

---

# **LOKÁLNE POLITIKY INTEGRÁCIE MIGRANTOV A ICH ŠTRUKTURÁLNE MECHANIZMY**

---

**POROVNÁVACIA ŠTÚDIA  
ČESKA, SLOVENSKA, NEMECKA  
A BELGICKA**

MARIE JELÍNKOVÁ  
editorka



UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE

---

# LOKÁLNE POLITIKY INTEGRÁCIE MIGRANTOV A ICH ŠTRUKTURÁLNE MECHANIZMY

---

POROVNÁVACIA ŠTÚDIA  
ČESKA, SLOVENSKA, NEMECKA  
A BELGICKA

MARIE JELÍNKOVÁ  
editorka

2023  
UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE

---

Táto monografia vznikla v rámci projektu *Úspešná integrácia migrantov v regiónoch*, ktorý realizovala organizácia Sdružení pro integraci a migraci, o.p.s., s partnermi (realizácia od 1. 9. 2020 do 31. 8. 2023), a to z podpory programu Európskej únie Erasmus+, kľúčová akcia 2: Strategické partnerstvá.

Informácie a názory uvedené v tejto publikácii nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne stanovisko Európskej komisie.

Grafické spracovanie publikácie bolo spolufinancované z projektu „*Usilujeme o férovou migrační politiku*“ (realizace: od 1. 3. 2020 do 28. 2. 2024), taktiež realizovaného organizáciou Sdružení pro integraci a migraci, o.p.s., ktorý podporila Nadace OSF v rámci programu Active Citizens Fund, ktorého cieľom je podpora občianskej spoločnosti a posilnenia kapacít neziskových organizácií. Ďalej je cieľom programu inšpirácia k aktívnemu občianstvu a pomoc znevýhodneným skupinám. Program Active Citizens Fund vstúpil do Českej republiky v septembri 2019 a prevádzkuje ho konzorcium, ktoré tvorí Nadace OSF, Výbor dobré vůle – Nadace Olgy Havlové a Skautský institut. Program je realizovaný v rámci Fondov EHP a Nórska 2014 – 2021. Prostredníctvom Fondov EHP a Nórska prispievajú štáty Island, Lichtenštajnsko a Nórsko k znižovaniu ekonomických a sociálnych rozdielov v Európskom hospodárskom priestore (EHP) a k posilňovaniu spolupráce s 15 európskymi štátmi. Dôležitým poslaním programu je tiež spolupráca medzi Českou republikou a darcovskými štátmi, a to spolupráca medzi českými neziskovými organizáciami a organizáciami z Islandu, Lichtenštajnska a Nórska. [Program Active Citizens Fund](#)



Spolufinancované z  
programu Európskej únie  
Erasmus+

## Měníme společnost. S odvahou.



Nadace OSF



Publikáciu vydala v roku 2023 v češtine pod názvom: *Lokální politiky integrace migrantů a jejich strukturální mechanismy. Srovnávací studie Česka, Slovenska, Německa a Belgie* a v anglickom preklade pod názvom *Local Migrant Integration Policies and Their Structural Mechanisms. A Comparative Study of the Czech Republic, Slovakia, Germany and Belgium* Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum.

---

## Editorka

PhDr. Marie Jelínková, Ph.D.

## © Autorky, 2023

Mgr. Zuzana Bargerová

Liga za ľudské práva

Corinne Huybers, MA

Mesto Mechelen

PhDr. Marie Jelínková, Ph.D.

Univerzita Karlova, Fakulta sociálnych vied, Institut sociologických štúdií

Hangwen Maierhofer, MA

Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (AGABY)

JUDr. Zuzana Številová

Liga za ľudské práva

Mgr. Eva Čech Valentová

Sdružení pro integraci a migraci

Katsiaryna Viadziorchyk, MA

Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (AGABY)

## Recenzentky

Mgr. Yana Leontiyeva, Ph.D.

Sociologický ústav Akademie věd ČR

Mgr. Petra Ezzeddine

Univerzita Karlova, Fakulta humanitních studií



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (vyžaduje sa: povinnosť uvádzať pôvodného autora, len nekomerčné použitie, nezasahovať do diela). Viac informácií o licencií a použití diela: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



[https://stella.uniba.sk/texty/AK\\_MJ\\_integracia\\_migrantov.pdf](https://stella.uniba.sk/texty/AK_MJ_integracia_migrantov.pdf)

## Vydavateľ

Univerzita Komenského v Bratislave

ISBN 978-80-223-5641-1 (online)



## OBSAH

|   |    |
|---|----|
| <i>Zoznam skratiek</i> .....  | 8  |
| <i>Zoznam grafov</i> .....  | 10 |
| <i>Zoznam obrázkov</i> .....  | 10 |
| <i>Zoznam tabuliek</i> .....  | 10 |
| ÚVOD .....  | 11 |
| <b>1 ZAMERANIE A METODOLÓGIA MONOGRAFIE</b> .....   | 15 |
| 1.1 Terminológia a definície kľúčových pojmov .....   | 17 |
| <b>2 VÝZVY INTEGRÁCIE VO SVETLE RÔZNYCH PRÍSTUPOV<br/>K ZAČLENENIU MIGRANTOV</b> .....                              | 23 |
| 2.1 Ciele integrácie a nastavenie integračnej politiky .....  | 23 |
| 2.2 Rámec integračných politík voči migrantom na európskej úrovni,<br>stručný prehľad .....                         | 24 |
| <b>3 LEGISLATÍVNE NASTAVENIE A STRATEGICKÉ ZAKOTVENIE<br/>POLITÍK INTEGRÁCIE MIGRANTOV V ČESKEJ REPUBLIKE</b> ..... | 28 |
| 3.1 Štatistické informácie .....  | 28 |
| 3.2 Opis integračných stratégií na národnej a miestnej/regionálnej úrovni .....                                     | 31 |
| 3.2.1 Národný rámec integrácie .....  | 31 |
| 3.2.2 Chápanie integrácie migrantov v strategických dokumentoch<br>a kľúčové posuny v ich dôrazoch .....            | 33 |
| 3.2.3 Lokálne aspekty národného prístupu .....  | 34 |
| 3.2.4 Strategické dokumenty v oblasti integrácie migrantov<br>v prípade krajov a obcí ČR .....                      | 36 |
| 3.3 Inštitucionálny rámec a kompetencie kľúčových aktérov vrátane obcí .....  | 38 |
| 3.4 Nastavenie východiskových legislatívnych podmienok<br>a cieľov integrácie .....                                 | 44 |
| 3.5 Financovanie: mechanizmy financovania a grantové schémy .....   | 46 |
| <i>Záver</i> .....  | 49 |
| <b>4 LEGISLATÍVNE NASTAVENIE A STRATEGICKÉ ZAKOTVENIE<br/>POLITÍK INTEGRÁCIE MIGRANTOV NA SLOVENSKU</b> .....       | 53 |
| 4.1 Štatistické informácie .....  | 53 |

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| 4.1.1    | Rodové hľadisko.....  | 59  |
| 4.1.2    | Regionálne rozloženie cudzincov na Slovensku .....                                | 59  |
| 4.2      | Opis integračných stratégií na národnej a miestnej/regionálnej úrovni .....       | 62  |
| 4.2.1    | Národný integračný rámec .....  | 62  |
| 4.2.2    | Lokálna stratégia .....   | 66  |
| 4.2.3    | Alternatívne možnosti.....  | 68  |
| 4.3      | Nastavenie východiskových legislatívnych podmienok<br>a cieľov integrácie .....   | 69  |
| 4.3.1    | Zákon o obecnom zriadení .....  | 70  |
| 4.3.2    | Zákon o samosprávnych krajoch .....   | 70  |
| 4.3.3    | Zákon o pobyte cudzincov.....   | 71  |
| 4.3.4    | Ďalšie zákony .....   | 71  |
| 4.4      | Inštitucionálny rámec a kompetencie kľúčových aktérov vrátane obcí .....          | 72  |
| 4.5      | Financovanie: mechanizmy financovania a grantové schémy.....                      | 74  |
| 4.5.1    | Národná úroveň a možnosti financovania integračných aktivít<br>samosprávami ..... | 75  |
| 4.5.2    | Lokálna úroveň a jej možnosti financovania integračných aktivít .....             | 76  |
| 4.5.3    | Návrhy riešení do budúcnosti .....  | 77  |
|          | <i>Záver</i> .....  | 78  |
| <b>5</b> | <b>POLITIKY INTEGRÁCIE MIGRANTOV VO FLÁMSKU<br/>(BELGICKO)</b> .....              | 81  |
| 5.1      | Štatistické informácie .....  | 81  |
| 5.1.1    | Historický kontext .....  | 81  |
| 5.1.2    | Národná úroveň (Belgicko).....  | 82  |
| 5.1.3    | Regionálna úroveň (Flámsko) .....   | 83  |
| 5.1.4    | Obecná úroveň (mesto Mechelen).....   | 83  |
| 5.2      | Integrácia na národnej a regionálnej úrovni .....                                 | 84  |
| 5.2.1    | Integrácia na národnej úrovni .....   | 84  |
| 5.2.2    | Integrácia na regionálnej úrovni.....   | 85  |
| 5.3      | Integrácia na lokálnej úrovni .....   | 88  |
| 5.4      | Mechelen: od špecifického k inkluzívnemu prístupu .....                           | 90  |
|          | <i>Záver</i> .....  | 93  |
| <b>6</b> | <b>POLITIKY INTEGRÁCIE MIGRANTOV V BAVORSKU<br/>(NEMECKO)</b> .....               | 96  |
| 6.1      | Štatistické informácie .....  | 96  |
| 6.2      | Integrácia na spolkovej úrovni .....  | 97  |
| 6.3      | Integrácia na krajinskej a obecnej úrovni.....                                    | 100 |
| 6.4      | Historický prehľad a predpoklady na vznik integračných<br>a migračných rád .....  | 102 |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 6.5      | Integračné a migračné rady v Bavorsku .....  | 105 |
| 6.6      | AGABY a bavorské integračné a migračné rady .....  | 107 |
|          | <i>Záver</i> .....   | 108 |
| <b>7</b> | <b>INŠPIRATÍVNE POSTUPY NA ZDIEĽANIE</b> .....   | 111 |
| 7.1      | Manuál lokálnej integrácie migrantov v Českej republike (Česko) .....                        | 111 |
| 7.2      | Ako zapojiť obce, ktoré s integráciou migrantov nemajú skúsenosti<br>(Slovensko).....        | 113 |
| 7.3      | Integračné a migračné rady v Bavorsku (Nemecko).....   | 115 |
| 7.4      | Mechelen: cesta k inkluzívnemu mestu (Belgicko, Flámsko).....                                | 116 |
| <b>8</b> | <b>VÝZVY, PRÍLEŽITOSTI A PRAKTICKÉ ODPORÚČANIA<br/>VYPLÝVAJÚCE ZO SKÚMANÝCH KRAJÍN</b> ..... | 119 |
| 8.1      | Identifikované výzvy a príležitosti .....  | 120 |
| 8.2      | Zdieľané odporúčania.....  | 122 |
|          | <i>Záver</i> .....   | 123 |
|          | <i>O autoroch</i> .....  | 125 |
|          | <i>Zapojené organizácie</i> .....  | 127 |



## ZOZNAM SKRATIEK

|         |  |
|---------|--|
| AGABY   | Pracovné združenie cudzineckých, migrantských a integračných rád Bavorska/Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns     |
| AMIF    | Azylový, migračný a integračný fond  |
| BAMF    | Spolkový úrad pre migráciu a utečencov (Nemecko)/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge   |
| BZI     | Spolková rada pre prísťahovalectvo a integráciu (Nemecko)/Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat  |
| CDU     | Kresťanskodemokratická únia Nemecka/Christlich Demokratische Union Deutschlands  |
| CGVS    | Generálny komisár pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti (Belgicko)/Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen                      |
| CPIC    | Centrá na podporu integrácie cudzincov   |
| CSU     | Kresťansko-sociálna únia Bavorska/Christlich-Soziale Union in Bayern   |
| CVEK    | Centrum pre výskum etnicity a kultúry/Centrum pro výzkum etnicity a kultury  |
| ČR      | Česká republika  |
| DVZ     | Imigračný odbor Federálnych verejných služieb pre vnútorné záležitosti (Belgicko)/The Dienst Vreemdelingenzaken, Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken |
| EHP     | Európsky hospodársky priestor  |
| EMN     | Európska migračná sieť/European migration network  |
| ERF     | Európsky rozvojový fond  |
| ESF     | Európsky sociálny fond   |
| EU      | Európska únia  |
| HLR     | Liga za ľudské práva/Human Rights League   |
| IOM     | Medzinárodná organizácia pre migráciu/International Organization for Migration   |
| KIC     | Koncepcia integrácie cudzincov na území ČR   |
| MEKOMIC | Medzirezortná expertná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (Slovensko)  |
| MIPEX   | Migration Integration Policy Index   |
| MPG     | Migration Policy Group   |
| MPI     | Migration Policy Institute Europe  |
| MPO ČR  | Ministerstvo priemyslu a obchodu Českej republiky  |

|           |  |
|-----------|--|
| MPSV ČR   | Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky   |
| MPSVR SR  | Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenskej republiky                                      |
| MŠMT ČR   | Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy České republiky   |
| MVO       | Mimovládne neziskové organizácie   |
| MV ČR     | Ministerstvo vnútra České republiky  |
| MV SR     | Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky   |
| NP        | Národné priority   |
| OAMP      | Odbor azylovej a migračnej politiky MV ČR  |
| OSN       | Organizácia spojených národov  |
| PHSR      | Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja   |
| SIMI      | Združenie pre integráciu a migráciu/Sdružení pro integraci a migraci                                   |
| SMIR      | Úspešná integrácia migrantov v regiónoch (projekt)/Successful Migrant Integration in Regions (projekt) |
| SPD       | Sociálnodemokratická strana Nemecka/Sozialdemokratische Partei Deutschlands                            |
| SR        | Slovenská republika  |
| SUZ MV ČR | Správa utečeneckých zariadení Ministerstva vnútra České republiky                                      |
| ÚHCP      | Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru  |
| ÚPSVaR    | Ústredie práce, sociálních věcí a rodiny Slovenskej republiky  |
| VVSG      | Flámske združenie miest a obcí/Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten                              |

## ZOZNAM GRAFOV

|        |  |    |
|--------|--|----|
| Graf 1 | Vývoj počtu cudzincov v ČR medzi rokmi 2004–2021 .....   | 27 |
| Graf 2 | Nadobúdanie českého štátneho občianstva medzi rokmi 2004 a 2021 .....  | 29 |
| Graf 3 | Nárast dobrovoľnej migrácie cudzincov (vrátane občanov EHP)<br>do SR medzi rokmi 2004 a 2021 .....               | 51 |
| Graf 4 | Vývoj počtu cudzincov v SR (vrátane utečencov) podľa druhu<br>pobytu medzi rokmi 2004–2021 .....                 | 53 |
| Graf 5 | Najčastejšie účely prechodného pobytu štátnych príslušníkov<br>tretích krajín žijúcich v SR k 31. 12. 2021 ..... | 54 |
| Graf 6 | Najčastejšie krajiny pôvodu občanov tretích krajín žijúcich<br>v SR v roku 2021 .....                            | 55 |
| Graf 7 | Počty udelených štátnych občianstiev SR medzi rokmi 2000–2021 .....  | 56 |
| Graf 8 | Podiel cudzincov v jednotlivých krajoch SR v roku 2021 .....   | 58 |

## ZOZNAM OBRÁZKOV

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Obrázok 1 | Podiel cudzincov na celkovom počte obyvateľov v jednotlivých<br>krajoch ČR v roku 2021 ..... | 28 |
| Obrázok 2 | Pro-klientsky orientovaný program občianskej integrácie<br>vo Flámsku.....                   | 87 |

## ZOZNAM TABULIEK

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Tabuľka 1 | Finančné objemy integračných projektov v ČR podľa typu<br>poskytovateľa (2010–2019) .....   | 45 |
| Tabuľka 2 | Vývoj počtu a podielu cudzincov (vrátane občanov EHP)<br>v SR medzi rokmi 2010 a 2020 .....   | 52 |
| Tabuľka 3 | Štatistický prehľad počtu platných pobytov štátnych príslušníkov<br>tretích krajín v meste Bratislave k 31. 12. 2021, členený podľa<br>druhu pobytu a podľa jednotlivých okresov mesta Bratislavy ..... | 59 |
| Tabuľka 4 | Štatistický prehľad počtu platných trvalých pobytov občanov EÚ<br>na území SR v meste Bratislave k 31. 12. 2021, členený podľa<br>jednotlivých okresov mesta Bratislavy .....                           | 59 |

## ÚVOD

Integrácia migrantov je dlhodobý proces. Či a ako rýchlo migranti príjmu novú krajinu za vlastnú, nezávisí iba od nich. Proces začleňovania ovplyvňuje vo veľkej miere aj situácia, v ktorej sa nachádzajú, napríklad to, aký je ich pobytový status, pracovné uplatnenie a pod. Rovnako ho však ovplyvňuje aj ich bezprostredné okolie. Práve vplyvu miesta, kde migranti žijú, pracujú, chodia na úrady a stretávajú sa s ostatnými ľuďmi, sa v posledných rokoch venuje väčšia pozornosť. Nejde však o celkom novú tému, veď spôsob integrácie novoprichádzajúcich migrantov do spoločnosti bol už v centre pozornosti prvých sociologických štúdií (Jelínková a Valenta 2022). Za rastom záujmu o integráciu migrantov na lokálnej úrovni teda môžeme vidieť nielen rozpoznanie jej dôležitosti, ale aj súčasné významné zmeny, najmä pokiaľ ide o aktivity a úlohu miestnych inštitúcií.

Najrôznejšie lokálne integračné opatrenia a neskôr vlastné integračné politiky začali iniciovať predovšetkým väčšie mestá, a to najmä vďaka svojej otvorenosti a komparatívne väčšej koncentrácii migrantov než vo vidieckych oblastiach. Po nich začali formulovať vlastné integračné politiky aj niektoré regióny. Miestne samosprávy tak majú v súčasnej integračnej politike vlastný nespochybniteľný význam. Integrácia sa totiž odohráva na miestnej úrovni, teda tam, kde ľudia rozličného pôvodu žijú, chodia do školy, sú zamestnaní a kde si budujú okruh svojich priateľov (Caponio a Borkert 2010, 9). Pozitívne aj negatívne stránky rozmanitosti sú tak najväčšími vidieť práve na miestnej úrovni (Scholten a Penninx 2016, 98–99). Výskumy zároveň ukazujú, že ľudia s migračnou históriou sa väčšmi identifikujú s mestom než s krajinou, v ktorej žijú (ibid.). Lokálne integračné politiky sa však neobjavujú izolovane od ostatných, ale naopak odrážajú mnoho ďalších vplyvov. Regióny ani obce navyše nie sú väčšinou v situácii, aby mohli ovplyvniť, kto a za akých podmienok sa na ich území usadí. Zároveň sú často viazané rámcom národných integračných politík. Zásadnú úlohu zohráva aj veľa ďalších aspektov, od inkluzívneho nastavenia samotných miestnych samospráv, až po kapacitu zavádzať rôznorodé aktivity v oblasti lokálnej integrácie (Van Breugel a Scholten 2020).

Integrácia migrantov je v európskom kontexte veľmi rôznorodá. Závisí od historických, geografických a socioekonomických aspektov, miestnej a národnej politiky, ale aj od otvorenosti, ochoty a pochopenia integračných procesov miestnymi úradmi a prijímajúcou spoločnosťou. Zároveň nemožno podceňovať ani význam aktívnych migrantov, ktorí sa angažujú v najrôznejších organizáci-

ách, lebo ich pôsobenie prispieva k väčšiemu vzájomnému porozumeniu. Napriek obrovskému množstvu štrukturálnych rozdielov medzi jednotlivými členskými krajinami EÚ však miestne úrady (aj migranti) často čelia v oblasti integrácie podobným výzvam. To otvára priestor pre možnú spoluprácu v rámci jednotlivých štátov aj medzi nimi navzájom. Samozrejme, nie všetky dobré podnety a sľubné praxe možno preniesť, pochopenie prístupu a skúseností iných aktérov však môže byť inšpiratívne a často pomôže dosiahnuť potrebné zmeny. Podnetom na túto monografiu je tak vlastne hľadanie príležitostí na vzájomnú inšpiráciu, učenie a výmenu nápadov.

Táto monografia je súčasťou projektu SMIR (Successful Migrant Integration in Regions / Úspešná integrácia migrantov v regiónoch), ktorý v rámci programu Erasmus+ realizujú partneri z Českej republiky, Slovenska, Belgicka (Flámska) a Nemecka (Bavorska). Partnerské organizácie boli zámerné vybrané z krajín, ktoré sa nachádzajú v rôznych fázach integračného procesu. S tým súvisí ich zameranie a aktivity vedúce k nájdeniu reálnych a osvedčených riešení. Svoje dlhodobé skúsenosti v oblasti miestnej integrácie do projektu vniesli predovšetkým títo partneri: (1) belgické mesto Mechelen, ktorému sa počas posledných 15 rokov podarilo stať sa inkluzívnym mestom, a (2) nemecká organizácia AGABY<sup>1</sup>, ktorá zastrešuje demokraticky zvolené komunálne integračné a migračné rady. Ďalšími partnermi sú (3) česká mimovládna organizácia Združenie pre integráciu a migráciu (SIMI<sup>2</sup>), ktorá projekt vedie a ktorá sa v posledných rokoch zameriava na nové spôsoby uchopenia integrácie na lokálnej úrovni, a (4) slovenská organizácia Liga za ľudské práva (HLR<sup>3</sup>), ktorá sa podobnou problematikou zaoberá na Slovensku. Najmä v posledných niekoľkých rokoch nadviazali českí a slovenskí partneri užšiu spoluprácu s miestnymi a regionálnymi orgánmi v oblasti integrácie migrantov a vytvorili niekoľko nástrojov, ktoré miestne inštitúcie úspešne používajú. Situácia v Českej a Slovenskej republike sa síce vyvíja s ohľadom na migračné trendy odlišne, obidvaja partneri však zápasia s podobnými výzvami, zdieľajú navzájom informácie o úspechoch a z dlhodobého pohľadu sledujú podobné ciele.

Každá zo zúčastnených krajín tak ponúka inú skúsenosť s lokálnou integráciou migrantov. Cieľom monografie je pochopiť špecifický kontext zúčastnených krajín a nájsť už spomenuté príležitosti na vzájomné učenie a zdieľanie osvedče-

<sup>1</sup> AGABY je skratka pre: Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (Pracovné združenie cudzineckých, migrantských a integračných rád Bavarska). S 31 komunálnymi členmi reprezentuje AGABY viac ako 90 % ľudí s migračným alebo etnickým pôvodom v Bavorsku.

<sup>2</sup> V češtine: Sdružení pro integraci a migraci.

<sup>3</sup> HRL = Human Rights League

ných postupov. Monografia o niečo väčšmi približuje české a slovenské skúsenosti, o ktorých je všeobecne menej informácií. Po priblížení primárnych vstupných informácií sa potom nemecké a belgické skúsenosti zameriavajú na oblasti, ktoré v súčasnosti (2021) predstavujú pre českých a slovenských partnerov istú výzvu.



# 1 ZAMERANIE A METODOLÓGIA MONOGRAFIE

*Marie Jelínková*

Narastajúca pozornosť venovaná integrácii migrantov v EÚ viedla k nárastu počtu štúdií, ktoré systematicky porovnávajú modely integrácie. Pozornosť sa najprv venovala národným modelom integrácie (Brubaker 2002; Castles a Miller 2009). Myšlienka národných modelov však bola opustená pre narastajúci záujem o lokálnu úroveň integračnej politiky (Dekker et al. 2015). Veľa štúdií pritom poukazuje na skutočnosť, že miestne samosprávy národné politiky nielen realizujú, ale čoraz častejšie ich samy aj formulujú (Penninx 2009; Scholten 2013). Miera vzájomnej podobnosti alebo odlišnosti lokálnych integračných politík od národných, je veľmi rôzna (Scholten 2013), často to závisí od špecifik jednotlivých krajín a situácií v konkrétnych mestách a regiónoch. Vo všetkých prípadoch však zohráva dôležitú úlohu národný rámec integračnej politiky a dostupnosť zdrojov. Integračné politiky a modely sú zároveň významne ovplyvnené rozdielmi v sociálnych a politických systémoch, v organizácii sociálneho zabezpečenia a v historických a kultúrnych charakteristikách hostiteľských krajín (Gregurović a Župarić-Iljić 2018). Nemožno si nepovšimnúť ani veľký vplyv rozsahu migrácie a národnostného zloženia migrantov. Všetky tieto špecifiká vedú k tomu, že porovnanie (a) toho, čo funguje v oblasti miestnej integrácie, (b) ako a (c) čím sa inšpirovať pri šírení osvedčených postupov do iných krajín, si vyžaduje hlbšie pochopenie vyššie uvedených faktorov. Nevyhnutnosť hlbšie porozumieť národným a miestnym súvislostiam by však nemala brániť prenositeľnosti konkrétnych úspešných opatrení a aktivít v oblasti lokálnej integrácie.

Už bolo uvedené, že táto monografia je súčasťou aktivít projektu SMIR, ktorý sa zameriava na neľahkú situáciu samospráv v štyroch zúčastnených krajinách: Českej republike, Slovensku, Nemecku a Belgicku. Národné a lokálne integračné politiky aj zloženie migrantov v týchto krajinách sa síce navzájom líšia, prístup samosprávnych orgánov k integrácii migrantov však predstavuje veľkú výzvu v každej z nich. Mnohým samosprávam chýbajú nástroje, know-how a zdroje na prácu s migrantmi, a to aj napriek tomu, že sú si vedomé dôležitosť začlenenia migrantov do miestnych komunít a nutnosť stanoviť funkčné integračné opatrenia a mechanizmy.



Primárnym cieľom tejto monografie je lepšie pochopiť možnú prenositeľnosť rôznych integračných prístupov medzi štyrmi partnerskými krajinami projektu SMIR. Význam takej monografie vychádza z uvedenia si partnerov projektu, že osvedčené postupy z iných krajín nemožno systematicky rozvíjať alebo dokonca preniesť do iného prostredia bez hlbšieho pochopenia miestneho kontextu. Nevyhnutné je porozumieť, ako je oblasť integrácie v príslušnej krajine legislatívne alebo strategicky zakotvená vo verejnej politike, akými mechanizmami sa financuje, ktoré subjekty na národnej úrovni a v akom rozsahu za túto agendu zodpovedajú, ako legislatíva zakotvuje kompetencie a povinnosti miestnych a regionálnych samospráv (príp. spolkových krajín) v oblasti integrácie migrantov, či ako sú migranti zastúpení na lokálnej úrovni.

Informácie zhromaždené v tejto monografii majú slúžiť jednak na vzájomné vzdelávanie partnerov projektu, ale takisto ako podnet na spoluprácu s miestnymi úradmi zúčastnených krajín. Monografia tak obciam môže poskytnúť návod, vďaka ktorému získajú možnosť lepšie si pomenovať, čo môžu očakávať od štátnych orgánov na národnej úrovni pri realizácii lokálnych integračných opatrení, ktorými témami alebo odvetviami by sa mali v rámci svojich integračných politík prioritne zaoberať, ako formovať politiku na miestnej úrovni alebo ako získať lepší prehľad o možných zdrojoch financovania.

Zacielenie knihy na odlišnú prax lokálnych integračných politík v štyroch zvolených krajinách so sebou prináša niekoľko zjednodušení. Tie vyplývajú napr. zo skutočnosti, že monografia pracuje s metodologickým nacionalizmom a logikou národných štátov (Wimmer a Glick Schiller 2002), dostatočne neakcentuje procesy inklúzie a exklúzie, ktoré ovplyvňujú ďalšie dôležité premenné, napr. transnacionálne väzby (viac Charmillot a Dahinden 2022). Autori sú si zároveň vedomí, že ak má byť vzájomné spolužitie novoprichádzajúcich a tých skôr usadených úspešné, ide o oveľa viac, než sa dá zachytiť v opise nastavenia národných lokálnych politík. Vytváranie sociálnej súdržnosti, vzájomný rešpekt, zdieľané skúsenosti a celkovo pocit vzájomnosti sa totiž odvíjajú od celého radu niekedy veľmi jemných mechanizmov (napríklad pocit prijatia), ktoré nemožno ľahko zapasovať do opisu integračnej praxe a politík konkrétnej krajiny. Tieto mechanizmy však často dajú zachytiť v najrôznejších mikroštúdiách alebo veľmi konkrétnom priblížení lokálnej praxe. Napriek tomu, že na hlbšie zachytenie týchto mechanizmov táto monografia neašpiruje, neobchádza ich úplne, viaceré z nich odzrkadľuje napríklad opis inšpiratívnych praxí v siedmej kapitole. Najvýstižnejším príkladom je potom opisovaná transformácia mesta Mechelenu, ktorú, ako aj z následného opisu vyplýva, treba chápať skôr v širšej perspektíve než „obyčajnou“ optikou nastavenia miestnych politík.

Takisto treba mať na pamäti, že zdanlivo podobné opatrenia, ktoré sa prijímajú na miestnej úrovni, môžu prinášať rozličné výsledky v závislosti od toho, či akcentujú to, čo spoločnosť rozdeľuje alebo stmeluje, teda napríklad sociálne

vzťahy alebo kultúrne rozdiely (porovnaj Glick Schiller a Çağlar 2016). Ani tieto rozdiely v implementácii rôznych politík a opatrení nie je jednoduché pri opise lokálnej praxe zachytiť.

Publikácia vznikla tesne pred vypuknutím vojny na Ukrajine a venuje sa teda iba vývoju do začiatku roka 2022. Nezahŕňa preto dáta o počtoch odídencom spomedzi Ukrajincov ani informácie o tom, ako sa sledované krajiny s novoprichádzajúcimi Ukrajincami (prípadne predovšetkým Ukrajinkami a ich deťmi) zžili. Poukazuje však na to, ako boli opisované krajiny predovšetkým v oblasti lokálnych politík integrácie pripravené, na čom možno stavať a v akých oblastiach sa možno vzájomne inšpirovať.

Použitá metodológia obsahuje prehľad literatúry najmä v oblasti vývoja integračných politík na úrovni EÚ a takisto v jednotlivých zapojených krajinách. Obsah monografie je potom výsledkom diskusie medzi partnerskými organizáciami, dohodol sa pritom až vtedy, keď mal každý účastník možnosť dozvedieť sa viac o situácii a potrebách migrantov a miestnych inštitúcií v zúčastnených krajinách. Pre písanie kapitol zameraných na profily jednotlivých krajín bola zásadná vopred stanovená štruktúra informácií, ktoré výskumníci považovali v projekte za nevyhnutné. Jednotlivé kapitoly za každú zúčastnenú krajinu tvoria prípadové štúdie, ktoré využívajú dostupné kvantitatívne dáta, analýzu právnych a strategických dokumentov, rozhovory s lokálnymi politikmi a v neposlednom rade praktické skúsenosti jednotlivých autorov.

## 1.1 TERMINOLÓGIA A DEFINÍCIE KLÚČOVÝCH POJMOV

V nasledujúcich kapitolách pracujeme s mnohými konceptmi, ktoré sú pre oblasť integrácie migrantov špecifické. Spravidla ich zároveň v jednotlivých textoch priamo vysvetľujeme. Pre lepšie porozumenie však definujeme niektoré kľúčové pojmy ihneď na začiatku, lebo ich použitie sa môže v štyroch porovnávaných krajinách navzájom líšiť. Ide najmä o pojem „migrant“ a koncept „integrácie“. V prípade kapitol, ktoré opisujú situáciu v jednotlivých krajinách, monografia používa vždy terminológiu príslušnej krajiny. V ďalších kapitolách autori upozorňujú na odlišné vnímanie pojmov alebo terminológie tam, kde to považujú za relevantné.

Pri opise migrujúcej populácie v štyroch skúmaných krajinách používajú všetky krajiny podobnú terminológiu; v štatistikách jednotlivých krajín sa však pojem *migrant* používa rozdielne. V tomto ohľade existuje značná podobnosť medzi Českou a Slovenskou republikou, čo vzhľadom na ich spoločnú históriu neprekvapuje, istá podobnosť sa však objavuje aj medzi Nemeckom a Belgickom.

České úradné dokumenty používajú výraz „cudzinec“. Rovnako ako v angličtine je tento výraz odvodený od slova „cudzí“. Vedci a aktéri občianskej spoločnosti preto zvyčajne dávajú prednosť termínu „migrant“. Hoci je rozdiel medzi tými,

ktorí používajú výraz „migrant“ a „cudzinec“ zvyčajne zrejmy, občas dochádza k prekryvaniu. Všeobecne sa žiadny z týchto výrazov nevníma ako problematický. Táto monografia používa pri opise integračných politík v oblasti migrácie v Českej republike pojem „migrant“. Oficiálnejší výraz „cudzinec“ však ponecháva na miestach, kde cituje úradné dokumenty alebo štatistiky. České štatistiky obsahujú iba informácie o migrantoch, ktorí nemajú české občianstvo. Ihneď ako migrant získa české občianstvo, v ďalších štatistikách o migrantoch sa už neuvádza. V českých oficiálnych štatistikách tak nemožno dohľadať českých občanov podľa ich migračného pôvodu, čo komplikuje hodnotenie integračných politík z dlhodobého pohľadu.

**Slovenské** zákony a strategické dokumenty používajú hlavne výraz „cudzinec“. Vedci a aktéri občianskej spoločnosti používajú pojmy „cudzinec“ a „migrant“ zameniteľne, veľmi často však používajú aj termín „štátny príslušník tretej krajiny“, ktorý najpresnejšie vyjadruje právne postavenie cudzinca. Slovenské štatistiky obsahujú predovšetkým informácie o migrantoch, ktorí nemajú slovenské občianstvo. Rovnako ako v Českej republike, ihneď ako migranti získajú slovenské občianstvo, vypadávajú zo všetkých migračných dát. V oficiálnych dátach potom nemožno dohľadať slovenských občanov na základe ich migračného pôvodu.

**Nemecko** v štatistikách používa výraz „obyvatelia s migračným pôvodom“ (v nemčine: „die Bevölkerung mit Migrationshintergrund“), ktorý definuje takto: „Ako človek s migračným pôvodom sa označuje ten, kto sa sám alebo ktorého aspoň jeden z rodičov sa narodil s nemeckým občianstvom“, a „všetci tí, ktorí sa po roku 1949 prisťahovali na dnešné územie Spolkovej republiky Nemecko, ako aj všetci cudzinci narodení v Nemecku a všetci Nemci narodení v Nemecku s aspoň jedným rodičom, ktorý sa prisťahoval po roku 1949 alebo sa narodil ako cudzinec v Nemecku“<sup>4</sup>. Prisúdenie „migračného pôvodu“ iba na základe národnosti respondentov alebo národnosti jedného z ich rodičov však neodzrkadľuje adekvátne sociálnu realitu (napr. z dôvodu tzv. patchworkových rodín alebo rodičov samoživiteľov). Ak je to možné, odporúčajú odborníci vyhýbať sa termínu „migračný pôvod“ a používať konkrétnejšie výrazy. Na účely tejto publikácie sa v nemeckej kapitole používa termín „ľudia s migračnou históriou“.

**Belgické/flámske** štatistiky rozlišujú výraz „osoba cudzieho pôvodu“ (alebo „s migračným pôvodom“) (vo flámčine: „personen van buitenlandse herkomst“), čo je osoba oprávnená a dlhodobo sa zdržiavajúca v Belgicku, ktorá v deň narodenia nemala belgickú štátnu príslušnosť alebo ktorej aspoň jeden z rodičov nemal

<sup>4</sup> Viac pozri: 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).

v deň narodenia belgickú štátnu príslušnosť, a výraz „cudzinec“ („cudzí štátny príslušník“), čo je osoba, ktorá nemá belgickú štátnu príslušnosť (ľudia s iným ako belgickým občianstvom).

Údaje uvedené v nasledujúcich národných kapitolách sú výrazom úsilia o čo najlepšiu porovnateľnosť. V niektorých prípadoch však nie sú k dispozícii rovnako definované kategórie. V takých prípadoch preto uvádzame, ktorú z vyššie uvedených definícií používame.

Ako sme už uviedli, považujeme za užitočné priblížiť sa konceptu „integrácie“ (alebo „integrácie migrantov“) a jeho obsahu v štyroch študovaných krajinách. Faktom je, že pojem „integrácia“ je nejednoznačný a v rôznych ponímaniach nadobúda rôzne významy.

**Termín „integrácia“** (respektíve „integrácia migrantov“) **sa v Českej republike bežne používa**. Zatiaľ tu nemá negatívne konotácie, veľa Čechov ho však vníma ako prispôsobenie sa v zmysle asimilácie. Integračné politiky uplatňované v praxi síce kladú oveľa väčší dôraz na proces adaptácie na strane migrantov, oficiálne dokumenty však rozumejú integráciu ako obojsmerný proces. Niektorí odborníci dávajú prednosť termínu „inklúzia“, ten sa však zvyčajne vzťahuje na integráciu v rámci školského vzdelávania.

Podobne aj **na Slovensku pojem „integrácia“** (niekedy „začlenenie“ alebo v akademických kruhoch „adaptovanie sa“) **široko používajú** štátne inštitúcie a ďalší kľúčoví aktéri, a to vo všetkých strategických alebo výskumných dokumentoch. V minulosti sa objavili tendencie začleniť do slovenskej politiky integrácie migrantov pojem „asimilácia“, lebo presnejšie vyjadroval postoje štátnych orgánov k migrácii a nedostatok vôle prispôbiť spoločnosť potrebám migrantov na ich ceste k lepšej participácii. Z akademickej sféry sa ozvalo takisto niekoľko hlasov podobných diskusiám v Nemecku (pozri ďalej) o zlučovaní významu pojmov „integrácia“ a „asimilácia“. Aktuálne platná Integračná politika Slovenskej republiky (2014) používa iba pojem „integrácia“ a uvádza jej definície z rozličných pohľadov (cieľová skupina, ciele a princípy).

Definícia „integrácie“ podľa **nemeckého** Spolkového úradu pre migráciu a utečencov<sup>5</sup> zdôrazňuje angažovanosť migrantov a začlenenie do nemeckej spoločnosti. Stále je však primárne spojená s adaptáciou a prispôobením sa migrantov a ich potomkov istej „norme“. Toto vnímanie integrácie je však veľmi kritizované, v posledných niekoľkých rokoch sa opakujú výzvy nahradiť pojem

<sup>5</sup> Definícia je nasledujúca: „Integrácia je dlhodobý proces. Jej cieľom je zahrnúť do spoločnosti všetkých ľudí, ktorí trvalo a legálne žijú v Nemecku. Príslušníci by mali mať možnosť plne a rovnocenne sa zúčastňovať vo všetkých oblastiach spoločnosti. Ich povinnosťou je naučiť sa po nemecky a poznať, rešpektovať a dodržiavať ústavu a ďalšie zákony.“ Zdroj: Bundesministerium des Innern und Für Heimat. Podobnejšie informácie pozri: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/community-and-integration/integration/integration-node.html>.

„integrácia“ iným termínom, napríklad termínom „začlenenie/inklúzia“, alebo výrazmi, ktoré zdôrazňujú angažovanosť, rovné príležitosti a rovný prístup.

Vo **Flámsku**<sup>6</sup> sa integrácia chápe ako „dynamický a interaktívny proces, vďaka ktorému sa jednotlivci, skupiny, komunity a organizácie konštruktívne vzťahujú k sebe navzájom a vyrovnávajú sa s migráciou a jej dôsledkami v spoločnosti, každý v kontexte vymáhateľnosti práv a povinností vyplývajúcich z demokratického ústavného štátu.“<sup>7</sup> Flámska integračná politika sa zameriava na spoločnosť ako celok a podľa potreby venuje osobitnú pozornosť osobám cudzieho pôvodu alebo osobám legálne sa zdržiavajúcim v Belgicku (od 1. 1. 2022 už, žiaľ, nie sú cieľovou skupinou flámskej integračnej politiky cudzinci bez oprávnenia na pobyt). Flámska integračná politika je inkluzívna politika. Mestá a obce ju zavádzajú v rôznych oblastiach v rámci obecnej politiky, a to prevažne prostredníctvom obecných opatrení. Iba v prípade potreby potom pristupujú ku konkrétnym návrhom.

Zároveň treba mať na pamäti, že výraz „integrácia migrantov“ sa v mnohých štátoch stáva problematickým, lebo namiesto hľadania čo najprínosnejšieho spolužitia pre nových obyvateľov a tých, čo migrovali skôr, sa celý rad tzv. „integračných opatrení“ stáva nástrojom imigračnej kontroly. V Českej republike a na Slovensku, ktorých prax sa v knihe približuje najobširnejšie, sa to odohráva zatiaľ skôr ojedinele, aj tu sa však začínajú vyskytovať príklady takéhoto trendu. Keď sa napríklad v Českej republike v roku 2020 zavádzali povinné adaptačno-integračné kurzy (t. j. doteraz jediná „integračná povinnosť migrantov“ v krajine), bolo veľmi ťažké viesť debatu o množstve možných negatívnych vplyvov tohto (štátom či niektorými mimovládnyimi organizáciami) pozitívne charakterizovaného opatrenia a upriamiť pozornosť na to, že tieto vplyvy nie sú iba konkrétne (napr. v českom kontexte vysoká cena integračných kurzov), ale aj štrukturálne, pretože štát v nich položil základy pre systém, v ktorom integračné opatrenia môžu slúžiť aj ako nástroj vylúčenia, ak migranti nesplnia alebo nebudú schopní splniť nastavené kritériá.

<sup>6</sup> Uvádzame tu flámsku (a nie belgickú) definíciu, lebo téma integrácie je v kompetencii jednotlivých belgických regiónov.

<sup>7</sup> Definícia je prevzatá z Flámskej integračnej vyhlášky: (Vlaams Integratiedecreet from 7-6-2016), dostupnej na: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html#H1061524>. Od marca 2022 platí nová vyhláška dostupná na: <https://www.agii.be/nieuws/wijziging-vlaams-inburgeringsdecreet-wat-verandert>.

## BIBLIOGRAFIA

- 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
- CHARMILLOT, 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: Umüt KORKUT, Gregg BUCKEN-KNAPP, Aidan MCGARRY, Jonas HINNFORNS 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 [vid. 2020-10-18]. 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

## 2 VÝZVY INTEGRÁCIE VO SVETLE RÔZNYCH PRÍSTUPOV K ZAČLENENIU MIGRANTOV

*Marie Jelínková*

### 2.1 CIELE INTEGRÁCIE A NASTAVENIE INTEGRAČNEJ POLITIKY

V literatúre nájdeme uznávané texty analyzujúce integráciu migrantov ako proces, ktorý sa vyvíja v priebehu času a naprieč generáciami. V rôznych oblastiach integrácie však tento proces nemusí byť lineárny, ani pre všetkých rovnaký. Na jednej strane sú migranti konfrontovaní s novou realitou, v ktorej sa musia naučiť, ako spoločnosť funguje, a nájsť spôsoby, ako sa stať jej súčasťou. Na druhej strane je toto možné, iba ak sú prijímajúce spoločnosti a vlády ochotné novoprichádzajúcich naozaj prijať, čo v praxi znamená podporu, orientáciu, informovanosť a vzájomný rešpekt (cf. Gallagher 2018). Integrácia je dlhý, obojstranný, dialogický proces vyjednávania o postojoch a pravidlách sociálneho spolužitia medzi všetkými zúčastnenými. V procese integrácie to zďaleka nie sú iba samotní migranti, na ktorých záleží. Zásadnú úlohu zohráva nastavenie miestnych inštitúcií, zákony upravujúce prístup migrantov k občianstvu, ale aj postoj miestnych obyvateľov k migrantom.

Dôsledky ignorovania integrácie alebo zlého postupu sú zničujúce. Dôkazy neúspešnej integrácie vidíme na celom svete v rozľahlých utečeneckých táboroch, getách alebo v uzavretých komunitách. Tieto miesta sú však iba pomyselnou špičkou ľadovca. Nedostatočné integračné politiky vedú k napätiu v spoločnosti, absencii plnohodnotného zapojenia migrantov do spoločnosti a k nevyužitiu potenciálu, ktorý migrácia prináša hostiteľským krajinám, ako aj ich novým obyvateľom. Niektoré štúdie (napr. Anjum et al. 2018) takisto ukazujú, že neúspešné integračné procesy vedú k ešte väčšej a hlbšej marginalizácii migrantov, ktorá ovplyvňuje kvalitu ich života a ich možnosti participovať v spoločnosti. Integráciu migrantov do hostiteľskej spoločnosti navyše podporuje množstvo pozitívnych argumentov. Niektoré z nich vyplývajú z právnych predpisov (napr. nediskriminácia). Ďalšia skupina argumentov spočíva v ekonomickej rovine. Veľká časť literatúry, ktorá sa zaoberá zlepšovaním výsledkov integrácie v priebehu času, pracuje so sku-



točnosťou, že čím väčšmi sa migranti stávajú súčasťou prijímajúcej spoločnosti, tým lepší prístup získavajú k ekonomickým príležitostiam, ktoré využívajú. Do úvahy treba vziať aj demografické argumenty. Štúdie OSN ukazujú, že počas nadchádzajúcich 50 rokov nastane pokles populácie prakticky vo všetkých európskych krajinách. Bez prijatia veľkého počtu migrantov tak budú musieť krajiny EÚ výrazne obmedziť svoje sociálne a dôchodkové programy (UN 2001). Ďalším z rozšírených dôvodov, ktorý podporuje integráciu, je fakt, že migrácia prispieva k miestnemu rozvoju. V neposlednom rade treba vziať do úvahy aj bezpečnosť. Ako už bolo uvedené, neúspešná integrácia so sebou prináša veľa rizík nielen pre spoločnosť, ale aj pre život migrantov a ich každodenné interakcie v hostiteľskej spoločnosti. Otázka, ktorú si kladieme, teda neznie, či a prečo v integrácii pokračovať, ale ako integráciu čo najlepšie realizovať.

## 2.2 RÁMEC INTEGRAČNÝCH POLITÍK VOČI MIGRANTOM NA EURÓPSKEJ ÚROVNI, STRUČNÝ PREHĽAD

Migračná politika sa síce stala súčasťou európskych politík, zapojenie EÚ v oblasti integrácie migrantov však zostáva relatívne slabé (Geddes a Scholten 2015). Integračné politiky EÚ boli dlhodobo pomerne obmedzené, a to na základe implicitného predpokladu, že ak je právne postavenie migrantov rovnocenné s postavením štátnych občanov a ak existujú zodpovedajúce nástroje na boj proti diskriminácii, mala by byť integrácia ponechaná na spoločenskom vývoji v členskom štáte (Garcés-Mascareñas a Penninx 2016). S narastajúcou koherenciou a harmonizáciou európskych politík sa však integrácia migrantov stala témou aj na európskej úrovni. Hoci politiky integrácie migrantov zostávajú zodpovednosťou členských štátov, usiluje sa EÚ skoordinať a zdieľať v tejto oblasti isté štandardy prostredníctvom „mäkších“ nezáväzných metód riadenia integrácie. To zahŕňa formy koordinácie, výskumu, výmeny osvedčených postupov a významnú finančnú podporu (viac pozri Bertossi 2011) French assimilation, Dutch and British multiculturalism.

Tieto rôzne mäkšie mechanizmy riadenia nie sú pre členské štáty nijako záväzné, môžu im však poskytnúť priestor na výmenu vedomostí a nových poznatkov. Integráciu migrantov ovplyvňujú takisto niektoré ďalšie oblasti, ako je prijatie antidiskriminačného zákona alebo zákonov, ktoré napomáhajú zapojenie do spoločnosti. Európska komisia ďalej zriadila financovanie prostredníctvom programov, ako je Európsky integračný fond a Európsky fond pre utečencov, a následne naštartovala Fond pre azyl, migráciu a integráciu, aby podporila oblasť integrácie migrantov. Okrem toho vznikla aj prepracovaná infraštruktúra organizácií, ktoré sa podieľajú na dialógu medzi výskumami podporovanými EÚ a politikou realizovanou na úrovni EÚ. Patrí medzi ne široké spektrum organizácií

vrátane think tankov, ako je Migration Policy Group (MPG) a Migration Policy Institute Europe (MPI), alebo štátom riadené siete zamerané na zhromažďovanie spravodajských informácií, ako je Európska migračná sieť (EMN) alebo Mestská agenda pre partnerstvo EÚ v oblasti začleňovania migrantov a utečencov. Napriek mnohým spomenutým úspechom vyvoláva prístup Európskej únie rad závažných otázok, a to tak v oblasti spoločnej migračnej politiky, ako aj v ďalej pretrvávajúcich rozdieloch medzi realizovanou politikou a výsledkami výskumov, ktoré reflektujú napr. mnohé obmedzenia základných práv migrantov (Carrera a Merlino 2009).

V roku 2003 vznikol tzv. európsky rámec pre integráciu migrantov, ktorý poukazuje na obojstrannosť práv a povinností migrantov a hostiteľských krajín. V roku 2004 bol prijatý dokument *Spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov* (CBPI), ktorý predstavuje zmenu smeru európskych integračných politik (Geddes a Scholten 2015). Tento dokument uvádza, že „Integrácia predstavuje dynamický, obojsmerný proces vzájomného prispôsobovania všetkých prisťahovalcov a obyvateľov členských štátov.“ (Rada EÚ 2004, s. 19) Vzhľadom na narastajúci dôraz na povinnosti novoprišlých migrantov na úrovni členských štátov nie je však dôraz na obojstrannosť integračného procesu zďaleka samozrejmosťou. Ďalšie princípy ponúkajú hlbší pohľad na to, čo sa od migrantov očakáva: „úcta k základným hodnotám Európskej únie“, na druhej strane prichádzajú s plnou úctou „k vlastnému jazyku a kultúre prisťahovalcov a ich potomkov.“ (Rada EÚ 2004, s. 20) Tieto spoločné princípy teda stanovujú istý rámec, v ktorom by sa mala integrácia odohrávať, už nestanovujú však, či a v akej miere sa na šírení týchto princípov podieľa štát. Tretí a štvrtý základný princíp integrácie sa zameriavajú na zamestnanosť, zdôrazňujú socioekonomickú integráciu ako zodpovednosť jednotlivca, rovnako ako základnú znalosť jazyka, histórie a inštitúcií hostiteľskej spoločnosti. Práve táto politika občianskej integrácie sa postupom času stala nástrojom kontroly migrácie, pomocou ktorého štáty obmedzujú vstup alebo pobyt nekvalifikovaným alebo menej žiaducim migrantom. Piaty princíp integrácie potom cieľi na hostiteľské krajiny a zdôrazňuje nediskriminačný prístup prisťahovalcov k inštitúciám a službám ako základ lepšej integrácie (Rada EÚ 2004, s. 21).

Hoci Spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov stále tvoria základný rámec integrácie migrantov v EÚ, konkrétnejšie prístupy EÚ k integrácii a zameranie na rôzne úrovne sa postupom času menia. Medzi zásadné zmeny patrí posun v definícii integrácie – od konceptu dvojstranného procesu ku konceptu trojstranného procesu (Európska komisia 2011). Tento posun pririekol kľúčovú úlohu v integračnom procese aj krajinám pôvodu (napr. ako aktérom, ktorí môžu pripraviť budúcich migrantov na integráciu pred vycestovaním alebo ich podporovať počas ich pobytu). Dôraz na tretiu stranu integrácie vyvolal nejednoznačné reakcie. Štúdie na jednej strane dokumentujú prípady, keď možno

integračný proces naozaj považovať za trojstranný (napr. Van Ewijk 2013). Na druhej strane bránia tejto trojstrannosti obmedzené kapacity a mandáty inštitúcií krajín pôvodu, takže tie sa ťažko môžu v tejto oblasti angažovať.

Za zmienku stojí aj ďalší významný posun, a to najnovší *Akčný plán pre integráciu a začlenenie (2021–2027)*, ktorý stanovuje ciele integrácie migrantov. Po prvý raz Európska komisia podporuje nielen integráciu migrantov z krajín mimo EÚ, ale aj občanov EÚ, ktorí žijú v iných členských štátoch. Ide o dlho diskutovanú zmenu, po ktorej volal rad členských štátov a ich lokálnych inštitúcií.

Záverom možno konštatovať, že politiky integrácie migrantov zostávajú v kompetencii jednotlivých štátov. Od podpisu *Lisabonskej zmluvy* v roku 2007 však inštitúcie Európskej únie môžu „ustanoviť opatrenia na povzbudzovanie a podporu činnosti členských štátov s cieľom presadzovať integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na ich územiach“<sup>8</sup>. Úlohou EÚ v oblasti integrácie migrantov je teda pravidelne stanovovať priority a ciele, ktoré budú jej stratégie, legislatívne návrhy a možnosti financovania posúvať dopredu.<sup>9</sup>

## BIBLIOGRAFIA

- 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), 01–014. ISSN 00462772. Dostupné z: doi:10.1002/ejsp.2280
- 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*.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2011. *European Agenda for the Integration of Third Country Nationals*. 2011.
- 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/>

<sup>8</sup> Pozri obsah článku 79 a 80 Lisabonskej zmluvy, dostupný na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>.

<sup>9</sup> Viac informácií nájdete tu: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy_en)

- 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]. 2004. 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]. 2001. 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. dissertation. University of Amsterdam.

### 3 LEGISLATÍVNE NASTAVENIE A STRATEGICKÉ ZAKOTVENIE POLITÍK INTEGRÁCIE MIGRANTOV V ČESKEJ REPUBLIKE

*Marie Jelínková*

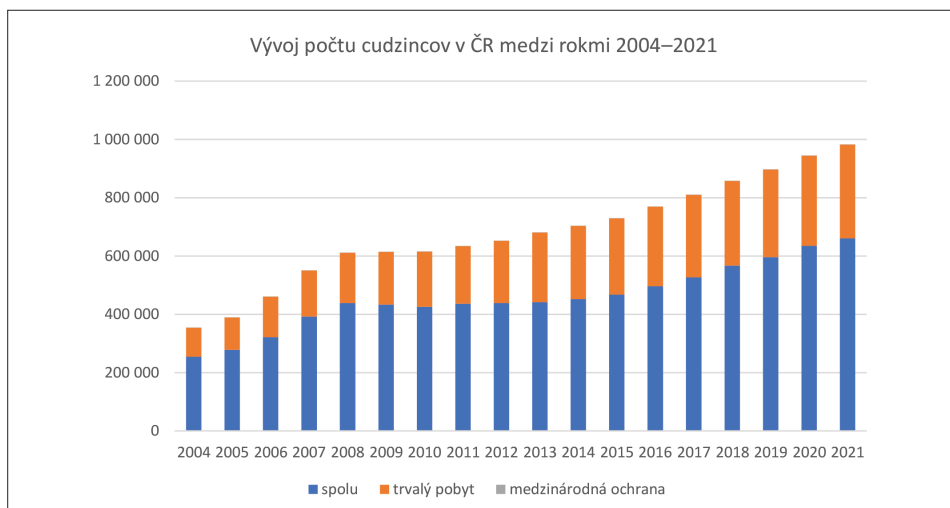
#### 3.1 ŠTATISTICKÉ INFORMÁCIE

Česká republika sa v posledných dvadsiatich rokoch zreteľne profiluje ako cieľová krajina migrácie a počet migrantov dlhodobo narastá. Ku koncu roka 2021 podiel migrantov dosiahol 6,2 % z celkovej populácie, čo predstavuje 660 849 osôb (ČSÚ 2022). Občania štátov Európskej únie tvoria o niečo menej ako polovicu (42 %) migrantov v ČR. Množstvo expertných štúdií (napr. Krejčí a Leontiyeva 2012) však naznačuje, že mimo oficiálnych štatistík žije v ČR aj značný počet občanov EÚ, ktorí sa v ČR oficiálne aj napriek zákonnej povinnosti nezaregistrovali.<sup>10</sup>

Ako ukazuje graf 1, Česká republika patrí medzi niekoľko málo krajín EÚ, kde dochádza k výraznému nárastu počtu migrantov, avšak zároveň počet migrantov s udelenou medzinárodnou ochranou zostáva úplne minimálny. (Podrobne k problematike postoja ČR k utečencom pozri Jelínková 2019.) Zvyšovanie počtu migrantov tak odzrkadľuje predovšetkým príchod ekonomických migrantov, po ktorom nasledujú príchody z dôvodu zlúčenia rodiny. Zvyšujúci sa počet držiteľov trvalých pobytov rámcovo kopíruje trend nárastu počtu novoprichádzajúcich, čo indikuje zvyšujúce sa počty dlhodobo usadených migrantov. Z pohľadu zastúpenia mužov a žien stále dominuje migrácia mužov, počet žien-migrantiek sa však postupne mierne, avšak dlhodobo, zvyšuje, pričom v súčasnosti (2021) sa ženy podieľajú na migrácii do ČR zo 43 %.

Štruktúra štátnej príslušnosti migrantov je v ČR špecifická tým, že zhruba 20 % registrovaných migrantov (teda 114 630 osôb) tvoria Slováci (údaje k 31. 12. 2021, ČSÚ 2022), avšak ich skutočný počet je v praxi oveľa vyšší, lebo mnohí z nich sa k pobytu v ČR nezaregistrovali. Vďaka príbuznému jazyku a histórii jedného spoločného štátu je ich postavenie v ČR výnimočné, a hoci podľa svojho právne-

<sup>10</sup> Registrácia občanov EÚ je v ČR povinnosť, avšak zostáva bez sankcie.

**Graf 1**

Vývoj počtu cudzincov v ČR rozmedzí rokov 2004–2021

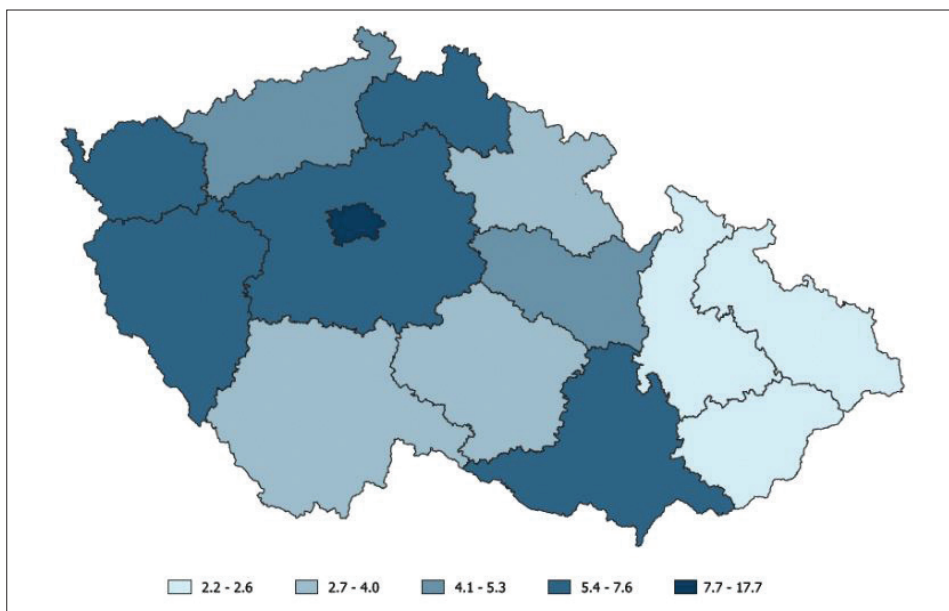
Zdroj: Ministerstvo vnútra 2022, Český statistický úrad 2021

ho postavenia migrantmi často sú, väčšina Čechov ich takto nevníma. Nie je teda prekvapením, že slovenskú národnosť Česi dlhodobo vnímajú ako najsympatickejšiu inú národnosť (CVVM 2020). Medzi ďalšími najčastejšími národnosťami v ČR sú zastúpení najmä Ukrajinci (196 875 osôb) a Vietnamci (64 851 osôb) (ČSÚ 2022). Významná ukrajinská migrácia je okrem iného ovplyvnená relatívnou geografickou blízkosťou a istou jazykovou príbuznosťou, ktorá umožňuje pomerne rýchle osvojiť si základy ináč pomerne ťažkého českého jazyka. Dôvody vietnamskej migrácie sú okrem iného spojené s historickými väzbami v rámci spolupráce niekdajších socialistických štátov. Postavenie Vietnamcov v ČR je pritom značne špecifické; na rozdiel od migrantov z Ukrajiny z veľkej časti podnikajú a sú vnímaní ako tí, ktorí sa bezproblémovo prispôbujú a investujú do vzdelania svojich detí. Výskumy však ukazujú, že ide o pomerne uzavretú diasporu s veľmi rôznorodými integračnými stratégiami a že imidž „bezproblémovej“ integrácie, s ktorým Vietnamcov majorita často spája, je predsa len o čosi komplikovanejší (Freidingerová 2014).

Práve národnostné zloženie migrantov významne ovplyvňuje aj nastavenie národných integračných politík. Ak nevezmeme do úvahy 40 % občanov EÚ (t. j. vrátane Slovákov), ktorí dlhodobo neboli v ČR považovaní za cieľovú skupinu integrácie, boli dve najvýznamnejšie skupiny migrantov (Ukrajinci a Vietnamci) vnímané ako veľmi málo viditeľné a ľahko sa integrujúce. Možno sa preto domnievať, že práve ona neviditeľnosť migrantov sa podieľa na tom, že integrácia migrantov sa v ČR doteraz nestala výraznejšou témou.

Z geografického pohľadu je tretina všetkých migrantov usídlená v hlavnom meste Prahe alebo jeho najbližšom okolí. S veľkým odstupom potom možno nájsť väčšie percentuálne zastúpenie migrantov v druhom najväčšom meste Brne a v prihraničných oblastiach, a to najmä pri západnej hranici s Nemeckom. Nasledujúca mapa 1 ukazuje podiel cudzincov na celkovom počte obyvateľstva podľa krajov. Údaje o počte migrantov v obciach existujú, nie sú však ľahko dostupné.<sup>11</sup> Nezriedka sa tak stáva, že obce nemajú nijakú predstavu, aký počet migrantov a v akom postavení na ich území žije.

Samostatnú kapitolu tvorí nadobúdanie občianstva, ktoré predstavuje z perspektívy českého práva akúsi pomyselnú bodku a završenie procesu integrácie (Bařšová 2010).<sup>12</sup> Aj z tohto dôvodu ČR nesleduje vo svojich štatistikách naturalizované osoby, čo však sťažuje možnosť dlhodobo sledovať vplyv integračných



### **Obrázok 1**

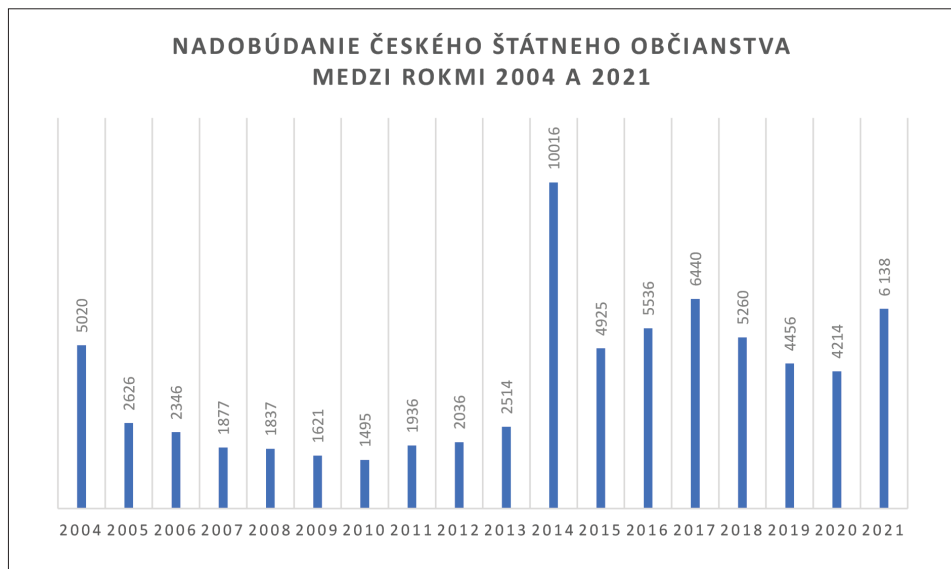
*Podiel cudzincov na celkovom počte obyvateľov v jednotlivých krajoch ČR (k 31. decembru 2021) v %*

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

<sup>11</sup> Napríklad na potreby tejto monografie boli údaje od Riaditeľstva služby cudzineckej polície vyžiadané a poskytnuté až po následnom odvolaní.

<sup>12</sup> Pozri aj zákon č. 186/2013 Sb., o štátnom občianstve Českej republiky.

politik. Mnoho štúdií (Hradečná et al. 2016) pritom poukazuje na to, že osoby s migračnou históriou často aj po získaní českého občianstva riešia v mnohých zásadných oblastiach podobné problémy, s akými sa vyrovnávajú migranti. Z grafu 2 je zrejmé, že krivka počtu udelených občianstiev rozhodne nezodpovedá trendom v počte novoprišlých migrantov ani počtu udelených trvalých pobytov a že počet získaných občianstiev je veľmi nízky (okolo 5000 osôb ročne). Predkladané údaje tak dokumentujú, že k pomyselnému dovŕšeniu integrácie minimálne z pohľadu údajov o udelenom občianstve v ČR takmer nedochádza.



### Graf 2

*Nadobúdanie českého štátneho občianstva v rozmedzí rokov 2004 až 2021*

*Zdroj: Český statistický úrad 2021*

## 3.2 OPIS INTEGRAČNÝCH STRATÉGIÍ NA NÁRODNEJ A MIESTNEJ/REGIONÁLNEJ ÚROVNI

### 3.2.1 Národný rámec integrácie

Všeobecným dokumentom, ktorý vymedzuje kľúčové zásady českej integračnej politiky, sú *Zásady koncepcie integrácie cudzincov* (ďalej *Zásady*), prijaté v roku 1999. *Zásady* boli z dnešného pohľadu koncipované pomerne veľkoryso a „procudzinecky“ (Pořízek 2018). Na tieto *Zásady* nadviazal o rok neskôr prvý strategický materiál vlády, a to *Koncepcia integrácie cudzincov na území ČR* (ďa-



lej KIC alebo Konceptia), ktorá všeobecné zásady konkretizovala formou cieľov, potrebných opatrení a úloh pre jednotlivé ministerstvá, ktorých sa agenda týka. V neskorších rokoch (2006, 2011 a 2016) sa KIC revidovala, poslednou verziou je tak aktualizovaná *Koncepcia integrácie cudzincov – Vo vzájomnom rešpekte*<sup>13</sup> z roku 2016. V roku 2021 nová KIC pripravená nebola a ani v roku 2022 sa nechystá, hoci by sa to z pohľadu periodicity logicky ponúkalo.

Pokiaľ ide o ďalšie kľúčové dokumenty, Ministerstvo vnútra ČR (MV ČR), ako koordinátor (a v istej oblasti aj gestor) pre oblasť integrácie, každoročne vláde predkladá na schválenie *Správu o situácii v oblasti migrácie a integrácie cudzincov na území ČR*, ktorá má prinášať aj hodnotenie realizácie KIC za uplynulý rok. V nadväznosti na to potom vláda každoročne schvaľuje úlohy a prostriedky pre jednotlivé ministerstvá v *Postupe pri realizácii aktualizovanej Koncepcie integrácie cudzincov – Vo vzájomnom rešpekte* (ďalej Postup) na nasledujúci rok. Postup tak v podstate vytyčuje každoročný národný akčný plán v oblasti integrácie migrantov, a to vrátane konkrétnych cieľov, ako aj potrebné finančné alokácie.

Primárnou cieľovou skupinou KIC sú cudzinci z tretích krajín, ktorí sa dlhodoobo legálne zdržiavajú na území Českej republiky. Od roku 2011 integračné opatrenia začali čiastočne zahŕňať aj občanov iných členských krajín Európskej únie. Pritom však až od roku 2020 začali byť občania EÚ vnímaní ako cieľová skupina integračných opatrení bez zásadnejších obmedzení. Rozšírenie cieľovej skupiny KIC nastalo aj v roku 2016, keď sa, čiastočne pod dojemom vtedajšej emergentnej situácie, rozšírila cieľová skupina aj o držiteľov medzinárodnej ochrany. Vzhľadom na to, že v ČR nedošlo k väčšiemu zvýšeniu počtu osôb s udelenou medzinárodnou ochranou a že MV ČR realizuje pre žiadateľov aj uznaných držiteľov medzinárodnej ochrany špecifické integračné programy, išlo skôr o zmenu kozmetickú.

Z inštitucionálneho pohľadu bola počínajúc rokom 1999 integrácia cudzincov (primárne akcentujúca občanov krajín mimo EÚ) zaradená do gescie ministerstva vnútra, o päť rokov neskôr bola prevedená na ministerstvo práce a sociálnych vecí (ďalej MPSV ČR)<sup>14</sup>, aby bola v roku 2008 navrátená naspäť na ministerstvo vnútra. Na rozdiel od toho bola agenda integrácie osôb s udelenou medzinárodnou ochranou vždy v gescii ministerstva vnútra (Chmelíčková et al. 2018). Presuny agendy sa v tom čase nezaobišli bez kritickej diskusie a až dodnes z radov občianskej spoločnosti (Čerychová et al. 2020) zaznieva nesúhlas s tým, že integrácia

<sup>13</sup> Uznesenie vlády ČR zo dňa 18. januára 2016 č. 26 o Aktualizovanej koncepcii integrácie cudzincov – Vo vzájomnom rešpekte a o Postupe pri realizácii aktualizovanej Koncepcie integrácie cudzincov v roku 2016; viac k tomu na stránkach ministerstva vnútra: <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

<sup>14</sup> Uznesením vlády ČR č. 1252/2003, k presunu došlo k 1. januáru 2004.

migrantov je zaradená pod ministerstvo vnútra, ktoré má všeobecnú tendenciu akcentovať skôr bezpečnostný prístup.

### 3.2.2 Chápanie integrácie migrantov v strategických dokumentoch a kľúčové posuny v ich dôrazoch

Podstatnejším ako presúvanie integračnej agendy medzi rezortmi sa však ukazuje meniace sa chápanie KIC, v ktorom je zrejмый ústup od pôvodne ambiciózneho dôrazu na práva a slobody usadených migrantov (Pořízek 2018). Ako podobne významné sa ukazuje aj postupné opúšťanie pôvodnej myšlienky, ktorá zdôrazňovala mainstreaming integrácie, ku ktorému malo dochádzať prostredníctvom zohľadňovania vplyvov prijímaných verejných politík aj na migrantov. K tomuto prístupu mala prispieť takisto skutočnosť, že relevantné ministerstvá vypracujú vlastné plány integračných politík, ktoré sa zamerajú na legislatívne, organizačné, metodické a praktické aspekty realizácie KIC. Táto vízia však nikdy nebola naplnená. KIC z roku 2006 prišla s väčším dôrazom na sociálnu integráciu migrantov a vymedzila tzv. prioritné oblasti integrácie a kľúčové predpoklady integrácie cudzincov, pričom sa objavil zásadný dôraz kladený na jednotlivcov (Konceptia 2006). Ak KIC (2006, 2011, 2016) pozorne čítame, je zrejмый, že práve požiadavky kladené na novoprišlých sa akcentovali čoraz väčšími, a naopak dôraz na mainstreaming integrácie sa v dokumentoch postupne prestal objavovať. Opísané prioritné oblasti týkajúce sa požiadaviek na migrantov (znalosť českého jazyka, ekonomická sebestačnosť, orientácia v spoločnosti a informovanosť, ako aj vzájomné vzťahy cudzincov a majoritnej spoločnosti) sa v ČR stali všeobecne prijímanou normou, ktorú KIC vytyčujú. Z pôvodnej predstavy o sektorových stratégiách integrácie zostali iba úzko vymedzené konkrétne úlohy predmetných rezortov. Pre väčšinu ministerstiev nie je integrácia migrantov dôležitou témou, nie je žiadnou výnimkou, že stanovené úlohy sa nesplnia, alebo že úplne chýbajú následné informácie o tom, ako boli úlohy splnené (cf. Pořízek 2018). Ak nebudeme venovať pozornosť úlohe vymenovať na siedmich ministerstvách<sup>15</sup> rezortného koordinátora integrácie, potom zostávajú úlohy aj očakávania ministerstva vnútra od ostatných ministerstiev, s čiastočnou výnimkou ministerstva školstva, mládeže a telovýchovy, marginálne.

Záverom tejto časti dodajme, že minimálne v rétorickej rovine vidí KIC pojem integrácie cudzincov ako obojsmerný proces, do ktorého vstupujú rovnako cu-

<sup>15</sup> Ministerstvo kultúry, Ministerstvo práce a sociálnych vecí, Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy, Ministerstvo pre miestny rozvoj, Ministerstvo priemyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotníctva, Ministerstvo zahraničných vecí.

dzinci, ako aj majoritná spoločnosť. Neskoršie spomenutá úloha a zapojenie krajiny pôvodu, teda oná trojstrannosť uvádzaná v dokumentoch EÚ, sa do českého chápania nepremietla (Jelínková a Valenta 2022).

### 3.2.3 Lokálne aspekty národného prístupu

Vedomie potrebnosti participácie lokálnych inštitúcií, najmä samospráv, bolo zrejmé už v Zásadách z roku 1999, ktoré akcentujú úlohu samospráv pri tvorbe a realizácii koncepcie a politiky integrácie cudzincov (Zásada 11). KIC z roku 2006 potom priamo odkazuje na *Spoločné základné zásady pre politiky integrácie prisťahovalcov v Európskej únii*, keď z nich cituje, že proces integrácie sa odohráva v prvom rade na miestnej úrovni (KIC 2006, s. 8). Avšak aj napriek pokusu ustanoviť tzv. okresné poradné orgány pre otázky integrácie cudzincov, ktoré boli v roku 2002 zrušené v súvislosti s reformou územnej verejnej správy a s novým územným a správnym usporiadaním ČR, bola úloha územnej samosprávy akcentovaná v strategických dokumentoch bez viditeľnejšieho presahu do praxe. K zmenám došlo až v nasledujúcej KIC (2011), ktorá síce letmo aktívnu úlohu miestnej, príp. regionálnej samosprávy zmiňuje, v súvislosti s lokálnou integráciou však hovorí predovšetkým o úlohe centier na podporu integrácie cudzincov (ďalej ako CPIC alebo centrá). Tieto centrá sa medzi rokmi 2009 a 2019 vybudovali z európskych zdrojov vo všetkých 14 krajoch ČR. Podľa KIC z roku 2011 sa centrá mali stať (a) informačnými strediskami, (b) realizátormi a iniciátormi integračných opatrení a (c) spoločne s ďalšími aktérmi integrácie účinnými partnermi krajov pri tvorbe regionálnych stratégií.

Vybudovanie centier v každom zo 14 krajov ČR možno iste považovať za veľký medzník práve v podpore lokálnej integrácie. Spoločne s mimovládnyimi organizáciami (ďalej ako MVO) v príslušnom kraji plnia centrá celý rad dôležitých najmä servisných úloh, od organizácie jazykových kurzov po právne alebo sociálne poradenstvo. K čomu však v širšej rovine nedochádzalo a nedochádza, bol pôvodný (pozri KIC 2006) stanovený cieľ zapojiť jednotlivé kraje a obce, a to ani prostredníctvom realizovaných aktivít ani prostredníctvom zohľadňovania témy integrácie migrantov v miestnych koncepcných dokumentoch (o výnimkách pozri ďalej). Deje sa tak navzdory tomu, že KIC z roku 2011 nad rámec skorších cieľov okrajovo pomýšľala aj na súčinnosť samospráv pri realizácii integračnej politiky, a preto vytýčila cieľ zakotviť súčinnosti krajov a obcí pri realizácii integračnej politiky štátu v českej legislatíve (ibid.). S výnimkou Hlavného mesta Prahy a čiastočne Juhomoravského kraja však tieto vízie zostali nenaplnené a bez akejkolvek viditeľnej reflexie boli opustené.

Doteraz posledná KIC (2016) stále uvádza úlohu centier v jednotlivých krajoch a ich podporu, význam dotačného titulu MV ČR pre obce a význam a pro-

jektovú podporu MVO. Téma lokálnej (prípadne regionálnej) integrácie migrantov sa akcentuje už na výrazne všeobecnejšej rovine a skoršiu víziu zákonného zakotvenia integrácie bez vysvetlenia opúšťa. K ďalšiemu obratu dochádza pri tvorbe lokálnych integračných stratégií, ktorá bola pôvodne úzko (KIC 2006) a neskôr voľnejšie (KIC 2011) spájaná s úlohou krajských centier. V poslednej KIC (2016) je však úplne prenechaná samosprávam a po novom sa spája s dotačným titulom MV ČR, ktorý môže poskytnúť „impulz aj podporu na vytvorenie vlastnej integračnej stratégie“ (KIC 2016, s. 30).

Rezignácia na úlohu krajských (prípadne miestnych) samospráv je takisto evidentná. KIC (2011, s. 10) priznáva absenciu regionálnej integračnej politiky, a to najmä s ohľadom na nedostatočné kompetencie a priestor koordinátorov integrácie migrantov v jednotlivých krajoch, ak títo koordinátori vôbec existujú. Ďalšia KIC (2016) sa však touto problematikou už nezaobera a úlohy pre prácu s kraji a obcami úplne absentujú. V nadväzných Postupoch (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) tak pre oblasť lokálnej integrácie zostávajú iba úlohy typu: podpora a rozvoj centier, podpora dotačného titulu pre obce, podpora práce MVO (opäť cez dotačné tituly) a výskumných projektov zameraných na tému možnej segregácie a možných negatívnych vplyvov vyplývajúcich zo vzájomného spoluzitia (pozri napr. Postup, 2016, s. 38). Zásadnou zmenou teda je, že KIC (2016) už vidí ako primárny nástroj lokálnej integrácie centrá a takmer neakcentuje spoluprácu s kraji (prípadne obcami).

Zdôraznime, že konštatovanie týchto posunov nie je kritikou práce centier, ktoré v súlade so svojím poslaním a v spolupráci s miestnymi MVO plnia celý rad potrebných servisných úloh. Pozornosť však treba venovať tomu, že KIC (2016) v podstate opúšťa skorší cieľ strategického prístupu na úrovni krajov a obcí, lebo iba dve centrá spadajú pod niektorý kraj. Ďalších šestnásť centier (štrnásť zriadených Správou utečeneckých zariadení, ktorá je príspevkovou organizáciou MV ČR, a dve zriadené MVO) aj napriek organizovaniu najrôznejších stretnutí nemôže, z podstaty toho, že stoja mimo kraja, zasahovať do krajských koncepčných dokumentov a podieľať sa na smerovaní agendy v kraji. Výnimku pritom tvorí Hlavné mesto Praha, kde centrum funguje ako všeobecne prospešná organizácia zriadená krajom, a Juhomoravský kraj, kde centrum je priamo podriadené kraju. Práve v týchto krajoch je pozorovateľný väčší dôraz na mainstreaming integrácie migrantov, ako aj výrazne koncepcnejšie uchopenie témy aj v príslušných krajských strategických dokumentoch.

Nasledujúca časť textu, ktorá sa stručne venuje koncepčným materiálom na lokálnej úrovni v ČR, ukazuje, že práve užšie napojenie centra na kraj vedie zároveň k výrazne strategickejšiemu uchopeniu témy zo strany krajskej samosprávy. Prítom však nie je náhoda, že k tejto aktivite dochádza práve v tých krajoch (Hlavné mesto Praha a Juhomoravský kraj), kde bol aj v čase vzniku krajských centier z ich strany o integračnú agendu záujem.

### 3.2.4 Strategické dokumenty v oblasti integrácie migrantov v prípade krajov a obcí ČR

Koncepčných materiálov, ktoré sa venujú téme integrácie migrantov na lokálnej úrovni, je v ČR zatiaľ pomerne málo a v zásade sa obmedzujú na dokumenty uvedených krajov, teda predovšetkým Hlavného mesta Prahy a Juhomoravského kraja. V niektorých ďalších krajoch sa téma integrácie cudzincov objavuje okrajovo v koncepčných dokumentoch týkajúcich sa bezpečnosti a novšie aj v oblasti vzdelávania (to sa týka najmä krajských školských inkluzívnych koncepcií). Ďalšou výnimkou sú dokumenty rôznej povahy niekoľkých krajských miest, ktoré sa venujú situácii migrantov v niektorej čiastkovej oblasti, a to väčšinou z dôvodu riešenia konkrétnej situácie. Valentová (2018, s. 16) v tejto súvislosti konštatuje, že „vzhľadom na neexistenciu lokálnych integračných stratégií sa neraz stalo, že sa miestne samosprávy začali aktivizovať až potom, keď sa na ich území vyskytli naliehavé dôvody vyžadujúce zmenu pomerov medzi tamojšou väčšinovou spoločnosťou a cudzincami“. Konkrétne aktivity miestnych samospráv však zriedkakedy nájdu oporu v následných dlhodobých koncepčných aktivitách.

Nielen z pohľadu aktivít, ale aj z pohľadu strategických materiálov v ČR najväčšmi pokročila Praha, ktorá v roku 2012 začala pripravovať prvú lokálnu stratégiu integrácie. Roku 2014 tak vznikla *Koncepcia hlavného mesta Prahy pre oblasť integrácie cudzincov*<sup>16</sup>, na ktorú nadväzujú dvojročné akčné plány jej realizácie<sup>17</sup>. Vďaka týmto strategickým dokumentom sa na území Prahy sústavne sleduje vývoj problematiky integrácie, pravidelne sa schádzajú odborníci, sú vyčlenené prostriedky na integračné projekty mimovládnych organizácií a vytvorené samostatné pracovné pozície v rámci magistrátu (Valentová 2018, s. 16). V pražskom kontexte je dôležité, že opatrenia v oblasti integrácie migrantov v zásade podporuje politická reprezentácia. A hoci táto téma nie je vnímaná ako závažná a prioritná, ide o agendu, ktorú vedenie mesta dlhodobo nerozporuje. Hoci tu dochádza na inštitucionálnej úrovni iba k veľmi postupnému mainstreamingu agendy integrácie migrantov, treba oceniť jasnú víziu ďalšieho smerovania u zapojených úradníkov, spoluprácu s najrôznejšími aktérmi, vrátane odborníkov z akademického prostredia, aj ochotu na kritickú reflexiu vlastnej práce.

<sup>16</sup> Celé znenie tzv. pražskej Koncepcie integrácie cudzincov je dostupné na integračnom portáli hlavného mesta Prahy: [https://www.praha.eu/public/1e/ad/85/2181317\\_660642\\_Koncepcie\\_HMP\\_pro\\_oblast\\_integrace\\_cizincu.pdf](https://www.praha.eu/public/1e/ad/85/2181317_660642_Koncepcie_HMP_pro_oblast_integrace_cizincu.pdf).

<sup>17</sup> Akčný plán Koncepcie hlavného mesta Prahy pre oblasť integrácie cudzincov na roky 2020-2021 je dostupný tu: <https://metropolevsech.eu/wp-content/uploads/2020/06/Ak%C4%8Dn%C3%AD-pl%C3%A1n-Koncepcie-hl.-m.-Prahy-pro-oblast-integrace-cizinc%C5%AF-na-roky-2020-2021.pdf>.

Druhý z aktívnejších krajov, Juhomoravský kraj, sa v súčasnosti (2021) síce nevydáva cestou samostatnej koncepcie integrácie cudzincov, ale téma sa postupne mainstreamuje do jeho čiastkových dokumentov.<sup>18</sup> Konkrétne jej najväčšiu pozornosť venuje *Stratégia rozvoja ľudských zdrojov Juhomoravského kraja 2016–2025* a jej *Krátkodobé realizačné plány Stratégie rozvoja ľudských zdrojov Juhomoravského kraja*.<sup>19</sup> Obidva dokumenty stanovujú priority kraja v oblasti integrácie aj kroky vedúce k ich dosahovaniu. Stratégia cieľi najmä na cudzincov z tretích krajín, no reflektuje aj potreby cudzincov z krajín EÚ. Dokumenty Juhomoravského kraja sa navyše usilujú korešpondovať s dokumentmi štatutárneho mesta Brna. To prijalo *Stratégiu integrácie cudzincov v meste Brne 2020–2026*<sup>20</sup> v roku 2020. Okrem kvalitného obsahu tohto dokumentu treba zároveň oceniť na české prostredie pomerne neštandardný participatívny proces vzniku, ktorý pomohol zapojiť celý rad aktérov, ktorí sa do tých čias v téme neangažovali. Ako veľmi sľubná sa ukazuje užšia spolupráca Juhomoravského kraja s mestom Brnom, ktorá sa darí rovnako z pohľadu postupného otvárania rôznych čiastkových tém týkajúcich sa integrácie migrantov, ako aj z pohľadu stabilizácie agendy (formou zdieľaných spolupracovníkov, spoločných projektov a pod.).

Zaujímavou výnimkou medzi ďalšími kraji je Liberecký kraj, kde sa téma cudzincov začala objavovať v krajských koncepcných materiáloch zhruba od roku 2019, a to v súvislosti s aktívnou prácou krajského koordinátora. Práve jeho práca bola podporená účasťou Libereckého kraja v projekte *Mestá a inkluzívna stratégia*<sup>21</sup>, ktorý okrem iného cieľil práve na zohľadňovanie integrácie migrantov v koncepcných materiáloch zapojených krajov.

S výnimkou už spomenutej Prahy a Brna ďalšie mestá a obce v ČR svoje samostatné dokumenty venujúce sa cudzincom nemajú. Ak zmienky o cudzincoch v niektorých lokálnych stratégiách vôbec existujú, objavujú sa väčšinou v deskriptívnej časti dokumentov, a to najčastejšie v dokumentoch týkajúcich sa bezpečnosti a sociálnych služieb. Počet obecných dokumentov, ktoré sa o téme

<sup>18</sup> Príkladom môže byť spoločný strategický dokument Juhomoravského kraja a štatutárneho mesta Brna určený na realizáciu politiky na podporu konkurencieschopnosti s názvom *Regionálna inovačná stratégia Juhomoravského kraja 2014–2020*, ktorý sa zameriava na podporu vysoko kvalifikovaných cudzincov. Aj v Juhomoravskom kraji je mainstreaming integrácie migrantov značnou výzvou, no kraj sa pomaly a postupne týmto smerom vydáva.

<sup>19</sup> Obidve dostupné tu: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=291054&TypeID=2&origin=mobile>.

<sup>20</sup> Dostupná: [https://socialnipecer.brno.cz/wp-content/uploads/2020/09/MMB-Strategie-integrace-cizincu%CC%8A-ve-me%CC%8Cste%CC%8C-Brne%CC%8C\\_FINAL-2.pdf](https://socialnipecer.brno.cz/wp-content/uploads/2020/09/MMB-Strategie-integrace-cizincu%CC%8A-ve-me%CC%8Cste%CC%8C-Brne%CC%8C_FINAL-2.pdf).

<sup>21</sup> Do projektu boli zapojené tri kraje (Hlavné mesto Praha, Juhomoravský kraj a Liberecký kraj), ktoré prejavili záujem o účasť, keď ich oslovili realizátori. Bližšie informácie o projekte sú dostupné na: [https://www.esfcr.cz/projekty-opz/-/asset\\_publisher/ODuZumtPTtTa/content/mesta-a-inkluzivni-strategie?inheritRedirect=false](https://www.esfcr.cz/projekty-opz/-/asset_publisher/ODuZumtPTtTa/content/mesta-a-inkluzivni-strategie?inheritRedirect=false).

migrantov nielen zmieňujú, ale k nej aj prijímajú konkrétnu aktivitu, sa pohybuje v rádoch jednotiek. Príkladom môže byť opatrenie podporujúce integračné kurzy a ďalšie služby pre cudzincov uvedené v *Komunitnom pláne sociálnych a súvisiacich služieb mesta Pardubíc na obdobie 2017–2020*<sup>22</sup>. Tieto dokumenty potom takmer vždy reagujú na vyšší počet migrantov žijúcich v príslušnom meste a s tým spojené výzvy.

Pre úplnosť dodajme, že uchopenie témy integrácie migrantov v koncepčných dokumentoch odzrkadľuje realitu českých obcí iba čiastočne, lebo zoznam aktivít, ktoré obce v oblasti integrácie realizujú, je predsa len mierne optimistickejší (pozri ďalej).

### 3.3 INŠTITUCIONÁLNY RÁMEC A KOMPETENCIE KLÚČOVÝCH AKTÉROV VRÁTANE OBCÍ

V Českej republike je koordináciou štátnej politiky integrácie cudzincov poverené **Ministerstvo vnútra Českej republiky**. To zodpovedá za vytváranie národnej integračnej politiky v podobe už spomenutej *Koncepcie integrácie cudzincov*, ďalej má koordinovať činnosti subjektov zapojených do realizácie politiky integrácie cudzincov. Konkrétne úlohy jednotlivých orgánov verejnej správy v oblasti integrácie vyplývajú z KIC a ako sme už uviedli, každý rok sú určené *Postupom pri realizácii Koncepcie*. V Postupe sú teda už navrhované konkrétne opatrenia, ktorými príslušné rezorty, zodpovedné za realizáciu integračnej politiky, majú počas roka podporiť úspešnú integráciu migrantov v ČR, a to vrátane prípadných finančných prostriedkov.

Ministerstvo vnútra tak má v ČR v oblasti integrácie migrantov fakticky aj právne rozhodujúcu úlohu. Na jednej strane to vyplýva zo skutočnosti, že mu bola zverená úloha koordinátora pri príprave a realizácii KIC, na druhej strane z toho, že jeho úloha je zároveň (2021) právne zakotvená. Na základe prijatých uznesení vlády má MV ČR povinnosť angažovať sa v oblasti integrácie a naplňovať zásady KIC. Čerychová et al. (2020) v tejto súvislosti zdôrazňuje, že MV ČR je vybavené nielen realizačnou, ale aj koncepčnou a analytickou právomocou. Práve rola MV ČR, ktorá je v oblasti integrácie migrantov primárne koordinačná a nie gesčná, je v ČR predmetom radu debát (ibid.). Ako poukazuje Veselý (2013), v ČR je, rovnako ako v mnohých ďalších krajinách strednej Európy, akontabilita vo verejnej správe významnou a rozsiahlou témou. To v kombinácii s nastavením, pri ktorom agende integrácie migrantov chýba gestor a MV ČR vidí svoju úlohu ako primárne koordinačnú, potom vedie k tomu, že ďalšie relevantné ministerstvá sa

<sup>22</sup> Dostupné na: <https://pardubice.eu/komunitni-planovani>.

téme integrácie, ako uvidíme aj inde, priveľmi alebo vôbec nevenujú. Možno sa teda domnievať, že práve (a) kombinácia menšej miery akontability vo verejných politikách, (b) nezáujem mnohých ministerstiev bez potrebného tlaku alebo impulzu smerujúcemu k realizácii politik a (c) v úvode spomenutá malá viditeľnosť a zdanlivá bezproblémovosť migrantov stoja vo veľkej miere za veľmi obmedzeným rozvíjaním témy integrácie migrantov v ČR.

Na ministerstve vnútra patrí agenda medzinárodnej ochrany, utečenectva, vstupu, pobytu a schengenskej spolupráce, KIC a Štátneho integračného programu (t. j. integračného programu pre uznaných azylantov) do kompetencie **Odboru azylovej a migračnej politiky MV ČR** (ďalej OAMP). OAMP<sup>23</sup> tak zodpovedá za realizáciu čiastkových aktivít v oblasti integrácie, ako sú napr. vzdelávacie programy pre zamestnancov centier a MVO alebo aktivity zamerané na zvýšenie informovanosti cudzincov a verejnosti. Okrem agendy integračnej politiky ďalej prináleží OAMP celý rad kompetencií v oblasti migrácie, ktoré z neho robia kľúčového tvorca a realizátora migračnej politiky v ČR (Valentová 2018). OAMP je zároveň tzv. národným kontaktným miestom Európskej migračnej siete (EMN), v rámci ktorej sa odohráva zhromažďovanie a analýza informácií, ktoré následne slúžia ako podpora pri formulovaní politik Európskej únie v oblastiach azylu a migrácie.<sup>24</sup>

Na tvorbe predpisov v tejto oblasti sa podieľa aj **Odbor legislatívy a koordinácie predpisov MV ČR** a výraznú úlohu hrá aj **Odbor všeobecnej správy MV ČR**, resp. jeho **Oddelenie štátneho občianstva a matrík**, ktoré, ako vlastne vyplýva z názvu, rozhoduje vo veciach štátneho občianstva. Vynechať nemožno ani úlohu **Samostatného oddelenia pre fondy EÚ v oblasti vnútorných vecí**, lebo financovanie väčšiny integračných opatrení stojí práve na európskych zdrojoch (podrobne k tomu Jelínková a Valenta 2022). Integrácia migrantov je ďalej ovplyvnená aj činnosťou **Odboru bezpečnostnej politiky** a **Odboru prevencie kriminality**, ktoré majú na starosti okrem iného otázky súvisiace s činnosťou styčných dôstojníkov pre menšiny alebo s negatívnymi aspektmi migrácie a zodpovedajú za zhromažďovanie a analýzu údajov v oblasti policajnej práce s menšinami<sup>25</sup>.

Ochranu hraníc a bezpečnostné otázky spojené s pobytom migrantov rieši ďalej **Polícia ČR – Služba cudzineckej polície**, ktorá je v rámci Polície ČR podriadená

<sup>23</sup> MV takisto zriaďuje imigračný portál ([www.imigracniportal.cz](http://www.imigracniportal.cz)) a informačnú linku pre cudzincov, spoločne s MZV má na starosti tzv. predodjazdové opatrenia, teda súbor informácií určených migrantom, ktorí plánujú dlhodobjší pobyt v ČR.

<sup>24</sup> Bližšie informácie o činnosti EMN v ČR sú dostupné z: [www.emncz.eu](http://www.emncz.eu).

<sup>25</sup> Medzi menšiny potom zaraďujú všetkých cudzincov (pozri ďalej) *Stratégia pre prácu Polície Českej republiky vo vzťahu k menšinám* aj migrantov.



ministerstvu vnútra. Cudzinecká polícia plní civilnosprávne úlohy (predovšetkým väčšina rozhodovania o vstupe a pobyte na území), ako aj vlastnú policajnú prácu (ochrana hraníc, pobytové kontroly). Okrem toho sa na krajských riaditeľstvách Polície ČR zaoberajú otázkami migrantov aj tzv. styční dôstojníci pre menšiny, ktorí majú sprostredkovať kontakt medzi políciou a príslušníkmi menšín. V starších dostupných správach<sup>26</sup> sa však ich činnosť spojená s témami súvisiacimi s integráciou cudzincov uvádza minimálne.

Organizačne patrí pod ministerstvo vnútra aj **Správa utečeneckých zariadení**<sup>27</sup> (ďalej SUZ MV ČR). Práve tejto SUZ MV ČR podlieha štrnásť (zo spolu 18) centier na podporu integrácie cudzincov, o ktorých sa hovorí v tomto texte.

Právne uloženú povinnosť vo vzťahu k napĺňaniu KIC majú takisto ďalšie ústredné orgány štátnej správy: ministerstvo kultúry, ministerstvo práce a sociálnych vecí, ministerstvo pre miestny rozvoj, ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy, Český štatistický úrad, ministerstvo zahraničných vecí, ministerstvo zdravotníctva a ministerstvo priemyslu a obchodu, ktoré sú povinné plniť úlohy vyplývajúce z KIC. Pokiaľ ide o faktickú koordináciu integračnej politiky medzi jednotlivými rezortmi, MV ČR má povinnosť najmenej raz ročne zvolať medzirezortnú poradu v rámci grémia zástupcov rezortov zapojených do realizácie KIC alebo v prípade potreby viesť bilaterálne rokovania s predmetnými rezortmi.

Ak sa však zameriame na aktivitu ďalších ministerstiev, ich angažovanie v oblasti integrácie migrantov zostáva dlhodobo marginálne. Jednou z výnimiek je **Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky** (ďalej MŠMT ČR), kde so zvýšením dôrazu na inkluzívne vzdelávanie došlo aj k väčšiemu zohľadňovaniu potrieb žiakov s odlišným materinským jazykom<sup>28</sup>. Významným posunom sú takisto aktivity **Národného pedagogického inštitútu**, ktorý je ako príspevková organizácia podriadený MŠMT ČR, pričom medzi jeho prioritné témy patrí napr. podpora pedagógov pre prácu s deťmi/žiakmi-cudzincami.<sup>29</sup> Aj napriek postupnému zohľadňovaniu špecifických potrieb žiakov-cudzincov a nebanálnu

<sup>26</sup> Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/prace-policie-ve-vztahu-k-mensinam.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>, pozri takisto: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mv/strategie/strategie-pro-praci-policie-cr-ve-vztahu-k-mensinam-do-roku-2021?typ=download>.

<sup>27</sup> Medzi ďalšie činnosti SUZ MV patrí prevádzka prijímacích stredísk pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu, pobytových stredísk, integračných azylových stredísk a zariadení na zaistenie cudzincov. SUZ MV je takisto generálnym poskytovateľom integračných služieb v rámci Štátneho integračného programu, ktorý je určený pre osoby s priznanou medzinárodnou ochranou.

<sup>28</sup> Termín „deti s odlišným materinským jazykom“ zahŕňa tak niektoré deti/žiakov-cudzincov, ako aj deti, ktoré majú štátne občianstvo príslušnej krajiny, ale majú obmedzenú alebo nijakú znalosť jazyka príslušnej krajiny.

<sup>29</sup> Viac informácií dostupných v českom jazyku tu: <https://www.nidv.cz/prioritni-temata/podpora-pedagogu-pro-praci-s-detmi-zaky-cizinci>.

finančnú podporu, ktorú v tejto súvislosti mohli školy v niektorých krajoch získať (pozri Jelínková a Valenta 2022), sa táto agenda na MŠMT ČR tematizuje iba čiastočne. Rad základných škôl využíva spoluprácu s nevládnou organizáciou **Meta, o.p.s.**, ktorá tak v mnohých oblastiach substituuje úlohu tohto ministerstva pri vzdelávaní žiakov s odlišným materinským jazykom (cf. Richterová 2018).

Treba spomenúť aj úlohu **Ministerstva práce a sociálnych vecí Českej republiky** (ďalej MPSV ČR), ktoré sa zaoberá situáciou na trhu práce a takisto administruje prerozdelenie prostriedkov z Európskeho sociálneho fondu (ESF), medzi ktorého cieľové skupiny patria okrem iného aj migranti.<sup>30</sup> MPSV ČR spolu s OAMP takisto prevádzkuje a koordinuje webový portál *cudzinci.cz*, ktorého cieľom je zhromažďovať komplexné a aktuálne informácie o integrácii cudzincov v ČR. MPSV ČR síce v minulosti realizovalo rad zaujímavých projektov zameraných napríklad na prevenciu pracovného vykorisťovania migrantov, jeho úloha v oblasti integrácie migrantov je však dlhodobo nevýrazná. Zhruba od roku 2020 sa však MPSV ČR začalo aktívnejšie angažovať v nastavovaní pravidiel pracovnej migrácie do ČR, čo by v dlhodobej perspektíve jeho úlohu a postavenie mohlo posilniť. V oblasti integrácie ekonomických migrantov však dochádza iba k veľmi slabému zapojeniu zamestnávateľov alebo odborových zväzov. Podobne možno charakterizovať prístup krajských pobočiek úradov práce ČR, ktoré podliehajú MPSV ČR a kde sa síce na projektovej báze v minulosti vyskytli zaujímavé projekty so sľubným potenciálom, tie však nemali dlhé trvanie.<sup>31</sup>

Významnými aktérmi v oblasti pracovnej migrácie sú aj **zamestnávateľské zväzy**, ktoré sú v spojení s **Ministerstvom priemyslu a obchodu Českej republiky** (ďalej MPO ČR) veľmi silnými lobistickými hráčmi v rokovaniach s MV ČR, pokiaľ ide o zvyšovanie kvót zahraničných zamestnancov. Medzi najhlasnejšie spomedzi nich patrí Hospodárska komora ČR a Zväz priemyslu a dopravy ČR. MPO ČR je takisto jedným z hlavných hráčov pri tvorbe kvót pre pracovných migrantov z vybraných krajín a všetkých fast trackových programov.

Pokiaľ ide o zapojenie ďalších ministerstiev, zostáva ich rola v oblasti integrácie migrantov marginálna, lebo reálne sa integračnej politike nevenujú, čo komplikuje účinnú realizáciu KIC. Zapadnúť by však nemala významná úloha **verejného ochrancu práv**, ktorý okrem iného dozerá na dodržiavanie práv cudzincov, pripomienkuje legislatívu, pričom jeho správy veľmi často pomenovávajú kľúčové problémy, ktorým migranti v ČR čelia.

Od začiatku sa na realizácii integračných opatrení podieľajú predovšetkým **mimovládne neziskové organizácie**. Tie nielenže vykonávajú široký rámec ser-

<sup>30</sup> Prehľad projektov financovaných z prostriedkov ESF zameraných na integráciu cudzincov je dostupný na stránkach [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz) alebo [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).

<sup>31</sup> Išlo napríklad o projekty Fondu ďalšieho vzdelávania.

visných služieb, ale zároveň sa usilujú vstupovať do koncepčného uchopenia integrácie migrantov. Prostredníctvom realizácie výskumov (spoločne s akademickou sférou) alebo návrhov konkrétnych opatrení otvárajú dôležité témy, na ktoré štátne integračné politiky zabúdajú (napr. téma starnúcich migrantov, domácich pracovníčok, rodových aspektov migrácie a pod.). Pozorovateľná je aj postupná výrazná profesionalizácia mimovládneho sektora, ktorá okrem iného viedla k realizácii celého radu inšpiratívnych projektov a metaprojektov. Väčšina integračných MVO je zapojená v **Konzorciu mimovládnych organizácií pracujúcich s migrantmi**, prostredníctvom ktorého mimovládne organizácie formulujú spoločné stanoviská ku konkrétnym opatreniam a ku koncepčnému vývoju v jednotlivých oblastiach. Konzorcium si tak kladie za cieľ fungovať ako priesečník medzi mimovládnymi organizáciami, štátnou správou a akademikmi. Mimovládny sektor však charakterizujú limity veľmi nerovnomerného rozloženia v rámci ČR a jeho veľká závislosť od projektového financovania.

Dôležitým spoločným projektom, ktorý prepojil neziskový sektor a akademickú obec, je vydanie komplexného **Manuálu lokálnej integrácie migrantov v Českej republike**<sup>32</sup> v roku 2020. Podrobne približuje jednotlivé témy týkajúce sa praktických vplyvov života migrantov a otázok súvisiacich s ich integráciou a oboznamuje obce a kraje s legislatívnou úpravou, ako aj s opatreniami, ktoré možno v tej-ktorej oblasti realizovať na podporu vzájomného bezproblémového spolužitia.

S prihliadnutím na lokálny aspekt integrácie sú takisto dôležité už spomínané **Centrá na podporu integrácie cudzincov (CPIC)**, ktoré sú v každom zo 14 krajov ČR a ktoré majú v spolupráci s miestnymi MVO svojimi aktivitami (napr. sociálnym a právnym poradenstvom alebo jazykovými kurzami) pokrývať územie celého kraja, teda celej ČR<sup>33</sup>. Okrem toho majú spolupracovať s relevantnými partnermi v kraji, a to vrátane zabezpečovania pravidelných stretnutí všetkých kľúčových aktérov integrácie.

Na lokálnej úrovni by sa nemalo zabúdať ani na úlohu **školských zariadení**, ktoré sa najmä vďaka aktivite niektorých učiteľov alebo riadiacich pracovníkov aktívne podieľajú na integrácii žiakov-migrantov.

<sup>32</sup> Celý manuál je zadarmo dostupný v českom jazyku. Niekoľko kapitol manuálu je k dispozícii aj v angličtine na adrese: <https://www.migrace.com/en/regularization/mesta-a-inkluzivni-strategie/integracni-manual>.

<sup>33</sup> V desiatich krajoch je ich zriaďovateľom vyššie uvedená Správa utečeneckých zariadení ministerstva vnútra. Ďalšie dve strediská prevádzkujú nevládne organizácie (v Ústeckom kraji je to Poradňa pro integráciu a v Královohradeckom kraji Diecézna katolícka charita Hradec Králové). V Prahe je zriaďovateľom tohto centra Magistrát Hlavného mesta Prahy a v Juhomoravskom kraji je to Krajský úrad Juhomoravského kraja.

Pokiaľ ide o **kraje** ako také, je ich rola, s výnimkou Prahy a Juhomoravského kraja, veľmi slabá. Už sme poukázali na to, že hoci sa význam lokálnej integrácie v KIC zdôrazňuje, rola krajov sa v aktualizovaných KIC akcentuje postupne čoraz menej. Slabej pozícii krajov nahráva aj skutočnosť, že kraje nie sú pripomienkovým miestom KIC, hajtmani dostávajú dokument iba na vedomie a do krajov ani neplynú osobitné prostriedky určené na integráciu migrantov. Vo všetkých krajoch ČR bola síce vytvorená pozícia krajského koordinátora povereného okrem iného integráciou cudzincov, pracovná náplň týchto pracovníkov je však priveľmi široká a často spojená s inými agendami. Títo koordinátori sa tak zameriavajú predovšetkým na svojou povahou odlišnú agendu národnostných menšín, ktorá sa s agendou integrácie cudzincov často neprávom zamieňa popr. stotožňuje, a plnia predovšetkým úlohy koordinátorov pre rómske záležitosti. Ak teda pozície týchto krajských koordinátorov na krajoch existujú, oni sami nemajú potrebný priestor na vykonávanie agendy v oblasti integrácie migrantov (podrobnejšie Čerychová et al. 2020).

Pohľad na **obce** potom ukazuje, že s výnimkou uvádzanej Prahy a Brna sa dlhodobejšie problematike integrácie cudzincov venuje zhruba trinásť obcí. Projekty realizujú v rámci dotačného titulu **Projekty obcí na podporu integrácie cudzincov na lokálnej úrovni** (tzv. projekty obcí)<sup>34</sup>, čo je dotačný program vypísaný MV ČR. Projekty realizovali samosprávy napríklad v Havlíčkovom Brode, Tepliciach, Brne, Pardubiciach, Plzni alebo v mestských častiach Hlavného mesta Prahy (Praha 4, 7, 12, 13, 14 a Praha-Libuš). Projekty väčšinou podporujú výuku jazyka na základných školách alebo formou prímestského tábora, prácu interkultúrnych pracovníkov, zisťovanie údajov o cudzincoch na území príslušnej obce alebo už spomínanú tvorbu strategických materiálov. V celkovom objeme peňazí, ktoré boli v ČR nasmerované do integrácie migrantov, je tento dotačný projekt síce pomerne skromný, ide však o jediný stabilný zdroj prostriedkov, ktorý je v tejto súvislosti pre obce otvorený. Záujem oň, žiaľ, narastá iba nepatrne a využíva ho stále rovnaká malá skupina niekoľkých aktívnejších obcí. S výnimkou tohto programu tak chýba akákoľvek komplexnejšia systémová podpora obcí v ich prístupe k integrácii migrantov.

Niektoré obce potom využívajú služby alebo konzultácie CPIC, väčšinou sa však tieto rokovania týkajú riešení konkrétnych situácií.

<sup>34</sup> Je zaujímavé, že tento program vznikol ako reakcia na vplyvy ekonomickej krízy, keď niektoré mestá s vyšším počtom zahraničných pracovníkov riešili krízové situácie svojich obyvateľov. V záujme nachádzania riešení prišlo MV s podporou v podobe tzv. emergentných projektov, ktoré ponúkali súbor integračných aktivít a opatrení (napr. jazykové a komunikačné kurzy pre cudzincov, úradníkov a policajtov, ale aj intervenčné a terénne práce atď.), ktoré viedli k mapovaniu a zlepšovaniu kritickej situácie v príslušnej lokalite. Neskôr tento dotačný program dostal názov *Projekty obcí na podporu integrácie cudzincov na lokálnej úrovni*.

Čerychová et al. (2020) poukazuje na to, že české mestá dlhodobo zápasia s vysokým nárastom počtu nových zahraničných pracovníkov. Časté je to v okolí priemyselných zón, pričom na skokové zvýšenie počtu obyvateľov infraštruktúra malých miest vôbec nie je pripravená a spolužitie nadobúda veľmi problematický rozmer. Migranti tu bývajú vo väčších skupinách v ubytovniach, ďaleko od občianskeho vybavenia aj od svojich rodín. Najznámejším príkladom tohto javu je obec Kvasiny, popr. celé Rychnovsko, kde miera nespokojnosti prerástla do neudržateľného stavu, ktorý museli riešiť štátne orgány. S veľkým tlakom na zvyšovanie počtu novo prichádzajúcich pracovných migrantov súvisia nedostatočné ubytovacie kapacity, nedostatočné kapacity praktických aj odborných lekárov a ostatných služieb v mieste ich nového bydliska. V prípade vyššieho počtu zlúčených rodín migrantov sa mestá musia vyrovnat' aj so skokovým zvýšením počtu detí v materských alebo základných školách. Podobným vývojom prechádza v posledných rokoch napríklad mesto Pardubice (ibid.).

### 3.4 NASTAVENIE VÝCHODISKOVÝCH LEGISLATÍVNYCH PODMIENOK A CIEĽOV INTEGRÁCIE

Právne zakotvenie integrácie migrantov je v ČR pomerne slabé, pretože problematiku primárne riešia nezáväzné vládne koncepcie (Vláda ČR 2018, s. 39). Legislatívne zakotvenie sa pritom zameriava výhradne na povinnosti migrantov. Z výkladu niektorých zákonov však možno odvodiť aj povinnosti obcí a krajov voči cudzincom, ktorí sa zdržiavajú na ich území.

Najvýznamnejšia zákonná úprava týkajúca sa integrácie migrantov v ČR vznikla pomerne nedávno, a to v novele cudzineckého zákona<sup>35</sup>, ktorá od 1. 1. 2021 ustanovila povinnosť väčšiny migrantov z tretích krajín absolvovať štvorhodinový platený adaptačno-integračný kurz počas prvého roka pobytu v krajine. Adaptačno-integračné kurzy stoja 1500 Kč za osobu a realizujú ich krajské centrá, prípadne ich môžu realizovať zamestnávateľia. Primárne poskytujú informácie o živote v ČR. Vyžaduje sa osobná účasť migrantov, kurz sa však nekončí nijakou skúškou. Nastavenie kurzov vyvolalo množstvo otázok, ktoré sa týkajú predovšetkým ich trvania (už tak obmedzená štvorhodinová dotácia sa pre tlmočenie kurzov a premietanie videa znižuje iba na 1 hod. 40 min), ceny (1500 Kč) a ich obmedzenej dostupnosti.

Pre úplnosť spomeňme aj podmienky na získanie trvalého pobytu, ktoré okrem iného zahŕňujú povinnosť absolvovať skúšku z českého jazyka, ktorej náročnosť

<sup>35</sup> Pozri zákon č. 176/2019 Sb., ktorý novelizuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobyte cudzincov na území Českej republiky.

bola roku 2021 zvýšená z úrovne A1 na úroveň A2. V odbornej verejnosti vyvolal tento návrh diskusiu najmä s ohľadom na mimoriadne zložitú dostupnosť kurzov českého jazyka na úrovni A2 vo viacerých regiónoch ČR. Faktom pritom je, že počet ľudí, ktorí skladajú skúšku na úrovni A1 pre potreby trvalého pobytu, dlhodobo klesá napriek tomu, že rastie počet migrantov, ktorí by o trvalý pobyt mohli požiadať (Davydov 2019).

Ak sa pozrieme na podmienky udelenia českého občianstva, vidíme, že záujemcovia musia okrem iného zložiť skúšku z českého jazyka na úrovni B1 aj skúšku z českých reálií.<sup>36</sup> Po roku 2010 nastala v tejto oblasti výrazná štandardizácia, ktorá mala za výsledok vytvorenie testu z českých reálií, ale aj stanovenie formátu skúšky z českého jazyka. Zákon o štátnom občianstve však obsahuje aj ďalšie ustanovenia, ktoré okrem iného požadujú, aby žiadateľov pobyt v posledných troch rokoch pred podaním žiadosti nepredstavoval bez vážnych dôvodov výrazné zaťaženie systému štátnej sociálnej podpory ani systému pomoci v hmotnej núdzi. Žiadateľ ďalej musí preukázať, že sa integroval do spoločnosti Českej republiky, najmä pokiaľ ide o integráciu z rodinného, pracovného alebo sociálneho pohľadu. Práve ustanovenie týkajúce sa preukázania integrácie do českej spoločnosti interpretuje ministerstvo vnútra nezriedka veľmi rigidne, čo sa spolu so skutočnosťou, že na udelenie občianstva nie je ani pri splnení všetkých podmienok právny nárok (pozri § 12 zákona), podľa právnych expertov skrýva za nízkym počtom udeľených občianstiev (cf. Körbl 2019).

Zdôraznime aj to, že možnosť politického zapojenia cudzincov je jedným z kľúčových prvkov ich integrácie. Volebné právo majú v ČR v prípade komunálnych volieb iba občania EÚ. Trvalo usadení migranti z krajín mimo EÚ však toto právo, napríklad na rozdiel od susedného Slovenska, nemajú. Nemožnosť ovplyvňovať politické dianie ani na lokálnej úrovni (často po desiatkach rokov pobytu) pritom nespôsobuje iba ich menší záujem o dianie v obciach, ale zároveň nemotivuje ani komunálnych politikov, aby zohľadňovali migrantov vo svojich volebných programoch.

Zhrňme teda, že v oblasti právneho zakotvenia integrácie migrantov v ČR je explicitne uvedená od roku 2021 iba podmienka absolvovať krátky a platený adaptačno-integračný kurz. Do úvahy však treba vziať širší legislatívny rámec, ktorý agendu integrácie zásadne formuje. Tento rámec tvorí predovšetkým spomínaný cudzinecký zákon, azylový zákon, ďalej zákony upravujúce oblasť zamestnávania, podmienky prístupu k sociálnemu zabezpečeniu, zdravotnému poisteniu a starostlivosti, bývaniu, vzdelaniu alebo ďalšie zákony, ktoré sa svojou úpravou dotýkajú témy integrácie (napr. antidiskriminačný zákon). Ak sa pozrieme na

<sup>36</sup> Podmienky upravuje zákon č. 186/2013 Sb., o štátnom občianstve Českej republiky a o zmene niektorých zákonov.

**právnú úpravu týkajúcu sa miestnych samospráv**, vôbec nijaké ustanovenia nevytvárajú a nevyžadujú zvláštne podmienky na konanie obcí a krajov s migrantmi.<sup>37</sup> Možno sa však oprieť o ustanovenie § 4 správneho poriadku (zákon č. 500/2004 Sb.), ktoré stanoví, že verejná správa je službou verejnosti a že jej vykonávatelia majú povinnosť správať sa k dotýčným osobám zdvorilo a podľa možností im vychádzať v ústrety. V širšom chápaní možno na rad prípadov použiť aj právne trocha neurčitú, ale hojne diskutovanú zásadu dobrej správy (pozri napr. § 8 správneho poriadku), ktorá sa často vykladá aj vo význame zodpovednosti, otvorenosti a ústretovosti verejnej správy (podrobne k tomu Černín 2006).

Nielen z právneho pohľadu tak zostáva agenda integrácie migrantov pomerne roztrieštená, čo súvisí s prierezovosťou tejto témy, absenciou jej väčšieho „zastrešenia“ aj čiastočným rozšírením témy do iných oblastí ako tých, kde sú migranti primárnou cieľovou skupinou.

### 3.5 FINANCOVANIE: MECHANIZMY FINANCOVANIA A GRANTOVÉ SCHÉMY

Vzhľadom na to, že financovanie integrácie migrantov stojí v Českej republike primárne na projektovom financovaní z európskych fondov (Jelínková a Valenta 2022), možno vykonať pomerne podrobnú analýzu jeho zdrojov. Česká republika má na tento účel k dispozícii unikátnu Databázu integračných projektov<sup>38</sup>, ktorá zhromaždila údaje o podporených projektoch v oblasti integrácie migrantov na území ČR od roku 2010 zo všetkých dostupných zdrojov. Vo svojej štúdii Doo-merik a Burquetas-Callejo (2016) upozorňujú, že integračné opatrenia v strednej a východnej Európe sú skôr výsledkom dostupnosti fondov EÚ (napr. AMIF, ESF), než aby vyplývali zo skutočného spoločenského alebo politického dopytu. Výsledky Databázy integračných projektov ukázali, že ináč to nie je ani v prípade ČR. Väčšina prostriedkov (65 %) pochádza z EÚ, necelá tretina z národných zdrojov. Prostriedky vynakladané krajskými a obecnými samosprávami sú rýdzo marginálne (2 %), čo okrem iného odzrkadľuje aj absenciu významnejších národných mechanizmov, ktoré by peniaze v oblasti integrácie nasmerovali na lokálnu úroveň.

<sup>37</sup> Ako uvádzame inde, miera, v akej sa v praxi jednotlivé české kraje agende integrácie migrantov venujú, sa pritom líši. Niektoré kraje (Praha, Juhomoravský kraj) spracovávajú agendu integrácie migrantov aj formou krajských koncepčných materiálov. Úlohe krajov sa väčšmi venuje Čerychová et al. (2020), ktorá zhrnuje, že krajské úrady hrajú úlohu pri integrácii cudzincov najmä prostredníctvom svojho podielu na koordinácii a presadzovaní politík v oblasti sociálnych služieb, vzdelávania, zdravotníctva, zamestnanosti, kultúry a bezpečnosti.

<sup>38</sup> Podrobne k Databáze integračných projektov tu: <https://www.migrace.com/cs/regularizace/mesta-a-inkluzivni-strategie/databaze>.

**Tabuľka 1***Finanční objemy integračných projektov v ČR podľa typu poskytovateľa (2010–2019)*

| Typ poskytovateľa finančnej podpory | Podiel na celkových výdavkoch |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| Európska a medzinárodná úroveň*     | 65,8 %                        |
| Poskytovatelia na národnej úrovni   | 30,6 %                        |
| Krajské a obecné samosprávy         | 2,0 %                         |
| Súkromné nadácie                    | 1,6 %                         |
| Spolu                               | 100,0 %                       |

*Zdroj: Jelínková, Valenta 2022 podľa Databázy integračných projektov**\* Suma je uvedená vrátane povinného príspevku zo štátneho rozpočtu, ktorý tvorí zhruba 33 % tejto sumy.*

Výrazný podiel európskych zdrojov iste treba vnímať aj v perspektíve skutočnosti, že Česká republika do rozpočtu EÚ takisto prispieva. Dostupné údaje (Nguyenová a Kropáček 2020) však ukazujú, že ČR z fondov EÚ dostáva celkovo dvojnásobne viac, ako čerpá. Zostáva však na uváženie, v akej miere by bez prioritizácie tejto témy zo strany EÚ Česká republika integráciu migrantov finančne podporovala.

Z pohľadu financovania je ďalej dôležité spomenúť aj významnejší posun v prípade krajských centier na podporu integrácie cudzincov, ktoré sa od leta 2020 financujú čiastočne aj zo štátneho rozpočtu ČR. Nič to nemení na skutočnosti, že všetky ďalšie aktivity, najmä činnosť mimovládnych organizácií a čiastočne aj škôl a obcí v oblasti integrácie migrantov, zostávajú naďalej závislé od projektového financovania, pričom výnimku tvoria prostriedky pre poskytovateľov sociálnych služieb. Napriek množstvu naozaj úspešných a rozsiahlych projektov, ktoré sa v ČR podarilo realizovať, ukazuje doterajší vývoj na problémy projektového financovania z perspektívy diskontinuity integračných aktivít.

Napriek tomu, že spomenutý objem financií, ktorý samosprávy venujú témam spojeným s integráciou cudzincov, je malý (2 %), možno v tejto oblasti pozorovať pozvoľný nárast. Niektoré kraje (Hlavné mesto Praha a Juhomoravský kraj) prispievajú na integračné služby pre občanov EÚ, ktoré nemožno podporiť z Azylového, migračného a integračného fondu (AMIF) (ten cieľi výhradne na integráciu migrantov z krajín mimo EÚ a z ktorého sa prevažne platí práve prevádzka krajských centier), rozdeľujú vlastné granty pre oblasť integrácie (napr. Praha v roku 2020 v celkovej výške 4 mil. korún) alebo v prípade malých obcí priamo podporujú malými sumami rozličné drobné integračné aktivity (napr. ako spoluporiadatelia spoločenských udalostí).



V ČR sa takmer neuvádza fakt, že v rámci rozpočtových pravidiel pre kraje a obce plynie týmto samosprávam časť prostriedkov aj z toho titulu, že migranti v príslušných krajoch a obciach bývajú a pracujú. Skúsenosť z praxe ukazuje, že mnohé obce sa o cudzincov žijúcich na svojom území začnú zaujímať z trocha kuriózneho dôvodu, a tým sú platby za zvoz komunálneho odpadu. Povinnosť platiť za zvoz odpadu majú všetci obyvatelia obce. Za obyvateľa obce sa v takom prípade okrem občanov ČR považuje cudzinec, ktorý sa zdržiava na území ČR v rámci trvalého pobytu, dlhodobého víza, dlhodobého pobytu alebo ktorému bola udelená medzinárodná ochrana. Za občanov obce sa tak považujú občania iných členských štátov EÚ s udeleným trvalým pobytom, alebo tí, ktorým bol vydaný doklad o prechodnom pobyte na území Českej republiky trvajúcom dlhšie ako 3 mesiace. Poplatky za komunálny odpad v ČR platia buď fyzické osoby priamo, alebo právnické osoby (napríklad spoločenstvo vlastníkov bytových jednotiek, ktoré dom spravuje). Práve v prípadoch, keď treba platiť poplatky priamo, a migranti o tejto povinnosti nevedia alebo ju ignorujú, nastáva situácia, ktorú obce riešia.

Ďalšia téma, ktoré obce najčastejšie otvárajú v súvislosti s prítomnosťou migrantov na svojom území, je prístup detí-migrantov do materských a základných škôl, a to najmä vtedy, keď je ich kapacita naplnená. V prípade vyššieho nárastu počtu cudzincov býva témou aj dostupnosť bývania (prípadne zvyšovanie nájomného v mieste) alebo dostupnosť zdravotnej starostlivosti. Témy spojené s prítomnosťou cudzincov sú teda na lokálnej úrovni väčšinou rámcované konkrétnou negatívnou skúsenosťou obcí a ich miestnych subjektov, ktorá však často vyplýva z nepripravenosti integrovať nových obyvateľov, riešiť zvýšenie ich počtu a ich špecifické potreby. Vzhľadom na to, že cudzinci sú v absolútnej väčšine zároveň obyvateľmi obce, premieta sa ich prítomnosť pozitívne do rozpočtu obce (aj do rozpočtu kraja), a to najmä v príjmoch zo zdieľaných daní, ktoré výrazne reflektujú počet obyvateľov, ako aj príjmy fyzických (a právnických) osôb na príslušnom území<sup>39</sup>. Téma pozitívneho vplyvu migrantov na rozpočet obcí (a krajov) však zostáva v ČR úplne bokom, a to aj napriek tomu, že v niekoľkých prípadoch boli vypracované veľmi dobré odhady (napr. Valenta v roku 2019 pre Združenie pre integráciu a migráciu), koľko migranti prispievajú do rozpočtu konkrétnych obcí.

<sup>39</sup> Pozri zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovom určení výnosov niektorých daní územným samosprávnym celkom a niektorým štátnym fondom.

## ZÁVER

V porovnaní s tým, akú malú pozornosť venuje v Českej republike integrácii migrantov štát, je veľmi povzbudivé množstvo projektov a aktivít vychádzajúcich z občianskej spoločnosti a niektorých škôl. Rovnako tak sa do témy postupne zapája čoraz viac aktérov, a to aj z oblasti štátnej správy. V téme nechýba know-how, vzniklo veľa praktických materiálov, rozvíja sa spolupráca s akademickým sektorom a najmä vo veľkých mestách je viditeľná aktivita „zdola“. Zo strany štátu je agenda koncepcne uchopená a zrejme je aj úsilie podporovať aktivity v regiónoch prostredníctvom vytvorených krajských centier. Mnohé vytýčené vízie sa však bez vysvetlenia opúšťajú a stanovené úlohy zostávajú často nesplnené. Na lokálnej úrovni len veľmi pozvoľne narastá počet aktívnych obcí v oblasti integrácie migrantov, pričom väčšinou ide o reaktívne aktivity, ktoré sú nezriedka spojené s konkrétnym aktérom alebo sa viažu na určitý časovo obmedzený projekt. S výnimkou Hlavného mesta Prahy a Juhomoravského kraja závisia aktivity krajov (ale aj väčšiny obcí) v oblasti integrácie migrantov primárne iba od vôle a aktivity konkrétnych jednotlivcov či vznikajú až ako reakcia na prípadné problémy. Vo väčšine krajov tak vôbec nedochádza k mainstreamingu integračnej agendy do lokálnych politík, obce často nevedia, ako k migrantom pristupovať, a ak sa problematike rozhodnú venovať, stávajú sa pre ne najväčšou témou personálne a administratívne kapacity.

## BIBLIOGRAFIA

- BARŠOVÁ, Andrea, 2010. *Country Report: Czech Republic* [online]. B.m.: EDUO Citizenship Observatory. Dostupné z: [https://aa.ecn.cz/img\\_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/educu\\_country\\_report\\_cz.pdf](https://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/educu_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 migrantov 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/cudzinci/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/zkouska-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-ude- lenim-109602.html](https://www.epravo.cz/top/clanky/o-nabyti-ceskeho-obcanstvi-jeho-udelenim-109602.html)
- KREJČÍ, Jindřich a Yana LEONTIYEVA, 2012. *Cesty k datům: zdroje a management sociálněvědních 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 kazuistik 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\\_produk%C4%8D.-2\\_EU.pdf](https://www.migracnikonsorcium.cz/wp-content/uploads/2019/01/Integrace-z-pohledu-NNO_produk%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

- Juhomoravský kraj. 2016. *Stratégia rozvoja ľudských zdrojov Juhomoravského kraja 2016-2025*. <https://www.kr-Juhomoravsky.cz/Default.aspx?ID=291054&TypeID=2>
- Juhomoravský kraj 2016. *Krátkodobé realizačné plány Stratégia rozvoja ľudských zdrojov Juhomoravského kraja*. <https://www.kr-Juhomoravsky.cz/Default.aspx?ID=341131&TypeID=2>
- Magistrát Hlavného mesta Prahy. 2018. *Aktualizovaná koncepcia Hlavného mesta Prahy pre oblasť integrácie cudzincov*. <https://metropolevsech.eu/wp-content/uploads/2018/03/Aktualizovan%C3%A1-Koncepcie-HMP-pro-oblast-integrace-cizinc%C5%AF.pdf>
- Mesto Brno. 2020. *Stratégia integrácie cudzincov v meste Brne 2020–2026*. [https://socialnipece.brno.cz/wp-content/uploads/2020/09/MMB-Strategie-integrace-cizincu%CC%8A-ve-me%CC%8Cste%CC%8C-Brne%CC%8C\\_FINAL-2.pdf](https://socialnipece.brno.cz/wp-content/uploads/2020/09/MMB-Strategie-integrace-cizincu%CC%8A-ve-me%CC%8Cste%CC%8C-Brne%CC%8C_FINAL-2.pdf)
- Mesto Pardubice. 2018. *Komunitné plánovanie sociálnych služieb v Pardubiciach*. <https://pardubice.eu/komunitni-planovani>
- MV ČR. 1999. *Zásady koncepcie integrácie cudzincov na území Českej republiky*. <https://www.cudzinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>
- . 2000. *Koncepcia integrácie cudzincov*. <https://www.cudzinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>
- . 2006. *Aktualizovaná Koncepcia integrácie cudzincov*. <https://www.cudzinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>
- . 2011. *Aktualizovaná Koncepcia integrácie cudzincov – Spoločné spolužitie*. <https://www.cudzinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>
- . 2016. *Aktualizovaná Koncepcia integrácie cudzincov – Vo vzájomnom rešpekte*. <https://www.cudzinci.cz/koncepcni-a-politicke-dokumenty-cr>
- . 2018. *Stratégia pre prácu Policie ČR vo vzťahu 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 pobyte cudzincov na území Českej republiky

Zákon č. 500/2004 Sb., správny poriadok

Zákon č. 186/2013 Sb., o štátnom občianstve Českej republiky a o zmene niektorých zákonov

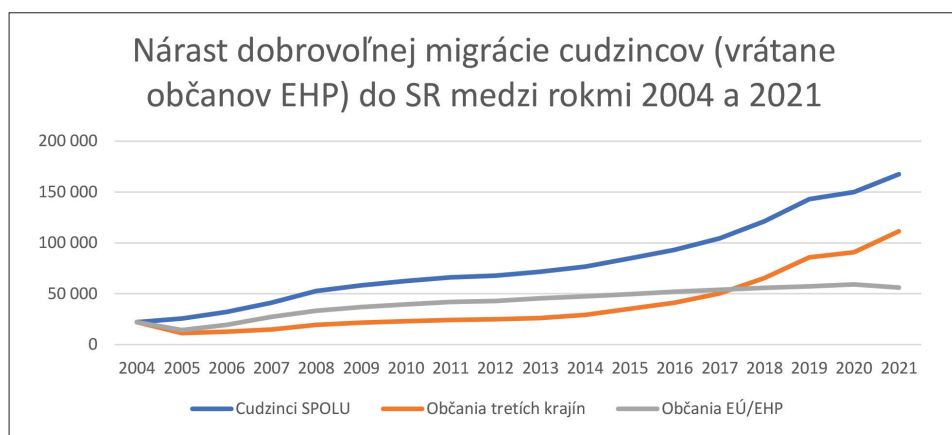
Zákon č. 176/2019 Sb., ktorý novelizuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobyte cudzincov na území Českej republiky

## 4 LEGISLATÍVNE NASTAVENIE A STRATEGICKÉ ZAKOTVENIE POLITÍK INTEGRÁCIE MIGRANTOV NA SLOVENSKU

Zuzana Bargerová

### 4.1 ŠTATISTICKÉ INFORMÁCIE

Zmena spoločenského systému po nežnej revolúcii v roku 1989 zásadne ovplyvnila vývoj medzinárodnej migrácie v Československu. Medzi najdôležitejšie faktory patril „pád železnej opony“, otvorenie hraníc a politická a ekonomická transformácia, ktorých výsledkom bolo zapojenie strednej Európy do prirodzených migračných procesov. Ďalšími míľnikmi sa stali rozdelenie Československa a vznik Slovenskej republiky 1. 1. 1993 (Divinský 2007; Drbohlav 2010).



#### Graf 3

Nárast dobrovoľnej migrácie cudzincov (vrátane občanov EHP) do SR medzi rokmi 2004 a 2021

Zdroj: Štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia policajného zboru (ďalej ÚHCP) (2021), údaje k 31. 12. 2021.4

Počas 28 rokov od zániku Československa a vzniku Slovenskej republiky počet cudzincov na Slovensku neustále pozvoľna stúpa spolu s badateľným trendom sprísňovania imigračnej legislatívy i profesionalizácia štátnej správy pri jej implementácii, ako aj prvé pokusy o strategický prístup v oblasti riadenej migrácie alebo začleňovania cudzincov do spoločnosti. Na grafe 3 vidno postupný nárast počtu cudzincov po vstupe SR do EÚ v roku 2004.

Kým medzi rokmi 2002 a 2008 ešte na Slovensku podiel cudzincov s oprávneným pobytom neprekračoval 1 %, po roku 2018 už tento podiel po prvý raz prekročil 2 % celkovej populácie SR a v čase písania tejto monografie prekračuje 3 % (Tabuľka 2). S takto nízkymi počtami cudzincov patrí Slovensko dlhodobo medzi krajiny Európskej únie s najnižším podielom migrácie (Eurostat 2021).

### **Tabuľka 2**

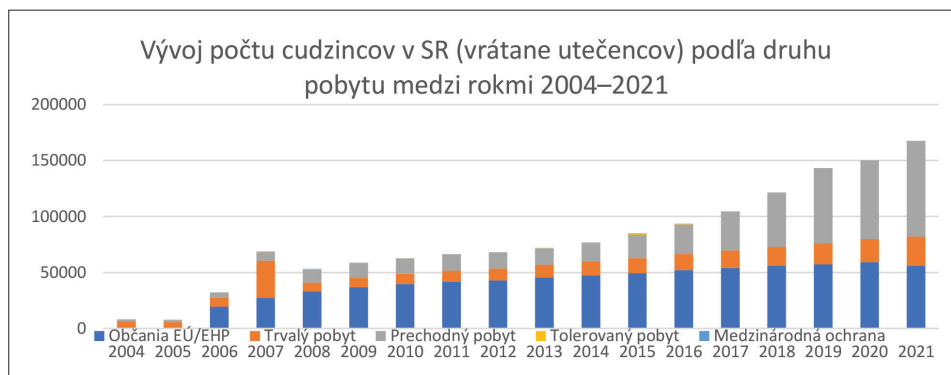
*Vývoj počtu a podielu cudzincov (vrátane občanov EHP) v SR medzi rokmi 2010 a 2020*

|             | <b>Pop. v mil.</b> | <b>Cudzinci spolu vrátane EHP</b> | <b>Podiel cudzincov v %</b> |
|-------------|--------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| <b>2010</b> | 5,435              | 62584                             | 1,15                        |
| <b>2011</b> | 5,404              | 66191                             | 1,22                        |
| <b>2012</b> | 5,404              | 67877                             | 1,25                        |
| <b>2013</b> | 5,411              | 71649                             | 1,32                        |
| <b>2014</b> | 5,416              | 76715                             | 1,41                        |
| <b>2015</b> | 5,421              | 84787                             | 1,56                        |
| <b>2016</b> | 5,426              | 93247                             | 1,71                        |
| <b>2017</b> | 5,435              | 104451                            | 1,92                        |
| <b>2018</b> | 5,443              | 121264                            | 2,22                        |
| <b>2019</b> | 5,450              | 143075                            | 2,62                        |
| <b>2020</b> | 5,464              | 150012                            | 2,74                        |
| <b>2021</b> | 5,449              | 167519                            | 3                           |

*Zdroj: Štatistický úrad SR, štatistiky ÚHCP (2021) a vlastné výpočty autorky*

Pokiaľ však ide o počty „nútených“ migrantov v SR - žiadateľov o azyl alebo utečencov s udeleným azylom alebo doplnkovou ochranou - ich počty sú na Slovensku v porovnaní s „dobrovoľnými migrantmi“ viac než 10 rokov naozaj

marginálne, ako názorne ukazuje graf 4. Šokujúco môže pôsobiť aj fakt, že v čase (ako aj po skončení) migračnej krízy okolo roku 2015, počty žiadateľov o azyl na Slovensku klesli na rekordné minimá a ustálili sa tak dodnes.



#### Graf 4

Vývoj počtu cudzincov v SR (vrátane utečencov) podľa druhu pobytu medzi rokmi 2004–2021

Zdroj: Štatistiky ÚHCP (2021) a Migračného úradu Ministerstva vnútra SR (2021)

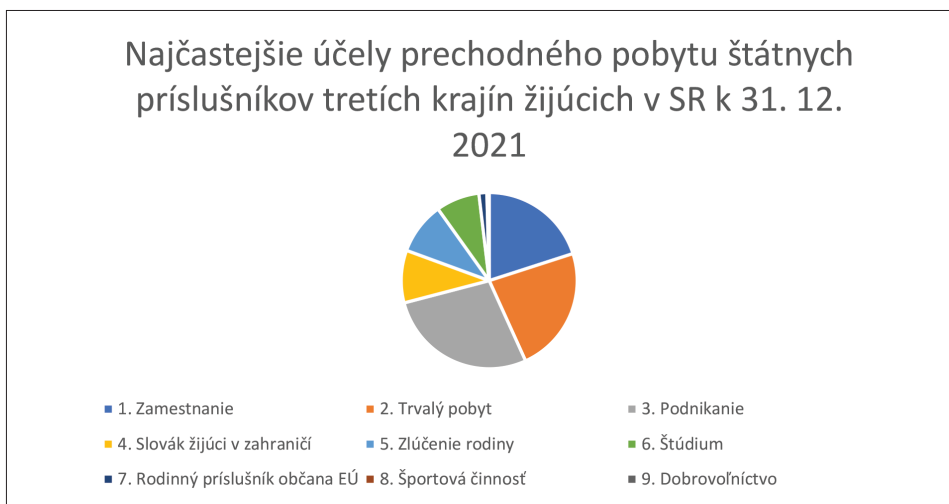
Pokiaľ ide o krajiny pôvodu cudzincov žijúcich v SR, aj toto rozloženie sa počas posledných 20 rokov existencie SR menilo. V roku 2017 sa počet štátnych príslušníkov tretích krajín s oprávneným pobytom vyrovnal počtu registrovaných pobytov občanov krajín EÚ/EHP (ďalej spoločne aj ako „občania EÚ“) a v roku 2018 ich dokonca po prvý raz v histórii prekročil. Možno však očakávať, že podobne ako poukazujú štúdie z Českej republiky, aj na Slovensku je počet občanov EÚ v skutočnosti pravdepodobne o niečo vyšší, keďže mnohí ľudia si pobyt v rámci EÚ oficiálne nezaregistrujú.

Štátny príslušník tretej krajiny, rovnako ako je to v iných krajinách EÚ, musí pred svojím príchodom na územie Slovenska absolvovať povolenia procedúru, ktorej trvanie alebo náročnosť sa odvíjajú od toho, aký je účel jeho príchodu na Slovensko, či už tam má alebo nemá sponzora pobytu, popr. rodinného príslušníka, s ktorým sa plánuje zlúčiť. Podmienky udeľovania pobytov určuje zákon o pobyte cudzincov (č. 404/2011 Z. z.). Tento zákon definuje cudzinca ako „každého, kto nie je štátnym občanom SR“. Napriek tomu je však veľký rozdiel byť cudzincom z inej členskej krajiny EÚ a cudzincom z tretej krajiny. Zákon rozlišuje približne 30 kategórií cudzincov podľa rozdielneho právneho postavenia – typov pobytov, práv a povinností. Novopríchádzajúci cudzinci z tretích krajín spravidla žiadajú o prechodný pobyt na niektorý zo zákonom špecifikovaných účelov. Usadeným cudzincom, ktorí na území Slovenska žijú dlhšie ako 5 rokov alebo uzavreli manželstvo s občanom SR, môže byť udelený trvalý pobyt. Počet



udelených trvalých pobytov, ako vidno na grafe 4, sa konštantne drží nízko, a to navzdory tomu, že cudzincov na území Slovenska pribúda.

Ako ilustruje graf 5, cca tretina „novoprichádzajúcich“ cudzincov prichádza na Slovensko za prácou a štvrtina tu plánuje podnikat'. Veľkú skupinu tvoria takisto „etnickí Slováci“, ktorí mali slovenských predkov a na základe toho môžu jednoduchšie získať prechodný pobyt pre Slovákov žijúcich v zahraničí. Zlúčenie rodiny s cudzincom alebo občanom SR je najčastejším dôvodom migrácie v prípade trvalého pobytu a nasledujúci graf ukazuje, že je významný aj pri prechodnom pobyte.



### **Graf 5**

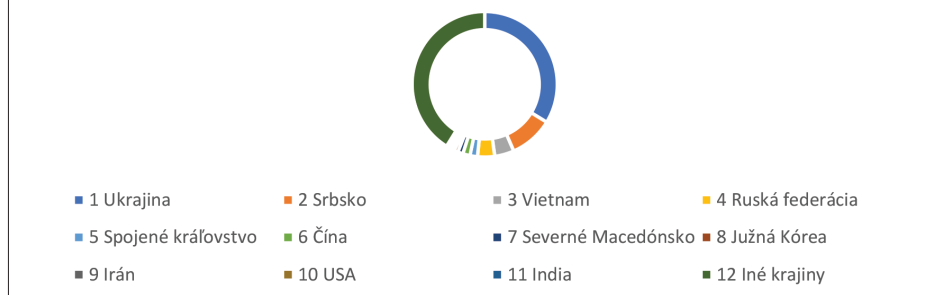
*Najčastejšie účely prechodného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich v SR k 31. 12. 2021*

*Zdroj: Štatistiky ÚHCP (2021)*

V roku 2021 medzi najväčšie skupiny cudzincov vrátane občanov EÚ patrili Ukrajinci, Srbi, Česi, Maďari a Rumuni. Spomedzi občanov tretích krajín, ako ukazuje graf 6, sú najpočetnejší Ukrajinci, Srbi, Vietnamci, Briti, Rusi, Číňania a Macedónci.

Ukrajinci, ktorých bolo koncom roka 2021 na Slovensku 56 480, tvoria rôzno-rodejšiu skupinu ako po nich nasledujúci Srbi (ÚHCP 2022). Na Slovensku sú už usadení s trvalým pobytom a mnoho sa ich tam zdržiava aj na základe prechodného pobytu. Študujú (takmer 10 % z celkového počtu), pracujú v nízko-, stredne-aj vysokokvalifikovaných povolaniach a vo veľkej miere aj podnikajú. Štatistiky neupresňujú, či u podnikateľov ide o osoby samostatne zárobkovo činné alebo konateľov obchodných spoločností, celkovo však ide približne o štvrtinu Ukra-

## Najčastejšie krajiny pôvodu občanov tretích krajín žijúcich v SR v roku 2021



### Graf 6

*Najčastejšie krajiny pôvodu občanov tretích krajín žijúcich v SR v roku 2021*

*Zdroj: Štatistiky ÚHCP (2021)*

jincov s oprávneným pobytom. Z nich mnohí „pracujú na živnosť“, avšak v závislosti vzťahu ako upratovači/upratovačky, pracovníci/pracovníčky na stavbách, v poľnohospodárstve a pod. Koncom roka 2021 malo 13 556 Ukrajincov udelené povolenie na zamestnanie a 5 897 bolo zamestnaných bez nutnosti povolenia na zamestnanie, z čoho je však náročné vydedukovať, koľkí z nich boli iba cirkulárnymi sezónnymi migrantmi, vyslanými pracovníkmi, rodinnými príslušníkmi cudzinca a pod. (ÚPSVaR 2022) Najbežnejšie boli v roku 2020 profesie operátora a montéra strojov a zariadení (> 8 000).

Pokiaľ ide o druhú najpočetnejšiu skupinu cudzincov, koncom roka 2021 mala zo 16 331 Srbov žijúcich na Slovensku viac ako polovica (8 163) udelený prechodný pobyt zahraničných Slovákov. Vzhľadom na tento „výhodnejší“ typ pobytu sa ťažšie určuje, aký bol ich skutočný účel pobytu v SR. Menšia časť (3 749) mala udelený prechodný pobyt na účel zamestnania a sezónnych prác (ÚPSVaR 2022). Iba okolo troch desiatok Srbov na Slovensku má prechodný pobyt na účel štúdiá a asi 1 100 ich podniká. Srbskí pracovníci na Slovensku vykonávajú prevažne profesie operátorov strojov a zariadení (> 3 500).

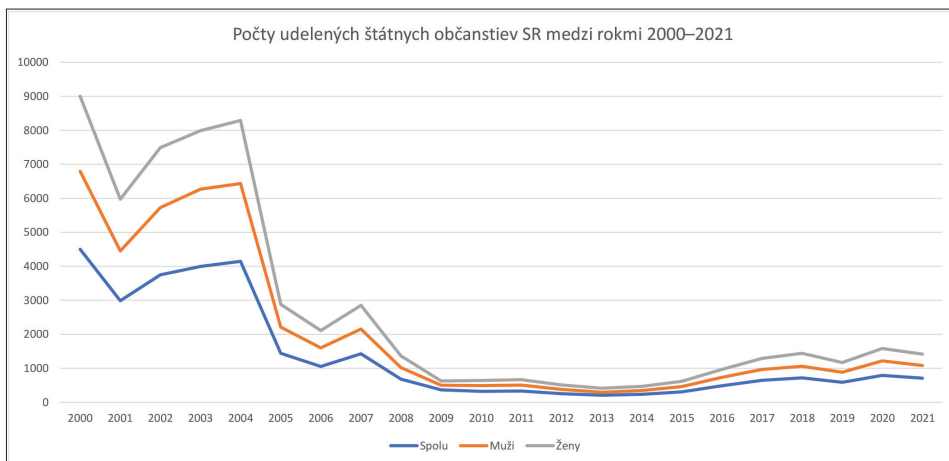
Čechov, ktorí predstavujú tretiu a najtradičnejšiu imigrantskú menšinu na Slovensku, je asi 8 % z celkového počtu cudzincov. Ako uvádza kapitola o situácii v Českej republike o Slovákoch, aj postavenie českých občanov na Slovensku je, vzhľadom na spoločnú históriu a „všeobecnú zrozumiteľnosť českého jazyka“ na úrovni úradnej slovenčiny, výnimočné a takmer domáce.

Záverčná správa trojročného projektu KapaCITY, zameraného na integráciu cudzincov na lokálnej úrovni, uvádza, že počet štátnych príslušníkov tretích krajín z Vietnamu, Ruska a Číny v porovnaní s počtom občanov Ukrajiny a Srbska rastie

oveľa pomalšie. Zároveň je u nich aj oveľa menej výrazný rozdiel medzi počtom osôb s prechodným a trvalým pobytom (KapaCITY 2020). Možno povedať, že z dlhodobého pohľadu ide o tradičné migrantské komunity a v minulosti už mnohí z nich získali štátne občianstvo SR. (Nenaturalizovaní) Vietnamci, ktorých bolo ku koncu roka 2021 už 6 798, a preto predstavujú tretiu najväčšiu komunitu občanov tretích krajín na Slovensku; predovšetkým podnikajú – na účel podnikania je udelená takmer polovica prechodných pobytov. Vietnamci sú najčastejšie zamestnaní v službách, obchode a ako montéri a operátori strojov a zariadení.

Pokiaľ ide o všeobecné údaje o zamestnaných cudzincoch na Slovensku, podľa údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej iba „ÚPSVaR“) ku koncu roka 2020 v SR pracovalo 39 075 občanov tretích krajín (24 169 s povolením na zamestnanie a 14 906 s informačnou kartou) a 29 937 občanov z iných krajín EÚ. Spolu bolo ku koncu roka 2020 na Slovensku zamestnaných 69 012 cudzincov, pričom najviac z nich pochádzalo z Ukrajiny (ÚPSVaR 2022).

Trend postupného a priebežného sprísňovania migračnej legislatívy od roku 2001, vrátane sprísňovania podmienok na udelenie štátneho občianstva (medzi rokmi 2007 a 2010), kráčaľ ruku v ruku s celkovo negatívnejším naladením štátnych inštitúcií voči cudzincom a vyústil do 15-ročného poklesu každoročne udeľovaných slovenských občianstiev po roku 2007 na úplné minimum (graf 7). Uvedené poukazuje na existenciu cielenej politiky ministerstva vnútra, ktorej následkom je oveľa menšia miera naturalizácie než pred rokmi 2008/2009.



**Graf 7**

*Počty udelených štátnych občianstiev SR medzi rokmi 2000–2021*

*Zdroj: Štatistiky Ministerstva vnútra SR*

Podobne ako Česká republika, ani Slovensko vo svojich štatistikách nesleduje naturalizované osoby, lebo ich – z integračného pohľadu a na základe definície pojmu „cudzinec“ – považuje za už úplne integrované osoby. Vzhľadom na významnejší nárast počtu cudzincov na Slovensku v posledných cca 10 rokoch a vzhľadom na dramatický pokles počtu udelených štátnych občianstiev zhruba v tom istom období, zdá sa, že Slovenská republika formálne zavŕšenie integrácie cudzincov nepovažuje za nutné. Udelenie štátneho občianstva SR vníma ako privilégium, ktorého sa dostane len tým, ktorí po splnení vyčerpávajúcich podmienok zákona o štátnom občianstve navyiac prejdú skúškou jazyka, histórie, geografie a realíí o SR, a ministerstvo vnútra nenájde v ich žiadosti žiadne hluché miesta ani nezrovnalosti.

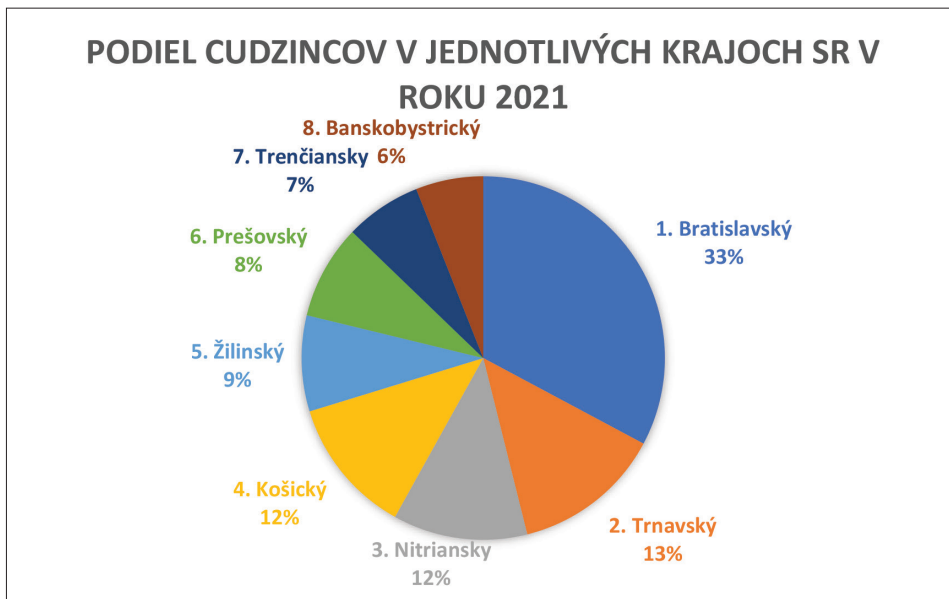
#### 4.1.1 Rodové hľadisko

Pokiaľ ide o štatistiky o počte žien-migrantiek, tie nie sú voľne dostupné. Štatistiky migračného úradu uvádzajú podiel žien-žiadateľiek o azyl, azylantiek alebo cudziniiek s doplnkovou ochranou iba čiastočne. Štatistiky ÚHCP nerobia rozdiel medzi mužmi a ženami, pokiaľ ide o jednotlivé druhy a účely pobytov. Zo štatistiky Eurostatu je zrejmé, že na Slovensku prevažuje imigrácia mužov nad imigráciou žien (Eurostat 2018). Ženám-migrantkám sa na Slovensku venuje relatívne málo pozornosti a to napriek skutočnosti, že rovnosť a predchádzanie diskriminácii, ako aj špecifická ochrana zraniteľných skupín cudzincov, vrátane žien, patrí medzi princípy *Integračnej politiky SR* (MPSVR SR 2014).

#### 4.1.2 Regionálne rozloženie cudzincov na Slovensku

Pokiaľ ide o regionálne rozloženie cudzincov v SR, najviac ich dlhodobo žije v Bratislavskom kraji (graf 8), nasledujú Trnavský, Nitriansky a Košický kraj. Za týmito rozdielmi možno vidieť najmä rozvoj automobilového priemyslu v mestách Nitra, Bratislava a Trnava a vysoký dopyt po pracovnej sile vo veľkého množstve subdodávateľských firiem.

Ukrajinci, ktorých je na Slovensku medzi občanmi tretích krajín najviac, žijú podľa údajov ÚHCP prevažne na západnom a tiež východnom Slovensku, ktoré je najbližšie k hraniciam s Ukrajinou, a to takmer v rovnakej miere. Ako sme už uviedli, druhou najpočetnejšou skupinou štátnych príslušníkov tretích krajín po Ukrajincoch sú Srbi. Väčšina srbských pracovných migrantov žije a pracuje na západnom Slovensku, a to najmä v Bratislavskom kraji, prevažne v odbore automobilového priemyslu a v subdodávateľských firmách automobiliek. (MPSVR SR 2014)

**Graf 8**

*Podiel cudzincov v jednotlivých krajoch SR v roku 2021*

*Zdroj: Štatistiky ÚHCP*

V Bratislavskom kraji žilo k 31. 12. 2020 spolu 51 000 cudzincov, z toho 33 497 bolo štátnych príslušníkov tretích krajín – pre porovnanie, počas posledných 10 rokov počet občanov tretích krajín narástol štvornásobne (MV SR 2010; ÚPSVaR 2022).

Situácia v Bratislave ako hlavnom meste Slovenska je z pochopiteľných dôvodov (geografická poloha, pracovné príležitosti) výrazne odlišná od zvyšku Slovenska. Ku koncu decembra 2020 žilo v Bratislave vyše 40 237 cudzincov<sup>40</sup>, o rok neskôr, k 31. 12. 2021, tam už bolo evidovaných s platným pobytom spolu 41 952 cudzincov, z toho 20 829 s prechodným pobytom (občania tretích krajín) a 21 121 s trvalým pobytom (občania EÚ i tretích krajín). Ako uvádzame vyššie, koncom roka 2020 malo na Slovensku oprávnený pobyt o niečo viac ako 167 000 cudzincov, z čoho vyplýva, že cudzinci žijúci v Bratislave tvorili/tvorila cca 26 % z celkového počtu cudzincov v SR a asi sedem percent z celkového počtu obyvateľov Bratislavy. Z pohľadu pomeru k majoritnej populácii najviac cudzincov žije v okrese Bratislava I (Staré Mesto), kde sa podiel na celkovej populácii približuje k 18 %, a v okrese Bratislava III, kde žije okolo 12 % cudzincov. Z pohľadu abso-

<sup>40</sup> Údaje o počte cudzincov poskytlo ÚHCP.

lútného počtu žije najviac cudzincov v Bratislave II (8376).<sup>41</sup> Na ilustráciu uvádzame ešte prehľad počtu pobytov štátnych príslušníkov tretích krajín a pobytov občanov EÚ na území SR v meste Bratislave.

### Tabuľka 3

Štatistický prehľad počtu platných pobytov štátnych príslušníkov tretích krajín v meste Bratislave k 31. 12. 2021 členený podľa druhu pobytu a podľa jednotlivých okresov mesta Bratislavy

| Okresy v rámci mesta Bratislavy | Prechodný pobyt | Trvalý pobyt | Tolerovaný pobyt | Spolu  |
|---------------------------------|-----------------|--------------|------------------|--------|
| 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  |
| SPOLU                           | 20 829          | 8 363        | 2                | 29 194 |

Zdroj: Štatistiky ÚHCP

### Tabuľka 4

Štatistický prehľad počtu platných trvalých pobytov občanov EÚ na území SR v meste Bratislave k 31. 12. 2021 členený podľa jednotlivých okresov mesta Bratislavy

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

Zdroj: Štatistiky ÚHCP

<sup>41</sup> Údaje o počte obyvateľov Bratislavy k 31. 12. 2020 a k 31. 12.2021 poskytlo ÚHCP.

## 4.2 OPIS INTEGRAČNÝCH STRATÉGIÍ NA NÁRODNEJ A MIESTNEJ/REGIONÁLNEJ ÚROVNI

V tejto kapitole ponúkame prehľad existujúcich strategických dokumentov a ich historický vývin.

### 4.2.1 Národný integračný rámec

Pojem „integrácia cudzincov“ sa na Slovensku objavil a používa sa v dokumentoch štátnych orgánov aj v práci nevládných organizácií približne od vstupu SR do EÚ po roku 2004. Vtedy sa z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu podarilo financovať prvé projekty zamerané na zmapovanie zahraničnej migrácie na Slovensku a na podporu integrácie cudzincov a začalo sa o tejto téme diskutovať aj na odborných fórach. Presnejšie tento pojem definuje *Slovenská integračná politika*, ktorej sa v ďalšej časti venuje aj táto kapitola.

Slovenskú integračnú politiku formálne tvoria jednak národné strategické dokumenty a zároveň nástroje jej implementácie – vnútroštátne právne normy s presahmi európskeho práva a jeho právnych inštitútov. Zahŕňa aj ďalšie nástroje, ktoré doteraz nie sú početné a tvoria ich opatrenia a dokumenty prijímané na úrovni samospráv. Ďalej ponúkame stručnú historickú exkurzii do vývoja týchto politík na Slovensku.

Pokiaľ ide o národné strategické dokumenty, po rozdelení Československa boli prvým a na dlhé roky posledným dokumentom upravujúcim základné zásady v oblasti migračnej politiky *Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky*<sup>42</sup> prijaté roku 1993. Tento dokument v duchu doby vyzýval cudzincov k „podriadenosti suverénnej moci Slovenskej republiky“ a „rešpektovaniu jej právneho poriadku“. Zásady neobsahovali princípy začleňovania cudzincov a po prvý raz sa potreba prijatia modernejšieho strategického dokumentu objavila až po zhruba 12 rokoch, keď ministerstvo vnútra po vstupe do EÚ prijalo roku 2005 prvú *Koncepciu migračnej politiky Slovenskej republiky*<sup>43</sup>. Tento dokument sa už okrajovo zaoberal aj integráciou cudzincov a bol prvým krokom k samostatnej integračnej stratégii, pretože na jeho základe vláda roku 2007 uložila ministerke práce, ministrom vnútra a podpredsedovi vlády prijať „účinné opatrenia na zabezpečenie

<sup>42</sup> Zásady migračnej politiky SR boli prijaté Uznesením vlády č. 846/1993 Z. z. a ich text nie je dostupný online. Dostupný je iba text, ktorý ukladal povinnosť konkretizovať opatrenia zabezpečujúce realizáciu úloh vyplývajúcich zo zásad migračnej politiky Slovenskej republiky schválených týmto uznesením: [www.vlada.gov.sk/uznesenia/1994/1227/uz\\_1258\\_1994.html](http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1994/1227/uz_1258_1994.html).

<sup>43</sup> Koncepcia bola prijatá uznesením vlády č. 11/2005. Text tohto dokumentu nie je dostupný online.

úloh spojených s vytváraním podmienok súvisiacich s integráciou migrantov do spoločnosti a na ich základe vytvoriť právne, legislatívna a finančné podmienky a presun istých kompetencií zo štátnej správy na miestne samosprávy a nevládne organizácie“.

V roku 2009 Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR SR) prijalo prvý samostatný dokument zaoberajúci sa začlenením cudzincov: *Koncepciu integrácie cudzincov v Slovenskej republike* (MPSVR SR 2009). Na jej vypracovaní sa už podieľala široká škála aktérov: nielen ministerské rezorty, ale aj zástupcovia samospráv, akademici, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), mimovládne organizácie pracujúce s migrantmi a takisto samotní zástupcovia migrantských komunit pôsobiacich na Slovensku. Podobne ako česká koncepcia integrácie cudzincov z roku 2005, aj tá slovenská sa odvolávala na *Spoločné základné zásady politiky integrácie prisťahovalcov v Európskej únii* z roku 2005 a vyzvala na podporu a účasť prisťahovalcov na demokratickom procese a tvorbe integračných politík a opatrení, a to najmä na lokálnej úrovni.

Po parlamentných voľbách v júni 2010 sa zmenilo zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, novú vládu sformovali pravicové strany, čo prispelo k pomerne radikálnemu posunu v chápaní problematiky zahraničnej migrácie v Slovenskej republike. V *Programovom vyhlásení vlády SR 2010–2014* z augusta 2010 sa v časti 4.2 *Vnútorňný poriadok a bezpečnosť* uvádza, že vláda SR skvalitní mechanizmy manažmentu migrácie a integrácie cudzincov, pričom sa zdôrazňovalo zladenie a harmonizácia postupov a politík v týchto oblastiach. Programové vyhlásenie vlády v častiach týkajúcich sa migrantov znelo viac než prínosne, prospešne a progresívne (SBA 2014).

Na Slovensku od roku 2014 do súčasnosti (2021) platí už druhá verzia integračnej stratégie štátu, *Integračná politika Slovenskej republiky*<sup>44</sup> (ďalej aj ako „Integračná politika“). Tento dokument z dielne MPSVR SR, bol (je) moderným strategickým dokumentom, ktorý mal slúžiť na zavádzanie opatrení potrebných na začlenenie cudzincov do spoločnosti prostredníctvom konkrétnych a detailných akčných plánov (MPSVR SR 2017). Integračná politika kládla dôraz okrem iného na začleňovanie cudzincov na regionálnej a lokálnej úrovni, na zamestnanosť cudzincov, ich zapojenie do systému zdravotného a sociálneho zabezpečenia, umožnenie rovného prístupu k vzdelávaniu, jazykovou spôsobilosť a podporu získania adekvátneho bývania (LLP 2020). Vyzývala na zapájanie vyšších územných celkov (krajov) ako gestorov realizácie jednotlivých opatrení a opakovala, že k integrácii cudzincov má dochádzať zdola, prístupom *bottom up* na lokálnej úrovni.

<sup>44</sup> Prijatá uznesením vlády SR č. 45/2014.



Nie je ľahké posúdiť, či sa ciele Integrovačnej politiky po siedmich rokoch jej existencie darí naplňať aspoň interne, lebo nejestvuje evaluácia ich dosahovania a posledný monitoring plnenia opatrení Integrovačnej politiky sa uskutočnil roku 2017. Uznesenie vlády SR č. 405/2018 zo dňa 5. 9. 2018 zrušilo úlohy jednotlivých ministrov predkladať MPSVR SR správu o plnení konkrétnych cieľov a opatrení vyplývajúcich z Integrovačnej politiky SR za príslušný kalendárny rok, ako aj úlohu ministra práce predkladať na rokovaniach vlády súhrnnú správu o stave plnenia cieľov a opatrení Integrovačnej politiky SR. Uvedené značí, že plnenie cieľov a opatrení Integrovačnej politiky SR sa od roku 2018 nesleduje (MPSVR SR 2018) a aj navonok teda k tomuto plneniu v súčasnosti (2021) nedochádza.

Ako uvádza slovenská pobočka IOM vo *Výročnej správe o migrácii a azyľe* za rok 2018, postupné vyhodnocovanie kvality každoročných monitoringov a súčasné výzvy a problémy na slovenskom trhu práce poukázali na to, že Integrovačná politika SR si vyžaduje komplexnú aktualizáciu. Takisto uvádza, že (pozn. autorky: v *minulosti*) dochádzalo k istej spolupráci štátu s orgánmi samospráv a ich združeniami v oblasti integrácie cudzincov, a to na pôde MPSVR SR a na zasadaniach Medzirezortnej expertnej komisie pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC). Na zasadania MEKOMIC bývali prizvaní zástupcovia všetkých samospráv v SR, Združenia miest a obcí Slovenska a Únie miest Slovenska. MPSVR SR vyzvalo v januári 2018 samosprávne kraje, aby sa vo vyššej miere zapájali a vyvíjali vlastnú iniciatívu (EMN 2020). Poslednú zmapovanú aktivitu MPSVR SR v tejto oblasti datujeme do roku 2019, keď s cieľom podporiť integráciu cudzincov začalo MPSVR SR pracovať na aktualizácii dokumentu Integrovačnej politiky, ale pritom sa to dialo iba so zacielením na jednu z oblastí, a to na integráciu na trhu práce.

Jediným pozitívnym signálom dokladajúcim zameranie na úroveň samospráv je *Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike* (ďalej iba ako „Stratégia pracovnej mobility“), ktorú schválila Vláda SR ešte v roku 2018 a ktorá upravila niektoré ďalšie opatrenia na podporu integrácie cudzincov, špecificky opäť v oblasti integrácie na trhu práce. V tejto téme Stratégia pracovnej mobility nadväzuje na Integrovačnú politiku a zdôrazňuje aj zapojenie regionálnej a lokálnej úrovne. Medzi jej hlavné opatrenia patria:

- Vypracovať lokálne integrovačné stratégie ako dôležitý nástroj udržiavania sociálnej kohézie, prevencie konfliktov, segregácie a getoizácie v rámci aktualizácie Integrovačnej politiky SR.
- Vytvárať podmienky na implementáciu Integrovačnej politiky na regionálnej a lokálnej úrovni.
- Podporovať spoluprácu neziskových organizácií s orgánmi verejnej správy.
- Efektívnejšie využívať existujúce finančné nástroje na podporu rozvoja nájomného bývania. Stratégia sa priamo obracia na obce a mestá a povzbudzuje, aby efektívnejšie využívali príspevok zo Štátneho fondu rozvoja bývania.

- Na úrovni miest a obcí vytvoriť lokálnu platformu regionálneho sociálneho dialógu, ktorá by plnila funkciu výmeny informácií medzi rôznymi inštitúciami, najmä medzi samosprávou mesta, oddelením cudzineckej polície, úradom práce, sociálnych vecí a rodiny, regionálnymi pobočkami sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní, obvodným úradom, daňovým úradom, väčšími zamestnávateľmi, personálnymi agentúrami, vzdelávacími inštitúciami a pod.

MPSVR SR zároveň prijalo dokument s názvom *Akčný plán migračnej politiky v podmienkach Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na roky 2018-2020*, ktorý mal veľmi stručný obsah. Integrácii cudzincov sa venoval v bode 2.3, kde vyzval na zavádzanie uplatňovania integračného mainstreamingu (s prihliadnutím na špecifiká právneho postavenia žien, maloletých, osôb so zdravotným postihnutím, cudzincov s udelenou medzinárodnou ochranou a migrantov v seniorskom veku) do prípravy a tvorby legislatívy, na vytváranie nových rezortných politík a právnych predpisov v kontexte vplyvu týchto opatrení na oblasť integrácie migrantov (MPSVR SR 2017).

Uvedený akčný plán však takisto v úvodnom texte konštatuje: „Z dôvodu, že si Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky pripravuje dve rozsiahle aktivity a) vypracovanie materiálu „Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike“; b) aktualizáciu materiálu „Integračná politika Slovenskej republiky“ neuvádza v prekladanom návrhu Akčného plánu migračnej politiky v podmienkach Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na roky 2018 – 2020 iné opatrenia. Všetky opatrenia, dôležité z hľadiska vecnej pôsobnosti rezortu práce, sa už nachádzajú alebo budú nachádzať v dvoch vyššie uvedených materiáloch.“

Vzhľadom na to, že - ako sme už uviedli - MPSVR SR prestalo vyvíjať aktivity v oblasti migračnej politiky už zhruba okolo roku 2018, kladieme si otázku, kto je v skutočnosti zodpovedný za nečinnosť rezortu v tejto problematike a za neplnenie úloh, ku ktorým sa v minulosti rezort zaviazal. Povolenou zmenou ministra práce v roku 2020 totiž nedošlo k nijakej zmene ani pokroku, naopak sa javí, akoby téma integrácie cudzincov úplne stratila svojho pána (Meššová 2021).

Na Slovensku proces rozpoznávania a formulovania politík s rastúcim počtom usadzujúcich sa cudzincov prebehol v minulosti na národnej a čiastočne už prebieha aj na lokálnej úrovni. V skutočnom živote však k reálnej podpore integrácie cudzincov momentálne systematicky nedochádza. Začleňovanie cudzincov do spoločnosti „sa deje“ nekontrolovane, individuálne, pôsobením rôznych objektívnych a subjektívnych faktorov. Integrácia sa odohráva prostredníctvom právnych nástrojov upravujúcich jej čiastkové oblasti (napr. zákony v oblasti sociálneho zabezpečenia, zákon o pobyte cudzincov, zákony upravujúce prístup k vzdelaniu alebo zdravotnej starostlivosti a pod.), z vôle cudzincov a ich okolia, *ad hoc* prostredníctvom migračných aktivít rozličných subjektov medzivládne-

ho a nevládneho sektora alebo pôsobením a aktivitami niektorých cudzineckých komunít.

Záverom teda možno konštatovať, že pre slovenské vlády v ostatných 10 rokoch integrácia cudzincov stále nie je úplnou prioritou. Medzi rokmi 2009 a 2014 nastal istý pokrok, po ktorom nasledovalo spomalenie tempa a aktivít MPSVR SR a útlm. V rozpoznávaní nutnosti previesť niektoré dôležité procesy na samosprávu tu však zároveň nastala pred piatimi rokmi nová éra rodiacej sa potreby *integrácie zdola*, o ktorej píšeme viac v podkapitole o lokálnej úrovni.

#### 4.2.2 Lokálna stratégia

Slovenská legislatíva explicitne neupravuje kompetencie ani povinnosti vyšších územných správnych celkov ani miest a obcí v oblasti integrácie cudzincov. Aj napriek tomu a (v porovnaní s ďalšími krajinami tohto projektu) nízkym počtom cudzincov žijúcich na Slovensku už isté právne nástroje na integráciu cudzincov dostupné sú. Obce, ktoré svoje cudzinecké komunity rozpoznali (v zákonnej definícii svojich obyvateľov), sa môžu rozhodnúť, či a akým spôsobom budú ich integráciu prostredníctvom týchto nástrojov napomáhať. Na tejto situácii sa podpísala skutočnosť, že ani na národnej úrovni sa v súčasnosti (2021) nerealizuje strategická predstava, chýbajú mechanizmy, ktoré by ju podporovali a chceli.

Prelomovým momentom v prístupe k „integrácii zdola“ však bol už projekt iniciovaný v roku 2014 Združením miest a obcí Slovenska: Budovanie kapacít na úrovni miestnej samosprávy v oblasti integračnej politiky (ďalej aj ako „Projekt BUK“).<sup>45</sup> Projekt BUK v samospráve otvoril tému zvyšovania kvality života a integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú často dlhoročnými obyvateľmi miest a obcí, a to prostredníctvom tvorby samostatných verejných politík zameraných na integráciu cudzincov. Mesto Bratislava, ktoré má najvyšší podiel cudzincov zo všetkých miest na Slovensku, sa však do tohto procesu dosiaľ nezapojilo a doteraz nijakú stratégiu nemá.

Projekt vyškoliť volených predstaviteľov a zamestnancov 28 mestských úradov<sup>46</sup> a intenzívne zapojil sedem miest: Banská Bystrica, Prievidza, Svidník, Michalovce, Dolný Kubín, Snina a Senec do pilotnej schémy tvorby lokálnych

<sup>45</sup> Viac informácií o projekte BUK: <http://cvek.sk/buk-budovanie-kapacit-na-urovni-miestnej-samospravy-v-oblasti-integracnej-politiky-2/>.

<sup>46</sup> Zapojili sa tieto mestá: 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.

stratégií inklúzie štátnych príslušníkov tretích krajín. V rámci projektu vzniklo sedem originálnych stratégií a bolo navrhnutých, prijatých, spracovaných a do praxe uvedených viac ako päť (plánovaných) opatrení. Časť opatrení sa podarilo uskutočniť už počas realizácie projektu – úvodné stretnutie zástupcov miest so zástupcami komunit štátnych príslušníkov tretích krajín s cieľom zmapovania ich potrieb a potenciálov prínosov, budovania multikultúrneho prostredia, interkultúrneho vzdelávania alebo laickej výuky cudzích jazykov s podporou štátnych príslušníkov tretích krajín.

Navzdory veľmi negatívneho diskurzu spojenému s témou utečencov, ktorý sa vedome a účelovo používal ako argument proti Projektu BUK („pilotné mestá sú budúcnosťou na prijímanie utečencov na Slovensku“), čo malo za výsledok, že dve mestá nakoniec svoje integračné stratégie neprijali, sa v piatich mestách podarilo spracované verejné politiky zaviesť do praxe.

V mestách Banská Bystrica, Prievidza, Svidník, Michalovce a Dolný Kubín boli lokálne stratégie integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín prijaté alebo mestské zastupiteľstvá vzali na vedomie, že navrhované opatrenia vstupujú do praxe. Vo Svidníku je jedným z bodov Akčného plánu zapracovanie problematiky do budúceho *Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja* mesta (ďalej „PHSR“). V meste Dolný Kubín bola stratégia z cieľovej skupiny slovenských občanov rozšírená aj na cudzincov, pričom štátni príslušníci tretích krajín tvoria samostatnú cieľovú skupinu stratégie.

Niektoré samosprávy sa v súčasnosti (2021) začali aktívnejšie zapájať do aktív v oblasti integrácie cudzincov, a to aj vďaka implementácii trojročného projektu KapaCITY – podpora integrácie migrantov na lokálnej úrovni, ktorý realizovali štyri nevládne organizácie (Liga za ľudské práva, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Nadácia Milana Šimečku a Marginal) (EMN 2020). Projekt KapaCITY oslovil mestá Banská Bystrica, Trnava a Bratislava a Košický samosprávny kraj. Banská Bystrica nadviazala na *Stratégiu budovania kapacít na úrovni miestnej územnej samosprávy v oblasti integračnej politiky* z roku 2015 a v košickom regióne sa oprelí o opatrenie *Cestovnej mapy riadenej migrácie*, ktoré je súčasťou PHSR na roky 2016-2022 (PHSR 2015).

Mesto Košice rozvinulo aktivity v oblasti integrácie cudzincov a pripravilo *Koncepciu integrácie cudzincov v meste Košice*<sup>47</sup> v máji 2018 v spolupráci s mimovládnu organizáciou ETP Slovensko v projekte INTEGRA - integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín prostredníctvom mestských partnerstiev<sup>48</sup>

<sup>47</sup> 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).

<sup>48</sup> Viac informácií na: <https://etp.sk/integra-integracia-statnych-prislusnikov-tretich-krajin-prostrednictvom-mestskych-partnerstiev/>.

### 4.2.3 Alternatívne možnosti

Podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách<sup>49</sup> (ďalej „zákon o sociálnych službách“) si obec vypracováva komunitný plán sociálnych služieb a vyšší územný samosprávny celok vypracováva koncepciu rozvoja sociálnych služieb. Obec vypracováva a schvaľuje komunitný plán sociálnych služieb na základe národných priorít rozvoja sociálnych služieb, v ktorom zohľadňuje miestne špecifiká a potreby fyzických osôb v oblasti sociálnych služieb poskytovaných vo svojom územnom obvode, určuje potreby rozvoja sociálnych služieb a určuje personálne, finančné, prevádzkové a organizačné podmienky na ich zabezpečenie. Vyšší územný samosprávny celok vypracováva a schvaľuje koncepciu rozvoja sociálnych služieb na základe národných priorít rozvoja sociálnych služieb a komunitných plánov sociálnych služieb obcí vo svojom územnom obvode.

*Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja*<sup>50</sup> je základným a kľúčovým dokumentom na riadenie samosprávy na úrovni samosprávneho kraja aj na úrovni obcí a miest. Samospráva vychádza pri jeho formulovaní zo znalosti situácie a konkrétnych potrieb obyvateľov, podnikateľov, záujmových skupín a ďalších subjektov na svojom území. Zákon č. 538/2009 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (ďalej „zákon o podpore regionálneho rozvoja“) síce pojmy ako integrácia cudzincov, migrácia alebo začleňovanie cudzincov nepoužíva, napriek tomu však implicitne tieto témy obsahuje. Podľa § 3 ods. 2 citovaného zákona sa podpora regionálneho rozvoja zameriava okrem iných tém aj na predchádzania sociálneho vylúčenia a zmiernovanie jeho negatívnych následkov, podporu rovnosti príležitostí na trhu práce, podporu znevýhodnených komunit a rozvoj multikultúrnej spoločnosti v regióne, vrátane multikultúrneho dialógu, spolupráce a tolerancie v regiónoch a sídlach.

Ustanovenie § 11 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „zákon o službách zamestnanosti“) zasa umožňuje v oblasti podpory či udržiavania zamestnanosti obciam, združeniam obcí, občianskym združeniam alebo samosprávnym krajom vstupovať do partnerstiev s cieľom realizovať niektorý projekt alebo program podpory zamestnávania uchádzačov o zamestnanie.

Možno teda konštatovať, že hoci prevažná väčšina obcí a miest nedisponuje špecifickými strategickými dokumentmi zameranými na integráciu cudzincov, predpoklady na zahrnutie tejto témy do svojej pôsobnosti majú aj bez prijatia

<sup>49</sup> Zákon č.448/2008 Z. z. o poskytovaní sociálnych služieb v znení zákona č. 455/1991 Z. z. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov.

<sup>50</sup> Na základe zákona č. 538/2009 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

vlastných integračných politík. Veľa obcí také opatrenia zavádza aj prostredníctvom existujúcich a aktuálne platných dokumentov, ako sú:

- program hospodárskeho a sociálneho rozvoja
- akčný plán zamestnanosti
- komunitný plán

Ako príklad slúži, že samosprávy zapojené do projektu KapaCITY si zvolili v rámci existujúcich alebo vznikajúcich mestských alebo regionálnych stratégií prístup k cudzincom ako k samostatnej cieľovej skupine so špecifickými potrebami. Stalo sa tak v rámci *Komunitného plánu sociálnych služieb* v Banskej Bystrici<sup>51</sup> a v Trnave a *Koncepcie sociálnej inklúzie Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2020–2030*<sup>52</sup>. *Manuál participatívneho plánovania Metropolitného inštitútu Bratislava* (MIB 2021) sa venuje cudzincom ako jednej z komunit, ktoré treba pri tvorbe politík a realizácii opatrení osloviť a vypočítať si ich potreby. *Komunitný plán sociálnych služieb hlavného mesta Bratislavy na roky 2019–2021* pri svojom vzniku analyzoval aj špecifickú situáciu cudzincov v meste a do jeho tvorby sa zapojili aj MVO, ktoré poskytujú služby cudzincom. Cudzinci sú zohľadňovaní aj v pripravovanom PHSR na roky 2023–2030 a vstupnej správe prípravy *Integrovannej územnej stratégie Košického samosprávneho kraja* (PHSR 2015).

### 4.3 NASTAVENIE VÝCHODISKOVÝCH LEGISLATÍVNYCH PODMIENOK A CIEĽOV INTEGRÁCIE

V tejto kapitole stručne pohovoríme o základných právnych normách upravujúcich kompetencie miest, obcí a samosprávnych celkov uskutočňovať aktivity zamerané na začleňovanie cudzincov, svojich obyvateľov cudzieho pôvodu. Zo všetkých zákonov, ktoré sprevádzajú cudzincov procesom integrácie do spoločnosti, sme na účely tejto monografie vybrali iba tie najpodstatnejšie.

Z opisu vybraných ustanovení zákona o pobyte cudzincov a zákona o štátnom občianstve SR bude čitateľovi pravdepodobne zrejmé, že Slovensko nezaviedlo žiadne oficiálne integračné programy a že s definíciou integrácie ani miery integrácie slovenská legislatíva zatiaľ nepracuje, hoci niektoré jej prvky už slúžia úradom ako kritérium na priznanie pobytu alebo udelenie slovenského občianstva.

<sup>51</sup> Komunitný plán sociálnych služieb v meste Banská Bystrica na roky 2021–2027 dostupný na: <https://cdn.banskabystrica.sk/2020/11/Komunitný-plán-mesta-Banská-Bystrica-na-roky-2021-2027.pdf>.

<sup>52</sup> Dostupná na: [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 jej skrátená verzia: [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).

### 4.3.1 Zákon o obecnom zriadení

Zákon o obecnom zriadení (č. 369/1990 Z. z.) upravuje povinnosť obce starať sa o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby jej obyvateľov najmä v oblasti bývania, ochrany a rozvoja zdravia, dopravy a spojov, zdieľania informácií, výchovy a vzdelávania, celkového kultúrneho rozvoja a ochrany verejného poriadku. Plnoprávnym obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt, t. j. občan SR s prihláseným trvalým pobytom v danej obci alebo cudzinec s udeleným trvalým alebo dlhodobým pobytom v SR a s registrovaným miestom pobytu v danej obci. Cudzinci s udeleným prechodným pobytom a s registrovaným pobytom v danej obci majú takisto právo podieľať sa na samospráve, ale iba s istými obmedzeniami svojich politických práv – aktívneho a pasívneho volebného práva a práva hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce v referende.

Podľa dikcie tohto zákona obec vytvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce svojich obyvateľov, chráni životné prostredie a vytvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport. S problémom, že za obyvateľa mesta sa nepovažuje ten, kto v meste skutočne žije a pracuje, ale iba občan s nahláseným a cudzinec udeleným trvalým alebo dlhodobým pobytom a registrovaným miestom pobytu v predmetnej obci, však zápasia samosprávy všeobecne, preto predpokladáme, že ku zmene tejto právnej úpravy dôjde časom na podnet samospráv.

### 4.3.2 Zákon o samosprávnych krajoch<sup>53</sup>

Podľa tohto zákona (zákon č. 302/2001 Z. z.) je obyvateľom samosprávneho kraja, a teda aj cieľovou skupinou prípadných integračných opatrení, osoba, ktorá má trvalý pobyt v obci na jeho území. Na výkone samosprávy sa môže, s výnimkami uvedenými v zákone, podieľať aj osoba, ktorá má ako cudzinec povolený dlhodobý pobyt. Samosprávny kraj sa pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Za problematické v tomto prípade považujeme, že citovaný zákon odkazuje vo svojej definícii dlhodobého pobytu na dávno neplatný predchádzajúci zákon o pobyte cudzincov, ktorý bol roku 2011 zrušený a nahradený modernejším „nasledovníkom“.

<sup>53</sup> Celý názov: Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.

### 4.3.3 Zákon o pobyte cudzincov<sup>54</sup>

Na rozdiel od Českej republiky sa Slovensko nevydalo cestou zavádzania povinných integračných opatrení. Zákony neukladajú cudzincom nijaké konkrétne integračné podmienky na udelenie a obnovenie pobytu, ako je preukazovanie istých znalostí jazyka alebo absolvovanie orientačných alebo adaptačno-integračných kurzov. Neurčujú však ani to, čo sa považuje za integráciu, ani ako sa posudzuje jej miera v prípade zrušenia pobytu. A to je z pohľadu právnej istoty cudzincov ako účastníkov týchto konaní nešťastné. Zákon o pobyte cudzincov (č. 404/2011 Z. z.) obozretne zaobchádza s niektorými prvkami podobnými integračným opatreniam alebo s pojmom „miera integrácie“. Na mieru integrácie prihliada cudzinecká polícia napr. pri udeľovaní trvalého pobytu na 5 rokov alebo trvalého pobytu na neobmedzený čas pre štátneho príslušníka tretej krajiny. Nie je však známe, či ide o sociálne väzby, integráciu na trhu práce alebo komplex rôznych pohľadov. Z aplikačnej praxe však možno usudzovať, že ide predovšetkým o rodinné väzby na Slovensku, na ktoré oddelenie cudzineckej polície prihliada predovšetkým.

Tento prístup kritizuje medzinárodný prieskum politik integrácie MIPEX (2014–2019). Migranti z krajín mimo EÚ, ktorí hľadajú v procese integrácie stabilnejšie právne postavenie, musia podľa MIPEXu na účely získania trvalého pobytu na Slovensku absolvovať konanie, ktoré je veľmi ovplyvnené voľnou úvahou úradníkov (MIPEX 2020).

Na rodinný život môže cudzinecká polícia podobným spôsobom prihliadať pri odňatí práva na pobyt občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka a pri ich vyhostení. Ďalšie ustanovenie zákona už na mieru integrácie neodkazujú. Napriek tomu sa niektoré ustanovenia implicitne viažu napríklad na existenciu väzieb a vzťahov cudzinca na Slovensku. Cudzinecká polícia napríklad môže zvážiť, či zruší prechodný pobyt cudzinca/cudzinky v zákonom uvedených prípadoch, ak by dôsledky zrušenia jeho/jej pobytu boli neprimerané s ohľadom na dôvod zrušenia prechodného pobytu, najmä s ohľadom na súkromný a rodinný život.

### 4.3.4 Ďalšie zákony

Ďalším z právnych nástrojov, ktorý môže slúžiť na podporu integrácie cudzincov na lokálnej úrovni, je aj **zákon o sociálnych službách**<sup>55</sup>. V zmysle tohto zá-

<sup>54</sup> Celý názov: Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>55</sup> Celý názov: 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.



kona môžu obce prijímať vlastné nástroje sociálnej integrácie a schvaľovať rozličné integračné programy v rámci svojej sociálnej politiky. Zákon v § 4 a § 83 zároveň stanovuje, že ak sa pri analýze zistí, že v rámci komunitnej práce je potrebné podporiť začlenenie istej skupiny cudzincov, je možné uskutočňovať príslušné aktivity. V teórii sú možné aj prípadné synergie na podporu menšinových kultúr. Uvedené možnosti spĺňajú isté atribúty strategického prístupu na lokálnej úrovni.

Ako sme už uviedli, Česká aj Slovenská republika považujú moment udelenia štátneho občianstva za akési formálne a právne zavŕšenie procesu integrácie cudzinca do spoločnosti. Na základe slovenského **zákona o štátnom občianstve**<sup>56</sup> (zákon č. 40/1993 Z. z.) môže cudzinec požiadať o udelenie slovenského občianstva predovšetkým (ak zákon neustanovuje inak), ak má na Slovensku aspoň osem rokov udelený trvalý pobyt. Prísne podmienky na udelenie občianstva spočívajúce v preukázaní znalosti slovenského jazyka a reálií spoločenského a kultúrneho života SR by bolo možné zároveň považovať za znak hlbokšej ekonomickej, jazykovej a sociálnej integrácie cudzinca. Výzvou pre zákonodarcu do budúcnosti bude najmä upresnenie a metodologické vymedzenie zákonných požiadaviek znalosti jazyka alebo histórie a reálií Slovenskej republiky. Tie sú stanovené vágne a nie je k nim dostupná nijaká študijná literatúra, ktorou by sa cudzinec pri príprave na pohovor mohol riadiť.

#### 4.4 INŠTITUCIONÁLNY RÁMEC A KOMPETENCIE KLÚČOVÝCH AKTÉROV VRÁTANE OBCÍ

Táto kapitola prináša čitateľovi stručný prehľad všetkých štátnych aj samosprávnych aktérov pôsobiach v oblasti integrácie cudzincov na Slovensku.

Od roku 2007 je hlavným aktérom a koordinátorom integrácie cudzincov na národnej úrovni **Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR)**.<sup>57</sup> Koordinuje záležitosti týkajúce sa pracovnej migrácie a integrácie a takisto realizáciu navrhnutých integračných opatrení v spolupráci s ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, samosprávy a sociálnymi partnermi. Prácou na tejto agende je poverená aj **Medzirezortná expertná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov**, poradný orgán ministra práce, sociálnych vecí a rodiny na realizáciu úloh v oblasti migračnej a integračnej politiky Slovenskej republiky.

<sup>56</sup> Celý názov: Zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

<sup>57</sup> Viac informácií možno nájsť na: [www.employment.gov.sk/en/information-foreigners/living-conditions-foreigners/](http://www.employment.gov.sk/en/information-foreigners/living-conditions-foreigners/).

Niektoré právne a administratívne oblasti patria do pôsobnosti Ministerstva vnútra SR (MV SR). Venuje sa im predovšetkým Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu, ktorý pôsobí ako poradný orgán ministra vnútra, Úrad pohraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru a takisto Odbor štátneho občianstva podriadený Sekcii vnútornej správy MV SR.

**Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky** („Migračný úrad“)<sup>58</sup> je odborným útvarom ministerstva vnútra na úseku azylu, integrácie azylantov a cudzincov, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana. Venuje sa predovšetkým tvorbe azylovej politiky, ale podieľa sa aj na tvorbe integračnej a migračnej politiky.

**Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ÚHCP)**<sup>59</sup> má vo svojej kompetencii množstvo úloh, ktoré súvisia s kontrolou hraníc a pobytového režimu cudzincov v SR, zúčastňuje sa však aj na tvorbe strategických dokumentov a z jeho dielne pochádza aj zákon o pobyte cudzincov a všetky jeho novelizácie. **Oddelenia cudzineckej polície a Riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície**, ktoré sú podriadené ÚHCP, rozhodujú o žiadostiach o udelenie pobytu, ako aj o jeho zrušení alebo o odvolaniach proti jeho zrušeniu. V praxi tak často v konaniach posudzujú mieru integrácie cudzinca v SR alebo jeho sociálne väzby.

**Odbor štátneho občianstva** Sekcie verejnej správy MV SR je zaradený do Oddelenia správneho, štátneho občianstva a matrík. Má na starosti posudzovanie a rozhodovanie o žiadostiach o udelenie štátneho občianstva SR, a tým v istom zmysle posudzuje aj integráciu cudzinca do spoločnosti na účely udelenia alebo neudelenia štátneho občianstva SR. Vzhľadom na to, že príslušný zákon pojmy „integrácia“ ani „začlenenie“ nepoužíva, v súvislosti s výkonom činnosti tohto odboru možno skôr hovoriť o zákonných podmienkach preukazujúcich ekonomickú prospešnosť alebo samostatnosť cudzinca pri vyhodnotení jeho prínosu pre SR.

Do roku 2018 mali povinnosti súvisiace s integračnou politikou aj **d'alšie ústredné štátne orgány** ako Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Štatistický úrad SR, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR alebo Ministerstvo hospodárstva SR. V roku 2018, ako sme už uviedli, zrušilo uznesenie vlády SR č. 405/2018 povinnosť jednotlivých zapojených ministrov predkladať MPSVR SR správu o plnení konkrétnych cieľov a opatrení vyplývajúcich z Integračnej politiky SR za príslušný kalendárny rok, ako aj povinnosť ministra práce predkladať na rokovaní vlády súhrnnú správu o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky SR. V čase prípravy tejto správy sa nám nepodarilo zistiť nijaké nové informácie o aktualizácii Integračnej politiky SR. Zdá sa, že ani

<sup>58</sup> Viac o Migračnom úrade možno nájsť na oficiálnej stránke: [www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr](http://www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr).

<sup>59</sup> Viac informácií možno nájsť na oficiálnej stránke ÚHCP: [www.minv.sk/?uhcp](http://www.minv.sk/?uhcp).

po nástupe nového ministra práce po voľbách roku 2020 nie je integrácia cudzincov v SR prioritou MPSVR SR ani ďalších štátnych rezortov.

Vyššie územné celky alebo **samosprávne kraje** sú najvyššími územnými samosprávnymi jednotkami na Slovensku. Územie vyšších územných celkov je identické s územím kraja a na Slovensku ich je osem. MPSVR SR priamo vyzvalo v roku 2014 samosprávne kraje, aby do 30. 9. 2014 rozpracovali Integračnú politiku do akčných plánov odpovedajúcich ich regionálnym podmienkam. Akčný plán z roku 2017 však už túto úlohu vypustil (MPSVR SR 2017).

**Mimovládne organizácie** sú osobitnými kľúčovými hráčmi nielen v oblasti integrácie cudzincov, ale aj v procese tvorby integračnej politiky. Dlhé roky sa im zverujú a prenášajú sa na ne aj niektoré úlohy štátu v oblasti integrácie cudzincov. Okrem „práce v teréne“ sa venujú aj advokácii (pripomienkovaniu zákonov v oblasti integrácie cudzincov). Medzi najznámejšie patrí Liga za ľudské práva, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Marginal, Slovenská humanitná rada, Mareena a Nadácia Milana Šimečku.

Medzivládna **Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM)** je osobitnou agentúrou OSN a na Slovensku. Na základe dohody s vládou SR sa venuje rôznym oblastiam migrácie – od zabezpečovania dobrovoľných návratov až po rozličné integračné aktivity a prevádzkovanie Migračného informačného centra IOM. IOM sa roky podieľa aj na pripomienkovaní strategických dokumentov a zákonov v oblasti integrácie, organizuje odborné stretnutia a je aj členom MEKOMIC a Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu (kým mimovládne organizácie boli z MEKOMIC a Riadiaceho výboru po roku 2015 vylúčené).

**Obce a mestá** môžu v rámci svojich kompetencií a strategických dokumentov prijatých na svojich územiach napomáhať procesu integrácie cudzincov, ktorí žijú na ich územiach (viac o nástrojoch obcí a miest píšeme v podkapitole 4.2 *Opis integračných stratégií na národnej a miestnej/regionálnej úrovni*). Napriek tomu, že niektoré obce a mestá už zaznamenali skokový vzostup počtu pracovných migrantov (Mikušovič 2017) a že vzniká potreba zaoberať sa ich integráciou (nevra viac o špecifických potrebách týchto cudzincov), zdá sa, že sa témou integrácie cudzincov zaoberali skôr v tých mestách a obciach, ktoré mali možnosť sa v tejto tematike vzdelávať alebo ktorým bola poskytnutá asistancia alebo poradenstvo poskytované nevládnymi organizáciami (príp. záujmovými združeniami miest a obcí).

#### 4.5 FINANCOVANIE: MECHANIZMY FINANCOVANIA A GRANTOVÉ SCHÉMY

Z pohľadu slovenských samospráv postupne vzniká potreba samostatných grantových schém, ktorá doteraz neexistovala. Ako uvádza odporúčanie pre štát

v príručke Ako na integráciu v samospráve z projektu KapaCITY (KapaCITY 2020), aby sa samosprávy mohli venovať integrácii cudzincov, potrebujú verejné zdroje na zvýšenie svojich kapacít alebo na zohľadnenie svojich potrieb, ktoré vznikajú pri poskytovaní služieb obyvateľom.

#### 4.5.1 Národná úroveň a možnosti financovania integračných aktivít samosprávami

Opatrenia zamerané na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín z prostriedkov **Azylového, migračného a integračného fondu** sa implementujú prevažne na národnej úrovni. Rok 2014 bol však podľa znenia národného programu AMIF z hľadiska témy tejto správy prelomový, lebo došlo k implementácii pilotného projektu BUK, ktorý posunul integráciu na regionálnej a miestnej úrovni so značným výsledkom vyžadujúcim ďalšiu podporu (MV SR 2020). Ide o možnosť, ktorú doteraz samosprávy nevyužívali pravdepodobne pre nedostatočné odborné kapacity na implementáciu projektov.

Na základe skúseností z projektu KapaCITY požaduje konzorcium mimovládnych organizácií projektu KapaCITY posilnenie samospráv pri realizácii miestnej integrácie financovaním opatrení integračnej politiky zo štátneho rozpočtu, ako aj na projektovom základe v národných programoch AMIF a Európskeho sociálneho fondu plus (ESF+) na obdobie 2021–2027. Odporúčania sa ďalej prihovárajú za zachovanie doterajšieho nastavenia financovania Európskeho rozvojového fondu (ERF) a AMIF, pri ktorom Ministerstvo vnútra SR zabezpečovalo potrebných 25 % spolufinancovania z vlastného rozpočtu.

V súčasnosti (2021) majú samosprávy možnosť využívať najmä zahraničné finančné zdroje (Granty EHP a Nórska, Active citizens fund alebo AMIF, ktorý sme už spomenuli). Mestá a obce majú otvorenú cestu k finančným zdrojom, je však pre ne ťažké zmapovať súčasnú situáciu, svoje potreby a potreby cudzincov, ktorí sú v týchto mestách a obciach usadení.

Národné priority („NP”), ako ich stanovil dokument *Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2021–2030* z dielne MPSVR SR, upravujú možnosti rozvoja sociálnych služieb a otvárajú priestor aj na začleňovanie cudzincov<sup>60</sup>, a to navzdory tomu, že uvedený dokument cudzincov ani iné menšiny ako cieľovú skupinu nevníma. Naplnenie konkrétnej NPI (MPSVR SR 2021) (teda prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť a podporu s cieľom zabezpečiť dostupnosť rôznorodých sociálnych služieb komunitného charakteru v súlade

<sup>60</sup> Dostupné na: [www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-fin.pdf](http://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-fin.pdf).

s potrebami cieľových skupín sociálnych služieb) nie je podľa odborníkov možné napr. bez realizácie národnej kampane zameranej na presadzovanie rovnosti príležitostí pre osoby ohrozené (z akýchkoľvek dôvodov a na akomkoľvek základe) sociálnym vylúčením. Vychádzajúc z takéhoto ponímania by sa NPI mala vzťahovať na všetky cieľové skupiny sociálnych služieb a ich sektory, vrátane sektoru sociálnych služieb krízovej intervencie, a to najmä pre ľudí bez domova a marginalizované komunity, pričom by mala rozvíjať predovšetkým komplexné (pobytové aj poradenské) sociálne služby krízovej intervencie určené obetiam domáceho násillia. To poskytuje istý priestor na úvahy o možnom využití tohto nástroja v prípade cieľovej skupiny cudzincov.

#### 4.5.2 Lokálna úroveň a jej možnosti financovania integračných aktivít

Cielené integračné aktivity na Slovensku sa financujú skôr zo zahraničných zdrojov, slovenská samospráva je však otvorená rôznym možnostiam. Keby mesto alebo obec vedeli uvoľniť financie na integračné projekty, mohol by im poslúžiť napríklad zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Finančné schémy miest sú už teraz otvorené aktivitám zameraným na integráciu cudzincov, otázka však znie, či mestá túto potrebu vnímajú a či sú žiadatelia natoľko inštitucionalizovaní, aby o tieto granty mohli požiadať aj v praxi. Pokiaľ ide o poskytovanie dotácií na rôzne účely, má v zásade každá samospráva priestor na poskytovanie finančných zdrojov na všeobecne prospešné aktivity. Ak na príslušnom území pôsobia neziskové organizácie, ktorých predmetom činnosti je začleňovanie cudzincov, a samospráva nezabudla na podporu integrácie cudzincov žijúcich na tomto území (alebo ju priamo nevyvlúčila), prichádza do úvahy aj táto možnosť.<sup>61</sup>

Podľa názoru odborníka z magistrátu hlavného mesta, nástroje na financovanie integrácie cudzincov na úrovni obcí a miest sú, a ak to konkrétna samospráva vníma, potom to dokáže urobiť. Jedným dychom však dodáva rozhodujúci postreh: „Stav peňazí v sociálnych službách je žalostný, takže ak náhodou sú, sú prioritizované inam“.<sup>62</sup>

**Participatívne rozpočty miest** takisto umožňujú financovať projekty zamerané na integráciu cudzincov, avšak v praxi k tomu dochádza skôr sporadicky. Na ilustráciu uvádzame tri iniciatívy realizované v minulosti.

<sup>61</sup> Na základe interview s Barbarou Gindlovou a poradcom primátora Hlavného mesta Bratislavy Brunom Konečným dňa 26. 3. 2021.

<sup>62</sup> Na základe interview s poradcom primátora Hlavného mesta Bratislavy Brunom Konečným dňa 26. 3. 2021.

– **Projekt mestskej časti Bratislava – Nové Mesto (2015) Multi-Kulti Dimitrovka**<sup>63</sup>

Mestská časť Bratislava - Nové Mesto má najpočetnejšiu ázijskú menšinu na Slovensku. Projekt prijatý roku 2015 a realizovaný v roku 2016 sa zamerával na prelomenie jazykových bariér. Vietnamské deti sa vďaka nemu učili po vietnamsky a ich rodičia zasa po slovensky. Projekt skončil v participatívnom rozpočte tesne pod čiarou, vďaka vytrvavej iniciatíve sa však podarilo získať podporu Bratislavského samosprávneho kraja aj mestskej časti.

– **Projekt mesta Trnava (2017) Jazyková kaviareň**<sup>64</sup>

Projekt Jazyková kaviareň umožnil ľuďom všetkých vekových kategórií zadarmo si zlepšovať jazykové obratnosti v príjemnom prostredí s bezplatným občerstvením. Zamerával sa na dve skupiny obyvateľov: tých, ktorí sa chceli zdokonaľiť v cudzích jazykoch (angličtina, španielčina, japončina), a cudzincov žijúcich v Trnave, ktorí si potrebovali precvičiť slovenčinu. Súčasťou projektu boli aj tri kultúrne dni – španielska Fiesta, anglický Halloween a slovenské Vianoce, ktoré slúžili na poznanie kultúry konkrétnej krajiny a jej jazyka.

– **Projekty Evanjelického gymnázia Banská Bystrica (2018): Ľudia z inej krajiny, Cestovateľské soirée**<sup>65</sup>

V tomto prípade nešlo priamo o projekty, ktoré by zapájali cudzincov, ale skôr o edukáciu a zvyšovanie citlivosti mladých ľudí v témach migrácie a rôznorodosti. Projekt **Ľudia z inej krajiny** sa zamerával na problematiku migrácie. Projekt **Cestovateľské soirée** reagoval na prejavy nenávisťi a xenofóbie mladých ľudí voči ľuďom z iných, najmä tretích krajín, na neopodstatnené predsudky voči ľuďom inej farby pleti, krajinám či dokonca celým kontinentom. Študentský projekt ponúkol cestovateľské prednášky skúsených cestovateľov o Francúzsku, Číne a Indonézii, študenti mali možnosť zažiť mini streetfood festival a ochutnať jedlá z uvedených krajín alebo absolvovať minikurz kaligrafie.

#### 4.5.3 Návrhy riešení do budúcnosti

Pri prerozdeľovaní verejných zdrojov z dane z príjmov na účely financovania samospráv sa podiel konkrétnej samosprávy podľa nariadenia vlády

<sup>63</sup> Ďalšie informácie o projekte Multi-Kulti Dimitrovka sú dostupné na: <https://pr.banm.sk/liferay/multi-kulti-dimitrovka>.

<sup>64</sup> Pre viac informácií: <http://pr.trnava.sk/participativny-rozpocet-2017/participativna-komunita-kultura/jazykova-kaviaren/>.

<sup>65</sup> Viac informácií o projektoch: <https://bbonline.sk/studenti-evg-su-proti-rychlej-a-lacnej-mode-podporuju-upcyklaci-u-a-swapovanie-obleceni/>.

(č. 668/2004)<sup>66</sup> počíta tak, že na prerozdelenie výnosu z dane má vplyv počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce, nadmorská výška stredu obce, veľkosť obce, počet žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce a počet obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce. Mnohé obce viažu svoje služby na trvalý pobyt na svojom území a primárne sa starajú o svojich obyvateľov (napr. jasle, materské školy, parkovanie atď.).

V tomto smere identifikuje potenciál na zmenu aj uvedený projekt KapaCITY vo svojej záverečnej publikácii, kde odporúča, aby pri tomto výpočte zákonodarca uvážil nielen zohľadnenie počtu cudzincov s trvalým pobytom, ale aj cudzincov s prechodným pobytom, ktorí na území príslušnej obce žijú. Tým by sa zabezpečila lepšia priama prepojenosť medzi daňami, ktoré cudzinci s prechodným pobytom na Slovensku platia, výnosom pre obec, ktorá im poskytuje verejné služby, a zdrojmi, ktoré môže samospráva investovať aj do integračných opatrení.<sup>67</sup>

## ZÁVER

Na Slovensku síce môžeme vidieť na lokálnej úrovni mnoho veľmi vydarených aktivít a projektov, ide však o aktivity založené predovšetkým na projektovej báze. Medzi obcami možno nájsť iba hŕstku takých, ktoré sa téme vzájomného spoluzitia s migrantmi venujú, a aj v týchto obciach je ťažké zabezpečiť potrebnú kontinuitu integračných opatrení. Táto situácia vo veľkej miere odzrkadľuje prístup k téme na národnej úrovni, kde síce existuje niekoľko koncepcií, ale ich implementačné mechanizmy nefungujú alebo sú veľmi slabé. Zapojenie vyšších územných celkov sa potom aj v existujúcich národných stratégiách spomína iba ojedinelo, v praxi sa vyššie územné celky téme v podstate nevenujú. Prítomná predstava, že k integrácii cudzincov má dochádzať čiastočne samovoľne a čiastočne zdola, teda *bottom up* prístupom na lokálnej úrovni, sa neukazuje ako funkčná. Možno však ide o fázu, ktorú sme zaznamenali aj v mnohých iných krajinách, ktoré po rokoch čiastkových projektov a aktivít postupne vytvorili komplexnú miestnu integračnú politiku. Nech sa tieto politiky na Slovensku vyvíjajú akokoľvek, občiansky sektor bude mať aj naďalej zásadný význam pre rozvoj iniciatív v oblasti integrácie migrantov, a to na národnej, ako aj na miestnej úrovni.

<sup>66</sup> Ide o: „Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy“.

<sup>67</sup> Zdroj: KapaCITY, Desatoro odporúčaní pre centrálnu štátnu migračnú a integračnú politiku.

## BIBLIOGRAFIA

- 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]. 2020. B.m.: European Migration Network Slovakia. Dostupné z: <https://emn.sk/sk/publikacie/vyročne-spravy-emn-o-migrácii-a-azyle/item/563-vyročna-sprava-o-migrácii-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. *Z cudzincov domáci: Ako na integráciu v samospráve (From foreigners to locals: how to integrate in local government)* [online]. 2020. Dostupné z: [https://www.nadaciamilanasimecku.sk/files/dokumenty/kapacity\\_prirucka.pdf](https://www.nadaciamilanasimecku.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. *Denník 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]. 2020. 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]. 2010. 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\\_ČRsr\\_a\\_eu/simons/nove/NP\\_AMIF\\_6.1\\_sk.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/MV_ČRsr_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*. 2014. B.m.: Slovak Business Agency.
- ÚHCP, 2022. *Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2021* [online]. 2022. B.m.: Úrad hraničnej a cudzineckej polície SR. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/hranicna\\_a\\_cudzinecka\\_policia/rocenky/rok\\_2021/2021-rocenka-UHCP-SK.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2021/2021-rocenka-UHCP-SK.pdf)
- ÚPSVaR, 2022. *Zamestnávanie cudzincov na území Slovenskej republiky za rok 2021* [online]. 2022. B.m.: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Dostupné z: [https://www.upsvr.gov.sk/štastistiky/zamestnavanie-cudzincov-štastistiky/zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2021.html?page\\_id=1060278](https://www.upsvr.gov.sk/štastistiky/zamestnavanie-cudzincov-štastistiky/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://bratislavskykraj.sk/mdocs-posts/06-koncepcia-socialnej-inkluzie-2020-2030\\_koncepcia/](https://bratislavskykraj.sk/mdocs-posts/06-koncepcia-socialnej-inkluzie-2020-2030_koncepcia/). Skrátená verzia dokumentu: [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).
- 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 Súhrnej 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>

## 5 POLITIKY INTEGRÁCIE MIGRANTOV VO FLÁMSKU (BELGICKO)

*Corinne Huybers*

### 5.1 ŠTATISTICKÉ INFORMÁCIE

V tejto kapitole sa venujeme faktom a údajom týkajúcim sa etnicko-kultúrnej diverzity v Belgicku, a to na týchto úrovniach: národnej, regionálnej (Flámsko) a obecnej (Mechelen).

#### 5.1.1 Historický kontext

Po druhej svetovej vojne sa migrácia do Belgicka riadila najmä dopytom po pracovníkoch v (uholnom) ťažobnom priemysle. S cieľom uspokojiť tento dopyt podpísalo Belgicko dohodu s Talianskom (1946). Po banskej katastrofe (1956), pri ktorej zahynulo veľa talianskych baníkov, sa však talianska vláda rozhodla emigráciu do Belgicka zastaviť. Belgická vláda následne začala prijímať nových pracovníkov na základe dvojstranných dohôd, ktoré uzavrela najprv so Španielskom (1956), Gréckom (1957) a neskôr aj mimo Európy: s Marokom (1964), Tureckom (1964), Tuniskom (1969), Alžírskom (1970) a Juhosláviou (1970). Európa sa medzitým pripravovala na zavedenie voľného pohybu osôb. Krajiny Beneluxu presadili vzájomný voľný pohyb v roku 1958, v roku 1968 bol rozšírený na ďalšie zakladajúce štáty Európskych spoločenstiev. Hospodárska kríza v 70. rokoch 20. storočia však v Belgicku zapríčinila vysokú nezamestnanosť a po ropnej kríze sa belgická vláda rozhodla imigráciu zastaviť úplne. Od polovice 80. rokov sa miera migrácie znova zvyšovala, tento príliv cudzincov sa však týka predovšetkým migrácie rodinných príslušníkov (v rámci zlučovania rodín) (Statistik Vlaanderen 2018).

Tento historický kontext vysvetľuje, prečo sú v roku 2022 v Belgicku najväčšmi zastúpené práve tieto národnosti: Maročania, Taliani, Francúzi, Holanďania a Turci. Nasledujúci zoznam uvádza tri najvýznamnejšie krajiny pôvodu v jednotlivých belgických regiónoch v roku 2022:

- Flámsky región: Holandsko, Maroko a Turecko.
- Valónsky región: Taliansko, Francúzsko a Maroko.
- Región Brusel-hlavné mesto: Maroko, Francúzsko a Taliansko.

### 5.1.2 Národná úroveň (Belgicko)

Podľa údajov belgického štatistického úradu (Statbel) z januára 2022, tvorili 66,6 % belgickej populácie Belgičania s belgickým pôvodom, 20,6 % Belgičania so zahraničným/migračným pôvodom a 12,8 % tvorili cudzinci (Statbel 2022). V roku 2011 bolo percentuálne rozdelenie takéto: 74,3 %, 15,5 % a 10,2 % (ibid.).

Podiel osôb cudzieho pôvodu<sup>68</sup> sa medzi belgickými regiónmi na základe uvedených historických dôvodov výrazne líši. V roku 2021 bol najnižší vo Flámsku (24,2 %), vyšší vo Valónsku (34,1 %) a najvyšší v regióne hlavného mesta Bruselu (75 %). V bruselskom regióne ide predovšetkým o osoby z krajín mimo EÚ, vo Valónsku o osoby z krajín EÚ. Spolu bolo v roku 2021 v Belgicku 33,4 % osôb cudzieho pôvodu. (Statistiek Vlaanderen 2021)

V porovnaní s ostatnými krajinami „EÚ pätnástky“<sup>69</sup> udeľuje Belgicko relatívne málo povolení pobytu na účel zamestnania. V roku 2016 bola polovica (50 %) z povolení pobytu udelených prisťahovalcom z krajín mimo EÚ vydaná z dôvodu zlúčenia rodiny. Povolení pobytu vydaných na účel štúdia bolo 12 %, na účel zamestnania 10 %, kým kategória „iné účely“ predstavovala 29 %. Posledná uvedená kategória sa týka prevažne udelenia medzinárodnej ochrany (Statistiek Vlaanderen 2021). V roku 2021 podalo Imigračnému odboru (DVZ) Federálnych verejných služieb (FPS) pre vnútorné záležitosti 25 971 osôb<sup>70</sup> žiadosť o medzinárodnú ochranu (štatút utečenca alebo doplnkovej ochrany)<sup>71</sup>. Ochrana bola udelená predovšetkým osobám zo Sýrie, Palestíny, Eritrey, Afganistanu a Turecka. Roku 2021 bolo z osôb s priznaným štatútom utečenca 25 % sýrskych štátnych príslušníkov a 16 % Palestíncov. Štatút doplnkovej ochrany získali najčastejšie Afganci (41 %) a Sýrčania (16 %) (Statistiek Vlaanderen 2022).

<sup>68</sup> Do skupiny osôb cudzieho pôvodu nie sú zahrnuté iba osoby so súčasnou cudzou štátnou príslušnosťou, ale aj osoby so súčasnou belgickou štátnou príslušnosťou, lenže s cudzou štátnou príslušnosťou v okamihu narodenia, a osoby s belgickou štátnou príslušnosťou v okamihu narodenia, avšak aspoň s jedným rodičom cudzím štátnym príslušníkom. (Flámsko štatistiky 2022)

<sup>69</sup> Krajiny, ktoré vstúpili do EÚ do roku 1995 (vrátane): Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Luxembursko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko, Švédsko Taliansko.

<sup>70</sup> V roku 2015 dostalo DVZ 44 760 žiadostí o medzinárodnú ochranu. Takto vysoký počet bol spôsobený vážnou celosvetovou humanitárnou krízou.

<sup>71</sup> Ekvivalent ministerstva vnútra v iných štátoch.

### 5.1.3 Regionálna úroveň (Flámsko)

Ak sa pozrieme na údaje z flámskeho regiónu, zistíme, že pre Flámsko je charakteristická narastajúca rozmanitosť. Nielenže sa zvyšuje počet cudzincov a Belgičanov s cudzím pôvodom (napr. v roku 2022 ich súhrnný podiel predstavoval 25 % z celkového počtu obyvateľov v porovnaní s 10 % v roku 2000), zvyšuje sa aj vnútorná diverzita týchto skupín (Statistiek Vlaanderen 2022b). Väčšina osôb cudzieho pôvodu pochádza z krajín mimo EÚ (približne 60 %). Najväčšiu zahraničnú skupinu podľa krajiny pôvodu tvoria Holanďania (15 %), nasledujú Maročania, Turci, Taliani a Rumuni (Statistiek Vlaanderen 2022b).

V roku 2022 tvoril podiel cudzincov (osôb inej ako belgickej národnosti) 9,8 % z celkovej populácie. V roku 2000 to bolo iba 4,9 %. Najväčšou cudzou národnostnou skupinou sú Holanďania. Na začiatku roka 2020 predstavovali 23 % z celkového počtu cudzincov. Nasledujú je Rumuni, Poliaci, Maročania, Bulhari, Taliani, Španieli a Francúzi. Desať najväčšmi zastúpených národností dopĺňajú Turci a Portugalci. Celkovo sa počet osôb s cudzou štátnou príslušnosťou vo Flámsku medzi rokmi 2000 a 2020 zdvojnásobil. Najväčší nárast sa týkal osôb z krajín „EÚ trinástky“<sup>72</sup>. Medzi národnosťami z krajín mimo EÚ vyniká v roku 2016 vysoký počet sýrskych migrantov, ktorí do Belgicka prišli v dôsledku celosvetovej humanitárnej krízy. Podiel cudzincov je najvyšší na predmestí Bruselu (občania EÚ), v Antverpách, Gente, centrálnych mestách<sup>73</sup> (občania krajín mimo EÚ) a ďalej v prihraničnej oblasti s Holandskom (Holanďania) (Statistiek Vlaanderen 2022).

### 5.1.4 Obecná úroveň (mesto Mechelen)

Vzhľadom na to, že mesto Mechelen je v tejto kapitole použité na ilustráciu integračných opatrení, uvádzame niektoré údaje týkajúce sa konkrétne tohto mesta.

V roku 2020 žilo v meste Mechelene 86 921 obyvateľov. Podiel Mechelenčanov s inou ako belgickou štátnou príslušnosťou dosahoval 11,5 % a s iným ako belgickým pôvodom 34,8 %. Počet obyvateľov s inou ako belgickou štátnou príslušnosťou sa zvýšil z 5 315 osôb v roku 1990 na 10 100 osôb v roku 2020. Počet obyvateľov iného ako belgického pôvodu sa zvýšil z 6896 osôb v roku 1990 na

<sup>72</sup> Krajiny, ktoré vstúpili do EÚ po roku 2004 (vrátane): Estónsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko, Malta a Cyprus, od roku 2013 aj Chorvátsko.

<sup>73</sup> V rámci svojej mestskej politiky určila flámska vláda 13 „centrálnych miest“. Sú to: Aalst, Antverpy, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Ostende, Roeselare, Sint-Niklaas a Turnhout.

30 464 osôb v roku 2020 (ibid.). Viac ako 50 % maloletých malo cudzí pôvod. Na druhej strane osoby belgického pôvodu tvorili 89,8 % vo vekovej skupine 65+.

V meste Mechelene žije 136 rozličných národností, ktoré rozprávajú spolu 69 rôznymi jazykmi. Najväčšie komunity tvoria Mechelenčania s marockým (41 %), tureckým (asýrskym, chaldejským, aramejským) (6,7 %) a arménskym (3,2 %) pôvodom. Roku 2019 privítal Mechelen 758 novoprichádzajúcich migrantov. Išlo najmä o pracovných migrantov, žiadateľov o azyl, uznaných utečencov alebo držiteľov doplnkovej ochrany, poprípade o osoby prichádzajúce s cieľom zlúčenia rodiny a občanov EÚ. Väčšina prichádzajúcich prišla z Indie, Rumunska, Holandska, Maroka a Sýrie (ibid.).

## 5.2 INTEGRÁCIA NA NÁRODNEJ A REGIONÁLNEJ ÚROVNI

### 5.2.1 Integrácia na národnej úrovni

Oblasti integrácie, diverzity, azylu a migrácie patria v Belgicku do kompetencie úradov na rôznych vládnych úrovniach: národnej, regionálnej a obecnej. Za imigračnú politiku zodpovedá federálny minister vnútra<sup>74</sup>. Ministrovi pomáha štátny tajomník<sup>75</sup> pre azyl a migráciu.<sup>76</sup> (Vnútroštatna) azylová a migračná politika určuje, kto smie a kto nesmie do Belgicka vstúpiť alebo tam zostať.

„Priznanie postavenie utečenca má v kompetencii **Federálna verejná služba pre vnútorné záležitosti**. Konkrétne platí, že tieto kompetencie prináležia **Imigračnému odboru (DVZ)** a **Generálnemu komisárovi pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti (CGVS)**. Medzinárodný Dohovor o právnom postavení utečencov, podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 (nazýva sa aj Ženevský dohovor o utečencoch), tvorí základ pre uznanie postavenie utečenca. Belgické právne predpisy na tento dohovor výslovne odkazujú. Postavenie utečenca sa udeľuje cudzím štátnym príslušníkom, ktorí spĺňajú podmienky stanovené v článku 1 Ženevského dohovoru o utečencoch: „Utečencom je osoba, ktorá sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociál-

<sup>74</sup> Annelies Verlinden (2020–2024)

<sup>75</sup> Štátny tajomník podporuje ministra v politickom riadení ministerstva. Táto pozícia sa nachádza hlavne na „kľúčových“ ministerstvách a je jej zverená konkrétna oblasť politiky, pritom však minister zostáva za agendu spoluzodpovedný. Štátny tajomník sa rovnako ako minister zodpovedá parlamentu.

<sup>76</sup> Sammy Mahdi (2020–2024)

nej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu. 10. októbra 2006 bol ako doplnok Ženevského dohovoru o utečencoch do belgických právnych predpisov pridaný štatút doplnkovej ochrany. Postavenie doplnkovej ochrany sa prizná „cudzemu štátnemu príslušníkovi, ktorý nespĺňa podmienky na získanie štatútu utečenca a nemôže sa odvolať na článok 9 b a u ktorého jestvujú závažné dôvody na domnienku, že ak by bol navrátený do krajiny svojho pôvodu alebo v prípade osoby bez štátnej príslušnosti do krajiny svojho doterajšieho pobytu, bol by vystavený reálnej hrozbe, že utrpí vážnu ujmu.“ (Federal Public Service 2022)

**Fedasil**, Federálna agentúra pre prijímanie žiadateľov o azyl, zabezpečuje primárny príjem žiadateľov o medzinárodnú ochranu a zaručuje kvalitu a jednotnosť v rámci rôznych prijímacích štruktúr. Zároveň koordinuje dobrovoľné návraty do krajiny pôvodu.

Belgické občianstvo možno získať tromi spôsobmi. Pri žiadateľoch mladších ako 18 rokov hovoríme o „automatickom udelení“. Osoby staršie ako 18 rokov belgické občianstvo „získavajú“, a to buď: „vyhlásením o nadobudnutí štátneho občianstva“ (vo väčšine prípadov) alebo „naturalizáciou“ (výnimočne). Každý z týchto troch spôsobov sa vzťahuje na konkrétne situácie<sup>77</sup>

## 5.2.2 Integrácia na regionálnej úrovni

Občiansku integráciu a prístup k sociálnym dávkam určuje **vláda na regionálnej úrovni**. Treba mať na pamäti, že v Belgicku sa politika občianskej integrácie líši podľa regiónov. Každý región (Flámsko, Brusel-hlavné mesto, Valónsko) a po nemecky hovoriaca komunita majú svoje vlastné priority, opatrenia a stratégie (Adam et al. 2018). Ďalej sa preto zameriame na integračnú politiku flámskeho regiónu, v ktorom sa nachádza mesto Mechelen.

Flámska integračná politika je inkluzívna<sup>78</sup>, čo znamená, že sa implementuje v rámci rôznych politík prevažne prostredníctvom obecných opatrení a iba v prípade potreby pomocou konkrétnych opatrení. Inými slovami, za integráciu zodpovedajú všetky oblasti politiky. Integračná politika reaguje na situácie a dynamiky spojené s následkami migrácie a jej cieľom je zabezpečiť nezávislú a primeranú účasť, dostupnosť všetkých služieb, aktívne a spoločné občianstvo všetkých a dosiahnutie sociálnej súdržnosti (Vlaanderen 2019). Integračná politika by mala

<sup>77</sup> Podmienky týkajúce sa konkrétnej situácie možno konzultovať prostredníctvom: <https://www.agii.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/nationaliteit/procedures-om-belg-te-worden>.

<sup>78</sup> Obecná/inkluzívna politika verzes špecifická/kategorická politika.

zabezpečiť, aby sa novoprichádzajúci a ľudia s migračným pôvodom rýchlo cítili ako doma a mohli sa plne zapojiť do spoločnosti. Vo Flámsku sa to dosahuje na základe programu občianskej integrácie a miestnych integračných opatrení (pozri ďalej).

Integračnú politiku na regionálnej a lokálnej úrovni určuje flámsky dekrét o integrácii (Vlaanderen 2013). Zameriava sa na celú spoločnosť, osobitnú pozornosť však venuje 1) osobám zahraničného pôvodu a 2) osobám legálne sa zdržiavajúcim v Belgicku.

Vždy na obdobie piatich rokov dotuje flámska vláda vybranú príspevkovú organizáciu, ktorá zaštituje integračné politiky vo Flámsku. Cieľom tejto organizácie je posilňovať spoločenské postavenie osôb cudzieho pôvodu vo Flámsku, podporovať vzájomný rešpekt a pôsobiť ako zástanca a hlas migrantov vo Flámsku a Bruseli. Ďalej podporuje spoločenskú participáciu skupín uvedených v dekréte o integrácii, vydáva politické odporúčania a pracuje na pozitívnej reprezentácii cieľových skupín. Každých päť rokov musí príspevková organizácia znova podať žiadosť o financovanie. Posledných 20 rokov čerpala túto podporu organizácia Minderhedenforum, v roku 2020 však bola jej žiadosť zamietnutá.

„Namiesto toho, aby príspevková organizácia iba zastrešovala asociácie, mala by sa skladať z rôznych aktérov, ktorí organizujú alebo podporujú aktivity vyúsťujúce do zapojenia osôb zahraničného pôvodu do politiky, čo je nevyhnutné na to, aby sa naplno ujala svojej role zástupcu etnických a kultúrnych menšín,“ vysvetľuje flámsky minister zodpovedajúci za integráciu a rovnosť príležitostí, Bart Somers. Somers je niekdajší starosta Mechelenu a člen Liberálnej strany. Roku 2016 získal ocenenie Najlepší starosta sveta (World Mayor Prize) za dosiahnutie mimoriadnych úspechov v oblasti prijímania utečencov a za dlhodobú integráciu migrantov pochádzajúcich z rozličných kultúr, náboženstiev a sociálnych prostredí. Somers chce, aby nová organizácia „prekročila škatuľkovanie“ a „poprepájala odborníkov, firmy, organizácie a občanov s relevantnými skúsenosťami s cieľom podporiť integráciu a rovné príležitosti“ (DeMorgen 2020). 26. novembra 2021 bola ako organizácia zaštitujúca integračné politiky vo Flámsku na obdobie 2022–2026 uznaná organizácia LEVL.

Flámska vláda navyše roku 2015 založila **tri externé nezávislé** agentúry, ktoré implementujú integračnú politiku v teréne. Je to Flámska agentúra pre integráciu<sup>79</sup>, ktorá pôsobí v celej po flámsky hovoriacej oblasti vrátane Mechelenu a dvojjazyčného regiónu Brusel-hlavné mesto, ďalej In-Gent pôsobiaca v Gente a Atlas v Antverpách.

<sup>79</sup> V origináli: Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering. Pre viac informácií: <https://www.integratie-inburgering.be/>.

Cieľom občianskej integrácie je umožniť osobám novoprichádzajúcim do Belgicka čo najväčšiu sebestačnosť a plné zapojenie do spoločnosti. S týmto cieľom spomenuté agentúry implementujú program občianskej integrácie, ktorý stojí na troch pilieroch: lekcie flámčiny, kurz sociálnej orientácie a individuálne kariérne poradenstvo. Neočakáva sa, že novoprichádzajúci by sa integrovali sami, od začiatku je každému zaručené individuálne koučovanie formou rôznych opatrení vrátane stálego programového poradcu. V súčasnosti (2021) sa pracuje na zavedení štvrtého piliera „na mieru“, ktorý ponúkne ďalšie individualizované opatrenia (s dotáciou 40 hod.) s cieľom posilniť zapájanie novoprichádzajúcich do spoločnosti (participačný program). Môže ísť napríklad o: buddy projekt; odbornú stáž vo firme/združení/organizácii/na miestnom úrade; dobrovoľnícky kurz; jazykový kurz; kurz v kultúrnom/mládežníckom/športovom klube, stredisku pobytovej starostlivosti alebo služieb alebo v komunitnom centre. Koordináciu štvrtého piliera majú na starosti miestne orgány (napr. obce) v úzkej spolupráci s integračnými agentúrami, ktoré zodpovedajú za ostatné tri piliere.

Pred vstupom do integračného programu musí novoprichádzajúci/migrant (t. j. každá osoba narodená v zahraničí, s povolením na pobyt a staršia ako 18 rokov) najprv podpísať integračnú zmluvu (Agentschap Integratie en Inburgering b.r.). Existujú dva druhy zmlúv: pre osoby, ktoré majú integračný program povinný, a pre osoby, ktoré sa ho môžu zúčastniť dobrovoľne. Podpisom zmluvy sa účastníci zaväzujú navštevovať hodiny flámskeho jazyka (je potrebné absolvovať aspoň úroveň A1 a A2) a kurz sociálnej orientácie (tí, ktorí sa na ňom zúčastňujú povinne, musia absolvovať najmenej 80 % lekcií, ostatní aspoň 50 % lekcií). Kurz sociálnej orientácie trvá 60 hodín, prebieha v materinskom alebo kontaktnom jazyku novoprichádzajúcej osoby a zahŕňa všetky aspekty života v Belgicku (vzdelávanie, práca, bývanie, zdravie...).

Za nedodržanie povinnosti absolvovať kurz možno uložiť správnu pokutu (od 50 do 5 000 eur). Tú možno uložiť aj za predčasné skončenie kurzu, k absolvovaniu ktorého sa príslušná osoba dobrovoľne zaviazala podpisom integračnej zmluvy (maximálne 150 eur).

Dlhé roky bol integračný program k dispozícii zadarmo, od 1. januára 2022 zaň však musia novoprichádzajúci (tí, ktorí ho majú povinný, aj tí, pre ktorých je dobrovoľný) zaplatiť (najmenej 360 eur) (Vlaamse Regering 2020). Na začiatku programu (ibid.) musia účastníci zároveň znova podpísať vyhlásenie, v ktorom súhlasia s poučením o základných právach a povinnostiach. Každý uchádzač o zamestnanie má navyše povinnosť zaregistrovať sa na flámskom úrade práce. Úspešní absolventi občianskeho testu získajú na konci programu integračný certifikát, ktorý je jednou z dôležitých podmienok na získanie belgického občianstva alebo prenájom sociálneho bývania.

Integrácia maloletých osôb neprebíha prostredníctvom integračného programu, ale predovšetkým na základe školského vzdelávania.



### 5.3 INTEGRÁCIA NA LOKÁLNEJ ÚROVNI

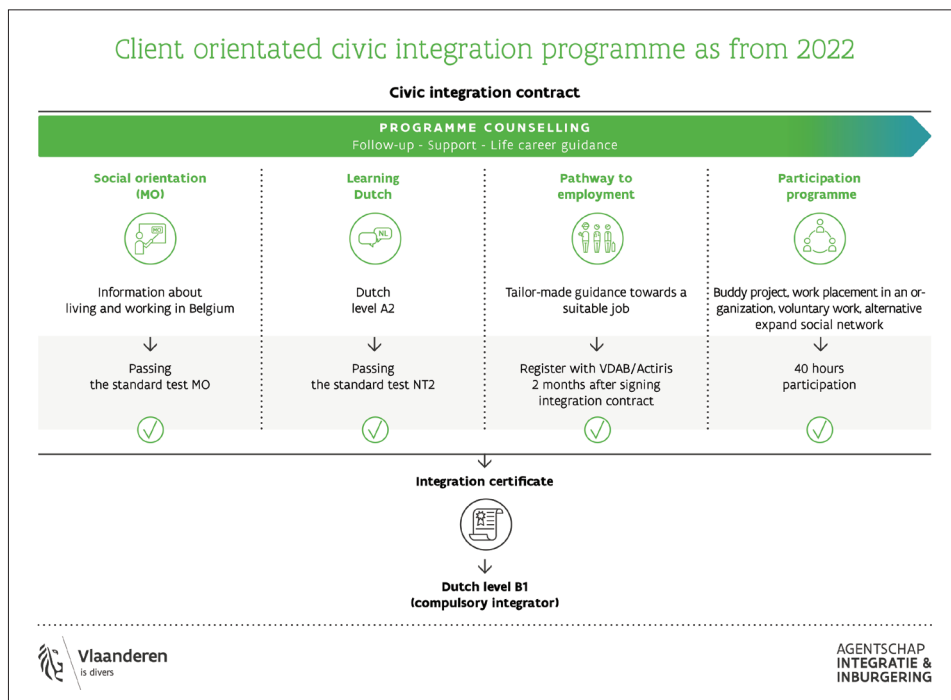
Flámske mestá sú poverené riadením miestnej integračnej politiky na svojom území. To znamená, že v medziach zásady subsidiarity zodpovedajú za vypracovanie, vedenie, koordináciu a implementáciu inkluzívnej lokálnej integračnej politiky. Všetky odbory obecného alebo mestského úradu, rovnako ako externé služby, inštitúcie a organizácie musia zohľadňovať rozmanitosť miestnej populácie. Všetky tieto inštitúcie musia rátať so zohľadňovaním nových potrieb a požiadaviek, ktoré z narastajúcej rozmanitosti vyplývajú. Tomu musia prispôbiť politiku v oblasti ľudských zdrojov, zvýšiť svoju dostupnosť, umožniť obyvateľom vyjadrovať sa k rôznym témam alebo sprostredkovať vzájomný kontakt medzi rôznymi skupinami obyvateľstva. Politika rozmanitosti prináša výsledky, iba ak zodpovednosť prevezmú všetci (občania, zariadenia, združenia a úrady vo všetkých oblastiach politiky, vo všetkých odvetviach a na všetkých úrovniach obyvateľstva). Tento prístup sa označuje ako inkluzívny.

Miestne orgány koordinujú príslušné subjekty v meste alebo zapájajú do integračnej politiky konkrétne cieľové skupiny a ich organizácie. Na lokálnej úrovni sa stretávajú všetky oblasti politiky (národná, regionálna, lokálna) a tvoria/spoluvytvárajú sa tu inovátné riešenia naprieč všetkými oblasťami.

V rámci administratívneho zjednodušovania bolo od roku 2016 sedem flámskych sektorových dotácií<sup>80</sup>, vrátane integračných dotácií, začlenených do dodatočnej alokácie obecného fondu (to sa netýka obcí s vlastnou infraštruktúrou). Znamená to, že od roku 2016 sú všetky sektorové dotácie zlúčené a obce už nemusia vyúčtovať každú samostatne. Táto reforma dáva miestnym úradom väčšiu voľnosť pri využívaní flámskych zdrojov na miestnej úrovni. Samosprávy, ktoré majú na tento grant nárok, sa tak samy rozhodnú, či sa tieto prostriedky použijú na politiku miestnej integrácie v strategickom viacročnom plánovaní a rozpočte.

V roku 2016 malo 57 flámskych miest a obcí (z 300) integračnú službu a dostávalo integračné dotácie. Dotácie sa poskytujú na základe dvoch kritérií: migračný pôvod má byť najmenej 1 000 občanov (v menších obciach) alebo viac ako 10 % obyvateľov. Tieto kritériá platia od roku 2013 a po začlenení dotácií do obecného fondu sa nezmenili. V roku 2022 boli najmenej dve tretiny flámskych miest a obcí spôsobilé na získanie finančných prostriedkov na integráciu podľa týchto kritérií, lenže rozpočet na flámskej úrovni je obmedzený, a tak od roku 2013 nebola pridaná žiadna nová obec.

<sup>80</sup> Ide o dotácie na miestnu kultúrnu politiku, miestnu politiku mládeže, miestnu športovú politiku, sprievodnú vzdelávaciu politiku, boj proti detskej chudobe, rozvojovú politiku a integračnú politiku.

**Obrázok 2**

*Pro-klientsky orientovaný program občianskej integrácie vo Flámsku  
Schéma zobrazuje štyri piliere integračného programu: sociálnu orientáciu,  
osvojenie si flámčiny, získanie zamestnania a účasť v participačnom programe.*

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

V roku 2022 spustila flámska vláda nový trojročný program financovania nazvaný Plán spoločného spoluzitia (v origináli „Plan Living Together“), ktorý sa skladá zo 7 cieľov s 24 akciami na podporu miest a obcí podporujúcich spoluzitie. O tento grant môžu žiadať mestá a obce vo Flámsku s viac ako 7 500 obyvateľmi z krajín mimo „EÚ-15“.

Okrem obecného fondu existuje veľa ďalších možností ako získať dotácie a financovanie na posilnenie a zefektívnenie inkluzívnej integračnej politiky na miestnej úrovni (Agentschap Integratie en Inburgering 2019). Tieto dotácie sú často založené na projektovom financovaní.

V štruktúre obecného alebo mestského úradu býva integračná agenda začlenená rôznym spôsobom, od samostatného integračného útvaru (môže ísť o jednočlenný útvar alebo celý tím/oddelenie/odbor) po mainstreaming v rámci strategickú úroveň. Veľa (často) menších obcí vo Flámsku však osobitnú integračnú službu nemá. Tieto obce majú miestne integračné stratégie vychádzajúce z flám-

skeho regionálneho integračného rámca a často prideliujú jedného zamestnanca obecného úradu, ktorý s problematikou pracuje nad rámec iných úloh. Následkom toho potom neexistuje aktívna integračná politika a stratégia, prípadne je na rebríčku miestnych priorít veľmi nízko.

Dôležitými aktérmi v oblasti lokálnej integrácie je **Združenie flámskych miest a obcí**<sup>81</sup> – advokačná, znalostná a sieťovacia organizácia pre samosprávy – a už spomenutá **flámska Agentúra pre integráciu**<sup>82</sup>, ktorá podporuje samosprávy v politike integrácie a rozmanitosti. Združenie flámskych miest a obcí, ktoré je financované z členských príspevkov flámskych samospráv, spolupracuje s ďalšími aktérmi na téme integrácie a na flámskej úrovni obhajuje záujmy miestnych samospráv. Práca flámskej Agentúry pre integráciu je financovaná flámskou vládou a zameriava sa na podporu samospráv a organizácií pri implementácii ich integračných politík, poskytovaní služieb integrácie a občianskeho začlenenia a smerovania novoprichádzajúcich k vhodným poskytovateľom výuky flámčiny.

#### 5.4 MECHELEN: OD ŠPECIFICKÉHO K INKLUZÍVNEMU PRÍSTUPU

Pred pätnástimi rokmi malo mesto Mechelen veľmi zlú povesť. Vládla v ňom vysoká miera polarizácie a viac ako 30 % obyvateľstva hlasovalo pre krajnú pravicu. Mesto malo v tom čase jednu z najvyšších úrovní kriminality v krajine, rodiny zo strednej triedy opúšťali mesto a deprivácia bola vysoká. V súčasnosti je však Mechelen oslavovaný ako jedno z flámskych referenčných miest a 76 % Mechelenčanov je hrdých na to, že žijú v tomto meste (Vlaanderen 2020a). Tunajšia integračná politika sa považuje za jednu z najlepších v krajine. Celková atmosféra sa zmenila, ľudia sú voči sebe navzájom otvorenejší a 42 % obyvateľov Mechelelu má k rozmanitosti kladný vzťah (Vlaanderen 2020b).

Ako sa mestu Mechelenu podarila za krátkych 15 rokov takáto radikálna premena?

Po prvé, mesto začalo investovať do projektov obnovy a renovácie, zväčšenia rozlohy zelených plôch, parkov, otvorených priestranstiev, vonkajších ihrísk<sup>83</sup> a športovej infraštruktúry s cieľom vytvoriť spoločenský mix vo verejnom priestore.

<sup>81</sup> V origináli: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw. Viac pozri: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/integratiebeleid>

<sup>82</sup> V origináli: Agentschap Integratie & Inburgering. Viac pozri: <https://www.integratie-inburgering.be/>

<sup>83</sup> Podľa mestskej vyhlášky by každá domácnosť mala mať vonkajšie ihrisko vo vzdialenosti 500–800 m.

Po druhé, pre zvýšenie objektívneho a subjektívneho pocitu bezpečia sa nainštaloval veľký počet pouličných kamier. Mesto investovalo do posilnenia kapacít miestnej polície<sup>84</sup>, pracovníkov v prvej línii a osôb v teréne (pouličné hliadky, sociálni pracovníci, komunitná stráž atď.). Títo ľudia majú oči a uši otvorené a môžu tak rýchlo a preventívne zareagovať, kdekoľvek a kedykoľvek je to nutné.

Po tretie, mesto sa rozhodlo pracovať na inkluzívnej politike. To znamená, že posledných päť až desať rokov sa venuje väčšia politická pozornosť témam ako rozmanitosť, sociálna mobilita a rovné príležitosti. Úspech Mechelenu v týchto oblastiach bol opakovane opísaný (Wieland 2018; Bertelsmann Stiftung 2018; Whybrow 2018; McDonald-Gibson 2016; INCLUCITIES 2020; World Mayor 2017).

Už v roku 1998 vytvoril Mechelen integračnú službu a do roku 2000 ju premenil na službu rozmanitosti. Tá sa venovala témam, ako sú rovné príležitosti, integrácia, rodová rovnosť, boj s rasizmom, práca so seniormi a zdravotne postihnutými a takisto poskytovala tlmočnicke služby. Flámska vláda sa na jej financovaní podieľala z dvoch tretín, Mechelen z jednej tretiny. Ciele a priority (akčný plán politiky) boli stanovené v dohode o spolupráci medzi Mechelenom a flámskou vládou. Táto dohoda sa každé tri roky obnovovala. Flámska vláda tieto služby spolufinancovala do roku 2019 (medzi 170 000 a 180 000 EUR ročne). V roku 2016 sa v rámci administratívneho zjednodušenia tieto integračné dotácie začlenili do obecného fondu (pozri vyššie). Vďaka tomu už samosprávy nemusia využívanie týchto zdrojov každoročne zdôvodňovať.

Do roku 2013 bola služba rozmanitosti, ktorá mala deväť zamestnancov, súčasťou sociálneho odboru a oddelenia sociálnej podpory. Každý zamestnanec mal na starosti konkrétnu tému/cieľovú skupinu. Po stanovení rozpočtu na rok 2013 však došlo v sociálnom odbore k reorganizácii. Táto reorganizácia bola okrem iného výsledkom rozpočtového vyhlásenia o rozmanitosti pre rok 2013: „Namiesto samostatnej individuálnej služby, ktorá často nedisponuje potrebnou mocou a často ani nie je súčasťou organizácie, bude politika rozmanitosti horizontálne zakotvená v celej organizácii so sieťou kompetentných úradníkov v kľúčových oddeleniach. Osobitná pozornosť sa bude v našom meste venovať efektívnemu nasmerovaniu témy diverzity smerom k tradičnej práci s mládežou.“<sup>85</sup>

Po celomestskom prieskume v roku 2013 stanovilo kolégium starostu a radných **šesť strategických/prierezových cieľov**: Mechelen chce byť mestom inkluzívnym, priateľským voči deťom, participatívnym, priateľským voči zákazníkom,

<sup>84</sup> Nábor policajtov patrí do kompetencie federálnych (národných) úradov, Mechelen sa však rozhodol investovať do náborových kampaní s cieľom diverzifikovať miestne policajné oddelenie.

<sup>85</sup> Interný politický dokument mesta Mechelenu týkajúci sa hodnotenia politiky rozmanitosti a budúceho prístupu v rokoch 2013–2018.

inteligentným a nákupným. To znamená, že pozornosť venovaná týmto témam musí byť zakotvená vo všetkých oblastiach politiky a v mestských a externých službách, organizáciách a inštitúciách. Manažér strategického programu Inkluzívne mesto v spolupráci s koordinátorom projektu diverzity má mandát pracovať na tejto téme naprieč rezortmi a horizontálne v rámci mesta.<sup>86</sup> V dôsledku toho bola služba rozmanitosti na konci roku 2013 zrušená.

Pre každý strategický cieľ (teda že Mechelen chce byť inkluzívne, participatívne, inteligentné a nákupné mesto, ktoré je ústretové voči zákazníkom a vhodné pre deti) bol vymenovaný **strategický programový manažér**. Títo manažéri koordinujú a monitorujú realizáciu strategických cieľov v rámci mestského úradu (vrátane prebiehajúcich aktivít, aktuálnych projektov, nového rozvoja/projektov atď.) a zabezpečujú, aby všetky služby, odbory a oddelenia fungovali v rámci vízie, dohodnutého rámca a (politických) priorít a prispievali tak k napĺňaniu cieľov integračnej politiky. Programový manažér predstavuje v implementácii konkrétneho strategického cieľa kontaktnú osobu, partnera na diskusiu aj poradcu v rámci úradu aj mimo neho.

Strategický programový manažér pre „inkluzívne mesto“ pôsobí v rámci celého mesta. Prostredníctvom dlhodobého strategického plánu presadzuje, aby ostatné odbory mestského úradu začlenili inkluzívne ciele do svojej bežnej agendy. Keďže však sám nie je súčasťou hierarchickej štruktúry úradu, nie je to ľahká úloha. Preto je zásadné, že má podporu a poverenie od mestskej rady aj zastupiteľstva.

Pôvodne bol každý zo šiestich strategických programových manažérov umiestnený v inom odbore, v tom však nastala v júli 2016 zmena. Práca na všetkých šiestich strategických cieľoch bola zverená novovytvorenému **odboru stratégie a rozvoja**. Vedúci tohto odboru dozerá na efektívnu implementáciu inkluzívnej politiky a na prepojenie s riadiacim tímom mesta. Na politickej úrovni zostáva téma inklúzie v kompetencii povereného člena rady, ktorý je členom politickej rady, tzv. kolégia starostov a členov rád. Poverený člen rady je zodpovedný za oblasť diverzity a rovných príležitostí a v tejto funkcii je konečnou politickou autoritou.<sup>87</sup>

Ďalším dôležitým orgánom je **riadiaci výbor** zložený zo zástupcov úradníkov, politikov a vedenia mesta. Výbor je nástrojom strategického programového manažéra pre riadenie, monitorovanie a koordináciu programu Inkluzívne mesto. Sleduje tak pokrok v projektoch/iniciatívach, ktoré prispievajú k cieľovému programu v rámci rôznych oddelení a pododdelení. Politicky má posledné slovo člen rady pre rozmanitosť a rovné príležitosti, keďže sa však program Inkluzívne

<sup>86</sup> Interný politický dokument týkajúci sa vízie strategického riadenia programu, 12. 3. 2014 Mechelen.

<sup>87</sup> V rokoch 2019-2024 je členkou rady Gabriella De Francesco.

mesto týka rôznych politík, rozhodujú členovia rady medzi sebou, komu bude podliehať riešenie konkrétneho projektu/konkrétnej iniciatívy.

V oblasti praktickej realizácie inkluzívnej politiky spolupracuje každý manažér so „zdrojovým“ odborom. V prípade inkluzívneho mesta je to odbor pre spoločné spolužitie a oddelenie sociálnej politiky. Prierezová integračná politika mesta Mechelenu sa tak konkretizuje v projektoch, ktoré presahujú tradičné oblasti politiky a spolupráce a ktorých cieľom je vnieť do fungovania úradu rôznorodosť (myslenia, postojov, jazyka). Ide napr. o interný vzdelávací program o polarizácii, nenávisťných prejavoch a adekvátnej reakcii miestnej samosprávy alebo o spoluprácu prekračujúcu hranice medzi odbormi komunikácie, prevencie, rozmanitosti, mládeže, kultúry atď.

Spomenuté aktivity si prirodzene vyžadujú vyhradený rozpočet. Keďže „inkluzívne mesto“ patrí medzi prierezové strategické ciele a zahŕňa oblasti ako diverzita, integrácia a rovné príležitosti, je ťažké určiť presnú sumu vyhradenú na integračnú prácu, projekty, iniciatívy a služby pre migrantov/utečencov. Do realizácie cieľov programu Inkluzívne mesto Mechelen investuje zhruba 360 000 eur ročne (50 % je od flámskej vlády a 50 % spolufinancuje mesto). Mechelen okrem toho pravidelne žiada o európske projektové dotácie, vďaka ktorým vytvára potrebný experimentálny priestor pre riešenie miestnych problémov v oblasti integrácie a rozmanitosti.

## ZÁVER

Záverom pripomeňme, že vo flámskom kontexte sú mestá poverené riadením miestnej integračnej politiky na svojom území a zodpovedajú za vypracovanie, riadenie, koordináciu a implementáciu inkluzívnej lokálnej integračnej politiky. Na príklade mesta Mechelenu sa dá výborne ukázať, ako môžu premyslené, dlhodobé a cielené inkluzívne politiky naozaj zásadne prispieť k premene mesta a zvýšeniu kvality života občanov, ktorí v ňom žijú. Cesta k tejto transformácii je podrobnejšie priblížená v kapitole 7. Do celkového obrazu lokálnej integračnej politiky vo Flámsku však patrí aj skutočnosť, že napriek jasne deklarovanej zodpovednosti obcí za túto problematiku a relatívne dostupným zdrojom (v prípade splnenia radu podmienok) pre túto oblasť, mnohé (menšie) flámske mestá inkluzívne politiky efektívne nebudujú, lebo na to nemajú kapacitu alebo zdroje. Z dôvodu nesplnenia týchto nevyhnutných podmienok potom týmto obciam často chýba dlhodobá vízia. Vzájomné spolužitie medzi skupinami s rôznou skúsenosťou migrácie tak dosť často vedie k vytváraniu čiastočne paralelných spoločností so všetkými z toho vyplývajúcimi (najmä sociálnymi) negatívnymi dôsledkami. Nemalo by sa však zabúdať, že Mechelen je dobrým príkladom, ktorý možno za Flámsko predstaviť, nie je však príkladom reprezentatívnym.

## BIBLIOGRAFIA

- 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]. 2019. 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]. 2018. 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]. 2022. 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]. 2020. 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]. 2020a. 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]. 2020b. 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)



## 6 POLITIKY INTEGRÁCIE MIGRANTOV V BAVORSKU (NEMECKO)

*Katsiaryna Viadziorchyk<sup>88</sup>*

### 6.1 ŠTATISTICKÉ INFORMÁCIE

Podľa informácií Spolkového štatistického úradu žilo v roku 2020 v Nemecku 21,9 miliónov ľudí s „migračným pôvodom“<sup>89</sup>, čo predstavuje 26,7 % z celkovej populácie. Znamená to, že každý štvrtý človek žijúci v Nemecku má „migračný pôvod“ – v západnom Nemecku je to 29,1 % populácie, vo východnom 8,2 %. (Destatis 2020)

Počet cudzincov, t. j. ľudí, ktorí nemajú nemecké občianstvo, sa v Nemecku pohybuje okolo 11,4 miliónov. Migrácia z krajín EÚ predstavuje 42,8 % z celkovej migrácie do Nemecka, ďalších 26,6 % migrantov pochádza z ostatných krajín európskeho kontinentu. Zostávajúcich 30,6 % migrantov pochádza z krajín mimo Európske únie. (Destatis 2021)

V štatistickom mikrocenze z roku 2019 uviedlo približne 2,6 miliónov ľudí, že do Nemecka prišli ako repatrianti alebo vysídlené osoby („Aussiedler“ alebo „Spätaussiedler“) (Oswald 2019). Podľa Základného zákona („Grundgesetz“, nemecký ústavný zákon)<sup>90</sup> ide o osoby nemeckého pôvodu, ktoré žili vo východnej Európe a ktoré tam zostali aj po roku 1945. Títo ľudia majú okamžité právo požiadať o nemecké občianstvo a volebné právo na všetkých úrovniach. Nemecko pre nich pripravilo osobitné integračné programy, lebo sa predpokladalo, že sa „vrátia“ do Nemecka, kam skutočne medzi rokmi 1960 a 1990 prišli. Medzi osoby s „migračným pôvodom“ sa tak nerátajú. Väčšina repatriantov pochádza z nástup-

<sup>88</sup> S pomocou Hangwen Maierhofer, ktorá sa podieľala na výskume a zbere údajov na účely tejto kapitoly, záver kapitoly: Marie Jelínková, Réka Lörincz.

<sup>89</sup> „Za človeka s migračným pôvodom sa označuje ten, kto sám, alebo ktorého aspoň jeden z rodičov sa nenarodil s nemeckým občianstvom“, podrobnosti pozri: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html>.

<sup>90</sup> Celý text nemeckého ústavného zákona je dostupný na: <https://www.bundestag.de/gg>.

nických štátov bývalého Sovietskeho zväzu (v roku 2019 ich bolo 1,6 milióna) – najmä z Kazachstanu (720 000) a Ruska (661 000). Medzi významné krajiny pôvodu patria aj Poľsko (699 000) a Rumunsko (226 000).

Pokiaľ ide o spolkové krajiny, väčšina ľudí s „migračným pôvodom“ žije v Severnom Porýní-Vestfálsku (v roku 2019 to bolo 25,6 %); približne každý šiesty človek žije v Bádensku-Württembersku (17,4 %) a v Bavorsku (15,7 %) (BMI 2020). V Bavorsku má 23,8 % obyvateľov „migračný pôvod“ (Oswald 2019), výrazná koncentrácia ľudí s migračným pôvodom je predovšetkým vo väčších mestách, ide napríklad o 47 % populácie Norimbergu, 43 % Mníchova a 41 % populácie Augsburgu (Altunordu 2020; München.de 2020).

## 6.2 INTEGRÁCIA NA SPOLKOVEJ ÚROVNI

Spolková republika Nemecko je ústavne usporiadaná ako viacúrovňový systém - rozdelenie kompetencií medzi spolkovou vládou a spolkovými krajinami je doplnené kompetenciami obcí, ktorým právo na samosprávu zaručuje **Základný zákon** („*Grundgesetz*“, pozri vyššie) a ústavy príslušných spolkových krajín. Zákonodarné a správne právomoci aj finančná zodpovednosť za plnenie verejných úloh sú rozdelené podľa týchto rôznych úrovní (Fincke 2012, s. 55).

Kým zákonodarnú právomoc má výhradne spolková vláda, nemajú spolkové štáty všeobecne právo vydávať zákony (čl. 71 a čl. 73 Základného zákona). To platí napríklad pri zákone o občianstve, a to najmä pre úpravu požiadaviek týkajúcich sa naturalizácie migrantov a osôb narodených v Nemecku bez nemeckého občianstva. Navyše iba spolkový zákonodarný orgán môže uskutočniť zmeny Základného zákona.<sup>91</sup> Zmena Základného zákona by bola nutná napr. na to, aby sa priznalo volebné právo v komunálnych voľbách občanom krajín mimo EÚ (Fincke 2012, s. 58).

Viacúrovňový systém zakotvený v Základnom zákone má - napriek možnosti mať flexibilnú, subsidiárnu a relevantnú regulačnú štruktúru – veľa nedostatkov, ktoré sú zjavné najmä v oblastiach súvisiacich s politikou integrácie migrantov. Rozdelenie zákonodarných právomocí a administratívnych úloh medzi rôzne subjekty spolkovej, krajinskej a lokálnej samosprávy vedie k mnohým paralelným a prekrývajúcim sa zodpovednosťami, čo sťažuje efektivitu integračných opatrení. V dôsledku toho zároveň hrozí, že obce nebudú mať dostatok prostriedkov na cielenú integračnú politiku na miestnej úrovni. (Fincke 2012, s. 67)

<sup>91</sup> So zmenou Základného zákona musia súhlasiť dve tretiny členov Spolkového snemu a dve tretiny členov Spolkovej rady. Táto skutočnosť komplikuje dosahovanie akýchkoľvek legislatívnych zmien týkajúcich sa rozšírenia hlasovacích práv alebo požiadaviek na naturalizáciu.

Hoci je migrácia do Nemecka významná už od 50. rokov 20. storočia a neprestajne narastá, prvý zákon na podporu integrácie, tzv. Imigračný zákon, nadobudol platnosť až v roku 2005 v období vlády Kresťanskodemokratickej únie, Kresťansko-sociálnej únie Bavorska (CDU/CSU<sup>92</sup>) a Sociálnodemokratickej strany Nemecka (SPD) (Becker 2014). Táto koalícia začala vytyčovať nové trendy v migračnej a integračnej politike a kládla dôraz na podporu integrácie migrantov a väčšiu kontrolu ďalšieho prísťahovalectva. Ústredným prvkom integračnej politiky sa stali novozavedené integračné kurzy, ktorých cieľom zlepšenie znalostí nemeckého jazyka a zručností potrebných pre život v Nemecku. (Butterwegge 2007)

Integračné kurzy sa v Nemecku skladajú z jazykového a orientačného kurzu. Spravidla sú dostupné všetkým migrantom a utečencom s povolením pobytu alebo „s dobrou perspektívou usadenia“. Občania EÚ a nemeckí občania sa môžu kurzu zúčastniť iba v prípade, že sú v nich voľné miesta, potrebujú na to však povolenie Spolkového úradu pre migráciu a utečencov. Všeobecný integračný kurz trvajúci 100 hodín stojí 1 540 eur. Všetky vyššie uvedené skupiny však môžu byť za istých podmienok od platby čiastočne alebo úplne oslobodené (napríklad nezamestnaní, repatrianti/vysídlené osoby, utečenci). V istých prípadoch môže cudzinecký úrad účasť na kurze nariadiť ako podmienku na povolenie pobytu. Účasť na integračnom kurze môže skrátiť podmienku pre naturalizáciu z ôsmich na sedem rokov pobytu v Nemecku. Medzi ďalšie podmienky na získanie občianstva patrí ústna a písomná znalosť nemeckého jazyka aspoň na úrovni B1.<sup>93</sup>

V júni 2006 usporiadala spolková vláda pod záštitou spolkového kancelára Integračný summit, ktorého cieľom bolo nadviazať dialóg s migrantmi na tému integrácie.<sup>94</sup> Jeho výsledkom bolo vypracovanie Národného plánu integrácie, na tvorbe ktorého sa podieľala občianska spoločnosť, ako aj organizácie migrantov. Mimoriadne veľký dôraz sa kládol na dialóg s moslimskou komunitou, ktorej zloženie je v Nemecku veľmi rozmanité a heterogénne a ktorá zahŕňa 3,5 milióna ľudí. Imigračný zákon zároveň sprísnil zákon o vstupe a pobyte cudzincov, pre-

<sup>92</sup> CSU je kresťansko-demokratická a konzervatívna politická strana v Nemecku. Vďaka regionalistickej identite pôsobí CSU iba v Bavorsku, kým jej väčší náprotivok, Kresťanskodemokratická únie (CDU), pôsobí v ďalších pätnástich spolkových štátoch Nemecka. CSU je známa svojou konzervatívnou rétorikou v oblasti migrácie, čo spôsobilo spor medzi sesterskými stranami.

<sup>93</sup> Ďalšie informácie týkajúce sa integračných kurzov sú dostupné na: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/integrationskurse-node.html>.

<sup>94</sup> Národný plán integrácie zo 14. júla 2006 je dostupný na: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1>.

dovšetkým stanovil prísnejšie požiadavky na naturalizáciu a integráciu, obmedzil zlučovanie rodín alebo sprísnil predpisy týkajúce sa imigrácie kvalifikovaných pracovníkov (Národný plán integrácie 2006).

Ďalším dôležitým legislatívnym krokom bolo **prijatie zákona na zlepšenie určovania a uznávania odborných kvalifikácií získaných v zahraničí**<sup>95</sup> z roku 2012, ktorého cieľom bolo jednotnejšie, transparentnejšie a efektívnejšie uznávanie kvalifikácií získaných v zahraničí. V rokoch 2015 a 2016 spolková vláda ďalej zakotvila právne predpisy týkajúce sa integrácie.

Počas tzv. utečeneckej krízy prišiel do Nemecka viac ako milión utečencov (Herbert a Schönhagen 2020). Veľké zvýšenie počtu ľudí hľadajúcich ochranu počas krátkeho obdobia vyvolalo v Nemecku spoločenskú debatu o orientácii azylovej a utečeneckej politiky Európskej únie rovnako ako o nemeckej migračnej a azylovej politike. V oblasti prijímania utečencov nemeckou spoločnosťou sa vynorilo široké spektrum postojov a správania - od ústretového prístupu až po xenofóbný. Na jednej strane bolo vyhlásenie Angely Merkelovej „Wir schaffen das!“ (Zvládneme to!) a úsilie rôznych zložiek občianskej spoločnosti, ktoré chceli utečencom pomôcť a uľahčiť ich integráciu. Na druhej strane sa objavili snahy o čo najrýchlejšiu deportáciu odmietnutých žiadateľov o azyl alebo o uzavretie štátnych hraníc pred nežiaducou imigráciou. Názory jednotlivých politických strán sa v hlavných zásadách v oblasti migrácie a azylovej politiky takisto veľmi odlišovali (Karakayali 2018). To viedlo k schváleniu **spolkového zákona o integrácii z roku 2016**, ktorý, v rozpore so svojím pomenovaním, netvorí komplexný rámec integračnej politiky, ale obsahuje skôr podrobné technické nariadenia týkajúce sa integrácie žiadateľov o azyl s dobrou perspektívou usadenia a uznaných utečencov na trhu práce.<sup>96</sup>

V nasledujúcich rokoch prijala vláda nové právne predpisy. Boli prijaté dva zásadné zákony. Roku 2019 to bol **zákon o prisťahovalectve kvalifikovaných pracovníkov** („Fachkräfteeinwanderungsgesetz“), ktorý mal na jednej strane uľahčiť prisťahovalectvo kvalifikovaných pracovníkov, na druhej strane však zlepšil vymáhanie vyhostení (Hanewinkel 2019). Roku 2020 bol prijatý nový **Národný akčný plán integrácie**, ktorý zahrnuje tzv. „predodjazdové integračné opatrenia“ („Vorintegration“); potenciálni migranti majú byť v prvej fáze lepšie pripravení na život v Nemecku, napríklad prostredníctvom jazykových a orientačných kurzov

<sup>95</sup> Viac podrobností o tomto zákone je dostupných na <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsgesetz.php>.

<sup>96</sup> Text zákona známeho ako „Integrationsgesetz 2016“ je dostupný na [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=%252F%252F%255B%2540attr\\_id=%2527bgbl116s1939.pdf%2527%255D#\\_bgbl\\_%2F%2F%255B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%25D\\_1656710907961](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%252F%252F%255B%2540attr_id=%2527bgbl116s1939.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F%255B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%25D_1656710907961).

v krajine pôvodu alebo pomocou informácií o trhu práce (napr. o možnosti dať si oficiálne uznať kvalifikáciu) (Hirsch 2020).

### 6.3 INTEGRÁCIA NA KRAJINSKEJ A OBECNEJ ÚROVNI

Za tvorbu migračnej politiky je síce primárne zodpovedná spolková vláda a za jej realizáciu spolkové krajiny, tie však môžu zároveň prispieť k stimulácii a podpore aktívnej a strategicky orientovanej migračnej politiky na úrovni obcí. Na všeobecné uvedomenie si, že integrácia sa odohráva na miestnej úrovni, nestačia iba slová a politické apely smerom k okresom, mestám a obciam, potrebná je aj systematická podpora vo forme zdrojov a sietí, ktoré môžu spolkové krajiny poskytnúť. To možno dosiahnuť v rámci programov financovania alebo na legislatívnom základe. Treba vytvoriť lokálne štruktúry, ktoré udržateľným spôsobom orientovaným na potreby migrantov podporia ich integráciu a participáciu bez ohľadu na finančnú situáciu obcí a ekonomický cyklus financovania projektov.

Treba povedať, že v migračnej politike týkajúcej sa prisťahovalectva, občianstva, naturalizácie a pobytu prevažuje centralizácia kompetencií. V tejto súvislosti je dôležité spomenúť Spolkový úrad pre migráciu a utečencov (BAMF), ktorý je ústredným orgánom v oblasti migrácie a má kompetencie aj v oblasti integrácie, naturalizácie a návratov. Tento úrad sa stará napríklad o rozvoj a organizáciu migračných kurzov, podporu projektov a opatrenia, ktoré sú zamerané na sociálnu/jazykovú/profesionálnu integráciu, sprievodný vedecký výskum, presídľovanie, relokácie, programy prijímania osôb z humanitárnych dôvodov atď.<sup>97</sup> Spolkové krajiny však zodpovedajú za príslušný miestny právny rámec (obecné ústavy, okresné vyhlášky atď.). Vzhľadom na to, že obce majú s migračnou prácou praktické skúsenosti už niekoľko desaťročí, sú s možnými potrebami a výzvami veľmi dobre oboznámené. Sú to teda predovšetkým obce, ktoré s pomocou komunit migrantov najlepšie formulujú potrebný rámec pre miestnu integráciu. Spolkové krajiny potom môžu vytvárať programy, na základe ktorých poskytnú podporu (vrátane finančnej) svojim obciam a okresom tak, aby tie dokázali kreovať lokálne koncepcie integrácie<sup>98</sup>

Nezávislosť v oblasti realizácie migračných politík poskytuje spolkovým krajinám istú „flexibilitu“ rozsahu a formy ich realizácie. Môžu sa napríklad usilovať o vytváranie „prívetivejšej kultúry“ na migračných úradoch (Gesemann a Roth

<sup>97</sup> Viac pozri Spolkový úrad pre migráciu a utečencov (BAMF) [https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html).

<sup>98</sup> Štatistické informácie o počte obcí v Bavorsku alebo v Nemecku s vlastnými migračnými stratégiami neexistujú, ich počet však narastá.

2014), zahŕňať do rozhodovacích procesov viac zástupcov migrantov a poskytnúť im zodpovedajúcu finančnú odmenu a uznanie. V akej miere sa táto „flexibilita“ využíva v prospech komunit migrantov, však závisí od politickej situácie v konkrétnej spolkovej krajine.

Spolkové krajiny okrem toho upravujú príjem, ubytovanie a starostlivosť o žiadateľov o azyl prostredníctvom svojich vlastných zákonov (o prijímaní utečencov). Samostatne riadia vlastnú politiku v oblasti kultúry, školstva a vzdelávania, v rámci ktorej sa odohráva podstatná časť primárnej socializácie a integrácie detí s migračným pôvodom. Následný, na potreby orientovaný antidiskriminačný prístup k vzdelávaniu a vzdelávaciemu procesu prispieva k lepšej participácii a začleneniu migrantov.

Doplňkové zákony spolkových krajín k migračnej legislatíve na federálnej úrovni môžu byť veľmi prínosné. V závislosti od formulácii sú schopné zlepšiť účinnosť integračnej politiky tým, že zakotvia integráciu ako prierezovú tému a inštitucionalizujú štruktúry koordinácie a participácie, ako to je napríklad v prípade integračných zákonov v Berlíne (2010), Severnom Porýní-Vestfálsku (2012) a Bádensku-Württembersku (2015) (Karsch 2017). Integračné zákony môžu byť účinné najmä vtedy, keď vyjadrujú široký politický konsenzus a majú podporu komunit migrantov aj ďalších aktérov občianskej spoločnosti. Mimoriadne kontroverzným príkladom bol v tomto zmysle prvý bavorský zákon o integrácii, ktorý bol schválený väčšinou CSU v decembri 2016. Zákon zožal mohutnú kritiku opozičných strán v bavorskom parlamente, ale aj občianskej spoločnosti a komunit migrantov. Mnohí kritici poukazyvali na sporný pojem tzv. vedúcej kultúry („Leitkultur“), ktorý naznačuje nutnosť dodržiavania jednej (nemeckej) kultúry, čím môže od migrantov potenciálne žiadať, aby sa zriekli svojej vlastnej kultúry. Silnej kritike bol podrobený aj obraz migrantov (charakterizovaný negatívnymi predsudkami), represívny tón a ignorovanie úspešných integračných procesov. Žaloba dvoch opozičných strán proti bavorskej vláde viedla roku 2019 k rozhodnutiu bavorského ústavného súdu, ktorý označil nový zákon za čiastočne protiústavný (Mittler a Wittl 2019). Opozičné strany a občianska spoločnosť v tejto súvislosti naďalej požadujú namiesto „integračného zákona“ predloženie „zákona o participácii“, ktorý by sa zameral skôr na poskytovanie rovných príležitostí a nie na očakávanie asimilácie migrantov.

V každej spolkovej krajine sú migranti zastúpení na krajinskej úrovni (v podobe integračných úradníkov, štátnych integračných rád alebo asociácií mestských integračných a migračných rád, pozri ďalej AGABY). Väčšina z nich má iba poradnú úlohu bez zabezpečeného nároku na smerovanie diania v obci, lebo nedisponuje vlastnými zdrojmi. Vlády spolkových krajín však môžu prijať zákony, ktoré zastupiteľským orgánom migrantov zabezpečia väčšiu váhu v rozhodovacích procesoch. Spolkové krajiny sú schopné napríklad zaviesť povinné ustnovenie *integračných a migračných rád* alebo povinnosti obcí v oblasti integ-

rácie (Gesemann a Roth 2014). Spolkové krajiny takisto disponujú právomocou prijať antidiskriminačné zákony a na krajinskej úrovni zriaďovať antidiskriminačné agentúry.<sup>99</sup>

Navyše na federálnej, štátnej a obecnej úrovni existujú špeciálne možnosti financovania projektov a opatrení, ktoré súvisia s integráciou, začleňovaním a participáciou migrantov alebo konkrétne pre utečencov, migrantky a mládež s migračnou históriou.<sup>100</sup> Časť týchto prostriedkov ide priamo obciam a zodpovedným miestnym správnym orgánom. Dobrým príkladom podpory obcí na krajinskej úrovni je iniciatíva tzv. sprievodcov integráciou („IntegrationslotsInnen“)<sup>101</sup>, ktorí pracujú v obciach a lokálne koordinujú integračné siete, podporujú dobrovoľné iniciatívy a orientáciu migrantov v spoločnosti. Pokiaľ ide o kontinuitu, brzdí prácu týchto sprievodcov neistota spojená s projektovým financovaním, pre ktorú tieto pozície často nie sú vytvorené na dlhší čas. Rovnaká neistota sa týka aj financovania projektov organizácií občianskej spoločnosti, ktoré k integračnému procesu významne prispievajú.

#### 6.4 HISTORICKÝ PREHĽAD A PREDPOKLADY NA VZNIK INTEGRAČNÝCH A MIGRAČNÝCH RÁD

Ak chceme lepšie pochopiť vývoj integračných a migračných politík a emancipácie migrantských organizácií, treba sa nám bližšie pozrieť na historický vývoj.

Nemecko je v súčasnosti považované za prisťahovaleckú krajinu, viac ako štvrtina jeho populácie sú ľudia s migračnou históriou. Migrácia do Nemecka a v rámci Nemecka síce existovala už pred druhou svetovou vojnou, bol to však predovšetkým nárast migrácie medzi päťdesiatymi a deväťdesiatymi rokmi minulého storočia, čo začalo formovať a aj naďalej formuje rétoriku, vnímania a vývoj integračnej a migračnej politiky v Spolkovej republike.

Už bilaterálnymi dohodami s Talianskom z roku 1955 sa Západné Nemecko aktívne venovalo náboru tzv. „host'ujúcich pracovníkov“ („Gastarbeiter“). Prichádzali pracovať do priemyselného sektora, aby doplnili potrebnú pracovnú silu, lebo Západné Nemecko prežívalo „hospodársky zázrak“ („Wirtschaftswunder“)

<sup>99</sup> Viac na webe AGABY: <https://www.agaby.de/presse/detailansicht/grosse-notwendigkeit-fuer-ein-landesantidiskriminierungsgesetz-und-eine-landesantidiskriminierungsstelle-in-bayern>.

<sup>100</sup> Príklady projektov, ktoré ponúka Bavorské štátne ministerstvo vnútra, športu a integrácie zodpovedné za oblasť integrácie v Bavorsku, sú dostupné na: [https://www.innenministerium.bayern.de/mui/integrationspolitik/integration\\_frauen/index.php](https://www.innenministerium.bayern.de/mui/integrationspolitik/integration_frauen/index.php).

<sup>101</sup> Detailné informácie týkajúce sa sprievodcom integrácie v Bavorsku pozri: <https://www.stmi.bayern.de/mui/integrationspolitik/integrationslotsen/index.php>.

a zároveň potrebovalo obnoviť vojnou zničenú krajinu. Roku 1968 nasledovali dvojstranné náborové dohody so Španielskom, Gréckom, Tureckom, Marokom, Južnou Kóreou, Portugalskom, Tuniskom a Juhosláviu (Rietig a Müller 2016).

Paralelne s týmto vývojom začalo aj Východné Nemecko prijímať zahraničnú pracovnú silu, tzv. „zmluvných pracovníkov“ („Vertragsarbeiter“). Oficiálne boli títo „zahraniční pracovníci“, ktorí prichádzali do NDR od 60. rokov 20. storočia, „priatelia“, ktorí mali v Nemecku získať odbornú prípravu na obnovu svojej vlasti – niektorej zo socialistických bratských krajín (Rabenschlag 2016). Prvá dohoda sa podpísala s Poľskou ľudovou republikou roku 1963 a nasledovali dohody uzavreté s Maďarskom, Alžírskom, Kubou, Mozambikom, Vietnamom, Angolou, Mongolskom, Čínou a Severnou Kóreou (ibid.).

Ani v jednom z obidvoch prípadoch sa dlhodobý pobyt „hostujúcich pracovníkov“ a „zahraničných zmluvných pracovníkov“ neplánoval, lebo ich migrácia sa zakladala na tzv. princípe rotácie pracovnej sily („Rotationsprinzip“). Migranti mali prísť iba na niekoľko rokov, mali pracovať v európskych priemyselných centrách, potom sa s nasporenými peniazmi a získanými zručnosťami vrátiť do krajiny pôvodu, aby uvoľnili miesto novým pracovníkom (Rabenschlag 2016). Nábor „hostujúcich pracovníkov“ v Západnom Nemecku sa skončil v roku 1973. Po zjednotení Nemecka v roku 1990 sa spolková vláda pokúsila zrušiť uskutočňované medzivládne dohody Východného Nemecka o zmluvných pracovníkoch a poslala zmluvných pracovníkov naspäť do ich krajín pôvodu. Počas náborových dekád však prišli do oboch častí Nemecka státisíce migrantov, pričom mnohí migranti odišli, mnohí zostali, niektorí priviedli svoje rodiny, iní si tu rodiny založili. Zahraniční pracovníci neboli vnímaní ako rovnocenná súčasť spoločnosti, na integráciu ktorej by sa malo myslieť. Absencia akýchkoľvek integračných opatrení spôsobila zanedbávanie sociálnych istôt týchto migrantov. Často museli znášať veľmi neisté pracovné podmienky, nižšiu odmenu za prácu v porovnaní s miestnymi obyvateľmi či xenofóbne a nepriateľské útoky<sup>102</sup>.

Táto historická fáza je veľmi dôležitá a významná pre ďalší vývoj a vznik mnohých migrantských združení, pre účasť migrantov v odboroch, na protestoch a demonstráciách a pre ustanovenie prvých **integračných a migračných rád** („Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte“). Tie vznikli ako reakcie na nedostatočné práva migrantov, obmedzené možnosti ich participácie a reprezentácie a na skúsenosti s diskrimináciou.

Od polovice 80. rokov 20. storočia sa aktívne vytvárali integračné a migračné rady (ďalej iba „rady“), ktoré reagovali na zvyšujúci sa počet migrantov žijú-

<sup>102</sup> Viac pozri Rostocko-Lichtenhagenské nepokoje: <https://www.dw.com/en/25-years-after-rostock-lichtenhagen-dont-dwell-on-the-past/learn-from-it/a-40155429>.



cich trvalo alebo aspoň dlhší čas v Nemecku bez akejkoľvek formy reprezentácie. Miestne samosprávy si takisto začali uvedomovať potrebu väčšieho kontaktu a dialógu s komunitami žijúcimi v mestách a okresoch. Integračné a migračné rady poskytli migrantským komunitám platformu na podporu sociálnej, politickej a právnej integrácie a účasti na miestnych rozhodovacích procesoch a prepojili ich s miestnou spoločnosťou. Tieto rady sa stali prvou formou politickej účasti migrantov na miestnej úrovni a od samého začiatku zohrávali zásadnú úlohu pri formulovaní politických apelov na vytváraní Nemecka ako imigračnej krajiny (Nergiz 2019). Rady zároveň umožnili migrantom žijúcim v Nemecku voliť, a to aktívne aj pasívne v rámci rád, čo čiastočne napravnúje inak neexistujúce volebné právo.

Doteraz smú v Nemecku voliť a byť volení na všetkých úrovniach iba občania Nemecka; občania krajín EÚ môžu voliť a byť volení na úrovni obcí až po minimálne trojmesačnom pobyte na území mesta alebo okresu. Občania z krajín mimo EÚ sú z volieb vylúčení na všetkých úrovniach. Roku 1989 síce niektoré nemecké krajiny zaviedli volebné právo na miestnej úrovni aj pre migrantov, roku 1990 však Ústavný súd tieto predpisy zrušil (Pedroza 2019, s. 114). Pre neúspešnú implementáciu tohto nevyhnutného politického kroku sa Nemecko považuje za „relevantný negatívny príklad“ toho, ako pristupovať k politickým právam migrantov (Pedroza 2019, s. 114). Rady tak naďalej zostávajú jediným spôsobom, ako môžu občania tretích krajín demokraticky legitímne uplatňovať svoj vplyv na politiku (Wilmes 2018). Rady však nemôžu a ani by nemali nahrádzať komunálne volebné právo pre všetkých, o získanie ktorého sa od svojho založenia spoločne so svojimi zastrešujúcimi organizáciami usilujú. V súčasnosti (2021) žije v Nemecku 9,5 milióna ľudí, ktorí sa nemôžu zúčastňovať na voľbách, lebo nemajú nemecké občianstvo a nie sú ani občanmi niektorého z členských štátov EÚ (Destatis 2020). To znamená, že ich možnosti politickej participácie sú obmedzené iba na neformálne príležitosti (napr. občianska angažovanosť, protesty, demonštrácie, dobrovoľníctvo) a na účasť v radoch.

Integračné a migračné rady však nepredstavujú jedinou formu migrantských spolkov. Odhaduje sa, že v Nemecku v súčasnosti (2021) existuje 12 400 až 14 300 migrantských organizácií (Schu 2020). Na základe ich vlastného hodnotenia sa dajú rozdeliť do troch hlavných skupín: 1) multifunkčné organizácie so zameraním na participáciu, 2) organizácie podporujúce kultúru a 3) organizácie zastupujúce záujmy rôznych skupín alebo všetkých migrantov. Migrantské organizácie takmer nikdy nepracujú izolovane, zjednocujú sa v rozmanitých sieťach, v ktorých rady a ich zastrešujúce organizácie zohrávajú zásadnú premost'ovaciú úlohu pri prepájaní miestnej a štátnej úrovne.

## 6.5 INTEGRAČNÉ A MIGRAČNÉ RADY V BAVORSKU

K úspešnej integrácii migrantov v obciach prispieva množstvo faktorov. Jedným z najdôležitejších je aktívne zapojenie a účasť ľudí s migračnou históriou na iniciovaní a formovaní integračných procesov na miestnej úrovni. Osvedčeným nástrojom na dosiahnutie tohto cieľa je fungujúca integračná a migračná rada.

Hoci sa s vytváraním a zakladaním rád začalo aktívne až v polovici 80. rokov 20. storočia, myšlienka zastupiteľského orgánu pre migrantov na úrovni miestnej správy sa objavila už na prelome 60. a 70. rokov 20. storočia. Prvé voľby do integračnej a migračnej rady v Bavorsku sa uskutočnili v Norimbergu roku 1973 (Gross 2017, s. 67). **Rady teda už od 70. rokov 20. storočia poskytujú podporu v oblasti integračnej politiky mnohým okresom a mestám v Bavorsku** (a v ďalších spolkových krajinách). Na komunálnej úrovni ponúkajú tieto rady migrantom možnosť politickej participácie, čo je nesmierne dôležité, lebo:

- Integrácia si v demokratickej spoločnosti vyžaduje účasť všetkých.
- Integrácia ľudí s migračnou históriou môže byť úspešná iba vtedy, keď sú bráni vážne a zapájajú sa do rozhodovacích procesov.
- Využitie migračnej skúsenosti, jazykových a kultúrnych zdrojov a prístup k etnickým sieťam sú pre úspešnú integračnú prácu nevyhnutné.
- Praktická implementácia integračnej politiky sa odohráva na miestnej úrovni – v mieste, kde ľudia žijú, kde ich deti chodia do škôl alebo zariadení starostlivosti o deti. Tu sa rozhoduje o tom, ako dobre a ako rýchlo sa migranti stanú súčasťou spoločnosti. (AGABY 2012)

V Obecnom poriadku Bavorského slobodného štátu<sup>103</sup> nie sú uvedené žiadne osobitné právne požiadavky pre ustanovenie integračných a migračných rád, ako je to v iných spolkových krajinách (napríklad v Hesensku a Porýní-Falcku). Založenie takejto rady je teda v Bavorsku pre obce nepovinné. Čoraz viac miest a obcí v Bavorsku však prejavuje záujem o politickú účasť migrantov a o ustanovenie rád. Absolútna väčšina členov bavorských integračných a migračných rád sa volí v priamych voľbách, niektoré rady sú však vymenované príslušnými mestskými radami. Zvyčajne sa tak stáva v prípade novozriaďovaných rád, ktoré si spravidla kladú za cieľ prejsť k priamej voľbe pre nadchádzajúce zákonodarne obdobie.

Napriek všetkým rozdielom má väčšina bavorských rád jedno spoločné: ide o demokratické a legitímne zastupovanie záujmov populácie s migračnou históriou v príslušnom meste alebo okrese. Nezastupujú špecifické záujmy konkrétnej národnostnej skupiny, ale zameriavajú sa na problematiku, ktorá má veľký vý-

<sup>103</sup> V nemčine: Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.

znam pre všetkých migrantov a pre úspešné spolužitie v miestnej spoločnosti. Vďaka svojmu nadnárodnému, multináboženskému a multikultúrnemu zloženiu fungujú ako modely na riešenie konfliktov, ktoré sa v rozmanitej spoločnosti môžu objaviť. Rady sa môžu zaoberať všetkými problémami v obci a v súlade s tým radiť mestskej rade. Hlavnú pozornosť však venujú otázkam, ktoré súvisia s tvorbou integračných politik.

Keďže založenie rád nie je v Bavorsku povinné, neexistujú konkrétne právne požiadavky na ich formu a funkciu. Úspech a efektívnosť ich práce však rozhodujúcim spôsobom závisí od toho, či si ich iniciatívy, odporúčania a projektov všimnú politici, samospráva aj široká verejnosť. Preto je nutné, aby integračná a migračná rada mala isté práva, napríklad:

- právo predkladať žiadosti a vystupovať na zasadaní mestskej rady
- právo získavať aktuálne informácie od samosprávy, ktoré sa týkajú tém a procesov patriacich do oblasti pôsobnosti rady
- právo predkladať svoje stanoviská mestskej rade
- právo na finančné, ľudské a materiálne zdroje (v akom rozsahu, to by sa malo dohodnúť na základe konzultácie s mestskou radou a samosprávou). (AGABY 2014)

Tieto práva, spoločne s povinnosťami rady, jej volebným poriadkom, veľkosťou rady, rozdelením mandátov atď., sú zvyčajne definované v jej stanovách („Satzung“) (AGABY 2014).

Vzhľadom na to, že rady majú zvyčajne iba poradnú funkciu a nemajú v obecných zastupiteľstvách nijaké vlastné hlasovacie práva, záleží na politických činiteľoch, či ich odporúčania realizujú. Rozhodujúci význam tak má úzka spolupráca s miestnymi komunálnymi politikmi. Tú umožňuje napríklad vyslanie členov mestskej rady do integračnej a migračnej rady (v niektorých prípadoch tam majú aj hlasovacie práva) a naopak účasť zástupcov migrantov na rokovaníach politických zoskupení a príslušných tematických pracovných skupín mestskej rady.

Štúdie ukazujú, že existencia rád umožňuje migrantom a ľuďom s migračnou históriou lepší prístup k zdrojom v obci, zabezpečuje medzikultúrnu výmenu a otvorenosť, prispieva k pokojnému spolužitiu a slúži ako platforma na posilnenie postavenia migrantov v ich politickej angažovanosti (Wilmes 2018). Integračné a migračné rady sa stali na miestnej úrovni nevyhnutným prvkom, ktorý do miestneho politického rozhodovacieho procesu vnáša záujmy obyvateľov s migračnou históriou. Napriek všetkému však nemôžu a ani by nemali nahrádzať nedostatok príležitostí na politickú participáciu občanov tretích krajín.

## 6.6 AGABY A BAVORSKÉ INTEGRAČNÉ A MIGRAČNÉ RADY

Organizácia AGABY<sup>104</sup> bola založená roku 1993 a zastrešuje demokraticky zvolené mestské integračné a migračné rady na území Bavorska. Podporuje a koordinuje prácu miestnych rád a zastupuje záujmy migrantov v Bavorsku ako demokraticky legitímna, nestranička, medzietnická a medzištátna organizácia v oblasti migrácie. V apríli 2021 zastrešovala AGABY 31 integračných a migračných rád<sup>105</sup>, ktoré sa nachádzajú v piatich okresoch a 26 mestách Bavorska, sú teda vo všetkých veľkých a takmer všetkých stredne veľkých bavorských mestách.<sup>106</sup>

Ako zastrešujúca organizácia zastupuje AGABY integračné a migračné rady a osoby s migračnou históriou na krajinskej úrovni. Radí bavorskej vláde, ministerstvám, demokratickým politickým stranám a parlamentným frakciám v otázkach migrácie a integrácie. Informuje ich o výzvach a nezrovnalostiach bavorskej integračnej politiky a zoznamuje spoločnosť s prekážkami, ktorým ľudia s migračnou históriou čelia.

AGABY ďalej pracuje pre svoje členské organizácie, odovzdáva im praktické skúsenosti a posilňuje prepojenie vnútri jednotlivých rád aj medzi radami navzájom. Podporuje a monitoruje zakladanie nových rád, takisto poskytuje poradenstvo obciam v problematike tvorby participatívnej integračnej politiky, vysvetľuje kroky potrebné na založenie, formovanie alebo reštrukturalizáciu rád a objasňuje rámcové podmienky na úspešnú spoluprácu s miestnym zastupiteľstvom. AGABY sa zároveň zaoberá prácou s verejnosťou a zastupuje bavorské rady v mnohých organizáciách a výboroch na krajinskej úrovni. Od roku 1997 je zakladajúcim členom Spolkovej rady pre prist'ahovalectvo a integráciu (BZI)<sup>107</sup>, ktorá zastrešuje organizácie integračných a migračných rád na spolkovej úrovni.

Prostredníctvom projektov ponúka AGABY radám možnosti profesionalizácie a posilnenie ich postavenia. Doteraz bola činnosť AGABY založená výhradne na projektovej báze, a to vrátane financovania. Medzi požiadavky AGABY patrí inštitucionálne uznanie a finančná podpora rád zo strany bavorskej krajinskej vlády, ako aj právne zakotvenie a povinné zriadenie rád vo všetkých obciach, v ktorých žije viac ako napr. 5 000 osôb s migračnou históriou.

<sup>104</sup> AGABY je skratka pre: Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte Bayerns.

<sup>105</sup> Mapa bavorských integračných a migračných rád je dostupná na: <https://www.agaby.de/ueber-uns/unsere-mitglieder>.

<sup>106</sup> Pre viac informácií pozri *Handbuch Erfolgreich arbeiten im Integrationsbeirat*, AGABY, (2014), dostupné na: <http://handbuch.agaby.de/6-agaby/61-struktur-und-aufgaben>.

<sup>107</sup> BZI je skratka pre Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat, viac pozri: <https://bzi-bundesintegrationsrat.de/bzi-zur-neuen-beraterin-des-auswaertigen-amtes/>.

Pokiaľ ide o organizačné štruktúry, v AGABY funguje medzikultúrny a viacjazyčný tím, ktorý pracuje na projektoch a realizuje strategickú víziu organizácie. Jeho súčasťou je aj demokraticky zvolená sedemčlenná rada, ktorá v úzkej spolupráci s tímom a jeho vedením definuje politické vízie a stratégie. Predstavenstvo AGABY sa volí na zhromaždení členov, ktoré je najvyšším orgánom organizácie a pozostáva z delegátov vyslaných všetkými bavorskými radami. Zhromaždenie členov volí na obdobie troch rokov predsedníctvo AGABY. Siedmi členovia predsedníctva musia byť členmi najmenej piatich rôznych bavorských rád. Navonok zastupuje AGABY predseda a dvaja podpredsedovia. Schôdze predstavenstva s tímom AGABY sa uskutočňujú pravidelne v kancelárii AGABY v Norimbergu alebo online.

## ZÁVER

Integračné a migračné rady boli ustanovené na to, aby zabezpečovali zastúpenie záujmov migrantov na lokálnej úrovni. Ich úloha na lokálnej úrovni v praxe ukazuje ako veľmi prínosná a významná, ich vytvorenie však nie je ani v súčasnosti pre obce povinné, ak spolkové krajiny neprijmú príslušné legislatívne opatrenia. Väčšina integračných a migračných rád sa tak stále musí usilovať o udržateľné financovanie a niekde aj o rešpektovanie svojej role na lokálnej úrovni, pričom tá naďalej vo veľkej miere závisí od postoja miestnych politikov. Z dlhodobej perspektívy tak možno v Bavorsku považovať za veľký úspech ich rozšírenie a väzby na bavorskú aj spolkovú vládu. Ak na záver pustíme zo zreteľa samo fungovanie integračných a migračný rád v Bavorsku, nemalo by zaniknúť fakt, že realizácia integračných politík v Nemecku je v kompetencii spolkových krajín a môže tak (v pozitívnom aj negatívnom zmysle) nadobúdať rozličné podoby.

## BIBLIOGRAFIA

- 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%20>

- haben%20251.744%20N%C3%BCrnberger,%20also,6%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. januára 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]. 2012. 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/Ts: 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. *The 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. *Süddeutsche 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]. 2019. 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]. 2016. 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]. 2020. 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>

## 7 INŠPIRATÍVNE POSTUPY NA ZDIEĽANIE

*Marie Jelínková, Eva Valentová, Zuzana Štěvulová,  
Corinne Huybers, Katsiaryna Viadziorchyk*

Táto kapitola sa svojím poňatím líši od predchádzajúcich. Po predstavení jednotlivých krajín prezentuje vybrané inšpiratívne postupy, ktoré môžu byť (aspoň čiastočne) prenositeľné a môžu tak ponúknuť inšpiráciu tým, ktorí hľadajú funkčné nástroje a prístupy v oblasti lokálnej integrácie migrantov.

Inšpiratívne postupy sa často obmedzujú na konkrétne situácie a prostredia (Henderson et al. 2016) a vychádzajú z kontextu konkrétnej krajiny. Preto treba nevyhnutne porozumieť, ako sú tie-ktoré praktiky zakotvené v národnom a lokálnom kontexte (Virkkala a Niemi 2006). Práve národné kontexty z krajín, ktorých inšpiratívne postupy predstavujeme, sme sa usilovali v predchádzajúcich kapitolách sprostredkovať pomocou podrobného opisu prostredia a koncepcií migračných a integračných politík. Dúfame, že lepšie pochopenie prostredia, z ktorého tieto postupy vzišli, bude užitočné pre všetkých, ktorí hľadajú inšpiráciu.

Najprv predstavujeme praktickú metodickú príručku z Českej republiky: *Manuál lokálnej integrácie migrantov v Českej republike*, ktorá je určená najmä pre zamestnancov krajských úradov a miest. Potom predstavíme slovenskú dobrú prax spočívajúcu v práci s obcami, ktoré majú s integráciou migrantov malé alebo nijaké skúsenosti. Tretí príklad pochádza z Nemecka a predstavuje migračné a integračné rady – politické orgány, ktoré fungujú v Bavorsku (aj v celom Nemecku) v rámci miestnej správy. Tieto rady zastupujú migrantov, sprostredkujú ich potreby a názory a presadzujú ich práva. Nakoniec približujeme proces zmeny, ktorým prešlo belgické mesto Mechelen a stalo sa vďaka integrálnemu a inkluzívnemu prístupu mestom pre všetkých „Mechelenčanov“.

### 7.1 MANUÁL LOKÁLNEJ INTEGRÁCIE MIGRANTOV V ČESKEJ REPUBLIKE (ČESKO)

Rovnako ako v ostatných stredoeurópskych krajinách sa v Českej republike téma integrácie migrantov postupne rozvíja, a to najmä vo veľkých mestách. Ani vo veľkých mestách sa však táto agenda zvyčajne nerieši komplexne, ale hlavne



v rámci čiastkových oblastí (najčastejšie sociálna alebo vzdelávacia politika). Ak-téri, ktorí sa usilujú venovať tejto problematike dôkladnejšie, postupne zapájajú do spolupráce ďalšie subjekty. Nie je to ľahké a často trvá dlho, kým sa dosiahne čiastočný úspech.

Úradníci miestnej samosprávy sa preto začali spytovať na základné informácie z oblasti integrácie migrantov na miestnej úrovni, zaujímali sa aj o nápady a návrhy, ktoré by mohli vo svojej praxi uplatniť a odporúčať spolupracujúcim rezor-tom. Na základe tohto dopytu zo strany miestnych úradov vytvorilo Združenie pre integráciu a migráciu s partnermi publikáciu *Manuál lokálnej integrácie migran-tov v Českej republike*<sup>108</sup>, ktorá má slúžiť ako pomôcka pre miestnych úradníkov a záujemcov o problematiku integrácie migrantov.

Manuál približuje integráciu migrantov na lokálnej úrovni prostredníctvom jednotlivých tém (napr. služby migrantom, vzdelávanie, prístup k zdravotnej starostlivosti) tak, aby sa kraje a obce mohli s témou oboznámiť a naštartovať integračné aktivity podľa svojich možností a potrieb. Určený je primárne pre za-mestnancov krajských a mestských úradov, miestnych politikov a ostatných pra-covníkov, ktorí s témou migrácie prichádzajú do kontaktu. Každá z dvanástich kapitol<sup>109</sup> predstavuje konkrétnu problematiku z pohľadu legislatívy, možných projektov, úspechov a výzev, ktorým môžu miestne úrady alebo migranti čeliť. Manuál zároveň obsahuje veľa praktických rád a konkrétnych návodov pre čitate-ľov, ktorí nemajú s témou integrácie nijaké predchádzajúce skúsenosti. Kapitoly sa skladajú z očíslovaných listov (infosheetov) rozličného rozsahu, ktoré možno samostatne vybrať a študovať ich jednotlivo alebo v rámci väčších celkov a kto-ré sa dajú použiť ako samostatný podkladový materiál pre schôdzky, rokovania alebo prezentácie. Manuál vďaka svojej štruktúre a vyhotoveniu umožňuje rýchlo prechádzať medzi jednotlivými témami podľa záujmu alebo potreby a prepájať rôzne oblasti, ktoré súvisia s integráciou migrantov.

Manuál je koncipovaný ako ucelený a pritom stručný a jasný súbor návodov ako riešiť integráciu migrantov z hľadiska zákonných požiadaviek, s rešpektom voči miestnym špecifikám a na prospech všetkých osôb žijúcich v Českej repub-like.

<sup>108</sup> Vybrané kapitoly Manuálu sú k dispozícii v angličtine 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).

<sup>109</sup> Manuál obsahuje kapitoly: Rámec a aktéri integrácie migrantov v ČR; Samospráva ako poskytovateľ a príjemca dotácií; Strategické riadenie integrácie v samospráve; Integrácia na obecnej úrovni; Komunikácia s väčšinovou spoločnosťou; Komunikácia s migrantmi; Vzdelávanie detí a žiakov s odlišným materinským jazykom; Zamestnanosť; Sociálna oblasť; Zdravotníctvo; „Utečenci“ – špecifický režim medzinárodnej ochrany; Bezpečnosť.

## 7.2 AKO ZAPOJIŤ OBCE, KTORÉ S INTEGRÁCIOU MIGRANTOV NEMAJÚ SKÚSENOSTI (SLOVENSKO)

Mestá a regióny na Slovensku majú s integráciou migrantov veľmi málo skúseností. Migranti sú v značnej miere pre obce neviditeľní, lebo so svojimi problémami bežne na obecný úrad neprichádzajú. Následkom toho obce téme integrácie migrantov nevenujú takmer nijakú pozornosť.

Prvé kroky slovenskej organizácie Liga za ľudské práva a jej miestnych partnerov pri podpore lokálnej integrácie migrantov na Slovensku v rámci projektu KapaCITY<sup>110</sup> tak spočívali v nadviazaní spolupráce s obcami, ktoré boli ochotné pracovať na problematike migrácie. Liga za ľudské práva oslovila tri mestá, jeden kraj a Úniu miest Slovenska (zastrešujúca organizácia pre mestá a obce na Slovensku), ktoré boli ochotné tejto problematike sa venovať a spolupracovať. Cieľom prvotných aktivít bolo oboznámiť ich s problematikou a migrantmi na ich území, poskytnúť im komplexné informácie o populácii migrantov a naučiť ich samostatne vyhľadávať a analyzovať dáta a informácie. Pre každú obec zapojenú do projektu vypracovala Liga správu, ktorá obsahovala podrobné štatistiky a opis populácie migrantov žijúcich v obci (napr. Kadlečíková 2018). Pre obce boli tieto informácie väčšinou nové a veľmi poučné.

Projekt sa ďalej zamerl na včasné nadviazanie spolupráce s miestnymi politickými predstaviteľmi a zástupcami samospráv s cieľom vybudovať dôveru, nájsť „ambasádorov“<sup>111</sup> a zabrániť dezinformáciám o projektových aktivitách. Radám a zastupiteľstvám v každom zapojenom meste/regióne bola predložená vypracovaná správa spolu s projektovými aktivitami, čo posilnilo vzájomnú dôveru medzi zúčastnenými aktérmi. S obcami sa podpísalo memorandum o spolupráci, v ktorom boli opísané úlohy a povinnosti každej zo strán. Liga obciam ponúkla možnosť uhradiť náklady na zamestnancov, ktorí spolupracovali na projekte, a to preto, lebo obciam často chýbajú na integráciu migrantov financie na zabezpečenie dostatočnej kapacity úradníkov.

Ďalším krokom bolo poskytnutie školení a nástrojov, ktoré pomohli migrantov v jednotlivých obciach zapojiť. Zároveň boli usporiadané zoznamovacie stretnutia migrantov s obcami. V každej obci boli najatí interkultúrne pracovníci, ktorí pôsobili ako prostredníci medzi migrantmi a obcou. Dôraz sa kládol na posilnenie postavenia a aktivizáciu migrantov na komunálnej úrovni, čo zahŕňalo poskyto-

<sup>110</sup> Viac pozri Projekt KapaCITY – KapaCITY - podpora integrácie cudzincov na lokálnej úrovni (2018–2020) k dispozícii na: <https://www.hrl.sk/sk/co-robime/projekty/aktualne-projekty/kapacity-podpora-integracie-cudzincov-na-lokalnej-urovni->.

<sup>111</sup> Pojmom „ambasádor“ myslíme osoby, ktoré sa o problematiku zaujímali a pracovali na nej v rámci obce ako „obecní koordinátori“, pôsobili aj ako styční dôstojníci medzi projektom a obcou.

vanie informácií o úlohe a povinnostiach obcí a vytvorení trvalého rámca na pravidelné stretnutia medzi obcami a migrantmi. Bez vytvorenia stálych poradných orgánov financovaných obcami sa budúce stretnutia alebo iné formy kontaktu medzi migrantmi a obcami ukázali ako dlhodobo neudržateľné.

Veľká pozornosť sa venovala aj komunikácii. Obce vo väčšine prípadov nevedia, ako o migrácii a integrácii komunikovať, a preto o nich nehovoria. Liga preto poskytla obciam potrebné znalosti, ako tieto témy predstaviť miestnym obyvateľom. Zo začiatku sa obce komunikácie o migrácii obávali, lebo táto téma často predstavuje živnú pôdu na konflikty a dezinformácie. Liga sa preto zamerala na naratívy, rámovanie a fakty, ktoré možno použiť. Najala si agentúru, ktorá obciam pomáhala s rozvojom komunikačných zručností a stratégií.<sup>112</sup> Do týchto aktivít sa zapojili aj samotní migranti, ktorí boli vyškolení, ako predostrieť verejnosti svoje individuálne príbehy aj svoje očakávania a aspirácie. Spolupráca s agentúrou sa ukázala ako veľmi prínosná.

Napriek tomu zostáva niekoľko výzev, akými sú viacjazyčná komunikácia s migrantmi alebo zapojenie migrantov do interakcie na miestnej úrovni. Do budúcnosti je potrebné do týchto otázok investovať viac úsilia.

Odporúčania Ligy na základe podnetov od obcí/regiónov s malými skúsenosťami s integráciou migrantov:

- V takej páľčivej otázke, akou je migrácia, je zásadné investovať do spolupráce s miestnymi samosprávami, starostami a ďalšími predstaviteľmi obcí s cieľom vysvetliť im túto problematiku a zabezpečiť podporu.
- Ustanoviť integračných „ambasádorov“.
- Zreteľne rámovať integráciu migrantov. Aj ľudia na kľúčových pozíciách sú ovplyvnení obrázkami v masmédiách a migračnou hystériou. Preto je dôležité vysvetliť, o akú problematiku ide, aké sú zámery a ciele a odstrániť všetky možné nedorozumenia (migračná „kríza“ verzus potreby trhu práce). Pomáha najst' spoločné záujmy (napr. ubytovanie pracovníkov-migrantov).
- Oboznámiť sa s pracovnou kultúrou/cyklom obce a plánovať aktivity s ohľadom na tieto skutočnosti.
- Mobilizovať dostatočné financie na realizáciu integračných opatrení (vrátane zabezpečenia dostatočných personálnych kapacít).
- Naučiť sa komunikovať s miestnym obyvateľstvom o migrantoch. Dôležité je identifikovať spoločné témy a príbehy, ktoré prepoja migrantov s miestnym obyvateľstvom, a rozpoznať motiváciu obcí, ktorá by ich presvedčila, aby o migrácii začali komunikovať.

<sup>112</sup> Bola vytvorená komplexná komunikačná stratégia a obce absolvovali školenie v oblasti komunikácie (Neuropea & HRL 2020).

- Vypracovať v každej obci komunikačný plán, ideálne s takým časovým predstihom, aby vznikol priestor na vyskúšanie spoločnej komunikačnej kampane. Dobré môžu síce fungovať aj národné naratívy, je však dôležité uviesť si miestny kontext, ktorý môže zohrať v komunikácii dôležitú úlohu.
- Poskytnúť obciam potrebné nástroje (napr. informačné materiály, školenia, poznatky o tom, ako zapojiť a angažovať migrantov na svojom území, webové stránky s dôležitými informáciami, kontakty na interkultúrnych pracovníkov a komunity migrantov).

### 7.3 INTEGRAČNÉ A MIGRAČNÉ RADY V BAVORSKU (NEMECKO)

Integrácia ľudí s migračným pôvodom môže byť úspešná, iba ak ich berieme vážne a sú zapojení do rozhodovacích procesov. V Nemecku sa v tejto súvislosti najväčšmi osvedčili dobre fungujúce integračné a migračné rady.

Tieto rady pôsobia v zmysle participatívnej demokracie niekoľkými spôsobmi. Na jednej strane sa migranti prostredníctvom vlastnej činnosti v radách priamo zapájajú do miestnej politickej práce. Na druhej strane rady zastupujú heterogénnu sociálnu skupinu, ktorá ináč nemá v obciach žiadne alebo má iba malé zastúpenie. Rady navyše otvárajú cestu k prisťahovaleckým združeniam, sieťam a komunitám, ku ktorým predtým miestna samospráva a politici nemali takmer nijaký prístup.

Pre úspešné fungovanie rád je dôležité koordinovať a podporovať ich prácu a vytváranie sietí, zastupovať ich záujmy na štátnej a spolkovej úrovni a sprostredkovať know-how a osvedčené postupy. Úloha zastrešujúcej organizácie je pri plnení týchto úloh zásadná. Práca organizácie AGABY v Bavorsku (a ďalších zastrešujúcich organizácií v Nemecku<sup>113</sup>) je založená na zásadách reprezentácie, participácie a posilňovania postavenia.

Štúdie ukazujú, že práca rád poskytuje migrantom a ľuďom s migračným pôvodom lepší prístup k zdrojom v obci, zabezpečuje medzikultúrnu výmenu a otvorenosť, prispieva k spokojnému spolužitiu a slúži ako platforma na posilnenie postavenia migrantov v ich politickej angažovanosti (Wilmes 2018). V Nemecku sa tak integračné a migračné rady stali neodmysliteľným prvkom, ktorý do miestneho politického rozhodovacieho procesu vnáša záujmy obyvateľov s migračným pôvodom.

<sup>113</sup> Viac pozri webové stránky Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (Nemecká spolková rada pre imigráciu a integráciu), k dispozícii na: <https://bzi-bundesintegrationsrat.de/mitglied-sverbaende/>.

## 7.4 MECHELEN: CESTA K INKLUZÍVNEMU MESTU (BELGICKO, FLÁMSKO)

Roku 2005 mal flámsky Mechelen veľmi zlú povest' (označovali ho ako tzv. „Chicago na (rieke) Dijle“), ktorú spôsobovali chudobné štvrte, verejný neporiadok a silný pocit neistoty miestnych obyvateľov. Mechelenčania neboli „hrdí“ na svoje mesto a celkovo prevládal pocit nedôvery v politiku a miestnu samosprávu. Veci sa museli zmeniť, a aj sa zmenili. Mestská rada a starosta radikálne zmenili svoj prístup. Politika teraz stojí na troch pilieroch: bezpečnosť, obnova mesta a inklúzia. Mesto finančne podporilo oblasť prevencie a bezpečnosti napr. posilnením policajných zložiek, inštaláciou kamier a pouličných lúčov, realizáciou projektov v oblasti obnovy a investíciami do pracovníkov v prvej línii či kultiváciou verejných priestranstiev. Hlavnou transformačnou silou mesta Mechelenu je však inkluzívna vízia. Táto vízia spočíva v:

- stabilnej antidiskriminačnej politike (napr. v meste je kontaktné miesto, kde občania môžu podávať oznámenia alebo sťažnosti týkajúce sa rasizmu a diskriminácie<sup>114</sup>, mesto je členom Európskej koalície miest proti rasizmu<sup>115</sup> a má desaťbodový akčný plán proti rasizmu<sup>116</sup>)
- dôraze na sociálny mix na rôznych úrovniach (susedstvo, vzdelávanie, športové aktivity...)
- pozitívnom diskurze o rozmanitosti, vďaka ktorému sa rozmanitosť vníma ako pridaná hodnota. „Mechelen je inkluzívna spoločnosť, v ktorej sa rozdiely uznávajú, tolerujú a rešpektujú, nie však bez obmedzenia. Navrhujeme legislatívu a kľúčové hodnoty, o ktorých nemožno vyjednávať. Mechelen vidí hodnotu práve v diverzite. Vychádzame z myslenia rozmanitosti a čerpáme z bohatstva odlišnosti, aby sme objavili to, čo ľudí spája. Kľúčové je pre nás vzájomné spolužitie.“<sup>117</sup>

V Mechelene sa vraví: „Všetci sme z Mechelenu“, čo znamená, že obyvatelia možno nezdediajú spoločnú minulosť, zdieľajú však budúcnosť svojho mesta. Mesto sa usiluje vytvárať prostredie, v ktorom sa všeobecne prijíma, že diverzita je realitou a súčasťou spoločnosti. Každý obyvateľ Mechelenu má povinnosť začleniť sa do nového a hyperdiverzifikovaného Mechelenu 21. storočia. Mesto zastáva kritický a otvorený postoj k tradíciám, postupom a štruktúram, spochybňuje ich, nevyhýba sa citlivým otázkam a podporuje dialóg a spoločenskú diskusiu.

<sup>114</sup> Viac pozri: <https://www.mechelen.be/tegenracisme/racisme-melden>.

<sup>115</sup> Viac pozri: Európska koalícia miest proti rasizmu, <https://www.eccar.info/en/mechelen>.

<sup>116</sup> Viac pozri: <https://www.mechelen.be/tegenracisme>.

<sup>117</sup> Pracujeme na diverzite: Vízia a poslanie mesta Mechelenu, 2008

Každý obyvateľ Mechelenu má komplexnú identitu: ľudia nemusia voliť medzi tým, či sú moslimovia, Flámi, rodení Mechelenčania, či hovoria po španielsky alebo sú homosexuáli. Mestská politika podporuje hrdosť obyvateľov na ich komplexnú identitu, ktorej rozličné stránky môžu slobodne dávať najavo. Mechelen sa neskladá zo 136 rôznych komunít; má jednu komunitu, ktorá zahŕňa takmer 90 000 jednotlivcov s komplexnou identitou.

Rozmanitosť v Mechelene postupne mení svoj charakter. Približne do 90. rokov 20. storočia žili v meste dve veľké skupiny: rodení Mechelenčania a Maročania. Dnes je Mechelen pestrofarebnou zmesou a rozmanitosť sa zvyšuje aj v rámci jednotlivých komunít. Osobnú realitu „migrantov“ čoraz menej reflektujú stereotypy. Stratégie zamerané iba na cieľové skupiny (kategorický prístup) tak prestávajú byť aktuálne, prínosné a legitímne. Od roku 2013 mestská rada v Mechelene rozvíja opačnú stratégiu. Namiesto definovania rozdielov a vylučovania ľudí na základe odlišnosti sa usiluje posilňovať spoločnú identitu, čo je navyše jadrom mestského života - „my, spoločne v rozmanitosti“.

Cieľom je inkluzívne mesto, ktoré kladie dôraz na integračný mainstreaming. V komunikácii a vnímaní Mechelenu zaujíma diverzita vo všetkých svojich podobách významné miesto. Je potrebné, aby všetky oblasti politiky, služby mesta a partneri tento inkluzívny prístup podporovali. Mesto Mechelen však nepresadzuje iba inkluzívny prístup. Uvedomuje si, že inkluzívna politika musí kráčať ruka v ruku s ďalšími politikami a uznáva potrebu niektorých (opatrne volených) exkluzívnych (kategorických) opatrení. Jednou zo zásad diverzity je skutočnosť, že každý sa môže na vytváraní spoločnosti podieľať a mal by mať možnosť aktívne sa zapojiť. Preto je vhodné používať čiastočne kategorický (t. j. na určité skupiny zameraný) prístup, lebo umožňuje bojovať proti znevýhodneniu a vylúčeniu a určitým cieľovým skupinám poskytuje väčšie príležitosti na participáciu.

Strategické riadenie na úrovni mesta potom podporuje koordinovaný a konzistentný prístup pri realizácii politiky integrácie a rozmanitosti. Rozvoj prierezových agend a väčší prehľad o prienikoch medzi rôznymi politikami a politickými cieľmi robí integračnú politiku účinnejšou a efektívnejšou (ľahko možno odhaliť výzvy, príležitosti alebo potenciálnych partnerov), mestské iniciatívy tak majú väčší účinok.

## BIBLIOGRAFIA

- 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]. 2020. 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 and Kristiina NIEMI, ed., 2006. *Peripheral Localities and Innovation Policies: Learning from good practices between the Nordic Countries* [online]. 2006. 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>

## 8 VÝZVY, PRÍLEŽITOSTI A PRAKTICKÉ ODPORÚČANIA VYPLÝVAJÚCE ZO SKÚMANÝCH KRAJÍN

*Marie Jelínková*

Jednotlivé európske integračné politiky sa v niektorých ohľadoch podobajú, v iných sa zasa líšia (Avcı 2006), čo je aj prípad skúmaných krajín: Českej republiky, Slovenska, Nemecka a Belgicka<sup>118</sup>. Napriek tomu možno v prípade týchto krajín nájsť celý rad podobných výzev a príležitostí, ktorým všetky vo väčšej alebo menšej miere čelia. Prvá časť kapitoly sa tak zameriava na výzvy, ktoré autori predchádzajúcich kapitol vnímajú vo svojich krajinách ako zásadné. Niektoré sú typické iba pre určitú krajinu, s inými sa možno stretnúť aj v ďalších krajinách. Druhá časť kapitoly ponúka spoločné odporúčania, ktoré vychádzajú predovšetkým zo skúseností autorov a ich organizácií.

Kapitola vznikla na základe podnetov a rozhovorov so zástupcami občianskej spoločnosti, akademickej obce, združení migrantov a obcí. V debatách o nastavení integračných politík v jednotlivých krajinách, sme sa dotkli toho, čo funguje a čo nie. Usilovali sme sa prísť na to, prečo to tak je, lebo odpoveď na túto otázku je pre posúdenie možnej prenositeľnosti inšpiratívnych postupov kľúčová. Ukazuje sa, že prístup k integrácii migrantov je oveľa väčšmi spojený s koncepciou ostatných verejných politík a vlastne aj s hodnotami zakotvujúcimi verejnú politiku v príslušnej krajine.

Ako príklad môžeme spomenúť Belgicko, kde v oblasti integrácie migrantov kladú dôraz na participatívny prístup, teda namiesto „rozprávania o obyvateľoch“ sa usilujú „hovoriť s obyvateľmi“. Česká republika a Slovensko síce začínajú najmä v posledných rokoch takisto kladť dôraz na participáciu na lokálnej úrovni, politické a správne inštitúcie však zaujímajú k účasti verejnosti a ďalších aktérov na rozhodovaní veľmi ambivalentný postoj (porovnaj Mička 2016). To neznamená, že participatívny prístup je bežný vo všetkých belgických obciach, skôr to

<sup>118</sup> V Belgicku patrí integrácia do kompetencie regiónov. Odkazy na Belgicko v textu teda znamenajú regionálnu úroveň.



však ukazuje, že rozsah a skúsenosti tej-ktorej krajiny s participatívnou politikou, spolu s jej spoločenskými a politickými tradíciami, tvoria nevyhnutnú živnú pôdu na presadzovanie konkrétnych politík alebo politických nástrojov. Takisto to neznamená, že české a slovenské mestá by mali rezignovať na zapájanie migrantov do verejného rozhodovania. Znamená to však, že presadenie takých mechanizmov môže byť v týchto krajinách ťažšie, a preto je vhodné zvažovať aj možnosti, ktoré sú väčšmi v súlade s tradíciami a prostredím týchto krajín.

Takisto integračné a migračné rady v Bavorsku patria medzi etablované subjekty, ktoré nemeckí lokálni politici, napriek množstvu praktických problémov, väčšinou uznávajú. Ich existencia je však (okrem mnohých iných okolností) podmienená uvedomením si potreby, že migranti majú byť zapojení do miestnych záležitostí a že zohľadnenie ich hlasu je pre miestne spoločenstvo prínosné. Bez pochopenia týchto faktov sa tieto opatrenia presadzujú zložito, prípadne sa nedajú presadiť vôbec. Aj inšpiratívne postupy, ktoré nie sú ľahko prenositeľné, však môžu poslúžiť ako žiaduca vízia, lebo sa dajú realizovať, hneď ako sa v konkrétnom prostredí splnia príslušné podmienky.

Dodajme ešte, že hoci sme sa usilovali o čo najvyváženejší pohľad na to, čo v oblasti integrácie migrantov funguje dobre a čo nie, čo sa osvedčilo a čo zlyhalo, pomenovanie konkrétnych výzev a príležitostí môže prirodzene aj čiastočne odzrkadľovať pracovné skúsenosti a pohľady jednotlivých autorov.

## 8.1 IDENTIFIKOVANÉ VÝZVY A PRÍLEŽITOSTI

Rozdielne kontexty nič nemenia na skutočnosti, že mnohé výzvy a príležitosti v oblasti integračných politík zostávajú rovnaké. Na národnej úrovni panovala u zástupcov zo skúmaných krajín zhoda predovšetkým v týchto oblastiach:

- Rozdelenie legislatívnych kompetencií a administratívnych úloh medzi rôznych aktérov na federálnej, štátnej a lokálnej úrovni musí byť zreteľné a efektívne. V opačnom prípade by mohli vzniknúť mnohé paralelné zodpovednosti, ktoré by sa navzájom prekrývali, čo oslabuje efektívnosť integračných opatrení alebo môže viesť k absencii zodpovednosti za ich realizáciu.
- Potreba pravidelnej aktualizácie strategických dokumentov s dostatočnými mechanizmami na zabezpečenie ich realizácie a kontroly, pričom náležitú pozornosť treba venovať aj meraniu účinkov.
- Dostupnosť údajov a ich dobré spracovanie, ktoré umožní vyhodnotenie politík a opatrení a prípadne poukáže na ich nedostatok.
- Potreba oceniť a podporovať význam účasti migrantov a občianskej spoločnosti na úspešnom formovaní integračnej politiky a ich zapojenie do rozhodovacieho procesu.

Napriek zhode v týchto kľúčových bodoch, ktorá sa týka nastavenia funkčnej integračnej politiky na národnej úrovni, sa dôraz na kľúčové aspekty uvedených bodov v každej krajine líšia. Pre Českú republiku a Slovensko je v súčasnosti (2021) kľúčová implementácia a vyhodnocovanie politik a takisto prijatie integračnej agendy zodpovednými štátnymi orgánmi. V prípade Slovenska sa kládol dôraz na formálne a administratívne zakotvenie integračnej agendy. Konkrétne sa spomínala skutočnosť, že význam pojmu „úspešná integrácia“ zostáva tak trochu nejasný a treba ho upresniť (napr. prostredníctvom jednotných a presne stanovených kritérií pre výučbu slovenského jazyka a znalosť slovenských hodnôt, života a inštitúcií, ktorá je nevyhnutní pre získanie slovenského občianstva). Naproti tomu v Nemecku bol ako kľúčový identifikovaný posun integračnej paradigmy od čisto administratívneho a paternalistického prístupu k migrantom k integračnej politike, ktorá migrantov a ich organizácie do formovania integračných procesov aktívne zapája. V Belgicku spočíva výzva predovšetkým v zapojení ostatných oblastí politiky (bývanie, práca, vzdelávanie, mládež, kultúra, šport...) do integračného procesu. To znamená, že aj ostatné oblasti politiky by mali poskytnúť rozpočet/zdroje a formulovať svoje ciele týkajúce sa migrantov. Na tieto účely treba implementovať (integračnú) politiku naprieč rôznymi oblasťami.

Určite stojí za zdôraznenie, že príležitosti a výzvy na národnej (štátnej) úrovni sú v skúmaných krajinách podstatne podobnejšie, než na regionálnej a lokálnej úrovni.

Z pohľadu regionálnej a lokálnej politiky sa vo všetkých skúmaných krajinách zdôrazňovala nedostatočná motivácia krajských samospráv a (mnohých) obcí zaoberať sa otázkou integrácie migrantov. V kontexte každej zo zúčastnených krajín však táto skutočnosť znamenala niečo iné. Podobnosť bola iba medzi Českou republikou a Slovenskom, pričom obidve krajiny zdôrazňovali potrebu výrazne väčšieho zapojenia krajov, obcí aj ďalších miestnych aktérov (vrátane univerzít a zamestnávateľov). K tomu patrilo aj otvorenie témy integrácie migrantov s jednotlivými obcami, ktoré sa jej často vyhýbajú. Medzinárodná migrácia sa totiž často považuje za negatívne polarizujúcu tému a prínos migrantov neraz zostáva bez povšimnutia. Nemecká perspektíva naopak chápala zapojenie obcí ako neoddeliteľnú súčasť spolupráce, zároveň však zdôrazňovala, že bez systematickej podpory formou poskytovania zdrojov zo strany spolkových krajín a neprestajnej výmeny informácií s miestnymi komunitami migrantov môžu obce zohrávať iba veľmi obmedzenú a neúspešnú úlohu. Belgický pohľad potom zdôraznil potrebu prierezového prístupu ku konkrétnym témam (napr. prienik problematiky LGBTQI a migrácie, jazyková politika a mnohojazyčnosť) aj zo strany regionálnych samospráv.

Okrem toho všetky štyri krajiny čelili v oblasti lokálnej integrácie migrantov problémom, ktoré sa netýkajú ani tak národnej, regionálnej alebo miestnej úrovne, ale skôr prístupu k migrácii a migrantom ako takým. V tejto oblasti boli identifikované najmä dve prekážky pre úspešnú integráciu.

Prvá sa týka rétoriky voči migrantom alebo rétoriky týkajúcej sa migrácie všeobecne. Ide najmä o vyvolávanie strachu, podporu nenávistných prejavov, polarizáciu a rétoriku „my verzus oni“. S tým súvisí aj potreba reagovať na tieto vyhlásenia bez toho, aby dochádzalo k podnecovaniu polarizácie. Predovšetkým pre záplavu *fake news* nie je ľahké v tejto oblasti uspieť.

Druhou spoločnou a často spomínanou témou, ktorá súvisí s integráciou migrantov, je politická participácia migrantov alebo občanov s cudzím/migračným pôvodom. V tejto oblasti sa aktéri občianskej spoločnosti v Českej republike a Nemecku dlhodobo ale márne usilujú presadiť volebné právo cudzincov s trvalým pobytom z krajín mimo EÚ vo voľbách do zastupiteľstiev obcí. V obidvoch krajinách ide o jedno z kľúčových práv, ktoré nie je migrantom priznané, čo má za následok, že migranti nepatria do populácie, ktorá miestnych politikov zaujíma. Na Slovensku a v Belgicku môžu migranti s trvalým pobytom na lokálnej úrovni voliť. Na Slovensku sa však migranti s trvalým pobytom nestali (politikmi oslovovanou) cieľovou skupinou (čo môže byť okrem negatívnej migračnej rétoriky zapríčinené aj ich nízkym počtom). V Belgicku pretrváva problém nízkej politickej angažovanosti Belgičanov s migračným pôvodom.

## 8.2 ZDIELANÉ ODPORÚČANIA

Rovnako ako existujú podobnosti a rozdiely v úlohách, ktorým tieto štyri kraji-ny čelia, sú aj podobnosti a rozdiely v oblasti formulovaných odporúčaní.

Kľúčové spoločné odporúčanie vraví, že integrácia migrantov potrebuje systematickú podporu na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni. Táto podpora by mala zahŕňať nielen vyššie spomenuté strategické uchopenie a funkčné vykonávacie mechanizmy, ale aj stabilnú finančnú podporu doplnenú o administratívnu a štrukturálnu podporu agendy na rôznych úrovniach štátnej správy. Ďalej sa toto odporúčanie týka poskytovania mechanizmov/nástrojov, ktoré migrantom umožnia zúčastňovať sa na rozhodovacích procesoch tak, aby sa ich zreteľne definované špecifické potreby odzrkadľovali v prijatých opatreniach.

Spoločné odporúčania sa týkajú aj riadenia integrácie migrantov. V tejto oblasti zaznela predovšetkým potreba nasledujúcich opatrení:

- Zabezpečiť dostatočnú administratívnu kapacitu na riešenie agendy integrácie migrantov (najmä na lokálnej úrovni).
- Posilniť združenia migrantov, ak potrebujú podporu.
- Zohľadniť a uznať význam samospráv a národnej vlády.
- Zohľadniť nové, špecifické alebo prierezové témy, ktoré súvisia s integráciou v (lokálnych) politikách (napr. integrácia migrantov vo vidieckych oblastiach).
- Realizovať pravidelné stretnutia miestnych sietí/výborov atď., ktoré sa príslušnou tematikou zaoberajú. Stretnutia by nemali mať iba informatívny charakter,

mali by tiež prostredníctvom konkrétnych návrhov (napr. s cieľom formovať lokálne politiky) prispievať k riešeniu vznikajúcich problémov.

- Zapojiť migrantov, migrantské organizácie a ďalšie skupiny migrantov do diskusie o opatreniach lokálnej integrácie a/alebo do prípravy prípadných integračných stratégií alebo iných súvisiacich dokumentov.
- Posunúť integráciu na strategickú úroveň (napr. úrad starostu), a to najmä preto, lebo ide o výrazne prierezovú tému.
- Jasne stanoviť zodpovednosť za integračnú agendu/politiku na politickej aj správnej úrovni.

Ďalší súbor odporúčaní sa týka skôr praktických aspektov riešenia agendy integrácie migrantov na miestnych úradoch. Ide predovšetkým o tieto skutočnosti:

- Proces vzájomného spolužitia a adaptácie si vyžaduje veľa času, dôvery a trpezlivosti.
- Budovanie väčšej interkultúrnej citlivosti u administratívnych pracovníkov je kľúčom k pochopeniu situácie migrantov.
- Zásadný je osobný prístup a priestor na stretávanie a komunikáciu.
- Vyplatí sa investovať do zamestnancov a organizácií, ktoré pracujú v teréne.
- Monitorovanie vplyvu by nemalo byť iba kvantitatívne; dosiahnutú zmenu často výborne ilustrujú osobné príbehy.
- Treba zviditeľniť neviditeľné procesy. To zahŕňa napr. komunikáciu o ďalších témach súvisiacich s integráciou migrantov (na úradoch aj mimo nich, v rámci komunity, smerom k migrantom atď.), ktorá je veľmi dôležitá, a napriek tomu často nedostatočná alebo podceňovaná.

Ďalšie odporúčania, samozrejme, Zahŕňajú aj reakcie na už spomenuté výzvy, ako je dôraz na politické práva migrantov a ich politickú a občiansku participáciu, reakcia na rétoriku zameranú proti migrácii a migrantom a mnohé ďalšie.

## ZÁVER

Jedným z cieľov tejto publikácie bolo priblížiť systém nastavenia lokálnych integračných politík v štyroch zvolených krajinách. Opis hierarchického usporiadania v zmysle národného zakotvenia, úlohy regiónov aj miestnych samospráv si kladie za cieľ umožniť porozumieť nastaveniu politík a prístupu k migrantom v každej zo skúmaných krajín, a to vrátane naznačenia silných stránok každej krajiny aj zdieľaných alebo individuálnych slabín skúmaných politík. Porovnanie verejných politík býva veľmi užitočné, je však takmer nemožné vyvarovať sa zjednodušeniu a najrôznejším slepým miestam komparácie (Wenzelburger a Jensen 2022).

Dúfame, že táto publikácia poslúži ako „odrazový môstik“ na ďalšie skúmanie otázok, ktorým sa v publikácii nevenujeme, alebo ich spomíname iba veľmi okrajovo. Ide napríklad o otázky typu, prečo nastavenie integračných politík a opatrení v tej ktorej krajine vyzerá tak, ako vyzerá; na základe čoho konkrétna krajina vníma úspešnosť integrácie a s akými údajmi (ak vôbec) pritom pracuje; aké sú dôsledky nastavenia a realizácie týchto politík pre každodennú realitu migrantov; ako a prečo práve tak určité krajiny pristupujú k špecifickým skupinám migrantov, akou sú trebárs ukrajinskí utečenci, a mnohé ďalšie.

## BIBLIOGRAFIA

- 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]. 2016. 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

## O AUTOROCH

### **Zuzana Bargerová**

Zuzana Bargerová je expertka v oblasti migračného a integračného práva na Slovensku. Pracovala v Medzinárodnej organizácii pre migráciu (IOM), Centre pre výskum etnicity a kultúry (CVEK) a Lige za ľudské práva (HRL). Podieľala sa na založení Migračného informačného centra Medzinárodnej organizácie pre migráciu a je spoluautorkou knihy *Integrácia migrantov v Slovenskej republike: Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik* (IOM, 2007). Spolupracovala na niekoľkých domácich a zahraničných výskumných projektoch, ktoré sa týkali integrácie cudzincov (napr. MIPEX<sup>119</sup>, IMMEX<sup>120</sup>). Takisto spolupracovala s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na príprave *Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike* (2009) a *Integračnej politiky Slovenskej republiky* (2014).

### **Corinne Huybers**

Corinne Huybers je referentka pre stratégiu a rozvoj z Odboru rozmanitosti a rovných príležitostí belgického mesta Mechelenu. Koordinuje rôzne programy a akčné plány zamerané na začleňovanie rozmanitosti a inklúzie do fungovania mestského úradu a mesta. Prevažne sa zameriava na implementáciu inkluzívnych stratégií, sieťovanie a horizontálne zakotvenie integračného prístupu v rámci radnice.

### **Marie Jelínková**

Marie Jelínková je sociologička pôsobiaca na Fakulte sociálnych vied Karlovej univerzity, Katedre verejnej a sociálnej politiky. V posledných rokoch sa zaoberá témou lokálnej integrácie migrantov a úzko spolupracuje s vybranými českými regiónmi na ich stratégiách integrácie migrantov. Zaoberala sa aj prístupom migrantov k zdravotnému poisteniu, situáciou migrantov bez dokladov a pracovným vykorisťovaním. Podieľala sa na množstve medzinárodných štúdií, väčšinou zameraných na práva migrantov alebo nastavenie migračnej politiky. Dlhodobo úzko spolupracuje s organizáciami občianskej spoločnosti, najmä so Združením pre integráciu a migráciu.

---

<sup>119</sup> MIPEX: Migrant integration policy index: <https://www.mipex.eu/>.

<sup>120</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>.

**Hangwen Maierhoferová**

Hangwen Maierhoferová je projektová manažérka pre posilnenie postavenia a profesionalizáciu migračných združení v AGABY, zastrešujúcej organizácii integračných a migračných rád v Bavorsku. Vo svojich štúdiách a publikáciách sa zameriava na postmigračné spoločnosti a identity ľudí s migračnou históriou. Ďalším dominantným prvkom jej štúdií sú skúsenosti migrujúcich žien. Taktiež sa aktívne zapája do nemeckej občianskej spoločnosti - je členkou mnohých organizácií, ktoré sa zaoberajú integráciou a migráciou, a založila Nadáciu černošskej komunity v Norimbergu.

**Zuzana Številová**

Zuzana Številová je právnička a niekdajšia riaditeľka mimovládnej organizácie Liga za ľudské práva (HRL), Slovensko. Špecializuje sa na problematiku humanitárnej ochrany, povolení pobytu a integrácie. Prednáša v rámci Kliniky azylového práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Ako prvá Slovenka získala vo Washingtone medzinárodné ocenenie Women of Courage Award. V súčasnosti (2021) sa podieľa na príprave novej Integračnej politiky Slovenskej republiky.

**Eva Čech Valentová**

Eva Čech Valentová pôsobí v oblasti migrácie a integrácie od roku 2005, prevažne ako projektová koordinátorka a kontaktná osoba pre medzinárodnú spoluprácu v nevládnej organizácii Združenie pre migráciu a integráciu (SIMI). Vo svojej práci sa zameriava na problematiku integrácie migrantov na miestnej, expertnej a politickej úrovni a na previazanosť otázok rovnosti žien a mužov s migráciou. Od roku 2005 publikovala alebo editovala rad tematických článkov a štúdií a zastupovala SIMI v niekoľkých odborných platformách a národných alebo európskych sieťach. Od roku 2017 sa podieľa na formovaní stratégií integrácie migrantov Hlavného mesta Prahy. Od roku 2018 je zároveň členkou predstaviteľstva Českej ženskej lobby, ktorá zastrešuje organizácie zaoberajúce sa právami žien v Českej republike. Začiatkom roka 2022 sa stala programovou riaditeľkou SIMI.

**Katsiaryna Viadziorchyk**

Katsiaryna Viadziorchyk je niekdajšia dočasná riaditeľka a projektová koordinátorka v AGABY, zastrešujúcej organizácii integračných a migračných rád v nemeckom Bavorsku. Zaoberá sa témou lokálnej integrácie migrantov z pohľadu politickej a občianskej participácie. Vo svojej práci sa zameriava na ľudské práva, politickú reprezentáciu, participáciu a volebné právo, splnomocnenie vybraných skupín a ženské práva. Zapojila sa do radu miestnych aj medzinárodných iniciatív, ktoré sa zaoberajú rovnými participáčnymi právami migrantov.

## ZAPOJENÉ ORGANIZÁCIE

Karlova univerzita, Fakulta sociálnych vied (Česká republika)

Združenie pre integráciu a migráciu (Česká republika)

Liga za ľudské práva (Slovensko)

AGABY (Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte  
Bayerns / Pracovné združenie cudzineckých, migrantských a integračných rád Bavor-  
ska (Nemecko)

Mesto Mechelen (Belgicko)



---

**LOKÁLNE POLITIKY  
INTEGRÁCIE MIGRANTOV  
A ICH ŠTRUKTURÁLNE MECHANIZMY**

**POROVNÁVACIA ŠTÚDIA  
ČESKA, SLOVENSKA, NEMECKA A BELGICKA**

**MARIE JELÍNKOVÁ**  
editorka

Vydala Univerzita Komenského v Bratislave, 2023  
Jazyková a obsahová korektúra: Simona Heriban Kalíková  
Z češtiny preložil: Andrej Rády  
Technická redakcia, návrh obálky: Kristína Vozáková

Rozsah 128 strán, 8,45 AH, prvé vydanie  
Vyšlo ako elektronická publikácia

**ISBN 978-80-223-5641-1 (online)**