

## **Koncepce integrace cizinců v roce 2005 a její další rozvoj**

### **OBSAH:**

<b>III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců.....</b>	<b>1</b>
1. Úvod k aktualizované Koncepci integrace cizinců .....	1
1.1. Mezinárodní kontext vývoje politiky integrace cizinců .....	1
1.2. Vnitrostátní kontext vývoje politiky integrace cizinců .....	3
1.3. Hlavní změny v dosavadní Koncepci integrace cizinců.....	4
1.4. Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření.....	7
1.4.1. Legislativní úprava výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců.....	8
1.4.2. Legislativní úprava výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na úrovni územních samosprávných celků.....	9
1.5. Způsob vyhodnocování pokroku dosaženého při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců.....	10
1.6. Předpoklady úspěšné realizace Koncepce integrace cizinců.....	12
1.6.1. Ucelená strategie migrační politiky.....	12
1.6.2. Personální zajištění realizace Koncepce integrace cizinců .....	12
1.6.3. Finanční zajištění.....	13
2. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců .....	15
3. Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření - návrh cílů a opatření pro první fázi zavádění dlouhodobých legislativních a praktických opatření.....	30
<b>IV. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005.....</b>	<b>1</b>
1. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců .....	1
1.1. Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní.....	2
1.2. Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum .....	2
1.3. Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery.....	2
1.4. Ad hoc odborná konzultační skupina ke zmapování potřeb studií a výzkumů cizinců a jejich komunit .....	3
2. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2005 .....	3
3. Zapojení orgánů územní samosprávy do procesu integrace cizinců .....	3
3.1. Projekty podpořené kraji a obcemi v roce 2005.....	5
4. Zapojení nestátních neziskových organizací a sociálních partnerů .....	7
5. Statistika .....	7
6. Financování Koncepce integrace cizinců.....	7
7. Integrace cizinců v mezinárodním kontextu a zapojení ČR do mezinárodních institucí ...	8
7.1. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii .....	8
7.2. Problematika integrace cizinců v rámci vybraných mezinárodních organizací .....	9
7.2.1. Rada Evropy .....	9
7.2.2. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.....	9
7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie.....	9
<b>V. Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006.....</b>	<b>1</b>
1. Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2006 .....	1
2. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců .....	1
2.1. Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní.....	2
2.2. Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum .....	2

2.3. Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery.....	2
2.4. Ad hoc odborná konzultační skupina ke zmapování potřeb studií a výzkumů cizinců a jejich komunit .....	3
3. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2006 .....	3
4. Statistika .....	3
5. Financování Koncepce integrace cizinců .....	4
5.1. Nákladnost jednotlivých cílených specifických opatření.....	5
5.2. Nákladnost podpůrných opatření .....	6
6. Finanční zdroje v rámci Evropské unie .....	6

## VI. Přílohy

Příloha č. 1: Plnění resortních plánů integrační politiky a návrhů legislativních a praktických opatření v rámci Koncepce v roce 2005

Příloha č. 2: Aktualizované plány integrační politiky resortů

Příloha č. 3: Bezpečnostní aspekty integrace cizinců

Příloha č. 4: Projekty realizované v roce 2005

Příloha č. 5: Přehled projektů spolufinancovaných ze zdrojů EU v roce 2005

## AKTUALIZOVANÁ KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ

### 1. Úvod k aktualizované Koncepci integrace cizinců

#### 1.1. Mezinárodní kontext vývoje politiky integrace cizinců

Imigrace je trvalým jevem ve většině vyspělých států. V důsledku nejrůznějších faktorů však nabývají mezinárodní migrace a přistěhovalectví v globálním světě na významu.

Téměř všechny členské státy Evropské unie jsou v současné době cílovými zeměmi mezinárodní migrace<sup>1</sup>. To je také případ České republiky, kde k 31.12.2004 žilo **254 294** cizinců, tj. cca 2,4 % všeho obyvatelstva<sup>2</sup>.

V rámci Evropské unie je otázce *migrace* věnována soustavnější pozornost od počátku devadesátých let minulého století. Výrazem tohoto vývoje je mimo jiné skutečnost, že Amsterdamská smlouva, která vstoupila v platnost r. 1999, přesunula ze třetího do prvního pilíře záležitosti azylové a přistěhovalecké politiky – v některých oblastech tak získala Evropská unie mandát k přijímání unijních právních předpisů.

Společně s otázkou migrace a přistěhovalectví se dostává do centra pozornosti Evropské unie, jejích členských států a dalších mezinárodních organizací otázka *integrace cizinců*. K začlenění integrace do migračních politik vedlo zjištění, že pracovní migrace, považovaná v rámci členských států Evropské unie za dočasnou, se změnila na trvalou<sup>3</sup>. Jiným důvodem je obava, že nedostatečně integrovaní přistěhovalci se mohou stát pro většinovou společnost vážným problémem.

*Integrace cizinců je klíčová pro zachování sociální soudržnosti hostitelských společností a pro ekonomický rozvoj.* Zkušenosti zejména starých členských států Evropské unie, kde se již dlouhodobě nachází větší počet cizinců, ukazují, že nedostatečná integrace cizinců může vést k některým závažným problémům, a to nejen pro majoritní (hostitelskou) společnost, ale pro společnost jako celek, tedy včetně přistěhovalců. Neintegrovaní přistěhovalci (případně osoby, které již mají státní občanství, ale samy se narodily v cizině nebo jejichž rodiče jsou cizinci) jsou ve srovnání s většinovou společností více postiženi nezaměstnaností, mají nižší vzdělání, kvalifikaci a nižší příjem, jsou závislí na sociálních dávkách; mají tendenci žít v segregaci a pak zpravidla nejsou schopni vychovávat děti k životu v integrované společnosti - segregace se tak stává problémem nejen první, ale i dalších generací. Jsou ohroženi diskriminací, častěji jsou porušována jejich práva a v důsledku různých překážek se nemohou plně podílet na vytváření hodnot společnosti

<sup>1</sup>) Počet cizinců k 31.12.2004 byl např. v Německu 6 717 115 osob (tj. cca 8%), v Norsku 213 303 osob (tj. 4,6%), ve Finsku 108 346 osob (tj. 2,1%) v Nizozemí (k 1.1.2004) 702 200 cizinců (tj. cca 4%) – *údaje čerpány dle internetových stránek statistických úřadů jednotlivých států* – [www.destatis.de](http://www.destatis.de), [www.ssb.no](http://www.ssb.no), [www.stat.fi](http://www.stat.fi), [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

<sup>2</sup>) Pro srovnání lze uvést, že v roce 1990 byl počet cizinců 35 198 (cca 0,3 %). Uvedené statistické údaje nezahrnují nelegálně pobývajících cizince, žadatele o azyl, cizince pobývajících v ČR na krátkodobá víza nebo legálně bez víz.

<sup>3</sup>) A to zejména poté, kdy migranti využili svého práva na sloučení rodiny.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

a také těchto hodnot využívat. Zároveň často nejsou schopni vyrovnat se s problémy, podmínkami i požadavky sociálního okolí, dostávají se s ním do konfliktu, mají tendenci k radikalizaci.

**Integrační politiky** jednotlivých členských států Evropské unie se **značně liší**, a to i co do stanovení cílů, cílové skupiny a způsobu realizace integrační politiky<sup>4</sup>. Je to dáno mimo jiné rozdílnou historickou zkušeností s migrací v dané zemi, rozdílným původem přistěhovalců, rozdílnými potřebami a rozdílným právním rámcem. Na druhé straně mají integrační politiky určité rysy společné, při formulaci národních strategií jsou přejímány prvky integračních politik jiných členských států. V obecné rovině platí, že integrační politiky starých členských států mají, v důsledku dlouhodobé imigrační minulosti, delší tradici.

Rozvoj a implementace integrační politiky je primárně úkolem každého členského státu. S ohledem na skutečnost, že neúspěch jednoho členského státu při realizaci integrační politiky může různými způsoby negativně dopadat na ostatní členské státy a Evropskou unii, začala však být po přijetí Amsterdamské smlouvy věnována integraci stále větší pozornost (viz též část IV., kapitola 7.1. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii).

V roce 1999 Evropská rada na svém zasedání v Tampere potvrdila nutnost zajistit čestné a spravedlivé zacházení se státními občany třetích zemí, tj. s přistěhovalci vyjma občanů EU, kteří legálně pobývají na území členských států<sup>5</sup>. Velká pozornost byla otázce integrace cizinců věnována na zasedání Evropské rady v Soluni (19. a 20. června 2003), která ve svých závěrech vycházela ze *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o přistěhovalcích, integraci a zaměstnanosti*. Evropská rada prohlásila, že vypracování komplexní politiky ohledně integrace legálně pobývajících státních občanů třetích zemí považuje za nezbytné. Závěry ze zasedání Evropské rady v Soluni lze označit za první strategii integrace cizinců EU. Ve srovnání se závěry Evropské rady v Tampere, která kladla důraz (pouze) na spravedlivé zacházení, došlo k posunu zejména důrazem na komplexní povahu integrace<sup>6</sup>.

V roce 2004 byl za nizozemského předsednictví vypracován dokument **Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii**, který má členským státům sloužit jako vodítko při formulaci státní integrační politiky. Za společné základní principy byly v tomto dokumentu označeny následující zásady:

1. Integrace představuje dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států.

<sup>4</sup>) Rozcestník informací o integračních politice států/mezinárodních organizací lze nalézt např. na:

[http://www.oecd.org/departement/0,2688,en\\_2649\\_33729\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_33729_1_1_1_1_1,00.html)

[http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/integrace\\_cizincu\\_v\\_zahranici](http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/integrace_cizincu_v_zahranici)

[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/doc\\_immigration\\_intro\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm)

<sup>5</sup>) Evropská rada na svém zasedání v Tampere prohlásila, že prováděním důsledné integrační politiky by se těmto osobám mělo dostat práv a povinností srovnatelných s občany EU; potvrdila, že osoba, která legálně pobývá v členské zemi po určitou dobu a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, by měla získat v nejširším možném rozsahu stejná práva, jakým se těší občané EU, tj. např. právo na bydlení, vzdělání, práci, podnikání a měla by vůči ní být dodržována zásada rovného zacházení ve vztahu k občanům hostitelského státu. Schválen byl rovněž cíl nabídnout dlouhodobě a legálně pobývajícím státním občanům třetích zemí možnost získání státního občanství členského státu, na jehož území se zdržují.

<sup>6</sup>) Oblast integrace cizinců byla zakomponována i do návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který stanoví, že evropský zákon nebo rámcový zákon mohou stanovit opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních občanů třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území (viz článek III-267).

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

2. Integrace vyžaduje úctu k základním hodnotám Evropské unie.
3. Klíčovou úlohu v procesu integrace hraje zaměstnanost, která je ústředním předpokladem pro účast přistěhovalců, pro jejich příspěvek k hostitelské společnosti a pro zviditelnění tohoto příspěvku.
4. Nezbytnou podmínkou integrace jsou základní znalosti jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti; pro integraci je nezbytné, aby bylo přistěhovalcům umožněno nabývat těchto znalostí.
5. Pro přípravu přistěhovalců, a zejména jejich potomků, na úspěšnější život a aktivnější účast ve společnosti má zásadní význam vzdělávání.
6. Nezbytným předpokladem lepší integrace je přístup přistěhovalců k institucím, jakož i k veřejným statkům a soukromému zboží a službám na stejném základě jako státní občané a způsobem vylučujícím jakoukoli diskriminaci.
7. Základním mechanismem integrace je častý styk mezi přistěhovalci a státními občany členského státu. Stryk mezi přistěhovalci a státními občany členského státu obohacují společná fóra, dialog kultur, vzdělávání o přistěhovalcích a jejich kulturách a povzbudivé životní podmínky v městských sídlištích.
8. Projevování různých kultur a vyznání je zaručeno podle Charty základních práv a musí být chráněno vždy, když není v rozporu s jinými nedotknutelnými evropskými právy nebo s vnitrostátními předpisy.
9. Integraci přistěhovalců napomáhá jejich účast na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření, zejména na místní úrovni.
10. Při tvorbě a provádění veřejné politiky je důležité mít na zřeteli promítnutí integračních politik a opatření do širokého portfolia příslušných politik a do všech úrovní veřejné správy a veřejných služeb (mainstreaming).
11. K průběžným úpravám politiky, hodnocení pokroku integrace a zefektivnění výměny informací je potřeba stanovovat jasné cíle, ukazatele a mechanismy jejich hodnocení.

#### 1.2. Vnitrostátní kontext vývoje politiky integrace cizinců

Osoby pocházející z jiných zemí a žijící trvale či dlouhodobě v České republice stále výraznějším způsobem **ovlivňují demografický vývoj České republiky**, čímž se zvyšuje i jejich vliv v různých oblastech ekonomického a sociálního života země. V uplynulých 15 letech se Česká republika změnila z transitní cesty k cílovým zemím v cílovou zemi pro mnoho cizích státních občanů, kteří se snaží najít v ČR nový domov nebo místo dlouhodobé či trvalé ekonomické aktivity.

Zatímco na konci **roku 2002 tvořili cizinci 1,8% obyvatel ČR, v polovině roku 2005 se jejich podíl zvýšil na 2,5%**. Tento podíl patří stále ještě mezi nejnižší v rámci EU25 a je srovnatelný například s podílem cizinců v Portugalsku, Slovinsku, Itálii nebo ve Finsku. Imigranti však stále více ovlivňují vývoj počtu obyvatel ČR. Nadále je třeba počítat s tím, že **podíl cizinců na celkové populaci poroste**. Proto je potřeba připravovat vhodnou a efektivní migrační a integrační politiku tak, aby se společnost v ČR připravila na pokračující a sílící příliv cizinců a aby se imigranti stali pro ČR přínosem.

Rostoucí kladné saldo migrace nejen pokrývá přirozený úbytek obyvatel daný větším počtem zemřelých než narozených, ale zajišťuje i mírný přírůstek populace ČR v posledních letech. Například v prvním pololetí 2005 dosáhlo kladné saldo migrační bilance 18,4 tisíce osob a díky tomu se počet obyvatel ČR zvýšil o 14,8 tisíce. To odpovídá i projekci vývoje obyvatel ČR do roku 2050, kterou zpracoval Český statistický úřad. Podle střední varianty této

projekce se **počet obyvatel ČR sníží do roku 2050 na necelých 9,5 miliónu, z toho však bude asi 1,4 miliónu imigrantů**, tedy téměř každý sedmý obyvatel ČR<sup>7</sup>.

Narůstající podíl imigrantů na celkové populaci ČR zásadním způsobem ovlivňuje trh práce, ale také sféru podnikání. Imigranti přinášejí odlišnou kulturu a způsob života, včetně odlišného vzdělání, stravovacích návyků, sociálního chování či zdravotní péče. S tím je třeba počítat ve středně- a dlouhodobých výhledech většiny resortů. ***V zájmu přijímající země i imigrantů je, aby migrační procesy probíhaly více jako řízené než živelné.***

Podle analýz dosavadního vývoje je patrné, že mezi cizinci, pobývajících dlouhodobě či trvale na území ČR, převažují imigranti z pěti států. Z celkového počtu více než 254 tisíc cizinců žijících legálně ke konci roku 2004 v ČR bylo 78 tisíc státních občanů Ukrajiny, 47 tisíc státních občanů Slovenska, 34 tisíc státních občanů Vietnamu, 16 tisíc státních občanů Polska a téměř 15 tisíc státních občanů Ruska. Z tohoto počtu asi 40% mělo na území ČR trvalý pobyt a 60% pobyt přechodný.

Přicházející státní občané jiných států mají **celou řadu zvláštních charakteristik**, kterými se liší od většinové společnosti. Mezi cizinci především výrazně převažuje počet mužů nad počtem žen. Ženy cizinky se na celkovém počtu cizinců k 31.12.2004 podílely 40 %, z celkového počtu ekonomicky aktivních migrantů pak tvořily k 30.6.2005 29 %, tento podíl je pak co se zaměstnávání týká od roku 1995 (15 %) rostoucí. Z hlediska věku je výrazně dominantní věková skupina mezi 30 a 35 lety. Jedná se tedy o populaci, která přichází s dětmi ve věku školní docházky nebo se jí rodí děti, které se v dohledné době zapojí do školní docházky na území ČR. Přitom se narůstající počet dětí bude přesouvat ze zatím převažující docházky do mateřských a základních škol na střední a vysoké školy. Výrazné rozdíly jsou i v úrovni vzdělání přicházejících cizinců a způsobu jejich ekonomické aktivity v ČR. Kolem 30% státních občanů Vietnamu a Polska v ČR má jen základní vzdělání. Naopak 44% státních občanů Ruska v ČR má vysokoškolské vzdělání. Z hlediska ekonomické aktivity mezi státními občany Vietnamu téměř 100% ekonomicky aktivních podniká na živnostenský list, téměř 100% státních občanů Polska je v zaměstnaneckém poměru a podobná situace je u státních občanů Slovenska. Obdobně se profilují tyto dominantní skupiny cizinců v ČR podle regionů. Státní občané Vietnamu jsou se svojí převažující podnikatelskou činností koncentrováni v příhraničních oblastech Karlovarského a Ústeckého kraje, státní občané Ukrajiny ve Středočeském kraji a v Praze ve vazbě na stavební aktivity a státní občané Slovenska zejména v Moravskoslezském kraji a v Praze.

#### 1.3. Hlavní změny v dosavadní Koncepci integrace cizinců

V reakci na zvýšený počet cizinců na území České republiky byla v roce 1999 zpracována a vládou České republiky schválena patnáctibodová strategie ***Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky***, a na jejím základě byla připravena ***Koncepce integrace cizinců na území České republiky***, která byla přijata v roce 2000<sup>8</sup>. Tím byl

<sup>7</sup>) <http://csu.statnisprava.cz/csu/edicniplan.nsf/p/4025-04>

<sup>8</sup>) Přehled usnesení vlády České republiky vztahující se ke Koncepci integrace cizinců:  
usnesení vlády České republiky ze dne 7. července 1999 č. 689 o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce;  
usnesení vlády České republiky ze dne 11. prosince 2000 č. 1266 o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky;  
usnesení vlády České republiky ze dne 19. prosince 2001 č. 1360 k Informaci o zkušenostech se zaváděním Koncepce integrace cizinců na území České republiky;

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

vytvořen nezbytný předpoklad k postupnému vytvoření cílené a systematické politiky v oblasti integrace cizinců.

Vláda si v oblasti integrace cizinců stanovila několik hlavních cílů<sup>9</sup>. Snahou politiky vlády bylo především přiblížit postavení legálně a dlouhodobě žijících cizinců právnímu postavení státních občanů České republiky a systematicky ochraňovat politická, hospodářská, sociální a kulturní práva imigrantů.

Koncepce integrace cizinců řešila zejména **otázku rozdělení kompetencí** a odpovědnosti příslušných resortů za přípravu, zavedení a realizaci navržených projektů v jednotlivých oblastech života a integrace cizinců v České republice. Podle svých kompetenčních příslušností zpracovala ministerstva práce a sociálních věcí, zdravotnictví, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, pro místní rozvoj a vnitra **Plány integračních politik**. Obsahově byly tyto plány zaměřeny na legislativní, organizační, metodické a praktické aspekty realizace Koncepce integrace cizinců v praxi.

Za jeden z klíčových prvků dosavadní Koncepce integrace cizinců je považována **podpora projektů**. V této oblasti je významná role nestátních neziskových organizací. Zejména jejich prostřednictvím iniciovala jednotlivá ministerstva realizaci projektů v oblasti integrace cizinců. Projekty jsou tematicky zaměřovány například na zvýšení informovanosti cizinců a státních občanů, sociální a právní poradenství pro cizince, jazykovou vybavenost a další kvalifikaci cizinců, prevenci intolerance, rasismu a diskriminace cizinců.

Počátkem roku 2004 došlo na základě usnesení vlády k **převodu agendy** spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva

---

usnesení vlády České republiky ze dne 13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie;

usnesení vlády České republiky ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí;

usnesení vlády České republiky ze dne 11. února 2004 č. 126 k realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie;

usnesení vlády České republiky ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005.

<sup>9)</sup> V rámci materiálu schváleného usnesením vlády České republiky ze dne 11. prosince 2000 č. 1266 o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky, jsou za hlavní cíle Koncepce integrace cizinců označeny:

- *přibližování postavení legálně a dlouhodobě usedlých cizinců právnímu postavení státních občanů České republiky a důsledná a systematická ochrana přístupu cizinců k základním lidským právům a svobodám, včetně politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv na území České republiky, posilování uplatňování principu rovného přístupu a rovné příležitosti pro cizince - a to zejména ve vztahu k jejich právnímu postavení a ochraně, zaměstnávání a podnikání, bydlení, kultuře, náboženství a jazyku, vzdělávání, zdravotní péči a účasti na veřejném a politickém životě v České republice, včetně veřejné ochrany cizinců před diskriminací*
- *snaha důstojným způsobem a podle možností ovlivnit a usměrnit dosavadní spontánnost a nekoordinovanost průběhu procesu integrace dlouhodobě a legálně usazených cizinců, vytvoření podmínek pro realizaci integrace a ovlivnění vztahů státních občanů a cizinců, zajištění přiměřené kontroly nad průběhem integrace a cílené intervence státu v této oblasti*
- *snaha vytvořit základní organizační, koordinační, administrativní, ekonomické a metodické podmínky pro systematickou a dlouhodobou realizaci Zásad koncepce integrace cizinců zainteresovanými institucemi a pro rozvoj jejich vzájemné spolupráce ve všech oblastech a souvislostech, v praktické i výzkumné rovině*
- *podpora boje proti nelegální migraci a ostatním nelegálním aktivitám a snižování bezpečnostních rizik spojených s migrací, resp. s jejími důsledky.*

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

vnitru na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Stalo se tak v návaznosti na zkušenosti z realizace Koncepce integrace cizinců, které ukázaly, že problematiku integrace cizinců je třeba řešit zejména s důrazem na sociální aspekty tohoto procesu.

V návaznosti na dosavadní zkušenosti s realizací Koncepce integrace cizinců, na zahraniční zkušenosti, na vývoj problematiky integrace na evropské úrovni a na provedené analýzy faktického a právního stavu se ukazuje **potřeba dosavadní Koncepci integrace cizinců v některých oblastech revidovat**. Tyto oblasti a priority byly naznačeny již v materiálu schváleném usnesením vlády v roce 2005.

Ve světle dosavadních zkušeností s realizací Koncepce integrace cizinců a pokračujícího vývoje politiky integrace cizinců v zahraničí lze za nejzávažnější nedostatek stávající Koncepce integrace cizinců považovat skutečnost, že se **zaměřovala pouze na přiznávání práv cizincům a nechávala stranou otázku sociální integrace**<sup>10</sup>. Koncepce integrace cizinců byla od svého vzniku realizována metodou mainstreamingu, tj. metodou, kdy při tvorbě a revizi jiných politik a právních úprav byly zohledňovány dopady přijímaných opatření na integraci cizinců. Platnost této metody není zpochybňována, při koncipování účinné politiky integrace cizinců s ní však nelze vystačit. Zkušenosti ukazují, že jít cestou pouhého sbližování právního postavení státních občanů a cizinců formou mainstreamingu bez kladení určitých požadavků a realizace specifických integračních opatření není pro úspěšnou integraci dostačující. Předpokladem navržení specifických integračních opatření je **vymezení prioritních oblastí**<sup>11</sup> **a klíčových předpokladů integrace cizinců**<sup>12</sup>.

Při stanovení oblastí z hlediska integrace cizinců prioritních jsou vzaty v úvahu jak provedené analýzy postavení cizinců na území ČR<sup>13</sup>, tak domácí a zahraniční zkušenosti.

V tomto ohledu se jedná o zásadní posun oproti dosavadní Koncepci integrace cizinců. V porovnání se Zásadami koncepce integrace cizinců na území České republiky lze za další

<sup>10</sup>) Pouze v rámci dotační politiky jednotlivých resortů byla pozornost věnována i sociální integraci. Vzhledem k omezenému objemu finančních prostředků nestátních neziskových organizací v dané oblasti a často ad hoc charakteru realizovaných projektů však nelze hovořit o systematickém nástroji integrační politiky. Ministerstvo vnitra jakožto původní koordinátor Koncepce integrace cizinců si bylo této mezery vědomo. Snaha o zvýraznění sociálního aspektu se stala důvodem pro převedení koordinační role za oblast integrace cizinců z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě usnesení vlády ČR ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 *k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

<sup>11</sup>) Dosavadní Koncepce integrace cizinců se snažila rovným dílem reagovat na všechny otázky, které souvisí s přítomností cizinců na území ČR, a proto nedošlo ke stanovení míry důležitosti jednotlivých navrhovaných opatření pro proces integrace cizinců a jeho hlavních cílů. Zároveň nebyl dostatečně akcentován prvek vzájemné provázanosti navrhovaných opatření (viz též závěr uvedený v části III. materiálu schváleného usnesením vlády ČR ze dne 11. února 2004 č. 126 ve kterém je konstatováno, že „propracovanější a komplexnější verzi celospolečenské strategie integrace nelze dále sestavovat z dílčích strategií resortů, neboť některá dosud realizovaná opatření ministerstev jsou na nižší kvalitativní úrovni nebo jen málo vzájemně provázaná).

<sup>12</sup>) Jedním ze základních faktorů, které ovlivňují úspěšnost integračního procesu, je i počet migrantů na území daného státu. Integrační politika by proto měla vstupovat do celkového nastavení migrační politiky, aby nedošlo k negativním dopadům na integraci cizinců. Ucelená politika České republiky pro oblast migrace však doposud chybí.

<sup>13</sup>) Zejména Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky (vzata vládou na vědomí usnesením vlády České republiky ze dne 11. února 2004 č. 126 k realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie) a Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR (která byla zpracována nezávislou analytickou agenturou a vzata vládou na vědomí usnesením vlády České republiky ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005).



### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

posun označit zvýšený **důraz kladený na jednotlivce**, tj. na jeho osobní úsilí a odpovědnost vedoucí k jeho samostatnosti, nezávislosti a začlenění do společnosti. Cizinec je vnímán především jako člen společnosti, nikoliv jako příslušník určité komunity<sup>14</sup>.

Dosavadní Koncepce integrace cizinců je založena na několika materiálech schválených vládou, které se vzájemně doplňují. Cílem předkládaného materiálu je vytvořit **ucelený dlouhodobý rámec integrační politiky**, který přehledným a srozumitelným způsobem vymezí účel a priority politiky integrace cizinců a který se stane návodem pro všechny zúčastněné aktéry<sup>15</sup> při jejich úsilí přispět k integraci cizinců.

Jasně stanovené cíle rovněž umožní **promítnout priority České republiky do politiky integrace cizinců na úrovni Evropské unie** a efektivně **využívat stávajících i budoucích finančních zdrojů** Evropské unie určených na integraci cizinců (blíže viz část IV., kapitola 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie).

Obecná koncepční část dokumentu je doplněna o návrh konkrétních opatření, tj. komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření, který bude průběžně vyhodnocován a aktualizován.

#### 1.4. Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření

V návaznosti na aktualizovanou Koncepci integrace cizinců došlo ke stanovení komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření<sup>16</sup>. Jedná se o dokument, který navazuje na aktualizovanou Koncepci integrace cizinců, která představuje dlouhodobý rámec směřování integrační politiky České republiky, a který stanoví úkoly pro první fázi zavádění navržených integračních opatření (ohraničenou roky 2006 až 2008). Opatření jsou formulována jako navazující kroky směřující k vytčenému cíli; k jejich konkretizaci, případně revizi, a k následnému schválení dalšího postupu bude docházet postupně v návaznosti na výstupy předchozích etap.

<sup>14</sup>) V návaznosti na dosavadní vývoj lze za neaktuální označit rovněž další zásady koncepce integrace cizinců; jedná se především o zásadu č. 10, která zakotvuje koordinační roli Ministerstva vnitra při tvorbě Koncepce integrace cizinců a zásadu č. 14, týkající se harmonogramu zavádění politiky vlády v oblasti integrace cizinců. Některé zásady je třeba vykládat ve světle dosavadního vývoje (např. zásada č. 15 týkající se financování politiky integrace cizinců nepočítala s využitím fondů EU, případně finančních prostředků samosprávných celků; k oběma těmto formám financování dochází a významným způsobem tak podporují rozvoj politiky integrace cizinců a realizaci projektů zaměřených na integraci cizinců).

<sup>15</sup>) Zejména obce, kraje, nestátní neziskové organizace, zaměstnavatele, odborové organizace i cizince samotné.

<sup>16</sup>) Termínem komplexní návrh je třeba rozumět skutečnost, že na rozdíl od předchozích let, kdy úkoly jednotlivých resortů byly stanoveny převážně na základě resortních Plánů integračních politik (sestavovaných příslušnými resorty), předkládaný materiál vytyčuje i takové cíle a opatření, které resortními plány doposud pokryty nebyly, které jsou však pro integraci cizinců stěžejní. Předkládaný materiál je výsledkem snahy o důsledné uplatnění koordinační role MPSV (koordinátora integrace cizinců) při určování priorit politiky integrace cizinců. Role MPSV v oblasti rozvoje politiky integrace cizinců je klíčová, neboť právě MPSV jakožto koordinátor integrace cizinců je nelépe obeznámeno s problematikou integrace cizinců, vč. jejího vývoje v mezinárodním kontextu, tzn. disponuje nezbytným know how pro další rozvoj politiky v této oblasti (na potřebu důsledného uplatňování koordinační role odpovědného resortu upozorňovaly již předchozí materiály schválené vládou – viz např. část V. materiálu schváleného usnesením vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55).

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

S ohledem na tuto skutečnost nelze v současné době odhadnout celkovou nákladnost jednotlivých cílených specifických opatření, konkretizaci je možné provést až při předkládání jednotlivých legislativních návrhů, jejichž formulace do značné míry závisí na výstupech jednotlivých etap harmonogramu zavádění opatření do praxe. Opatření v první fázi byla formulována tak, aby v míře co největší bylo využito výstupů z projektů realizovaných na poli integrace cizinců z prostředků EU. Konkrétně v případě cíleného specifického opatření znalost českého jazyka je harmonogram zavádění nastaven tak, aby bylo možné využít zejména výstupy z projektů *Systémová podpora pracovního uplatnění azylantů a cizinců dlouhodobě žijících v České republice*<sup>17</sup> a *Systémová podpora pracovního uplatnění azylantů a cizinců dlouhodobě žijících v Praze*<sup>18</sup>. Finanční dopady budou vyčísleny při předkládání konkrétních legislativních návrhů. Plnění některých úkolů již v současné době probíhá a nevyžádá si do budoucna zvýšené finanční náklady.

#### 1.4.1. Legislativní úprava výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců

Koncepce integrace cizinců se rozvíjí postupně od roku 1999, kdy byly zpracovány a vládou České republiky schváleny *Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky*. Na základě těchto Zásad byla připravena *Koncepce integrace cizinců na území České republiky*, která byla přijata v roce 2000. Vláda je každým rokem informována o pokroku dosaženém při realizaci Koncepce integrace cizinců a přijímá rozhodnutí o dalším vývoji Koncepce integrace cizinců (blíže viz kapitola 1.3. Hlavní změny v dosavadní Koncepci integrace cizinců).

V návaznosti na výše uvedené je možno konstatovat, že Koncepce integrace cizinců je realizována na nelegislativním základě. Toto konstatování však může vyvolávat nesprávnou interpretaci v tom smyslu, že celá problematika oblasti integrace cizinců se odvíjí na nelegislativním základě.

Výše uvedené souvisí s povahou integrace cizinců. Integrace cizinců je komplexním jevem, který zasahuje do řady oblastí, které mají v procesu integrace různou váhu. Doposud neexistuje, a to jak na vnitrostátní, tak mezinárodní úrovni, vyčerpávající definice pojmu integrace cizinců. Pojem integrace cizinců je zpravidla charakterizován prostřednictvím oblastí, kterých se dotýká. Vyjdeme-li proto například z materiálu **Společné principy integrační politiky v EU** (Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union), schváleného Radou EU v listopadu 2004, který má členskými státy sloužit jako vodítko při formulaci státní integrační politiky (blíže viz část IV., kapitola 7.1. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii) pak i na základě uvedeného demonstrativního výčtu oblastí lze konstatovat, že řada zde vyjmenovaných oblastí je již v českém právním řádu regulována (např. oblast vzdělávání, sociální pomoci, zdravotní péče

<sup>17)</sup> Projekt (zkrácený název projektu Work in Czech) je realizován v rámci Programu Iniciativy Společenství EQUAL, v rámci tématické priority Zlepšování zaměstnanosti. Příjemcem je Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE); MPSV a MŠMT se účastní tohoto projektu jako partner. Součástí projektu je vývoj a pilotní odzkoušení sady integračních kurzů (kurz pracovní integrace, kurz PC, motivační kurz) a kurzů českého jazyka, včetně vývoje příslušných učebních a metodických materiálů (blíže viz část IV., kapitola 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie)

<sup>18)</sup> Projekt (zkrácený název projektu Work in Prague) je realizován v rámci Programu Iniciativy Společenství EQUAL, v rámci tématické priority Zlepšování zaměstnanosti. Příjemcem je Organizace pro pomoc uprchlíkům; MPSV a MŠMT se účastní tohoto projektu jako partner. Zaměření projektu je obdobné jako v případě projektu Work in Czech (blíže viz část IV., kapitola 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie).

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

aj.), a to i z pohledu možnosti a podmínek přístupu cizinců k dané veřejné službě, včetně úpravy působnosti územních samosprávných celků v daných oblastech<sup>19</sup>.

V České republice však neexistuje speciální právní předpis, který by se zabýval výhradně problematikou integrace cizinců, tj. předpis, kde by integrace cizinců byla hlavním účelem právní úpravy. V zahraničí lze v poslední době trend k přijímání speciální právní úpravy vysledovat<sup>20</sup>. Takováto právní úprava je zpravidla důsledkem toho, že přestože je metoda mainstreamingu považována v integrační politice za důležitou, nelze jí pro dosažení integrace cizinců považovat za dostatečnou. Ze své povahy totiž nepokrývá takové důležité oblasti, jako je znalost jazyka hostitelské země, úctu k jejím hodnotám či navazování vztahů mezi imigranty a členy hostitelské společnosti. Tyto oblasti jsou přitom považovány v procesu integrace za klíčové (bližší viz - Cílená specifická opatření aktualizované Koncepce integrace cizinců). Posun integračních politik jednotlivých zemí k cíleným integračním opatřením je jednoznačný, a to bez ohledu na skutečnost, zda již došlo k jejich legislativnímu zakotvení či zda jsou doposud realizována na nelegislativním základě.

Úkol dořešit potřebu a případně způsob legislativní úpravy výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců a jejího výkonu v přenesené působnosti je tedy třeba vykládat ve světle výše uvedeného.

Předkládaná aktualizovaná Koncepce integrace cizinců počítá se zavedením cílených specifických opatření. Ne všechna navržená cílená specifická opatření si vyžádají legislativní zakotvení, nicméně zejména v případě priority „znalost českého jazyka“ a případně též „orientace ve společnosti“, pokud jde o úvodní kurzy, je pro jejich celoplošné systematické uplatnění a jejich provázání s pobytovými, případně dalšími oprávněními legislativní zakotvení do budoucna nezbytné. V současné době je však nastavení podmínek jejich implementace na samém začátku a způsob legislativního zakotvení a přesný harmonogram nelze předjímat.

#### **1.4.2. Legislativní úprava výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na úrovni územních samosprávných celků**

Koncepce integrace cizinců počítá od svých počátků s aktivní rolí lokální úrovně (viz zejména zásada č. 11<sup>21</sup>, která stanoví: „*Nezastupitelnou úlohu v integraci cizinců mají orgány územní samosprávy. Tyto orgány se aktivně podílejí na tvorbě a realizaci koncepce a politiky vlády v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců a v oblasti Koncepce. Na jejich činnosti v této oblasti se vláda organizačně a finančně spolupodílí.*“). V této souvislosti byly proto v roce 2001 ve všech okresech České republiky zřízeny *Okresní poradní orgány pro otázky integrace cizinců*, které se zabývaly zejména monitoringem a analýzou situace a postavení cizinců v místních podmínkách. V souvislosti s reformou

<sup>19)</sup> V případě opatření podpůrných tedy zpravidla nelze mluvit o absenci právní úpravy, často však lze z pohledu integrace cizinců hovořit o právní úpravě nevyhovující a i této oblasti je proto třeba věnovat náležitou pozornost.

<sup>20)</sup> viz např. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers, 493/1999 (Finsko), Act No. 375 of 28 May 2003 on Danish courses for adult aliens, etc. (Dánsko); Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004 (Německo).

<sup>21)</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 7. července 1999 č. 689 o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

územní veřejné správy na území České republiky a s novým územně správním členěním došlo na konci roku 2002 k ukončení činnosti poradních orgánů.

Důležitost zapojení lokální úrovně potvrzují i zahraniční zkušenosti. V roce 2004 byly vypracovány **Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii**, ve kterých se mimo jiné uvádí, že: „*Proces integrace probíhá v první řadě na místní úrovni. Klíčovým faktorem integrace je množství a kvalita soukromých styků a výměny mezi přistěhovalci a ostatními obyvateli. Existuje mnoho cest k povzbuzení těchto styků. Důležitý faktor představuje zesílení důrazu na využívání společných fór, dialogu mezi kulturami, prostorů a činností, v nichž přistěhovalci přicházejí do styku s jinými lidmi v hostitelské společnosti, jakož i na neustálé vzdělávání hostitelské společnosti o přistěhovalcích a jejich kulturách. .... Značný vliv na integraci přistěhovalců má široká škála politik, které jdou napříč kompetencemi jednotlivých institucí a úrovněmi vlády. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli především dopad přistěhovalectví na veřejné služby, jako je školství, sociální služby a další, zejména na úrovni regionální a místní správy, a potřebu předcházet poklesu kvality těchto služeb. Proto je nejen v členských státech, ale i na evropské úrovni třeba přijímat kroky k tomu, aby vedle rozvíjení zvláštních politik zacílených na integraci přistěhovalců byl brán ohled na integraci i při formulování a provádění jiných politik (mainstreaming).*“

V současné době neukládá zákon krajům či obcím zabývat se adresně problematikou integrace cizinců. Řada krajů a měst si však již naléhavost otázek spojených s integrací cizinců uvědomuje a přebírá iniciativu v jejich řešení (viz část IV., kapitola 3. Zapojení orgánů územní samosprávy do procesu integrace cizinců).

Na základě podnětů zástupců krajských úřadů došlo k vypracování návrhu náplně činnosti pracovníků krajských úřadů zabývajících se problematikou integrace cizinců. Uvedený soupis však nereflektuje zásadní změny ke kterým směřuje předkládaná aktualizovaná Koncepce integrace cizinců a které jsou odvislé od výstupů a závěrů jednotlivých cílených specifických opatření.

S ohledem na výše uvedené lze učinit následující závěry. Zapojení místní úrovně do politiky integrace cizinců je potřebné. Řada krajů/obcí se již do řešení problematiky integrace cizinců zapojuje z vlastní iniciativy a daří se tak rozvíjet vzájemnou spolupráci mezi ústřední a místní úrovní veřejné správy. Vzhledem k tomu, že požadavky ústřední úrovně státní správy vůči úrovni regionální/místní není možné komplexně formulovat, neboť nelze předjímat výsledky úkolů uložených v rámci cílených specifických opatření, není v současné době navrhováno legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců v přenesené působnosti. Do vyřešení otázky zapojení krajů/obcí do realizace cílených specifických opatření budou prověřeny možnosti zapojení krajů/obcí za stávajícího legislativního stavu, tj. bude pokračováno v dosavadní (neformální) formě spolupráce, a tato spolupráce bude nadále prohlubována. Hledány budou cesty k finančnímu zabezpečení projektů na integraci cizinců na území krajů/obcí ve větším rozsahu, než je tomu doposud.

#### **1.5. Způsob vyhodnocování pokroku dosaženého při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců**

Všechny státy se při koncipování politiky integrace cizinců potýkají s problémem, jak určit, zda bylo integrace dosaženo. Stanovení indikátorů integrace je komplikované z důvodu komplexní povahy integrace i z důvodu prolínání často subjektivních a tudíž nesnadno

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

zjistitelných aspektů (např. identifikace cizince s hostitelskou společností, přijetí obecných standardů a hodnot, navazování sociálních vztahů mimo vlastní etnickou skupinu apod.) s objektivními, ověřitelnými skutečnostmi (dosažené vzdělání, znalost jazyka, zaměstnání apod.)<sup>22</sup>.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců vytyčuje čtyři prioritní oblasti – základní předpoklady integrace, tj. znalost českého jazyka, ekonomickou soběstačnost, orientaci cizince ve společnosti a vztahy mezi cizincem a členy majoritní společnosti, a klade tak základ pro vyhodnocování průběhu integračního procesu.

Proces integrace cizinců je dlouhodobá kvalitativní záležitost a výhradně kvantitativní ukazatele proto nemohou izolovaně vypovídat o efektivnosti procesu na výstupu. Mohou však hrát roli jakožto podpůrné ukazatele. V případě cílů cíleného specifického opatření znalost českého jazyka a ekonomická soběstačnost bude možné k hodnocení dosaženého pokroku využít statistického sledování, neboť dosažený stupeň znalosti českého jazyka bude ověřován složením předepsané zkoušky a potvrzen certifikátem a rovněž zaměstnanost či podnikatelská aktivita je objektivně měřitelnou skutečností. V případě zbývajících priorit, tj. orientace cizince ve společnosti a vztahy mezi cizincem a členy majoritní společnosti, bude přímé sledování možné pouze částečně (např. v případě úvodních kurzů, budou-li ukončeny testem). V ostatních případech (např. při hodnocení zlepšení společenského klimatu ve vztahu cizinců a většinové společnosti) bude nutné informace vedoucí ke zhodnocení efektivnosti realizovaných opatření získávat zprostředkovaně (formou šetření, výzkumů veřejného mínění, analýzou mediálního obrazu cizinců apod.).

U podpůrných opatření, která jsou zejména součástí resortních Plánů integračních politik, jsou měřitelnými výstupy např. průběh a kvalita dokumentační činnosti, počet publikací, vztahujících se k integraci cizinců, četnost a kvalita informačních zdrojů apod.

Problematika nastavení konkrétních indikátorů integrace bude detailně diskutována v průběhu roku 2006 v rámci Odborné konzultační skupiny pro statistiku a výzkum (viz. též část V, kapitola 2.2. Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum ).

Jednotlivé resorty podílející se na realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců budou vždy ke konci kalendářního roku informovat Ministerstvo práce a sociálních věcí o pokroku při realizaci komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření, včetně resortních Plánů integračních politik. Vzhledem ke komplexní povaze problematiky integrace cizinců budou Ministerstvu práce a sociálních věcí zasílány rovněž informace o realizaci dalších opatření, která nejsou výslovně uvedena v komplexním návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření a resortních Plánech integrační politiky, avšak mají dopad na integraci cílové skupiny cizinců.

---

<sup>22)</sup> O navržení indikátorů aktuálně usiluje jak Rada Evropy, tak Evropské komise (viz. např. *zpráva pro Evropskou komisi Benchmarking in Immigrant Integration; Han Entzinger and Renske Biezeveld; European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ARCOMER), August 2003* či kapitola v rámci „*Příručky o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe*“ vydané Evropskou komisí v r. 2004), žádný z výstupů však není konečným závazným a obecně přijímaným dokumentem.

#### 1.6. Předpoklady úspěšné realizace Koncepce integrace cizinců

##### 1.6.1. Ucelená strategie migrační politiky

Zkušenosti s realizací Koncepce integrace cizinců v České republice a z mezinárodních aktivit v oblasti migrace ukazují, že tvorba a možnosti aplikace účinné integrační politiky České republiky jsou úzce propojeny s migračními jevy a vývojem migrace v České republice.

Usnesením vlády České republiky ze dne 13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti *Koncepce integrace cizinců na území České republiky a dalšímu rozvoji této Koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie* byly přijaty *Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců*. Tyto zásady by měly sloužit jako základní dokument a východisko pro zpracování cílené Koncepce migrační politiky České republiky. Doposud však migrační politika vlády České republiky, která by jasně stanovila podmínky zohledňující specifika státu v národním a mezinárodním měřítku, a která by zároveň pomohla k podpoře boje proti nelegální migraci a snižování bezpečnostních rizik spojených s migrací, zpracována nebyla.

Při koncipování integračních opatření v rámci Koncepce integrace cizinců je absence ucelené migrační politiky České republiky zřejmá. Migrace a integrace jsou navzájem těsně spjaté oblasti, úspěšné řešení jedné oblasti podmiňuje úspěšnost oblasti druhé<sup>23</sup>. Důsledná integrační politika se proto bez zpracování migrační politiky České republiky do budoucna neobejde<sup>24</sup>.

Vzhledem k skutečnosti, že migrace má vliv na politické, ekonomické, sociální, demografické a kulturní prostředí společnosti, mělo by zpracování migrační politiky být založeno na spolupráci a podpoře všech zainteresovaných ministerstev, případně dalších aktérů.

##### 1.6.2. Personální zajištění realizace Koncepce integrace cizinců

Koncepce integrace cizinců počítá od svého vzniku se zapojením řady resortů (MPSV jakožto koordinátora a dále zejména MV, MŠMT, MPO, MZD, MMR a MK). Reaguje tak na skutečnost, že problematika integrace cizinců je komplexní problematikou, která se dotýká mnoha oblastí.

Kvalita systematické a cílené politiky integrace cizinců a realizace Koncepce integrace cizinců v jednotlivých oblastech přímo závisí na zajištění personálních

<sup>23</sup> ) Na vzájemnou provázanost obou oblastí poukazuje řada dokumentů přijatých v rámci EU; viz např. Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace (COM(2004) 811) či dokument Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii, který byl zpracován za nizozemského předsednictví v roce 2004.

<sup>24</sup> ) Ministerstvo práce a sociálních věcí realizuje od roku 2003 pilotní projekt „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, který podporuje příchod zahraničních odborníků spolu s jejich rodinami do České republiky a dává jim možnost získat trvalý pobyt v podstatně kratší době než ostatním migrujícím pracovníkům; tento pilotní projekt představuje složku české aktivní migrační politiky, nelze ho však považovat za ucelenou migrační politiku státu.

a organizačních podmínek, které by garantovaly důsledné a cílené propojení aktivit příslušných ministerstev a využití odborného potenciálu dalších aktérů v této oblasti.

Materiál schválený usnesením vlády č. 1360 ze dne 19. prosince 2001 požadoval, aby byl v rámci každého dotčeného resortu vyčleněn jeden svodný pracovník zabývající se problematikou integrace cizinců. Přestože k vyčlenění pracovníků na výkon agendy integrace cizinců došlo, praxe ukazuje, že kumulované agendy těchto pracovníků jim neumožňují věnovat se problematice integrace cizinců v potřebném rozsahu. Dosavadní personální a organizační zajištění Koncepce integrace cizinců v rámci některých ministerstev není dostačující a neumožňuje plnění úkolů v požadované kvalitě a termínech. Vzhledem k očekávanému nárůstu úkolů v oblasti integrace cizinců a zvyšujícím se požadavkům na jejich zpracování je třeba personálnímu zajištění věnovat zvýšenou pozornost, neboť je zásadní podmínkou dalšího rozvoje Koncepce integrace cizinců.

Vedle samotného personálního zajištění lze za překážku realizace Koncepce integrace cizinců považovat i nedostatečně jasně formulované odhodlání věnovat se otázkám integrace cizinců. Je zřejmé, že rodící se integrační politika vyžaduje některé změny ve stávající legislativní úpravě a postupech, což s sebou nese zvýšené nároky na činnost dotčených resortů. Je proto nezbytné, aby se jednotlivé zúčastněné resorty aktivně přihlášily k svému podílu na vývoji a realizaci integrační politiky České republiky a zároveň, aby Ministerstvo práce a sociálních věcí, jakožto koordinátor integrace cizinců a nositel know-how, mělo jasný mandát k prosazování integrační politiky a k dohlížení na dosažený pokrok v realizaci politiky integrace cizinců.

#### 1.6.3 Finanční zajištění

Naformátováno

V současné době je realizace Koncepce integrace cizinců financována na základě každoročně schvalovaného usnesení vlády, kterým jsou vždy finanční prostředky rozděleny mezi příslušná ministerstva a Český statistický úřad. Výše finančních prostředků, které jsou těmito usneseními vlády na realizaci Koncepce integrace cizinců vyčleněny z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa (VPS), se ovšem pohybuje na nízké úrovni (např. v roce 2004 se jednalo o celkovou částku 20 mil. Kč, v roce 2005 bylo schváleno dokonce pouze 12 mil. Kč).

Vzhledem k tomu je nutné hledat pro další období i jiné zdroje financování integrace cizinců, než pouze prostředky z rozpočtové kapitoly VPS. Další možností, kterou jednotlivá ministerstva mají, je zabezpečení finančních prostředků na integraci cizinců také v rámci svých rozpočtových kapitol. Jednotlivé resorty sice obdrží určitou finanční částku z kapitoly VPS, kromě této částky by ovšem měla příslušná ministerstva vyčlenit další prostředky na integraci cizinců ve vlastních rozpočtových kapitolách (výše takto vyčleněných finančních prostředků záleží na jednotlivých ministerstvech). Vyčíslení a uplatnění požadavků na přidělení finančních prostředků do rozpočtové kapitoly daného resortu na realizaci opatření spadajících do jeho gesce, tj. především opatření spojených se změnou legislativy, je úkolem příslušného resortu.

Finanční prostředky na integraci cizinců jsou v současné době schvalovány vždy pouze na jeden fiskální rok. Vzhledem k tomu, že tyto finance jsou využívány převážně na podporu projektů nestátních neziskových organizací v rámci každoročně vyhlašovaných dotačních programů na podporu integrace cizinců, způsobuje toto jednoleté schvalování

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

financí realizátorům značné problémy (nestabilitu zaměstnávání kvalifikovaných odborníků, nemožnost udržení kontinuity poskytovaných služeb apod.) a finanční nestabilitu při realizaci uvedených projektů. Tyto problémy jsou schopné zvládat pouze velké neziskové organizace, pro ostatní je situace velice složitá a komplikuje jejich činnost.

Zavedení víceletého financování je ovšem věcí značně problematickou a administrativně velice náročnou. Jednoleté financování dotačních programů vyplývá z rozpočtových pravidel a ze zásad vlády pro poskytování dotací a v současné době není připravována změna tohoto způsobu financování.

Problematika financování nestátních neziskových organizací je důležitou otázkou a je průběžně diskutována na úrovni Rady vlády pro nestátní neziskové organizace. Doposud se však nepodařilo najít optimální řešení situace.



## **2. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců**

Česká republika zaznamenala v průběhu 90. let minulého století značný nárůst počtu cizinců na svém území. Řada z nich se v České republice usadila a tím se vytvořily nové přistěhovalecké komunity<sup>25</sup>. Česká republika je tak postavena před úkol integrace přistěhovalců do společnosti ve sféře hospodářské, sociální a kulturní a vyřešení otázky jejich politického a právního postavení.

Úkolem Koncepce integrace cizinců na území ČR je reagovat na zvyšující se počet cizinců na území České republiky, kteří zde žijí dlouhodobě nebo trvale, a navrhnout opatření směřující k integraci cizinců, jejichž cílem je ***zachování sociální soudržnosti společnosti*** a v dlouhodobém horizontu zvyšování politické účasti všech obyvatel na životě společnosti.

V obecné rovině lze ***integraci cizinců*** vymezit jako **proces v jehož průběhu dochází ke sjednocování domácího obyvatelstva a přistěhovalců v jednu společnost**<sup>26</sup>. Jedná se o proces dvoustranný, který vyžaduje přizpůsobování ze strany cizinců na straně jedné a vytvoření podmínek pro integraci cizinců v přijímající společnosti na straně druhé.

Koncepce integrace cizinců vymezuje, za jakých hlavních podmínek k integraci cizinců dochází<sup>27</sup> a v návaznosti na toto vymezení navrhuje ***integrační opatření***, jejichž účelem je působit jako prevence vzniku ekonomicky, sociálně a kulturně rozdělené společnosti. Předpokladem funkčnosti těchto opatření je nastavení transparentních pravidel, jasně definované očekávání a předvídatelné výhody pro cizince usilující o integraci.

Za účelem navržení adekvátních opatření je nutné vymezit zejména to, na koho jsou integrační opatření zaměřena, tj. ***cílovou skupinu***, jaké jsou klíčové ***předpoklady integrace cizinců*** a jaká je ***úloha a nástroje státu a ostatních aktérů*** v procesu integrace cizinců.

**Cílová skupina.** Primárním zájmem státu je usnadnit integraci těm cizincům, kteří na území ČR pobývají, případně hodlají pobývat, dlouhodobě či trvale. Vychází se z předpokladu, že čím déle cizinec na území ČR pobývá, tím pravděpodobnější je, že zde

<sup>25</sup>) Trend v nárůstu počtu cizinců lze očekávat i do budoucna, a to včetně cizinců pobývajících v České republice na základě povolení k trvalému pobytu. Tento vývoj je pravděpodobný s ohledem na *novou právní úpravu vydávání povolení k trvalému pobytu*, které se stává, v souladu se Směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o statusu státních občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, za splnění daných podmínek *nárokové*.

<sup>26</sup>) Definice pojmu „integrace cizinců“ se v rámci integračních politik jednotlivých států značně liší. Děje se tak v důsledku různého pojetí integrace, které může spočívat na úrovni jednotlivých států v široké škále přístupů k integraci od asimilace (tj. požadavku jednostranného procesu přizpůsobení, během něhož se imigrant vzdává všech odlišných jazykových, kulturních a sociálních charakteristik a stává se nerozeznatelným od majoritní společnosti) k multikulturalismu (který počítá s tím, že se vytvoří etnické komunity, které zůstanou odlišné od majoritní společnosti jak v oblasti jazykové, tak kulturní a sociálního chování). V obou případech se jedná o krajní pojetí, které většina členských států Evropské unie opouští. Postupně se utváří obecná představa o integraci cizinců jako o dvoustranném procesu vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států.

Dosavadní Koncepce integrace cizinců vymezovala integraci cizinců jako proces postupného začleňování imigrantů do struktury a vztahů společnosti domácího obyvatelstva. Nová rámcová definice integrace cizinců, jakožto procesu v jehož průběhu dochází ke sjednocování domácího obyvatelstva a přistěhovalců v jednu společnost, má zvýraznit prvek toho, že se jedná o dvoustranný proces.

<sup>27</sup>) Zkušenosti ukazují, že předpoklad, podle kterého dojde v průběhu času k integraci samovolně, jsou liché a že nutně neexistuje souvislost mezi délkou pobytu na území státu a stupni integrace. V některých případech je druhá generace přistěhovalců dokonce méně integrovaná než jejich rodiče.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

zůstane; úmysl cizince dlouhodobě či trvale zůstat na území ČR lze dále presumovat z účelu pobytu dotčeného cizince<sup>28</sup>.

V **obecné rovině** jsou za cílovou skupinu považováni **dlouhodobě legálně usazení cizinci, kteří žijí na území České republiky legálně nejméně po dobu jednoho roku**<sup>29</sup>. V rámci tohoto vymezení tak do cílové skupiny spadají cizinci, kterým byl udělen pobyt (tj. trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na území na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému pobytu) a cizinci, kterým byl udělen azyl<sup>30</sup>.

Do cílové skupiny aktualizované Koncepce integrace cizinců nejsou zahrnuti státní občané členských států Evropské unie<sup>31</sup> a žadatelé o azyl<sup>32</sup>.

Jednotné vymezení cílové skupiny s platností pro veškerá navrhovaná opatření však není účelné. Proto je nezbytné při formulaci jednotlivých opatření obecné vymezení modifikovat a rozšířit je či zúžit na jednotlivé kategorie cizinců tak, aby bylo možné navržená opatření lépe zacílit, vyhodnotit jejich účinnost a dosáhnout jejich maximální efektivnosti. Zvláštní důraz je přitom třeba klást na opatření navržená ve vztahu k cizincům, u kterých lze důvodně předpokládat, že budou usilovat o udělení trvalého pobytu, a k cizincům, jejichž přítomnost v České republice je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná<sup>33</sup>. Zvýšenou pozornost je zároveň třeba zaměřit na posouzení dopadu navrhovaných opatření z genderového hlediska a z hlediska zájmu rodinného soužití cizinců.

Vzhledem k povaze integrace jakožto dvoustranného procesu stanoví aktualizovaná Koncepce integrace cizinců rovněž opatření zaměřená na většinovou společnost.

**Předpoklady integrace cizinců.** Integrace cizinců je **procesem komplexním**, zasahujícím do mnoha oblastí. Mezi faktory, které ovlivňují proces integrace, existuje úzká provázanost, dochází k prolínání předpokladů a důsledků integrace v jednotlivých segmentech<sup>34</sup> a politika integrace cizinců se tak nutně musí vyrovnat s některými protichůdnými tendencemi. S ohledem na tuto skutečnost je zásadní definovat předpoklady,

<sup>28</sup>) Např. pobývá-li cizinec na území ČR za účelem sloučení rodiny, je jeho dlouhodobé setrvání pravděpodobné.

<sup>29</sup>) V tomto ohledu se projevuje jedna z protichůdných tendencí se kterou se musí vypořádat integrační politika každého státu. Obecně se má za to, že integrace je tím úspěšnější, čím dříve po příchodu do hostitelské země je s ní započato a čím širší je její záběr; na straně druhé je takováto politika extrémně finančně náročná, přičemž nelze zaručit, že jsou finanční prostředky vynakládány účelně.

<sup>30</sup>) Tímto konstatováním však není nikterak dotčena primární odpovědnost Ministerstva vnitra za integraci azylantů, vyplývající zejména ze zákona č. 2/1969 Sb., v platném znění a ze zákona č. 325/1999 Sb., v platném znění.

<sup>31</sup>) Občané Evropské unie mají garantován takový rozsah práv, který je srovnatelný s právem státních občanů České republiky a prostor pro určité motivační či sankční nástroje v procesu integrace je tak minimální. Navíc se vychází z předpokladu kulturní blízkosti států Evropské unie, již zavedených standardů a služeb směřovaných na občany Evropské unie a relativně malého počtu jejich občanů na území ČR. Integrace občanů Evropské unie se v této souvislosti nejeví jako naléhavá. Nicméně i tito budou moci využívat opatření vyvinutá pro cizince obecně, protože ta budou dostačující pro všechny, kteří projeví zájem.

<sup>32</sup>) Nejeví se jako efektivní realizovat integrační opatření vůči osobám v jejichž případě nebylo doposud ukončeno řízení o udělení azylu.

<sup>33</sup>) viz. Ministerstvem vnitra zpracované Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců (zásada č. 4), schválené usnesením vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie.

<sup>34</sup>) Například platí, že zaměstnaný cizinec se snáze naučí jazyk hostitelské země; zároveň platí, že znalost jazyka umožní cizinci snáze získat a udržet si zaměstnání.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

kteří jsou z hlediska integrace cizince **klíčové**, a navrhnout specifická integrační opatření k naplnění těchto předpokladů<sup>35</sup>.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců je proto založena na **dvou skupinách opatření**. Jádrem Koncepce integrace cizinců tvoří **cílená specifická opatření**, která jsou definována v návaznosti na vymezení hlavních faktorů ovlivňujících úspěch integračního procesu a která jsou vytvořena přímo za účelem regulace integračního procesu. Jejich účelem je eliminovat znevýhodnění plynoucí ze skutečnosti, že dotčená osoba je cizincem, tj. zpravidla neovládá jazyk země, hůře se orientuje ve společnosti a na trhu práce a nemá vybudované vazby s členy majoritní společnosti.

Druhou skupinu tvoří taková opatření a postupy, které zohledňují dopady přijímaných či existujících opatření na integraci cizinců při tvorbě a revizi jiných politik a právních úprav (tzv. mainstreaming). Tato opatření můžeme označit za **podpůrná opatření**. Jedná se jak o opatření související s migrací (např. vydávání povolení k pobytu), tak o opatření s migrací nesouvisející (např. přístup cizinců k veřejnému zdravotnímu pojištění).

Obě skupiny opatření se vzájemně doplňují a pouze jejich vhodným nastavením a provázáním lze docílit vytvoření příznivých podmínek pro úspěšný průběh integračního procesu.

Integrace cizinců je procesem značně autonomním. Cílenou politikou státu ji lze ovlivnit a podpořit, ale je nemožné, aby státní moc usměrňovala integrační proces ve všech oblastech. Z tohoto důvodu je důležité **zapojení dalších partnerů** a dalších forem opatření, která přispějí k podpoře individuálního úsilí cizince o integraci do české společnosti, které je klíčem k úspěchu integrace.

Integrace je procesem uskutečňujícím se na místní úrovni. Četnost a kvalita vztahů mezi cizinci a obyvateli obce či kraje je klíčovým faktorem integrace. Existují různé způsoby, kterými mohou **obce a kraje**, v závislosti na místních podmínkách, podpořit vztahy mezi cizinci a státními občany. Zároveň hrají obce a kraje důležitou roli při poskytování zpětné vazby ústředním orgánům o fungování integrační politiky a při informování o situaci a postavení cizinců na daném území a o problémech, na které při procesu integrace cizinců narážejí. Z hlediska efektivního fungování se proto jeví zapojení lokální úrovně do tvorby a realizace politiky integrace cizinců nezbytné<sup>36</sup>.

<sup>35)</sup> Takovéto doporučení vyplývá i ze zásady č. 10 Společných základních principů politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii, která vedle promítnutí integračních politik a opatření do širokého portfolia příslušných politik (mainstreamingu) zdůrazňuje důležitost rozvíjení zvláštních politik zacílených na integraci cizinců.

<sup>36)</sup> Již vládou schválené Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky (viz. zásada č. 11) označily úlohu orgánů územní samosprávy při integraci cizinců za nezastupitelnou. V roce 2001 byly ve všech 73 okresech České republiky a v hlavním městě Praze a některých statutárních městech (Plzeň, Ostrava a v Brně) zřízeny *okresní poradní orgány pro otázky integrace cizinců*, které se zabývaly zejména monitoringem a analýzou situace a postavení cizinců v místních podmínkách. V letech 2001-2002 okresní poradní orgány soustředily podklady a informace o potřebách regionu ve vztahu k integraci cizinců v oblastech bydlení, vzdělávání, zdravotní a sociální péče, přístupu na trh práce, kulturního a informačního zázemí. Závěry a podněty byly využívány při přípravě systémových i praktických opatření. V souvislosti s reformou územní veřejné správy na území České republiky a s novým územně správním členěním však došlo na konci roku 2002 k ukončení činnosti okresních poradních orgánů. Od té doby nedochází k systematickému zapojení lokální úrovně do integrace cizinců.

### **CÍLENÁ SPECIFICKÁ OPATŘENÍ**

Cílená specifická opatření jsou navržena jak v rovině legislativní, tak nelegislativní. Legislativní zakotvení vyžadují zejména ta opatření, která stanoví pro osoby naplňující státem definované předpoklady pro integraci výhodnější zacházení, resp. větší rozsah práv ve srovnání s ostatními cizinci.

Cizinci, kteří mají v úmyslu na území ČR dlouhodobě či trvale pobývat, musí mít jistotu právního postavení a opatření státu musí být nastavena tak, aby tito cizinci byli motivováni k nabývání předpokladů nezbytných k integraci metodou *postupného narůstání práv*. Takovéto narůstání práv není ale automatické, tj. neroste pouze s délkou pobytu, ale je podmíněno také dosažením určitého stupně integrace. Podmínkou funkčnosti těchto opatření je, aby cizinci měli faktickou možnost potřebné předpoklady nabýt, a aby ti cizinci, kteří prokážou snahu o integraci, byli zvýhodněni oproti těm, kteří tuto snahu neprojeví.

Cílená specifická opatření jsou formulována za účelem naplnění *klíčových předpokladů integrace*, které jsou podmínkou pro úspěšné začlenění v dalších oblastech života společnosti. Vyjdeme-li z předpokladu, že integrovanou osobou je především ten, kdo udržuje kontakty s ostatními členy společnosti, je schopen si sám, případně s pomocí rodinných příslušníků, zabezpečit své životní potřeby a identifikuje se se základními hodnotami společnosti ve které žije, pak jsou klíčovými předpoklady úspěšné integrace cizince v podmínkách ČR:

- 1) **znalost českého jazyka**
- 2) **ekonomická soběstačnost cizince**
- 3) **orientace cizince ve společnosti**
- 4) **vztahy cizince s členy majoritní společnosti.**

#### **1. ZNALOST ČESKÉHO JAZYKA**

Dobrá znalost oficiálního jazyka přijímající země je klíčem k úspěšné integraci. Znalost jazyka je pro imigranta nejen nástrojem k získání dalších dovedností, ale je především mostem k porozumění myšlení jedinců v dané společnosti. Jazyk je komunikačním prostředkem pro utváření vztahu imigranta s okolím, zvyšuje možnosti jeho participace na trhu práce stejně jako poskytuje možnosti dalšího vzdělávání a zvyšuje šanci cítit se součástí společnosti, ve které žije. Jazyk se nemalou měrou podílí na utváření nové identity imigranta. Nedostatečné jazykové znalosti však nejsou jen osobním handicapem daného cizince, ale mají celospolečenské dopady v podobě fragmentace společnosti a segregace celých přistěhovaleckých komunit.

Pokud cizinec pobývá v ČR se svou rodinou, nebo pokud založí rodinu s českým státním občanem/kou, mají v nabývání znalosti českého jazyka mnohdy nezastupitelnou roli rodinní příslušníci, zejména děti, které díky návštěvě škol zpravidla nejvíce přispívají ke zprostředkování znalosti české kultury a jazyka.

---

Efektivní zapojení obcí a krajů v současné době znesnadňuje právní úprava zákona o obcích a zákona o krajích, podle nichž nejsou cizinci považováni za občany obce (podmínkou občanství obce je státní občanství ČR).

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

Požadavek na určitou úroveň jazykových znalostí vyžaduje od České republiky zajištění možnosti dosažení jasně definovaných úrovní znalosti jazyka, které bude moci cizinec prokázat příslušným **certifikátem**. Cílem je, aby měl certifikát formát, který je znám zaměstnavatelům a vzdělávacím institucím, který je mezinárodně srovnatelný a na jehož získání bude vázáno nabývání některých práv; tím bude zajištěno dostatečné motivační působení<sup>37</sup>.

Certifikáty potvrzující určitou úroveň jazykových znalostí budou součástí podmínek pro získání trvalého pobytu i státního občanství (u státního občanství již podmínka znalosti jazyka existuje, její prokázání ale není standardizováno). Cizinci by zároveň měla být otevřena možnost celoživotně doplňovat své jazykové vzdělání a dosažení vyšších stupňů prokazovat certifikáty s mezinárodní platností a jasným obsahem.

**Obsah kurzů a metodika jazykové výuky** je důležitou složkou v oblasti výuky českého jazyka<sup>38</sup>. Obsah je třeba přizpůsobit potřebám imigranta pocházejícího z odlišného sociokulturního prostředí a zaměřit se na předávání základních informací o majoritní společnosti a o sociokulturních realitách.

Metodika a formát kurzů českého jazyka by měla respektovat **specifika jednotlivých skupin** imigrantů (např. neznalost latinky, negramotnost, různé věkové skupiny), reagovat na konkrétní potřeby a možnosti imigranta<sup>39</sup>. Při výuce českého jazyka je v závislosti na finančních i personálních možnostech třeba umožnit ji tak, aby byla reálně zaručena možnost studia frekventanta.

<sup>37)</sup> V mnoha zemích Evropské unie (např. *Dánsko*) je úroveň jazykových znalostí vztahována k tzv. *Společnému evropskému referenčnímu jazykovému rámci* (Common European Framework of Reference for languages – CEFR), který vytvořila Rada Evropy. Podle tohoto rámce se úrovně od nejnižších k pokročilejším označují standardně A1, A2, B1, B2, C1 a C2. Pro potřeby integrační politiky se využívají úrovně A a B; vhodná je úroveň B1, která zvyšuje šance na lepší integraci na trhu práce i ve společnosti. Úroveň B1 je charakterizována následovně: (Uživatel) rozumí známým každodenním výrazům a zcela základním frázím, jejichž cílem je vyhovět konkrétním potřebám, a umí tyto výrazy a fráze používat. Umí představit sebe a ostatní a klást jednoduché otázky týkající se informací osobního rázu, např. o místě, kde žije, o lidech, které zná, a věcech, které vlastní, a na podobné otázky umí odpovídat. Dokáže se jednoduchým způsobem domluvit, mluví-li partner pomalu a jasně a je ochoten mu/jí pomoci.

<sup>38)</sup> Při jazykové výuce imigrantů se často postupuje metodou *CLIL method* (Content and Language Integrated Learning – foreign language learning), tzn. takovou metodou, kde je cílem rozvoj jazykových dovedností, současně se zcela cíleně předává i konkrétní obsah. Didaktika této metody se zaměřuje na každodenní situace, ve kterých imigrant potřebuje obstát, např. komunikace s úřadem práce nebo pohovor s potencionálním zaměstnavatelem.

<sup>39)</sup> Jazyková příprava *dětí předškolního věku* by měla sloužit k vyrovnání jazykových dovedností dětí cizinců s dětmi vyrůstajícími od narození v sociokulturním prostředí majoritní společnosti. Stejně tak je potřeba věnovat zvýšenou pozornost mladým *cizincům do 16 let věku*, tj. osobám, které jsou součástí povinného vzdělávacího procesu, ale nejsou schopni zařadit se okamžitě do odborného vzdělávání v češtině, kvůli jazykovému deficitu nebo kteří mají jazykové obtíže při studiu. Specifickou skupinou jsou *ženy matky*. Měla by jim být věnována zvláštní pozornost s ohledem na jejich převažující roli vychovatelky dětí. Jejich znalosti češtiny jsou předpokladem pro to, aby byly schopny asistovat svým dětem při školní docházce v českých školách a napomáhat tím druhé generaci ve vyrovnání šancí při vzdělávacím procesu. Zároveň udržují lepší komunikaci rodič - dítě a udržení rodičovské autority a role zkušenějšího, pokud jsou schopny porozumět prostředí, ve kterém se dítě pohybuje. Samy ženy jsou izolací velmi ohroženy, pokud zůstávají dlouhodobě s dětmi doma. Při zajišťování jazykové výuky žen matek je nezbytné vždy počítat s jejich potřebou hlídání dětí v průběhu vzdělávacího procesu. Pokud jde o vzdělávání *dospělých*, je třeba reflektovat odlišné potřeby a možnosti docházky u osob zaměstnaných, nezaměstnaných, zdravotně postižených, starých osob.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

Výuku českého jazyka je nutno realizovat prostřednictvím **kvalifikovaných lektorů**. Kvalifikovanými lektory jsou lektoři, kteří znají metodiku a obsah výuky českého jazyka jako cizího jazyka.

Důležitou otázkou je **otázka úhrady kurzu**<sup>40</sup>. Stát by se měl alespoň částečně za stanovených podmínek na financování kurzů podílet<sup>41</sup>. Je vhodné, aby rovněž účastník na úhradě kurzu finančně participoval, neboť se tak zvyšuje motivace účastníka na pravidelné účasti a k zodpovědnějšímu přístupu k výuce.

Při určení subjektu odpovědného za **zajištění výuky** českého jazyka je nutno zvážit lokální dostupnost jazykových kurzů a z důvodů hospodárnosti vzít v úvahu možnost využití stávající sítě institucí poskytujících jazykové vzdělávání. Posoudit je třeba možnosti zapojení místní správy i nevládních organizací.

## 2. EKONOMICKÁ SOBĚSTAČNOST

Ekonomická soběstačnost cizince je mimořádně významná součást úspěšné integrace. Ekonomická soběstačnost znamená, že cizinec není odkázán na pomoc státu, je schopen

<sup>40</sup>) Integrace cizinců je finančně náročnou záležitostí. Z tohoto hlediska by mělo zásadní význam ustavení *Evropského fondu pro integraci státních občanů třetích zemí na období 2007 – 2013* (dále jen fond). Návrh Evropské komise počítá s tím, že tento fond bude součástí programu „Solidarita a management v otázkách migrace“, přičemž rozpočet je udáván na 1,771 milionu EUR pro EU25. Při rozdělování prostředků mají být nové země zvýhodněny navýšením paušální částky podílu. Variabilní částka se má stanovit dle výpočtu založeného na nové příchozích imigrantech v období tří let (blíže viz. kapitola 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie části IV. předkládaného materiálu).

<sup>41</sup>) **Francie:** Integrační programy včetně kursu francouzského jazyka (v rozsahu 20-50 hodin dle potřeby) jsou poskytovány bezplatně těm imigrantům, kteří uzavřeli se státem integrační kontrakt. Tento kontrakt je ověřován v pilotním projektu - nově je ustaven centrální úřad, plně financovaný státem, jehož pobočky jsou v regionech a místech; ty zajišťují integrační programy na bázi kontraktu vzdělávání – jazykové kurzy, socio-kulturní úvod do francouzské společnosti, osobní sociální asistence zejména pro vstup na trh práce.

**Dánsko:** Za úvodní kurzy vč. výuky jazyka pro imigranty je odpovědná místní samospráva, ale náklady jsou hrazeny státem. Zvláštní subvence je municipalitě vyplácena za každého imigranta, který úspěšně složí jazykovou zkoušku nebo který je regulérně zaměstnán alespoň 6 měsíců.

Zákon o integraci obsahuje speciální ustanovení ke kooperaci mezi samosprávou a soukromými společnostmi, vzdělávacími institucemi a NNO. Výuka jazyka a úvodní kurz jsou pro imigranty zdarma (na bázi kontraktu), imigrant je však povinen kurzy navštěvovat a být ochoten vstoupit na trh práce.

**Německo:** absolvování kurzu německého jazyka a kursu „Německý právní systém, kultura a historie“ hradí stát (z federálního rozpočtu), a to dle nového imigračního zákona platného od ledna 2005. Pokud v průběhu těchto kursů imigrant nedosáhl požadované znalosti jazyka, je mu nabídnut doplňovací kurs – ten však již v plné výši hradí imigrant.

**Rakousko:** Počínaje rokem 2003 stát zavedl integrační smlouvu, kterou musí uzavřít všichni imigranti, kteří obdrželi první povolení k pobytu po 1.1.1998 (kromě stanovených výjimek zejména z důvodu věku). Tato smlouva je zavazuje k účasti na jazykových a integračních kurzech. Náklady zčásti hradí imigrant, a to vzestupně podle své úspěšnosti v kurzu, počínaje 50 % nákladů, pokud kurs úspěšně dokončí během 1. roku, až do 100 % nákladů, pokud kurs dokončí po 2 letech. Pokud imigrant kurs úspěšně neabsolvuje do 4 let pobytu v zemi, přijde o povolení k pobytu.

Některá města (např. Vídeň) imigrantům žijícím ve Vídni financují dalších 20% nákladů na kurs, tzn. že imigranti ve Vídni hradí v prvním roce pouze 30 % nákladů na kurs.

zabezpečovat své životní potřeby **vlastními příjmy, případně pomocí příjmů rodinných příslušníků, plynoucích ze zaměstnání či podnikání.**

Z hlediska integračního dopadu má zvláštní postavení účast cizinců na trhu práce, resp. **zapojení cizinců formou zaměstnaneckého poměru.** Zaměstnání je důležitým způsobem, jak mohou cizinci viditelně přispívat k vytváření hodnot společnosti. Sebehodnocení cizince je pak vyšší, což velmi podstatně ovlivňuje jeho schopnost odolávat psychický nárokům, které s sebou každá integrace nutně nese. Zároveň zaměstnání přispívá přirozenou cestou ke vzniku vazeb v nové společnosti a cizinec tak snáze překonává bariéry komunikační i ty, které plynou z odlišnosti kultur.

Pro lepší integraci cizinců na trhu práce je třeba zaujmout aktivnější přístup. Zkušenosti ukazují, že představy o dočasnosti migrace jsou mylné; je třeba počítat s tím, že i ti migranti, kteří původně zamýšleli pobývat na území České republiky pouze krátkodobě, v zemi zůstávají trvale.

Úkolem každého státu je usilovat především o **dosažení co nejvyšší zaměstnanosti vlastních státních občanů** a osob jim postavených naroveň. Cílem integračních opatření není tento princip měnit, ale usnadnit přístup cizinců k trhu práce v těch případech, kdy cizinec již na trhu práce participuje, tj. našel uplatnění tam, kde se nepodařilo pracovní místo obsadit českým státním občanem, případně cizincem, jehož právní postavení v oblasti zaměstnávání je s českým státním občanem totožné.

Z hlediska integračních opatření vedoucích k účasti cizince na trhu práce jsou **cílovou skupinou** cizinci, kteří pobývají v České republice na základě víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k dlouhodobému pobytu či trvalého pobytu a azylanti. V souladu s výše uvedeným principem přednosti státních občanů České republiky a vybraných kategorií cizinců na trhu práce se však opatření navrhovaná pro jednotlivé skupiny cizinců budou lišit.

**Cizinci s trvalým pobytem a azylanti** mají již v současné době právní úpravou v oblasti zaměstnávání přiznán stejný rozsah práv jako státní občané České republiky. Opatření pro tuto skupinu cizinců se tak nemohou dotýkat změn právní úpravy jejich zaměstnávání. Opatření však nacházejí své opodstatnění v souvisejících oblastech, jako je např. oblast uznávání kvalifikací. Migrující pracovníci mají nečíslně vyšší než potřebnou **kvalifikaci pro výkon povolání** na daných pozicích. To je dáno dílem poptávkou po nekvalifikované pracovní síle, částečně je to však také důsledek složitosti procedur směřujících k uznání kvalifikace nabyté v zahraničí. Opatření zaměřená na usnadnění uznávání kvalifikace nabyté v zahraničí by měla přispět k plnému využití potenciálu cizinců na českém pracovním trhu.

Stejně tak mají své místo opatření zaměřená na lepší vymahatelnost práva, na zlepšení přístupu orgánů aplikujících právo (úřadů práce) a programy na podporu přístupu k pracovním místům<sup>42</sup>.

Pro cizince, kteří pobývají v České republice na základě **víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání či na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za stejným účelem** a kteří již prokázali schopnost uplatnit se dlouhodobě na českém trhu práce je

<sup>42)</sup> Důležitost zaměstnávání imigrantů našla odraz i v rámci Evropské strategie zaměstnanosti (jednou z priorit této strategie je podpora integrace osob znevýhodněných na trhu práce - vč. imigrantů a příslušníků etnických menšin - a boj proti jejich diskriminaci) a procesu sociálního začleňování.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

stávající právní úprava nadměrně zatěžující. V souladu s přírůstkovou metodou integrace je třeba změnit právní úpravu zaměstnávání cizinců tak, aby se doba platnosti povolení k zaměstnání prodlužovala s narůstající dobou platnosti předchozích povolení k zaměstnání<sup>43</sup>.

Stejně tak je třeba upravit možnost cizince (opět v závislosti na době platnosti předchozích povolení k zaměstnání) při ztrátě zaměstnání nalézt si nové zaměstnání v určité ochranné době. Cizinec, který přišel na území ČR za účelem zaměstnání, tak nebude nucen při ztrátě zaměstnání ihned opustit území ČR, což s sebou nese nutnost znovu absolvovat složité zařizování povolení k pobytu a povolení k zaměstnání, ale bude moci během dané ochranné lhůty usilovat o nalezení nového zaměstnání<sup>44</sup>.

Navržená opatření zmenší náročnost vyřizování potřebných povolení a budou tak působit **preventivně i vůči nelegálnímu zaměstnávání**, ke kterému se často i v důsledku náročných procedur cizinci někdy uchylují.

Možnost pracovat jako **osoba samostatně výdělečně činná** je, z hlediska požadavků na integraci cizinců, rovněž forma vedoucí k ekonomické soběstačnosti. Současná právní úprava podnikání cizinců je liberální, postavení cizince je v těchto případech srovnatelné s postavením státních občanů ČR. Zásadní překážky bránící podnikání cizinců nebyly identifikovány.

Vzhledem k tomu, že stejně jako v případě úřadů práce, přicházejí pracovníci živnostenských úřadů často do styku s cizinci, je vhodné zavádět taková opatření, která usnadní vzájemnou komunikaci pracovníků.

Není žádoucí, pokud cizinci volí formu samostatné výdělečné činnosti k obcházení požadavku na povolení k zaměstnání. Tento jev spolu s ostatními nelegálními formami zaměstnávání cizinců má negativní dopady nejen na postoje majoritní společnosti vůči cizincům, ale též na cizince samotné, kteří se nacházejí ve zranitelném postavení ve kterém nejsou schopni prosadit svá práva zaručená právními předpisy (jak např. v oblasti minimální mzdy, tak předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci). Opatření k potírání těchto negativních jevů je proto třeba realizovat jak v rovině prevence (viz. shora uvedené odstraňování nadbytečných administrativních překážek cizincům, kteří prokázali schopnost trvale se uplatnit na českém trhu práce), tak v rovině represivní. Vzhledem ke skutečnosti, že již existuje ucelená strategie k potírání nelegálního zaměstnávání<sup>45</sup>, není úkolem Koncepce integrace cizinců opatření v této oblasti samostatně formulovat, ale při jejich tvorbě zohledňovat dopady navrhovaných opatření na integraci cizinců.

<sup>43</sup>) Podle současné právní úpravy není cizinec (nezískal-li trvalý pobyt) ani po dvaceti letech nepřetržitého zaměstnávání v ČR oprávněn ke změně zaměstnavatele, dokonce ani ke změně profese v rámci jednoho zaměstnavatele a jeho povolení k zaměstnání musí být každoročně prodlužováno či obnovováno. To je zdrojem vysoké míry právní nejistoty cizince, která působí proti integračně.

<sup>44</sup>) Třicetidenní ochranná lhůta při ztrátě zaměstnání z důvodů na vlastní vůli nezávislých se již aktivně uplatňuje u účastníků pilotního projektu „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, který Ministerstvo práce a sociálních věcí uskutečňuje od července 2003.

<sup>45</sup>) Na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. října 2000 č. 1044 byl zřízen mezipodnikový orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice, který zahájil svou činnost dne 16. ledna 2001. Gestorem činnosti tohoto orgánu, který má za úkol využíváním koordinovaných přístupů a vzájemnou informovaností zlepšit efektivnost boje s nelegální prací, je Ministerstvo práce a sociálních věcí.



### 3. ORIENTACE CIZINCE VE SPOLEČNOSTI

Orientace cizince ve společnosti hostitelského státu je jednou z neopominutelných podmínek integrace cizince. Pokud se cizinec neorientuje ve společnosti, ve které se rozhodl žít, nemůže se s ní identifikovat a stát se její součástí. Teprve porozumění systému fungování společnosti a jejích struktur přispěje k tomu, aby se cizinec stal součástí hostitelské společnosti, jejím samostatným a soběstačným členem, aby se podílel na vytváření hodnot této společnosti a také těchto hodnot využíval.

Jedním z cílů integrační politiky státu je proto napomoci cizinci orientovat se ve společnosti, a to systematickým **poskytováním základních informací**, které cizinec po svém příchodu do České republiky nezbytně potřebuje. Toto integrační opatření je zároveň výrazem zájmu státu o jeho bezproblémové začlenění do místní společnosti.

Zkušenosti ukazují důležitost zpřístupnění informací co nejdříve po příchodu cizince do nové země. Vzhledem k tomu, že v době po příjezdu cizinec zpravidla neovládá český jazyk, je třeba zpřístupnit mu základní informace **v jazyce jemu srozumitelném**.

Integrační opatření směřující k orientaci imigrantů ve společnosti bude spočívat v nabídce souboru úvodních informací, které budou imigrantům nabídnuty **několika různými způsoby** tak, aby byly přístupny co nejširšímu okruhu cizinců.

Pro nejširší cílovou skupinu, tj. pro cizince bez ohledu na účel či délku jejich pobytu na území ČR, bude vytvořena a následně vhodnými způsoby distribuována **informační příručka**. Tato příručka bude obsahovat základní informace o právním řádu, hodnotách, právech a povinnostech a informace o situacích ve kterých se cizinec běžně ocitá (*základní informace o podmínkách zaměstnání, vzdělání, bydlení, veřejných službách, o právech a povinnostech týkajících se sociálního a zdravotního pojištění a systému sociálního zabezpečení a dávek sociální péče, integračních opatřeních apod.*), o státním uspořádání, o historii České republiky apod. Důležitost znalosti alespoň základních práv a povinností vyplývá z povahy práva, které vedle informací o zakázaných nebo vyžadovaných způsobech chování obsahuje též informací o chování, které je společností obecně očekáváno a považováno za žádoucí, tj. vyjadřuje hodnotové preference, a je tak základním integrativním normativním systémem společnosti. Účelem této informační příručky není být vyčerpávajícím zdrojem informací o všech aspektech života cizince v ČR, ale základním informačním zdrojem, rozcestníkem pro informace obsažené ve specializovaných informačních zdrojích.

Vzhledem k důležitosti snadné dostupnosti informací je třeba zabývat se dalšími formami jejich poskytování. V zahraničí je častou praxí poskytovat vybraným skupinám cizinců informace formou **úvodního kurzu**, v jehož rámci jsou předávány informace o hostitelské společnosti formou semináře, pohovorů, promítání filmu o životě v dané zemi apod. Úvodní kurzy by rovněž v České republice měly být zaměřeny na vybrané cílové skupiny. Pozornost je v této souvislosti třeba věnovat zejména cizincům přicházejícím za účelem sloučení rodiny, kteří již tímto sloučením zpravidla demonstrují rozhodnutí v České republice zůstat a u nichž je riziko izolace zpravidla větší<sup>46</sup>.

<sup>46)</sup> Často se jedná o ekonomicky neaktivní cizince, např. matky s dětmi. Vzhledem k nedostatečné sociální síti v novém státě a vzhledem k nedostatku příležitosti si vazby v rámci nové společnosti vybudovat hrozí izolace, závislost na partnerovi, nedostatečné osvojení jazyka apod.

Vyjma poskytování úvodních informací je třeba poskytovat účinnou **asistenci** cizincům v průběhu celé délky pobytu na území České republiky. Opatření v této oblasti směřují především do roviny snadno dostupného sociálně právního poradenství financovaného v rámci Koncepce integrace cizinců. Důležitou roli při poskytování sociálně právního poradenství hrají nestátní neziskové organizace, jejichž potenciál při práci s cizinci je třeba využít a vhodným způsobem podpořit.

#### 4. VZTAHY CIZINCE S ČLENY MAJORITNÍ SPOLEČNOSTI

Výše uvedené předpoklady napomohou cizinci stát se soběstačným a nezávislým. K tomu, aby však cizinec přejal normy a hodnoty společnosti, identifikoval se s nimi, je třeba, aby s členy majoritní společnosti navazoval a udržoval vztahy. Názory a přístup přijímající společnosti jsou proto pro integraci cizinců rovněž klíčové, neboť silně ovlivňují snahu cizinců o integraci.

Většina státních občanů České republiky nepovažuje zvyšující se počet cizinců přicházejících do České republiky za pozitivní jev<sup>47</sup>. Podíl těch, kteří příchod cizinců vnímají pozitivně sice mírně vzrostl<sup>48</sup>, celkově však česká společnost zůstává nadále názorově relativně uzavřená vůči imigraci a usídlování cizinců. Na straně druhé je pro tvorbu politiky integrace cizinců důležité zjištění, že **česká společnost je pro přiznání veškerých práv**, včetně možnosti získat státní občanství, **těm cizincům, kteří se do české společnosti integrují**<sup>49</sup>.

Obavy veřejnosti nelze opomíjet či bagatelizovat. Integrace cizinců není bezproblémovým procesem a integrační politika je vytvářena především za účelem předcházení problémů, které přítomnost osob s odlišným kulturním zázemím může přinášet.

Integrace je procesem dvoustranným, vyžadujícím snahu a vstřícný přístup jak na straně cizinců, tak státních občanů. Přáním občanů státu je, aby se cizinci v České republice integrovali do společnosti. Cizinci by na druhé straně měli vstupovat do takového prostředí, které je bude v procesu integrace podporovat. Ochota majoritní společnosti akceptovat cizince a účastnit se procesu integrace je proto důležitým prvkem integračního procesu.

Opatření Koncepce integrace cizinců v této oblasti se nacházejí v rovině realizace opatření zaměřených na **zvýšení informovanosti** a **upevňování dobrých vztahů** mezi cizinci a českými státními občany.

---

<sup>47</sup>) Za příznivý jej v roce 2004 považovalo pouze 24% dotázaných. (Data použita z materiálu nezávislé analytické agentury IGAC (Ivan Gabal – Analysis & Consulting) „Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků“)

<sup>48</sup>) 14% v roce 1996 oproti 24% v roce 2004. (Data použita z materiálu nezávislé analytické agentury IGAC (Ivan Gabal – Analysis & Consulting) „Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků“)

<sup>49</sup>) viz „Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků“, IGAC (Ivan Gabal – Analysis & Consulting)

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

Koncepce integrace cizinců si klade za cíl systematicky **objektivně informovat** o cizincích pobývajících v ČR<sup>50</sup>, neboť pramenem xenofobie, předsudků a uzavřenosti vůči cizincům je často neznalost cizích kultur, zvyků, náboženského vyznání apod.<sup>51</sup>

Zvýšenou pozornost je třeba věnovat problematice **interkulturního vzdělávání a multikulturní výchově**. Snahou interkulturního vzdělávání je umožnit poznání vlastního kulturního zakotvení a otevřít tak cestu k porozumění odlišným kulturám; vede k chápání a respektování neustále se zvyšující sociokulturní rozmanitosti a otevírá cestu k porozumění různým způsobům života, myšlení a vnímání světa. Multikulturní výchova vyjadřuje snahu o vytváření způsobilosti lidí chápat a respektovat jiné kultury než svou vlastní.

Multikulturní výchova má místo především v rámci **vzdělávacích programů** všech typů škol, kde lze z dlouhodobého hlediska očekávat největší dopady na členy společnosti. Je však třeba ji zaměřit i na dospělou populaci – zejména na pracovníky veřejné správy – a to jak na úrovni ústředních orgánů a jim podřízených institucí, tak na regionální a lokální úrovni.

V rámci všech druhů škol je již v současné době přítomnost dětí-cizinců realitou<sup>52</sup>. Kulturně rozmanité prostředí je podnětné a přispívá žákům k všestrannému rozvoji osobnosti (tolerance, respekt a otevřenost k odlišným skupinám a životním formám, vědomí potřebnosti osobní angažovanosti, uznávání principů demokracie a lidských práv). Zároveň však klade na všechny žáky a pedagogy zvýšené nároky. Pedagogičtí pracovníci musí být připraveni těmto nárokům dostát. K tomu je třeba vybavit je dostatkem informací i učebních pomůcek, které jim pomohou nejen o problematice soužití osob pocházejících z odlišného kulturního prostředí studenty informovat, ale rovněž v praxi řešit případy, kdy bude mezi žáky s odlišným kulturním zázemím docházet ke konfliktům či nedorozuměním.

Kroky k zavedení multikulturního vzdělávání v rámci vzdělávacích programů již byly učiněny<sup>53</sup>, je ovšem potřeba tomuto tématu věnovat trvalou pozornost.

Multikulturní vzdělávání má své místo i při rozvíjení kompetencí **pracovníků veřejné správy**, kteří přicházejí při plnění pracovních úkolů častého do styku s cizinci. Jedná se zejména o pracovníky cizinecké policie, úřadů práce, živnostenských úřadů apod.<sup>54</sup>.

<sup>50</sup>) Jako možné zdroje informací o cizincích v ČR pro většinovou společnost mohou sloužit např. publikace ČSÚ, Bulletin Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí o cizincích v ČR nebo webové prezentace.

<sup>51</sup>) Totéž lze konstatovat i o vztahu cizinců k majoritní společnosti, je proto důležité informovat rovněž cizince o majoritní společnosti (viz výše).

<sup>52</sup>) V České republice navštěvovalo ve školním roce 2003/2004 všechny typy škol 34 101 žáků, dětí a studentů-cizinců. 12 770 z nich tvořili žáci základních škol, 3 592 středních škol, 3 221 bylo dětí v mateřských školách a 14 518 studentů vysokých škol. Celkový počet všech žáků a studentů činil 2 071 375 včetně státních občanů ČR, a cizinci tvořili 1,6% z nich. V souvislosti s malými počty žáků cizinců navštěvujících střední školy ve srovnání s počty dětí v mateřských a základních školách lze dovodit, že se zřejmě jedná o děti dlouhodobě nebo trvale usazených cizinců, většinou mladých, kteří se v ČR začali usazovat a zakládat rodiny ve výrazněji míře až od 90. let.

<sup>53</sup>) Dle Plánu integrační politiky MŠMT pedagogičtí pracovníci na základních a středních školách uplatňují při výuce zásady multikulturní výchovy, zejména ve školách s většími počty žáků cizinců. MŠMT si nechalo vypracovat zprávu České školní inspekce (Sledování a hodnocení průběhu vzdělávání cizinců na území ČR v základních školách a středních školách, září 2003) jako analýzu situace, která napomohla při přípravě Rámcových vzdělávacích programů – viz. např. průřezové téma Multikulturní výchova, kompetence občanské. Dále MŠMT vydalo Metodický pokyn č.j.14 423/99-22 k výchově proti projevům rasismu, xenofobie a intolerance.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

Orientace cizince ve společnosti a umění orientovat se ve formálních vztazích je důležitá, avšak pro integraci nedostačující. Z hlediska integrace je důležité navázání neformálních vztahů s příslušníky majoritní společnosti, vytvoření sociální sítě. Čím frekventovanější a intenzivnější jsou **vztahy mezi cizincem a příslušníky majoritní společnosti**, tím větší je šance na úspěšnou integraci. Navázání osobních kontaktů mezi členy majoritní společnosti a cizinci, vstřícnost, porozumění problémům cizinců a ochota pomoci při jejich řešení vedou nejen k lepšímu vzájemnému porozumění, ale zejména posilují tendenci cizince včlenit se do majoritní společnosti.

Koncepce integrace cizinců stanoví mechanismy, které umožní založení běžných mezilidských vztahů. Možnosti právní úpravy či veřejnoprávních institucí jsou v této oblasti velmi omezené a nepříliš vhodné; přirozené mezilidské vztahy je třeba vytvářet na bázi dobrovolnosti. Je ovšem nutné aktivity směřující k vytvoření sociální sítě, jako nezbytného činitele v procesu integrace cizinců, povzbudit<sup>54</sup>.

Dosavadní zkušenosti s realizací Koncepce integrace cizinců ukazují na velký **potenciál nestátního neziskového sektoru** ve výše uvedených oblastech, tj. v oblasti zvyšování informovanosti a upevňování vztahů mezi cizinci a českými státními občany. Je proto třeba zohledňovat tyto tématické oblasti v dotačních programech jednotlivých resortů.

Vzhledem ke skutečnosti, že k navázání mezilidských vztahů může reálně docházet pouze na lokální úrovni, tj. v místě, kde cizinec žije, chodí do zaměstnání, do školy apod., jeví se **zapojení obcí a krajů** jako nanejvýš potřebné (blíže k stávajícímu zapojení obcí a krajů viz. kapitola 3. Zapojení orgánů územní samosprávy do procesu integrace cizinců části IV. předkládaného materiálu).

#### **PODPŮRNÁ OPATŘENÍ**

Opatření podpůrná jsou taková opatření a postupy, které zohledňují dopady přijímaných či existujících opatření na integraci cizinců při tvorbě a revizi jiných politik a právních úprav (tzv. mainstreaming); regulace daných oblastí se netýká výhradně cizinců.

Opatření podpůrná integraci cizinců významným způsobem ovlivňují; svým nastavením mohou integraci buď podnítit nebo naopak ztížit či dokonce znemožnit a proto je třeba věnovat jim náležitou pozornost.

Zásady, ze kterých je třeba při formulování všech politik ve vztahu k cizincům vycházet, jsou **zásada právní jistoty, spravedlivého přístupu a narůstání práv**.

<sup>54</sup>) Multikulturní výchovu je třeba vnímat jako faktor přispívající k vytváření tolerantní společnosti. Navrhovaná opatření tedy nemají být vykládána tak, že směřují k posilování odlišností; v případě integrační politiky je naopak žádoucí stavět spíše na podobnosti.

<sup>55</sup>) V severských zemích v praxi první vzájemné interakce probíhají tak, že určený pracovník (starosta, nebo pověřená osoba) představí ve vesnici a v malém městě nově příchozího cizince všem obyvatelům, výslovně ho zve k společným akcím a osobně se mu i nadále věnuje. Hned po příchodu je tak cizinec zapojen do struktury místního systému a společnosti. Tato povinnost tvoří součást popisu práce určeného pracovníka. Z tohoto příkladu vyplývá, že iniciátorem vzniku sociální sítě může být i místní úřad.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

Základem efektivity podpůrných opatření je řádné fungování stávajících systémů a využití stávajících institucí a instrumentů. Svou funkci mohou právní normy plnit pouze v případě, že jsou adresátům srozumitelné a dostatečně stabilní a jejich naplňování je účinně vymáháno; v opačném případě působí desintegračně. Důležitá je rovněž kvalita aplikační činnosti orgánů veřejné moci na daném úseku, přičemž je třeba mít na zřeteli skutečnost, že na pracovníky orgánů realizujících veřejnou moc v oblastech, kdy je rozhodováno v právních záležitostech cizinců, jsou kladeny větší nároky. Těmto pracovníkům je nezbytné zajistit vzdělávání a školení o problematice komunikace s cizinci, a zároveň jim výkon činnosti maximálně usnadnit, např. zkvalitněním technického zázemí či metodickým vedením.

Rovnost v důstojnosti, svobodě a právech je jednou ze základních hodnot moderní společnosti. Zároveň však platí, že stát *v plném rozsahu přiznává veškerá práva* pouze těm jedincům, kteří jsou jeho státními *občany*. Stát je proto postaven před otázkou, jaký rozsah práv má být cizincům pobývajícím na území České republiky a jejich potomkům přiznán.

Cílem Koncepce integrace cizinců je vymezit takový rozsah práv a povinností cizinců, který bude vnímán jako spravedlivý<sup>56</sup>. Základním východiskem je přitom princip narůstání práv. V praxi to znamená, že *rozsah práv přiznaných cizinci se bude zpravidla odvíjet od délky jeho pobytu na území České republiky*, resp. od jeho pobytového statutu. Čím déle cizinec na území státu pobývá, tím větší rozsah práv mu bude přiznán<sup>57</sup>. Nárůst práv ale není automatický, zohledňovat je třeba i další skutečnosti (např. dobu přispívání do sociálních systémů apod.).

Podpůrná opatření jsou navrhována s ohledem na zajištění právní jistoty pobytu cizince na území České republiky a za účelem usnadnění integrace v oblasti sociálně-ekonomické, kulturní a politické.

#### 1. Právní jistota pobytu cizince na území České republiky

Provedené analýzy poukázaly na nevyhovující právní úpravu pobytové otázky, která je příliš komplikovaná a klade na cizince množství formálních požadavků. Nedostatky byly konstatovány též v rovině postupu příslušných správních úřadů (selhávání při informování cizinců, nízká standardizace požadavků na jednotlivých pracovištích, korupce, nedostatečná jazyková vybavenost, neprofesionální vystupování). Předmětem kritiky byly rovněž lhůty (pro udělení trvalého pobytu pro rodinné příslušníky pobývajících rezidentů, pro možnost požádat o udělení státního občanství<sup>58</sup>).

<sup>56</sup>) Požadavek na zajištění čestného a spravedlivého zacházení se státními občany třetích zemí a na přibližování právního postavení státních občanů třetích zemí právnímu postavení státních občanů se objevuje jak v dokumentech Rady Evropy, tak Evropské unie. Na úrovni EU tento požadavek zazněl v několika zásadních dokumentech EU, jakými jsou např. Závěry zasedání Evropské rady v Tampere.

V rovině právních předpisů našel své vyjádření ve Směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o statusu státních občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, která zajišťuje státním občanům třetích zemí, kteří získají trvalý pobyt, rovné nakládání v oblasti přístupu k zaměstnání, vzdělání, sociálnímu zabezpečení aj. (viz. článek 11 uvedené směrnice).

<sup>57</sup>) Tato paralela neplatí bezvýhradně, k modifikaci dochází např. v důsledku realizace mezinárodněprávních závazků (např. povinná školní docházka všech dětí).

<sup>58</sup>) Podle návrhu novely zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který je v současné době projednáván v Parlamentu ČR, má být k povolení trvalého pobytu na území ČR vyžadován předchozí legální pobyt na území ČR v délce 5 let, namísto dosavadních 8, resp. 10 let takového pobytu, čímž dojde též ke zkrácení doby pro možnost požádat o udělení občanství.

#### 2. Sociálně-ekonomická oblast

Sociálně-ekonomická integrace zahrnuje oblast zaměstnání, sociálního a zdravotního zabezpečení, vzdělávání, bydlení, znalost českého jazyka aj.

Jako hlavní překážky v oblasti sociálně-ekonomické integrace byly identifikovány<sup>59</sup> administrativní náročnost získání pracovního povolení a naopak relativně jednoduchý přístup k živnostenskému oprávnění, okamžitá ztráta povolení k pobytu při ztrátě zaměstnání, nemožnost změnit zaměstnání před skončením platnosti povolení k zaměstnání, aniž by byla dotčena platnost povolení k pobytu, rozšířené nelegální zaměstnávání cizinců, nemožnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění u státních občanů třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků (zejména dětí<sup>60</sup>), kteří nejsou zaměstnanci na území ČR, nebo nemají na území ČR trvalý pobyt, nebo se jedná o občany státu, se kterým nemá ČR uzavřenou bilaterální smlouvu (nejčastěji smlouvu o sociálním zabezpečení), nebo se na tyto osoby nevztahuje Nařízení Rady (ES) č. 859/2003, které rozšiřuje používání ustanovení nařízení (EHS) č. 1408/71 a Nařízení č. 574/72 na státní občany třetích zemí.

V oblasti vzdělávání je závažnou překážkou neexistence povinnosti zajistit žákům, kteří jsou státními občany jiných, než členských zemí Evropské unie, bezplatnou přípravu k jejich začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka<sup>61</sup>.

Tento problém se však netýká jen dětí cizinců. Neexistence ucelené koncepce a systému výuky českého jazyka pro imigranty (kromě azylantů), včetně jejich rodinných příslušníků, nedostatečná dostupnost jazykové výuky a nedostatečná motivace cizinců k výuce českého jazyka byla identifikována jako jedna z hlavních překážek v oblasti integrace cizinců.

V oblasti bydlení provedené analýzy poukázaly na obtížný přístup cizinců k bydlení, vč. nemožnosti nabývání nemovitostí cizinci.<sup>62</sup>

<sup>59</sup>) viz. „Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků“ - Ivan Gabal – *Analysis & Consulting a Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky*

<sup>60</sup>) Problém je zejména ve zdravotním pojištění dětí narozených na území ČR cizincům, kteří pobývají na území ČR na vízum. Tyto děti nesplňují podmínky účasti na veřejném zdravotním pojištění a proto je nutno uzavřít smluvní pojištění u VZP (na jehož uzavření však není právní nárok). V případě, že by VZP dítě nepojistila, mohou vzniknout problémy s udělením víza k pobytu dítěti. I v případě, že VZP narozeného cizince pojistí, rodiče zpravidla musí uhradit péči o dítě v porodnici, neboť VZP dítě pojistí až po provedení zdravotních prohlídek, a smlouva se zpravidla nevztahuje zpětně k datu narození dítěte.

<sup>61</sup>) Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, stanoví v § 20 odst. 5, v případě žáků - dětí osoby se státní příslušností jiného členského státu Evropské unie, a kteří na území České republiky, kde taková osoba vykonává nebo vykonávala pracovní činnost v pracovněprávním vztahu nebo samostatně výdělečnou činnost, nebo na území České republiky studuje, anebo získala právo pobytu na území České republiky z jiného důvodu dlouhodobě pobývají a kteří plní povinnou školní docházku podle tohoto zákona, povinnost krajského úřadu příslušného podle místa pobytu žáka zajistit ve spolupráci se zřizovatelem školy bezplatnou přípravu k jejich začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou potřebám těchto žáků a podle možností ve spolupráci se zeměmi původu žáka podporu výuky mateřského jazyka a kultury země jeho původu, která bude koordinována s běžnou výukou v základní škole.

<sup>62</sup>) Tato skutečnost vede k častému obcházení právní úpravy prostřednictvím zakládání netransparentních právnických osob.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

#### 3. Kulturní oblast

Kulturní integrace zahrnuje otázku přístupu cizinců k základním pravidlům a normám hostitelské společnosti, aj.

Hlavním úkolem v kulturní oblasti je podpora akcí multietnického charakteru k podpoře vzájemného poznání mezi cizinci a hostitelskou společností i k prevenci xenofobie a rasismu ve společnosti; dále pak podpora kulturně vzdělávacích a výchovných aktivit, směřujících k informovanosti o kultuře, dějinách a tradicích jak hostitelské země (ČR), tak i cizinců. Dalším úkolem integrace v kulturní oblasti je podpořit kulturní a umělecké aktivity cizinců i rozvoj jejich vlastní kultury.

#### 4. Politická oblast

Politická integrace zahrnuje oblast volebního práva na místní úrovni, právo sdružovací a shromažďovací, svobodu projevu aj.

Jako hlavní překážky v oblasti politické integrace byly identifikovány existence povolovacího režimu při vzniku organizací cizích státních příslušníků a podmínky registrace občanských sdružení a neexistence volebního práva cizinců s trvalým pobytem ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů<sup>63</sup>.

---

<sup>63)</sup> Státní občan jiného státu, který je přihlášen k trvalému pobytu v příslušném místě má právo volit, pokud mu toto právo přiznává mezinárodní úmluva, kterou je ČR vázána a byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (viz. § 4 zákona č. 491/2001 Sb. v platném znění).

### **3. Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření - návrh cílů a opatření pro první fázi zavádění dlouhodobých legislativních a praktických opatření**

#### **a) CÍLENÁ SPECIFICKÁ OPATŘENÍ**

##### **1. Znalost českého jazyka**

###### **1.1. Cizinci**

**Cíl:** podpořit znalost českého jazyka ze strany cílové skupiny cizinců, a to prostřednictvím legislativního zakotvení podmínky znalosti českého jazyka jako podmínky pro udělení trvalého pobytu.

Cílem navrhovaných opatření je legislativně upravit prokázání znalosti českého jazyka jako podmínky pro udělení trvalého pobytu a vytvořit podmínky pro výuku českého jazyka pro cizince, na které se již nevztahuje povinná školní docházka. Aby bylo možno při žádosti o trvalý pobyt po cizincích spravedlivě požadovat prokázání znalosti českého jazyka, je třeba vytvořit zejména organizační, institucionální, technické a finanční předpoklady pro získání požadované úrovně znalosti českého jazyka (v opačném případě hrozí, že cizinci budou na území České republiky i nadále pobývat, avšak, ve srovnání s trvalým pobytem, v právně nejistém postavení, které je nebude motivovat k integraci).

Navrhovaná opatření jsou formulována v časové posloupnosti; plnění jednotlivých kroků je podmínkou pro realizaci opatření navazujících. Harmonogram opatření v první fázi je navržen tak, aby byly v maximální míře využity výstupy z projektů předložených v rámci Programu Iniciativy Společenství EQUAL a předešlo se tak duplicitním aktivitám a zároveň došlo k úsporám státních prostředků<sup>64</sup>. Zmíněné projekty budou ukončeny k 30.6.2008, ale výsledků lze využít již dříve, a to v návaznosti na ukončení Akce 2 (31.12.2007). Ke zpracování problematiky mohou pomoci i výstupy z případných projektů v rámci OPRLZ a JPD3 zaměřené na cizince a ukončené nejpozději do 31.12.2008.

V návaznosti na výstupy z první fáze budou předloženy příslušné legislativní návrhy, které nabudou účinnosti nejpozději k 1.1.2010. Přesné datum účinnosti navrhovaných legislativních změn bude upřesněno ve lhůtě do 31.12.2006.

#### **Návrh opatření pro první fázi**

1.1.1. Informovat MPSV o stanovení kritérií pro prokazování znalosti českého jazyka u žadatelů o udělení českého státního občanství v rámci návrhu věcného záměru nového zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.

- MV

- harmonogram: 9/2006

1.1.2 Stanovit požadovanou úroveň znalostí českého jazyka podle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky, která bude nutnou podmínkou pro udělení trvalého pobytu (statutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta).

<sup>64</sup>) blíže k projektům viz. část IV, kapitola 7.3.



### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

- MPSV ve spolupráci s MV a MŠMT
- harmonogram 6/2006

- 1.1.3. Zaslát MPSV návrh na stanovení výjimek z požadavku dosažení požadované úrovně jazykových znalostí, které budou nutnou podmínkou pro udělení trvalého pobytu (statutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta) a státního občanství České republiky, pro vymezený okruh cizinců.
  - MV
  - harmonogram: 6/2006
- 1.1.4. Předat ministrovi práce a sociálních věcí seznam jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky, případně dalších subjektů, které vyučují český jazyk pro cizince, a to v členění podle regionů a informací o možnostech a dostupnosti jiného než denního prezenčního studia českého jazyka jako cizího jazyka na území ČR v těchto jazykových školách.
  - MŠMT
  - harmonogram: 6/2006
- 1.1.5. Vytvořit metodiku výuky českého jazyka pro cizince, respektující specifika jednotlivých skupin imigrantů, ze zřetelem ke koncepci úvodních kurzů pro cizince a zaslát informaci o splnění úkolu MPSV.
  - MŠMT
  - harmonogram: 12/2007
- 1.1.1. Navrhnout způsob financování výuky českého jazyka cizinců.
  - MPSV ve spolupráci s MŠMT, MV
  - harmonogram: 12/2007
- 1.1.2. Stanovit počet hodin výuky českého jazyka a finanční nákladnost jazykových kurzů potřebných k dosažení požadované úrovně českého jazyka (viz. bod 1.1.2).
  - MŠMT
  - harmonogram: 12/2006
- 1.1.3. Navrhnout výši státního příspěvku vzdělávacím institucím na kurzy českého jazyka pro cizince a na složení předepsané zkoušky z českého jazyka a finanční podíl cizince na úhradě kurzů a zkoušky z českého jazyka.
  - MPSV ve spolupráci s MŠMT, MV
  - harmonogram: 12/2007
- 1.1.4. Doporučit fakultám připravujícím učitele předmětu český jazyk, aby zavedly (akreditovaly u MŠMT) obor český jazyk jako cizí jazyk do studijních programů vysokých škol.
  - MŠMT
  - harmonogram: 6/2006
- 1.1.5. Zpracovat soupis dostupných učebnic k výuce českého jazyka jako cizího jazyka (včetně učebnic s doložkou MŠMT), vhodných pro přípravu ke zkoušce z češtiny pro cizince – potenciální žadatele o trvalý pobyt.
  - MŠMT
  - harmonogram: 3/2007

#### **Průběžně**

- 1.1.11. Mapovat potřeby praxe ve výuce českého jazyka pro cizince, a to jak vzhledem k povinnosti dosažení předepsané úrovně znalosti českého jazyka pro získání trvalého pobytu resp. občanství cizinců, tak v rámci výuky žáků a studentů z řad cizinců.
- MŠMT ve spolupráci s MPSV, MV

#### **1.2. Cizinci na které se vztahuje povinná školní docházka**

##### **Cíl: podpořit znalost českého jazyka ze strany dětí - cizinců**

Dobrá znalost českého jazyka je klíčem k úspěšné integraci cizinců. V případě cizinců - dětí je znalost českého jazyka i nezbytným předpokladem pro úspěšné zapojení do vzdělávacího procesu. Níže uvedená opatření proto směřují především k zabezpečení výuky českého jazyka pro děti-cizince, na které se vztahuje povinná školní docházka.

#### **průběžně**

- 1.2.1. Doporučit ředitelům škol metodický postup při výuce dětí cizinců, vyhlašovat programy podporující výuku českého jazyka pro děti cizince a prozkoumat možnosti vyčlenění resortních zdrojů na programy podporující výuku českého jazyka pro děti cizinců.
- MŠMT
  - harmonogram: 6/2006 a dále průběžně
- 1.2.2. Monitorovat ve spolupráci s Českou školní inspekcí stav výuky českého jazyka pro cizince, na které se vztahuje povinná školní docházka.
- MŠMT

## **2. Ekonomická soběstačnost**

##### **Cíl: podpořit ekonomickou soběstačnost cizinců, a to zjednodušením administrativní náročnosti související s uplatněním cizinců na českém trhu práce a cíleným využíváním existujících programů směřujících k integraci znevýhodněných skupin obyvatel**

Cílem níže uvedených opatření je zejména změna právní úpravy zaměstnávání cizinců, a to tak, aby v souladu s metodou postupného nabývání práv byla cizincům, kteří prokázali schopnost uplatnění na českém trhu práce, přiznána větší míra právní jistoty a došlo k omezení formálních požadavků kladených na zaměstnané cizince či jejich zaměstnavatele.

V návaznosti na výstupy z první fáze budou předloženy v průběhu roku 2007 příslušné legislativní návrhy.

### Návrh opatření pro první fázi

- 2.1. V souladu s principem přibývání práv v návaznosti na délku přítomnosti na českém trhu práce navrhnout způsob prodlužování platnosti povolení k zaměstnání v závislosti na délce platnosti předchozích povolení k zaměstnání.
  - MPSV
  - harmonogram: 12/2006
- 2.2. Navrhnout systém tvorby a pravidelné aktualizace seznamů dlouhodobě neobsaditelných míst/profesí, ve kterých je dlouhodobý nedostatek českých zájemců o zaměstnání s cílem urychlit a zjednodušit zaměstnávání cizinců.
  - MPSV
  - harmonogram: 12/2006
- 2.3. Analyzovat možnosti zjednodušení právní úpravy udělování povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí, případně povolení k zaměstnání cizince.
  - MPSV
  - harmonogram: 12/2006
- 2.4. Zaslat MPSV návrh způsobu zavedení ochranné lhůty pro cizince přijíždějící do ČR za účelem zaměstnání, která jim umožní při ztrátě zaměstnání, a to nikoli vlastní vinou, setrvat po určenou dobu na území ČR a nastoupit do nového zaměstnání.
  - MV ve spolupráci s MPSV
  - harmonogram: 12/2006

### průběžně

- 2.5. Využívat pro účely integrace cizinců Evropskou strategii zaměstnanosti a Evropský proces sociálního začleňování, které jsou kryty Evropským sociálním fondem, včetně zkušeností z iniciativy Společenství EQUAL.
  - MPSV
- 2.6. Zvyšovat informovanost zaměstnavatelů o podmínkách zaměstnávání různých kategorií cizinců a zvyšovat informovanost cizinců o procedurách legálního zaměstnávání.
  - MPSV ve spolupráci s MV

## 3. Orientace ve společnosti

**Cíl:** zlepšit informovanost cizinců o české společnosti, jejích hodnotách a fungování jejích institucí

Níže uvedená opatření směřují k zabezpečení informovanosti cizinců o české společnosti, jejích hodnotách a fungování jejích institucí s důrazem na rozvoj a zkvalitnění sociálně právního poradenství. Komplexní informační zdroje (informační příručka) pro cizince budou distribuovány co nejširším skupinám cizincům a budou sloužit jako rozcestník informací obsažených ve specializovaných (resortních) informačních zdrojích.

Spolupráce resortů při jejich tvorbě zajistí v maximální míře objektivitu podávaných informací a přispěje tak k úsilí o potlačení neregulérního zprostředkování informací.

Zároveň si opatření kladou za cíl adaptovat veřejnou správu na nové podmínky, kdy podstatnou část jejich klientů tvoří osoby pocházející z odlišného socio-kulturního prostředí. Při přípravě a pilotním odzkoušení úvodních kurzů lze využít výstupů z projektů uskutečněných v rámci Programu Iniciativy Společenství EQUAL<sup>65</sup> (případně OPRLZ a JPD3).

V návaznosti na výstupy z první fáze bude pilotně ověřena efektivnost navrhnuté koncepce úvodních kurzů.

#### Návrh opatření pro první fázi

- 3.1. Zpracovat koncepci úvodních kurzů, včetně stanovení cílové skupiny a způsobu ověření získaných znalostí, se zřetelem na propojení těchto kurzů s metodikou kurzů českého jazyka pro cizince.
- MPSV ve spolupráci s MV, MŠMT, MK
  - harmonogram: 6/2008

#### průběžně

- 3.2. Zajišťovat zpracovávání či aktualizaci publikací poskytujících cizincům informace spadající do gesce jednotlivých ministerstev a vhodnými způsoby, včetně elektronického, je distribuovat mezi cílovou skupinu cizinců a poskytovatele služeb cizincům.
- MPSV, MV, MPO, MŠMT, MZd., MMR
- 1.1. Průběžně zajišťovat překlady informačních publikací pro cizince, vydaných v rámci své působnosti (viz předchozí bod), zejména do anglického, ruského, ukrajinského a vietnamského jazyka.
- MPSV, MV, MPO, MŠMT, MZd., MMR
- 1.2. Spolupracovat s MPSV při tvorbě a aktualizaci komplexních informačních zdrojů pro cizince.
- MV, MK, MPO, MŠMT, MZd., MMR

## 2. Vztahy cizince s členy majoritní společnosti

**Cíl:** podpořit rozvoj vztahů mezi cizinci a členy majoritní společnosti, včetně informování společnosti o aspektech přítomnosti cizinců na území ČR

Cílem níže uvedených opatření je podpořit rozvoj vztahů mezi cizinci a členy majoritní společnosti, a to prostřednictvím multikulturní výchovy pracovníků veřejné správy a podporou kulturně vzdělávacích a výchovných aktivit. Výhledově by v závislosti

<sup>65</sup> ) blíže k projektům viz. část IV, kapitola 7.3.

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

na dostupných finančních možnostech měla být pozornost věnována též zvyšování jazykových dovedností pracovníků veřejné správy, kteří přicházejí do styku s cizinci.

#### **průběžně**

- 4.1. Prohlubovat dovednost interkulturní komunikace vybraných pracovníků státní správy, kteří přicházejí do kontaktu s cizinci.
  - MPSV, MV, MZd.
- 4.2. V rámci kulturní politiky podporovat kulturně vzdělávací a výchovné aktivity (semináře, workshopy, školení apod.) cizinců nebo zaměřené na soužití s cizinci. včetně rozvoje společných kulturně tvůrčích a společenských aktivit cizinců a státních občanů.
  - MK

### **5. Společná opatření**

Koncepce integrace cizinců počítá od svých počátků s aktivní rolí lokální úrovně. Vzhledem k tomu, že požadavky ústřední úrovně státní správy vůči úrovni regionální/místní není možné komplexně formulovat, neboť nelze předjímat výsledky úkolů uložených v rámci cílených specifických opatření, není v současné době navrhováno legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců v přenesené působnosti. Do vyřešení otázky zapojení krajů/obcí do realizace cílených specifických opatření je navrhováno prověřit možnosti zapojení krajů/obcí za stávajícího legislativního stavu, tj. pokračovat v dosavadní (neformální) formě spolupráce, a tuto spolupráci nadále prohlubovat. Hledány budou cesty k finančnímu zabezpečení projektů na integraci cizinců na území krajů/obcí ve větším rozsahu, než je tomu doposud.

#### **Návrh opatření pro první fázi**

- 5.1. Posoudit vhodnost a možnosti poskytování dotací jednotlivými resorty obcím a krajům na výkon samostatné působnosti v oblasti realizace projektů na integraci cizinců.
  - MPSV ve spolupráci s MV, MŠMT, MK, MF
  - harmonogram: 10/2006
- 5.2. Analyzovat možnosti systematického zapojení dobrovolníků (podle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů, v platném znění) do Koncepce integrace cizinců a zaslat informaci o splnění úkolu MPSV.
  - MV
  - harmonogram: 9/2006

#### **průběžně**

- 5.3. Pokračovat ve spolupráci s jednotlivými kraji, zejména poskytovat krajům aktuální informace o problematice integrace cizinců a využívat jejich podněty k dalšímu rozvoji Koncepce integrace cizinců.
  - MPSV

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

- 5.4. V rámci své gesce umožnit předkládání projektů na výzkum či šetření zaměřené na problematiku integrace cizinců s cílem upřesnit informace o postavení cizinců vztahující se k příslušnému resortu.
  - MPSV, MV, MŠMT, MZd., MMR
- 5.5. Zohledňovat cílená specifická opatření (tj. znalost českého jazyka, ekonomická soběstačnost, orientace cizince ve společnosti a vztahy cizince s členy majoritní společnosti) stanovená Koncepcí integrace cizinců při nastavení resortních dotačních programů zaměřených na integraci cizinců.
  - MPSV, MV, MŠMT, MZd., MPO, MMR, MK
- 5.6. Uplatňovat tzv. integrační mainstreaming, tzn. při vytváření resortních politik, právních předpisů a při přijímání opatření v oblasti své působnosti brát v úvahu jejich dopad na oblast integrace cizinců.
  - MPSV, MV, MŠMT, MZd., MPO, MMR, MK
- 5.7. Při zadávání projektů vědy a výzkumu v oblasti integrace cizinců klást důraz na analýzu problematiky z genderového hlediska.
  - MPSV, MV, MŠMT, MZd., MPO, MMR

#### b) PODPŮRNÁ OPATŘENÍ

Opatření podpůrná jsou taková opatření a postupy, které zohledňují dopady přijímaných či existujících opatření na integraci cizinců při tvorbě a revizi jiných politik a právních úprav (tzv. mainstreaming). Níže uvedený výčet obsahuje návrhy nejdůležitějších opatření v dané oblasti; ostatní opatření jsou obsažena v aktualizovaných Plánech integrační politiky, které jsou přílohou předkládaného materiálu a která jsou již průběžně realizována.

#### 6. Sociálně-ekonomická oblast a vzdělávání

##### **rok 2006**

- 6.1. Předložit vládě návrh na legislativní změnu, která by umožnila nezaopatřeným dětem cizinců mladším 18ti let, které pobývají na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů, přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění.
  - MZd.
  - harmonogram: 12/2006
- 6.2. Předložit vládě návrh na rozšíření osobní působnosti zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění, tak, aby se vztahoval rovněž na cizince podnikající podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), kteří na území ČR pobývají na základě dlouhodobého pobytu.
  - MZd.
  - harmonogram: 12/2006

### III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců

- 6.3. Přijmout opatření k tomu, aby v rámci soukromého zdravotního pojištění cizinců byla cizincům umožněna měsíční platba pojistného.
- MF ve spolupráci s MZd.
  - harmonogram: 12/2006
- 6.4. Přijmout opatření k tomu, aby doba pojištění cizinců byla stanovitelná flexibilně, a to na dobu nepřesahující předpokládanou dobu pobytu cizince v ČR vzhledem k délce platnosti povolení cizince k pobytu v ČR. Je však nutno brát v úvahu počáteční náklady vzniku tohoto pojištění a nutné čekací doby u některých nemocí nebo zdravotních stavů.
- MF ve spolupráci s MZd.
  - harmonogram: 12/2006

#### **průběžně**

- 6.5. Činit kroky k plné realizaci Úmluvy o ochraně práv dítěte ohledně zajištění lékařské péče všem dětem, a realizaci Evropské úmluvy o výkonu dětských práv, týkajících se práva na informace a nároku na zdravotní péči.
- MZd.

### **7. Kulturní oblast**

#### **průběžně**

- 7.1. Podporovat dokumentační a publikační činnost, vztahující se k integraci cizinců v oblasti kultury.
- MK
- 7.2. Zvyšovat informovanost cizinců i většinové společnosti o kultuře, dějinách a tradicích menšinové i většinové společnosti prostřednictvím Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu (*NIPOS*), časopisu *Místní kultura*, a to na místní i regionální úrovni.
- MK

## **ZPRÁVA O REALIZACI KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ V ROCE 2005**

Problematika integrace cizinců je součástí vládní politiky od roku 1999, kdy byly zpracovány a vládou přijaty patnáctibodové ***Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky***. Na základě tohoto dokumentu byla připravena ***Koncepce integrace cizinců na území České republiky*** (dále jen „Koncepce integrace cizinců“), která byla přijata v roce 2000. Tím byl vytvořen nezbytný předpoklad k postupnému vytvoření cílené a systematické politiky v oblasti integrace cizinců. Průběžný rozvoj Koncepce integrace cizinců je realizován na základě vládou každoročně schvalovaného materiálu.

Předkládaná Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005 navazuje na materiál, který byl schválen usnesením vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005.

### **1. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců**

*Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců* (dále jen „Komise“) byla zřízena v roce 2004 jako poradní orgán ministra práce a sociálních věcí, který napomáhá ministru při zajišťování podmínek pro přípravu a realizaci politiky vlády v oblasti integrace cizinců a při plnění úkolů, vyplývajících z usnesení vlády přijatých v oblasti integrace cizinců. Komise má v současné době 26 členů (zástupci příslušných ministerstev a dalších institucí a organizací podílejících se na realizaci Koncepce integrace cizinců, včetně zástupců sociálních partnerů, nevládních organizací a územní samosprávy).

Komise pokračovala v roce 2005 ve své činnosti. Členy Komise byly připomínkovány koncepční materiály týkající se problematiky integrace cizinců, zpracované v roce 2005. Zejména vzhledem k velkému počtu členů Komise je však těžiště činnosti třeba hledat v rámci jejich odborných konzultačních skupin.

Odborné konzultační skupiny (*Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní, Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum, Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery a Ad hoc odborná konzultační skupina ke zmapování potřeb studií a výzkumů cizinců a jejich komunit*) začaly v rámci Komise fungovat v roce 2005. Práce v odborných konzultačních skupinách je flexibilní a potvrzuje se tak předpoklad, že odborné konzultační skupiny jsou základem operativní mezíresortní a nadresortní spolupráce při rozvoji Koncepce integrace cizinců. Odborné konzultační skupiny se podílely na formulování aktualizované Koncepce integrace cizinců a zabývaly se řadou problémových záležitostí v oblasti integrace cizinců; z jejich jednání vyplynula řada podnětů, jejichž řešení přispěje k integraci cizinců na území ČR.



### 1.1. Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní

V *Odborné konzultační skupině koncepční a legislativní* jsou zastoupeni zástupci Úřadu vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva pro místní rozvoj, krajů, sociálních partnerů, akademické obce a nestátních neziskových organizací. V rámci činnosti této skupiny byly zejména projednávány koncepční materiály týkající se problematiky integrace cizinců, zejména aktualizovaná Koncepce integrace cizinců.

### 1.2. Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum

Náplní činnosti odborné konzultační skupiny, do jejíž činnosti a vedení je aktivně zapojen Český statistický úřad, je zejména problematika výběru a zpracování statistických údajů v oblasti migrace a integrace cizinců a řešení problémů při realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců v České republice<sup>1</sup>. (blíže viz kapitola 5. Statistika).

Činnost odborné konzultační skupiny se částečně překrývá s jinými odbornými pracovními skupinami (např. s redakční radou pro publikaci *Cizinci v České republice*), přesto má zachování této pracovní skupiny své opodstatnění i do budoucna.

### 1.3. Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery

Členy odborné konzultační skupiny byli jmenováni zástupci Asociace krajů, Svazu měst a obcí, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, Českomoravské konfederace odborových svazů, zástupci Konzorcia nestátních neziskových organizací<sup>2</sup> a dále ministerstev zabývajících se problematikou integrace cizinců – ministerstva pro místní rozvoj, vnitra, práce a sociálních věcí.

Odborná konzultační skupina se schází dle aktuální potřeby. Již z prvního jednání odborné konzultační skupiny vzešla řada praktických poznatků a podnětů k řešení (viz kapitola 3. Zapojení orgánů územní samosprávy do procesu integrace cizinců).

Odborná konzultační skupina je zejména fôrem pro vzájemnou diskusi nad aktuálními i koncepčními problémy integrace cizinců, pro komunikaci v rámci neveřejného sektoru a pro komunikaci mezi veřejným a neveřejným sektorem. Kromě šíření informací jsou

<sup>1)</sup> Na zasedání *Odborné konzultační skupiny pro statistiku a výzkum* byl prezentován projekt *Demografický vývoj ČR do roku 2050*, který popisuje vývoj obyvatelstva ČR v období 1989-2002 a předpokládaný vývoj obyvatelstva ČR v období 2003-2050. Současně byl prezentován projekt *Život cizinců v ČR v období 2000-2004*, který obsahuje základní informace o cizincích (tj. mezinárodní srovnání, věkovou strukturu, strukturu podle státního občanství, ekonomickou aktivitu, nejvyšší dosažený stupeň vzdělání sečtených cizinců, druh zaměstnání sečtených cizinců včetně rozdělení podle pohlaví atd.).

<sup>2)</sup> Úlohou nestátních neziskových organizací (NNO) je výkon integračních opatření spojených s integrací cizinců v praxi. Stát se na financování činnosti NNO v oblasti integrace cizinců podílí jednak stanovením programů, na které vypisuje výběrová dotační řízení pro NNO, jednak vstupuje jako partner do realizace vybraných projektů NNO žádajících o dotace z prostředků EU.

v odborné konzultační skupině vyměňovány také zkušenosti s příklady dobré, ale i neúspěšné praxe.

#### **1.4. Ad hoc odborná konzultační skupina ke zmapování potřeb studií a výzkumů cizinců a jejich komunit**

Skupina v roce 2005 vypracovala přehled „Doporučené materiály k integraci cizinců“, který je založen na doporučeních jednotlivých odborníků OKS. Obsahuje důležité studie, výzkumy, ale i diplomové práce, které se týkají integrace cizinců. Zvažována je možnost přípravy podmínek pro systematické zadávání a výběr potřebných výzkumů a studií jednotlivými ministerstvy s cílem získat podklady pro jejich kvalifikovanější rozhodování o potřebných opatřeních v oblasti integrace cizinců na základě materiálu MŠMT – přehled plánovaných výzkumů VŠ.

Vzhledem k potřebě aktualizovat „Doporučené materiály k integraci cizinců“ bude zváženo ustálení odborné konzultační skupiny a změnu jejího ad hoc charakteru.

### **2. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2005**

Podobně jako v předchozích letech byla i v roce 2005 realizována řada projektů na podporu integrace cizinců. Na realizaci projektů byla usnesením vlády České republiky ze dne 5. ledna 2005 č. 5 *k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005* uvolněna částka ve výši 12 mil. Kč z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa. Tato částka byla rozdělena mezi jednotlivé resorty takto: Ministerstvo práce a sociálních věcí 4,6 mil. Kč, Ministerstvo vnitra 2,6 mil. Kč, Ministerstvo zdravotnictví 1,6 mil. Kč, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy 2 mil. Kč, Ministerstvo průmyslu a obchodu 350 tis. Kč, Ministerstvo pro místní rozvoj 350 tis. Kč a Český statistický úřad 500 tis. Kč. Některé resorty vyčlenily další prostředky v rámci svých rozpočtových kapitol. Projekty na podporu integrace cizinců v oblasti kultury podpořilo Ministerstvo kultury z resortních zdrojů částkou 800 tis. Kč.

Do realizace projektů se zapojily nestátní neziskové organizace, sociální partneři, městské knihovny, městská kulturní střediska apod. Projekty jsou tematicky zaměřovány například na zvýšení informovanosti cizinců a státních občanů, sociální a právní poradenství pro cizince, vzdělávání, jazykovou vybavenost a další kvalifikaci cizinců, možnosti uplatnění cizinců na trhu práce či prevenci intolerance, rasismu a diskriminace cizinců.

Přehled projektů realizovaných jednotlivými resorty v roce 2005 je uveden v příloze č. 4.

### **3. Zapojení orgánů územní samosprávy do procesu integrace cizinců**

Zástupci krajů a obcí jsou členy poradního orgánu ministra práce a sociálních věcí, **Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců**, a jejich pracovních skupin. Zde mají možnost podílet se na přípravě a vyhodnocování účinnosti Koncepce integrace

cizinců. V roce 2004 Ministerstvo práce a sociálních věcí navázalo vztahy s jednotlivými kraji, a tato spolupráce se úspěšně rozvíjí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2005 uskutečnilo pracovní seminář, kterého se zúčastnili zástupci krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy a Úřadu vlády České republiky. V rámci semináře byli zástupci krajů seznámeni s problematikou integrace cizinců jak v mezinárodním kontextu, tak i se situací v České republice. Byli informováni o dosavadních zkušenostech při realizaci Koncepce integrace cizinců v České republice, o roli Ministerstva práce a sociálních věcí jako koordinátora realizace Koncepce integrace cizinců a dalších ministerstev zapojených do řešení této problematiky a o roli obcí a krajů v procesu integrace a rozvoje Koncepce integrace cizinců. Zástupci jednotlivých krajů informovali účastníky o aktuální situaci integrace cizinců v daném kraji. Ze závěrů semináře vyplývá, že většina krajů doposud nevěnuje problematice integrace cizinců soustředěnou pozornost, často je tato agenda spojována s dalšími agendami, např. s problematikou národnostních menšin či státním integračním programem pro azylanty.

Přestože koncem roku 2002 v souvislosti se zánikem okresních úřadů nedošlo k transformaci okresních poradních orgánů na úroveň vyšších územních samosprávných celků (bližší viz část III., kapitola 1.4.2 Legislativní úprava výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na úrovni územních samosprávných celků), v některých krajích i městech nadále fungují **poradní orgány pro otázky integrace cizinců**. Např. na úrovni hlavního města Prahy a statutárních měst Brno a Plzeň se komise pro otázky integrace cizinců nadále věnují nejenom otázkám týkajícím se integrace cizinců, multikulturního soužití apod., ale spolupracují také s organizacemi neziskového sektoru, zabývajícími se realizací projektů na integraci cizinců. Hlavní město Praha zařadilo integraci cizinců mezi priority v rámci JPD3 a financuje projekty, zaměřené na tuto problematiku. Komise Rady pro otázky integrace cizinců statutárního města Pardubice se ve Strategickém plánu města Pardubice 2004-2007 zavázala k aktivnímu vytváření dlouhodobějších podmínek pro integraci etnických menšin a cizinců. Činnost Plzeňského kraje se rozvíjí ve spolupráci s dalšími relevantními úřady včetně cizinecké policie a nestátními neziskovými organizacemi. Plzeňský kraj se zabývá také monitoringem situace cizinců na území kraje.

Také některé další kraje se začínají problematikou integrace cizinců aktivně zabývat. Například Jihomoravský kraj ustavil pracovní skupinu pro integraci cizinců při svém krajském úřadu, která spolupracuje v této oblasti na společném projektu s integračním fondem – oddělením magistrátu města Vídeň. Integrace cizinců v Jihomoravském kraji probíhá ve spolupráci odborů sociálního, školství a vnějších vztahů. Na základě § 20 odst. 5 školského zákona a §10 odst. 1 vyhlášky č. 48/2005 realizují ve třech základních školách (které určil krajský úřad) vzdělávání ve třídách s jazykovou přípravou žáků-cizinců. Karlovarský kraj zřídil výbor pro národnostní menšiny, který se bude zabývat i integrací cizinců, podobně je tomu i v kraji Ústeckém a Pardubickém. Liberecký kraj řeší integraci cizinců v rámci Komise pro národnostní menšiny a Výboru sociálních věcí a národnostních menšin.

Obecně **většina krajů spolupracuje s organizacemi neziskového sektoru** při realizaci projektů v oblasti integrace cizinců, které jsou financovány buď z rozpočtu krajů (viz dále projekty podpořené kraji či obcemi v roce 2005) či z jiných zdrojů než krajských (v rámci dotačních programů jednotlivých resortů v oblasti integrace cizinců, strukturálních fondů EU apod.). Některé kraje a obce se z vlastní iniciativy zabývají shromažďováním informací

a monitoringem situace cizinců na svém území a zapojují se do realizace projektů, zaměřených na tuto problematiku.

Z informací, které obdrželo Ministerstvo práce a sociálních věcí, vyplývá, že některé kraje a obce plánují zahrnutí problematiky integrace cizinců do **programů výběrového řízení** pro rok 2006. Například Jihomoravský kraj vypisuje pro rok 2006 dotační výběrové řízení na integraci cizinců v rámci dotačního programu na činnost národnostních menšin a integraci cizinců. Ústecký kraj bude tuto problematiku podporovat v roce 2006 v rámci programu „Prevence negativních jevů souvisejících se sociálních vyloučením“ a předpokládá, že dotační titul pro oblast integrace cizinců vypíše na rok 2007. Liberecký kraj zvažuje doplnění dotačního výběrového řízení pro oblast integrace cizinců v rámci „Grantového fondu Libereckého kraje 2006“. Olomoucký kraj bude i v roce 2006 přispívat na projekty v rámci projektů do 20 tis. Kč, které budou realizovány na území kraje; další možností je požádat o příspěvek v rámci tzv. významných projektů, kde výše dotace není limitována. Pardubický kraj je odhodlán pokračovat i v roce 2006 v podpoře integrace cizinců formou dotací nestátním neziskovým subjektům. Komise Rady hlavního města Prahy pro otázky integrace cizinců vyčlenila na financování projektů v oblasti integrace cizinců částku 1 mil. Kč. Tento program bude realizován každoročně od roku 2006. Středočeský kraj předpokládá, že při vyhlášení grantového řízení na příští rok nastaví kritéria výběrového řízení na projekty tak, aby zahrnula i problematiku integrace cizinců. Zlínský kraj ze svého rozpočtu na problematiku integrace cizinců vyčlenil v roce 2005 částku 200 000,- Kč. Plzeňský kraj neplánuje vypsání dotačního řízení na integraci cizinců, dotaci však lze získat v Programu podpory sociálních služeb – sociální prevence. Moravskoslezský kraj nezvažuje vyhlášení samostatného dotačního programu na integraci cizinců, podporuje však programy rozvoje sítě občanských poraden, včetně poraden zabývajících se problematikou cizinců. Královéhradecký kraj podporuje integraci cizinců v rámci dotačního programu určeného k podpoře sociálních služeb.

Souhrnně lze konstatovat, že kraje a obce jsou si vědomy potřeby podpory procesu integrace cizinců a rozvoje Koncepce integrace cizinců a vytváření podmínek pro rozvoj regionálních a místních strategií integrace cizinců. Určitým nedostatkem je absence legislativní úpravy, která by upřesnila rozdělení kompetencí mezi ústřední a územní orgány státní správy resp. samosprávy.

Blíže k postavení obcí a krajů v procesu integrace cizinců a k legislativní úpravě výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na úrovni územních samosprávných celků - viz část III., kapitola 1.4.2 Legislativní úprava výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců na úrovni územních samosprávných celků.

### 3.1. Projekty podpořené kraji a obcemi v roce 2005

Řada krajů a obcí se začíná aktivně zapojovat do procesu integrace cizinců. Svědčí o tom i skutečnost, že se finančně podílejí na realizaci projektů zaměřených na integraci cizinců. Následující přehled je demonstrativním výčtem aktivit obcí a krajů na poli integrace cizinců v roce 2005.

Na realizaci pokračujícího projektu občanského sdružení Slovo 21 „Rodina odvedle“ se v roce 2005 podílelo všech 13 krajských úřadů a Magistrát hlavního města Prahy. Krajské

#### IV. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005

úřady se podílely na projektu formou převzetí záštity, medializace akce, poskytnutím prostor pro akce v rámci projektu či formou finanční podpory.

Pardubický kraj podpořil v rámci grantového řízení v roce 2005 dva integrační projekty: provoz Krajské poradny pro integraci cizinců působící v Pardubicích, která poskytuje cizincům sociální a právní poradenství, zajišťuje asistenci cizincům při zvládání administrativních záležitostí spojených se sociálním zabezpečením, vstupem na trh práce, asistenci při jednáních na úřadech, pomoc v komplikované osobní či rodinné situaci. Projekt byl podpořen ve výši 50 000,- Kč. Druhý projekt se týkal provozu Multikultiklubu. Tento projekt byl zaměřen na výuku českého jazyka, výuku základů historie, obeznámení s právními předpisy a na základní kurz počítačové gramotnosti. Projekt byl podpořen ve výši 80 000,- Kč.

Liberecký kraj každoročně pořádá multikulturní akce pod názvem „Žijeme tady“. Každý měsíc jsou pořádány multikulturní večery ve spolupráci s Technickou univerzitou, kde studují i cizinci. Ve školách, které navštěvují děti cizinců (děti vietnamské a ukrajinské národnosti) byly zřízeny dvě přípravné třídy.

Olomoucký kraj poskytl v roce 2005 finanční podporu 3 subjektům v rámci tzv. projektů do 20 tis. Kč. Projekty byly zaměřeny přímo či zprostředkovaně na integraci cizinců. Příspěvek byl rozdělen mezi občanské sdružení Slovo 21 se sídlem v Praze na spolufinancování pokračování projektu Rodina odvedle (viz výše) v Olomouckém kraji, občanské sdružení Haveno se sídlem v Olomouci na činnost poradny pro cizince a o.p.s. Člověk v tísní se sídlem v Praze na projekt Jeden svět 2005.

Jihočeský kraj financuje v roce 2005 v rámci dotačního řízení na projekty nestátních neziskových organizací na integraci cizinců projekty Charity týkající se multikulturního centra a poradny pro cizince, a Multikulturního centra v Českých Budějovicích, zaměřené zejména na zajištění výuky českého jazyka.

Královéhradecký kraj již tři roky financuje projekt Diecézní Charity, týkající se integrace cizinců.

Možnost využít prostředků ze strukturálních fondů EU povzbudila u některých krajů zájem zabývat se otázkou integrace cizinců. Například pracovní skupina pro integraci cizinců při krajském úřadu Jihomoravského kraje začala spolupracovat s integračním fondem (WIF) - oddělením magistrátu města Vídně (MA 17). Projekt byl zaměřen na přenos know-how v oblasti integrace cizinců mezi zástupci Jihomoravského kraje, města Brna a dalších organizací (NNO) a zástupci města Vídně, dále na zlepšení regionální institucionální kapacity a posílení přeshraničního partnerství. Úvodní konference projektu se konala v Brně, ve Vídni se pak uskutečnila praktická část programu pod názvem „Learning by Doing“, kdy se účastníci projektu během dvoudenních bloků podíleli na práci poboček WIF/odd. magistrátu MA 17 v jednotlivých vídeňských okresech. Během závěrečné konference v Brně byly evaluovány praktické bloky a definovány možné oblasti spolupráce.

V rámci dotačního programu Jednotný programový dokument pro Cíl 3 NUTS II Praha (JPD 3), který umožňuje Hlavnímu městu Praha čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů EU, schválil Magistrát hlavního města Prahy pro rok 2005 několik projektů. Tyto projekty byly zaměřeny na problematiku integrace cizinců v rámci

opatření 2.1., tj. integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí (blíže k otázce fondů EU viz též kapitola 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie).

#### 4. Zapojení nestátních neziskových organizací a sociálních partnerů

Koncepce integrace cizinců je založena na spolupráci s řadou subjektů. Významné místo při formulaci a realizaci Koncepce integrace cizinců zaujímají nestátní neziskové organizace a sociální partneři. Významná role sociálních partnerů souvisí se skutečností, že řada cizinců je na území České republiky v pozici zaměstnanců. Role sociálních partnerů je tak důležitá zejména při zajišťování právního poradenství cizincům ve vztahu k pracovním právním vztahům, při monitoringu a kontrole dodržování pracovních předpisů, při ochraně před projevy netolerance a při prosazování integračních opatření (blíže k zapojení nestátních neziskových organizací a sociálních partnerů viz též kapitola 2. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2005).

#### 5. Statistika

Ministru práce a sociálních věcí bylo usnesením vlády č. 5 ze dne 5. ledna 2005 uloženo vytvářet podmínky pro koordinaci aktivit orgánů a institucí při odstraňování problémů při realizaci *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky*. Za tímto účelem byla jako pracovní orgán *Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců* zřízena *Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum*, která v roce 2005 zahájila svou činnost (blíže viz kapitola 1. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců).

Statistické sledování vývoje a struktury cizinců v ČR se potýká s celou řadou problémů, na jejichž odstraňování je třeba nadále průběžně pracovat (blíže viz část V, kapitola 4. Statistika)

Český statistický úřad každoročně vydává aktualizovanou publikaci *Cizinci v České republice*, která obsahuje statistická data týkající se migrace a postavení cizinců na území České republiky. Tato publikace je kromě tištěné podoby zveřejňována také na webových stránkách Českého statistického úřadu. V roce 2005 došlo ke změně podoby této publikace oproti předchozím letům, a to zejména v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.

#### 6. Financování Koncepce integrace cizinců

Na zajištění Koncepce integrace cizinců v roce 2005 byl v návrhu zákona o státním rozpočtu uplatněn požadavek na částku 25 mil. Kč. V usnesení vlády č. 5/2005 bylo schváleno na rok 2005 na integraci cizinců celkově pouze 12 mil. Kč s tím, že dofinancování do původně požadované výše bude zabezpečeno přímo z rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev. Prostředky na dofinancování realizace Koncepce integrace cizinců tak musely být zajištěny z rezerv jednotlivých ministerstev, z nichž byla schopna zajistit dodatečné finanční zdroje Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Ministerstvu kultury nebyly usnesením

vlády č. 5/2005 přiděleny v roce 2005 žádné finanční prostředky, přesto ovšem byly tímto ministerstvem podpořeny projekty zabývající se problematikou integrace cizinců, a to z vlastních zdrojů ministerstva. Zbývající resorty (Ministerstvo vnitra a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) realizovaly aktivity na podporu integrace cizinců pouze do výše finančních prostředků přidělených z Všeobecné pokladní správy.

K projektům resortů na realizaci Koncepce integrace cizinců – viz kapitola 2. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2005.

### 7. Integrace cizinců v mezinárodním kontextu a zapojení ČR do mezinárodních institucí

#### 7.1. Vývoj problematiky integrace cizinců v Evropské unii

V návaznosti na zvyšující se počet cizinců nabývá téma integrace cizinců na důležitosti nejen v rámci jednotlivých států, ale i na úrovni Evropské unie. Počátky soustavnějšího zájmu EU o problematiku integrace cizinců lze spatřovat v přijetí **Amsterdamské smlouvy** uzavřené v roce 1997<sup>3</sup> (blíže k problematice integrace cizinců v Evropské Unii viz též část III., kapitola 1.1. Mezinárodní kontext vývoje politiky integrace cizinců).

Na základě rozhodnutí Rady<sup>4</sup> došlo při Evropské komisi k ustavení expertní pracovní skupiny *National Contact Points on Integration*, která pracuje v rámci Generálního ředitelství Spravedlnost a vnitřní věci. Skupina se schází několikrát ročně a jejím účelem je především výměna informací a zkušeností z oblasti integrace cizinců.

V roce 2004 došlo k přijetí **První výroční zprávy o migraci a integraci** (Annual Report on Migration and Integration)<sup>5</sup> a k vydání **Příručky o integraci** (Handbook on Integration), která vzniká jako výstup ze seminářů pořádaných Evropskou komisí v roce 2004 k jednotlivým klíčovým tématům integrace<sup>6</sup>. Tato příručka byla v roce 2005 přeložena

3) Čl. 63 výslovně nehovoří o „integraci přistěhovalců“, nicméně opatření týkající se a) podmínek vstupu a pobytu a standardů pro postupy k udělení dlouhodobého víza a povolení k pobytu, včetně těch, které vedou ke spojování rodin a b) opatření ke stanovení práv a podmínek, za kterých státní občané třetích zemí, kteří se legálně zdržují v jednom členském státě, mohou pobývat v jiném členském státě, které jsou upraveny příslušnými právními akty, se problematikou integrace přímo týkají. Na základě výše uvedeného ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství došlo koncem roku 2003 k přijetí dvou směrnic, a to *Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o statusu státních občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty* a *Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny*. Obě tyto směrnice umožňují vyžadovat po státních občanech třetích zemí splnění integračních požadavků stanovených vnitrostátním právem a podmínit tak nárok na získání trvalého pobytu či na výkon práva na sloučení rodiny, zároveň však zakotvují pro státní občany třetích zemí řadu práv (viz zejména článek 11 Směrnice Rady 2003/109/ES).

<sup>4</sup>) 2455. zasedání Rady (Spravedlnost a vnitřní věci) v Lucemburku ve dnech 14. – 15. října 2002.

<sup>5</sup>) Na každoročním předložení zprávy o migraci a integraci se shodla Evropská Rada na svém zasedání v červnu 2003 v Thessaloniki a vyzvala k jejímu zpracování Evropskou komisí. Materiál byl prezentován v Evropské Radě dne 16.7.2004 – COM(2004)508 final.

<sup>6</sup>) Přináší konkrétní návrhy a postupy, jak sestavovat a implementovat úvodní kurzy, které pomohou imigrantům získat jazykové, občanské a profesní znalosti pro jejich plné zapojení do společnosti. Příručka se zabývá také zavedením indikátorů účinnosti integračních opatření a sběrem dat pro vyhodnocení aplikace nových integračních opatření. Obsahuje množství příkladů z praxe z jednotlivých států EU. Příručka by měla sloužit tvůrcům integrační politiky v jednotlivých zemích EU.

do českého jazyka a dána k dispozici k širokému užití jak v rámci státní, tak veřejné správy i neziskového sektoru.

Haagský program, schválený Evropskou radou na zasedání ve dnech 4. až 5. listopadu 2004, zdůrazňuje nutnost větší koordinace národních integračních politik a iniciativ EU v této oblasti. Uvádí se v něm, že na základě Společných principů integrační politiky v EU by mělo dojít k ustavení rámce, který by se stal základem pro budoucí kroky v rámci EU, opírající se o jasné cíle a způsoby vyhodnocování. Jako reakci na výzvu Evropské rady přijala Evropská komise dne 1. září 2005 Sdělení Evropské komise Radě, Evropskému parlamentu, Ekonomickému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o Rámci pro integraci státních občanů třetích zemí v Evropské unii<sup>7</sup>. Jeho základem jsou návrhy na opatření, která by měla pomoci realizovat schválené Společné principy integrační politiky v praxi. Doporučená opatření jsou navržena jak na úrovni států, tak na úrovni EU.

## 7.2. Problematika integrace cizinců v rámci vybraných mezinárodních organizací

### 7.2.1. Rada Evropy

Problematikou migrace a integrace cizinců se zabývají následující orgány Rady Evropy, na jejichž činnosti se podílejí i zástupci České republiky:

- Evropský výbor pro migraci (CDMG – European Committee on Migration),
- Expertní výbor pro zaměstnanost a ekonomické příležitosti legálně pobývajících migrantů a osob přistěhovaleckého původu (MG-EM – Committee of experts on access to employment and economic opportunities for legally resident migrants and persons of immigrant origin)<sup>8</sup>.

### 7.2.2. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) v průběhu své činnosti i v rámci každoročních implementačních schůzek lidské dimenze OBSE věnuje pozornost postavení migrantů, zejména otázkám ekonomické a politické participace imigrantů, situaci migrujících pracovníků, stavu multikulturní společnosti.

## 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie

Na území ČR je v současné době k dispozici šest hlavních zdrojů finančních prostředků z EU využitelných obecně pro dotování programů pro integraci cizinců:

1. Program Iniciativy Společenství EQUAL – tzv. II. kolo Iniciativy Společenství EQUAL

<sup>7</sup> ) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union (viz COM (2005) 389 final).

<sup>8</sup> ) K 31.12.2004 ukončil činnost Expertní výbor pro integraci a diversitu (MG-ID – Committee of experts on Integration and Diversity).



#### IV. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2005

2. Operační program Rozvoj lidských zdrojů
3. Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha
4. Evropský uprchlický fond
5. Program INTI – Pilot Project on integration of third country nationals
6. Phare 2003 RLZ.

##### Program Iniciativy Společenství EQUAL

Iniciativa Společenství EQUAL je celoevropským programem podporujícím ve všech členských státech EU mezinárodní spolupráci při vývoji a prosazování nových nástrojů boje se všemi formami diskriminace a s nerovnostmi na trhu práce. V rámci tohoto programu v ČR je podporováno celkem devět tematických oblastí. Problematika integrace cizinců spadá pod tematické oblasti č. 1 Zlepšování přístupu a návratu na trh práce pro osoby obtížně integrovatelné, č. 2 Překonávání rasismu a xenofobie na trhu práce a č. 5 Podpora celoživotního učení a postupů umožňujících zaměstnání osob ze znevýhodněných a diskriminovaných skupin na trhu práce.

Termín na předkládání žádostí o finanční prostředky v rámci hlavní výzvy II. kola Iniciativy Společenství EQUAL byl stanoven na 30. 9. 2004, v rámci dodatečné výzvy pro opatření 5.2 potom na 18. 11. 2004.

##### Operační program Rozvoj lidských zdrojů a Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha

Operační program Rozvoj lidských zdrojů (OP RLZ) spolu s Jednotným programovým dokumentem pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha (JPD 3) tvoří základ pro realizaci podpory z Evropského sociálního fondu v oblasti rozvoje lidských zdrojů v České republice na programové období 2004 - 2006. Tyto programy si mimo jiné kladou za cíl podporu integrace specifických skupin ohrožených sociálním vyloučením, mezi něž patří i imigranti, resp. migranti. Horizontálním tématem v rámci OP RLZ jsou rovněž rovné příležitosti, zvláštní důraz je přitom kladen na rovné příležitosti žen a mužů.

Přijímání přihlášek v prvním kole výzev JPD 3 bylo v této oblasti ukončeno k 7.1.2005 v grantovém schématu *Integrace specifických cílových skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí*. Projekty předložené do tohoto programu mohou být realizovány pouze na území hl.m. Prahy. Přihlášky do Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů bylo možno v oblasti zahrnující tuto cílovou skupinu podávat do 11.3.2005 v rámci grantového schématu *Integrace specifických cílových skupin* a do 18.3.2005 pod grantovým schématem *Začlenění skupin ohrožených sociální exkluzí*. Obě tyto výzvy byly vyhlášeny Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR. Další kola výzev jsou průběžně vyhlášována. Projekty předložené v tomto programu mohou být realizovány na území celé České republiky, vyjma Prahy.

Nadace rozvoje občanské společnosti vyhlásila též výzvu v rámci grantového schématu *Posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb* v rámci obou programů (jak JPD 3 tak OP RLZ). Tyto prostředky rozdělované prostřednictvím mechanismu Globálního grantu nejsou určeny přímo na integraci, ale mají posílit strukturu a kapacitu NNO, které s danou cílovou skupinou pracují.

#### Programy spolufinancované Evropským uprchlickým fondem

Hlavním smyslem Evropského uprchlického fondu (ERF) je povzbudit úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a řešení důsledků jejich přijetí. Národní program vychází z obecných zásad daných Rozhodnutím (především okruh osob a akcí, na které lze použít prostředky poskytované z ERF). Tyto obecné zásady jsou specifikovány konkrétní situací v České republice a z ní vycházející priority dle potřeb státu.

Je nezbytné podporovat úsilí členských států poskytovat uprchlíkům a vysídleným osobám odpovídající podmínky přijetí včetně spravedlivého a účinného řízení o azylu, aby byla chráněna práva osob, které potřebují mezinárodní ochranu.

Konkrétní pomoc je nutná při vytvoření nebo zlepšení podmínek umožňujících uprchlíkům a vysídleným osobám (kteří si to přejí) rozhodnout se na základě všech dostupných informací, zda opustí území členských států a vrátí se do země původu.

Skupiny, na které jsou akce zaměřeny:

1. všichni státní občané třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří mají právní postavení vymezené Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků a kterým je povoleno pobývat v tomto postavení v některém ze členských států;
2. všichni státní občané třetích zemí nebo osoby bez státního občanství, kteří požívají některou z forem mezinárodní ochrany udělovanou členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo zvyklostmi;
3. všichni státní občané třetích zemí nebo osoby bez státního občanství, kteří požádali o jednu z forem ochrany uvedenou v bodech 1 a 2;
4. státní občané třetích zemí nebo osoby bez státního občanství, kteří požívají režimu dočasné ochrany v některém členském státě;
5. osoby, jejichž právo na dočasnou ochranu je právě posuzováno v některém členském státě.

Fond podporuje akce členských států týkající se:

- a. podmínek přijetí;
- b. začlenění osob, jejichž pobyt v dotčeném členském státě je trvalý nebo stálý;
- c. návraty, pokud dotčené osoby nezískaly nové státní občanství a neopustily území členského státu.

Spolufinancování ze strany fondu nepřesáhne 75% nákladů na každou z oblastí pro Českou republiku. Za implementaci a řízení národních programů je zodpovědný členský stát. Evropská komise řídí komunitární akce a také zajišťuje toky financí.

#### INTI – Pilot Projects on integration of third country nationals

INTI je dotačním programem EU, který si klade za cíl podporu integrace státních občanů třetích zemí v zemích členů EU. Podporuje rozvoj nových integračních modelů, šíření příkladů dobré praxe na poli integrace a vytváření sítí na úrovni EU.

#### Phare 2003 RLZ

Phare 2003 RLZ je předvstupní program hrazený z předvstupní pomoci EU - Národního programu Phare 2003 – Část II, jehož cílem je připravit se na implementaci Operačního programu rozvoje lidských zdrojů (OP RLZ) a zlepšit fungování trhu práce.

Obecným cílem Phare 2003 RLZ je poskytnout finanční podporu pro zlepšení úrovně zaměstnanosti v regionech a pro dokončení a testování příslušných struktur tak, aby měly příslušnou absorpční a implementační kapacitu pro realizaci opatření OP RLZ na národní a regionální úrovni.

Pro Phare 2003 RLZ byla vybrána dvě opatření z OP RLZ schváleného českou vládou v roce 2003. Jedná se o opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti a opatření 2.1 Integrace skupin obyvatelstva ohrožených sociálním vyloučením. Dalším opatřením OP RLZ, na jehož přípravu byla poskytnuta pomoc z nástroje Phare, bylo opatření 3.4. Rozvoj dalšího vzdělávání. Tento projekt se zaměřuje na zavedení systému odborných školení ve dvou pilotních regionech s cílem snížit úroveň nezaměstnanosti a ustavit model profesního vzdělávání, který bude používán v celé ČR.

Potenciální finanční zdroj v rámci EU:

#### Evropský fond pro začleňování státních občanů třetích zemí 2007-2013

Návrh rozhodnutí o Evropském fondu pro začleňování státních občanů třetích zemí 2007-2013 (dále jen „Fond“) je součástí Rámcového programu Solidarita a řízení migračních toků publikovaného ve formě Sdělení Evropské komise Radě EU a Evropskému parlamentu (2005/0048 (CNS)).

Fond by měl přispívat k dosažení těchto konkrétních cílů:

- (a) usnadnit organizaci a realizaci vstupních procedur pro migranty;
- (b) přispívat k přípravě a realizaci úvodních programů a aktivit pro státní občany třetích zemí s cílem uvést nově příchozí státní občany třetích zemí do přijímající společnosti a umožnit jim získat základní znalosti o jazyce, historii, společensko-ekonomických aspektech, kulturním životě a základních pravidlech a hodnotách přijímající společnosti;
- (c) zvýšit zapojení státních občanů třetích zemí do občanského, kulturního a politického života v přijímající společnosti a zlepšit dialog mezi různými skupinami státních občanů třetích zemí, vládou a občanskou společností s cílem podpořit jejich aktivní státní občanství a uznávání základních hodnot;
- (d) posilovat schopnost poskytovatelů služeb v členských státech jednat se státními občany třetích zemí a s organizacemi zastupujícími migranty a lépe uspokojovat potřeby různých skupin státních občanů třetích zemí, včetně žen a dětí;
- (e) posilovat schopnost přijímající společnosti přizpůsobit se rostoucí různorodosti pomocí integračních opatření zaměřených na obyvatelstvo přijímající země zdůrazňující obousměrný proces potřebný pro úspěšnou integraci s ohledem na rozvoj v oblasti řízení různorodosti;
- (f) zvyšovat schopnost členských států vytvářet, sledovat a vyhodnocovat politiky začleňování státních občanů třetích zemí.

V současné době však nelze odhadnout, zda bude návrh na zřízení tohoto fondu přijat.

## **POSTUP PŘI REALIZACI KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ V ROCE 2006**

### **1. Realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2006**

V roce 2006 budou jednotlivé dotčené resorty pokračovat v realizaci aktualizovaných resortních Plánů integrační politiky, které jsou součástí předkládaného materiálu. Zahájena bude rovněž realizace úkolů vyplývajících z předkládané aktualizované Koncepce integrace cizinců a komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření, a to v souladu se stanoveným harmonogramem. Harmonogram dílčích opatření, jejichž splnění je předpokladem realizace návazných opatření, je rozvržen v průběhu celého roku 2006; informace o splnění jednotlivých opatření bude vládě předložena komplexně za celé období roku 2006, a to v rámci Zprávy o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006 a návrh dalšího postupu (viz. dále).

Jednotlivé resorty (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo kultury, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) zašlou ve lhůtě do 28. února 2006 místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí informaci a personálním zajištění agendy integrace cizinců v rámci svého resortu a ve lhůtě do 30. září 2006 informaci o plnění úkolů vyplývajících z Postupu a z komplexního návrhu dlouhodobých legislativních a praktických opatření. Zaslané informace budou součástí Zprávy o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006 a návrhu dalšího postupu.

Místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí zpracuje a předloží ve lhůtě do 31. prosince 2006 Zprávu o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006 a návrh dalšího postupu. Tato zpráva bude komplexně mapovat pokrok, jakého bylo dosaženo při realizaci opatření stanovených Konceptí integrace cizinců v roce 2006 a stanoví další postup při realizaci Koncepce integrace cizinců.

Spolupráce resortů s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí na realizaci Koncepce integrace cizinců bude nadále realizována jak formou bilaterální spolupráce, tak spolupráce v rámci Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců, resp. jejích odborných konzultačních skupin.

### **2. Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců**

*Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců* (dále jen „Komise“) je poradním orgánem, který napomáhá ministru práce a sociálních věcí při zajišťování podmínek pro přípravu a realizaci politiky vlády v oblasti integrace cizinců. Komise bude v roce 2006 pokračovat ve své činnosti a projednávat koncepční materiály týkající se problematiky integrace cizinců. Těžiště činnosti však bude spočívat, stejně jako v roce 2005, na odborných konzultačních skupinách Komise, které jsou základem operativní meziresortní a nadresortní spolupráce při rozvoji Koncepce integrace cizinců. V roce 2006 bude pokračovat práce

*Odborné konzultační skupiny koncepční a legislativní a Odborné konzultační skupiny pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery.* Bude zváženo zúžení dosavadní *Odborné konzultační skupiny pro statistiku a výzkum* na problematiku statistiky a přeměna dosavadní ad hoc *odborné konzultační skupiny ke zmapování potřeb studií a výzkumů cizinců a jejich komunit* na samostatnou stálou pracovní skupinu pro výzkum.

## **2.1. Odborná konzultační skupina koncepční a legislativní**

V *Odborné konzultační skupině koncepční a legislativní* jsou zastoupeni zástupci Úřadu vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva pro místní rozvoj, krajů, sociálních partnerů, akademické obce a nestátních neziskových organizací. V rámci činnosti této skupiny budou projednávány koncepční materiály týkající se problematiky integrace cizinců.

## **2.2. Odborná konzultační skupina pro statistiku a výzkum**

Do činnosti a vedení této odborné konzultační skupiny bude nadále aktivně zapojen Český statistický úřad.

Náplní činnosti odborné konzultační skupiny bude zejména problematika výběru a zpracování statistických údajů v oblasti migrace a integrace cizinců a řešení problémů při realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců v České republice. V roce 2006 bude v rámci této odborné konzultační skupiny diskutována aktualizovaná Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců v České republice. Detailně diskutována zde bude také problematika nastavení konkrétních indikátorů integrace.

## **2.3. Odborná konzultační skupina pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery**

Členy odborné konzultační skupiny jsou zástupci Asociace krajů, Svazu měst a obcí, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, Českomoravské konfederace odborových svazů, zástupci Konzorcia nestátních neziskových organizací a dále ministerstev zabývajících se problematikou integrace cizinců – ministerstva pro místní rozvoj, vnitra, práce a sociálních věcí.

Odborná konzultační skupina bude nadále zejména fórem pro vzájemnou diskusi nad aktuálními i koncepčními problémy integrace cizinců, pro komunikaci v rámci neveřejného sektoru a pro komunikaci mezi veřejným a neveřejným sektorem.

V roce 2006 bude Ministerstvo práce a sociálních věcí pokračovat ve spolupráci s jednotlivými kraji a obcemi na realizaci Koncepce integrace cizinců, a to jak v rámci Odborné konzultační skupiny pro nestátní neziskové organizace, regiony a sociální partnery, tak v rámci bilaterálních kontaktů.

#### **2.4. Ad hoc odborná konzultační skupina ke zmapování potřeb studií a výzkumů cizinců a jejich komunit**

Vzhledem k potřebě aktualizovat „Doporučené materiály k integraci cizinců“ bude v roce 2006 zvaženo ustálení odborné konzultační skupiny a změna jejího ad hoc charakteru (blíže viz část IV, kapitola 1.4.).

### **3. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2006**

Tematické zaměření projektů v rámci Koncepce by mělo odpovídat stanoveným prioritám a potřebám jednotlivých resortů v rámci podpory cílů Koncepce. Projekty mohou být získávány formou vyhlášení výzvy ministerstev k předkládání projektů; ministerstva by měla zajistit, aby výzva byla zveřejněna transparentní, veřejnosti přístupnou formou, s dostatečným časovým předstihem.

Zadávání projektů jednotlivými ministerstvy a uvolnění finančních prostředků na realizaci projektů v rámci Koncepce v roce 2006 může být zajištěno formou poskytnutí dotace na základě výběrového dotačního řízení.

Příslušní ministři poskytnou místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí ve lhůtě do 31. května 2006 informaci o projektech vybraných k realizaci v roce 2006. Každé ministerstvo bude zodpovědné za účelné využití poskytnutých finančních prostředků v souladu s platnými předpisy i s požadavky a cíli Koncepce.

### **4. Statistika**

Ministru práce a sociálních věcí je předkládaným materiálem uloženo vytvářet podmínky pro koordinaci aktivit orgánů a institucí při odstraňování problémů při realizaci *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky*. Problematika výběru a zpracování statistických údajů v oblasti migrace a integrace cizinců a řešení problémů při realizaci Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců v České republice je náplní činnosti Odborné konzultační skupiny pro statistiku a výzkum (blíže viz. kapitola 2.2.)

Problematika statistického sledování vývoje a struktury cizinců v ČR se potýká s celou řadou problémů. Vzhledem k rozdílné legislativě jednotlivých členských zemí EU v oblasti migrace se nedaří vytvářet zrcadlový pohled na pohyb obyvatel mezi ČR a ostatními členskými státy EU. Z hlediska vnitrostátních podmínek – přes nemalé úsilí Českého statistického úřadu a Ministerstva vnitra – nadále trvá problém dostupnosti a kvality dat o pobytu cizinců, které má k dispozici Cizinecká a pohraniční policie ČR. Po přechodu z původní evidence na centralizovaný Cizinecký informační systém se dosud nepodařilo z nového systému získat například spolehlivá data o účelu pobytu cizinců. Po vstupu ČR do EU se zhoršilo podchycení pobytu státních občanů členských zemí Unie na území ČR. Dořešena není ani otázka spolehlivé identifikace pobytu cizinců na úrovni měst a obcí.

Protože počet cizinců dlouhodobě či trvale pobývajících v ČR již překročil hranici 250 tisíc a dochází k jejich koncentraci do některých oblastí ČR, ***mohou jejich počty významně ovlivňovat počet obyvatel měst a obcí a tím i hodnotu ukazatele, podle kterého dochází k rozdělování výnosů z některých daní do obecních rozpočtů.*** Z tohoto důvodu je důležité sledovat nejen celkové počty cizinců na celostátní úrovni, ale i na úrovni municipální.

Schvalovacím procesem v Evropské komisi prochází návrh nařízení Evropského parlamentu a Evropské komise o komunitární statistice migrace a mezinárodní ochrany. Tento návrh vychází z doporučení OSN ke statistice zahraniční migrace a také z již několik let zpracovávaného dotazníku Eurostatu, Rady Evropy, Mezinárodní organizace práce a Evropské hospodářské komise OSN. Aby byla ČR schopna dostát tomuto nařízení, bude nutné zkvalitnit spolupráci mezi Českým statistickým úřadem na jedné straně a Cizineckou a pohraniční policií a odborem azylové a migrační politiky, odborem správních činností a odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra na straně druhé. Výhledově bude žádoucí do této spolupráce zapojit také Správu služeb zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

Na úrovni EU je potřebné ***usilovat o harmonizaci národní legislativy členských zemí v oblasti definování základních pojmů migrační politiky a mezinárodní ochrany*** tak, aby údaje o migraci za jednotlivé členské státy byly srovnatelné a tím došlo i ke zpřesnění a objektivizaci údajů o celkovém počtu obyvatel EU a jejich jednotlivých členských zemí.

Jako vhodný nástroj pro získání potřebných údajů o postavení cizinců v populaci ČR se ukazuje další populační census – Sčítání lidu, domů a bytů kolem roku 2010, jehož přípravu zahajuje i Český statistický úřad v souladu s pokyny a doporučeními OSN a Eurostatu.

Český statistický úřad, stejně jako v předchozích letech, vydá v roce 2006 aktualizovanou publikaci ***Cizinci v České republice***, která bude obsahovat statistická data týkající se migrace a postavení cizinců na území České republiky. Tato publikace bude kromě tištěné podoby zveřejněna také na webových stránkách Českého statistického úřadu.

## 5. Financování Koncepce integrace cizinců

K projektům resortů na realizaci Koncepce integrace cizinců – viz kapitola 3. Projekty resortů na integraci cizinců v roce 2006.

Jednotlivé aktivity plánované a realizované v rámci Koncepce integrace cizinců jsou závislé na množství schválených finančních prostředků. Finanční prostředky na integraci cizinců pro rok 2006 jsou vedeny v kapitole Všeobecná pokladní správa (VPS), ale na rozdíl od roku 2005 v samostatné položce Integrace cizinců (ne jako součást položky Prostředky na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců, spravované Ministerstvem vnitra, jako tomu bylo pro rok 2005).

Na zajištění realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2006 byl uplatněn Ministerstvem práce a sociálních věcí požadavek na celkovou částku 25 mil. Kč z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, položky Integrace cizinců. Uvedená částka bude rozdělena následujícím způsobem - Ministerstvo práce a sociálních věcí - 9 000 tis. Kč; Ministerstvo vnitra - 5 000 tis. Kč; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy -

3 800 tis. Kč; Ministerstvo zdravotnictví - 3 000 tis. Kč; Ministerstvo kultury - 2 500 tis. Kč; Ministerstvo průmyslu a obchodu - 600 tis. Kč; Ministerstvo pro místní rozvoj - 600 tis. Kč a Český statistický úřad - 500 tis. Kč.

Při rozdělování požadované částky na rok 2006 mezi jednotlivé resorty a Český statistický úřad se vycházelo z původního návrhu Ministerstva práce a sociálních věcí pro rok 2005 s tím, že vzhledem k nutnosti úspor ve veřejných rozpočtech nebylo požadováno žádné další navýšení finančních prostředků.

### 5.1. Nákladnost jednotlivých cílených specifických opatření

Znalost českého jazyka. V roce 2005 bylo Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy zadáno po konstatování nedostatku současného Státního integračního programu vypracování nové Pilotní metodiky úvodních kurzů pro azylanty (výuka českého jazyka, sociokulturní kompetence a prezentace sociálně-právních údajů) a její testování v praxi. Zpracovatelem je Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE), které se problematikou dlouhodobě zabývá a spolupracuje s odborníky v oblasti výuky českého jazyka pro cizince.

Ověřováním výuky českého jazyka se zabývají i programy dotované z EU - například Systémová podpora pracovního uplatnění azylantů a cizinců dlouhodobě žijících v České republice (předkladatelem SOZE) či Systémová podpora pracovního uplatnění azylantů a cizinců dlouhodobě žijících v Praze (předkladatelem Organizace pro pomoc uprchlíkům) – blíže viz část IV, kapitola 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie.

Harmonogram realizace opatření v této oblasti je proto navržen tak, aby bylo možné v maximální míře využít výstupů z těchto, eventuálně dalších projektů a předešlo se tak duplicitním aktivitám a zároveň došlo k úsporám státních prostředků.

Jak již bylo uvedeno výše (viz. část III, kapitola 1.4.), nelze v současné době odhadnout celkovou nákladnost jednotlivých cílených specifických opatření. V případě českého jazyka bude celková finanční nákladnost záviset na mnoha faktorech, mezi něž patří určení požadované úrovně znalosti českého jazyka, hodinová dotace, míra finanční spoluúčasti státu, vývoj v oblasti povolování trvalého pobytu cizincům<sup>1</sup>.

Ekonomická soběstačnost cizince. Opatření spadající do této oblasti směřují především k zjednodušení právní úpravy zaměstnávání cizinců, zásadní požadavky na finanční prostředky z nich tudíž neplynou. Na realizaci dalších opatření v této oblasti je možné počítat s využitím fondů EU (blíže viz část IV, 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie).

---

<sup>1</sup>) Nelze předvídat, jaká bude další reakce ze strany cizinců v souvislosti s implementací unijních směrnic v oblasti slučování rodin, v oblasti pobytu rezidentů jiného členského státu EU a v neposlední řadě i v souvislosti se zkrácením lhůty pro získání trvalého pobytu na území. Nelze předjímat, kolik z cizinců na území žijících na základě povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a v postavení azylanta využije ustanovení umožňujících společné soužití rodiny na území. Stejně tak nelze předjímat, jaká bude reakce cizinců majících statut rezidenta v jiném státu EU na možnost získání povolení k dlouhodobému pobytu v České republice a nelze vyloučit ani zvýšený zájem cizinců ze třetích zemí o získání pobytu na území ČR v souvislosti se zkrácením lhůty pro získání trvalého pobytu, a to zejména těch, kteří mají již v České republice jisté zázemí, např. zde žijí jejich nepřímí příbuzní, známí apod. Kapacitní požadavky na kursy českého jazyka bude možno optimálněji stanovit po dvou až třech letech účinnosti novely cizineckého zákona, kterou jsou implementovány výše zmíněné směrnice.



Orientace cizince ve společnosti. Již v současné době jednotlivé resorty vydávají informační publikace pro cizince reagující na otázky spadající do jejich působnosti. Zvýšené náklady si vyžádá vývoj a následná realizace úvodních kurzů. Předpokládá se, že pro vývoj úvodních kurzů bude využito výstupů z projektů uskutečněných v rámci Programu Iniciativy Společenství EQUAL (případně OPRLZ a JPD3), tzn. zejména projektů *Systémová podpora pracovního uplatnění azylantů a cizinců dlouhodobě žijících v České republice* a *Systémová podpora pracovního uplatnění azylantů a cizinců dlouhodobě žijících v Praze* (blíže viz část IV, 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie). Finanční prostředky potřebné na vlastní realizaci úvodních kurzů nelze v současné době vyčíslit, neboť závisí na řadě faktorů (vytyčení cílové skupiny, hodinová dotace, obsahová náplň apod.), které budou teprve nastaveny.

Vztahy cizince s členy majoritní společnosti. V rámci této oblasti budou realizována zejména opatření zaměřená na podporu vztahů mezi cizinci a členy majoritní společnosti, která jsou podporována především v rámci dotačních programů vyhlašovaných jednotlivými ministerstvy. Školení a informační aktivity pro zaměstnance jednotlivých ministerstev budou hrazeny z rozpočtů příslušných resortů. Finanční nároky, které z toho vyplývají, tak znamenají zejména požadavek na posílení finančních prostředků určených na příslušná výběrová dotační řízení a posílení finančních zdrojů v rozpočtových kapitolách ministerstev určených na školení pro zaměstnance a další aktivity realizované v této oblasti.

## **5.2. Nákladnost podpůrných opatření**

Jedná se zejména o opatření která jsou obsažena v Plánech integrační politiky příslušných ministerstev a na jejichž financování by měly být využity rovněž finanční zdroje jednotlivých ministerstev. Příslušné resorty by tak při tvorbě rozpočtu měly brát tato opatření v úvahu a vyčlenit na jejich realizaci dostatečné finanční částky ve vlastních rozpočtových kapitolách. Podrobnější finanční rozklad je možné uvést až při předkládání konkrétních návrhů na realizaci stanovených cílů, a to ze strany příslušných resortů.

## **6. Finanční zdroje v rámci Evropské unie**

Blíže viz. část IV, 7.3. Finanční zdroje v rámci Evropské unie.

Přes velký objem finanční pomoci na integraci cizinců ze zdrojů EU není možno plně nahradit těmito programy dotační řízení na podporu integrace cizinců, která vyhlašují každoročně jednotlivá ministerstva z prostředků ČR. Hlavním problémem je cílené a tím i omezené zaměření prostředků EU. Fondy EU pokrývají problematiku pomoci přístupu cizinců na trh práce, a to do roku 2008. Ostatní oblasti však zůstávají víceméně nepokryty, nebo jejich pokrytí není jisté (např. poskytování sociálně - právního poradenství cizincům, aktivity zaměřené na integraci zranitelných skupin imigrantů, zejména žen a dětí, podpora rozvoje vztahů mezi komunitami). Projekty podporované EU jsou v současné době silným podpůrným prostředkem, ale samy o sobě nejsou schopny komplexně pokrýt problematiku integrace cizinců na území ČR. Z tohoto důvodu je třeba podporovat úsilí vedoucí k ustavení Evropského fondu pro začleňování státních příslušníků třetích zemí 2007-2013.