



Role integračních center při integraci cizinců

Tereza Blahoutová

Abstrakt:

Integrace stále se zvyšujícího počtu cizinců do české společnosti začíná být otázkou aktuální nejen pro českou vládu, ale také pro regiony a obce. Od roku 2000, kdy vláda vydala první koncepční dokument v oblasti integrace cizinců, se stále mluvilo o nutnosti zapojit do integračního procesu místní samosprávy¹. Ty se však samy k této roli a odpovědnosti s ní související stavěly pasivně. Teprve sociální napětí vyvolané masovým propouštěním zahraničních pracovníků po vypuknutí hospodářské krize v roce 2008 donutilo představitele měst a regionů (zejména těch průmyslovějších) začít přemýšlet o pracovních a životních podmínkách cizinců žijících na jejich území. Významným impulsem pro institucionální posílení lokální úrovně integračního procesu byl vznik Center na podporu integrace cizinců, tzv. integračních center, iniciovaný Ministerstvem vnitra ČR.

První integrační centra byla otevřena v roce 2009 v Moravskoslezském, Pardubickém, Plzeňském a Zlínském kraji. Následoval vznik center v dalších sedmi krajích², nejnověji také v hlavním městě Praha. Tento článek³ si klade za cíl analyzovat činnost a cíle integračních center v obecné rovině, bez ambice soustředit se na činnost vybraného z nich. V tomto článku tedy není zohledněn typ zřizovatele centra (Správa uprchlických zařízení, nezisková organizace či kraj) ani další místní specifika, která činnost centra do značné míry ovlivňují. Stěžejní otázkou je, jakou roli by měla integrační centra plnit v rámci procesu integrace cizinců na lokální úrovni.

¹ „Z dosavadních zkušeností vyplynula i potřeba postupné decentralizace při realizaci Koncepce integrace cizinců“ (Koncepce 2000: 31).

² Přehled všech krajů, v kterých integrační centra v současnosti působí, je k dispozici na webové stránce <http://integracnicentra.cz/>.

³ Tento článek vznikl na podzim 2012. V době publikování se některé uvedené skutečnosti mohly změnit.

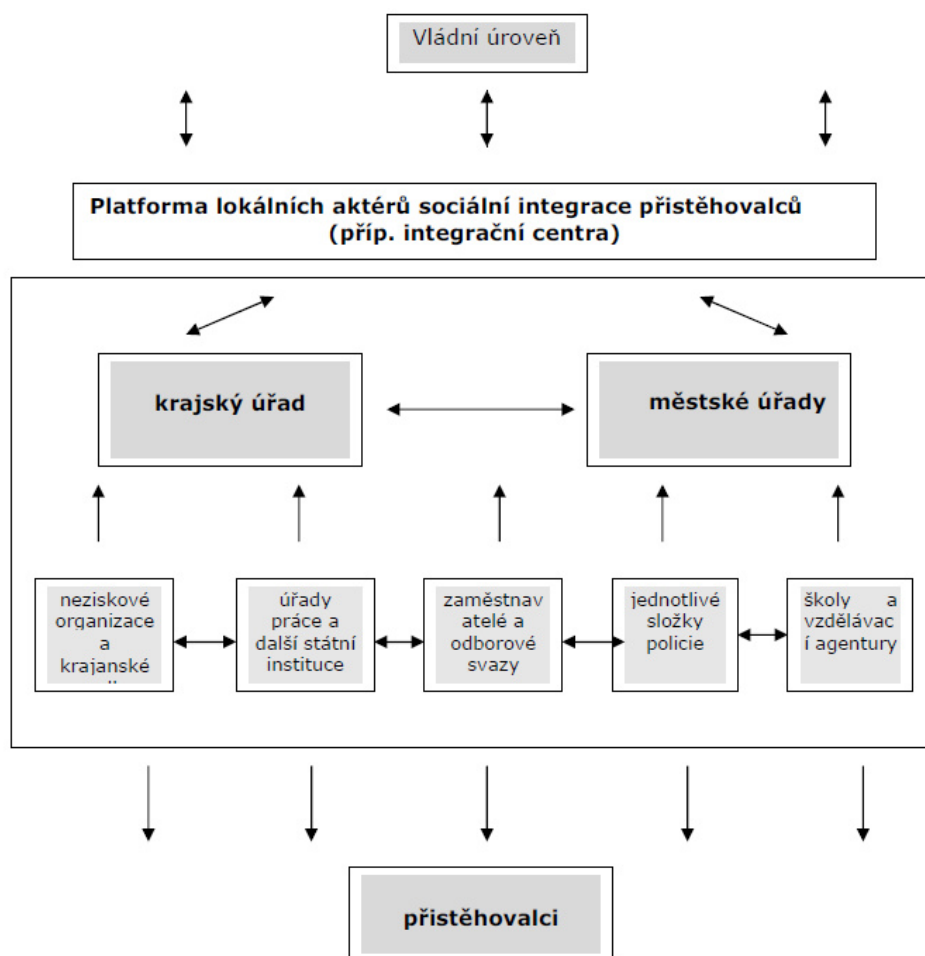
Model vertikální a horizontální spolupráce aktérů integrace cizinců

Integrační politika by měla podobně jako jiné oblasti veřejné politiky prostupovat napříč všemi úrovněmi veřejné správy, od vlád municipálních přes vlády regionální až k vládě centrální. Pro lepší pochopení role aktérů na lokální úrovni⁴ integračního procesu použijeme analytický model Rákoczyové a Trboly (2010). V něm jsou zachyceny role a možnosti spolupráce mezi lokálními aktéry v oblasti integrace cizinců.

Autoři rozlišují mezi tzv. horizontální a vertikální spoluprací aktérů na podporu integrace cizinců. Zatímco horizontální úroveň značí spolupráci mezi jednotlivými aktéry v daném regionu v rámci tzv. platformy lokálních aktérů sociální integrace přistěhovalců, vertikální spolupráce představuje reprezentaci této platformy ve vztahu k centrální úrovni. Na úrovni horizontální (viz obr. 1) do integračního procesu vstupuje kromě místních samospráv celá řada dalších lokálních aktérů, kteří jsou přímo či nepřímo do procesu integrace vtaženi. Jsou to především zaměstnavatelé, odborové svazy, školy a jiné vzdělávací instituce, neziskové organizace, nižší orgány státní správy (úřady práce, živnostenské úřady, finanční úřady, správa sociálního zabezpečení ad.), různé složky policie a ve výčtu bychom mohli dále pokračovat. Vertikální koordinace činností na podporu integrace cizinců je významným faktorem úspěšnosti pro efektivní alokaci veřejných finančních zdrojů při naplňování potřeb cílových skupin, tj. cizinců a majoritní společnosti.

⁴ Lokální úroveň chápeme pro účely tohoto článku jako úroveň místní samosprávy, tj. obce (municipální vlády) a kraje (regionální vlády).

Obr. 1: Model funkční horizontální spolupráce v oblasti integrace přistěhovalců



Zdroj: Rákoczyová, Trbola (2011: 48)

Cíle integračních center

Oficiálním deklarovaným cílem činnosti center je „vytvořit prostor pro dlouhodobou a koncepční podporu integrace cizinců“ (Centra 2012). Důraz na dlouhodobou činnost center se zdá být samozřejmým vzhledem k cíli, který centra sledují – podpora integrace cizinců, tedy procesu, který je ze své podstaty dlouhodobý a vyžaduje vůli ke komunikaci a vzájemnému respektu jak po nově příchozích, tak starousedlících.

Na svých webových stránkách integrační centra dále uvádějí, že by měla být „iniciátorem, organizátorem i realizátorem aktivit podporujících sociální, právní i jazykovou emancipaci cizinců v uvedených regionech“ (Centra 2012). K tomuto cíli se váže většina služeb nabízených centry klientům, kterými jsou cizinci, občané tzv. třetích zemí. Jedná se o sociální a právní poradenství, kurzy českého jazyka, sociokulturní kurzy, tlumočnické služby, provoz internetového pracoviště a knihovny, vzdělávací akce. Posledně jmenované vzdělávací akce jsou přitom určeny nejen cizincům, ale také širší a odborné veřejnosti. Centra v různých

regionech poskytují tyto služby přímo, nebo v součinnosti s nevládními neziskovými organizacemi působícími v daném regionu.

V neposlední řadě si centra vytyčují za svůj úkol „zajistit vytvoření a činnost regionálních poradních platforem, které řeší aktuální problémy cizinců“ (Centra 2012). V těchto regionálních platformách by měly být zastoupeny zejména krajské a obecní úřady, cizinecká policie, státní a městská policie, úřady práce, finanční úřady či živnostenské úřady.

S posledně jmenovaným úkolem center úzce souvisí role iniciátora a koordinátora ostatních subjektů působících v oblasti integrace cizinců v daném regionu. K této roli se otevřeně hlásí zejména nově vzniklé integrační centrum v Praze. Na slavnostním otevření centra zaznělo z úst ředitele Odboru azylové a migrační politiky MV ČR Tomáše Haišmana⁵, že centrum by mělo vystupovat v roli facilitátora. Tuto roli lze chápat jako odpovědnost za řízení procesu integrace na místní úrovni, spíše než jako realizaci každodenních aktivit napomáhajících integraci cizinců. Této roli pak odpovídá také podílení se či přímá odpovědnost za vznik strategických koncepčních dokumentů v oblasti lokální integrační politiky. Integrační centrum Praha je například pověřeno vytvořením koncepce integrace cizinců na území hlavního města Prahy (Integrační 2012).

Zhodnocení role integračních center

Činnost integračních center lze na základě výše deklarovaných cílů rozdělit do třech oblastí:

- 1) přímá práce s cílovou skupinou cizinců – služby poskytované na pravidelné bázi s cílem napomoci integraci konkrétních jednotlivců a skupin,
- 2) vertikální koordinace aktérů integrace cizinců – reprezentace lokálních, přesněji regionálních aktérů ve vztahu k centrální vládě a zajištění komunikace mezi regionální a vládní úrovní – do tohoto pilíře spadá mimo jiné tvorba koncepčních dokumentů v oblasti lokální integrační politiky,
- 3) horizontální spolupráce s aktéry integrace cizinců v daném regionu v rámci tzv. regionální platformy – koordinace lokálních, přesněji regionálních aktérů, komunikace s těmito aktéry na bilaterální i multilaterální úrovni, vymezení rolí aktérů při realizaci krátkodobých či dlouhodobých doporučení - do tohoto pilíře spadá mimo jiné vzdělávání odborníků či působení na širokou veřejnost.

Cíle integračních center jsou v kontextu zmíněného modelu značně ambiciózní. V následující části se blíže zaměříme na úskalí při naplňování jejich cílů.

⁵ Tomáš Haišman, ředitel Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR jakožto řídicího orgánu Evropského fondu pro integraci příslušníků třetích zemí, dne 9. 8. 2012 na tiskové konferenci při příležitosti slavnostního otevření Integračního centra Praha.

V prvé řadě je nutné upozornit na nejistotu vyplývající ze způsobu financování integračních center. Centra jsou zřizována na základě projektů spolufinancovaných z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí a tato finanční podpora je časově omezena do roku 2013⁶. Dlouhodobá a koncepční podpora procesu integrace cizinců ze strany integračních center proto není v tuto chvíli zaručena.

Klíčovým úkolem center je poskytovat sociální a právní služby pro příchozí cizince, tedy věnovat se činností tradičně vykonávaným nestátními neziskovými organizacemi. Sociální a právní služby jsou cizincům poskytovány na každodenní bázi sociálními pracovníky pracujícími jak v terénu, tak v kancelářích integračních center. Na rozdíl od nestátních neziskových organizací však centra neposkytují tyto služby všem potřebným cizincům, ale pouze cizincům ze třetích zemí. Služeb integračních center nemohou využívat cizinci pocházející ze zemí EU ani neregulární migranti, kteří tyto služby často potřebují.

Současně však centra mají ambici zastřešovat a řídit integrační politiku na lokální úrovni. Integrační centra iniciovala vytvoření, či se zapojila do existujících regionálních platform aktérů integrace (horizontální spolupráce aktérů integrace). S výstupy ze setkávání regionálních platform seznamují integrační centra odpovědný orgán, do jehož gesce integrační politika spadá, tedy Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR⁷. Integrační centra tedy zároveň plní také funkci koordinátora vertikální spolupráce a jsou jakýmsi mezičlánkem mezi lokálními aktéry integrace a centrální vládou, resp. Odborem azylové a migrační politiky MV ČR.

Ač úloha integračních center nebyla explicitně definována jako úloha dominantního hráče v lokální politice integrace cizinců, vyplynula přirozeně ze vztahů mezi jednotlivými aktéry integrační politiky. Privilegované postavení Center na podporu integrace cizinců je dáno samotnou historií jejich vzniku. Integrační centra vznikla z iniciativy Ministerstva vnitra ČR a většina z nich je zřízena Správou uprchlických zařízení, tedy organizační složkou státu podřízenou tomuto ministerstvu. Zbývající tři integrační centra, která nejsou zřízena Správou uprchlických zařízení, pojí s Ministerstvem vnitra vztah příjemce finanční podpory – řídicí orgán. Centra jsou de facto projekty spolufinancovanými z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí, který administruje v České republice právě Ministerstvo vnitra.

Napojení integračních center na Ministerstvo vnitra ČR se opírá kromě formálních vazeb také o neformální osobní vztahy mezi představiteli obou institucí. To vyvolává určité obavy a kritiku ze strany nevládních neziskových organizací i akademického sektoru. Subordinaci

⁶ O další budoucnosti center po roce 2013 budou jednat zřizovatelé center společně s jejich realizátory, tj. v případě osmi center Správa uprchlických zařízení s Ministerstvem vnitra ČR (informace obdržena e-mailem od ředitele odboru Centra na podporu integrace cizinců Správy uprchlických zařízení PhDr. Jiřího Veseckého, Ph.D. dne 13. 8. 2012).

⁷ Informace obdržena e-mailem od ředitele odboru Centra na podporu integrace cizinců Správy uprchlických zařízení PhDr. Jiřího Veseckého, Ph.D. dne 17.8.2012.

resortu vnitra označují jako nedostatek v činnosti integračních center například Rákoczyová a Trbola (2011). Pro eliminaci těchto obav zdůrazňují představitelé ministerstva i vedoucí integračních center svůj zájem na rozvoji občanské společnosti (např. Kepka 2010) a ochotu spolupracovat se všemi zájemci z řad nestátních neziskových organizací, asociacemi migrantů a dalšími subjekty.

Závěrem

Činnost, role a cíle integračních center lze hodnotit jako velmi prospěšné a smysluplné zvláště s ohledem na dosavadní absenci lokálních aktérů v oblasti integrace cizinců v ČR. Uvědomíme-li si však šíři úkolů integračních center tak, jak jsou definovány jejich zřizovateli či jak v praxi fungují, nemůžeme se nepozastavit nad ambiciózností celého projektu integračních center. Činnost center zahrnující jak každodenní sociální práci s klienty, tak strategické řízení ostatních aktérů integrace vyžaduje velkorysé personální i finanční kapacity, které integrační centra v současnosti k dispozici nemají. Velkým otazníkem i po třech letech jejich fungování tak zůstává přímá vazba na Ministerstvo vnitra ČR, která potenciálně oslabuje legitimitu center při jednání s lokálními partnery, a stále potlačená role regionálních vlád.

Tento článek vznikl v rámci projektu Na práci v ČR, financovaném z Evropského sociálního fondu prostřednictvím OPLZZ a státního rozpočtu ČR.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Zdroje:

Centra na podporu integrace cizinců. Informace o projektech Center na podporu integrace cizinců (CPIC). [online]. [cit. 2012-08-09]. Dostupné z <http://integracnicentra.cz/Onas/InformaceOProjektech.aspx>

Integrační centrum Praha. O nás. [online]. [cit. 2012-08-07]. Dostupné z <http://www.icpraha.com/o-nas/?lang=cz>

Kepka, J. 2011. Integrace cizinců v ČR – stručný přehled. In Baláž, R. (ed.) *Aspekty integrace cizinců v regionech ČR*. Elektronický sborník vybraných příspěvků z regionálních konferencí. Správa uprchlických zařízení MV, odbor Centra na podporu integrace cizinců. Praha.

Koncepce integrace cizinců na území České Republiky. 2000. [online]. [cit. 2012-08-01] Dostupné z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokumenty/integrace/koncepce.pdf>>.

Rákoczyová, M., Trbola, R. 2011. Horizontální a vertikální aspekty koordinace sociální integrace přistěhovalců. In Baláž, R. (ed.) *Aspekty integrace cizinců v regionech ČR*. Elektronický sborník vybraných příspěvků z regionálních konferencí. Správa uprchlických zařízení MV, odbor Centra na podporu integrace cizinců. Praha.