostřednictvím školního vzdělávání.

### **5.3 Integrace na lokální úrovni**

Vlámská města jsou pověřena řízením místní integrační politiky na svém území. To znamená, že v mezích zásady subsidiarity odpovídají za vypracování, vedení, koordinaci a implementaci inkluzivní lokální integrační politiky. Rozmanitost místní populace musí zohledňovat všechny odbohy obecního či městského úřadu, stejně tak jako externí služby, instituce a organizace. Všechny musí brát v úvahu nové potřeby a požadavky, které z rostoucí rozmanitosti vyplývají. Tomu musí přizpůsobit politiku v oblasti lidských zdrojů, zvýšit svou dostupnost, umožnit obyvatelům vyjádřit se k různým tématům či zprostředkovat vzájemný kontakt mezi různými skupinami obyvatelstva. Politika rozmanitosti přináší výsledky pouze tehdy, pokud všichni (občané, zařízení, sdružení a úřady, ve všech oblastech politiky, ve všech odvětvích a na všech úrovních obyvatelstva) převezmou odpovědnost. Tento přístup je označován jako inkluzivní.

Místní orgány koordinují příslušné subjekty ve městě nebo zapojují do integrační politiky konkrétní cílové skupiny a jejich organizace. Na lokální úrovni se potkávají všechny politiky (národní, regionální, lokální) a tvoří/spoluvytváří se zde inovativní řešení napříč všemi oblastmi.

V rámci administrativního zjednodušování bylo počínaje rokem 2016 sedm vlámských sektorových dotací<sup>86</sup>, včetně integračních dotací, začleněno do dodatečné alokace obecního fondu (to se netýká obcí s vlastní infrastrukturou). To znamená, že od roku 2016 jsou všechny sektorové dotace sloučeny a obce už nemusí průčítovat každou zvlášť. Tato reforma dává místním úřadům větší svobodu při využívání vlámských zdrojů na místní úrovni. Samosprávy, které mají na tento grant nárok, se tak samy rozhodují, zda budou tyto prostředky použity na politiku místní integrace ve strategickém víceletém plánování a rozpočtu.

V roce 2016 mělo 57 vlámských měst a obcí (z 300) integrační službu a dostávalo integrační dotace. Ty jsou poskytovány na základě dvou kritérií: migrační původ má buď nejméně 1 000 občanů (v menších obcích) nebo více než 10 % obyvatel. Tato kritéria platí od roku 2013 a po začlenění dotací do obecního fondu se nezměnila. V roce 2022 byly minimálně dvě třetiny vlámských měst a obcí způsobilé k získání finančních prostředků na integraci podle těchto kritérií, ale rozpočet na vlámské úrovni je omezený, takže od roku 2013 nebyla přidána žádná nová obec.

V roce 2022 spustila vlámská vláda nový tříletý program financování nazvaný „Plán společného soužití“ (v originále „Plan Living Together“), který se skládá ze 7 cílů s 24 akcemi na podporu měst a obcí při podpoře společného soužití. O tento grant mohou žádat města a obce ve Vlámku s více než 7 500 obyvateli ze zemí mimo EU patnáctku.

Kromě obecního fondu existuje mnoho dalších možností, jak získat dotace, které posilují a zefektivňují inkluzivní integrační politiku na místní úrovni (Agentschap Integratie en Inburgering 2019). Tyto dotace jsou často založeny na projektovém financování.

Ve struktuře obecního či městského úřadu je integrační agenda zasažena různým způsobem, od samostatného integračního útvaru (může se jednat o jednočlenný útvar či celý tým/oddělení/odbor) po mainstreaming v rámci strategické úrovně. Mnoho (často) menších obcí ve Vlámku však zvláštní integrační službu nemá. Tyto obce mají místní integrační strategie vycházející z vlámského regionálního integračního

---

86 Jedná se o dotace na místní kulturní politiku, místní politiku pro mládež, místní sportovní politiku, doprovodnou vzdělávací politiku, boj proti dětské chudobě, rozvojovou politiku a integrační politiku.

rámce a často určí jednoho zaměstnance obecního úřadu, který na téma pracuje nad rámec jiných úkolů. V důsledku toho pak neexistuje aktivní integrační politika a strategie, případně je na žebříčku místních priorit velmi nízko.

Důležitými aktéry v oblasti lokální integrace jsou **Sdružení vlámských měst a obcí**<sup>87</sup> – advokační, znalostní a síťovací organizace pro samosprávy – a již zmíněná **Vlámská agentura pro integraci**<sup>88</sup>, která podporuje samosprávy v politice integrace a rozmanitosti. Sdružení vlámských měst a obcí, jež je financováno z členských příspěvků vlámských samospráv, spolupracuje s dalšími aktéry na tématu integrace a na vlámské úrovni hájí zájmy místních samospráv. Práce Vlámské agentury pro integraci je financovaná vlámskou vládou a zaměřuje se na podporu samospráv a organizací v implementaci jejich integračních politik, poskytování služeb integrace a občanského začlenění a směřování nově příchozích ke vhodným poskytovatelům výuky vlámstiny.

## **5.4 Mechelen: od specifického přístupu k inkluzivnímu**

Před patnácti lety mělo město Mechelen velmi špatnou pověst. Panovala v něm vysoká míra polarizace a více než 30 % obyvatel volilo krajní pravici. Město mělo v té době jednu z nejvyšších úrovní kriminality v zemi, rodiny ze střední třídy jej opouštěly a deprivace byla vysoká. V současné době je však Mechelen oslavován jako jedno z vlámských referenčních měst a 76 % jeho obyvatel je hrdých na to, že v něm žijí (Vlaanderen 2020a). Zdejší integrační politika je považována za jednu z nejlepších v zemi. Celková atmosféra ve městě se změnila, lidé jsou zde vůči sobě otevřenější a 42 % obyvatel má k rozmanitosti kladný vztah (Vlaanderen 2020b).

Jak se městu Mechelen mohlo podařit provést tak radikální proměnu za pouhých 15 let?

Za prvé, město začalo investovat do projektů obnovy a renovace, zvětšení rozlohy zelených ploch, parků, otevřených prostranství, venkovních

87 V originále: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw. Více viz: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/integratiebeleid>.

88 V originále: Agentschap Integratie & Inburgering. Více viz: <https://www.integratie-inburgering.be/>.

hřišť<sup>89</sup> a sportovní infrastruktury s cílem vytvořit společenský mix ve veřejném prostoru.

Za druhé, ke zvýšení objektivního a subjektivního pocitu bezpečí bylo nainstalováno velké množství pouličních kamer. Město investovalo do posílení kapacit místní policie<sup>90</sup>, pracovníků v první linii a osob v terénu (pouliční hlídky, sociální pracovníci, komunitní stráž atd.). Tito lidé mají oči a uši otevřené, a mohou tak rychle a včas reagovat, kdykoli a kdekoli je to nutné.

Za třetí, město se rozhodlo pracovat na inkluzivní politice. To znamená, že se posledních pět až deset let věnuje větší politická pozornost tématům, jako je rozmanitost, sociální mobilita a rovné příležitosti. Úspěch Mechelenu v těchto oblastech byl opakovaně popsán (Wieland 2018; Bertelsmann Stiftung 2018; Whybrow 2018; Mcdonald-Gibson 2016; INCLUCITIES 2020; World Mayor 2017).

Již v roce 1998 zřídil Mechelen integrační službu a do roku 2000 ji přeměnil na službu rozmanitosti. Věnovala se tématům, jako jsou rovné příležitosti, integrace, genderová rovnost, boj s rasismem, práce se seniory a zdravotně postiženými, a také poskytovala tlumočnické služby. Vlámská vláda se na jejím financování podílela ze dvou třetin, Mechelen pak z jedné třetiny. Cíle a priority (akční plán politiky) byly stanoveny v dohodě o spolupráci mezi Mechelenem a vlámskou vládou. Tato dohoda byla každé tři roky obnovována. Vlámská vláda služby spolufinancovala do roku 2019 (mezi 170 000 a 180 000 eur ročně). V roce 2016 došlo v rámci administrativního zjednodušení k začlenění těchto integračních dotací do obecního fondu (viz výše). Díky tomu již samosprávy nemusí využití těchto zdrojů každoročně zdůvodňovat.

Do roku 2013 byla služba rozmanitosti, čítající devět zaměstnanců, součástí Sociálního odboru a Oddělení sociální podpory. Každý zaměstnanec zde měl na starosti konkrétní téma/cílovou skupinu. Po stanovení rozpočtu pro rok 2013 však došlo v Sociálním odboru k reorganizaci. Mimo jiné byla výsledkem rozpočtového prohlášení o rozmanitosti pro rok 2013: „Místo samostatné individuální služby, která často nedisponuje potřebnou mocí a často není ani součástí organizace, bude politika rozmanitosti horizontálně zakotvena v celé organizaci se sítí kompetentních úředníků v klíčových odděleních. Zvláštní pozornost bude v našem

89 Podle městské vyhlášky by každá domácnost měla mít venkovní hřiště ve vzdálenosti 500–800 m.

90 Nábor policistů patří do kompetence federálních (národních) úřadů, Mechelen se však rozhodl investovat do náborových kampaní s cílem diverzifikovat místní policejní oddělení.

měště věnována efektivnímu nasměrování tématu diverzity k tradiční práci s mládeží.<sup>91</sup>

Po celoměstském průzkumu v roce 2013 stanovilo Kolegium starostů a radních **šest strategických/průřezových cílů**: Mechelen chce být městem inkluzivním, přátelským k dětem, participativním, přátelským k zákazníkům, inteligentním a nákupním. To znamená, že pozornost věnovaná těmto tématům musí být zakotvena ve všech oblastech politiky a v městských a externích službách, organizacích a institucích. Manažer strategického programu „inkluzivní město“ ve spolupráci s koordinátorem projektu diverzity má mandát k tomu pracovat na tématu napříč resorty a horizontálně v rámci města.<sup>92</sup> V důsledku toho byla služba rozmanitosti na konci roku 2013 zrušena.

Také pro každý strategický cíl (tedy že Mechelen chce být inkluzivní, participativní, chytré a nákupní město, které je vstřícné k zákazníkům a vhodné pro děti) byl jmenován **strategický programový manažer**. Tito manažeři koordinují a monitorují realizaci strategických cílů v rámci městského úřadu (včetně probíhajících aktivit, aktuálních projektů, nového rozvoje/projektů atd.) a zajišťují, aby veškeré služby, odbory a oddělení fungovaly v rámci vize, dohodnutého rámce a (politických) priorit, a přispívaly tak k naplňování cílů integrační politiky. Programový manažer představuje v implementaci konkrétního strategického cíle styčnou osobu, partnera k diskuzi i poradce v rámci úřadu i mimo něj.

Strategický programový manažer pro „inkluzivní město“ působí v rámci celého města. Prostřednictvím dlouhodobého strategického plánu prosazuje, aby ostatní odbory městského úřadu začlenily inkluzivní cíle do své běžné agendy. Jelikož není součástí hierarchické struktury úřadu, není to snadný úkol. Je proto zásadní, že má podporu a pověření od městské rady i zastupitelstva.

Původně byl každý z šesti strategických programových manažerů umístěn v jiném odboru, ale zde došlo v červenci 2016 ke změně. Práce na všech šesti strategických cílech byla svěřena nově vytvořenému **Odboru strategie a rozvoje**. Jeho vedoucí dohlíží na efektivní implementaci inkluzivní politiky a na propojení s řídicím týmem města. Na politické úrovni zůstává téma inkluze v kompetenci pověřeného radního, který je členem politické rady, tzv. kolegia starostů a radních. Pověřený radní je

91 Interní politický dokument města Mechelen týkající se hodnocení politiky rozmanitosti a budoucího přístupu v letech 2013–2018.

92 Interní politický dokument týkající se vize strategického řízení programu, 12. 3. 2014, Mechelen.

zodpovědný za oblast diverzity a rovných příležitostí a v této funkci je finální politickou autoritou.<sup>93</sup>

Dalším důležitým orgánem je **Řídící výbor** složený ze zástupců úředníků, politiků a vedení města. Výbor je nástrojem strategického programového manažera pro řízení, monitorování a koordinaci programu „inkluzivní město“. Sleduje tak pokrok projektů/initiativ, které přispívají k cílům programu v rámci různých oddělení a pododdělení. Politicky má poslední slovo radní pro rozmanitost a rovné příležitosti, jelikož se ale program „inkluzivní město“ týká různých politik, rozhodují radní společně, pod kým bude konkrétní projekt/initiativa řešen(a).

V oblasti praktické realizace inkluzivní politiky spolupracuje každý manažer se „zdrojovým“ odborem. V případě inkluzivního města se jedná o Odbor společné soužití a Oddělení sociální politiky. Průřezová integrační politika města Mechelen se tak konkretizuje v projektech, které přesahují tradiční oblasti politiky a spolupráce a jejichž cílem je začlenit do fungování úřadu různorodost (myšlení, postoje, jazyka). Jedná se např. o interní vzdělávací program o polarizaci, nenávislných projevech a adekvátní reakci místní samosprávy či spolupráci napříč odbory komunikace, prevence, rozmanitosti, mládeže, kultury atd.

Zmíněné aktivity přirozeně vyžadují zvláštní rozpočet. Jelikož „inkluzivní město“ patří mezi průřezové strategické cíle a zahrnuje oblasti jako diverzita, integrace a rovné příležitosti, je obtížné určit přesnou částku vyhrazenou na integrační práci, projekty, iniciativy a služby pro migranty/uprchlíky. Na realizaci cílů programu inkluzivní město Mechelen investuje zhruba 360 000 eur ročně (50 % je od vlámské vlády a 50 % je spolufinancováno městem). Mechelen kromě toho pravidelně žádá o evropské projektové dotace, díky kterým vytváří potřebný experimentální prostor pro řešení místních problémů v oblasti integrace a rozmanitosti.

## 5.5 Závěr

Závěrem připomeňme, že ve vlámském kontextu jsou města pověřena řízením místní integrační politiky na svém území a zodpovídají za vypracování, vedení, koordinaci a implementaci inkluzivní lokální integrační politiky. Na městě Mechelen lze dobře ukázat, jak promyšlené,

---

93 Od roku 2020 je radní Gabriella De Francesco.

dlouhodobé a cílené inkluzivní politiky mohou zcela zásadně přispět k proměně města i zvýšení kvality života občanů, kteří v něm žijí. Cesta k této transformaci je přiblížena v kapitole 7. Do celkového obrazu lokální integrační politiky ve Flandrech však patří i skutečnost, že i přes jasně deklarovanou odpovědnost obcí za tuto tematiku a relativně dostupné zdroje (při splnění řady podmínek) pro tuto oblast, mnoho (menších) vlámských měst inkluzivní politiky efektivně nebuduje, protože na to nemají kapacitu či zdroje. Kvůli nesplnění těchto nezbytných podmínek pak těmto obcím často chybí dlouhodobá vize. Vzájemné soužití mezi skupinami s různou zkušeností migrace tak nezřídka vede k tvorbě částečně paralelních společností se všemi z toho vyplývajícími (zejména sociálními) negativními důsledky. Nemělo by tak zapadnout, že Mechelen je dobrým příkladem, který lze za Flandry představit, nikoli však příkladem reprezentativním.

## Bibliografie

- ADAM, Ilke, Marco MARTINIELLO a Andrea REA, 2018. Regional Divergence in the Integration Policy in Belgium. One Country, Three Integration Programmes, One Citizenship Law. In: *Governing Diversity. Migrant Integration and Multiculturalism in North America and Europe*. B.m.: Editions de l'Université de Bruxelles. ISBN 987-2-8004-1635-9.
- AGENTSCHAP INTEGRATIE EN INBURGERING, 2019. *Financiering van een inclusief lokaal integratiebeleid* [online]. Dostupné z: [https://www.integratie-inburgering.be/sites/default/files/atoms/files/20190321\\_overzicht\\_financieringsmogelijkheden.pdf](https://www.integratie-inburgering.be/sites/default/files/atoms/files/20190321_overzicht_financieringsmogelijkheden.pdf).
- AGENTSCHAP INTEGRATIE EN INBURGERING, b.r. *Voel je thuis in Vlaanderen* [online]. b.r. Dostupné z: <https://integratie-inburgering.be/sites/default/files/atoms/files/brochure-voel-je-thuis-in-vlaanderen.pdf>.
- Anon, 2018. *Bart Somers discusses his strategy for navigating cultural diversity* [online]. Anon. Bertelsmann Stiftung.
- DEMORGEN, 2020. *Erkenning Minderhedenforum niet verlengd, nieuwe aanvraag kan als instelling visie wijzigt* [online]. Dostupné z: <https://www.demorgen.be/politiek/erkenning-minderhedenforum-niet-verlengd-nieuwe-aanvraag-kan-als-instelling-visie-wijzigt~b8777fd5/>.
- FEDERAL PUBLIC SERVICE, 2022. *Asylum and Migration* [online]. Dostupné z: <https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy-areas/striving-global-solidarity/asylum>.
- INCLUCITIES, 2020. *We Might Not Share the Past but We Share the Future of This City!* *Inclucities.eu* [online]. Dostupné z: <https://inclucities.eu/media-events/news/8-news/35-interview-gabriella-de-francesco-city-of-mechelen>.
- MCDONALD-GIBSON, Charlotte, 2016. *Where Refugees Can Come Home*. *The New York Times* [online]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2016/12/03/opinion/sunday/where-refugees-can-come-home.html>.
- STATBEL, 2022. *Diversiteit naar herkomst in België* [online]. B.m.: Statbel – het Belgische statistiekbureau. Dostupné z: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/herkomst>.



- STATISTIEK VLAANDEREN, 2018. *Vlaamse Migratieen Integratiemonitor* [online]. 2018. B.m.: D/2018/3241/138, Agentschap Binnenlands Bestuur. Dostupné z: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/27487>.
- STATISTIEK VLAANDEREN, 2022a. *Bevolking naar nationaliteit* [online]. B.m.: Statistiek Vlaanderen. Dostupné z: <https://www.statistiekvlaanderen.be/en/population-by-nationality-0>.
- STATISTIEK VLAANDEREN, 2022b. *Internationale bescherming* [online]. B.m.: Statistiek Vlaanderen. Dostupné z: <https://www.statistiekvlaanderen.be/internationale-bescherming>.
- VLAAMSE REGERING, 2020. *VR 2020 1707 DOC.0868/1* [online]. B.m.: VR 2020 1707 DOC.0868/1. Dostupné z: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/39387>.
- VLAANDEREN, 2013. *Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid* [online]. 7. červen 2013. Dostupné z: <https://codex.vlaanderen.be/zoeken/document.aspx?DID=1023121&param=inhoud&AID=1165619>.
- VLAANDEREN, 2019. *Beleidsnota 2019-2024. Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering* [online]. 8. prosinec 2019. Dostupné z: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32225>.
- VLAANDEREN, 2020a. *Fierheid over de gemeente (Wonen en woonomgeving)* [online]. B.m.: Gemeente-Stadsmonitor Vlaanderen. Dostupné z: <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/indicators/fierheid-over-de-gemeente-0>.
- VLAANDEREN, 2020b. *Houding tegenover diversiteit (Samenleven)* [online]. Dostupné z: <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/indicators/houding-tegenover-diversiteit-0>.
- WHYBROW, Martin, 2018. The Belgian City That Embraces Diversity. <https://smartercommunities.media/> [online]. Dostupné z: <https://smartercommunities.media/belgian-city-embraces-diversity/>.
- WIELAND, Ulrike, 2018. Learning from the World: Liz Mohn in the Good Practice City of Mechelen. *Bertelsmann Stiftung* [online]. Dostupné z: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/living-diversity/project-news/learning-from-the-world-liz-mohn-in-the-good-practice-city-of-mechelen>.
- WORLD MAYOR, 2017. Bart Somers. *World Mayor* [online]. The 2016 Project. Dostupné z: [http://www.worldmayor.com/contest\\_2016/profile-mechelen-mayor.html](http://www.worldmayor.com/contest_2016/profile-mechelen-mayor.html).

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.5>

## 6. Politiky integrace migrantů v Bavorsku (Německo)

Katsiaryna Viadziorchyk<sup>94</sup>

### 6.1 Statistické informace

Podle informací Spolkového statistického úřadu žilo v roce 2020 v Německu 21,9 milionu lidí s „migračním původem“<sup>95</sup>, což představuje 26,7 % z celkové populace. To znamená, že každý čtvrtý člověk žijící v Německu má „migrační původ“ – v západním Německu je to 29,1 % populace, ve východním pak 8,2 % (Destatis 2020).

Počet cizinců, tj. lidí, kteří nemají německé občanství, se v Německu pohybuje kolem 11,4 milionu. Migrace ze zemí EU představuje 42,8 % z celkové migrace do Německa, dalších 26,6 % migrantů pochází z ostatních zemí evropského kontinentu. Zbývajících 30,6 % migrantů pak ze zemí mimo Evropskou unii (Destatis 2021).

Ve statistickém mikrocenzu z roku 2019 uvedlo přibližně 2,6 milionu lidí, že do Německa přišli jako repatrianti nebo vysídlené osoby („Aus-siedler“ nebo „Spätaussiedler“) (Oswald 2019). Podle „Základního zákona“ (Grundgesetz, německý ústavní zákon)<sup>96</sup> se jedná o osoby německého původu, které zůstaly ve východní Evropě i po roce 1945. Tito lidé mají po přesídlení do Německa okamžité právo žádat o německé občanství a volební právo na všech úrovních. Německo pro ně připravilo speciální

<sup>94</sup> S pomocí Hangwen Maierhofer, která se podílela na výzkumu a sběru dat pro účely této kapitoly. Závěr kapitoly: Marie Jelínková, Réka Lörincz.

<sup>95</sup> „Za člověka s migračním původem je označován ten, kdo nebo jehož alespoň jeden z rodičů se nenarodil s německým občanstvím“, podrobnosti viz: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html>.

<sup>96</sup> Celý text německého ústavního zákona je dostupný na: <https://www.bundestag.de/gg>.

integrační programy, neboť se předpokládalo, že se „vrátí“ do Německa. Řada z nich mezi lety 1960 a 1990 do Německa přesídlila. Mezi osoby s „migračním původem“ se tak nepočítají. Většina repatriantů pochází z nástupnických států bývalého Sovětského svazu (v roce 2019 to bylo 1,6 milionu) – zejména z Kazachstánu (720 000) a Ruska (661 000). Mezi významné země původu patří i Polsko (699 000) a Rumunsko (226 000).

Co se týče spolkových zemí, většina lidí s „migračním původem“ žije v Severním Porýní-Vestfálsku (v roce 2019 to bylo 25,6 %); přibližně každý šestý člověk žije v Bádensku-Württembersku (17,4 %) a v Bavorsku (15,7 %) (BMI 2020). V Bavorsku má 23,8 % obyvatel „migrační původ“ (Oswald 2019), výrazná koncentrace lidí s migračním původem je především ve větších městech, jedná se například o 47 % populace Norimberku, 43 % populace Mnichova a 41 % populace Augsburgu (Altunordu 2020; München.de 2020).

## 6.2 Integrace na spolkové úrovni

Spolková republika Německo je ústavně uspořádána jako víceúrovňový systém: rozdělení kompetencí mezi spolkovou vládu a spolkové země doplňují kompetence obcí, kterým právo na samosprávu zaručuje tzv. **Základní zákon** (*Grundgesetz*, viz výše) a ústavy příslušných zemí. Zákonodárné a správní pravomoci i finanční odpovědnost za plnění veřejných úkolů jsou pak rozděleny podle těchto různých úrovní (Fincke 2012, s. 55).

Dokud zákonodárná pravomoc spočívá výhradně na spolkové vládě, nemají spolkové státy obecně právo vydávat zákony (čl. 71 a čl. 73 Základního zákona). To platí například u zákona o občanství, a to zejména pro úpravu požadavků pro naturalizaci migrantů a osob narozených v Německu bez německého občanství. Navíc pouze spolkový zákonodárny orgán může provést změny v Základním zákoně.<sup>97</sup> Změna Základního zákona by byla nutná např. k tomu, aby bylo přiznáno volební právo v komunálních volbách občanům zemí mimo EU (Fincke 2012, s. 58).

Víceúrovňový systém zakotvený v Základním zákoně má – navzdory možnosti mít flexibilní, subsidiární a relevantní regulační strukturu – řadu nedostatků, které jsou zvláště patrné v oblastech souvisejících

<sup>97</sup> Se změnou Základního zákona musí souhlasit dvě třetiny členů Spolkového sněmu a dvě třetiny členů Spolkové rady. Tento fakt komplikuje jakékoli legislativní změny týkající se rozšíření hlasovacích práv nebo požadavků na naturalizaci.

s politikou integrace migrantů. Rozdělení zákonodárných pravomocí a administrativních úkolů mezi různé subjekty spolkové, zemské a lokální samosprávy vede k mnoha paralelním a překrývajícím se odpovědnostem, což ztěžuje efektivitu integračních opatření. V důsledku toho také hrozí, že obce nebudou mít dostatek prostředků na cílenou integrační politiku na místní úrovni (Fincke 2012, s. 67).

Přestože je migrace do Německa významná již od 50. let 20. století a stále roste, první zákon na podporu integrace, tzv. Imigrační zákon, vešel v platnost až v roce 2005 za vlády Křesťanskodemokratické unie a Křesťansko-sociální unie Bavorska (CDU/CSU<sup>98</sup>) a Sociálnědemokratické strany Německa (SPD) (Becker 2014). Tato koalice začala udávat nové trendy v migrační a integrační politice a kladla důraz na podporu integrace migrantů a větší kontrolu dalšího přistěhovalectví. Ústředním prvkem integrační politiky se staly nově zavedené integrační kurzy, jejichž cílem bylo zlepšení znalostí německého jazyka a dovedností potřebných pro život v Německu (Butterwegge 2007).

Integrační kurzy se v Německu skládají z jazykového a orientačního kurzu. Zpravidla jsou dostupné všem migrantům a uprchlíkům s povolením k pobytu nebo „s dobrou perspektivou usazení“. Občané EU a němečtí občané se mohou kurzu zúčastnit pouze v případě volných míst, ale musí k tomu mít povolení Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky. Obecný integrační kurz v délce 100 hodin stojí 1 540 eur. Všechny výše uvedené skupiny však mohou být za určitých podmínek od platby částečně nebo úplně osvobozeny (například nezaměstnaní, repatrianti / vysídlené osoby, uprchlíci). V určitých případech může cizinecký úřad účast v kurzu nařídít jako podmínku k vydávání povolení k pobytu. Účast na integračním kurzu může zkrátit podmínku naturalizace z osmi na sedm let pobytu v Německu. Mezi další podmínky k získání občanství patří ústní a písemná znalost německého jazyka alespoň na úrovni B1.<sup>99</sup>

V červnu 2006 uspořádala spolková vláda pod záštitou spolkového kancléře „Integrační summit“, jehož cílem bylo navázat dialog s migran-ty na téma integrace.<sup>100</sup> Výsledkem bylo vypracování „Národního plánu integrace“, na jehož tvorbě se podílela jak občanská společnost, tak

98 CSU je křesťanskodemokratická a konzervativní politická strana v Německu. Díky regionalistické identitě působí CSU pouze v Bavorsku, zatímco její větší protějšek, Křesťanskodemokratická unie (CDU), působí v dalších patnácti státech Německa. CSU je známá svou konzervativní rétorikou v oblasti migrace, což vedlo ke sporu mezi sesterskými stranami.

99 Další informace k integračním kurzům jsou dostupné na: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/Zugewanderte/Teilnehmende/Integrationskurse/integrationskurse-node.html>.

100 Národní plán integrace z 14. července 2006 je dostupný na: <https://www.bundesregierung.de>

organizace migrantů. Obzvláště velký důraz byl kladen na dialog s muslimskou komunitou, jejíž složení je v Německu velmi rozmanité a heterogenní a která čítá 3,5 milionu lidí. Imigrační zákon zároveň zpřísnil zákon o vstupu a pobytu cizinců, zejména stanovil přísnější požadavky na naturalizaci a integraci, omezil slučování rodin či zpřísnil předpisy týkající se imigrace kvalifikovaných pracovníků (Národní plán integrace 2006).

Dalším důležitým legislativním krokem bylo **zavedení zákona pro zlepšení určování a uznávání odborných kvalifikací získaných v zahraničí**<sup>101</sup>, který byl přijat v roce 2012 a jehož cílem bylo jednotnější, transparentnější a efektivnější uznávání kvalifikací získaných v zahraničí. V letech 2015 a 2016 spolková vláda dále ukotvila právní předpisy týkající se integrace.

Během tzv. uprchlické krize přišlo do Německa přes milion uprchlíků (Herbert a Schönhagen 2020). Velký nárůst počtu lidí hledajících ochranu během krátké doby vyvolal v Německu společenskou debatu o orientaci azylové a uprchlické politiky Evropské unie stejně jako o německé migrační a azylové politice. V oblasti přijímání uprchlíků německou společností se vynořilo široké spektrum postojů a chování – od vstřícného až po xenofobní přístup. Na jedné straně bylo prohlášení Angely Merkelové „Wir schaffen das“ (Zvládneme to) a snahy různých složek občanské společnosti, které chtěly uprchlíkům pomoci a usnadnit jejich integraci. Na druhé straně se objevily snahy o co nejrychlejší deportaci odmítnutých žadatelů o azyl nebo o uzavření státních hranic před nežádoucí imigrací. Názory jednotlivých politických stran se v hlavních principech v oblasti migrace a azylové politiky také velmi lišily (Karakayali 2018). To vedlo ke schválení **Spolkového zákona o integraci z roku 2016**, který – na rozdíl od svého názvu – netvoří komplexní rámec integrační politiky, ale obsahuje spíše podrobná technická nařízení ohledně integrace žadatelů o azyl s dobrou perspektivou usazení a uznaných uprchlíků na trhu práce.<sup>102</sup>

V následujících letech přijala vláda nové právní předpisy. Byly schváleny dva zásadní zákony. V roce 2019 to byl **zákon o přistěhovalectví**

---

/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1.

101 Více podrobností k tomuto zákonu je dostupných na <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anererkennungsgesetz.php>.

102 Text zákona známého jako „Integrationsgesetz 2016“ je dostupný na [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=%252F%252F%2525B%2540attr\\_id=%2527bgbl116s1939.pdf%2527%255D#\\_\\_\\_bgbl\\_\\_\\_%2F%2F%25B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D\\_\\_\\_1656710907961](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%252F%252F%2525B%2540attr_id=%2527bgbl116s1939.pdf%2527%255D#___bgbl___%2F%2F%25B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D___1656710907961).

**kvalifikovaných pracovníků** („Fachkräfteeinwanderungsgesetz“), který měl na jedné straně usnadnit přistěhovalectví kvalifikovaných pracovníků, na druhé straně však zlepšil vymáhání deportací (Hanewinkel 2019). V roce 2020 byl přijat nový **Národní akční plán integrace**, který zahrnuje tzv. „předodjezdová integrační opatření“ („Vorintegration“): potenciální migranti mají být v prvním kroku lépe připraveni na život v Německu, například prostřednictvím jazykových a orientačních kurzů v zemi původu nebo pomocí informací o trhu práce (např. o možnosti nechat si oficiálně uznat kvalifikaci) (Hirsch 2020).

### **6.3 Integrace na zemské a obecní úrovni**

Za tvorbu migrační politiky je primárně odpovědná spolková vláda a za její realizaci spolkové země, které mohou zároveň přispět ke stimulaci a podpoře aktivní a strategicky orientované integrační politiky na úrovni obcí. K všeobecnému uvědomění, že integrace probíhá na místní úrovni, nestačí pouze slova a politické apely směrem k okresům, městům a obcím, je třeba také systematická podpora ve formě zdrojů a sítí, které mohou spolkové země poskytnout. Toho lze dosáhnout v rámci programů financování nebo na legislativním základě. Je potřeba vytvořit lokální struktury, jež mohou udržitelným způsobem orientovaným na potřeby migrantů podporovat jejich integraci a participaci bez ohledu na finanční situaci obcí a ekonomický cyklus financování projektů.

Nutno říci, že v integrační politice týkající se přistěhovalectví, občanství, naturalizace a pobytu převažuje centralizace kompetencí. V tomto ohledu je důležité zmínit Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (BAMF), který je ústředním orgánem v oblasti migrace s kompetencemi také v oblasti integrace, naturalizace a návratů. Má na starosti například rozvoj a organizaci integračních kurzů, podporu projektů a opatření zaměřených na sociální/jazykovou/profesionální integraci, doprovodný vědecký výzkum, přesídlování, relokace, programy přijímání osob z humanitárních důvodů atd.<sup>103</sup> Spolkové země však odpovídají za příslušný místní právní rámec (obecní ústavy, okresní vyhlášky atd.). Vzhledem k tomu, že obce mají s integrační prací praktické zkušenosti již několik desetiletí, jsou s možnými potřebami a výzvami velmi dobře

103 Více viz Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (BAMF) [https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html).

obeznámeny. Jsou to tedy především obce, kdo může s pomocí komunit migrantů nejlépe formulovat potřebný rámec pro místní integraci. Spolkové země pak mohou vytvářet programy, pomocí kterých poskytnou takovou podporu (včetně finanční) svým obcím a okresům, aby mohly vyvíjet lokální koncepci integrace.<sup>104</sup>

Nezávislost v oblasti realizace integračních politik poskytuje spolkovým zemím určitou „flexibilitu“ rozsahu a formy jejich provádění. Mohou například usilovat o vytvoření „přívětivější kultury“ na imigračních úřadech (Gesemann a Roth 2014), zahrnout do rozhodovacích procesů více zástupců migrantů a poskytnout jim odpovídající finanční odměnu a uznání. Do jaké míry je tato „flexibilita“ využita ve prospěch komunit migrantů, však závisí na politické situaci v konkrétní spolkové zemi.

Kromě toho spolkové země upravují příjem, ubytování a péči o žadatele o azyl prostřednictvím svých vlastních zákonů (o přijímání uprchlíků). Samostatně si řídí politiku v oblasti kultury, školství a vzdělávání, kde probíhá podstatná část prvotní socializace a integrace dětí s migračním původem. Následný, na potřeby zaměřený antidiskriminační přístup ke vzdělávání a vzdělávacímu procesu přispívá k lepší participaci a začlenění migrantů.

Doplňkové zákony spolkových zemí k migrační legislativě na federální úrovni mohou být velmi přínosné. V závislosti na formulaci mohou zlepšit účinnost integrační politiky tím, že zakotví integraci jako průřezové téma a institucionalizují struktury koordinace a participace, jak je tomu například v případě integračních zákonů v Berlíně (2010), Severním Porýní-Vestfálsku (2012) a Bádensku-Württembersku (2015) (Karsch 2017). Integrační zákony mohou být obzvláště účinné, pokud vyjadřují široký politický konsenzus a mají podporu komunit migrantů i dalších aktérů občanské společnosti. Mimořádně kontroverzní příklad v tomto smyslu lze demonstrovat na prvním bavorském zákoně o integraci, který byl schválen většinou CSU v prosinci 2016. Ten byl vysoce kritizován opozičními stranami bavorského parlamentu, ale také občanskou společností a komunitami migrantů. Mnozí kritici poukazovali na sporný pojem tzv. vedoucí kultury („Leitkultur“), který naznačuje nutnost dodržování jedné (německé) kultury, čímž může po migrantech potenciálně požadovat zřeknutí se jejich vlastní kultury. Silně kritizován byl také obraz migrantů (charakterizovaný negativními předsudky),

---

104 Neexistují statistické informace o počtu obcí v Bavorsku nebo Německu s vlastními integračními strategiemi, jejich počet však roste.

represivní tón a ignorování úspěšných integračních procesů. Žaloba dvou opozičních stran v bavorské vládě vedla v roce 2019 k rozhodnutí bavorského Ústavního soudu, který shledal nový zákon částečně protiústavním (Mittler a Wittl 2019). Opoziční strany a občanská společnost v tomto ohledu stále požadují namísto „integračního zákona“ předložení „zákona o participaci“, který by se zaměřil na poskytování rovných příležitostí, a nikoliv na očekávání asimilace migrantů.

V každé spolkové zemi jsou migranti zastoupeni na zemské úrovni (v podobě integračních úředníků, státních integračních rad či asociací městských integračních a migračních rad viz dále AGABY). Většina z nich má pouze poradní roli bez zajištěného nároku směřovat dění v obci nebo nedisponuje vlastními zdroji. Vlády spolkových zemí však mohou přijmout zákony, které zastupitelským orgánům migrantů zajistí větší důležitost v rozhodovacích procesech. Spolkové země mohou například zavést povinné zřízení integračních a migračních rad či povinnosti obcí v oblasti integrace (Gesemann a Roth 2014). Spolkové země mají rovněž pravomoc přijmout antidiskriminační zákony a na zemské úrovni zřizovat Antidiskriminační agentury.<sup>105</sup>

Kromě toho na federální, státní a obecní úrovni existují speciální možnosti financování projektů a opatření souvisejících s integrací, začleňováním a participací migrantů nebo konkrétně pro uprchlíky, migrantky a mládež s migrační historií.<sup>106</sup> Část těchto prostředků jde přímo obcím a odpovědným místním správním orgánům. Dobrým příkladem podpory obcí na zemské úrovni je iniciativa tzv. průvodců integrací („Integrationslotsinnen“)<sup>107</sup>, kteří pracují v obcích a lokálně koordinují integrační síť, podporují dobrovolné iniciativy a orientaci migrantů ve společnosti. Co se týče kontinuity, brzdí práci těchto průvodců nejistota spojená s projektovým financováním, v jehož důsledku tyto pozice často nejsou zřízeny dlouhodobě. Tato nejistota se týká i financování projektů organizací občanské společnosti, které k integračnímu procesu významně přispívají.

105 Více na webu AGABY: <https://www.agaby.de/presse/detailansicht/grosse-notwendigkeit-fuer-ein-landesantidiskriminierungsgesetz-und-eine-landesantidiskriminierungsstelle-in-bayern>.

106 Příklady projektů, které nabízí Bavorské státní ministerstvo vnitra, sportu a integrace, zodpovědné za oblast integrace v Bavorsku, jsou dostupné na: [https://www.innenministerium.bayern.de/mui/integrationspolitik/integration\\_frauen/index.php](https://www.innenministerium.bayern.de/mui/integrationspolitik/integration_frauen/index.php).

107 Detailní informace k průvodcům integrace v Bavorsku viz: <https://www.stmi.bayern.de/mui/integrationspolitik/integrationslotsen/index.php>.



## **6.4 Historický vzhled a předpoklady vzniku integračních a migračních rad**

K tomu, abychom lépe pochopili vývoj integračních a migračních politik a emancipace migrantských organizací, je třeba přiblížit historický vývoj.

Německo je nyní zavedenou přistěhovaleckou zemí, více než čtvrtina jeho populace jsou lidé s migrační historií. Ačkoli migrace do Německa a v rámci Německa existovala již před druhou světovou válkou, byl to především nárůst migrace mezi 50. a 90. léty minulého století, co začalo formovat, a i nadále formuje, rétoriku, vnímání a vývoj integrační a migrační politiky v této spolkové republice.

Počínaje bilaterálními dohodami s Itálií z roku 1955 se Západní Německo aktivně věnovalo náboru tzv. „hostujících pracovníků“ („Gastarbeiter“). Přicházeli za prací do průmyslového sektoru, aby doplnili potřebnou pracovní sílu, protože Západní Německo zažívalo „hospodářský zázrak“ („Wirtschaftswunder“) a také potřebovalo obnovit válkou zničenou zemi. V roce 1968 následovaly dvoustranné náborové dohody se Španělskem, Řeckem, Tureckem, Marokem, Jižní Koreou, Portugalskem, Tuniskem a Jugoslávií (Rietig a Müller 2016).

Souběžně s tímto vývojem začalo i Východní Německo přijímat zahraniční pracovní sílu, tzv. „smluvní pracovníky“ („Vertragarbeiter“). Oficiálně byli tyto „zahraniční pracovníci“, kteří přicházeli do NDR od 60. let 20. století, „přátelé“, kteří měli v Německu získat odbornou přípravu k obnově své vlasti – jedné ze socialistických bratrských zemí (Rabenschlag 2016). První dohoda byla podepsána s Polskou lidovou republikou v roce 1963 a následovaly dohody s Maďarskem, Alžírskem, Kubou, Mosambikem, Vietnamem, Angolou, Mongolskem, Čínou a Severní Koreou (ibid.).

V obou případech nebyl dlouhodobý pobyt „hostujících pracovníků“ a „zahraničních smluvních pracovníků“ plánován, protože jejich migrace byla založena na tzv. rotačním principu pracovní síly („Rotationsprinzip“). Migranti měli zůstat jen několik let, pracovat v evropských průmyslových centrech, poté se vrátit do země původu s naspořenými penězi a získanými dovednostmi, aby uvolnili místo novým pracovníkům (Rabenschlag 2016). Nábor „hostujících pracovníků“ v Západním Německu skončil v roce 1973. Po sjednocení Německa v roce 1990 se spolková vláda pokusila zrušit probíhající mezivládní dohody Východního Německa o smluvních pracovnících, jež poslala zpět do jejich domovin. V průběhu náborových dekád však přišly do obou částí Německa statisíce migrantů: mnozí z nich odešli, mnozí zůstali, někteří přivedli

své rodiny, jiní si zde rodiny založili. Zahraniční pracovníci nebyli vnímání jako rovnocenná součást společnosti, na jejichž integraci by se mělo myslet. Absence jakýchkoliv integračních opatření vedla k zanedbávání sociálních jistot těchto migrantů. Často museli snášet velmi nejisté pracovní podmínky, nižší odměnu za práci ve srovnání s místními obyvateli či xenofobní a nepřátelské útoky<sup>108</sup>.

Tato historická fáze je velmi významná pro další vývoj a vznik mnoha migrantských sdružení, pro účast migrantů v odborech, na protestech a demonstracích a pro ustavení prvních **integračních a migračních rad** („Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte“). Ty vznikly jako reakce na nedostatečná práva migrantů, omezené možnosti jejich participace a reprezentace a zkušenosti s diskriminací.

Od poloviny 80. let 20. století byly aktivně zřizovány integrační a migrační rady (dále jen „Rady“), které reagovaly na zvyšující se počet migrantů žijících trvale nebo alespoň delší dobu v Německu bez jakékoliv formy reprezentace. Místní samosprávy si také začaly uvědomovat potřebu většího kontaktu a dialogu s komunitami žijícími v městech a okresech. Integrační a migrační rady poskytly migrantským komunitám platformu pro podporu sociální, politické a právní integrace a účasti na místních rozhodovacích procesech a propojily je s místní společností. Tyto Rady se staly první formou politické účasti migrantů na místní úrovni a od samého počátku hrály zásadní roli při formulování politických apelů na utváření Německa jako imigrační země (Nergiz 2019). Rady také poskytly migrantům žijícím v Německu možnost volit, a to aktivně i pasivně v rámci Rad, což částečně napravuje jinak neexistující volební právo.

Dosud v Německu mohou volit a být voleni na všech úrovních pouze občané Německa; občané zemí EU mohou volit a být voleni na úrovni obcí až po minimálně tříměsíčním pobytu na území města nebo okresu. Občané ze zemí mimo EU jsou z voleb vyloučeni na všech úrovních. Ačkoli v roce 1989 zavedly některé německé země volební právo na místní úrovni i pro migranty, v roce 1990 byly tyto předpisy Ústavním soudem zrušeny (Pedroza 2019, s. 114). Kvůli neúspěšné implementaci tohoto nezbytného politického kroku je Německo považováno za „relevantní negativní případ“ toho, jak přistupovat k politickým právům migrantů (Pedroza 2019, s. 114). Rady tak zůstávají stále jediným způsobem, jak mohou občané třetích zemí demokraticky legitimně uplatňovat

---

108 Více viz rostock-Lichtenhagenské nepokoje: <https://www.dw.com/en/25-years-after-rostock-lichtenhagen-dont-dwell-on-the-past/learn-from-it/a-40155429>.

svůj vliv na politiku (Wilmes 2018). Rady nicméně nemohou a ani by neměly nahrazovat komunální volební právo pro všechny, o jehož získání od svého založení společně se svými zastřešujícími organizacemi usilují. V současné době (2021) žije v Německu 9,5 milionu lidí, kteří se nemohou účastnit voleb, neboť nemají německé občanství a ani nejsou občany některého z členských států EU (Destatis 2020). To znamená, že jejich možnosti politické participace jsou omezeny pouze na neformální příležitosti (např. občanská angažovanost, protesty, demonstrace, dobrovolnictví) a na účast v Radách.

Integrační a migrační rady nicméně nejsou jedinou formou migrantských spolků. Odhaduje se, že v Německu v současnosti (2021) existuje 12 400 až 14 300 migrantských organizací (Schu 2020). Podle jejich vlastního hodnocení je lze rozdělit do tří hlavních skupin: 1) multifunkční organizace se zaměřením na participaci, 2) organizace podporující kulturu a 3) organizace zastupující zájmy různých skupin nebo všech migrantů. Migrantské organizace téměř nikdy nepracují izolovaně, sjednocují se v rozmanitých sítích, ve kterých Rady a jejich zastřešující organizace hrají zásadní roli při propojení místní a státní úrovně.

## **6.5 Integrační a migrační rady v Bavorsku**

K úspěšné integraci migrantů v obcích přispívá mnoho faktorů. Jedním z nejdůležitějších je aktivní zapojení a účast lidí s migrační historií na utváření integračních procesů na místní úrovni. Osvědčeným nástrojem k dosažení tohoto cíle je fungující integrační a migrační rada.

Ačkoli se s vytvářením a zakládáním Rad začalo aktivně v polovině 80. let 20. století, myšlenka zastupitelského orgánu pro migranty na úrovni místní správy se objevila již na přelomu 60. a 70. let 20. století. První volby do integrační a migrační rady v Bavorsku se konaly v Norimberku v roce 1973 (Gross 2017, s. 67). **Rady tedy již od 70. let 20. století poskytují podporu v oblasti integrační politiky mnoha okresům a městům v Bavorsku** (a v dalších spolkových zemích). Na komunální úrovni nabízejí migrantům možnost politické participace, což je nesmírně důležité, protože:

- Integrace v demokratické společnosti vyžaduje účast všech.
- Integrace lidí s migrační historií může být úspěšná pouze tehdy, pokud jsou bráni vážně a jsou zapojeni do rozhodovacích procesů.
- Využití migrační zkušenosti, jazykových a kulturních zdrojů a přístup k etnickým sítím jsou pro úspěšnou integrační práci nepostradatelné.

- Praktická implementace integrační politiky probíhá na místní úrovni: v místě, kde lidé žijí, kde jejich děti chodí do škol nebo do zařízení péče o děti. Zde se rozhoduje o tom, jak dobře a jak rychle se migranti stanou součástí společnosti. (AGABY 2012)

V ústavě Svobodného státu Bavorsko<sup>109</sup> nejsou uvedeny žádné zvláštní právní požadavky pro zřízení integračních a migračních rad, jako je tomu v jiných spolkových zemích (například v Hesensku a Porýní-Falcku). Založení Rady je tedy v Bavorsku pro obce nepovinné. Stále více zdejších měst a obcí však projevuje zájem o politickou účast migrantů a zřízení Rad. Naprostá většina členů bavorských integračních a migračních rad je volena přímou volbou, některé Rady jsou však jmenovány příslušnými městskými radami. Obvykle se tak děje u nově zřízených Rad, které si zpravidla kladou za cíl přejít na přímou volbu do příštího zákonodárného období.

Přes veškeré rozdíly má většina bavorských Rad jedno společné: jedná se o demokraticky legitimní zastoupení zájmů populace s migrační historií v daném městě nebo okrese. Nezastupují specifické zájmy konkrétní národnostní skupiny, ale zaměřují se na záležitosti, které mají velký význam pro všechny migranty i pro úspěšné soužití v místní společnosti. Díky svému nadnárodnímu, multináboženskému a multikulturnímu složení fungují jako modely pro řešení konfliktů, které se v rozmanité společnosti objevují. Rady se mohou zabývat všemi problémy v obci a v souladu s tím poskytovat doporučení městské radě. Hlavní pozornost však věnují otázkám souvisejícím s tvorbou integračních politik.

Jelikož založení Rad není v Bavorsku povinné, neexistují konkrétní právní požadavky na jejich formu a funkci. Úspěch a efektivita jejich práce však závisí na tom, zda si jejich iniciativ, doporučení a projektů všimnou politici, samospráva i široká veřejnost. Je proto nutné, aby integrační a migrační rada měla určitá práva, například:

- právo podávat žádosti a vystupovat na městské radě;
  - právo na získání aktuálních informací od samosprávy týkajících se témat a procesů, které spadají do oblasti působnosti Rady;
  - právo na předkládání stanovisek městské radě;
  - právo na finanční, lidské a materiální zdroje (jejich výše by měla být dohodnuta na základě konzultace s městskou radou a samosprávou).
- (AGABY 2014)

---

109 V němčině: „Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern“.

Tato práva, společně s povinnostmi Rady, jejím volebním řádem, velikostí Rady, rozdělením mandátů atd., jsou obvykle definována v jejich stanovách („Satzung“) (AGABY 2014).

Vzhledem k tomu, že Rady mají obvykle pouze poradní funkci a nemají v obecních zastupitelstvech hlasovací práva, záleží jen na politických činitelích, zda jejich doporučení realizují. Rozhodující význam tak má úzká spolupráce s místními komunálními politiky. Ta je umožněna například vysláním členů městské rady do integrační a migrační rady (v některých případech zde mají i hlasovací práva) a naopak účastí zástupců migrantů na jednání politických uskupení a příslušných tematických pracovních skupin městské rady.

Studie ukazují, že Rady umožňují migrantům a lidem s migrační historií lepší přístup ke zdrojům v obci, zajišťují mezikulturní výměnu a otevřenost, přispívají k pokojnému soužití a slouží jako platforma pro posílení postavení migrantů v jejich politické angažovanosti (Wilmes 2018). Integrační a migrační rady se staly na místní úrovni nepostradatelným prvkem, který do místního politického rozhodovacího procesu vnáší zájmy obyvatel s migrační historií. Navzdory tomu všemu však nemohou a ani by neměly nahrazovat nedostatek příležitostí k politické participaci občanů třetích zemí.

## **6.6 AGABY a bavorské integrační a migrační rady**

Organizace AGABY<sup>110</sup> byla založena v roce 1993 a zastřešuje demokraticky zvolené městské integrační a migrační rady na území Bavorska. Podporuje a koordinuje práci místních Rad a zastupuje zájmy migrantů v Bavorsku jako demokraticky legitimní, nestraničká, mezietnická a mezistátní organizace v oblasti migrace. K dubnu 2021 zastřešovala AGABY 31 integračních a migračních rad<sup>111</sup>, které se nacházejí v pěti okresech a 26 městech Bavorska, jsou tedy ve všech velkých a téměř všech středně velkých městech Bavorska.<sup>112</sup>

110 AGABY je zkratka pro Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte Bayerns.

111 Mapa bavorských integračních a migračních rad je dostupná na: <https://www.agaby.de/ueber-uns/unsere-mitglieder>.

112 Pro více informací viz *Handbuch erfolgreich arbeiten im Integrationsbeirat*, AGABY, 2014, dostupné z: <http://handbuch.agaby.de/6-agaby/61-struktur-und-aufgaben>.

Jako zastřešující organizace zastupuje AGABY integrační a migrační rady a osoby s migrační historií na zemské úrovni. Radí bavorské vládě, ministerstvům, demokratickým politickým stranám a parlamentním frakcím v otázkách migrace a integrace. Informuje je o výzvách a nesrovnalostech bavorské integrační politiky a seznamuje společnost s překážkami, kterým lidé s migrační historií čelí.

AGABY dále pracuje pro své členské organizace, předává jim praktické zkušenosti a posiluje propojení uvnitř jednotlivých Rad i mezi Radami navzájem. Podporuje a doprovází zakládání nových Rad, rovněž poskytuje rady obcím týkající se tvorby participativní integrační politiky, vysvětluje potřebné kroky k založení, vytvoření nebo restrukturalizaci Rad a také objasňuje rámcové podmínky pro úspěšnou spolupráci s místním zastupitelstvem. AGABY se dále věnuje práci s veřejností a zastupuje bavorské Rady v mnoha organizacích a výborech na zemské úrovni. Od roku 1997 je též zakládajícím členem Spolkové rady pro přistěhovalectví a integraci (BZI)<sup>113</sup>, zastřešující organizace integračních a migračních rad na spolkové úrovni.

Prostřednictvím projektů nabízí AGABY Radám možnosti profesionalizace a posílení jejich postavení. Doposud byla její práce založena výhradně na projektové bázi, a to včetně financování. Mezi požadavky AGABY patří institucionální uznání a finanční podpora Rad ze strany bavorské zemské vlády, jakož i právní zakotvení a povinné zřízení Rad ve všech obcích, v nichž počet osob s migrační historií přesahuje např. 5 000.

Co se týče organizační struktury, v AGABY funguje mezikulturní a vícejazyčný tým, který pracuje na projektech a realizuje strategickou vizi organizace. Jeho součástí je i demokraticky zvolená sedmičlenná rada, která definuje politické vize a strategie v úzké spolupráci s týmem a jeho vedením. Představenstvo AGABY je voleno na valné hromadě, která je jejím nejvyšším orgánem a skládá se z delegátů vyslaných všemi bavorskými Radami. Valná hromada volí představenstvo AGABY na dobu tří let. Sedm členů správní rady musí být členy nejméně pěti různých bavorských Rad. Navenek AGABY zastupuje předseda a dva zástupci. Schůze představenstva s týmem AGABY se pravidelně konají v kanceláři organizace v Norimberku nebo online.

---

113 BZI je zkratka pro Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat, více viz: <https://bzi-bundesintegrationsrat.de/bzi-zur-neuen-beraterin-des-auswaertigen-amtes/>.

## 6.7 Závěr

Integrační a migrační rady byly zřízeny k tomu, aby zajistily zastoupení zájmů migrantů na lokální úrovni. Ač se jejich role v regionech v praxi ukazuje být velmi přínosnou a významnou, jejich ustanovení není ani v současnosti pro obce povinné, neboť Bavorsko zatím nepřijalo pro jejich povinné ustanovení příslušné legislativní opatření. Většina integračních a migračních rad tak stále musí usilovat o udržitelné financování a někde i o respektování své role na lokální úrovni, které stále do velké míry závisí na postoji místních politiků. Z dlouhodobé perspektivy tak lze v Bavorsku považovat za velký úspěch rozšíření jejich vazby na bavorskou i federální vládu. Odhlédneme-li závěrem od samotného fungování integračních a migračních rad v Bavorsku, nemělo by zapadnout, že realizace integračních politik v Německu je v kompetenci spolkových zemí, a může tak (v pozitivním i negativním slova smyslu) nabývat rozličných podob.

## Bibliografie

- AGABY, 2012. *Ausländer- und Integrationsbeiräte in Bayern* [online]. B.m.: Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns, AGABY. Dostupné z: [https://www.agaby.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/Broschuere\\_2012/empa\\_Handreichung2012\\_web.pdf](https://www.agaby.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/Broschuere_2012/empa_Handreichung2012_web.pdf).
- AGABY, 2014. *AGABY Online Handbuch: Erfolgreich Arbeiten im Integrationsbeirat* [online]. Dostupné z: <http://handbuch.agaby.de/3-aufgaben-und-themen/index.php?id=1>.
- ALTUNORDU, Volkan, 2020. Nürnberg wächst immer weiter – aber nur dank Zuwanderung [online]. Dostupné z: [https://www.nordbayern.de/region/nuernberg/nurnberg-wachst-immer-weiter-aber-nur-dank-zuwanderung-1.10280233#:~:text=Demnach%20haben%20251.744%20%C3%BCrnb%20erger,%20also,%20Prozent\)%20deutsche%20Staatsb%C3%BCrger%20sind.](https://www.nordbayern.de/region/nuernberg/nurnberg-wachst-immer-weiter-aber-nur-dank-zuwanderung-1.10280233#:~:text=Demnach%20haben%20251.744%20%C3%BCrnb%20erger,%20also,%20Prozent)%20deutsche%20Staatsb%C3%BCrger%20sind.)
- BECKER, Agnes, 2014. *Dozenten im Integrationskurs nach dem Zuwanderungsgesetz: Rollenkonflikte und Bewältigungsstrategien*. München: Utz. Münchner Beiträge zur Bildungsforschung, Bd. 27. ISBN 978-3-8316-4320-2.
- BMI, 2020. *Migration: Nettozuwanderung nach Deutschland weiter zurückgegangen*. 8. leden 2020. B.m.: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- BUTTERWEGGE, Carolin, 2007. *Neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik seit 2005. Bundeszentrum für politische Bildung* [online]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56340/neue-migrationspolitik>.
- DESTATIS, 2020. *Bevölkerung: Migration und Integration* [online]. B.m.: Destatis, Statistische Bundesamt. Dostupné z: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html).
- DESTATIS, 2021. *Ausländische Bevölkerung nach Geschlecht und ausgewählten Staatsangehörigkeiten* [online]. B.m.: Destatis, Statistische Bundesamt. Dostupné z: <https://www.destatis.de>

- /DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen /auslaendische-bevoelkerung-geschlecht.html.
- FINCKE, Gunilla, 2012. *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen* [online]. B.m.: Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dostupné z: [https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/SVR\\_Jahresgutachten\\_2012\\_Integration\\_im\\_foederalen\\_System.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/SVR_Jahresgutachten_2012_Integration_im_foederalen_System.pdf).
- GESEMANN, Frank a Roland ROTH, 2014. *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern* [online]. B.m.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin. ISBN 978-3-86498-785-4. Dostupné z: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10528-version-20140317.pdf>.
- GROSS, Torsten, ed., 2017. *Engagierte Migranten: Teilhabe in der Bürgergesellschaft*. Schwalbach/Is: Wochenschau Verlag. Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis. ISBN 978-3-7344-0406-1.
- HANEWINKEL, Vera, 2019. Migrationspolitik – Juni 2019. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/monatsrueckblick/293647/migrationspolitik-juni-2019>.
- HERBERT, Ulrich a Jakob SCHÖNHAGEN, 2020. Vor dem 5. September. Die „Flüchtlingskrise“ 2015 im historischen Kontext. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/apuz/312832/vor-dem-5-september-die-fluechtlingskrise-2015-im-historischen-kontext>.
- HIRSCH, Benjamin, 2020. Vorintegration: Mit neuem Ansatz will Deutschland zum Einwanderungsland werden. *Focus Online* [online]. Dostupné z: [https://www.focus.de/perspektiven/gesellschaft-gestalten/aktionsplan-integration-vorintegration-mit-neuem-ansatz-will-deutschland-zum-einwanderungsland-werden\\_id\\_11726164.html](https://www.focus.de/perspektiven/gesellschaft-gestalten/aktionsplan-integration-vorintegration-mit-neuem-ansatz-will-deutschland-zum-einwanderungsland-werden_id_11726164.html).
- KARAKAYALI, Serhat, 2018. Die *Flüchtlingskrise* in Germany: Crisis of the Refugees, by the Refugees, for the Refugees. *Sociology* [online]. 52(3), 606–611. ISSN 0038-0385, 1469-8684. Dostupné z: doi: 10.1177/0038038518760224.
- KARSCH, Margaret, 2017. Die Integrationsgesetze der Bundesländer: Umsetzung entscheidend. *Der Sachverständigenrat für Integration und Migration* [online]. Dostupné z: <https://www.svr-migration.de/presse/presse-forschung/integrationsgesetze/>
- MITTLER, Dietrich a Wolfgang WITTL, 2019. Eine deftige juristische Watschn. *Süd-deutsche Zeitung* [online]. Dostupné z: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-integrationsgesetz-verfassungsgerichtshof-urteil-csu-1.4707653>.
- MÜNCHEN.DE, 2020. *Wirtschaftsstandort München – Zahlen und Fakten* [online]. Dostupné z: <https://stadt.muenchen.de/infos/kennzahlen.html#:~:text=Mit%2027,6%20%25%20hat%20M%C3%BCnchen,einer%20vielf%C3%A4ltigen%20und%20toleranten%20Metropole.>
- NERGIZ, Deniz, 2019. *Festschrift „20 Jahre Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI)“* [online]. B.m.: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration and Flüchtige. Dostupné z: [https://bzi-bundesintegrationsrat.de/wp-content/uploads/2019/11/BZI-2019\\_festschrift-final-edit.pdf](https://bzi-bundesintegrationsrat.de/wp-content/uploads/2019/11/BZI-2019_festschrift-final-edit.pdf).
- OSWALD, Bernd, 2019. #Faktenfuchs: Wer Migrationshintergrund hat und wer nicht. *BR24* [online]. Dostupné z: <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/faktenfuchs-wer-migrationshintergrund-hat-und-wer-nicht,RX9SeRr>.
- PEDROZA, Luicy, 2019. *Citizenship beyond Nationality: Immigrants' Right to Vote across the World*. 1st edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. Democracy, citizenship, and constitutionalism. ISBN 978-0-8122-5097-8.
- RABENSCHLAG, Ann-Judith, 2016. Arbeiten im Bruderland. Arbeitsmigranten in der DDR und ihr Zusammenleben mit der deutschen Bevölkerung. *Bundeszentrum für*



- politische Bildung* [online]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/233678/arbeitsmigranten-in-der-ddr>.
- RIETIG, Victoria a Andreas MÜLLER, 2016. *The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet* [online]. B.m.: MPI: Migration Policy Institute. Dostupné z: <https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>.
- SCHU, Cornelia, 2020. *Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft* [online]. B.m.: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dostupné z: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/11/SVR-FB\\_Studie\\_Migrantenorganisationen-in-Deutschland.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/11/SVR-FB_Studie_Migrantenorganisationen-in-Deutschland.pdf).
- WILMES, Bernhard, 2018. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation>.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.6>

## 7. Inspirativní postupy ke sdílení

Marie Jelínková, Eva Valentová, Zuzana Številová,  
Corinne Huybers, Katsiaryna Viadziorchyk

Tato kapitola se svým pojetím liší od kapitol předchozích: poté, co byly představeny přístupy jednotlivých zemí, nabízí vybrané inspirativní postupy, které mohou být (alespoň částečně) přenositelné, a mohou tak poskytnout inspiraci těm, kteří hledají funkční nástroje a přístupy v oblasti lokální integrace migrantů.

Inspirativní postupy se často omezují na konkrétní situace a prostředí (Henderson et al. 2016) a vycházejí z kontextu dané země. Proto je nezbytné porozumět tomu, jak jsou dané praktiky zakotveny v národním a lokálním kontextu (Virkkala a Niemi 2006). Právě národní kontexty ze zemí, jejichž inspirativní postupy představujeme, jsme se snažili v předchozích kapitolách zprostředkovat pomocí podrobného popisu prostředí a koncepcí migračních a integračních politik. Doufáme, že lepší pochopení prostředí, ze kterého tyto postupy vzešly, bude užitečné pro všechny, kdo hledají inspiraci.

Nejprve představujeme praktickou metodickou příručku z České republiky: *Manuál lokální integrace migrantů v České republice*, která je určena zejména zaměstnancům krajských úřadů a měst. Poté představíme slovenskou dobrou praxi spočívající v práci s obcemi, které mají s integrací migrantů jen malé nebo žádné zkušenosti. Třetí příklad pochází z Německa a představuje migrační a integrační rady – politické orgány, jež fungují v Bavorsku (i v celém Německu) v rámci místní správy. Ty zastupují migranty, zprostředkovávají jejich potřeby a názory a zasazují se o jejich práva. Nakonec přibližujeme proces změny, kterým prošlo belgické město Mechelen, které se díky integrálnímu a inkluzivnímu přístupu stalo městem pro všechny „Mechelany“.

## 7.1 Manuál lokální integrace migrantů v České republice (Česko)

Stejně jako v ostatních středoevropských zemích se v České republice téma integrace migrantů postupně rozvíjí, a to zejména ve velkých městech. Ani tam se však tato agenda obvykle neřeší komplexně, ale hlavně v rámci dílčích oblastí (nejčastěji sociální či vzdělávací politika). Aktéři, kteří se snaží zabývat touto problematikou důkladněji, postupně zapojují do spolupráce další subjekty. Není to snadné a často trvá dlouho, než se dosáhne dílčího úspěchu.

Úředníci místní samosprávy se proto začali dotazovat na základní informace z oblasti integrace migrantů na místní úrovni, zajímali se také o nápady a návrhy, které by mohli ve své praxi uplatnit a doporučit spolupracujícím resortům. Na základě této poptávky ze strany místních úřadů vytvořilo Sdružení pro integraci a migraci s partnery publikaci *Manuál lokální integrace migrantů v České republice*<sup>114</sup>, která má sloužit jako pomůcka pro místní úředníky a zájemce o problematiku integrace migrantů.

Manuál přibližuje integraci migrantů na lokální úrovni prostřednictvím jednotlivých témat (např. služby migrantům, vzdělávání, přístup ke zdravotní péči) tak, aby se kraje a obce mohly s tématem seznámit a zahájit integrační aktivity podle svých možností a potřeb. Je určen primárně zaměstnancům krajských a městských úřadů, místním politikům a ostatním pracovníkům, kteří s tématem migrace přicházejí do kontaktu. Každá z dvanácti kapitol<sup>115</sup> představuje konkrétní problematiku z pohledu legislativy, možných projektů, úspěchů a problémů, s nimiž se mohou místní úřady nebo migranti potýkat. Manuál také obsahuje řadu praktických rad a konkrétních návodů pro čtenáře, kteří nemají s tématem integrace žádné předchozí zkušenosti. Kapitoly se skládají z vyjímatelných očíslovaných listů (infosheetů) různého rozsahu, které lze studovat jednotlivě či v rámci větších celků a jež lze použít jako samostatný podkladový materiál pro schůzky, jednání či prezentace. Manuál díky své struktuře i svému provedení umožňuje rychle přecházet mezi

114 Vybrané kapitoly Manuálu jsou k dispozici v angličtině na: [https://www.migrace.com/en/regulation/mesta-a-inkluzivni-strategie/integracni\\_manual](https://www.migrace.com/en/regulation/mesta-a-inkluzivni-strategie/integracni_manual).

115 Manuál obsahuje kapitoly: Rámec a aktéři integrace migrantů v ČR; Samospráva jako poskytovatel a příjemce dotací; Strategické řízení integrace v samosprávě; Integrace na obecní úrovni; Komunikace s většinou společnosti; Komunikace s migranty; Vzdělávání dětí a žáků s odlišným mateřským jazykem; Zaměstnanost; Sociální oblast; Zdravotnictví; „Uprchlíci“ – specifický režim mezinárodní ochrany; Bezpečnost.

jednotlivými tématy podle zájmu či potřeby a propojovat různé oblasti související s integrací migrantů.

Manuál je koncipován jako ucelený, a přitom stručný a jasný soubor návodů, jak řešit integraci migrantů z hlediska zákonných požadavků, s respektem k místním specifikům a ku prospěchu všech osob žijících v České republice.

## **7.2 Jak zapojit obce, které s integrací migrantů nemají zkušenosti (Slovensko)**

Města a regiony na Slovensku mají s integrací migrantů velmi málo zkušeností. Migranti jsou do značné míry pro obce neviditelní, neboť se svými problémy běžně na obecní úřad nepřicházejí. V důsledku toho obce tématu integrace migrantů nevěnují téměř žádnou pozornost.

První kroky slovenské organizace Liga za lidské práva a jejích místních partnerů při snaze o podporu lokální integrace migrantů na Slovensku v rámci projektu KapaCITY<sup>116</sup> tak spočívaly v navázání spolupráce s obcemi ochotnými pracovat na problematice migrace. Oslovila tři města, jeden kraj a Unii měst Slovenska (zastřešující organizace pro města a obce na Slovensku), které byly ochotny se této migraci věnovat a spolupracovat. Cílem prvotních aktivit bylo seznámit je s problematikou a migranty na jejich území, poskytnout jim komplexní informace o populaci migrantů a naučit je samostatně vyhledávat a analyzovat data a informace. Liga pro každou obec zapojenou do projektu vypracovala zprávu, která obsahovala podrobné statistiky a popis populace migrantů žijících v obci (např. Kadlečíková 2018). Pro obce byly tyto informace většinou nové a velmi poučné.

Projekt se dále soustředil na včasné navázání spolupráce s místními politickými představiteli a představiteli samospráv s cílem vybudovat důvěru, najít „ambasadoři“<sup>117</sup> a zabránit dezinformacím o projektových aktivitách. Radám a zastupitelstvům byla v každém zapojeném městě/regionu předložena vypracovaná zpráva spolu s projektovými aktivitami,

116 Více viz Projekt KapaCITY – KapaCITY – podpora integrácie cudzincov na lokálnej úrovni (2018–2020) dostupné z: <https://www.hrl.sk/sk/co-robime/projekty/aktualne-projekty/kapacity-podpora-integracie-cudzincov-na-lokalnej-urovni->

117 Pojmem „ambasadoři“ myslíme osoby, které se o problematiku zajímaly a pracovaly na ní v rámci obce jako „obecní koordinátoři“, působily také jako styční důstojníci mezi projektem a obcí.

což posílilo vzájemnou důvěru mezi zúčastněnými aktéry. S obcemi bylo podepsáno memorandum o spolupráci, ve kterém byly popsány úkoly a povinnosti každé ze stran. Liga obcím nabídla možnost uhrazení nákladů na zaměstnance, kteří spolupracovali na projektu, a to proto, že obcím často chybějí na integraci migrantů finance pro zajištění dostatečné kapacity úředníků.

Dalším krokem bylo poskytnutí školení a nástrojů, které pomohly migranty v jednotlivých obcích zapojit. Byla také uspořádána seznamovací setkání migrantů s obcemi. V každé obci byli najati interkulturní pracovníci, kteří působili jako prostředníci mezi migranty a obcí. Důraz byl kladen na posílení postavení a aktivizaci migrantů na komunální úrovni, což zahrnovalo poskytování informací o úloze a povinnostech obcí a vytvoření trvalého rámce pro pravidelná setkání mezi obcemi a migranty. Nicméně bez zřízení stálých poradních orgánů, které jsou financovány obcemi, se budoucí setkání nebo jiné formy kontaktu mezi migranty a obcemi ukázaly jako dlouhodobě neudržitelné.

Velká pozornost byla také věnována komunikaci. Obce ve většině případů nevědí, jak o migraci a integraci komunikovat, a proto o nich nemluví. Liga proto poskytla obcím potřebné znalosti, jak tato témata představit místním obyvatelům. Zpočátku se obce komunikace o migraci obávaly, protože toto téma často představuje živnou půdu pro konflikty a dezinformace. Liga se proto zaměřila na narativy, rámování a fakta, která lze použít. Najala si agenturu, která obcím pomáhala s rozvojem komunikačních dovedností a strategií.<sup>118</sup> Do těchto aktivit se zapojili rovněž samotní migranti, kteří byli vyškoleni k tomu, jak sdělit veřejnosti své individuální příběhy i svá očekávání a aspirace. Spolupráce s agenturou se ukázala být velmi přínosná.

Přesto zůstává několik výzev, jako je vícejazyčná komunikace s migranty nebo zapojení migrantů do interakce na místní úrovni. Do budoucna je potřeba do těchto otázek investovat více úsilí.

Doporučení Ligy na základě podnětů obcí/regionů s malými zkušenostmi s integrací migrantů jsou následující:

- V tak ožehavé otázce, jako je migrace, je zásadní investovat do spolupráce s místními samosprávami, starosty a dalšími představiteli obcí s cílem vysvětlit jim tuto problematiku a zajistit podporu.
- Stanovit integrační „ambasatory“.

---

118 Byla vytvořena komplexní komunikační strategie a obce absolvovaly školení v oblasti komunikace (Neuropea & HRL 2020).

- Jasně rámovat integraci migrantů. I lidé v klíčových pozicích jsou ovlivněni obrázky v médiích a migrační hysterií. Je proto důležité vysvětlit, o jakou problematiku se jedná, jaké jsou záměry a cíle, a odstranit všechna možná nedorozumění (migrační „krize“ vs. potřeby trhu práce). Pomáhat najít společné zájmy (např. ubytování pracovníků-migrantů).
- Seznámit se s pracovní kulturou/cyklem obce a plánovat aktivity s ohledem na tyto skutečnosti.
- Zajistit dostatečné finance pro realizaci integračních opatření (vč. zajištění dostatečných personálních kapacit).
- Naučit se komunikovat o migrantech s místními obyvatelstvem. Důležité je identifikovat společná témata a příběhy, které propojí migranty s místními obyvateli, a rozpoznat motivaci obcí, která by je přiměla začít o migraci komunikovat.
- Vypracovat komunikační plán v každé obci, ideálně s takovým časovým předstihem, aby vznikl prostor pro vyzkoušení společné komunikační kampaně. I když mohou dobře fungovat i národní narativy, je důležité si uvědomit místní kontext, který může hrát v komunikaci důležitou roli.
- Poskytnout obcím potřebné nástroje (např. informační materiály, školení, znalosti o tom, jak zapojit a angažovat migranty na svém území, webové stránky s důležitými informacemi, kontakty na interkulturní pracovníky a komunity migrantů).

### **7.3 Integrační a migrační rady v Bavorsku (Německo)**

Integrace lidí s migračním původem může být úspěšná, pouze pokud jsou bráni vážně a jsou zapojeni do rozhodovacích procesů. V Německu se v tomto ohledu nejvíce osvědčily dobře fungující integrační a migrační rady.

Rady působí ve smyslu participativní demokracie několika způsoby. Na jedné straně jsou migranti prostřednictvím své práce v Radách přímo zapojeni do místní politické práce. Na straně druhé Rady zastupují heterogenní sociální skupinu, která jinak nemá v obcích žádné nebo jen malé zastoupení. Kromě toho Rady otevírají cestu přistěhovaleckým sdružením, sítím a komunitám, k nimž předtím neměla místní samospráva a politici téměř žádný přístup.

Pro úspěšné fungování Rad je důležité koordinovat a podporovat jejich práci a vytváření sítí, zastupovat jejich zájmy na státní a spolkové

úrovni a předávat know-how a osvědčené postupy. Role zastřešující organizace je při plnění těchto úkolů zásadní. Práce organizace AGABY v Bavorsku (a dalších zastřešujících organizací v Německu<sup>119</sup>) je založena na principech reprezentace, participace a posílení postavení.

Studie ukazují, že práce Rad poskytuje migrantům a lidem s migračním původem lepší přístup ke zdrojům v obci, zajišťuje mezikulturní výměnu a otevřenost, přispívá ke spokojenému soužití a slouží jako platforma pro posílení postavení migrantů v jejich politické angažovanosti (Wilmes 2018). V Německu se tak integrační a migrační rady staly nepostradatelným prvkem, který do místního politického rozhodovacího procesu vnáší zájmy obyvatel s migračním původem.

## **7.4 Mechelen: cesta k inkluzivnímu městu (Belgie, Vlámsko)**

V roce 2005 mělo vlámské město Mechelen velmi špatnou pověst (bylo označováno za tzv. „Chicogo z Dijle“), která byla způsobena existencí chudých čtvrtí, veřejným nepořádkem a velkým pocitem nejistoty místních obyvatel. Obyvatelé Mechelenu nebyli „hrdí“ na své město a celkově převládal pocit nedůvěry v politiku a místní samosprávu. Věci se musely změnit, a také se změnily. Městská rada a starosta radikálně změnili svůj přístup. Politika nyní stojí na třech pilířích: bezpečnost, obnova města a inkluze. Město finančně podpořilo oblast prevence a bezpečnosti: např. posílením policejních složek, instalací kamer a pouličních lamp, realizací projektů v oblasti obnovy a investicemi do pracovníků v první linii či kultivací veřejných prostranství. Hlavní transformační silou města Mechelen je však inkluzivní vize. Tato vize spočívá v:

- pevné antidiskriminační politice (např. ve městě je kontaktní místo, na kterém mohou občané podávat oznámení nebo stížnosti týkající se rasismu a diskriminace<sup>120</sup>, město je členem Evropské koalice měst proti rasismu<sup>121</sup> a má desetibodový akční plán proti rasismu<sup>122</sup>);

119 Více viz webové stránky Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (Německá spolková rada pro imigraci a integraci), k dispozici na: <https://bzi-bundesintegrationsrat.de/mitgliedsverbaende/>.

120 Více viz: <https://www.mechelen.be/tegenracisme/racisme-melden>.

121 Více viz: Evropská koalice měst proti rasismu, <https://www.eccar.info/en/mechelen>.

122 Více viz: <https://www.mechelen.be/tegenracisme>.

- důrazu na sociální mix na různých úrovních (sousedství, vzdělávání, sportovní aktivity...);
- pozitivním diskurzu o rozmanitosti, díky kterému je vnímána jako přidaná hodnota. „Mechelen je inkluzivní společnost, ve které jsou rozdíly uznávány, tolerovány a respektovány, nikoliv však bez omezení. Navrhujeme legislativu a klíčové hodnoty, o kterých nelze vyjednávat. Mechelen vidí hodnotu právě v diverzitě. Vycházíme z myšlení rozmanitosti a čerpáme z bohatství odlišnosti, abychom objevili to, co lidi spojuje. Klíčové je pro nás společné soužití.“<sup>123</sup>

V Mechelenu se říká: „Všichni jsme z Mechelenu“, což znamená, že obyvatelé možná nesdílejí společnou minulost, ale sdílejí budoucnost svého města. Město se snaží vytvářet prostředí, v němž je obecně přijímáno, že diverzita je realitou a součástí společnosti. Každý obyvatel má povinnost začlenit se do nového a hyperdiverzního Mechelenu 21. století. Město zaujímá kritický a otevřený postoj k tradicím, postupům a strukturám, zpochybňuje je, nevyhýbá se citlivým otázkám a podporuje dialog a společenskou diskuzi.

Každý obyvatel Mechelenu má komplexní identitu: lidé nemusí volit mezi tím, zda jsou muslimové, Vlámové, rodilí Mechelané, španělsky mluvící nebo homosexuálové. Městská politika podporuje hrdost obyvatel na jejich komplexní identitu, jejíž různé stránky mohou svobodně projevovat. Mechelen se neskládá ze 136 různých komunit; má jednu komunitu, která zahrnuje téměř 90 000 jednotlivců s komplexní identitou.

Rozmanitost v Mechelenu postupně mění svůj charakter. Přibližně do 90. let 20. století žily ve městě dvě velké skupiny: rodilí obyvatelé Mechelenu a Maročané. Dnes je obyvatelstvo města pestrobarevnou směsicí a rozmanitost se zvyšuje i v rámci jednotlivých komunit. Osobní realitu „migrantů“ stále méně reflektují stereotypy. Strategie zaměřené pouze na cílové skupiny (kategorický přístup) tak přestávají být aktuální, přínosné a legitimní. Od roku 2013 tak městská rada v Mechelenu rozvíjí opačnou strategii. Místo definování rozdílů a vylučování lidí na základě odlišnosti se snaží posilovat společnou identitu, což je navíc jádrem městského života: „my společně v rozmanitosti“.

Cílem je inkluzivní město, které klade důraz na integrační mainstreaming. V komunikaci a vnímání Mechelenu zaujímá diverzita ve všech svých podobách významné místo. Je potřeba, aby všechny oblasti

123 Pracujeme na diverzitě: Vize a poslání města Mechelen, 2008.



politiky, služby města a partneři tento inkluzivní přístup podporovali. Město Mechelen však neprosazuje pouze inkluzivní přístup. Uvědomuje si, že inkluzivní politika musí jít ruku v ruce dalšími politikami a uznává potřebu některých (opatrně volených) exkluzivních (kategorických) opatření. Jedním z principů diverzity je skutečnost, že každý se může na utváření společnosti podílet a měl by mít možnost aktivně se zapojit. Proto je vhodné používat částečně kategorický (tj. na určité skupiny zaměřený) přístup, neboť umožňuje bojovat proti znevýhodnění a vyloučení a určitým cílovým skupinám poskytuje větší příležitosti k participaci.

Strategické řízení na úrovni města pak podporuje koordinovaný a konzistentní přístup při realizaci politiky integrace a rozmanitosti. Rozvoj průřezových agend a větší přehled o průnicích mezi různými politikami a politickými cíli činí integrační politiku účinnější a efektivnější (snadno lze odhalit výzvy, příležitosti či potenciální partnery), městské iniciativy tak mají větší dopad.

## Bibliografie

- HENDERSON, Donna Henderson, Andrea PAVLICKOVA a Leo LEWIS, 2016. Scalability and Transferability of Good Practices in Europe: What does it Take? *International Journal of Integrated Care* [online]. 16(6), 191. ISSN 1568-4156. Dostupné z: doi: 10.5334/ijic.2739.
- KADLEČÍKOVÁ, Jana, 2018. *Cudzinci v Bratislave* [online]. 2018. B.m.: Centrum pre výskum etnicity a kultúry. Dostupné z: <https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/154-Integracia-cudzincov-v-Bratislave.pdf>.
- NEUROPEA & HRL, 2020. *Ako komunikovať témy migrácie a integrácie cudzincov na regionálnej úrovni, príručka pre samosprávy (How to Communicate on Migration and Integration of Foreigners at Regional Level, a Guide for Local Governments)* [online]. B.m.: Neuropea, s.r.o., KapaCity project. Dostupné z: [https://www.hrl.sk/userfiles/files/1010-Strategia\\_HRL\\_final\\_krat.pdf](https://www.hrl.sk/userfiles/files/1010-Strategia_HRL_final_krat.pdf).
- VIRKKALA, Seija a Kristiina NIEMI, ed., 2006. *Peripheral Localities and Innovation Policies: Learning from good practices between the Nordic Countries* [online]. B.m.: Chydenius Institute – Kokkola University Consortium, University of Akureyri Research Institute, NIFUSTEP, Royal Institute of Technology (KTH), University of Southern Denmark, Nordregio. Dostupné z: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:707103/FULLTEXT01.pdf>.
- WILMES, Bernhard, 2018. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation>.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.7>

## **8. Výzvy, příležitosti a praktická doporučení vyplývající ze zkoumaných zemí**

Marie Jelínková

Jednotlivé evropské integrační politiky se v některých ohledech navzájem podobají, v jiných se zase liší (Avcı 2006), což je i případ zkoumaných zemí: České republiky, Slovenska, Německa a Belgie<sup>124</sup>. Přesto lze mezi těmito zeměmi nalézt řadu výzev a příležitostí, s nimiž se ve větší či menší míře potýkají všechny čtyři. První část kapitoly se tak zaměřuje na výzvy, které autoři předchozích kapitol vnímají ve svých zemích jako zásadní. Některé jsou typické jen pro určitou zemi, s jinými se lze setkat i v dalších zemích. Druhá část kapitoly nabízí společná doporučení, která vycházejí především ze zkušeností autorů a jejich organizací.

Kapitola vznikla na základě podnětů a rozhovorů se zástupci občanské společnosti, akademické obce, sdružení migrantů a obcí. V debatách o nastavení integračních politik v jednotlivých zemích jsme se dotkli toho, co funguje a co ne. Snažili jsme se přijít na to, proč tomu tak je, neboť odpověď na tuto otázku je pro posouzení možné přenositelnosti inspirativních postupů klíčová. Ukazuje se, že přístup k integraci migrantů je mnohem více spojen s koncepcí ostatních veřejných politik a vlastně i s hodnotami ukotvujícími veřejné politiky v dané zemi.

Jako příklad můžeme uvést Belgii, kde se v oblasti integrace migrantů klade důraz na participativní přístup, tedy místo „mluvení o obyvatelích“ se tam snaží „mluvit s obyvateli“. Ačkoli Česká republika a Slovensko začínají zejména v posledních letech také klást důraz na participaci na lokální úrovni, politické a správní instituce zaujímají k účasti veřejnosti

---

124 V Belgii patří integrace do kompetence regionů. Odkazy na Belgii v textu tedy znamenají regionální úroveň.

a dalších aktérů na rozhodování velmi ambivalentní postoj (srov. Mička 2016). To neznamená, že je participativní přístup běžný ve všech belgických obcích, ale spíše to ukazuje, že rozsah a zkušenosti dané země s participativní politikou, spolu s jejími společenskými a politickými tradicemi, tvoří nezbytnou živnou půdu pro prosazování konkrétních politik či politických nástrojů. Rovněž to neznamená, že by česká a slovenská města měla kvůli omezenějšímu rozšíření participativního přístupu obecně rezignovat na zapojování migrantů do veřejného rozhodování. Prosazení takových mechanismů však může být v těchto zemích obtížnější, a proto je vhodné zvažovat i možnosti, které jsou více v souladu s tradicemi a prostředím daných zemí.

Integrační a migrační rady v Bavorsku patří mezi etablované subjekty, které německí lokální politici, i přes řadu praktických problémů, většinou uznávají. Jejich existence je však (kromě mnoha jiných okolností) podmíněna uvědoměním si potřeby, že migranti mají být zapojeni do místních záležitostí a že zohlednění jejich hlasu je pro místní společenství přínosné. Bez pochopení těchto faktů je prosazování takových opatření obtížné, ne-li nemožné. Nicméně i inspirativní postupy, které nejsou snadno přenositelné, mohou sloužit jako žádoucí vize nebo je lze realizovat, jakmile jsou v konkrétním prostředí splněny odpovídající podmínky.

Dodejme ještě, že ačkoliv jsme se snažili o co nejvyváženější pohled na to, co v oblasti integrace migrantů funguje dobře a co ne, co se osvědčilo a co nikoliv, pojmenování konkrétních výzev a příležitostí může přirozeně částečně odrážet i pracovní zkušenosti a pohledy jednotlivých autorů.

## **8.1 Identifikované výzvy a příležitosti**

Rozdílné kontexty nic nemění na faktu, že mnoho výzev a příležitostí v oblasti integračních politik zůstává stejných. Na národní úrovni panovala u zástupců ze zkoumaných zemí shoda zejména v těchto oblastech:

- Rozdělení legislativních kompetencí a administrativních úkolů mezi různé aktéry na federální, státní a lokální úrovni musí být jasné a efektivní. V opačném případě by mohla nastat situace, že některé úkoly nebudou realizovány a u jiných se budou překrývat kompetence, což by snížilo efektivitu integračních opatření nebo mohlo vést k absenci odpovědnosti za jejich provedení.

- Potřeba pravidelné aktualizace strategických dokumentů s dostatečnými mechanismy k zajištění jejich realizace a kontroly, přičemž náležitou pozornost je potřeba rovněž věnovat měření dopadů.
- Dostupnost dat a jejich dobré zpracování, které umožní vyhodnocení politik a opatření a případně poukáže na jejich nedostatek.
- Potřeba ocenit a podporovat význam účasti migrantů a občanské společnosti na úspěšném utváření integrační politiky a jejich zapojení do rozhodovacího procesu.

Navzdory shodě v těchto klíčových bodech týkající se nastavení funkční integrační politiky na národní úrovni se důraz na klíčové aspekty výše uvedených bodů v každé zemi liší. Pro Českou republiku a Slovensko je v současné době (2021) klíčová implementace a vyhodnocování politik a také přijetí integrační agendy odpovědnými státními orgány. V případě Slovenska byl kladen důraz na formální a administrativní ukotvení integrační agendy. Konkrétně byla zmiňována skutečnost, že význam pojmu „úspěšná integrace“ zůstává poněkud nejasný a je třeba jej upřesnit (např. prostřednictvím jednotných a přesně stanovených kritérií pro výuku slovenského jazyka a znalost slovenských hodnot, života a institucí nezbytnou pro nabytí slovenského občanství). Oproti tomu v Německu byl jako klíčový identifikován posun integračního paradigmatu od čistě administrativního a paternalistického přístupu k migrantům směrem k integrační politice, která migranty a jejich organizace do utváření integračních procesů aktivně zapojuje. V Belgii spočívá výzva především v zapojení ostatních oblastí politiky (bydlení, práce, vzdělávání, mládež, kultura, sport...) do integračního procesu. To znamená, že i ostatní oblasti politiky by měly poskytnout rozpočet/zdroje a formulovat své cíle s ohledem na migranty. Za tímto účelem je třeba implementovat (integrační) politiku napříč různými oblastmi.

Určitě stojí za zdůraznění, že příležitosti a výzvy na národní (státní) úrovni se ve zkoumaných zemích navzájem podstatně více podobají, než tomu je na úrovni regionální a lokální.

Z hlediska regionální a lokální politiky byla ve všech zkoumaných zemích zdůrazňována nedostatečná motivace krajských samospráv a (mnoha) obcí se otázkou integrace migrantů zabývat. V kontextu každé ze zúčastněných zemí však tato skutečnost znamenala něco jiného. Podobnost byla pouze mezi Českou republikou a Slovenskem, kdy obě země zdůrazňovaly potřebu výrazně většího zapojení krajů, obcí i dalších místních aktérů (včetně univerzit a zaměstnavatelů). K tomu patřilo i otevření tématu integrace migrantů s jednotlivými obcemi, které se tomu často vyhýbají. Mezinárodní migrace je totiž často považována

za negativně polarizující téma a přínos migrantů je mnohdy opomíjen. Německá perspektiva naopak chápala zapojení obcí jako nedílnou součást spolupráce, ale zároveň zdůrazňovala, že bez systematické podpory formou poskytování zdrojů ze strany spolkových zemí a neustálé výměny informací s místními komunitami migrantů může být role obcí jen velmi omezená a neúspěšná. Belgický pohled pak zdůraznil potřebu průřezového přístupu ke konkrétním tématům (např. průnik problematiky LGBTQI a migrace, jazyková politika a mnohojazyčnost) také ze strany regionálních samospráv.

Kromě toho se všechny čtyři země potýkají v oblasti lokální integrace migrantů s problémy, které se netýkají ani pro národní, regionální či místní úrovně, ale spíše přístupu k migraci a migrantům jako takovým. V této oblasti byly identifikovány zejména dvě překážky v úspěšné integraci.

První se týká rétoriky vůči migrantům nebo rétoriky týkající se migrace obecně. Jedná se zejména o vyvolávání strachu, podporu nenávistných projevů, polarizaci a rétoriku „my versus oni“. S tím souvisí i potřeba reagovat na tato prohlášení, aniž by docházelo k podněcování polarizace. Zejména s ohledem na záplavu *fake news* není snadné v této oblasti uspět.

Druhým společným a často zmiňovaným tématem souvisejícím s integrací migrantů je politická participace migrantů nebo občanů s cizím/migračním původem. V této oblasti se aktéři občanské společnosti v České republice a Německu dlouhodobě, ale marně snaží prosadit volební právo cizinců s trvalým pobytem ze zemí mimo EU ve volbách do zastupitelstev obcí. V obou zemích se jedná o jedno z klíčových práv, které není migrantům přiznáno, což vede k tomu, že migranti nepatří mezi populaci, která místní politiky zajímá. Na Slovensku a v Belgii mohou migranti s trvalým pobytem na lokální úrovni volit. Na Slovensku se však migranti s trvalým pobytem nestali (politiky oslovovanou) cílovou skupinou (což může být kromě negativní migrační rétoriky způsobeno také jejich nízkým počtem). V Belgii zůstává problémem nízká politická angažovanost Belgičanů s migračním původem.

## 8.2 Sdílená doporučení

Stejně tak jako existují podobnosti a rozdíly v úkolech, kterým tyto čtyři země čelí, jsou i podobnosti a rozdíly v oblasti formulovaných doporučení.

Klíčovým společným doporučením je, že integrace migrantů potřebuje systematickou podporu na národní, regionální a lokální úrovni. Tato podpora by měla zahrnovat nejen výše zmíněné strategické uchopení

a funkční prováděcí mechanismy, ale také stabilní finanční podporu doplněnou o administrativní a strukturální podporu agendy na různých úrovních státní správy. Dále se toto doporučení týká poskytování mechanismů/nástrojů, které migrantům umožní účastnit se rozhodovacích procesů tak, aby se jejich jasně určené specifické potřeby odrážely v přijatých opatřeních.

Společná doporučení se týkají také řízení integrace migrantů. V této oblasti zazněla zejména potřeba následujících opatření:

- Zajistit dostatečnou administrativní kapacitu pro řešení agendy integrace migrantů (zejména na lokální úrovni).
- Posílit sdružení migrantů, potřebují-li podporu.
- Zohlednit a uznat význam, který mají samosprávy a národní vlády.
- Zohlednit nová, specifická nebo průřezová témata související s integrací v (lokálních) politikách (např. integrace migrantů ve venkovských oblastech).
- Realizovat pravidelná setkání místních sítí/výborů atd., které se daným tématem zabývají. Setkání by neměla mít pouze informativní charakter, měla by také přispívat k řešení vznikajících problémů prostřednictvím konkrétních návrhů (např. s cílem formovat lokální politiky).
- Zapojit migranty, migrantské organizace a další skupiny migrantů do diskuze o opatřeních lokální integrace a/nebo do přípravy případných integračních strategií či jiných souvisejících dokumentů.
- Dostat integraci na strategickou úroveň (např. úřad starosty), zejména na proto, že se jedná o vysoce průřezové téma.
- Jasně určit odpovědnost za integrační agendu/politiku na politické i správní úrovni.

Další soubor doporučení se týká spíše praktických aspektů řešení agendy integrace migrantů na místních úřadech. Jedná se především o tyto skutečnosti:

- Proces vzájemného soužití a adaptace vyžaduje velké množství času, důvěry a trpělivosti.
- Budování větší interkulturní citlivosti u administrativních pracovníků je klíčem k pochopení situace migrantů.
- Zásadní je osobní přístup a prostor pro setkávání a komunikaci.
- Vyplatí se investovat do zaměstnanců a organizací pracujících v terénu.
- Monitorování dopadu by nemělo být pouze kvantitativní; dosaženou změnu často výborně ilustrují osobní příběhy.
- Je třeba zviditelnit neviditelné procesy. To zahrnuje např. komunikaci o dalších tématech souvisejících s integrací migrantů (na úřadech

i mimo ně, v rámci komunity, směrem k migrantům atd.), která je velmi důležitá, a přesto často nedostatečná nebo podceňovaná.

Další doporučení samozřejmě zahrnují i reakce na výše zmíněné výzvy, jako je důraz na politická práva migrantů a jejich politickou a občanskou participaci, reakce na rétoriku zaměřenou proti migraci a migrantům a mnohé další.

### 8.3 Závěr

Jedním z cílů této publikace bylo přiblížit systém nastavení lokálních integračních politik ve čtyřech vybraných zemích. Popis hierarchického uspořádání ve smyslu národního ukotvení, role regionů i místních samospráv má za cíl porozumět nastavení politik a přístupu k migrantům ve zkoumaných zemích, a to včetně naznačení silných stránek každé z nich a sdílených nebo individuálních slabin zkoumaných politik. Srovnání veřejných politik bývá velmi užitečné, ale je téměř nemožné vyvarovat se zjednodušení a nejrůznějších slepých míst komparace (Wenzelburger a Jensen 2022).

Doufáme, že tato publikace poslouží jako „odrazový můstek“ pro další zkoumání otázek, kterým se v publikaci nevěnujeme či je zmiňujeme jen velmi okrajově. Například proč nastavení integračních politik a opatření v dané zemi vypadá tak, jak vypadá; na základě čeho daná země vnímá úspěšnost integrace a s jakými daty (pokud vůbec) v tomto ohledu pracuje; jaké jsou důsledky nastavení a realizace politik pro každodenní realitu migrantů; jak a proč dané země přistupují ke specifickým skupinám migrantů, jako jsou třeba ukrajinští uprchlíci, a mnohé další.

### Bibliografie

- AVCI, Gamze, 2006. Comparing Integration Policies and Outcomes: Turks in the Netherlands and Germany. *Turkish Studies* [online]. 7(1), 67–84. ISSN 1468-3849, 1743-9663. Dostupné z: doi: 10.1080/14683840500520592.
- MIČKA, Pavel, ed., 2016. *Analýza občanské participace v ČR* [online]. Dostupné z: <http://www.paktparticipace.cz/dokumenty/analyza>.
- WENZELBURGER, Georg a Carsten JENSEN, 2022. Comparative Public Policy Analysis: Shortcomings, Pitfalls, and Avenues for the Future. *Politische Vierteljahresschrift* [online]. 63(2), 295–313. ISSN 0032-3470, 1862-2860. Dostupné z: doi: 10.1007/s11615-022-00390-x.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.8>

# Seznam grafů

**Graf 1:** Vývoj počtu cizinců v ČR mezi lety 2004 a 2021

**Graf 2:** Nabyvání českého státního občanství mezi lety 2004 a 2021

**Graf 3:** Nárůst dobrovolné migrace cizinců (včetně občanů EHP) do SR mezi lety 2004 a 2021

**Graf 4:** Vývoj počtu cizinců v SR (včetně uprchlíků) podle druhu pobytu mezi lety 2004 a 2021

**Graf 5:** Nejčastější účely přechodného pobytu státních příslušníků třetích zemí žijících v SR k 31. 12. 2021

**Graf 6:** Nejčastější země původu občanů třetích zemí žijících v SR v roce 2021

**Graf 7:** Počty udělených státních občanství SR mezi lety 2000 a 2021

**Graf 8:** Podíl cizinců v jednotlivých krajích SR v roce 2021



# Seznam obrázků

**Obrázek 1:** Podíl cizinců na celkovém počtu obyvatel v jednotlivých krajích ČR v roce 2021

**Obrázek 2:** Pro-klientsky orientovaný program občanské integrace ve Flandrech

## Seznam tabulek

**Tabulka 1:** Finanční objemy integračních projektů v ČR podle typu poskytovatele (2010–2019)

**Tabulka 2:** Vývoj počtu a podílu cizinců (včetně občanů EHP) v SR mezi lety 2010 a 2020

**Tabulka 3:** Statistický přehled počtu platných pobytů státních příslušníků třetích zemí ve městě Bratislava k 31. 12. 2021 členěný podle druhu pobytu a podle jednotlivých okresů města Bratislava

**Tabulka 4:** Statistický přehled počtu platných trvalých pobytů občanů EU na území SR ve městě Bratislava k 31. 12. 2021 členěný podle jednotlivých okresů města Bratislava

## O autorech

### **Zuzana Bargerová**

Zuzana Bargerová je expertka v oblasti migračního a integračního práva na Slovensku. Pracovala v Mezinárodní organizaci pro migraci (IOM), Centru pro výzkum etnicity a kultury (CVEK) a Lize za lidská práva (HRL). Podílela se na založení Migračního informačního centra Mezinárodní organizace pro migraci a je spoluautorkou knihy *Integrace migrantů ve Slovenské republice. Výzvy a doporučení pro tvůrce politik* (IOM, 2007). Spolupracovala na několika domácích i zahraničních výzkumných projektech týkajících se integrace cizinců (např. MIPEX<sup>125</sup>, IMMEX<sup>126</sup>). Rovněž spolupracovala s Ministerstvem práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky na přípravě Koncepce integrace cizinců ve Slovenské republice (2009) a Integrační politiky Slovenské republiky (2014).

### **Corinne Huybers**

Corinne Huybers je referentka pro strategii a rozvoj Odboru rozmanitosti a rovných příležitostí belgického města Mechelen. Koordinuje různé programy a akční plány zaměřené na začleňování rozmanitosti a inkluze do fungování městského úřadu a města. Převážně se zaměřuje na implementaci inkluzivních strategií, síťování a horizontální ukotvení integračního přístupu v rámci radnice.

<sup>125</sup> MIPEX: Migrant integration policy index: <https://www.mipex.eu/>.

<sup>126</sup> IMMEX: Immigration for employment index: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/09/Migration-Policy-Group-2012-IMMEX-Immigration-for-employment-index.pdf>.

### **Marie Jelínková**

Marie Jelínková je socioložka působící na Katedře veřejné a sociální politiky Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. V posledních letech se zabývá tématem lokální integrace migrantů a úzce spolupracuje s vybranými českými regiony na jejich strategiích integrace migrantů. Zabývala se také přístupem migrantů ke zdravotnímu pojištění, situací migrantů bez dokladů a pracovním vykořisťováním. Podílela se na řadě mezinárodních studií, zaměřených většinou na práva migrantů nebo nastavení migrační politiky. Dlouhodobě úzce spolupracuje s občanskou společností, zejména se Sdružením pro integraci a migraci.

### **Hangwen Maierhoferová**

Hangwen Maierhoferová je projektová manažerka pro posílení postavení a profesionalizaci migrantských sdružení v AGABY, zastřešující organizaci integračních a migračních rad v Bavorsku. Ve svých studiích a publikacích se zaměřuje na postmigrační společnosti a identity lidí s migrační historií. Dominantním prvkem jejích studií jsou dále zkušenosti migrujících žen. Aktivně se také zapojuje do německé občanské společnosti: je členkou mnoha organizací zabývajících se integrací a migrací a založila Nadaci černošské komunity v Norimberku.

### **Zuzana Številová**

Zuzana Številová je právnička a bývalá ředitelka nevládní organizace Liga za lidská práva (HRL) na Slovensku. Specializuje se na problematiku humanitární ochrany, povolení k pobytu a integraci migrantů. Přednáší na Klinice azylového práva Právnické fakulty Trnavské univerzity v Trnavě. Jako první Slovenka získala ve Washingtonu mezinárodní ocenění Women of Courage Award. V současné době (2021) se podílí na přípravě nové Integrační politiky Slovenské republiky.

### **Eva Čech Valentová**

Eva Čech Valentová působí v oblasti migrace a integrace od roku 2005, převážně jako projektová koordinátorka a styčná osoba pro mezinárodní spolupráci v nevládní organizaci Sdružení pro migraci a integraci (SIMI). Ve své práci se zaměřuje na problematiku integrace migrantů na místní, expertní i politické úrovni a na provázanost otázek rovnosti žen a mužů s migrací. Od roku 2005 publikovala nebo editovala řadu tematických článků a studií a zastupovala SIMI v několika odborných platformách a národních či evropských sítích. Od roku 2017 se podílí na formování strategií integrace migrantů hlavního města Prahy. Od roku

2018 je také členkou představenstva České ženské lobby, která zastřešuje organizace zabývající se právy žen v České republice. Začátkem roku 2022 se stala programovou ředitelkou SIMI.

### **Katsiaryna Viadziorchyk**

Katsiaryna Viadziorchyk je bývalá dočasná ředitelka a projektová koordinátorka v AGABY, zastřešující organizaci integračních a migračních rad v Bavorsku. Zabývá se tématem lokální integrace migrantů z hlediska politické a občanské participace. Ve své práci se zaměřuje na lidská práva, politickou reprezentaci, participaci a volební právo, zplnomocnění vybraných skupin a ženská práva. Zapojila se do řady místních i mezinárodních iniciativ, které se zabývají rovnými participačními právy migrantů.

# Zapojené organizace

Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd (Česká republika)

Sdružení pro integraci a migraci (Česká republika)

Liga za lidské práva (Slovensko)

AGABY (Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns / Pracovní výbor pro integraci a migraci Rady Bavorska) (Německo)

město Mechelen (Belgie)



Spolufinancováno  
z programu Evropské unie  
Erasmus+

Text této monografie vznikl v rámci projektu Úspěšná integrace migrantů v regionech z podpory programu Evropské unie Erasmus+, klíčová akce 2: Strategická partnerství.

Názory vyjádřené autorkami v tomto materiálu nereprezentují nutně názory Evropské unie, která tímto neodpovídá za použití informací v něm obsažených.