

Toto PDF obsahuje kapitolu z knihy:

Marie Jelínková (ed.): *Lokální politiky integrace migrantů a jejich strukturální mechanismy.*

Srovnávací studie Česka, Slovenska, Německa a Belgie,

Praha: Karolinum 2023,

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

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

(Marie Jelínková)

© Univerzita Karlova, 2023

© Marie Jelínková, 2023

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.

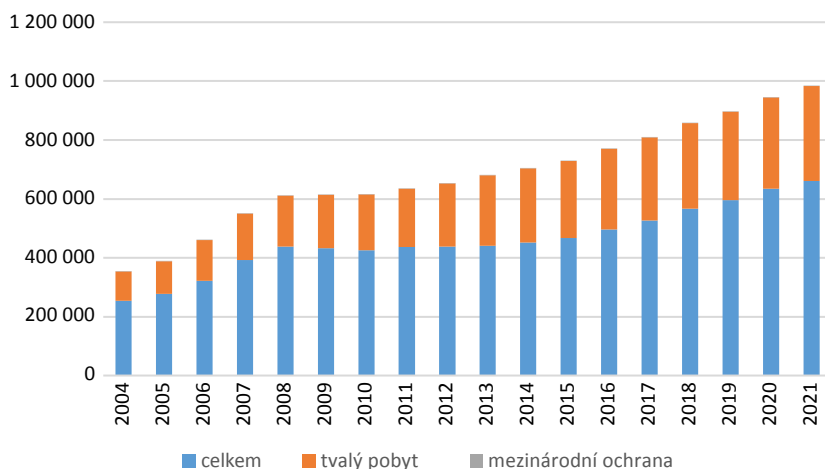
<https://doi.org/10.14712/9788024655307.3>

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.⁸

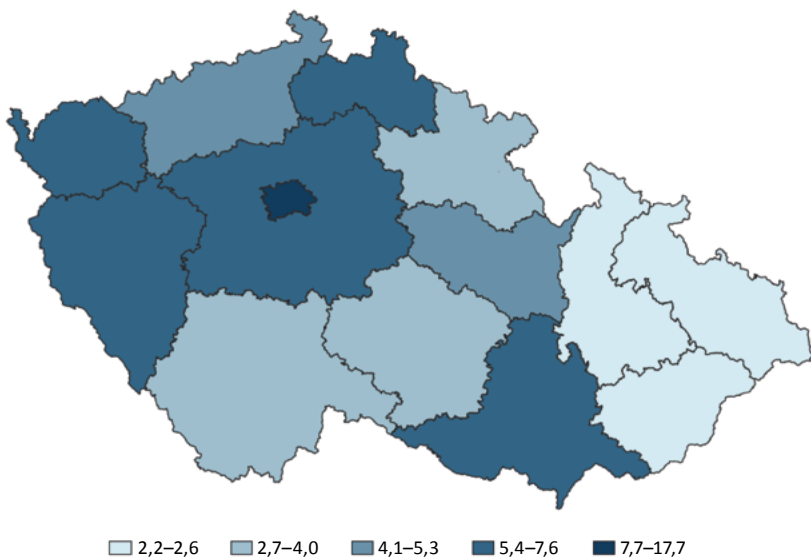
Jak ukazuje výše uvedený graf 1, Česká republika patří mezi několik málo zemí EU, kde dochází k výraznému nárůstu počtu migrantů, ale kde zároveň počet migrantů s udělenou mezinárodní ochranou zůstává zcela minimální. (Podrobně k tematice postojů ČR k uprchlíkům viz Jelínková 2019). Nárůst tak odráží 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.⁹ Nezřídka se tak stává, že obce nemají žádnou představu, kolik migrantů a v jakém postavení na jejich území žije.

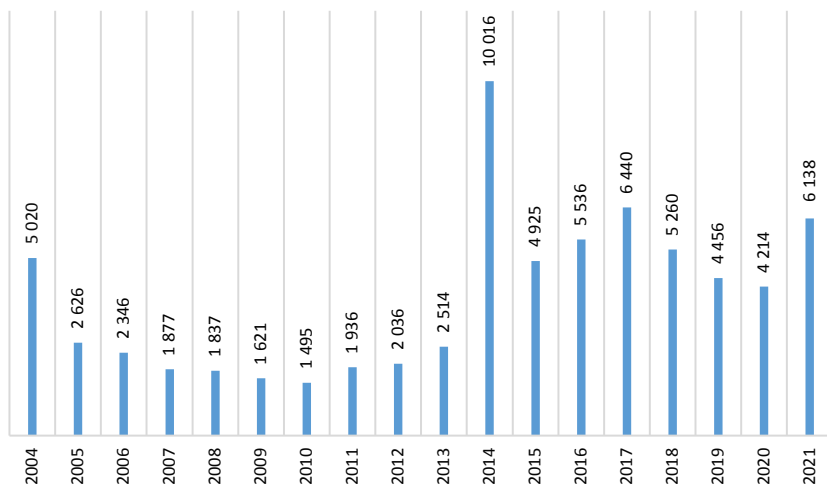


Obrázek 1: Podíl cizinců na celkovém počtu obyvatel v jednotlivých krajích ČR v roce 2021 (v procentech)

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).¹⁰ 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

¹⁰ 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 velkorýse 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*¹¹ 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)¹², 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 (Koncepte 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

¹² 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 ministerstvech¹³ 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*¹⁴, na niž navazují dvouleté akční plány její realizace¹⁵. 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.¹⁶ Konkrétně mu největší pozornost věnuje *Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje 2016–2025* a její *Krátkodobé realizační plány Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje*.¹⁷ 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.

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*¹⁸ 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*¹⁹, 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*²⁰. 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 gesčnická, 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.²¹ 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.²²

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 menšinami²³.

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 zprávách²⁴ je jejich činnost tematicky spjata s integrací cizinců zmiňována minimálně.

21 MV rovněž zřizuje imigrační portál (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.

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**²⁵ (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 jazykem²⁶. 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.²⁷ 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-vedy-pedagogu-pro-praci-s-detmi-zaky-cizinci>.

skupinám se mj. řadí i migranti.²⁸ MPSV ČR spolu s OAMP také provozuje a koordinuje webový portál 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.²⁹

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 nejhlásitější 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 nebo 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**³⁰ 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.³¹ 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.

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)³², 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 zákona³³, 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. 176/2021 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.³⁴ 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.³⁵ 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 projektů³⁶, 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 nejinak 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 nepřipravenosti 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 území³⁷. 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.
- 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.
- 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-f1b0dd86d70811eab115ac1f6b220ee8/>.
- 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.
- 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%97-%8Cste%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 ČR/strategie/strategie-pro-praci-policie-cr-ve-vztahu-k-mensinam-do-roku-2021?typ=download](https://www.databaze-strategie.cz/cz/MV%20CR/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>