

prosinec 2009

Podoba integrace cizinců v českých krajích – Krajská integrační centra

Barbora Tošnerová

Abstrakt:

Článek se zabývá Centry na podporu integrace cizinců, která vznikla v šesti krajích České republiky v roce 2009. Tato Centra mají koordinovat integraci legálně pobývajících cizinců ze třetích zemí na lokální úrovni, tzn. zajišťovat rozdílné služby pro tuto skupinu (jazykové kurzy, právní poradenství aj.), vytvářet platformu pro setkávání se místních institucí včetně nevládních organizací a poskytovat informace o cizincích v daném kraji. Autorka se zaměřuje na zaměření a činnost těchto Center i na protichůdné názory, které kolem jejich založení vznikly.

Úvod

První Centra na podporu integrace legálně pobývajících cizinců ze třetích zemí (dále jen Centra) vznikla v roce 2009. Jejich založení podnítily finanční zdroje z Evropského integračního fondu přerozdělované Ministerstvem vnitra. Celkově byly v roce 2009 vyčleněny peníze na šest těchto center. Čtyři z nich – v Pardubickém, Plzeňském, Zlínském a Moravskoslezském kraji realizuje na základě výsledků grantového řízení Správa uprchlických zařízení (dále SUZ), jedno – v Ústeckém kraji – nevládní organizace Poradna pro integraci a v Jihomoravském kraji sám kraj. Z důvodu zpoždění vyhlášení výsledků projektových žádostí zahájila Centra oficiálně provoz až v dubnu 2009 (např. Centra pod SUZ otevřela až v červenci 2009, podobně na tom byla i ostatní Centra, pozn. aut.), původně to mělo být od začátku roku.

Následující text¹ se zabývá vznikem těchto Center, jejich úkoly i protichůdnými názory, které kolem jejich založení vstaly. Hlavním zdrojem informací pro napsání tohoto článku byly

¹ Tento článek vznikl na podzim 2009. V době publikování (prosinec 2009) se některé uvedené skutečnosti mohly změnit.

zejména rozhovory s jednotlivými aktéry, kteří se na vzniku či provozu Center podílejí.² Z tohoto důvodu se v článku vyskytují zejména popisy Pardubického, Ústeckého a Jihomoravského Centra, které autorka osobně navštívila nebo získala informace prostřednictvím emailu. V textu jsou zmíněny i názory a postřehy dalších, jednotlivců i organizací. Je nutné podotknout, že většina lidí byla při poskytování informací velmi opatrná. Autorka si to vysvětluje také tím, že mnozí z nich jsou do provozu Center úzce zapojení a ostatní si kvůli nedostatku informací o Centrech obecně těžko vytváří vlastní názor, který by byl podložený fakty.

Důvody ke vzniku těchto center a status těchto center

Ministerstvo vnitra objasňuje důvod vzniku těchto Center následovně: „Byl motivován především snahou nabídnout podobné služby po celém území ČR v poměrně jasně strukturované síti center.“³ Podle dlouhodobého plánu Ministerstva vnitra má vzniknout toto Centrum v každém kraji včetně Prahy.

Podle Ministerstva vnitra se tedy jedná o vytvoření přehledné struktury integrační politiky v ČR, kdy v každém kraji bude fungovat jedno z Center, které má koordinovat lokální integraci cizinců a zároveň se stát hlavním poskytovatelem informací o této problematice v dané oblasti.

Zde se ale objevuje první nejasnost. Kdo vytváří tuto strukturu a kdo bude určovat směřování těchto Center v příštích letech? Stát, respektive Ministerstvo vnitra, které má nyní integraci cizinců v ČR na starosti? Nezávislé subjekty, které jsou zřizovateli těchto Center? Ministerstvo vnitra ozřejmuje status Center těmito slovy: „Zřizovatelem jednotlivých Integračních center se stala na základě výběrového řízení jak nestátní nezisková organizace, tak samospráva a organizační složka státu. Centra byla zřízena na základě projektů, realizace těchto projektů je průběžně monitorována a hodnocena.“⁴ Stejný dotaz byl položen postupně všem, se kterými jsem se při psaní článku setkala. Odpovědi byly obdobné. Správa uprchlických zařízení Centra včlenila přímo do své struktury a zřídila kvůli nim i nové oddělení. Poradna pro integraci v Ústeckém kraji provozuje Centrum navíc ke svým dosavadním aktivitám. Centrum v Jihomoravském kraji také nemá svou právní subjektivitu, za jeho chod je zodpovědný krajský úřad s tím, že jednotlivé aktivity jsou realizované partnery projektu.

² Jmenovitě se jednalo o paní Dluhošovou a pana Kepku z Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (informace byly poskytnuty emailem, pozn. aut.), pana Veseckého, vedoucího oddělení integračních center ze Správy uprchlických zařízení, paní Baklíkovou, vedoucí Pardubického integračního centra, pana Kubíčka, ředitele Ústeckého integračního centra a paní Vodičkovou, vedoucí projektu „Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců“.

³ Všechny citace ministerstva vnitra pocházejí z emailových odpovědí vypracovaných paní Dluhošovou a panem Kepkou, zodpovědnými za vznik těchto center na úrovni ministerstva vnitra. Odpovědi byly poskytnuty dne 17. 9. 2009.

⁴ Informace poskytnuty Ministerstvem vnitra emailem dne 17. 9. 2009.

Provozovateli Center jsou tedy různorodé subjekty, na všechny ale dohlíží Ministerstvo vnitra, které stanovilo podmínky projektů a kontroluje jejich naplňování. Nakolik jsou tedy Centra nezávislá a nakolik jsou vytvářena v rámci státní integrační politiky? Připomíná to trochu pohádku Princezna koloběžka, ani nahá, ani oblečená.

Ministerstvo vnitra vysvětluje zakládání Center také snahou: „zajistit integraci cizinců na lokální úrovni a reagovat na vysoký nepoměr nestátních neziskových organizací v Praze a ve zbytku ČR.“⁵ Pokud pomineme, že je velmi spornou otázkou, zda neziskové organizace mají nahrazovat roli státu v integraci cizinců, nemluvě o tom, že například lokální organizace Charity působí téměř ve všech krajích ČR, podpora integrace cizinců v regionech se zdá být krok správným směrem. Na druhou stranu už při vzniku prvních šesti Center vyvstaly námitky ohledně jejich potřebnosti v určitých lokalitách, a to zejména v Plzeňském a Pardubickém kraji.

V samotné Plzni se už minimálně půl roku před vznikem Centra aktivně na integrační politice podílelo samo město, zejména od vypuknutí ekonomické krize, kdy se stovky cizinců ocitly bez práce a často i bez ubytování. Aktivní byly také jednotlivé nevládní organizace, např. Charita či Organizace pro pomoc uprchlíkům. Od konce roku 2008 v Plzni také fungovalo kontaktní centrum pro cizince⁶, jehož zřizovatelem bylo město. Nové integrační Centrum pod Správou uprchlických zařízení toto centrum převzalo včetně i většiny služeb, které dosud nabízelo.

Také v Pardubickém kraji už před vznikem Centra působila dlouhodobě nevládní organizace Most pro lidská práva, která poskytovala v podstatě stejné služby, které dnes nabízí Centrum, spolupracovala s městem a znala velmi dobře situaci cizinců v dané oblasti. Nově vzniklé Centrum se logicky pro ni stalo konkurencí a není divu, že z jeho působení není nadšená. Na druhou stranu sama se do výběrového řízení nepřihlásila.⁷

V obou výše zmíněných případech tedy vyvstává otázka, nakolik bylo založení nových subjektů, se kterými je spojeno budování nových kontaktů, klientely, dobrého jména atp., v těchto lokalitách opravdu potřeba.

Činnost a jednotlivé aktivity Center

Ministerstvo vnitra popisuje předpokládanou obsahovou činnost jednotlivých Center následovně: „informační a kontaktní bod pro cizince, zajištění preventivních programů - sociálně-právního poradenství, zajištění výuky českého jazyka a socio-kulturního minima, monitoring dané lokality/kraje, organizování kulturních, osvětových a jiných akcí, podpora

⁵ Informace poskytnuty Ministerstvem vnitra emailem dne 17. 9. 2009.

⁶ Zdroj: <http://zpravodajstvi.plzen.cz/clanky/Dalsi-kontrola-cizincu-v-Plzni-se-zamerila-na-stavby-a-trznici-7471>. Staženo dne 14. 10. 2009.

⁷ Informace byla poskytnuta panem Milanem Danielem, jednatelem Mostu pro lidská práva. O vypsání výzvy na vznik těchto Center podle jeho slov Most pro lidská práva nevěděl.

rozvoje občanské společnosti na regionální úrovni a založení regionální platformy pro integraci.“⁸

Každý z realizátorů pojal tyto úkoly trochu jinak. Poradna pro integraci v Ústeckém kraji se snaží většinu služeb Centra včetně jazykových kurzů a právního poradenství zajistit sama prostřednictvím svých zaměstnanců. Naproti tomu Správa uprchlických zařízení si na většinu služeb najímá externisty včetně jazykových lektorů a právníků. V Jihomoravském kraji krajský úřad jako zřizovatel většinu služeb poskytuje prostřednictvím nevládních organizací, které jsou partnery v projektu.

Nevládní organizace již při vzniku těchto Center upozorňovaly na nebezpečí, že v případě znelibění se některých dodavatelů služeb (NNO, lektoři apod.) je velmi snadné tyto dodavatele zejména v menších krajích „zničit“, tedy přestat jim nabízet práci, které je v dané lokalitě v této oblasti omezené množství. Pokud se hlavním koordinátorem integrační politiky stane jeden subjekt, který disponuje penězi a vybírá si komu, za kolik, jaký typ práce zadá, může snadno dojít ke zneužití moci. Objevily se i náznaky, že k něčemu podobnému dochází, zejména v případě jednání Správy uprchlických zařízení. V současnosti se ale podle některých zdrojů⁹ situace zlepšuje i pod tlakem Ministerstva vnitra. Přesto je nutná důsledná kontrola těchto zakázek, nejlépe nezávislým subjektem, který by monitoroval situaci.

Otázkou také je, zda bylo nutné zřizovat nová Centra, která jen přerozdělují práci již existujícím subjektům, které ji předtím vykonávaly i bez jejich zadání. Toto se zejména týká Center pod Správou uprchlických zařízení a Jihomoravského kraje. Je bezpochyby dobré, aby za kraj vystupoval jeden aktér, situace je tak přehlednější, na druhou stranu je otázkou, zda bylo nutné zřizovat celé Centrum s vlastními místnostmi a zaměstnanci.

Na dotaz, zda se od Center čeká, že tyto služby budou poskytovat časem sama, Ministerstvo vnitra odpovědělo: „Centra, pokud si služby nezajistí sama, mají možnost služby nakupovat do určité výše od ostatních subjektů. V některých případech jsou díky absenci spolupracujících subjektů v kraji (NNO) nucena nakupovat i komerční služby. Spolupráce do budoucna tedy bude dána především nabízenou kvalitou a dostupností spolupracujících organizací.“¹⁰ Doplnuje ale, že vzhledem k rozsáhlosti aktivit a omezeným personálním kapacitám se čeká u Center i nadále spolupráce s dalšími subjekty. Ponechme stranou námitku, že dostupnost spolupracujících organizací je často ovlivněna jejich finančními možnostmi, které jim mimo jiných subjektů poskytuje také stát.

Co se týče současné aktuální nabídky služeb jednotlivých Center, všechna, ať již sama nebo prostřednictvím spolupracujících organizací a jednotlivců nabízejí kurzy češtiny a právní poradenství. Většina aktérů se shoduje, že poněkud problematické jsou sociokulturní kurzy

⁸ Informace poskytnuty Ministerstvem vnitra emailem dne 17. 9. 2009.

⁹ Tyto zdroje poskytly informace mimo záznam. Přesto považuji za důležité je zmínit se zachováním anonymity.

¹⁰ Informace poskytnuty Ministerstvem vnitra emailem dne 17. 9. 2009.

z důvodu nedostatku vhodné metodiky i lektorů v ČR a také z důvodu zpoždění projektů. Dále se Centra snaží o navázání širší spolupráce s ostatními institucemi v kraji a vytváření jednotlivých platforem. Z rozhovorů s jednotlivými aktéry vyplývá, že víceméně se jim to daří.

Personální zajištění Center

Každé z Center pojalo svou podobu jinak. Centrum v Ústeckém kraji zajišťuje své služby pomocí zaměstnanců z Poradny pro integraci. Ředitel Centra pan Kubíček uvádí, že na chodu Centra se zhruba podílí deset lidí. Správa uprchlických zařízení má v každém Centru tři zaměstnance – vedoucí Centra, sociálního pracovníka a administrativní sílu. Jihomoravský kraj zaměstnává v Centru jednoho člověka na poskytování informací, ostatní služby zprostředkovávají spolupracující organizace.

Podle Ministerstva vnitra není počet zaměstnanců v Centrech pevně stanoven a je možné, že pokud bude potřeba, dojde k jeho navýšení. V Pardubickém kraji se již o této potřebě zmiňovali, začíná být znát, že jeden sociální pracovník, který poskytuje poradenství a zároveň doprovází cizince i na úřady, nestačí.

Při výběru zaměstnanců do Center neexistovaly žádné centrální požadavky, kdo s jakou kvalifikací, praxí a jazykovou vybaveností se může stát zaměstnancem. Nebyl kladen například důraz na znalost cizích jazyků, zejména třetích zemí, jako je Vietnam, Ukrajina a Mongolsko, odkud nám přichází zejména v poslední době velký počet cizinců. Jednotlivá Centra proto kontakt s cizinci z těchto zemí, pokud je třeba, řeší pomocí najatých tlumočnicků. Podmínky výběrových řízení si stanovili jednotliví realizátoři sami.

Komplikace a kontroverze při vzniku a fungování Center

Velkou komplikací pro všechna Centra je zpoždění začátku projektu. Původně byl projekt psán na celý rok 2009. Díky ale prodlevám byly výsledky vyhlášeny až na jaře 2009 a Centra začala oficiálně fungovat až od léta 2009. Všechny aktivity popsané v projektu byly ale zachovány. Dochází tak k situacím, kdy se do konce roku musí stihnout řada činností včetně výzkumu a kulturních akcí, které byly původně plánovány na celý rok.

Druhou obtížnou podmínkou nastavenou hned na začátku bylo, že všechna Centra musí splnit stejné monitorovací ukazatele např. počet cizinců, kterým poskytla právní poradenství. V jednotlivých krajích ale žije rozdílný počet cizinců a je těžko splnitelné, aby zlínský kraj s relativně nízkým počtem cizinců vykazoval stejné výsledky jako plzeňský kraj s rozsáhlými průmyslovými zónami, kde našly práci stovky pracovníků ze zahraničí. Při rozhovoru s jednotlivými zřizovateli těchto Center většina z nich jen krčila rameny. Potvrzujíc, že této podmínky jsou si vědomi, ale nejsou si už jistí, že ji dokážou splnit.

Sporným bodem je propagace jednotlivých Center na internetu. Velmi dobře toto zvládá Správa uprchlických zařízení, která si stihla i sama pro sebe zabrat doménu www.integracnicentra.cz. Nelze ji upřít, že tyto webové stránky jsou velmi dobře graficky zpracované. Na druhou stranu je poněkud s podivem, že se na nich ani slůvkem nezmiňují o dalších dvou Centrech, které má na starosti Poradna pro integraci a Jihomoravský kraj. Návštěvník tak z jejich stránek nabude dojmu, že kromě čtyř Center pod správou uprchlických zařízení už žádná jiná v České republice nevznikla. Pan Vesecký, vedoucí oddělení krajských integračních center pod SUZ, ale tvrdí, že by velmi rád uvedl odkaz na webové stránky svých kolegů, ale ti ještě žádné nepřipravili.

Rozhovor s panem Veseckým se uskutečnil v září 2009, kdy bylo opravdu o zbylých dvou Centrech v Jihomoravském a Ústeckém kraji velmi obtížné cokoliv na internetu dohledat. Dnes (listopad 2009) už ale stránky s popisem jejich činnosti v různé kvalitě existují a odkaz na doménu www.integracnicentra.cz stále není. Ministerstvo vnitra na můj dotaz odpovědělo, že webové stránky jsou v režii jednotlivých realizátorů a za jejich podobu nenesou odpovědnost.

Propagace činnosti Ústeckého Centra na internetu je ze všech Center nejslabší. Jeho aktivity splývají s aktivitami Poradny pro integraci. Samostatné stránky nebo odkaz na popis jeho náplně na stránkách Poradny pro integraci se mi nalézt nepodařilo. Jediným přehlednějším zdrojem informací o jeho činnosti jsou stránky Ministerstva práce a sociálních věcí www.cizinci.cz.

Prezentace Jihomoravského Centra na internetu je dohledatelná snadněji na portálu Jihomoravského kraje www.kr-jihomoravsky.cz. Nejjednodušší je ale zadat si přímo do vyhledávače Jihomoravské centrum pro integraci.

Dalším sporným bodem je, že vítězným žadatelem projektu ve čtyřech z šesti žádostí se stala Správa uprchlických zařízení, která je Ministerstvu vnitra – zadavateli výzvy – přímo podřízená a čerpá i z rozpočtu Ministerstva vnitra. Není divu, že tento „úspěch“ se setkal s kritikou u zainteresovaných aktérů.

Dlouhodobé vyhlídky Center

Centra vznikla v rámci ročních projektů, což už od začátku vzbuzovalo otázku, jaká je jejich dlouhodobá budoucnost a zda jejich zřízení je skutečně tím správným systémovým krokem v oblasti lokální integrace, jak uvádělo Ministerstvo vnitra.

Podle Ministerstva vnitra je jejich financování zajištěno Evropským fondem pro integraci občanů třetích zemí do roku 2013. Stejně tak by jednotlivá Centra neměla zaniknout, pokud závažněji neporuší podmínky projektů. Pokud by se tak stalo, převzala by je jiná organizace¹¹.

¹¹ Informace poskytnuty Ministerstvem vnitra dne 17. 9. 2009.

Samotní realizátoři jednotlivých Center jsou převážně optimističtí. Uvádějí, že pokud neudělají chybu, není důvod, aby jejich Centru nebyla poskytnuta podpora i v příštím roce. Pan Vesecký například řekl: „Domnívám se, že děláme dobré projekty, a proto věříme, že grant získáme i příští rok.“¹² Tento optimismus je až udivující, pokud si člověk vzpomene, kolik nevládních organizací muselo jen na začátku roku 2009 značně zredukovat svou činnost kvůli neposkytnutí státních financí na služby typu právního a sociálního poradenství, které byly potřebné, organizace je předtím zajišťovaly řadu let a že by u všech z nich došlo k závažnému pochybení lze dost pochybovat.

Závěr

V závěru zbývá několik otazníků. Není jisté, kdo stávající Centra bude řídit příští rok, i když přes vyjádření jednotlivých aktérů a úzkou spolupráci s Ministerstvem vnitra lze předpokládat, že se současný stav nezmění. Není ani úplně jasné, z čeho budou Centra financována po roce 2013, kdy skončí finance z Evropského integračního fondu, zda se pak stanou oficiální součástí státní struktury. Ministerstvo vnitra na tento dotaz neposkytlo jednoznačnou odpověď.

Neexistuje ani jednoznačná odpověď na potřebnost těchto Center v jednotlivých krajích. Je bezpochyby dobré, že tato Centra vznikla například v Zlínském a Moravskoslezském kraji, kde dosud příliš mnoho služeb cizincům nabízeno nebylo, na druhou stranu si nejsem jistá, že vznik těchto Center byl nezbytně nutný například v Pardubickém a Plzeňském kraji.

Jako jeden z největších problémů vnímám, ale nejednoznačný status těchto Center a zároveň podřízenost Ministerstvu vnitra. Pokud by vznikla v rámci státní struktury, bylo by to mnohem čitelnější. Takto vznikají v rámci projektů dotovaných Evropskou unií, ale zároveň o nich rozhoduje Ministerstvo vnitra. Zároveň je otázkou, jakou důvěru budou mít v tato Centra samotní cizinci, pokud je budou částečně vnímat jako součást státní správy.

Nesouhlasím ani s tvrzením Ministerstva vnitra, že „hlavní otázkou není ... kdo je jejich zakladatelem. Hlavní otázkou je zajištění možnosti integrace a dostupnosti integračních opatření pro cílovou skupinu celého projektu.“¹³ Domnívám se, že je dobré se vždy ptát, kdo za tím stojí a v čím zájmu jsou jednotlivé aktivity realizovány. Zde je podle mého názoru poukázáno na jeden z velkých nedostatků migrační a integrační politiky českého státu, a to je její přílišná centralizace v rukou Ministerstva vnitra. Domnívám se, že větší pluralita napomáhá ke zvýšení konkurenceschopnosti, tedy potažmo i ke zvýšení kvality služeb, která prospívá všem stranám – cizincům, nevládnímu sektoru, státním institucím i dalším aktérům.

¹² Informace poskytnuty v rozhovoru dne 17. 9. 2009.

¹³ Komentář poskytnut v rámci emailové odpovědi na otázky autorky dne 17. 9. 2009.



Článek vznikl v rámci projektu "Kvalitními informacemi ke kvalitní integraci" Multikulturního centra Praha za podpory Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí.

O autorce:

Barbora Tošnerová [mise@mkc.cz] vystudovala Západoevropská studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. V rámci svého studia strávila jeden rok na Klasické univerzitě v Lisabonu. V projektu www.migraceonline.cz se zabývá pracovní imigrací v České republice a v Evropě.