

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Cyrlometodějská teologická fakulta**

**Katedra křesťanské sociální práce**

*Mezinárodní humanitární a sociální práce*

Anastasia Mega

*Motivace nestátních neziskových organizací k formování  
migrační politiky České republiky*

Diplomová práce



Vedoucí práce: RNDr. Tereza Freidingerová, Ph.D.

**2015**

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně a že jsem všechny použité informační zdroje uvedla v seznamu literatury.

V Olomouci dne 20 dubna 2015

.....

Děkuji RNDr. Tereze Freidingerové, Ph.D, za velice odborné a pečlivé vedení mé diplomové práce. Děkuji za projevenou trpělivost, vstřícnost, i náročnost, za obohacující spolupráci, a opakovanou snahu pochopit to, co nedávalo smysl a přitom neutuchající důvěru.

Děkuji Richardu Pavelkovi za odborné rady a trpělivost.

Děkuji Romaně Šperlíkové, Evě Grolíkové, Tereze Suchánkové, Petře Hrnčířové, Kamile Menšíkové za pomoc při jazykové korektuře a nejen při ní.

Děkuji Marině Storčeus, Zuzaně Ganzerové, Karolíně Kafkové, Ekatěrině Simakové, Anně Juráčkové, Andriji Kononstěvu, mým Kamčatským kamarádům za duševní podporu a rodinám Škvárových a Gradžilových za poskytnuté zázemí v nesnadné cestě za stvořením této práce.

Děkuji mým respondentům za vstřícnost a nejvýznamnější přínos ve výzkumu této práce a rovněž za nezanedbatelný podíl na rozvoji občanské společnosti.

Děkuji studentům MEHUSOP za podporu při tomto studiu a doživotní obohacení v kulturním rozměru.

Děkuji celé Katedře křesťanské sociální práce za celoživotní poznatky a vzdělanost, individuální přístup a důvěru v průběhu celého mého studia.

Мама, посвящается тебе. Maminko, věnuji tuto práci Tobě.

# Obsah

## TEORETICKÁ ČÁST

Seznam zkratk	6
Úvod	7
1. Migrační politika České republiky od roku 1989	11
1.1. Vymezení základních pojmů migrační politiky	11
1.2. Evropská migrační politika	13
1.2.1. Vývoj evropské migrační politiky	13
1.2.2. Úpravy pracovní migrace	14
1.2.3. Harmonizace hlavních směrnic	15
1.2.4. Evropská integrační politika a její implementace v členských státech	18
1.3. Vývoj české migrační politiky po roce 1989	19
1.3.1. Vývoj, periodizace a východiska migrační politiky	19
1.3.2. Migrační politika po ekonomické krizi v roce 2008 a její dopady	23
1.3.3. Návrhy na rekonstrukci cizineckého práva	25
1.4. Integrační politika a její aktéři	27
1.4.1. Vývoj české integrační politiky	27
1.4.2. Aktéři integrační politiky	30
1.4.3. Problémy integrační politiky	32
1.5. Nefunkčnost, netransparentnost, administrativní náročnost - kritika migrační politiky	33
2. České neziskové organizace a obhajování práv cizinců	36
2.1. Neziskové organizace zabývající se cizinci	39
2.1.1. Uznání lokálních institucí a neziskového sektoru	42
2.1.2. Obhajování jako činnost NNO	44
2.3. Faktory omezující činnost NNO	46
2.3.1. Vymezení příčin bariér v činnosti NNO	54
2.3.2. Alternativy pro řešení či překonávání bariér v činnosti NNO	55
2.4. Aktivismus jako poslední trend ve vývoji NNO	56

## VÝZKUMNÁ ČÁST

3. Metodologie výzkumu	66
3.1. Výzkumné otázky a cíl	66
3.2. Výzkumná metoda	66
3.3. Výběr výzkumného vzorku a průběh sběru dat	67

3.5 Zpracování a metody analýzy kvalitativních dat .....	69
4. Výstupy výzkumu.....	70
4.1 Rozvoj NNO v oblasti aktivizmu a obhajování práv cizinců během posledních let. ....	70
4.2 Motivace českých neziskových organizací a jednotlivců k obhajování práv cizinců.....	74
4.3 Vymezení cílů NNO věnujících se advokačním aktivitám.....	82
4.4 Zhodnocení prostředků a mechanismů obhajování, působnost Konsorcia a Výboru pro práva cizinců .....	85
4.5 Vnímání neziskového sektoru státními aktéry migrační politiky a úskalí jeho činnosti .....	88
4.6 Shrnutí.....	92
Závěr.....	98
Seznam literatury .....	103
Příloha č.1 .....	110
Příloha č.2.....	113
Příloha č.2.....	114
Příloha č.2.....	115

## **Seznam zkratek**

AMIF - Azylový, migrační a integrační fond

CIC (SPIC) - Centrum pro integraci cizinců

ČSÚ - Český statistický úřad

CVNS - Centrum pro výzkum neziskového sektoru

CVVM - Centrum pro výzkum veřejného mínění

EIF – Evropský integrační fond (European Investment Fund)

ES - Evropská společenství

ESF - Evropský sociální fond

EU - Evropská unie

EU/EHP - Evropský hospodářský prostor

EUF - Evropský uprchlický fond

ICP – Integrační centrum Praha

IOM - Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration)

MPO - Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPSV - Ministerstvo práce a sociálních věcí

MŠMT - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MV CR - Ministerstvo vnitra České republiky

MZ - Ministerstvo zdravotnictví

MZV - Ministerstvo zahraničních věcí

NNO - nevládní neziskové organizace

OAMP - Odbor azylové a migrační politiky

OPU - Organizace pro uprchlíky

OSN - Organizace spojených národů

RVNNO – Rada vlády pro nestátní neziskové organizace

RVPLP – Rada vlády pro lidská práva

SIMI - Sdružení pro integraci a migraci

SOZE - Sdružení občanů zabývajících se emigranty

SUIP - Státní úřad inspekce práce

SUZ - Správa uprchlických zařízení

UNHCR - Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees)

FÚ - finančních úřad

MKC - Multikulturní centrum Praha

VZP - veřejné zdravotní pojištění

## Úvod

*„Praha, 2. července 2013, 12:30. Stojím před budovou Ministerstva vnitra České republiky společně s desítkami dalších lidí, kteří dorazili na happening proti návrhu nového cizineckého zákona, aby zde vyjádřili svůj nesouhlas s jeho podobou. Do Prahy jsem dorazila tři dny před akcí, na filmovou letní školu pořádanou společností Člověk v tísni. ‚Tíseň‘, jak organizaci označují její zaměstnanci, je součástí Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, které happening pořádalo. Předtím jsem neslyšela ani o návrhu tohoto zákona zveřejněného ministerstvem vnitra 9. května 2013, ani o žádném happeningu. Avšak když jsem se o něm dozvěděla, pocítila jsem skutečnou potřebu tuto událost vidět na vlastní oči. Problematika občanské společnosti a její vliv na utváření politik mě totiž dlouhodobě zajímá. Ve srovnání s mým rodným Ruskem mě ohromně zarazila skutečnost, že za práva migrantů by mohl bojovat někdo jiný než oni sami. Do Olomouce jsem se vrátila bohatší nejen o filmařské dovednosti, ale i o zásadní téma k přemýšlení.“*

Anastasia Mega, jaro 2014

Happeniny, protesty, demonstrace či jiné veřejné podoby nespokojenosti s určitým stavem jsou ve státech Evropské unie, a tedy i v Česku, součástí chodu jejich společností. Občanské iniciativy zde hrají tu menší, tu větší roli při utváření politik, a to od komunální úrovně po úroveň unijní. Na druhou stranu podobná veřejná aktivita, jako byl happening proti novému cizineckému zákonu, je v současném Rusku, tedy v mé vlasti, za stávající úrovně vývoje tamější občanské společnosti<sup>1</sup> jen těžko představitelná a málo pravděpodobná. Osobní zkušenost s účastí na onom happeningu<sup>2</sup> jakožto formě projevu občanského aktivismu proto ve mne vyvolala množství otázek, které mne inspirovaly k vypracování této diplomové práce, zejména odkrýt to, co motivuje organizace i jednotlivce, z velké části občany České republiky, k obhajování práv cizinců a citlivému reagování na jejich potřeby. Jak funguje neziskový sektor, který se zaměřuje právě na podporu a pomoc cizincům žijícím v Česku, a také jaké překážky mu v tom brání.

---

<sup>1</sup> Z pohledu teoretiků politické modernizace, např. Sedláčkové (2009), představuje zásadní překážku konsolidace demokracie v Rusku dlouhodobá kultura autoritářství.

<sup>2</sup> Za happening (odvozeno od angl. slovesa „to happen“ – udát se) můžeme považovat aktivitu v prostoru, která je typická akčním uměleckým projevem, které se snaží propojit život s uměním a obvykle se dotýká sociálních či politických otázek (Geržová, 1999: 104).

V neposlední řadě jsem se též zabývala hledáním odpovědi na otázku, co vede neziskové organizace věnující se problematice migrace ke stále větší profesionalizaci a vzájemné provázanosti. Čeho tyto instituce občanského sektoru chtějí dosáhnout a proč volí prostředky, které volí? V přímé návaznosti na tyto otázky jsem si v předložené práci kladla za cíl *zanalyzovat příčiny a podněty k občanskému aktivismu v Česku na poli obhajování práv cizinců včetně analýzy jeho projevů a hlavních argumentačních linií.*

Ráda bych na tomto místě též upozornila, že není účelem této diplomové práce zkoumání motivace jednotlivců k občanskému aktivismu jako fenoménu psychologie, nicméně tento pojem vysvětluje a dotýká se jejích prvků pro hlubší pochopení osobních důvodů k této činnosti. Nejedná se o detailní analýzu české migrační politiky, ani o analýzu jejích dopadů na život migrantů<sup>3</sup> a jejich soužití s majoritou. Této problematice se již přede mnou věnovali jiní (např. Baršová, Barša, 2005; Drbohlav, 2003, 2010; Rákoczyová, Trbola, 2011; Čížinský, 2011; Kušniráková, Čížinský, 2011; Kušniráková 2013; Valentová, Faltová a kol., 2012; Ezzeddine 2014; Jelínková 2007, 2012, 2014; Faltová 2014). Účelem kapitoly o migrační politice je především uvést čtenáře do problematiky a seznámit ho se zlomovými okamžiky vývoje migrační politiky (jakými byla např. ekonomická krize), které byly mnohdy následované aktivizací občanského sektoru, zejména pak nevládních neziskových organizací (NNO). V kapitole je rovněž věnován prostor hlavním aktérům migrační politiky, kterou evropská migrační politika z velké části ovlivňuje, a která je tudíž v kapitole také zmíněna.

Diplomová práce je členěna na dva celky: na část teoretickou a výzkumnou. Teoretická část sestává ze dvou podkapitol: první je zaměřena na vývoj migrační politiky České republiky od roku 1989, její aktéry a na faktory, které ji ovlivňují, druhá se věnuje neziskovému sektoru zabývajícímu se obhajováním práv cizinců. Ve spojitosti s aktivitami občanské společnosti jsou v druhé podkapitole jednak vymezeny základní pojmy, jako je neziskový sektor a obhajování (*angl. advocacy*), a také je zde dán prostor vývoji specifického postavení a roli neziskových organizací jakožto významného aktéra v utváření migrační politiky České republiky. Dílčí podkapitoly jsou zaměřeny na limitující faktory rozvoje NNO pracujících s cizinci. Zabývají se rovněž posledními trendy v projevech občanského aktivismu, jakými jsou např. pouliční akce, petice, výzkumná činnost, demonstrace apod. Kapitoly teoretické části se opírají zejména o publikace autorů a autorek Rakušanová, Stašková (2007), Skovajsa (2010), Potůček (1999) Sedláčková (2009, 2012), Valentová, Faltová a kol. (2012), Čížinský (2014)<sup>4</sup>, Kušniráková (a Čížinský 2011; 2013), Nečasová (2011), Leontiyeva (2011). Zásadním zdrojem byl též výzkum Trboly (2011), který se věnuje faktorům ovlivňujícím činnost NNO. Přestože by se tento zdroj

---

<sup>3</sup> Nicméně kapitola reflektuje dopad na život migrantů v kontextu jejich práv, které obhajují nevládní organizace

<sup>4</sup> Vyčerpávajícím internetovým zdrojem migračních témat, je především portál [migraceonline.cz](http://migraceonline.cz)



už nedal považovat za relevantní v důsledku rychlého rozvoje a neustálých změn v této oblasti, aktuální stále zůstávají autorem identifikované a důkladně prozkoumané překážky ve fungování NNO a otázky spolupráce mezi aktéry migrační politiky. Podkapitola s přehledem projevů občanských aktivit v období let 2010 – 2015 byla zpracována na základě informací zveřejněných na stránkách daných NNO zabývajících se problematikou migrace (seznam níže) a na webových stránkách Konsorcia sdružujícího tyto organizace<sup>5</sup>.

V důsledku nedávného světového dění, které je nezbytné v této práci zohlednit, byť se některé události staly průběhu jejího zpracování, souvisí přímo se zkoumaným tématem a tudíž se významně promítly i ve výstupech výzkumu. Jde především o přítok uprchlíků ze Sýrie, nedavné tragické události ve Francii (útok na redakci Charlie Hebdo) a válku na Ukrajině. Tyto události vyvolávaly široké spektrum reakcí ze strany médií, politiků odborné i laické veřejnosti. Ačkoliv tím došlo ke zvětšení zájmu o migrační témata, zároveň se však pozoruje posílení islamofobních nálad v Evropě, a to včetně Česka (neformální platforma „Islám v ČR nechceme“). Následně byla vyvolána odpověď protivníků rasismu a xenofobie, kteří veřejně vyjadřovali svůj opačný postoj, což svědčí o významné aktivizaci občanské společnosti na tomto poli.

Vzhledem k tomu, že se jedná o čerstvé události, jak už bylo řečeno, reakce a názory občanské společnosti reflektují hlavně výstupy z terénního šetření – tzn. rozhovory se zástupci nejvýznamnějších neziskových organizací pracujících s cizinci a zúčastněného pozorování několika akcí.

Ačkoliv se v Česku neziskový sektor velmi zprofesionalizoval a za poslední roky se stal jedním z klíčových hráčů na poli utváření migračních politik, nebyla v české odborné literatuře tomuto tématu doposud věnována téměř žádná pozornost. Zatímco v zahraničí, zejména v anglosaské literatuře (např. Piper, 2010; Gurowitz, 2000; Cullen, 2009) bylo problematice místní občanské participace ve výzkumných pracích věnováno veliké množství prostoru, a to včetně participace ze strany imigrantů, v české zatím toto téma stojí na okraji většího zájmu odborníků. Nedostatek domácí odborné literatury věnující se této problematice na jednu stranu představovalo úskalí při zpracování této práce, na druhou stranu ale i výzvu, jelikož mi umožnil nahlédnout tam, kam se ještě nikdo nepodíval.<sup>6</sup>

Ve výzkumné části je pak představen současný vývoj neziskového sektoru prostřednictvím dílčích částí (tematických bloků), které jsem vymezila jako ústřední témata pro účel výzkumu

---

<sup>5</sup> [www.konsorcium-nno.cz](http://www.konsorcium-nno.cz)

<sup>6</sup> Nicméně mezi poslední práce, zkoumající migrační témata na této rovině lze zařadit diplomovou práci Lukáše Nachtigala „Brána cizincům otevřená?“ publikovanou v roce 2014. V tom to dílu autor rozebírá aktuální stav spolupráce neziskových organizací zabývajících se problematikou migrace mezi sebou a s institucemi státní správy.

práce. Jedná se o rozvoj neziskových organizací, motivaci, cíle, prostředky (způsoby), překážky (úskalí), které odráží specifikum fungování nevládního sektoru věnujícího se obhajovacím aktivitám v Česku. Do výstupů z výzkumu jsou mj. zahrnuta hodnocení státní politiky v oblasti migrace zástupci nevládních organizací, poněvadž jejich postoj může vysvětlovat hlavní motivační důvody k aktivismu. Jde především jak o motivaci organizací jako celků, tak i jednotlivců, nebo-li jejich nenahraditelných složek k obhajobě práv cizinců a ke snaze přímo ovlivňovat a aktivně se podílet na tvorbě migrační politiky České republiky na národní i lokální úrovni. Je nutné připomenout, že je zkoumána činnost organizací, které se soustřeďují primárně na tzv. cizineckou problematiku, integraci cizinců, sociální práci a právní poradenství určené pro cizince, tedy obyvatele Česka bez české státní příslušnosti.

Od rozpadu Československa vznikla celá řada NNO věnujících se cizincům. Většina z nich je soustředěna do hl. m. Prahy, ale jsou i významné neziskové organizace sídlící v Brně, Plzni či Ústí nad Labem. Ve výzkumné části práce bude hlavní pozornost věnována těm nejetablovanějším NNO, které mají za sebou více jak desetiletou historii práce s cizinci. Především se jedná o OPU (Organizace pro pomoc uprchlíkům), Poradnu pro občanství, občanská a lidská práva, Sdružení pro integraci a migraci (SIMI, dříve Poradna pro uprchlíky – PPU), Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE), Multikulturní centrum Praha, (MKC), Slovo 21 a organizaci Člověk v tísni. Netradiční neziskovou organizací, která má ve výzkumu též své zastoupení, je Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, které je zastřešující platformou sjednocující nejaktivnější instituce občanského sektoru na poli obhajování práv cizinců. Do výzkumného vzorku byla zařazena i mezinárodní organizace IOM ČR (Mezinárodní organizace pro migraci – pobočka Česká republika), jehož zástupkyně byla mj. do reorganizace vládních výborů a komisí v letošním roce předsedkyní Výboru pro práva cizinců Rady vlády ČR. Výzkumná část vychází z analýzy polostrukturovaných rozhovorů se zástupci zmíněných organizací. Pro účely této práce byly zvoleny metody kvalitativního přístupu.

## 1. Migrační politika České republiky od roku 1989

Česká republika patří k tzv. mladým imigračním zemím s docela krátkou imigrační zkušeností (Kušniráková, Čížinský, 2011: 507). Země, ve které se imigrace na základě svobodného rozhodnutí jednotlivce stala běžným jevem posledních dvacetipěti porevolučních let, se v důsledcích sociálněekonomických příčin, shodných s vyspělejšími západoevropskými státy, stala postupně jedním z nejatraktivnějších států střední a východní Evropy (Drbohlav, 2012: 405, Kušniráková, 2013: 1). Migrační politika je hlavním nástrojem státu, který reguluje vstup a postavení migrantů na svém území a ovlivňuje působnost dalších aktérů včetně neziskového sektoru. NNO, které se do značné míry podílejí na realizaci státní politiky migrace však s jejími strategiemi a přístupy mnohdy nejen nesouhlasí, ale i kriticky reagují na její opatření. Představitelé státní správy však nejsou vždy ochotni tato odlišná stanoviska akceptovat, jelikož NNO považují spíše za nástroj provádění vlastní politiky, ne za rovnocenného partnera.

### 1.1. Vymezení základních pojmů migrační politiky

Pro koncept této práce je nezbytné vysvětlit klíčové termíny související s pojmem migrace, kterými jsou především pojmy – cizinec, migrant, migrační politika a cizinecké právo.

*Cizincem*<sup>7</sup> neboli cizím státním příslušníkem se ve smyslu zákona o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb. rozumí každá fyzická osoba, která není občanem České republiky, tedy i včetně občana Evropské unie. Zvláštní pozornost zasluhuje konotace termínu cizinec, na kterou poukazuje Kušniráková (2013: 12). Samotný pojem obsahuje složku nepřírozenosti, něčeho, co nepatří do určité struktury a působí dojmem stigmatizace a exkluze ze systému. Užívání slova „cizí/nec“ v Konceptu integrace cizinců z let 2006 a 2011, jednoho ze stěžejních oficiálních dokumentů (byť nezávazného) státní politiky integrace, se odráží trend postupného vyhýbání se pojmům přistěhovalec a imigrant. Preferování označení „cizinec“ tedy může napovídat, že v Česku tato skupina osob není podvědomě přijímána jako součást tuzemské společnosti a cizinec je tak „přívěskem, který je možné kdykoliv odtrhnout“ (Kušniráková, 2013: 12). Užití termínu cizinec v legislativních předpisech a v oficiálních textech<sup>8</sup> je nicméně pochopitelné a adekvátní, jelikož se jedná o právní termín vymezující s osobou i jeho práva a povinnosti vůči státu. Avšak v kontextu integrační politiky jej vhodným nazvat nelze. Postupně se v českém

<sup>7</sup> V angličtině oba dva pojmy alien nebo foreigner překládány jednotně do češtiny jako „cizinec“. Nicméně „foreigner“ vnímán jako širší pojem, zahrnující i krátkodobé turisty, zatímco „alien“ je vykládán formálněji jako osoba, která nemá státní občanství země, v níž pobývá i pracuje (IOM, 2010: 30).

<sup>8</sup> Z tohoto důvodu se místo mezinárodně aplikované varianty termínu „migrační právo“ používá v ČR pojem právo cizinecké. Na mezinárodní úrovni je pojem „migrant“ běžnější a autorkami výkladového slovníku migrační terminologie vnímán jako „kompletnější než úzce a staticky působící výraz cizinec“ (IOM, 2010: 51).

pojmosloví začíná etablovat i termín „*migrant*“. Tento pojem však v mezinárodních dokumentech není uznáván. OSN za migranta považuje osobu, která se zdržuje mimo zemi obvyklého pobytu déle než jeden rok bez ohledu na příčiny a způsoby (s i bez oprávnění k tomuto pobytu). Nicméně v širším kontextu jsou do tohoto termínu zahrnuti i lidé, kteří cestují do jiné země na kratší dobu, např. jako sezónní brigádníci (IOM, 2010: 51).

Kušniráková a Čížinský (2011) definují pojem *česká migrační politika*<sup>9</sup> jako „soubor cílů a nástrojů k prosazování státní moci na poli migrace, které slouží zejména k regulaci pobytu cizinců a vstupu/výstupu na/z jejich území“. Migrační politiky, jejichž složkami jsou politika integrační a imigrační, se přímo dotýkají regulace legální migrace a postih i prevence nelegální migrace (Baršová, Barša, 2005: 10; Kušniráková, Čížinský, 2011: 498). *Imigrační politika* zahrnuje opatření, která jsou zaměřena na regulaci a kontrolu přijetí a vstupu/výstupu na/z území. *Politika integrační* zahrnuje opatření zaměřená na již usazené přistěhovalce a jejich „inkorporaci do majoritní společnosti a sociálně-ekonomického a občanského systému“ (Kušniráková, Čížinský, 2011: 498). Tato politika se tudíž zabývá integrací cizinců, tj. procesem postupného začleňování imigrantů do struktur a vazeb domácí společnosti. Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky (dále jen MV ČR) o integraci pojednává jako o přirozeném důsledku migrace, který má své politické, právní, ekonomické, sociální, kulturní, psychologické a náboženské aspekty (MV, 2015).

Dalším nezbytným pojmem je cizinecké právo, které je definováno jako soubor právních norem, ukládajících cizincům povinnosti nebo přiznávajících jim práva. *Cizinecké právo* zahrnuje především následující oblasti (regulováno vnitrostátním právem, právem EU a mezinárodními smlouvami):

- právo vstupu a pobytu cizinců,
- právo mezinárodní ochrany,
- nabývání a pozbývání státního občanství.

Právní postavení cizinců má v porovnání s domácím obyvatelstvem svá specifika, např. v otázkách přístupu cizinců k výdělečné činnosti či k veřejným službám (sociálnímu zabezpečení, školství atd.), při úpravě statusových věcí, v problematice zvláštních sankcí, kterým mohou být podrobeni pouze cizinci (např. trestu vyhoštění), v oblasti politických práv (aktivní a pasivní volební právo) a v oblasti ochrany před diskriminací<sup>10</sup> (Šejnoha, Juránek, Chmeliar, 2014: 11). Mezi významnými tvůrci mezinárodněprávních dokumentů vztahujících se k lidským právům

---

<sup>9</sup> Politika a politiky (angl. policy, policies) – obecně jsou to soubory cílů a opatření, které formulované a prosazované státem. Baršovi také mluví v širším smyslu o politikách „jiných identit“, čímž se míní mezinárodní a nevládní organizace, usilující o ovlivnění tvorby politik států (Baršová, Barša, 2005: 9).

<sup>10</sup> Hlavní právní předpisy z oblasti cizineckého práva (právo vstupu a pobytu cizinců a právo mezinárodní ochrany) viz příloha 1

patří EU, Rada Evropy, OSN a Mezinárodní organizace práce (Kušniráková, Čížinský, 2011: 499).

## 1.2 Evropská migrační politika

Českou migrační politiku tvoří přibližně z 60 procent právo EU (Drbohlav, 2011 in Kušniráková, 2013). Evropským právem je regulováno postavení přibližně 2/3 všech cizinců, jde konkrétně o občany členských států EU a jejich rodinné příslušníky, cizince s uděleným azylem, žadatele o azyl/mezinárodní ochranu, cizince s povolením k trvalému pobytu, studenty, neplacené stážisty, vědecké pracovníky, oběti obchodu s lidmi, vysoce kvalifikované a vysoce příjmové zaměstnance (držitelé modrých karet) (Kušniráková, Čížinský, 2011: 500). Migrační politiku EU definuje MV ČR ve vztahu k oprávnění k pobytu především státních příslušníků třetích zemí na území EU. Právní úprava je obsažena zejména v těchto směrnicih:

- 2003/109/ES (o dlouhodobě pobývajících rezidentech),
- 2005/71/ES (přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu),
- 2003/86/ES (sloučení rodiny),
- 2004/114/ES (o podmínkách přijímání za účelem studia),
- 2004/38/ES (o právu občanů Unie svobodně se pohybovat) (MV: 2015).<sup>11</sup>

Kromě úpravy postavení těchto skupin cizinců, EU opatřeními v oblasti migrační politiky především chrání vnější hranice Unie a bojuje s nelegální migrací (Kušniráková, Čížinský, 2011: 499). Česká národní migrační politika je zatím poměrně nezávislá při rozhodování o povolení k pobytu občanů třetích zemí za účelem zaměstnání (od 1. 7. 2014 tzv. zaměstnanecká karta, viz podrobněji podkapitola 1.3) a rovněž v otázkách nabývání českého státního občanství (Kušniráková, 2013: 6-7). V důsledku procesu postupující evropeizace migračního práva dochází k zúžení sféry samostatného rozhodování České republiky.

### 1.2.1 Vývoj evropské migrační politiky

Koncem 80. let a v průběhu 90. let 20. století v souvislosti evropskou integrací a celosvětovou globalizací vznikla potřeba definovat společné postupy v oblasti migrace na evropském kontinentu. Jde především o vytváření koncepce jednotného trhu (1986)<sup>12</sup> a

---

<sup>11</sup> Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx> (online: 04.02.2015).

<sup>12</sup> Jednotný evropský akt z roku 1986 v platnost vstoupil 1. července 1987. Spolupráci při vytváření schengenského prostoru zakotvuje tzv. schengenské acquis, do rámce EU bylo začleněno v Amsterodamské smlouvě.

schengenské spolupráce, zakotvené v tzv. Schengenském aquis (1985). Odbourání hranic a volný pohyb osob vyvolal potřebu Evropského společenství posilovat vnější hranice a vnitřní bezpečnost, hlavně kvůli toku nelegální migrace ze střední a východní Evropy (Valentová, Faltová a kol. 2012:14). Je důležité zmínit, že právě v tuto dobu byly přijaty dodnes platné zásady „přednosti společenství“.<sup>13</sup>

Prvním krokem k začlenění migrační politiky do společného rámce EU/ES se stala Maastrichtská smlouva, která umístila otázky migrace a azylu do tzv. třetího pilíře Unie (Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí). Poprvé byly stanoveny otázky podmínek vstupu a pobytu občanů třetích zemí. Amsterodamská smlouva uplatněná v roce 1999 přemísťuje vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku do prvního pilíře (z „mezivládního“ pilíře do „komunitárního“, zabývajícího se hospodářskou a měnovou unií). Postupně EU získává více pravomocí prostřednictvím závazných právních aktů, zakotvujících harmonizaci azylové a migrační politiky a vymezuje devět oblastí společné regulace.<sup>14</sup> Stanovuje poprvé závazek sjednocení vstupních a pobytových podmínek na území EU, avšak nevymezuje lhůtu pro jejich naplnění. Do harmonizace nebyla zahrnuta oblast pracovní migrace (Baršová, 2007 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 15), čehož členské státy dodnes využívají. Lisabonská smlouva z roku 2009 zrušila pilíře a zavedla všeobecná pravidla hlasování kvalifikovanou většinou, což by mělo urychlit proces harmonizace. Mezi cíli společné migrační politiky smlouva zdůrazňuje spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněných pobývat v členských státech, a také předcházení nedovolenému přistěhovalectví a boj s ním (Valentová, Faltová a kol., 2012: 16).

### 1.2.2 Úpravy pracovní migrace

Regulaci pracovní migrace charakterizují dva hlavní trendy odrážející to, co sjednocuje, nebo rozděluje evropské státy:

- stagnace pozvolně postupujícího procesu evropeizace migračních politik jednotlivých členských států z důvodu dotýkání se citlivých otázek suverenity členských států,<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Dle právně nezávazného usnesení Rady ze dne 20. června 1994 o omezení přijetí občanů třetích zemí do zaměstnání na území členských států zaměstnavatelé obsazují zaměstnancem z nečlenských států pouze tehdy, když pracovní místo nemůže být obsazeno občanem hostujícího státu, občanem jiného členského státu EU či usazeným občanem třetí země (Baršová, 2007 in Valentová, Faltová a kol. 2012: 14).

<sup>14</sup> V důsledku odporu členských států otázky legální migrace zůstaly v režimu rozhodování dle principu jednomyslnosti. Hlasování kvalifikovanou většinou bylo schváleno pouze pro oblast kontroly hranic a boje proti neregulární migraci (Valentová, Faltová a kol. 2012: 15).

<sup>15</sup> Dle obyčejových pravidel, vycházejících z personální svrchovanosti státu, který rozhoduje o vstupu, pobytu a vyhoštění cizích státních příslušníků ze svého území (Valentová, Faltová a kol. 2012: 16).

- snaha zvýšit konkurenceschopnost evropské ekonomiky a uvědomění nepříznivé demografické situace v Evropě (Valentová, Faltová a kol. 2012: 14).

Mezi názory zástupců českých NNO zazněl návrh, aby stát otevřeně definoval své migrační potřeby, přičemž usnadnil pohyb mezi státy, jelikož současné nastavení migračního systému je neflexibilní, a tudíž často hodnoceno se jako nefunkční (viz praktická část).

V kontextu této práce je důležité zmínit výchozí závazek ze summitu Evropské rady v Tampere (1999). Tento dokument vyzval ke spravedlivému zacházení s legálně pobývajícími cizinci na území členských států, což je i jedním z cílů NNO obhajujících práva migrantů. Zajištění srovnatelných práv a povinností s občany EU by nicméně vyžadovalo harmonizaci postavení dlouhodobě usazených cizinců a proaktivní migrační politiku reflektující ekonomické a demografické změny. Návrh Komise z roku 2001 o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, který určoval společná kritéria a postupy pro všechny kategorie ekonomických migrantů bez ohledu na úroveň kvalifikace či druh práce, však neprošel (Valentová, Faltová a kol. 2012: 17). Navíc po teroristických atentátech v USA a v Evropě (Londýně a Madridu) na začátku století dochází k sekuritizaci migračního diskurzu, tudíž i k utlumení pokusů o vstřícnou migrační politiku. To se projevilo např. v Haagském programu z roku 2004, který na jednu stranu akcentoval stupňování boje proti všem podobám neregulární migrace a směřování k rozvoji spolupráce s třetími zeměmi, na druhou tamperské cíle nerefletoval. Další významný dokument, Evropský pakt o migraci a azylu (2008), ve svých stanovách dále ukotvuje, že „legální migrace má probíhat s ohledem na priority, potřeby a absorpční možnosti<sup>16</sup> členského státu“. Je preferovaná cirkulární migrace a vysoce kvalifikovaná imigrace (Valentová, Faltová a kol. 2012: 17). Zástupce NNO se vyslovují proti jenom této migraci např. z toho důvodu, že nezohledňuje ekonomické potřeby státu a má negativní dopad na integrační proces (viz dále). Z velké části se s tímto paktem ztotožňuje Stockholmský program (2009) pro léta 2010-2014, který de facto pouze oprášil závazky z Tampere (Collett 2009 in Valentová, Faltová a kol. 2012: 17).

Tímto lze shrnout, že harmonizace politik legální migrace se dotýká jenom specificky vymezených pracovních skupin migrantů, je sice pomalá a pozvolná, nicméně národní státy se jí z různých důvodů nemohou vyhnout. V současnosti se členské státy zaměřily na řešení dopadů ekonomické krize, která nutí je k zavádění zvýšené ochrany pracovních trhů a reagování na ztíženou situaci už pobývajících migrantů (Valentová, Faltová a kol., 2012: 17).

### 1.2.3 Harmonizace hlavních směrnic

---

<sup>16</sup> Absorpční kapacita je měřítkem, dle kterého MV ČR rozhoduje o přijetí určitého počtu cizinců. Tento počet je přijatelný, pokud nehrozí radikalizace společnosti, nárůst pravicového extremismu a rovněž zvýšená kriminalita cizinců (Kušnířáková, Čížinský, 2011: 500).

Zásadní z pohledu migrace je tzv. „posttamperské“ období 1999-2006. Právní rámec dokumentů z tohoto období se zaměřuje na podmínky vstupu a pobytu určitých vymezených kategorií migrantů. Příslušné směrnice rozlišuje Baršová (2007) dle toho, jestli jde o cílenou regulaci přístupu určité kategorie pracovníků ze třetích zemí na pracovní trhy EU (normy prvotní regulace ekonomické migrace), nebo úpravu statusu cizinců ze třetích zemí přijatých na území EU z neekonomických důvodů (např. azylových, humanitárních či rodinných), na základě čehož sekundárně vzniká jejich oprávnění pro vstup na trh práce (normy druhotné regulace ekonomické migrace).

Významné jsou zejména směrnice upravující podmínky pro neekonomické migranty (druhotná regulace). Na neekonomické migranty se vztahuje v širším smyslu směrnice *Rady 2003/86/ES* o právu na sloučení rodiny. Členské státy berou rodinnou migraci jako nucenou, jelikož k ní docházelo z povinnosti vůči mezinárodním závazkům, vztahujícím se k ochraně lidských práv (jde např. o právo na rodinný život) či z povinnosti nalézt společná řešení akutní situace hlavně v azylových otázkách) (Čechovský, 2010 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 17). Hledání cest, jak zpřísnit svá vnitrostátní pravidla pro přijetí migrantů i v režimu této směrnice je často kritizováno NNO a Evropským parlamentem, dokonce se jednalo o její rekodifikaci (Valentová, Faltová a kol., 2012: 18). *Směrnice Rady 2003/109/ES* umožňuje dosáhnout po pěti letech pobytu na území členského státu rovného zacházení s občany členského státu. Tato norma trvalým rezidentům garantuje mimo jiné volný pohyb mezi členskými státy EU jak za účelem zaměstnání, tak samostatné výdělečné činnosti.

Mezi směrnicemi (prvotní regulace) upravující selektivní pracovní migraci je nutné zmínit *směrnici Rady 2004/114/ES* o podmínkách přijímání za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, a *směrnicí 2005/71/ES* o zvláštním postupu při přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu. Harmonizace oblastí výzkumu a vzdělání se počítá za nejméně kontroverzní. První směrnice obsahuje pravidla usnadňující přístup ke studiu v EU a umožňující částečný přístup na pracovní trhy. Následující směrnice láká do evropského prostoru zahraniční vědce a přiznává jim i jejich rodinným příslušníkům nárok na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení, čímž je mj. osvobozuje od aplikace zásady přednosti Společenství. Z hlediska regulace pracovní migrace mají však obě zmíněné směrnice na počty migrantů v EU zanedbatelný dopad.

Harmonizaci oblastí pracovní migrace během let 2006 – 2009 se dotýkaly směrnice vycházející z Plánu politiky pro oblast legální migrace. Komisi byla předložena všeobecná rámcová směrnice, která zavádí jednotné řízení pro pracovní a pobytové povolení a zajištění rovných práv legálně pracujícím občanům třetích zemí. Jde o oprávnění pobytu pro vysoce



kvalifikované pracovníky (vyjma výzkumníků), sezónní pracovníky, dočasně vysílané pracovníky, pro placené stážisty a au-pair (Baršová, 2007 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 20).

V roce 2009 byla jako první přijata *směrnice 2009/50/ES* o zvláštním postupu při přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Přijetí směrnice o tzv. modrých kartách mělo uspokojit jednak rostoucí poptávku evropských trhů po kvalifikované pracovní síle a jednak zajistit evropským zemím dostatek dlouhodobých přispěvatelů do sociálního systému přijímající země. Po dvou letech pak může držitel získat práci i v jiném státě EU. Další harmonizace pracovního práva se neprosadila. Co se týče využití institutu modrých karet, mělo toto opatření dle názoru zástupců nevládního sektoru dotazovaných v rámci této diplomové práce zanedbatelný dopad na přítok vysoce kvalifikovaných migrantů. Vzhledem ke složitosti migračního evropského systému a jeho požadavkům mohli modré karty získat jenom jedinci (Čižinský 2014, OPU, viz podkapitola 4.2).

Následující rámcová *směrnice Rady 2011/98/EU* o jednotném povolení (k pobytu a práci) a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě měla být implementována nejpozději do konce roku 2013 (Valentová, Faltová a kol., 2012: 21). Do českého právního řádu k tomu došlo v souladu s aktuální novelou cizineckého zákona s účinností od července 2014. Směrnice má dle uváděného záměru zjednodušit administrativní požadavky a poskytnout možnost používat práva srovnatelná s těmi, která mají občané EU, co se týče důstojných pracovních podmínek.<sup>17</sup> Problematickými jsou jednak určení pravidel pro průběh řízení, jednak podmínek pro vyhovění žádosti, které mají cizinci splnit, a také rozsah směrnice, jelikož vylučuje ze své působnosti určité kategorie pracovníků. Důležitým prvkem této směrnice je, že stát rozhoduje o tom, kolik mimoevropských pracovníků přijmout. Nicméně směrnice byla lidskoprávními organizacemi kritizována pro porušení principu rovného zacházení (SIMI, 2011). Samotná implementace směrnice v ČR dle zástupců NNO není v souladu s její evropskými předpisy (viz výstupy praktické části, podkapitola 4.2).

Mezi směrnici o dílčích oblastech pracovní migrace, které mohou též mít vliv na aktivitu NNO v oblasti obhajování práv cizinců, je směrnice o sezónních pracovnících navržena v roce 2010. Tato směrnice je cílena na omezení počtu nelegálně pobývajících osob. Pracovní pobyt a povolení má být udělováno v nové zrychlené proceduře a počet sezonních přijatých migrantů by měl odpovídat poptávce na pracovním trhu, dle potřeby v různých ekonomických sektorech. Směrnice se také snaží zabránit vykořisťování a zajistit dobré sociální

---

<sup>17</sup> Podmínky se týkají: rovné mzdy, propouštění, ochrany zdraví a bezpečnosti při práci, uznávání vzdělání, práva vstupovat do odborů, daňových výhod a přístupu k penzím, sociálního zabezpečení, služeb nabízených Úřady práce (dále jen ÚP) apod.

podmínky pro pracovníky z třetích zemí (např. se v ní objevuje možnost pracovníků podat stížnost) (Valentová, Faltová a kol., 2012: 22). Evropské neziskové organizace ve společném prohlášení z 20. dubna 2011 k předložené směrnici vyjádřily svůj nesouhlas. Upozorňují hlavně na riziko porušování rovného zacházení se sezónními pracovníky, omezení v přístupu k pracovním podmínkám a sociálním právům, např. „právu na odškodnění“.<sup>18</sup> Přesto byla 17. 2. 2014 členskými státy (Radou) tato směrnice přijata, očividně z důvodu jejího užitku pro zaměstnavatele. Oproti původnímu návrhu se neobjevuje odkaz na lhůtu jednoho kalendářního roku, což znamená, že členské státy si tedy mohou stanovit maximální délku pobytu 5 – 9 měsíců v rozmezí 12 měsíců. To dává podnikům větší flexibilitu ve využívání sezonních pracovníků.<sup>19</sup> Mezi navrhovanými opatřeními EU zmiňuje nutnost usnadnit přistěhovalectví osob s potřebnou kvalifikací. Záměr selektivní podpory legální migrace vysoce kvalifikovaných migrantů se zdůvodňuje nedostatkem pracovních sil v některých odvětvích a zároveň nutností řešit očekávaný pokles počtu obyvatel v produktivním věku. Nicméně přijetí úprav v oblasti pracovní migrace se nezrychlil ani po posílení orgánu EU (Valentová, Faltová a kol., 2012: 22).

#### 1.2.4 Evropská integrační politika a její implementace v členských státech

Integrační proces podobně jako regulace pracovní migrace je těsně spojen nejen se státní suverenitou, ale dotýká se také problému národní identity. Není proto překvapivé, že si členské státy snaží udržet výlučnou pravomoc při rozhodování o osobách, které přijímají.

Před Amsterodamskou smlouvou (1999) právo EU neobsahovalo ani záměry na koordinaci postupů v oblasti integrace občanů třetích zemí, ani nebyla dořešena stále existující problematika již usazených migrantů. K tzv. implicitnímu zmocnění integračních opatření došlo po přechodu migračních a azylových politik do komunitárního rámce této smlouvy. Po nabytí rozhodovací pravomoci EU v programu z Tampere poprvé při definování aktivní integrační politiky respektovala spravedlivé zacházení s legálně pobývajícím cizinci a na základě toho jim poskytla srovnatelná práva a povinnosti s občany EU (Valentová, Faltová a kol., 2012: 23). Avšak ve výsledku se reálná integrační opatření týkající se legální migrace občanů z třetích zemí posunula směrem k restrikcím a kontrole. V této situaci neprospíval ani zpomalující způsob jednomyslnosti při rozhodování Rady. Nicméně hlavní napětí bylo zapříčiněno kontroverzním procesem evropeizace a principem subsidiarity. Mezi faktory, které ovlivňují odlišnost integrační politiky a její implementaci evropskými státy jsou financování, politicko-ekonomické priority a

<sup>18</sup> Prohlášení tvůrců viz <http://picum.org/en/news/picum-news/26281/> (online: 09.02.2014)

<sup>19</sup> Zdroj: <http://www.spcr.cz/evropska-rada/rada-prijala-smernici-o-sezonnich-pracovnicich-ze-tretich-zemi> (online: 09.02.2014)

„momentální celospolečenská nálada“, např. obavy z krize státy řeší většinou restrikcemi a zkrácením rozpočtů<sup>20</sup> (Valentová, Faltová a kol., 2012: 27).

Jak se ukázalo, integrace se stala výzvou pro celou evropskou společnost, která si uvědomuje její potřebu pro svůj další ekonomický rozvoj a soudržnost. Selhání tradičních modelů akulturace, asimilace a multikulturalismu v některých zemích vedly k ekonomickým, politickým a sociálním tensím, např. zvyšování nezaměstnanosti spjaté s vysokými výdaji na sociální politiku (Valentová, Faltová a kol., 2012: 23). V současnosti země s dlouhou imigrační zkušeností odmítají koncept multikulturalismu a volají po důrazu na národní identitu a občanství,<sup>21</sup> což je často zapříčiněno nástupem ultrapravicových stran do politického vedení. Nicméně i státy s mladou imigrační historií mají větší důvěru v to, že migrace je přínosná pro domácí společnost (Valentová, Faltová a kol. 2012: 28). Všeobecně převládá trend hledání cesty ke „správnému“ integračnímu mechanismu.

### 1.3 Vývoj české migrační politiky po roce 1989

#### 1.3.1 Vývoj, periodizace a východiska migrační politiky

Česká migrační politika, která je z velké části tvořená evropským právem, je formována také na základě vlastních aktuálních potřeb, tj. s ohledem na průmysl a pracovní trh, a mimo to je ovlivněná i zkušenostmi jiných států (Kušniráková, 2013: 8). Existuje několik periodizací vývoje české migrační politiky: širší od Baršových (2005), vycházející z dimenzí liberálního a restriktivního konceptu, a užší a podrobnější od autorů Kušnirákové a Čížinského (2011), která využívá dvě dimenze – jednak tu Baršových (2005), ale doplněnou o rovinu integračně - cirkulační.

1. Roky 1990 – 1996 se považují za liberální období. Jsou charakterizovány nulovou integrační politikou, jelikož zahraniční migrace měla dočasný charakter. Vstup byl regulován pracovním povolením (Pořízková, 2008 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 30). Státní migrační politika se teprve „rodila“ a její problematika se nepovažovala za prioritní nebo relevantní (Kušniráková, Čížinský, 2011: 510). Trvalý pobyt bylo možné získat jenom pro rodinné příslušníky anebo z humanitárních důvodů. Malá pravděpodobnost získání občanských práv zvyšovala náchylnost k ukončení pobytu (Kušniráková, 2013: 5).

---

<sup>20</sup> V nových imigračních zemích jako ČR často jediným zdrojem financování se stává EU, státní rozpočet jenom kofinancuje integrační opatření.

<sup>21</sup> Migranti musí prokázat znalost a respekt evropských hodnot, odrážejících jejich občanskou integraci.

2. Přestože se období 1996 – 1999 považuje spíše za restriktivní, byl zaznamenán nárůst počtu cizinců<sup>22</sup>. Tato etapa ukazující na citlivost k sociálněekonomickým změnám byla poznamenána „prvotními kroky k institucionalizaci a kandidováním ČR na členství v EU“ (Kušniráková, Čížinský, 2011: 510-511). V souladu s přijetím zákona o pobytu cizinců č. 326/1999 sb. se objevila možnost trvalého usazení (po 10ti letech nepřetržitého pobytu a nejistého pobytového postavení.). V souvislosti s možností k usazení se začaly formovat mechanismy začleňování (Kušniráková, Čížinský, 2011: 510-511).

3. Konsolidační období v letech 2000 – 2004 (popř. 2006) pokračovalo v trendu institucionalizace a „utužování“ pravidel vstupu a pobytu. Dalším rysem období byla komunitarizace českého a unijního práva, v důsledku čehož došlo ke zvýšení právní jistoty cizinců a do jisté míry i k uvolnění administrativních restrikcí (šlo především o směrnici 2003/109/ES.) Převzetí agendy a pravomocí MV ČR do rukou Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) bylo přijato odbornou společností jako „symbol projevu proměny veřejného diskurzu“ spočívající v tom, že migrační záležitost nepatří jenom do sféry vnitřní bezpečnosti (Kušniráková, Čížinský, 2011: 511). Došlo k procesu „mobilizace občanské společnosti“, zakládání neziskových a zájmových organizací hájících práva migrantů, ke vzniku úřadu ombudsmana (tamtéž). Během tohoto období byly vytvářeny zásady integrace cizinců<sup>23</sup> (2003) a následně Koncepce integrace cizinců. V roce 2004 byl přijat zákon o zaměstnanosti č. 435/2004, upravující vstup na trh práce. Rozvoj proaktivní selektivní migrační politiky se odrazil v zavedení zelených karet a tzv. Pilotním projektu MPSV.<sup>24</sup>

4. Období neoliberalní (2005 – 2007, popř. až 2008) je charakterizováno nízkou mírou nezaměstnanosti, ekonomickým růstem, nedostatkem pracovních sil a dovozem méně kvalifikovaných pracovníků.

5. Neorestriktivní období (2008 - současnost) je z velké části ovlivněno ekonomickou situací. MV ČR (které se zpět ujalo pravomoci v migrační agendě) omezuje počet cizinců s odůvodněním ekonomické krize a rostoucího výskytu kriminality z jejich strany. Dne 1. ledna 2009 byla přijata novela zákona zavádějící ochrannou lhůtu pro získání nového zaměstnání v případě, že je cizinec propuštěn z organizačních důvodů, byla prodloužena maximální doba pracovního povolení na dva roky a byly též zpřísněny sankce za nelegální zaměstnávání cizinců. Dochází ke snížení počtu cizinců s dlouhodobým pobytem (Kušniráková, Čížinský, 2011: 512).

---

<sup>22</sup> Kušniráková, Čížinský, (2011: 500) upozorňují na to, že liberální nebo restriktivní povaha migrace se neodráží na počtu cizinců, ale vedení odborů azylové a migrační politiky MV ČR (OAMP) udržující počet cizinců užívá jako argument, který poukazuje na nerestriktivní charakter (Kušniráková, Čížinský, 2011: 508).

<sup>23</sup> Zásady politiky vlády v oblasti migrace jsou platnými východisky migrační politiky i dodnes (<http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx> (online: 07.02.2015).

<sup>24</sup> Projekt „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ měl za úkol přilákat na trh práce určitou skupinu zaměstnanců, se záměrem k jejich usazení (platil do roku-2010) (Kušniráková, Čížinský, 2011: 511).

Rozpor zájmů státu jakožto představitele sektoru veřejného, sektoru ziskového a do budoucna sektoru neziskového je pravděpodobnou příčinou výkyvů ve vývoji migrační politiky. Do nesouladu se dostávají především „potřeby trhu a ochrany před potenciální hrozbou, kterou může přinášet migrace“<sup>25</sup> (Kušniráková, Čížinský, 2011: 502). Např. zásady regulování migrace primárně v souladu s ekonomickými potřebami ČR (a integračními možnostmi české společnosti) jsou vymezeny v programu ekonomické migrace, schváleného vládou 19. 1. 2011.<sup>26</sup> Dalším argumentem MV ČR pro omezený vstup je norma tzv. absorpční kapacity, v souladu s kterou bezpečnostní resort zesiluje svůj tlak v případě možného projevu extremismu. Na druhé straně hájí své zájmy podnikatelé a Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen MPO), vystupující za svobodu podnikání a proti omezení při náboru cizinců. Zástupce ziskového sektoru nechtějí přijít o levnou pracovní sílu (český trh je závislý na práci ze zahraničí) a snaží se usnadnit proces zaměstnávání, přičemž v kauzách bývají úspěšní (tamtéž: 502).

Kušniráková a Čížinský (2011: 498) ve své analýze dvacetiletého vývoje migrační politiky České republiky uplatňují kromě liberální a restriktivní koncepce Baršových i novou dimenzi integrační-cirkulační. Liberální a restriktivní koncept by se dal považovat za relativní<sup>27</sup> a nezahrnující všechny dílčí aspekty jejího dosavadního vývoje. Např. první období vývoje české migrační politiky se považuje za liberální, avšak z pohledu integrace tomu tak není, protože cizinci nemají možnost se usadit. Baršovi aplikují tuto dichotomii na celou migrační politiku, ale jeho měřítko odráží spíše povahu politiky imigrační. Dimenze integračně-cirkulační se vztahuje k plánované délce/trvalosti pobytu (dočasnost a usazení) a vypovídá o míře práv spojených s určitým cizineckým statutem. Integrační politiku MV ČR, jejíž povahu lépe vystihují dimenze integračně-cirkulační a také MPO autoři považují za spíše cirkulační. Obecně česká migrační politika je tlačena směrem liberálním a integračním, přičemž však její „operační prostor se stále zužuje jak ve směru ekonomickém, tak i právním“ (Kušniráková, Čížinský, 2011: 512).

Restriktivní a liberální východiska k migrační politice aplikována Baršovými (2005) reflektují poměr mezi mírou ochrany vlastních občanů (tendencí partikularistických) a

---

<sup>25</sup> Oba dva argumenty se promítly v opatřeních, při kterých došlo k poklesu počtu migrantů. Poprvé po přijetí cizineckého zákona v r. 2000 byly zavedené vízové povinnosti pro občany některých postsovětských států, čímž se resortu MV ČR „podařilo získat větší kontrolu nad migranty“. Po druhé ke zpřísnění došlo v souvislosti s ekonomickou krizí i přes nesouhlas MPO. Z výzkumu vyplývá, že se snížil jen počet cizinců z třetích zemí (EU zůstal stejný), což může znamenat, že hlavní příčina poklesu určité skupiny není ekonomická, ale spíše legislativní, v podobě cílené snahy MV ČR zpřísnit podmínky k povolení pobytu a zvýšit represivní aktivity úřadů (Kušniráková, Čížinský, 2011: 501).

<sup>26</sup> Usnesení vlády č. 344 z 10. května 2010, část Postup ČR v oblasti prevence a potírání nelegální migrace a negativních jevů spojených s migrací. V souladu s programem je podpořeno usídlení pouze vysoce kvalifikovaných migrantů. Migrace málo kvalifikovaných migrantů by měla být dočasná. Pro cizince, kteří chtějí jen dlouhodobě pracovat, jsou odlehčeny vstupní podmínky pro případný návrat do práce v ČR, avšak bez možnosti prodloužení pobytu. Pozitivním krokem bylo zajištění vyšší úrovně asistence ze strany státu (Kušniráková, Čížinský, 2011: 504). Tento program založený na cirkulačním (pracovním) modelu, zejména pak jedna ze zásad vyvolala kritiku odborné veřejnosti. Podle Kušnirákové a Čížinského (2011: 502) právě v důsledku reakce na připomínkové řízení Výboru pro práva cizinců byl přeformulován záměr z „preferování cirkulační migrace před trvalým přesídlením“, na rovné užití obojích možností (Kušniráková, Čížinský, 2011: 504).

<sup>27</sup> Poté, co pominula doba více než padesát let poválečných zavřených hranic, není už liberálním celé porevoluční období? (Kušniráková, Čížinský, 2011: 508).

otevřenosti vůči migrantům (univerzalistických). Pomocí těchto ideových principů, ze kterých vychází koncept liberálně demokratického státu, se zdá, že je možné vysvětlit rozdílné vnímání úředníka z MV ČR a lidskoprávního aktivisty (Kušniráková, Čížinský, 2011: 510). Postoje dvou zásadních aktérů migrační politiky státu a NNO se pokusme reflektovat skrze ideové principy liberálně demokratického státu. Jeho dvěma hlavními a opačnými principy jsou: princip národní suverenity a princip lidských práv. První, partikularistický, zavazuje stát k ochraně národních zájmů a zabezpečení hranic suverénního státu, „odkazuje se na dobro kolektivní identity“ (Baršová, Barša, 2005: 19). Ve středu pozornosti je národ nebo jednotlivec jakožto jeho příslušník. Tento přístup je rozvinut v komunitarismu a realismu.<sup>28</sup> Dle komunitaristů jsou spoluobčané na sebe po všech stránkách vázáni a vzájemně propojeni, přičemž nemají téměř žádnou vazbu k jednotlivcům jiného národního společenství, s výjimkou příslušnosti k lidskému druhu. Cizí příslušníci nemají nárok na přistěhování se, může jim být dovolen vstup jenom v případě bezprostředního ohrožení. Dle zásad realizmu je zajištění stabilního sociálního prostředí zajištěno v důsledku státního monopolu násilí k vymáhání práva na určitém území a k ochraně hranice. Ostatní zájmy a hodnoty občanů, včetně lidských práv, se mohou realizovat jenom po zajištění primárních národních zájmů udržení pořádku a bezpečnosti, což se vztahuje i na cizince. Realismus však těmto jednotlivcům umožňuje pomoc, ale především vstup je dovolen jenom v souladu s národními zájmy, např. ekonomickými (Baršová, Barša, 2005).

Druhý princip, univerzalistický, zavazuje stát k tomu, aby respektoval práva všech lidí bez ohledu na státní příslušnost. Princip přirozenosti lidských práv byl zpočátku zamýšlen s cílem omezit moc státu. V souladu s universalisticky individualistickým přístupem zohledňuje stát hlavně zájmy jedince jako příslušníka lidského druhu. Přístup je rozvinut v politických teoriích libertarianismu a egalitářském liberalismu (dále liberalismus).<sup>29</sup> V kontextu migrační politiky uplatnění zásad libertarianismu znamená, že svoboda pohybu jednotlivců by neměla být omezená státními hranicemi (je součástí práva na vlastnictví vlastní osoby a statků), ale pouze rovným právem ostatních lidí na (sebe)vlastnictví. Hranice jsou pouze hranicemi různých agentur státní jurisdikce, které jsou smluvně najaté svobodnými jednotlivci k zajištění jejich vlastnických práv (Baršová, Barša, 2005: 21).

Navzdory přítomnosti východisek univerzalistických a individualistických, v souladu s principy liberálními, má stát důležitější roli na základě jemu svěženému spravedlivému

---

<sup>28</sup> V souladu s komunitarizmem může jedinec žít „etický naplněný život jenom v rámci politického společenství, kde sdílí představu o dobrém životě. Hlavní politickou hodnotou je dle realizmu nastolení pořádku a budování státu a zajištění jeho vnější bezpečnosti (Baršová, Barša, 2005: 24).

<sup>29</sup> Hlavním principem libertarianismu je „posvátnost vlastnických práv jednotlivců“. Podstata liberalismu spočívá v tom, že všichni lidé mají stejnou morální hodnotu a tedy povinnost se navzájem respektovat jako vzájemně si rovní (Baršová, Barša, 2005: 22).

rozdělování zdrojů, kdy mj. stanovuje jasnou hranici mezi právy a závazky vlastních a cizích jednotlivců. Stát má povinnost zajistit veškerá práva lidská a občanská (včetně sociálních) vlastním občanům a jen nejzákladnější lidská práva cizincům (v případě, že tato práva budou ohrožena, např. v důsledku mezinárodních konfliktů nebo z humanitárních důvodů).

V širokém smyslu se prvky partikularismu, kolektivismu a realismu nazývají „nacionalistické“ a prvky univerzalizmu, individualismu a liberalismu potom jako „liberální“. Napětí mezi těmito přístupy se odráží přímo v dilematech migračních politik, které směřují buď k restriktivnímu, nebo liberálnímu pojetí imigrace a naturalizace. Státy liberálně-demokratické stále hledají cestu k rovnováze a kompromisu, jelikož v případě střetu zájmů občanů a neobčanů narůstá riziko napětí. Je nezbytné dodat, že v případě upřednostňování jenom jednoho z těchto principů, dle autorů, dochází ke ztrátě liberálně-demokratických standardů (Baršová, Barša, 2005: 25).

Pokud je možné tuto teorii uplatnit na vztahy státních tvůrců a NNO, je zcela zákonité, že dochází k rozdílným představám obou stran, předpisům a realizaci (hlavně v integrační politice.) Kvůli dominantní roli MV je interakce mezi nimi občas dokonce kontraproduktivní (Kušniráková, 2013: 10). (Vnímání zástupců neziskového sektoru obou výše zmíněných konceptů je reflektované ve výstupech výzkumu této práce, viz podkapitola 4.2).

### 1.3.2 Migrační politika po ekonomické krizi v roce 2008 a její dopady

Ekonomická stagnace a nárůst nezaměstnanosti v důsledku ekonomické krize poukázaly na nesystémovost a nekonceptnost české migrační politiky (Valentová, Faltová a kol. 2012: 31). MV ČR argumentovalo restriktivní směr nepříznivými dopady krize a donutilo vládu přijmout řadu opatření usilujících o snížení počtu cizinců. Nově se např. zavedl osobní pohovor v procesu žádosti o dlouhodobé vízum/pobyt, kde se posuzoval podnikatelský plán při podání žádosti o víza za tímto účelem pobytu. Rok 2010 pokračoval v restriktivní politice. ÚP dostaly pokyn striktně dodržovat příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti a nevydávat pracovní povolení v případě, že volné místo lze obsadit osobami, které mají volný vstup na trh práce (Valentová, Faltová a kol. 2012: 31).

Novela zákona o pobytu cizinců, účinná od 1. 1. 2011, přinesla zásadní změny jak v cizinecké správě, tak především v postavení cizinců při řízení o udělení víza či pobytu (Valentová, Faltová a kol. 2012: 32). Od této doby agendu dlouhodobých pobytů a víz nad 90 dnů přebírá od Služby cizinecké policie odbor azylové a migrační politiky MV ČR (dále jen OAMP). Následují další zpřísnění: osobní účast při udělení víza, nemožnost podání žádostí poštou, zavedení biometrických průkazů, kontinuální kontrola plnění účelu pobytu apod. Po

přechodu migračních záležitostí k jinému správnímu orgánu a zpřísnění povinností pro prodloužení pobytu došlo ke kolapsu cizinecké správy. OAMP nebyl schopen dodržovat lhůty při rozhodování o žádostech a zdržovalo se řešení desítek tisíc případů.<sup>30</sup> Kritika rozhodování MV ČR v řízeních o pobytu cizinců a nedodržování lhůt v roce 2012 se staly jednou z témat, na kterou Konsorcium zaměřilo své advokační a lobbingsvé strategie (Výroční zpráva Konsorcium, 2013).

Restriktivní politika státu vůči pracovním migrantům pokračovala i v průběhu roku 2012. MPSV vydalo sérii opatření, pokynů a směrnic týkajících se vstupu na trh práce, jako například požadování středoškolského vzdělání s maturitou. Nově, nad rámec zákona o zaměstnanosti, je vyžadováno doložení nostrifikace dosaženého vzdělání cizince.<sup>31</sup> Následující administrativní zátěž byla kritizována především zaměstnavateli (Valentová, Faltová a kol. 2012: 35). Vydání pracovního povolení mělo být odůvodněno předpokladem vážného ekonomického ohrožení zaměstnavatele. Úroveň dosaženého vzdělání omezuje dobu, na kterou je pracovní povolení vydáno. V důsledku těchto pokynů ÚP zanedbávají základní zásadu správního řízení<sup>32</sup> a přistupují k posouzení žádostí metodou nezákonných zpřísnujících opatření. Výborem pro práva cizinců bylo následně vydáno usnesení (2012), ve kterém vyzvalo MPSV ke zrušení těchto nezákonných opatření (Valentová, Faltová a kol., 2012: 32).

Tato opatření se negativně promítla do postavení pracovních migrantů: zaměstnavatelé odmítali prodloužení pracovního povolení či jeho získání, i když toto nebylo potřeba. Opakované vydávání, upravování a změny opatření vnášely do celého sektoru „nejistotu“, značné navýšení nákladů pro zaměstnavatele<sup>33</sup> a existenční potíže pro samotné cizince. Restrikce zatěžovaly mj. jednotlivé úřady, vysoké školy při uznání vysokoškolského vzdělání, MŠMT, krajské pobočky ÚP, a rovněž posilovaly role zprostředkovatelů. Je zde nutné zmínit, že NNO (SIMI, 2015, výstupy výzkumu) nevystupují proti nostrifikaci vzdělání, např. za akademickým účelem, ale že nesouhlasí s jejím dožadováním, kdy k práci potřeba není, nebo když jí nevyžaduje sám zaměstnavatel. Nesplnění formálních požadavků z jakýchkoliv důvodů může znamenat propuštění zaměstnance.

Ekonomická krize ukázala na závažné problémy české migrační politiky. Ad hoc restriktivní opatření nemohou nahradit její chybné směřování, ale hlavně přispívají k nárůstu negativních jevů, jakými jsou kriminalizace cizinců a nedostatečná integrace do společnosti.

---

<sup>30</sup> Od přechodu kompetencí se nepodařilo tento problém odstranit (Veřejný ochránce práv 2012 in Valentová, Faltová a kol. 2012: 32).

<sup>31</sup> Nebo doklad prokazující profesní způsobilost, např. také superlegalizace, zaleží na státu původu.

<sup>32</sup> Jde o individuální přezkoumání žádosti, splňuje-li zákonné požadavky.

<sup>33</sup> Pro příklad jenom Škoda Auto vyčísli náklady spojené s nostrifikací na 2,6 milionu Kč. Další náklady vznikaly na správní řízení o vydání povolení k zaměstnání apod. (Valentová, Faltová a kol. 2012: 35).



Zde bych se ráda zmínila podrobněji o negativních jevech v souvislosti s právními předpisy do roku 2013.<sup>34</sup> Legislativní a byrokratické bariéry sloužící jako nástroj ochrany pracovního trhu často přispívají k vytváření příznivých podmínek pro udržování tzv. bludného kruhu, ve kterém restrikce vyvolávají kriminalizaci<sup>35</sup> a neregularizaci pobytů (Valentová, Faltová a kol., 2012, 39).

V důsledku závislosti na zaměstnavateli se cizinci mohou snadno dostat do situací, kdy jsou porušována jejich práva zakotvena v zákoníku práce<sup>36</sup>, např. neproplácení za přesčasů nebo absence zdravotního a sociálního pojištění. Dochází k nerovnému postavení v pracovněprávních vztazích převážně na straně cizinců ze třetích zemí (Valentová, Faltová a kol., 2012: 39). Zmiňovaná právní úprava zabraňuje jejich flexibilnímu zaměstnávání (v případě, že potřebují pracovní povolení) a mj. zpomaluje možnost profesního a kariérního růstu. Mezi dalšími nepříznivými jevy je vytyčené omezení konkurenceschopnosti české ekonomiky na globálních trzích (Valentová, Faltová a kol., 2012: 39).

Dle odborníků zastupujících neziskový sektor (Valentová, Faltová a kol., 2012: 39) může přispět k likvidaci těchto jevů „transparentní nastavení pravidel, které zaručí stabilitu pobytu a výkonu zaměstnávání za stejných podmínek“.<sup>37</sup> Tím by z hlediska ochrany práv migrantů odpadla závislost na zaměstnavateli. Přijetí koncepce v oblasti pracovní migrace jasně stanovující směrování, cíle a východiska pomoci veřejné diskuze ze strany akademické sféry, nevládních organizací a cizinců by mohlo zlepšit situaci (Valentová, Faltová a kol., 2012: 33).

### 1.3.3 Návrhy na rekonfiguraci cizineckého práva

Mezi posledními aktuálními pokusy o změnu cizineckého práva byly návrhy zákonů o pobytu cizinců, které ale nebyly přijaty. Ještě v roce 2010 MV ČR zahájilo práci na materiálu *Nový systém ekonomické migrace*, který se stal východiskem pro rekonfiguraci cizineckého práva v oblasti ekonomické migrace. Věcný záměr nové právní úpravy byl schválen vládou v únoru 2012 (Kušnířková, Čížinský, 2011: 500). Z důvodu množství připomínek návrh zákona v roce 2013 MV ČR vládě nepředložilo. Co se týká navržených opatření, nový systém měl být vytvořen na základě transparentnosti, snazší administrace, posílení odpovědnosti cizinců i zaměstnavatelů, ochraně cizinců a posílení integračních prvků.

<sup>34</sup> Je otázkou, jestli postavení pracovních migrantů se nějakým způsobem změnilo s implementací nové směrnice o jednotném povolení. Názory zástupců neziskového sektoru na změny související s touto směrnicí jsou součástí praktické části práce.

<sup>35</sup> Dokonce je „znemožněno legální zaměstnávání cizinců“ (Valentová, Faltová a kol. 2012: 39). Oběťmi tzv. Švarc systému se stávají i čeští zaměstnanci.

<sup>36</sup> Např. se nedostatečně z hlediska ochrany práv cizinců řeší ochranná lhůta v případě, že dojde ke ztrátě zaměstnání, nemůže cizinec plnit účel pobytu (Zákonem na to je stanoveno 60 dnů pro ty cizince, jejichž pracovní poměr je ukončen výpovědí, dohodou nebo okamžitým zrušením z organizačních důvodů nebo z důvodu překážek na straně zaměstnavatele či zaměstnance).

<sup>37</sup> Mínilo se zrušení vázanosti pracovního povolení na konkrétní pracovní místo konkrétního zaměstnavatele.

Dle některých opatření regulujících pracovněprávní vztahy by měla být zajištěna vyšší ochrana cizinců (např. pro vydání povolení je zásadní podmínkou předložení smlouvy dle zákoníku práce mj. v jazyce srozumitelném cizinci. Smlouva musela obsahovat ujednání o výši mzdy, která měla být vyšší než minimální.) Pro vydání povolení musel být rozsah týdenní pracovní doby minimálně 15 hodin. Přestože mělo dojít k rozdělení právní úpravy cizinců ze třetích zemí a občanů EU a jejich rodinných příslušníků, systém pobytových oprávnění se plánovalo víceméně zachovat stejný. Nově by se umožnilo vládě stanovit kvóty pro migranty, kteří přicházejí za účelem zaměstnání nebo podnikání (Valentová, Faltová a kol., 2012: 38).

V souladu s novými pravidly se státu navrhlo zavedení čtyř typů povolení k dlouhodobému pobytu<sup>38</sup> za účelem zaměstnání<sup>39</sup> (Valentová, Faltová a kol. 2012:39):

- zaměstnanecké karty<sup>40</sup>, nahrazující současný dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání,
- modré karty (zůstávající beze změn),
- karty vysoce kvalifikovaného zaměstnance,
- karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance

V roce 2013, kdy návrh zákonů o pobytu cizinců nebyl přijat, MV ČR implementovalo novelu obsahující unijní směrnici o jednotném povolení.<sup>41</sup> Hlavní změnou tehdejšího nového návrhu novely je nový druh duálního povolení k dlouhodobému pobytu, zaměstnanecká karta,<sup>42</sup> v souladu s kterou došlo ke sloučení pracovního povolení a povolení k pobytu. Cizinec ale může být zaměstnán pouze na pracovním místě, které je zveřejněno v centrální evidenci volných pracovních míst obsazitelných cizinci (Valentová, Faltová a kol., 2012 :38).

V souladu s implementovanou směrnicí je zachována pravomoc členských států regulovat pracovní migraci. Nicméně by měla zavést postup „účinný a snadno zvládnutelný, transparentní a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu“ (Čížinský, 2014). K přijetí směrnice se vyjádřil lidskoprávní aktivista a právník Pavel Čížinský následujícím způsobem: „Z pohledu lidských práv a integrace migrantů lze některé části novely rozhodně přivítat. (...) Podrobení rozhodování o žádostech o zaměstnaneckou kartu standardnímu správnímu řízení a soudní kontrole zlepší kvalitu rozhodování úředníků a učiní systém

<sup>38</sup> Koncepce dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání je založena na jednotném povolení, kdy povolení k pobytu obsahuje zároveň pracovní povolení.

<sup>39</sup> Za účelem pobytu do 1 roku v rámci národního víza v kategorii dočasných pobytů se uplatňuje princip cirkulární migrace.

<sup>40</sup> Dochází ke sloučení pracovního povolení a povolení k pobytu. Cizinec bude moci být zaměstnán pouze na pracovní místo, které bude zveřejněno v centrální evidenci volných pracovních míst obsazitelných cizinci (Valentová, Faltová a kol. 2012: 38).

Působnost zákona o uznávání odborné kvalifikace - doklad prokazující splnění podmínek pro výkon regulovaného povolání - se rozšiřuje i na držitele zaměstnanecké karty a držitele povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR vydaného za jiným účelem než zaměstnání, který je na území zaměstnán.

<sup>37</sup> Zdroj: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr> (online: 08.02.2015).

<sup>42</sup> Zdroj: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/mv-nebude-letos-predkladat-navrh-y-zakonu-o-pobytu-cizincu-pripravuje-nicmene-novelu> (online: 08.02.2015)

*předvídatelnějším a spravedlivějším*“ (Čižinský, 2014). Pozitivní krok rovněž vidí v osvobození rodinných příslušníků od povinnosti mít povolení k zaměstnání.

Obhájce práv cizinců upozorňuje na hlavní riziko novely, které spočívá ve znepružnění trhu práce v důsledku faktického převzetí jeho kontroly MV ČR, které i dříve bylo administrativně zatíženo. Dochází sice k významnému navýšení kompetencí MV ČR, přičemž se nekompensuje personální navýšení tohoto správního orgánu. Čižinský (2014) konstatuje další posilování moci OAMPu, tentokrát na úkor rezortu MPSV, dostávající se do více „podřízené“ role. Dalšími námitkami jsou nemožnost pracovat během řízení o prodloužení zaměstnanecké karty (přestože je povoleno v ČR pobývat). V důsledku toho se vytváří kategorie nezaměstnatelných cizinců, což, jak dodává autor právní analýzy, „je vysoce protiintegrační“.

## 1.4. Integrační politika a její aktéři

### 1.4.1 Vývoj české integrační politiky

Nárůst především usazujících se cizinců datovaný k roku 1999 vedl k vývoji integrační státní politiky, stejně tak jako k pochopení její potřeby. Prvním oficiálním krokem v tomto směru se stalo přijetí Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR (Zásady).<sup>43</sup> Ze začátku Zásady definovaly integraci jako proces „jednostranného začleňování“ cizinců a jejich přínos (dle nich) spočíval jen v kulturním obohacení. Na Zásady navazuje první Koncepce integrace cizinců na území ČR (dále jen Koncepce) z roku 2000, která je základním rámcem poprvé konkretizujícím postupy státu v oblasti integrační politiky. V tuto dobu<sup>44</sup> je integrační politika charakterizována jako „rigidní, státem řízený proces bez vazby na nižší struktury státní správy a samosprávy“ (Čechová, 2005 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 41).

Po převodu agendy integrační politiky do rukou MPSV nakonec stát soustředil svoji pozornost na sociální otázky integrace (Valentová, Faltová a kol., 2012: 41.) Aktualizovaná Koncepce z roku 2006 se zaměřila na čtyři oblasti (jsou prioritní dodnes)<sup>45</sup> a připouštěla už i ekonomický přínos cizinců, což se promítlo ve stoupajícím imigračním trendu. Poprvé byl důraz kladen na jednotlivce a jeho odpovědnost ve snaze o integraci. Na cizince se už „pohlíželo jako na členy společnosti, kterým má být přiznán rovný vstup k sociálním právům“. Integrace se stává oboustranným procesem, při kterém má docházet ke sjednocování majority a cizinců

<sup>43</sup> Zde je důležité upozornit na rozdíl od Zásad politiky vlády v oblasti migrace.

<sup>44</sup> Současně byl přijat zpříšňující cizinecký zákon (Valentová, Faltová a kol., 2012: 40).

<sup>45</sup> Jde o následující priority:

- znalost českého jazyka,
- ekonomická soběstačnost,
- orientace ve společnosti – informovanost cizinců,
- vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti.

(Babická, 2011 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 42). Nicméně integrační opatření se vztahovala jenom na cizince z třetích zemí, kteří mají minimálně roční legální pobyt.

Od roku 2008 koordinace integračního řízení se vrací zpět do rukou MV ČR a ekonomická krize způsobuje zhoršení postavení cizinců. Koncepce se závažným způsobem nezměnila, malé přetvoření se však dotkly priorit ekonomické soběstačnosti cizinců (Babická, 2011 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 42). MV ČR vyjádřilo obavu, že může dojít kromě problémů bezpečnostně-integračních k integračně-sociálním. Zaznívá potřeba aktivní integrační politiky spočívající v tom, že by cizinci mohli sami reagovat „adekvátně“ na změny ve společnosti. Koncepce zdůraznila opatření pro informovanost a proti xenofobii (Koncepce, 2011).

V důsledku změn složení migrace se proměnily priority a docházelo k vývoji integrační politiky. To způsobilo opětovnou revizi Koncepce (poprvé k tomu došlo v roce 2006) a vznik Aktualizované verze v roce 2011.<sup>46</sup> Tento dokument obsahuje systematické vyhodnocování situace<sup>47</sup> a postavení cizinců, reflektuje aktuální problémy v oblasti integrace a navrhuje další opatření (Koncepce, 2011-2014).<sup>48</sup> V rámci této Koncepce se stát snaží o posílení integračních opatření v místech největšího soustředění cizinců. Koncepce zdůrazňuje priority spolupráce a koordinace mezi aktéry na státní a regionální úrovni<sup>49</sup> i implementaci na úrovni místní.<sup>50</sup> (Koncepce, 2011-2013). V souladu s Koncepcí stát podporuje rozšíření spektra dalších aktérů, napomáhajících k integraci, zejména NNO (Koncepce, 2011-2014: 14). „Podpora rozvoje občanské společnosti a praktická spolupráce všech, kdo mohou přispět k úspěšnému průběhu integrace“ je jedním z principů politiky integrace (Koncepce, 2011-2014: 6).<sup>51</sup> Nově se integrační opatření zaměřila na občany EU v krizových případech a budoucí imigranty (Koncepce, 2011-2014). Zvláštní pozornost je věnována prioritám informovanosti a integraci cizinců ve zranitelném postavení, např. dětí a mládeže (včetně druhé generace) a mj. skupinám ohroženým diskriminací nebo sociálním vyloučením (Koncepce, 2011- 2014).

Považujeme za vhodné zmínit rovněž neaktuálnější „Postupy při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců“<sup>52</sup> a její určitá navrhovaná opatření. Dle Koncepce situace může

---

<sup>46</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2011 č. 99 k Aktualizované koncepci integrace cizinců – Společné soužití.

<sup>47</sup> Na základě podkladů, poskytovaných ministerstvy, institucemi a organizacemi, které participují na realizaci Koncepce

<sup>48</sup> Každý rok koordinační orgán MV ČR předkládá vládě zprávu o realizaci Koncepce, která ji schvaluje a rozpracovává konkrétní úkoly na další období (Valentová, Faltová a kol., 2012: 40).

<sup>49</sup> O tomto už bylo řečeno v Zásadách politiky vlády v oblasti migrace cizinců (2003 č.2).

<sup>50</sup> K integraci dochází postupně na úrovni jednotlivce, rodiny, obce i státu, proto je důležité vytvoření podmínek na lokální úrovni např. v místech pobytu cizince, při pracovních aktivitách na bázi kontaktů s většinovou společností, o čemž pojednává samotná Koncepce.

<sup>51</sup> O širokém zapojení nevládního sektoru zmiňovala ještě jedna ze zásad politiky vlády v oblasti migrace (2003: zásada č.5)

<sup>52</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 22.ledna 2014 č. 60 Postupy při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití z roku 2014, dále „Postupy“

napovídat na rok 2013 „o celkové stagnaci či mírnému poklesu legálně pobývajících cizinců“.<sup>53</sup> Příčinou jsou omezené možnosti pracovního uplatnění, říká Koncepce (2014: 5).<sup>54</sup>

Jednou z připomínek autorů Valentové, Faltové a kol. (2012: 116) bylo nedostatečné zapojení NNO do příprav předodjezdových informací. Aktuální Koncepce v souladu s prioritami „orientace (2014: 10) zdůrazňuje významnou roli lokálních aktérů pro zajištění informovanosti (NNO a Integračních center). Nově dle návrhu se doporučují kurzy, které jsou zaměřené na poznání hodnot v hostitelské společnosti (resp. v Evropské unii: jde o zásady demokracie, rovnosti pohlaví, důstojnosti lidské bytosti a ochrany lidských práv) (Koncepce, 2014: 11).

Už několik let je MPSV v návrzích Konceptí doporučeno (pomoci fondů EU) přispět na projekty zaměřené na podporu vstupu cizinců na trh práce. Je tím mj. míněno např. zveřejnění informací vyplývajících z legislativních změn. Informovanost dle Koncepte podporuje ekonomickou i sociální soběstačnost cizinců, a tudíž snižuje míru jejich zranitelnosti (Koncepce, 2014: 10). Autoři Valentová, Faltová a kol. (2012) tvrdí, že za reálných okolností nelze však očekávání Koncepte naplnit a že dokument konkrétní řešení nenabízí.<sup>55</sup> Dle MIPEX<sup>56</sup> cíl úspěšné sociální integrace a plnohodnotné zařazení na pracovní trh se nedaří dobře v Česku realizovat.

V oblasti zdravotní péče pro cizince reaguje Koncepce následujícím způsobem: Ministerstvo zdravotnictví (dále jen MZ) a Ministerstvo financí (dál jen MF) mají definovat nastavení systému zdravotní péče, zajistit tisk a distribuci vícejazyčných karet pro komunikaci zdravotnického personálu s pacienty-cizinci. Pomocí propagace je zpřístupnit odborné veřejnosti (Koncepce, 2014: 14). Koncepce se snaží o prohlubování odborných kompetencí pracovníků z různých oblastí zdravotnictví, školství, sociální práce a služeb (MPSV); živnostenského podnikání cizinců (MPO); oblast pobytu cizinců (MV, Policie ČR) (tamtéž: 14). Tyto návrhy jsou svéráznou odpovědí na připomínku autorů Valentová, Faltová a kol. (2012), která vyzývá ke školení zástupců státní správy a samosprávy o cizinecké problematice např. o důležitosti mezikulturního porozumění.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Počet migrantů ze třetích zemí od roku 2011 klesá, počet občanů EU se však zvyšuje. Nicméně stoupá počet cizinců s trvalým pobytem, jak vyplývá z Koncepte.

<sup>54</sup> Aktuální počet představitelů cílové skupiny Koncepte za dobu od konce roku 2013 tvořil 266 629 cizinců (61,1 % z celkového počtu 437 581)

<sup>55</sup> „Směřovat k posílení nástrojů pro přístup cizinců na trh práce a jejich schopnost na trhu práce setrvat, zajištění ochrany cizinců před diskriminací a zneužíváním“ (Koncepce 2014: 9).

<sup>56</sup> The Migrant Integration Policy Index. Projekt MIPEX od roku 2004 pravidelně měří a srovnává integrační politiky ve 31 zemích Evropy a Severní Ameriky zdroj <http://www.mipex.eu/>

<sup>57</sup> Migranti se běžně potýkají na úřadech s poskytováním „nepřesných, neúplných nebo neaktuálních informací“ (Nečasova, 2011: 135). Respondenty výzkumu Nečasové sdělovali více negativní zkušenosti. Zmiňovali se o pocitech povýšenosti, zneužívání moci, setkávání se s korupcí. Někteří měli dojem nerovného přístupu k imigrantům z EU a třetích zemí. Na druhou stranu jsou i pozitivní příklady komunikace, kdy se pracovníci snažili pomoci a byli velice vstřícní (Nečasova, 2011: 135). Migranti si všimli přetíženost pracovníků státních institucí. Podle Nečasové (2011: 178) uvádějí zaměstnanci Cizinecké policie (dnes OAMP) jako důvody své nekompetence a jako obhajobu chování k cizincům komplikovanost a nedokonalost zákonů.

Mezi návrhy se objevila konkrétní preventivní antidiskriminační opatření. Pod kontrolou MŠMT, by se měla zpracovávat analýza výuky na vybraných mateřských, základních a středních školách. Analýza se zaměřila na projevy intolerance a diskriminace k cizincům, z kulturních nebo religiálních důvodů. Případně se má navrhnout opatření ke zlepšení vzdělávání pedagogických pracovníků (Koncepce, 2014: 8).

Co se týká financování integrace, částka (25 000 tis. Kč) se nezměnila v porovnání s rokem 2013. Tato suma je považována za limitovanou, a to nepříznivě ovlivňuje integrační opatření, neboť na stabilitě a objemu financí závisí jejich proveditelnost a udržitelnost (Redlová, 2008 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 45)<sup>58</sup>.

#### 1.4.2 Aktéři integrační politiky

Je na místě představit aktéry migrační politiky, kteří jsou zapojeni především do realizace integračních opatření. Jsou to státní centrální správa a aktéři na lokální a regionální úrovni, např. integrační centra. O nevládních organizacích bude pojednávat další kapitola.

*Státní centrální správa.* Koordinací státní politiky integrace (v podobě Koncepce) a dalších subjektů zapojených do její realizace se zabývá *OAMP MV ČR*. (MV, 2014). Mezi jeho dílčí aktivity patří: vzdělávací činnost, tj. programy a semináře jak pro zaměstnance integračních center (viz dále), tak neziskové organizace, např. seznamující s legislativními změnami. Další aktivity jsou určené ke zvýšení informovanosti cizinců a veřejnosti. MV ČR se snaží podpořit různé aktivity na lokální úrovni a mj. pod jeho gescí je administrace Azylové, migračního a integračního fondu (dále jen AMIF (Evropský integrační fond, dále jen EIF, od roku 2014 se stal jeho součástí, podr. viz kapitola 2)

V letech 2004-2008 spadala integrační agenda pod MPSV. Opětovné převzetí těchto kompetencí do rukou MV ČR je sice odborníky hodnoceno jako logické (v důsledku provázanosti integrace s legální migrací), ale zároveň jsou z jejich strany vyjádřeny obavy z toho, že tento resort inklinuje k přílišné koncentraci moci, která mu umožňuje větší kontrolu nad migranty (Čížinský 2009; Kušniráková, Čížinský 2011; Babická 2011 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 42). Důvody, proč má tento resort sklon se dívat na migraci jako na ohrožení státu a má neustálou kontrolující povahu, lze vysvětlit na základě historické minulosti tohoto klíčového aktéra migrační politiky tzv. path dependancy efektu. Před revolucí, v době kdy se migrace přirovnávala k trestnímu činu a jevila se jako hrozba pro tehdejší režim, mělo MV na starosti především ochranu hranic. Po revoluci pokračuje bezpečnostní resort v řízení migrace, a už i ve

<sup>58</sup> Největší projekty dle přiznání MV ČR se mu podařilo realizovat díky prostředkům EU v letech 2009/2010. Otázkou ale zůstává smysluplnost některých z opatření. Na některé z nich jsou prostředky zbytečně vynakládány. Hlavně jde o činnosti spojené s jejich redistribucí a dublování služeb (ČHV, 2012: 72).

vztahu k emigraci aplikuje stejný přístup a funkci. V souvislosti s důsledky tohoto jevu Kušniráková a Čížinský (2011: 507) mluví o path dependancy efektu, podle kterého jsou možnosti budoucích rozhodnutí dotčených institucí limitovány jejich předchozími rozhodnutími.

Jedno z hlavních rizik spočívá v propojení legislativních, správních a integračních aktivit s finančními zdroji pod gescí tohoto jednoho správního orgánu. Takové postavení MV ČR se jeví jako problematické ve vztahu k neziskovým organizacím, protože jejich integrační aktivity „ve významných oblastech jsou výrazně závislé na politice státu“ (ČHV, 2012: 71). Autory Valentovou, Faltovou a kol. (2012: 42) je navrhována alternativa spočívající v tom, že by agenda integrační politiky mohla být vyčleněna do rukou specializovaného a na ministerstvech nezávislého orgánu, jak tomu je například v Portugalsku.<sup>59</sup> V případě oddělení represivní složky a „převažujícího pojetí migrace jako bezpečnostního rizika ze strany MV“, by byla posílena opatření směřující jednak k integraci a jednak k ochraně práv cizinců.

*MPSV* je jedním z nejdůležitějších aktérů integrační politiky zabývající se v letech 2004 - 2008 agendou migrační politiky. *MPSV* bere v potaz při provádění svých opatření včetně oblasti zaměstnání i dopady na integraci cizinců. Jelikož je *MPSV* administrátorem Evropský sociální fond (dále jen) *ESF*, cílovou skupinou jsou i cizinci. Tento resort vypisuje mj. dotační aktivity související s koordinací zahraniční zaměstnanosti. Mezi jeho aktivity patří také podpora sociálního začleňování zranitelných skupin migrantů, rozvoj vztahů mezi cizinci a členy majoritní společnosti, vzdělávání sociálních pracovníků a úředníků státní správy a samosprávy v oblasti integrace (*MPSV*, 2011 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 42). Nicméně vlastní projekty *MPSV* realizuje pouze v omezené míře. Např. jedním z posledních realizovaných projektů prostřednictvím veřejné zakázky bylo „sociální tlumočení ve styku s cizinci“ z roku 2011.

Integrace cizinců se považuje za komplexní problematiku dotýkající se mnoha oblastí, a proto Koncepce počítá se zapojením řady dalších rezortů jako *MŠMT*, *MPO*, *MZ*, *MMR*, *MK* apod. Nicméně se často stává, že ministerstva se integrační politice dostatečně nevěnují a dokonce vracejí nevyužité prostředky zpět do rozpočtu (Redlová in Valentová, Faltová a kol., 2012: 43). *MV* je proto vyzývá k větší aktivitě.

Na integračních opatřeních se podílejí další subjekty jako školy, odborové svazy, a zaměstnavatelé. Vliv jak na tvůrce politiky tak i prováděcí orgány mají pracovní skupiny ekonomické migrace (*PSEM*) při *MPO*. Nicméně zaměstnavatelé se otázkám integrace nevěnují systematicky (Kušniráková, Čížinský, 2011: 503) a zajímají se především o vysoce kvalifikované pracovníky.

---

<sup>59</sup> Vysoký komisariát pro imigraci a mezikulturní dialog (*ACIDI*) v Portugalsku je koordinátorem státní integrační politiky a obdobně Integrační fond (*OIF*) v Rakousku je institucionálně oddělený od místního *MV* a provádí část integrační politiky.

*Akteři integrační politiky na lokální a regionální úrovni*<sup>60</sup>. Místní státní správa *obce a kraje* nedisponuje dostatečnou jednotnou strategií pro oblast integrace cizinců (Valentová, Faltová a kol., 2012: 43). Pozice krajského koordinátora zřízeného mj. pro integrační účely z důvodu vykonání řady dalších funkcí nemá dostatečné kompetence pro reálné naplňování této agendy. *Kraje* nerealizují vlastní projekty, a proto jsou omezeny ve své činnosti. Nicméně mají možnost podporovat neziskový sektor dotacemi na informační činnosti a vzdělávací a kulturní akce (jako Jihomoravský, Jihočeský kraj, hl. m. Praha).

Právě kvůli „absenci regionálních strategií“ vnikly první *integrační centra* (dále jen centra nebo CPIC). Od okamžiku zřízení prvního státního střediska integrace v roce 2009 bylo do současnosti zřízeno 13 center, 9 z nich spadá pod SUZ (Správa uprchlických zařízení, organizační složka MV ČR), ostatní 4 jsou provozována jinými organizacemi (v Ústeckém, Jihomoravském, Královéhradeckém kraji a v Praze).<sup>61</sup> Je otázkou, zda centra odpovídají integračním potřebám své cílové skupiny a zároveň i její kapacitě. V Praze došlo k otevření centra až v roce 2012, a to mělo naplnit potřeby celého Středočeského kraje, ve kterém tvoří 36 procent z celkového počtu migranti ze třetích zemí (Kušniráková, 2013:13).

Integrační centra jsou úzce propojena s hlavním gestorem integrační politiky MV ČR, hlavně v případě center zřízených SUZ a financovaných ze státních prostředků. Ostatní organizace mají rozdílné financování, např. neziskové organizace musí 25 procent prostředků získat svojí iniciativou. Vzhledem k tomu, že centra jsou dle Koncepce jedněmi z nejdůležitějších realizátorů integrační politiky, je otázkou, zda budou fungovat bez státního financování, jelikož jejich postavení není ukotveno v zákoně (Kušniráková, 2013: 13). Integrační centra ve spolupráci s dalšími aktéry, zejména s NNO zajišťují širokou škálu služeb.<sup>62</sup> Sice se obhajovacím aktivitám „státní neziskovky“<sup>63</sup> z pochopitelných důvodů nevěnují, ale je nicméně nutné zmínit přínos právních služeb při nečinnosti státních orgánů, který jsem osobně zpozorovala na jedné z regionálních poboček.

### 1.4.3 Problémy integrační politiky

Česká integrační politika je charakterizována „ad hoc a ex post“ opatřeními, nedostatečnou implementací, a dokonce propastí mezi koncepčními dokumenty a jejich aplikováním<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Koncepce klade čím dál větší důraz na zapojení aktérů na regionální a lokální úrovni

<sup>61</sup> Zdroj: <http://www.integracnicentra.cz/Onas/InformaceOProjektu.aspx> (online: 10.02.2015) Info o projektu

<sup>62</sup> Jde především o sociální a právní poradenství, kurzy češtiny a socio-kulturní orientace cizinců ve společnosti, tlumočnické služby, multikulturní aktivity a poskytování informací. Mimo to Centra organizují platformy (pravidelné poradní pracovní skupiny) pro zapojení veškerých subjektů, sdílení informací a identifikaci problémových oblastí (Valentová, Faltová a kol., 2012 : 44).

<sup>63</sup> Termín užít jednou ze sociálních pracovníc CPIC.

<sup>64</sup> CPIC tvoří malou výjimku a jejich existence by nebyla možná bez podpory EU.



(Kušniráková, 2013: 6). Právně nezávazná Koncepce je dost obecná a vágní na to, aby měla skutečný vliv (Drbohlav, 2011 in Kušniráková, 2013: 6) a od její první verze je odrazem „nesystematického přístupu“ státní politiky (Kušniráková, 2013: 13). Jako slabé je označováno zapojování lokálních a regionálních aktérů, především orgánů místní státní správy (zejména ÚP a inspektorátů práce). Nejvíce se na integraci podílejí NNO a sami migranti (Valentová, Faltová a kol., 2012: 46).

Značný negativní vliv na efektivní provádění integračních opatření mají časté legislativní změny v oblasti cizineckého práva. V důsledku toho dochází nedůvěře cizinců vůči integračním službám a opatřením poskytovaných státem. V oblasti integrace, co se týče trhu práce, se stát nějakým způsobem angažuje ve prospěch vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků či investorů. Dle odborníků jsou stanovená integrační kritéria odborné kvalifikace diskriminační a systém uznávání kvalifikací není tomuto požadavku MPSV vůbec přizpůsobený.<sup>65</sup> Autoři Valentová, Faltová a kol. (2012: 46) navrhuje pro zlepšení situace ekonomické migrace, aby se stát zaměřil na větší zapojení zaměstnavatelů, zaměstnavatelských svazů a odborů, „neboť tito bezprostředně a nejvíce ovlivňují pracovní podmínky“ (Valentová, Faltová a kol., 2012: 46). Celkově posílit integraci by mohla větší, rozvinutá občanská participace, jakožto účast ve volbách. Rovněž by tomuto cíli přispělo zajištění dostatečných podmínek a podpora občanského sebevědomí samotných migrantů (Leontiyeva, 2011: 33).

### 1.5. Nefunkčnost, netransparentnost, administrativní náročnost - kritika migrační politiky

Migrační politika České republiky je kritizována jak ze strany NNO, akademické sféry, odborníků a migrantů (Kušniráková, Čížinský, 2011: 498), tak ze strany samotných úředníků, konkrétně co se týká formulace zákonů (Nečasova, 2011: 135). Dokonce migrační politika je souzena jako „neprůhledná, zkorumpovaná, neschopná a bezkoncepční“ (Leontiyeva, 2011: 32) a mj. je poukazováno na celkovou roztržitost imigračních a integračních opatření (Kušniráková, Čížinský, 2011: 510).

Nekoordinovaný a nesystematický přístup státu (Kušniráková, Čížinský, 2011: 487) se odráží v protichůdných výkladech cizineckého zákona, jeho časté změně a novelizaci<sup>66</sup> (Nečasová, 2011: 160). Z pohledu samotných úředníků jsou legislativní předpisy příliš složité napsané, (Nečasova, 2011: 135) „těžko se to studuje“ a komplikuje se tak poskytování služeb.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Absolutně závažné jsou z toho důvodu dopady na ekonomickou soběstačnost migrantů

<sup>66</sup> 24 krát během deseti let.

<sup>67</sup> Mezi další problémy zmiňované pracovníky Cizinecké policie (nyní OAMP) jsou špatné pracovní podmínky a nedostatečné hodnocení. Jedním z respondentů bylo navrženo, aby nejlepší příklady ze schengenského práva byly aplikovány v ČR (Nečasová, 2011: 179).

Právní úprava formy zákona č. 326/1999 Sb. je dlouhodobě kritizována pro svou „naprostou nepřehlednost, nesystematičnost a nesrozumitelnost“ a lze očekávat, že ani adresáti se v něm nejsou schopni orientovat (Valentová, Faltová a kol., 2012: 39).

Ad hoc opatření jsou do určité míry projevem apolitičnosti, jelikož migrační politika s největší pravděpodobností nikdy nebyla ve sféře zájmů českých politických stran. Jejich zájem se omezoval víceméně na kontrolu ekonomické aktivity migrantů a bránu ilegální migrace (Kušniráková 2013: 7; Valentová, Faltová a kol., 2012: 39). Většinou byla iniciativa politiků vyvolána činností medií, která se však následně rychle utlumila. Neschopnost vytvářet systematickou migrační politiku a implementovat hlavní předpisy vypovídá o nedostatečné politické zodpovědnosti. Hlavní zákonodárci (policy makers) však nereprezentují zájmy voličů, ale spíše určitého ministerstva (Kušniráková 2013: 7).

Jeden z hlavních konfliktů spočívá v rozporu mezi požadavky EU na zlepšení pracovní migrace, prioritami české národní politiky (bezpečnosti a ochrany trhu práce) a představami integrace (jako asimilace) české majority (Kušniráková, 2013: 10). Na celostátní úrovni převládají restriktivní pravidla pro vstup a dlouhodobý pobyt a je preferována cirkulační migrace. Na úrovni EU se zdůrazňuje právo evropských občanů a držitelů trvalého pobytu, je podporováno jejich trvalé usazení.<sup>68</sup> Výsledkem tohoto nesouladu je to, že česká migrační politika má velmi rozdílný přístup ve svých opatřeních k jednotlivým skupinám cizinců (Kušniráková, Čížinský, 2011: 499) a vytváří se dokonce „propast“ v právech mezi migranty z EU, „trvalci“ a „třetizemci“.<sup>69</sup> V nejzranitelnějším postavení je poslední jmenovaná skupina (přibližně 1/3 všech migrantů), která může být jednoduše ohrožena vykořisťováním ze strany zaměstnavatelů, zprostředkovatelů, pojišťoven a rovněž korupcí (Kušniráková, 2013:14). Skupina cizinců z EU a držitelé trvalého pobytu sice mají skoro stejná práva jako čeští občané, ale nemohou volit na municipální úrovni a nejsou přímo cílovou skupinou pro státní politiku integrace. Přesto jak samotná Koncepce uznává a zároveň NNO a akademická sféra tvrdí, integrace není možná bez uznání všech práv, jelikož v opačném případě se jednotlivec nebude cítit plnohodnotným členem společnosti.

Co se týká státní podpory cirkulační migrace či programu „vypínání – zapínání“ migrace, tento záměr se ukazuje jako neefektivní. Krátkodobá migrace v rozvinutých zemích není dlouhodobě aplikovatelná (Castles, 2006 in Kušniráková, Čížinský: 2011, 507) vzhledem k dodržování lidských práv a fungujícího právního systému. Přestože v Česku se tomuto nastavení daří vyhnout tím, že tato práva se aplikují výběrově a omezeně tak, aby bylo případně možné

<sup>68</sup> České cizinecké právo se nesnažilo zaručit všechna práva občanů EU i „trvalcům“ bez tlaku EU.

<sup>69</sup> Referenčním bodem je nabývání trvalého pobytu, který mj. je nejdůležitější záležitostí v adaptačním procesu migrace v českých realitách.

nezbývá nic jiného než obejít, nebo se dostat do neregulérního postavení (Kušniráková, 2013: 15). Redistribuce prostředků nabízí otázku, zda stát preferuje spíše integraci nebo vycestování cizince.<sup>70</sup> Návratová politika se však neukazuje jako funkční, jak vypovídají zkušenosti tradičních imigračních zemí (Castles 2006 in Kušniráková, 2013: 14). Zavedení cirkulační migrace mj. „*ignoruje a de facto popírá vysoce strukturovanou povahu fenoménu migrace a vnímá ji pouze jako ekonomicky motivovaný proces*“ (Kušniráková, Čížinský: 2011, 506).

Téma migrace se pozvolna stává více politickou otázkou, regulovat množství potenciálních trvalých residentů (v souladu se záměrem dočasné imigrace) (Kušniráková, Čížinský, 507). Nicméně migranti často hledají jiné možnosti řešení komplikací vzniklých v souvislosti s pobytem, a tak se často dostávají do již zmiňovaného začarovaného kruhu zpříšňujících pravidel, kdy jim často což dokazují i reakce na nedávné události v Evropě. Bohužel častým impulzem k aktivizaci orgánů státní správy i samosprávy bývá národní tragédie, zhoršení situace nebo ekonomická krize či potřeba okamžitého zásahu. V lepších případech mohou podněty přicházet zdola, většinou ze strany nevládních organizací, které díky své přímé práci s cílovou skupinou intenzivněji vnímají její aktuální potřeby a nesnáze (Valentová, Faltová a kol. 2012: 47).

---

<sup>70</sup> Příklad z roku 2009: na dobrovolné návraty stát uvolnil 100 mil. Kč (zpráva 2009 in Kušniráková, Čížinský: 2011: 506), na integraci bylo vydáno 23,5 mil. Kč. (Drbohlav a kol. 2010 in Kušniráková, Čížinský: 2011) Nicméně na základě rigidního zákona o změně zaměstnání mohlo dojít k dalším návratům tisíců nových přistěhovalců, jejichž celkový počet tvořil cca 18 tisíc ve stejném roce.

## 2. České neziskové organizace a obhajování práv cizinců

### 2.1 Vymezení pojmů a specifika vývoje neziskového sektoru v ČR

*Neziskové nestátní organizace* (NNO)<sup>71</sup> představují instituce občanského sektoru (Potůček, 1997: 50), které tvoří nezbytný institucionální rámec umožňující občanům se sdružovat a společně ovlivňovat veřejné záležitosti jako partneři státu a trhu (Potůček, 1997: 52). Občanský sektor je možné dle Skovajsy (2010: 19) chápat jako organizovanou součást občanské společnosti,<sup>72</sup> která představuje širší pojem zahrnující kromě formálních občanských organizací i nejrůznější neformální občanské aktivity, např. hnutí či shromáždění.

Vznik a existence neziskového sektoru zabezpečuje fungování a vývoj občanské společnosti dané země, kterou lze chápat v souladu s definicí Sedláčkové (2012: 208) jako „*společnost občanů, kteří se angažují a sdružují ve veřejném prostoru, odděleném jak od prostoru soukromého na jedné straně, tak od státu a trhu na straně druhé*“. Jak podotýká Brown (in Potůček 1997: 50), dle kterého občanský, resp. neziskový sektor představuje „*celé pole institucionálně zprostředkovaného sdružování občanů vedeného jiným než ziskovým motivem*“, klíčová je zejména nezisková složka tohoto sektoru, který vnímá jako „*institucionalizované vyjádření života občanské společnosti*“. Šremer (in Potůček 1999: 139) navíc dodává, že neziskové organizace jsou nástrojem změny nejen v životě veřejnosti a společnosti, ale i v životě člověka samotného.<sup>73</sup> Obdobně Rakušanová a Stašková (2007: 10) zdůrazňují význam neziskového sektoru v procesu reprezentace zájmů společnosti a občanské participace.

*Občanská participace* je taktéž důležitou funkcí občanské společnosti, která přispívá k integraci společnosti tím, že umožňuje jednotlivci v demokratickém politickém systému ovlivňovat věci veřejné (Rakušanová, Stašková, 2007: 29). Participaci Rakušanová se Staškovou (2007) dělí na *konvenční* (např. členství v NNO) a *nekonvenční*, která má dvě formy – legální a nelegální. Legálními formami mohou dle autorek být např. podpis petice, účast na povolené demonstraci nebo stávce. Nelegálními potom účast na nepovolené demonstraci či v divoké stávce (Rakušanová, Stašková 2007: 29; Sedláčková, 2012: 224). Nad to, jak podotýká Císař (in Skovajsa, 2010: 129), je žádoucí rozlišovat mezi participací a aktivismem. *Za participaci* autor

---

<sup>71</sup> NNO - souhrnný název pro neziskové organizace, jehož synonymy jsou třetí sektor (Rakušanová, Stašková, 2007: 10), nevládní sektor nebo nezisková občanská sdružení a iniciativy (Potůček, 1997: 50) či občanský sektor. Skovajsa (2010:19) při označení sféry formálního a organizovaného sdružování občanů mimo stát a trh ve své publikaci dává přednost termínu „občanský“ sektor, před přívlastky „třetí“ či „neziskový“. Ačkoliv Rakušanová a Stašková (2007) užívají zkratku NO pro neziskové organizace, v této práci se daná zkratka nevyskytuje, jelikož není všeobecně pro laickou veřejnost dobře známa. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace používá zkratku NNO na oficiální úrovni. V průběhu výzkumu během rozhovoru zástupci NNO nejčastěji používali termín nevládní organizace („nevládky“)

<sup>72</sup> Jako synonymum k termínu občanský sektor se používá výraz organizovaná občanská společnost, další terminologické souvislosti týkající se nejednotnosti pojmů viz Skovajsa (2010: 19).

<sup>73</sup> Tyto změny, které jsou způsobené mírou podílu na rozhodnutí, zvyšují dle Možného (2002: 121) celkově životní úroveň

označuje to, co dělají občané jako jednotlivci, když se účastní v politice nebo širě v aktivitách občanské společnosti. Na druhou stranu *aktivismus* Císař vnímá jako činnost organizací občanské společnosti při obhajobě<sup>74</sup> či prosazování vybrané politiky či opatření.

Neziskové organizace v Česku existovaly již před revolucí roku 1989 a jejich existence, ba dokonce prudký rozvoj, se datuje již do období po vzniku samostatného československého státu v roce 1918 (Müller in Rakušanová, 2007: 38). V éře socialismu pololegálně fungovaly „občanské (disidentské) iniciativy“ (Sedláčková 2012: 208) a po pádu komunistického režimu přichází doba „rozkvětu“ NNO a rychle se zvyšuje jejich počet, např. za dobu prvních třech let až patnáctkrát.<sup>75</sup> Současnou míru vyspělosti české občanské společnosti hodnotí odborníci (Vlachová, Lebeda in Sedláčková, 2012: 210) jako relativně vysokou, nebo dokonce v porovnání s ostatními postkomunistickými zeměmi za nejlepší (Vodička, 2007: 351). Obyvatelstvo je považováno za spíše aktivní než pasivní, i když ne tak, jak je tomu v západních státech.

Česko si jako další postkomunistické země odneslo do svého demokratického období určité dědictví socialistického uspořádání státu, které se odrazilo i ve vývoji občanské společnosti včetně formování a fungování NNO. Odkaz komunismu, který spočívá ve velké míře v centralizaci poskytování peněz státem a v neprůhlednosti systému, se např. odrážel do pojetí státu jakožto hlavního aktéra zodpovědného za sociální sféru. Je možné se domnívat, že zejména tato představa se promítá do skutečnosti, že v Česku na rozdíl od západních zemí převažují zejména NNO v oblasti sportu, kultury a rekreace. Naopak v západních demokratických státech je většina organizací zaměřená na sociální služby, v nichž je navíc angažováno mnoho dobrovolníků, a také se v těchto zemích vyskytuje větší míra dárcovství (Skovajsa, 2010: 140). Dalším specifickým postkomunistických zemí je tzv. „negativní participace“ v minulosti, tedy vynucené sdružování v občanských hnutích či odborech pod kontrolou vládnoucí strany. Kvůli tomuto jevu zůstala ve veřejnosti nedůvěra ve sdružování, od které se odvíjí relativně nízká úroveň občanské angažovanosti v zemi (Sedláčková, 2012: 209), nicméně i toto se s postupujícím časem mění, jak dokládají výstupy z výzkumu agentury Centrum pro výzkum veřejného mínění (dále jen CVVM) nebo šetření realizované Rakušanovou (Sedláčková, 2012: 210).

Podle zjištění CVVM z roku 2003<sup>76</sup> mezi lidmi, kteří se nějakým způsobem angažovali v NNO, 2/3 respondentů dále aktivně participovali v občanském životě. Dle výzkumu Rakušanové z roku 2005 (in Sedláčková, 2012: 210) byla více než 1/2 jejich respondentů členem nějaké neziskové organizace, (nejčastěji sportovních klubů 22 %, zájmových organizací

---

<sup>74</sup> O pojmu obhajování, prosazování zájmu či advokacii (angl. advocacy) jako činnosti NNO se bude hovořit v následující podkapitole.

<sup>75</sup> Dle údajů o formalizovaných registrovaných občanských sdruženích českým statistickým úřadem (Sedláčková, 2012: 208)

<sup>76</sup> Výzkum CVVM SOU AV ČR v.v.i šetření „zprostředkování zájmů“ z července 2003, Rakušanová (2003: 31-33).

19 % a místních sdružení 13 %); více než 1/3 poskytovala finanční částku, nebo dobrovolně pracovala; 1/4 pasivně participovala (např. nákupem zboží z politického nebo ekologického důvodu); 1/10 deklarovala, že nepřistoupí na nákup určitého zboží; 1/6 byla odhodlaná podepsat petici a 5 % bylo ochotno veřejně vystupovat.

Dle řady autorů NNO<sup>77</sup> jejichž posláním je poskytování podpory usazeným cizincům, žadatelům o mezinárodní ochranu a azylantům, jsou jedněmi z hlavních, ne-li stěžejních aktérů mezi institucemi, které zprostředkovávají tyto služby (Trbola, 2011: 80; Valentová, Faltová a kol. 2012: 83). Poslední dobou dochází k rozšíření spektra organizací občanské společnosti, zejména o formální či neformální sdružení migrantů (migrantské organizace) působící v oblasti migrace (např. poskytují služby právního poradenství, vzdělávací programy, atd.). Proces tohoto vývoje dle Centra pro výzkum neziskového sektoru (dále jen CVNS) mohly ovlivnit dva podstatné faktory: neustálý nárůst počtu dlouhodobě a trvalé usazených cizinců (viz obr. č.1) a rozvoj NNO obecně, který souvisí s lepšími možnostmi jejich financování (CVNS, 2008: 20). Jaké další faktory přispěly k rozvoji neziskového sektoru dle názoru zástupců NNO je jedním z dílčích témat zkoumaných ve výzkumné části práce.

Zvláště vstup do EU, který přinesl možnost financovat projekty z evropského rozpočtu a s ní související potřebu ovládat formální náležitosti čerpání peněz z evropských fondů, byl pro NNO zlomový. Zajišťování prostředků určuje svobodu konání NNO, které může být v rozporu s představou poskytovatelů finančních zdrojů, především pak státu jakožto donora, s čímž se však potýkají i zahraniční instituce občanské společnosti (Cullen, 2009: 104). NNO čerpají prostředky především z veřejných, krajských a z obecních rozpočtů. Dalšími zdroji jsou nadační investiční fond (NIF), daňové úlevy, nadace a nadační fondy, firemní dárcovství, hazardní hry, veřejné sbírky, granty a také příspěvky členů (Rakušanová, Stašková 2007: 45).<sup>78</sup> NNO zabývající se otázkami migrace a integrací cizinců pak využívají zdroje zejména z grantových výzev (Nadace Open Society Fund Praha, EIF, ESF, MV ČR).<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Nejvýznamnější aktuální změnou v legislativě České republiky, upravující oblast neziskového sektoru, bylo nabytí platnosti nového občanského zákoníku. Od 1. ledna 2014 byla zrušena nejpočetnější forma NNO – občanské sdružení, z něhož se staly zapsané spolky popřípadě sociální družstva. Obecně prospěšné společnosti jsou postupně nahrazovány ústavy či sociálními družstvy. Navíc v současnosti již není možné zakládat nová občanská sdružení či obecně prospěšné společnosti. Upravena je také forma nadací a nadačních fondů. Aktuálně fungují v Česku tyto formy NNO: spolky, obecně prospěšné společnosti, ústavy, nadace a nadační fondy a evidované právnické osoby (církvní). (Neziskovky.cz, 2014, online, zdroj: [http://www.neziskovky.cz/clanky/511\\_538/fakta\\_neziskovky-v/](http://www.neziskovky.cz/clanky/511_538/fakta_neziskovky-v/)) Co se týká NNO, zabývajících se cizinci jsou to především zapsané spolky, a organizace které si zanechali právní formu občanská sdružení a o.p.s.

<sup>78</sup> O přerozdělování prostředků mezi NNO v souvislosti s jejich zaměřením se čtenář může dočíst u autorů: Rakušanové, Staškové, (2007: 44) Dohnalové (Dohnalová in Skovajsa, 2010: 144) a na stránkách Rady vlády pro NNO (Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rno/prostredky-z-evropskych-fondu/financi-prostredky-z-evropskych-fondu-pro-nno-26332/>)

<sup>79</sup> Na druhou stranu vstup České republiky do EU v roce 2004 přinesl pro český neziskový sektor vedle nových finančních zdrojů i ztrátu jiných domínajících se, že občanská společnost zde dosáhla takové úrovně, že již finanční dary nepotřebuje. Například odešli někteří zahraniční dárci, jako např. The Foundation for a Civil Society – (FCS) Pro mnoho organizací to znamenalo nedostupnost prostředků, neboť kvůli malé administrativní připravenosti si nebyly schopné obstarat peníze z evropských projektů (Rakušanová, Stašková 2007: 17; Rakušanová, 2005: 30).

Nezastupitelná role a význam NNO ve vývoji občanské společnosti je zdůrazňována celou řadou odborníků (Rakušanová, 2007; Šremer in Potůček, 1999; Skovajsa, 2010, Sedláčková, 2012). Často je činnost NNO efektivnější, levnější a cílenější, protože, jak uvádí Rakušanová a Stašková (2007: 38), vychází ze skutečných potřeb.<sup>80</sup> Mimo jiné je oproti zdoluhavému, byrokratickému státnímu systému operativnější a flexibilnější (Šremer in Potůček 1999:139). Vyzdvihují hlavně jejich *participativní* a *servisní* roli, tedy schopnost umožnit sdružovat se za účelem řešení společných problémů a vyjadřovat tak sdílené zájmy a požadavky. Jelikož NNO jsou tzv. „blíže k realitě“ (např. při definování problému), na své lokální úrovni rozumí lépe problematice a disponují rovněž příslušnými odborníky. Mohou být tím pádem prospěšné a výhodné pro sebe i pro státní správu či samosprávu. Občané, kteří se podílejí na spolurozhodování, při formulaci svých názorů a vystupování zlepšují úroveň své „politické vyspělosti“. Servisní role spočívá v tom, že NNO poskytují služby, které není schopen stát či samospráva zprostředkovat. Rada vlády pro NNO je kategorizuje podle sfér působnosti<sup>81</sup> (Rakušanová, Stašková, 2007: 17). Organizace, které poskytují služby cizincům, mohou být přiřazeny k následujícím kategoriím: poskytování sociálních služeb, ochrana práv příslušníků národnostních a etnických menšin, péče o ohrožené a problémové skupiny obyvatel. Dle Valentové, Faltové a kol (2012: 83) či Pořízkové (2011: 67) aktivity neziskového sektoru v oblasti integrace cizinců hrají stěžejní roli zejména jako významný zdroj podpory pro cizince, např. při zprostředkovávání zaměstnání.

## 2.1 Neziskové organizace zabývající se cizinci<sup>82</sup>

Na začátku 90. let 20. století vznikaly první organizace zaměřující se na cizince, avšak pouze uprchlíky, žadatele o azyl a azylanty. Byly to především organizace charitativní a humanitární, např. Charita ČR (Trbola, 2011: 81). Od této doby byla téměř každoročně založena nejméně jedna další organizace, která se alespoň částečně zaměřovala na pomoc migrantům v integraci<sup>83</sup> do české společnosti. Tudíž v letech 1991 a 1992 docházelo k prvnímu rozvoji

<sup>80</sup> Faktory a aspekty fungování NNO se hodnotí podle různých indexů, například od roku 1997 je ČR zařazena do systému tzv. indexu životaschopnosti neziskového sektoru. Mezi jeho ukazatele jsou: právní prostředí, organizační struktura, finanční životaschopnost, poskytování služeb, infrastruktura, obraz neziskových organizací na veřejnosti a obhajování (Rakušanová, Stašková, 2007:21, Skovajsa, 2010).

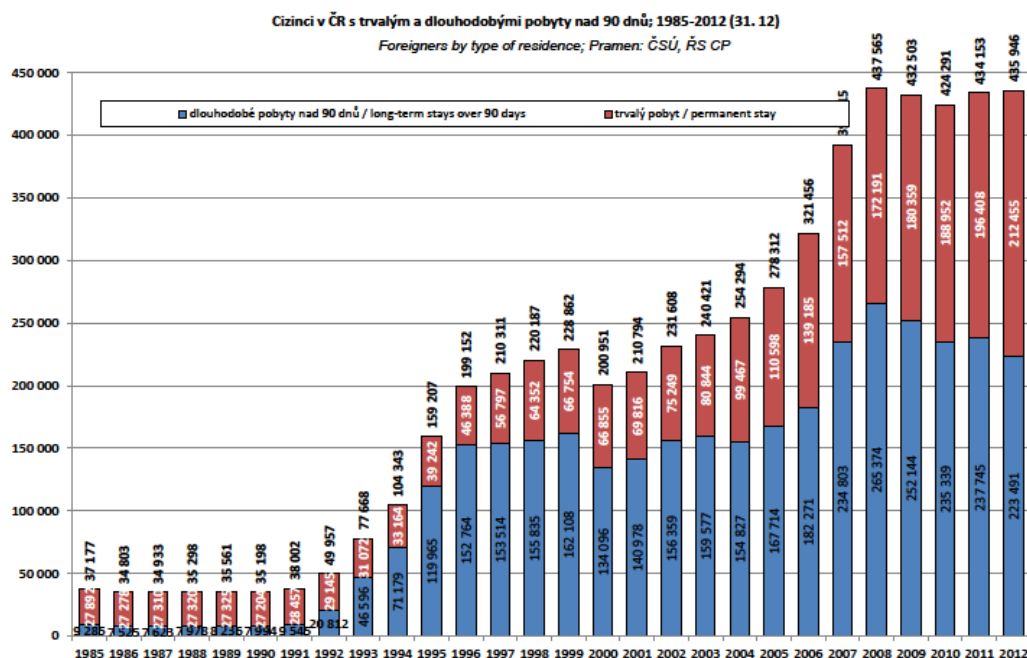
<sup>81</sup> Typologie, klasifikace, etapy vývoje neziskového sektoru a další okruhy, které se týkají občanského sektoru v Česku, přesahují koncept této práce (viz Rakušanová, Stašková: 2007, Skovajsa: 2010, Potůček: 1997).

<sup>82</sup> Následující text čerpá především ze dvou pramenů: Výzkumné zprávy pro MPSV ČR o efektivitě poskytování služeb NNO v oblasti integrace cizinců CVNS z roku 2008 a výzkumu Trboly z roku 2011, který byl realizovaný mezi 27 organizacemi věnujícími se integraci přistěhovalců.

<sup>83</sup> Trbola (2011: 74) používá termín „integrace“ pro proces začleňování cizinců především uprchlíků a azylantů. Nicméně užívání pojmu „integrace“ pro tento proces pro období 90. let je zavádějící. Integrace cizinců se stala součástí vládní politiky až po přijetí řady legislativních změn a ustavení 15 základních „Zásad Koncepce integrace cizinců“ po roce 1999. (MPSV, 2009) Zdroj: <http://www.mezikulturnidialog.cz/res/data/011/001323.pdf> První výzvy pro vytváření poradních orgánů s cílem integrace byly doručeny městům Brno, Praha, Ostrava a Plzeň pochází z roku 2000. Podrobněji o integrační politice viz 1. kapitola

služeb pro cizince.<sup>84</sup> Je nutné dodat, že ne všechny organizace začaly poskytovat služby cizincům v okamžiku svého vzniku. Tento fakt byl především typický pro ty organizace, které působily v jiných oblastech (CVNS, 2008: 19). V důsledku růstu počtu cizinců (viz obr. č. 2), ale poklesu počtu žádostí o mezinárodní ochranu a azyl a azylantů došlo k rozšíření cílové skupiny, spektra služeb a poslání NNO. Organizace zprostředkovaly pomoc od uspokojování základních potřeb, přes porozumění ze strany domácí populace, po zachování vlastní kulturní identity. Tímto lze podotknout, že jedním z hlavních motivů založení dalších organizací pro podporu migrantů byla nutnost přímo reagovat na jejich aktuální potřeby, když se po roce 1991 „vynořila“ problematika migrace.<sup>85</sup>

Obr. 1: Cizinci v Česku s trvalým a dlouhodobými pobyty nad 90 dnů (1985-2012)



(ČSÚ, 2012, online, zdroj: <http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/tab/B900334F9B>)

Z výzkumu Trboly (2011) vyplývá, že zakladatelé NNO cítili poptávku po zprostředkování, respektive po „prostředníkovi“ mezi státem, společností a migranty. Z tohoto důvodu NNO začaly kromě činnosti sociální a humanitární poskytovat další služby, např. od roku 1998 se nabízí i právní poradenství. Tuto informaci o dalším rozvoji služeb, který proběhl v letech 1997 a 1998 potvrzuje i výzkumná zpráva CVNS (2008: 19), která také sděluje, že i

<sup>84</sup> Dle výzkumné zprávy terénního výzkumu CVNS, na který rovněž odkazuje Trbola (2008; 2011).

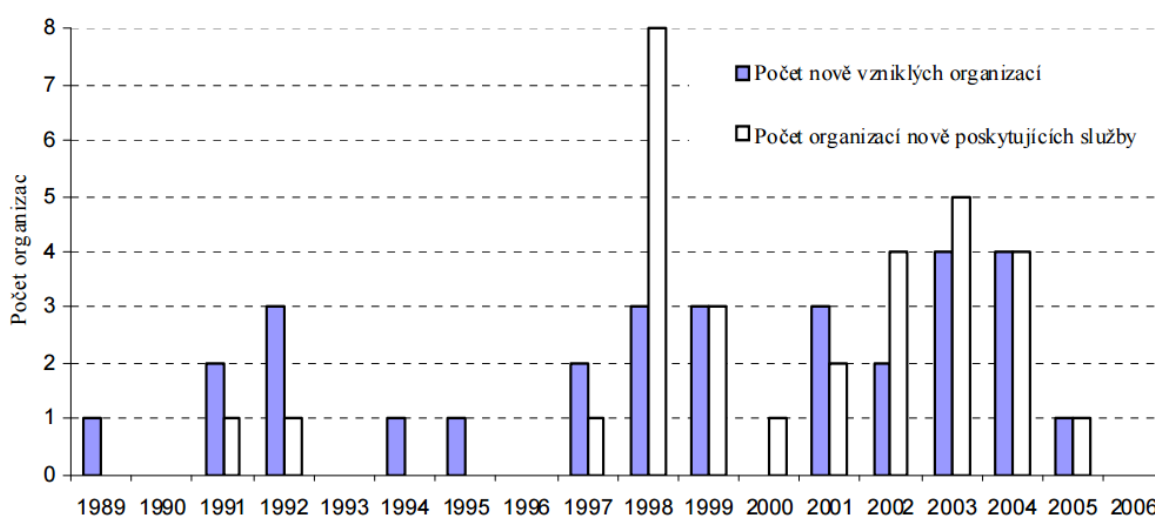
<sup>85</sup> Ačkoli respondent(ka) výzkumu Trboly (2011: 81) tvrdí, že se dřív tato problematika nevyškytovala, nelze s tímto tvrzením úplně souhlasit. Dle ČSÚ v Československu v letech 1985-1989 žilo přibližně 35 000 cizinců s dlouhodobým nebo trvalým pobytem, viz obr. č. 2. Mezi nimi byli tisíce Ukrajinců, Vietnamců, Němců, Maďarů, Bulharů, Poláků, Řeků (Bilík a kol., 2013:134, Kušniráková, 2012: 50). Navíc od roku 1968 pobývaly na území Česka tisíce vojáků Varšavské smlouvy (SSSR, NDR, Maďarska, Bulharska a Polska (Bilík a kol., 2013: 111) a také studentů, poslaných z partnerských zemí Československa na vyučení a odbornou přípravu v rámci tzv. hospodářské pomoci (Valentová, 2012: 30, Drbohlav, 2010: 25).



založení většiny organizací je možné datovat do období po roce 1998. Postupně zástupci NNO začali zkoumat potřeby svých klientů pomocí monitoringu a následně je zohledňovat. V důsledku legislativních změn také dochází k profesionalizaci sociálních služeb (Trbola, 2011: 82).

Od roku 2001 pak došlo k výraznému rozvoji služeb už po třetí, kdy od roku 2001 do roku 2005 bylo založeno dalších 10 organizací (CVNS, 2008: 19). Obrázek č. 2 ilustruje dynamiku počtu NNO a rozvoj jejich služeb za období 2001 až 2005.

Obr. 2: Vznik nových nestátních neziskových organizací zabývajících se cizineckou problematikou podle CVNS (2008, online) v letech 1989-2006



(CVNS, 2008, online, zdroj: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/8461/Efektivnost\\_sluzeb\\_NNO\\_integrace\\_cizincu.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8461/Efektivnost_sluzeb_NNO_integrace_cizincu.pdf))

Postupně vznikají chráněná bydlení, komunitní centra, nízkoprahová zařízení pro cizince a vzdělávací programy. Z dobrovolné práce se často stávají standardizované služby, mezi kterými začíná převažovat dlouhodobá a systematická práce s klientem. NNO volí přístup, dle kterého se snaží motivovat cizince k vlastní činnosti a zájmu o sebeintergaci do společnosti (Trbola, 2011: 81-82). NNO se staly „škooliteli“ cizinců či „průvodci českým sociálním systémem“ při jednání s oficiálními zástupci na legislativní, jazykové a administrativní úrovni, aby se poté klient mohl integrovat do společnosti sám.<sup>86</sup> Během tohoto procesu dochází k nahrazení nebo doplnění funkcí státu (tamtéž: 82, Pořízková, 2011: 67). Aktivní NNO v oblasti integrace cizinců je možné dle CVNS (2008) rozdělit do tří skupin:

1. NNO, které se zaměřují jenom na problematiku cizinců a jejich integraci, jenž poskytují služby výhradně této cílové skupině. (CVNS je vymezuje jako organizace typu A). Tyto

<sup>86</sup> Některé zkušenosti byly přenášeny z „tradičních“ NNO.

organizace zastupují mj. nejen služby přímo určené pro cizince, ale i realizují různá opatření ovlivňující jejich integraci, např. konference, semináře a přednášky pro veřejnost na migrační témata atd. Navíc se tyto organizace prostřednictvím zastoupení svých členů v různých vládních či obecních komisích a výborech, lobbingem a „teoretickým zpracováním problematiky“ podílejí na tvorbě a změně veřejných politik a právních předpisů. Jedná se především o Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) Praha a Brno, Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE) / Brno a Olomouc, Poradna pro integraci (PPI) / Ústí nad Labem, Evropská Kontaktní skupina (EKC), Centrum pro integraci cizinců, Centrum pro integraci (CIC) Praha, Organizace uprchlíků v ČR Praha, Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) / Praha, InBáze / Praha, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, META – sdružení pro mladé migranty / Praha, Slovo 21 / Praha, Kontaktní centrum pro cizince (KCC) / Plzeň, MOST PRO o.p.s. / Pardubice a další.

2. NNO, které se kromě problematiky cizinců zabývají i jinými oblastmi, např. pomocí v zahraničí, poskytováním sociálních služeb, apod. (CVNS vymezuje jako organizace typu B). Takové organizace se zaměřují i na jiné cílové skupiny a další aktivity, které nelze jednotně charakterizovat. Do této skupiny organizací patří Diecézní charita / Brno a Litoměřice, Armáda Spásy / Brno, Arcidiecézní charita / Praha, La Strada / Praha, Nesehnutí P Brno, Občanská poradna / Brno, Vzdělávací centrum Podkrušnohoří / Žatec, Asociace učitelů češtiny jako cizího jazyka / Praha a další.

3. NNO, které věnují svou činnost pouze některým cizincům (CVNS vymezuje jako organizace typu C). Tyto organizace jsou založené a zřizované především cizinci nebo členy národnostních menšin a rovněž poskytují služby převážně občanům České republiky i cizincům konkrétního státního občanství (typicky dříve národnostní občanská sdružení). Jde tedy především o krajanské organizace a spolky např. Ukrajinská iniciativa / Chomutov, Fórum Ukrajinců / Praha, Klub Hanoj / Praha a další (CVNS, 2008: 19).

### 2.1.1 Uznání lokálních institucí a neziskového sektoru

V průběhu 90. let 20. století probíhá postupné uznávání významu lokálních institucí a nevládního sektoru v procesu integrace ze strany státu. Období let 1999 – 2003, kdy se současně rodila celá strategie integrační politiky České republiky, je považováno Baršovými (2005: 232) za zásadní periodu tohoto procesu. Ze strany veřejné správy na regionální úrovni lze zaznamenat provádění opatření v jednotlivých resortech, zavádění dotačních programů pro zlepšování spolupráce s nevládním sektorem a sdruženími přestěhovalců. Postupně dochází k tomu, že lokálními aktéři angažovaní v integračním procesu se mohou víc podílet na rozhodovacím

procesu. V důsledku prosazování konceptu „vládnutí“ (*governance*)<sup>87</sup> po roce 2000 při posílení kompetencí soukromého a občanského sektoru založilo MV ČR nový orgán s názvem „Komise MV ČR pro integraci cizinců a vztahů mezi komunitami“, do kterého byli přizváni také zástupci NNO (Trbola, 2011: 75).

Nelze pominout zahraniční reflexe hodnocení role NNO v rámci procesu integrace v mezinárodním kontextu. Ve snaze udržovat a podporovat „společenský konsenzus“ v atmosféře multikulturalismu<sup>88</sup>, který se prosazoval v poslední dekádě ve vyspělých moderních společnostech (Trbola, 2011: 73), místní majorita rovněž vytyčila své integrační strategie, v souladu s nimiž se opírala o mechanismy veřejných služeb, určených pro sociální integraci, které byly následně popsány v první verzi „Koncepte integrace cizinců v ČR“.<sup>89</sup>

V jedné z posledních aktualizovaných verzí tohoto strategického dokumentu MV ČR, jakožto jednoho z hlavních státních aktérů migrační politiky, byla zdůrazněna nezastupitelná role NNO věnujících se integraci cizinců: „*Neziskové organizace předchází sociálnímu vyloučení, vytváří podmínky k vzájemnému respektu a soužití, k ochraně před diskriminací, rasismem, xenofobií, a to ve snaze o vzájemnou komunikaci mezi majoritou a cizinci*“.<sup>90</sup> O snaze státu o vznik, podporu a rozvoj NNO, které se hlavně věnují aktivismu viz výzkumná část, podkapitola 4.5.

Na mezinárodní úrovni na důležitou roli místních aktérů v procesu sociální integrace cizinců v současnosti upozorňuje Evropská komise (tamtéž: 74). Tou bylo vyhlášeno, že pro rozvoj národní strategie je nutné zapojení sociálních aktérů nejenom v oblasti veřejné správy, ale i občanské společnosti a migrantů: „*vztahy mezi národní vládou, lokálními politikami a nevládním sektorem jsou pro úspěšný průběh tohoto procesu zásadní*“ (Bosswick, Heckmann, 2006: 22)<sup>91</sup>. NNO, například krajanská sdružení, se nejlépe orientují v situaci, jsou nejbližší potřebným, proto kromě veřejné sítě a regionálních zaměstnavatelů nejvíce ovlivňují proces začleňování (Trbola, 2001: 74). Tímto lze podotknout, že na základě současného legislativního rámce evropských a českých dokumentů je neziskový sektor v této oblasti uznáván nejenom jako důležitý aktér při realizaci integračních opatření (Bosswick, Heckmann, 2006: 33), ale také jako partner pro naplňování funkcí sociálního státu (Trbola, 2011: 124).

<sup>87</sup> Koncept *governance* je charakterizován trendem, kdy kompetence partnerů na všech úrovních státní správy a samospráva mají být posílené s důrazem na aktéry soukromého a občanského sektoru, jelikož národní stát sám nemá dostatečnou kapacitu a do určité míry autoritu reagovat na celosvětové změny (Veselý 2004, in Trbola, 2011: 74).

<sup>88</sup> Pod podstatou multikulturalismu Barša a Baršová (2005: 39) rozumí nediskriminace a zajištění lidských práv, zachování cizích kulturních hodnot. Dle Trboly tento termín znamená „soužití nejrůznějších národních menšin v rámci vymezeného prostoru, v němž je přístup k sociálním institucím zajištěn rovnoprávně napříč společností“ (2011: 76).

<sup>89</sup> O aktuální verze konceptu a její aplikaci se pojedná podkapitole 1.4

<sup>90</sup> Verze Konceptu z roku 2011. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>, (online: 16.10.2014)

<sup>91</sup> Dostupné na [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_1483\\_698594144.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1483_698594144.pdf)

NNO, které reprezentují střetávající se zájmy jak majority, tak i cizinců, jsou institucionální formou participující ve všech hlavních čtyřech oblastech<sup>92</sup> integrační politiky státu.<sup>93</sup> NNO už dlouhé roky pracují s cizinci (zejména pocházejících z třetích zemí), jsou s nimi stále v přímém kontaktu, a proto operativněji identifikují potřeby klientů a vytvářejí komplexnější přehled, jak je uspokojit. Další státní aktéři jsou v tomto směru legislativně omezení. NNO realizují své služby v těch oblastech, ve kterých se nemohou uplatnit zástupci oficiálních institucí či samosprávy (MV, 2005), což je relevantní zejména na místní úrovni, kde hraje roli i odlišnost krajských potřeb a často chybí integrující instituce nebo i úředník OAMP (Trbola, 2011:76).

Díky individuální práci a dlouhodobému působení jsou NNO flexibilnější, identifikují i speciální potřeby, rozdílné možnosti a schopnosti každého a jiné faktory ovlivňující proces integrace dotyčného jednotlivce (Trbola, 2011: 91). Mimo jiné má sociální pracovník možnost identifikovat nejen potřeby klienta, ale i činit tak v návaznosti na celou cílovou skupinu, jíž je klient součástí. Příkladem je spolupráce NNO s ÚP, kde jeho funkce suplují nebo doplňují. NNO poskytují celou škálu poradenských, integračních, vzdělávacích, informačních, osvětových a komunitních služeb integrujících cizince do lokální společnosti (Valentová, Faltová a kol., 2012: 83). Froy (2006 in Trbola, 2011: 92) všeobecně rozlišuje dva hlavní zaměření činnosti NNO:

1. rozvoj osobnosti a dovedností potenciálu klienta (např. jazyková příprava),
2. podporu přístupu do společných sítí (ve vztahu zaměstnavatele a migranta), antidiskriminačních a lobbingových aktivit.

Mimo jiné se NNO podílejí na tzv. watchdogových aktivitách,<sup>94</sup> což znamená, že dohlížejí na tvorbu a implementaci státní migrační politiky z hlediska lidských práv (Valentová, Faltová a kol., 2012: 84). Mnoholetá praxe a zkušenosti přispívají ke značnému rozvoji v oblasti advokacie (angl. advocacy) a lobbingu, nástrojů, pomocí kterých se NNO snaží ovlivňovat i veřejnou politiku a přivést své dovednosti a poznatky o potřebách cizinců do tvorby těchto politik (Trbola, 2011: 75).

## 2.1.2 Obhajování jako činnost NNO

<sup>92</sup> Čtyři oblasti či priority státní politiky integraci jsou popsány v podkap. 1.4

<sup>93</sup> NNO mohou čerpat prostředky z jednotlivých ministerstev, AMIFu (dříve EIF, podr. o AMIF viz dále)<sup>93</sup>, ESF a další fondy EU a EHS (Valentová, Faltová a kol., 2012: 83, MV web 2014). Hlavním zdrojem pro integraci cizinců na trhu práce např. byl ESF, pomáhající v rámci Operačního programu – lidské zdroje a zaměstnanost (Trbola, 2011: 84).

<sup>94</sup> Watchdog (doslovně z angl. hlídací pes) tento termín se používá pro jakýkoli typ veřejné kontroly. Může se tak jednat třeba o investigativní novináře i o veřejné instituce nezávislé na vládě, jejichž úkolem je hlídat kvalitu práce úřadů. V Česku slovo watchdog se objevuje nejvíc v neziskovém sektoru. Hlídacími psy jsou ty organizace, které odhalují špatné zákony či korupci a snaží se prosadit zájmy občanů. Některé pracují na celostátní úrovni, jiné zlepšují třeba práci místní radnice, příkladem takovéto organizace je Poradna pro občanství. Zdroj: <http://www.motejl.cz/files/bl/mo/motejl-2013-el-verze.verze.pdf> (online: 06.11.214)

Z hlediska konceptu této práce je zcela nezbytné vysvětlení pojmu *advokacie* či *obhajování*, což je činnost, kterou mají nejaktivnější nevládní organizace na poli migrační politiky zakotvenou ve svých stanovách. Dle Skolajsy (2010: 139) anglický termín *advocacy* odkazuje k prosazování zájmů, při kterém politické prostředí umožňuje organizované občanské společnosti vytvářet sítě a sdělovat jejich poselství skrze media, artikulovat požadavky na vládu a monitorovat jednání veřejné správy v roli „hlídacího psa demokracie“. Rakušanová a Stašková (2007) charakterizují *advocacy* jako aktivitu, která umožňuje neziskovému sektoru ovlivňovat politické procesy na různých úrovních, formovat koalice s cílem prosadit určitou konkrétní změnu. Neziskový sektor je schopen monitorovat názory politických stran, vytvářet přímé komunikační kanály s politickou reprezentací či formální a neformální mechanismy a vztahy, které mohou pomoci kupříkladu mobilizovat veřejnost při kampani. Občanský sektor tak zvyšuje povědomí jednak sebe samotného o reformách stávajícího právního rámce a jednak veřejnost o potřebě především legislativních změn (Rakušanová, Stašková, 2007: 23). Advokacie je také jeden z indexů hodnotících životaschopnost NNO.

Dle typologie služeb poskytovaných cizincům, kterou vymezil Trbola (2011: 93), je možné obhajování začlenit podle typů aktivit na podporu osvěty, podporu občanských práv a lobbying, jejichž formy jsou:

1. *demonstrace při spolupráci několika místních organizací*. Tato forma je obvykle zaměřena na konkrétní téma, které je aktuální nebo které se často vyskytuje, např. mezinárodní den uprchlíků (20. června). Tímto způsobem mohou organizace informovat širokou veřejnost o určitém problému, především v souvislosti s právy cílových skupin, otevírají témata „společenské zodpovědnosti“ oslovující majoritní společnost.

2. *informační kampaně*: infostánky během kulturních informativních akcí, happeningy, diskuze, výstavy. Působením na širokou veřejnost těchto propagačních akcí je upozorňováno na problémy cizinců;

3. *výzkumná a publikační činnost*: Vydávání a následná propagace studií, analýz v odborných časopisech, monografiích atd. zaměřených na specifická témata, což je užitečné i pro zjištění potřeb klientů;

4. *loggingové aktivity*: pomocí těchto aktivit některé NNO mají možnost ovlivňovat legislativní rámec a zastupovat práva cizinců. Díky principu občanské participace a externí součinnosti s právníky, NNO mohou reprezentovat své zkušenosti a postoje (Trbola, 2011: 93-97).

V kontextu obhajování je důležité se zmínit o dalších typech služeb poskytovaných NNO. Jde především o právní poradenství, podporu volnočasových a multikulturních aktivit a aktivit zacílených na majoritní společnost (Trbola, 2011: 93-96). Při spolupráci se školami se NNO

zaměřují zejména na multikulturní výchovu, např. na základních školách se věnují v přednáškových cyklech tématu migrace, integrace, problematice lidských práv a diskriminace (OPU, CIC, Nesehnutí). Člověk v tísní v rámci vzdělávacího programu Varianty poskytuje informační a metodický servis v oblasti interkulturní a globální rozvojové výchovy pro pedagogy.<sup>95</sup>

### 2.3 Faktory omezující činnost NNO

Činnost NNO omezuje celá řada nepříznivých faktorů. Tyto faktory jednak brání jejich běžnému fungování, jednak překáží při realizaci aktivit zaměřených na konkrétní formování vlastních návrhů migrační politiky, resp. ve snaze zapojit se do její tvorby. Trbola (2011) vymezuje zhruba osm překážek fungování nevládních organizací, vytyčeno zde bude několik z nich, které jsou zásadní.

(1) *Nastavení legislativních norem a nerovnocennost partnerství v rozhodovacích procesech.* Na úrovni poskytování služeb klientům je legislativní rámec nastaven jenom pro určitou cílovou skupinu, anebo je vymezený na konkrétní služby z hlediska času, potřeb cílové skupiny a kapacit veřejného financování (Trbola, 2011: 120). Například dle zákona o sociálních službách č.118/2006 Sb. nemají některé skupiny cizinců přístup k poskytovaným službám nebo se integrační strategie nemusí shodovat se skutečnou efektivní sociální integrací cílové skupiny. Na tzv. makro úrovni rozhodovacích procesů se to projevuje v nedostatečném podílu na tvorbě strategií a nerovnocenném partnerství (Trbola, 2011: 104).

Dosavadní praxe ukazuje, že i přes postupující proces profesionalizace NNO zabývajících se migrací bývají tyto organizace v nerovnocenném postavení vůči státu či obcím. Především nemají příliš prostoru v rozhodovacích procesech, a navíc jsou velmi často finančně závislé na státních či obecních institucích (zejm. grantových výzvách). Dle Trboly (2011) mají NNO zatím jenom poradní hlas a malé šance na rovnoprávné jednání. NNO se dokonce nemůžou zbavit „atmosféry strachu“, jelikož nevědí, jestli tito partneři umožní jejich další fungování. Tím pádem vzniká předurčený vztah vůči veřejným institucím, hlavně MV ČR a MPSV, podmíněný závislostí na státních prostředcích (Valentová, Faltová a kol.: 2012: 85).

Vztahy s MV ČR, především pak jeho oddělení azylové a migrační politiky (OAMP) či pod MV ČR spadající oddělení cizinecké policie, autoři považují také za ambivalentní, mnohdy dokonce za nekonstruktivní, až kontraproduktivní. Rovněž poukazují na restriktivní postoj ze

---

<sup>95</sup> Zdroj: <http://www.varianty.cz/index.php?id=4> (online: 11.03.2015)

strany cizinecké policie<sup>96</sup> (Trbola, 2011: 113, Valentová, Faltová a kol.: 2012), komplikující aktivity NNO. Na jednu stranu MV ČR umožňuje rozvoj po odborné stránce a tzv. know-how, nabízí účast na pravidelných schůzkách a konzultacích, které se tykají legislativních nebo koncepčních návrhů, a na stranu druhou se NNO i tak nestávají pro MV ČR rovnocenným aktérem migrační politiky. Český Helsinský výbor<sup>97</sup> ve své zprávě z roku 2011 vyjadřoval svůj kritický postoj k stavu lidských práv v Česku: „...nejčastěji jde o jednostranný přenos informací, podtržený finanční závislostí NNO... a jejich nezávislost je systematicky oslabována“ (ČHV 2012 in Valentová, Faltová a kol., 2012: 85). Dále se ve zmíněné publikaci hovoří, že imperativa, která zaznívají vůči postupům NNO ze strany předních zástupců OAMP,<sup>98</sup> nejsou neobvyklým jevem. Na druhou stranu tentýž zdroj uvádí, že v poslední době zmíněný odbor začal brát v potaz připomínky ze strany NNO např. v případě přípravy rekodifikace cizineckého práva (Valentová, Faltová a kol., 2012: 85). Otázce, nakolik je dnes přihlíženo k hlasu NNO ze strany OAMP, je věnován prostor v druhé části diplomové práce, kde jsou prezentovány výstupy z šetření mezi zástupci nejvýznamnějších NNO zabývajících se migrací.

Potřeba mechanismu, který by vzhledem ke specifickému postavení a nejistotám vyjednávacích procesů lépe vyjadřoval vůli nevládních organizací, přivedla zástupce NNO k myšlence o vytvoření platformy, díky níž by mohli lépe reprezentovat své aktivity a zájmy (Trbola, 2011:109). Zjednodušení a zlepšení komunikace NNO cestou vzájemné spolupráce se ve výzkumu Trboly (2011: 112) ukázalo jako úspěšný model prosazování svých požadavků a postojů, a to i navzdory jisté míře vzájemné rivality a konkurence. Často je spolupráce naprostou nutností z důvodu realizace projektů síťového charakteru, jelikož organizace si mohou navzájem pomoci díky široké informační základně. Součinnost NNO přispívá mimo jiné k využití zahraniční zkušenosti a příkladům dobré praxe (Valentová, Faltová a kol., 2012: 84). Kooperací vzniká příležitost pro získávání prostředků pro projekty, které mají multiplikační efekt vůči cílové skupině cizinců. Mezinárodní projekty organizací SIMI, MKC a OPU<sup>99</sup> se například zaměřily na práva a postavení migrantů, kteří nemají oprávnění k pobytu či na pracovní podmínky a jejich bezpečnost (tamtéž: 84).

V roce 2000 zahájila svoji činnost zaměřenou na migranty zastřešující platforma nevládních organizací<sup>100</sup> Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR (dále

<sup>96</sup> V době jejího fungování do roku 2011

<sup>97</sup> Český Helsinský Výbor (dále ČHV) je nevládní nezisková organizace pro lidská práva působící od roku 1988 na Československu, která navázala na činnost Charty 77 a Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných. Posláním ČHV je podpora a ochrana základních hodnot, zejména ochrana rovnosti a osobní svobody. Výbor se už dlouhodobě specializuje na problematiku diskriminace a rasismu, trestního řízení, odnětí svobody, práci policie a dalších složek působících v justici. Zdroj: <http://helsinsky-vybor.sluzby.cz/> (online 15.11.2014)

<sup>98</sup> Funkce a role OAMP jsou rozebírány v 1 kapitole o migrační politice

<sup>99</sup> Sdružení pro integraci a migraci (SIMI), Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), Multikulturní centrum Praha (MKC Praha) – jsou jedněmi z nejstarších a zkušenějších organizací, pomáhajících cizincům, které byly založeny v ČR.

<sup>100</sup> Zdroj: <http://www.socialniprace.cz/index.php?sekce=11>



jen Konsorcium).<sup>101</sup> Při snaze o změny v oblasti migrační politiky platforma poslední dobou vyjadřovala svůj postoj především v souvislosti s legislativními návrhy v otázkách migrace a integrační politiky (Valentová, Faltová a kol., 2012: 84). Konsorcium dle výzkumu Trboly z roku 2011 své cíle v souvislosti se zvětšením role nevládního sektoru v tu dobu nespĺňovalo (2011: 109). Problémy tehdy spočívaly v nezohlednění zájmů všech členských organizací a v periodickém prosazování jedné organizace na úkor druhých, a také v nejasnosti úkolů.

Nicméně vzhledem k těmto tvrzením zástupců členských organizací Konsorca hodnotících jeho efektivitu z roku 2011 nelze informace ve výzkumu Trboly (2011) považovat za aktuální (Zhodnocení působnosti Konsorca viz výstupy výzkumu, podkapitola 4.4.).<sup>102</sup> V současnosti ale zaznívá díky organizované systematické spolupráci členů Konsorca „jednotný společný hlas“ nevládních organizací vůči státu. Celkově sice zástupci NNO platformu považují za slabý mechanismus pro ovlivnění státní politiky, zároveň ale zdůrazňují jeho velký význam, např. jeho roli „hromosvodu“ vůči MV ČR (viz podkapitola 4.4).

Další do jisté míry zastřešující platformou organizací je model Jihomoravského regionálního Centra na podporu integrace cizinců.<sup>103</sup> Nicméně v tomto případě se nejedná o NNO v pravém slova smyslu, protože centrum je realizátorem státní integrační politiky, a tedy není možno jej označit za „nevládní“ organizaci. Díky koordinaci zastřešující veřejné instituce a spolupráci mezi brněnským magistrátem, školou, úřadem práce a NNO se podařilo vytvořit dlouhodobou strategii pro integraci cizinců (Trbola, 2011: 109). Na místní úrovni vidí zástupci NNO jako perspektivního koordinátora platformy, pro kterého by mohly být rovnoprávným partnerem, krajské úřady. Tento správní orgán lépe rozumí problémům přistěhovalců, může operativněji spolupracovat s dalšími NNO pro definování potřeb a potažmo aktuálních opatření. V možnostech krajských úřadů je nastavit jasná pravidla regulérních setkání aktérů pracujících s cizinci (Trbola, 2011: 110).

Vytváření platformy souvisí také s aktuální integrační politikou, v rámci které byla otevřena integrační centra. Zástupci neziskových organizací na ně reagují tvrzením, že tímto de facto dochází k dublování služeb (Trbola, 2011: 111). Nicméně právě integrační centra pořádají

---

<sup>101</sup> Cílem Konsorca, platformy sdružující NNO v oblasti migrace, je „posílení schopnosti jednotlivých organizací přispět k vytváření takové migrační politiky, která vede k dobrému soužití mezi migranty a většinovou společností a respektuje práva cizinců na důstojný život v České republice.“ Konsorcium se rovněž snaží dosáhnout systémových změn v oblasti ochrany lidských práv migrantů. Zdroj: [http://docs.opu.cz/podnet\\_konsorcium\\_final.pdf](http://docs.opu.cz/podnet_konsorcium_final.pdf) (online 24.11.2014)

Z historie Konsorca: jeho činnost byla zahájena v roce 2000 na základě tříletého projektu, který byl vypracován ČHV a financován z grantu Evropské iniciativy pro demokracii a lidská práva Evropské Komise. Organizace – zakladatelé: SIMI, OPU, Poradna pro integraci a SOZE (Sdružení občanů zabývající se emigranty). Po dokončení projektu v roce 2003 se členské organizace Konsorca zaregistrovaly jako samostatné právnické osoby a takto fungovaly do roku 2009. Po některé „obdobné nečinnosti“, v tom to roce platforma přijala další členské organizace a změnila své stanovky, po čemž byla zahájena „nová etapa“ jejího fungování. Zdroje: <http://www.opu.cz/cz/o-nas/konsorcium-----o-s-/> (online: 24.11.2014), [http://www.migrace.com/cs/clanky/245\\_vyzva-konsorcium-nevladnich-organizaci-pracujicich-s-migranty-se-otevira-dalsim-zajemcum](http://www.migrace.com/cs/clanky/245_vyzva-konsorcium-nevladnich-organizaci-pracujicich-s-migranty-se-otevira-dalsim-zajemcum) (online 08.12.14) V říjnu 2014 Konsorcium spojoval 14 členských organizací a 4 pozorovatele.

<sup>102</sup> K posledním relevantním publikacím nebo studiím, které zmiňují a hodnotí tuto platformu, je publikace Valentové, Faltové a kol. (2012).

<sup>103</sup> Zdroj: <http://www.cizincijmk.cz/Folders/364-1-Aktuality.aspx> (online 27.10.2014)



poradní platformy, které jsou občas jedinečnou možností pro setkávání a rozvíjení chybějící spolupráci NNO se zástupci takovýchto subjektů: OAMP, městská policie, úřady: finanční, živnostenský, krajský, obecní úřad a ÚP.

Dalším způsobem jak se podílet na rozhodovacích procesech je členství v poradních orgánech vlády, zejména ve Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva<sup>104</sup> (Valentová, Faltová a kol., 2012: 84). Pakliže se tento poradní orgán neschází – klesá jeho celková aktivita. V roce 2012 bylo navrhováno jeho rozdělení do jednotlivých výborů a sekcí v souladu s jednotlivými ministerstvy, což mohlo znamenat institucionální oslabení neziskového sektoru (Valentová, Faltová a kol., 2012: 84). O současné působnosti Výboru v prosazení zájmů cizinců dle názorů jeho zástupců NNO viz kapitola 4.4.

V tom, aby neziskové organizace mohly lobbovat za celý neziskový sektor, společně debatovat a vyjednávat, jim překáží konkurence a nedostatečná komunikativnost mezi sebou. Trbola rovněž na základě svého výzkumu (2011) dále tvrdí, že vytváření a prosazení společné strategie NNO brzdí roztržitost a nejednotnost v postupech při vyjednávání s veřejným sektorem (Trbola, 2011: 122). Aktuální platnost tohoto tvrzení je odražena ve výzkumné části práce.

(2) S legislativními překážkami jsou těsně spojené *administrativní a byrokratické* záležitosti, které ovlivňují systém financování<sup>105</sup> a spolupráci mezi státními, nestátními aktéry a samosprávou. Tato spolupráce je charakterizována jako komplikovaná a komunikačně nesystematická (Trbola, 2011: 121). Zástupci nevládního sektoru při součinnosti se státními institucemi<sup>106</sup> byly vymezeny následující problémy: neadekvátnost projektů, zdoluhavost vyřízení grantů, „zmatená komunikace“, především s MV ČR, MPSV. V případech hledání řešení určitého, např. lokálního problému chybí kontinuita a většinou se iniciátory jednaní stávají NNO. Je nutné také dodat, že často dochází i k lobbingu svých organizací při schůzkách a ke „změně účelu setkání“ (Trbola, 2011: 113).

Co se týče spolupráce mezi NNO a lokální státní správou, názory zástupců NNO jsou odlišné (Trbola, 2011). Ty organizace, které mají nejbliž k centrálním institucím, spolupráci hodnotí zcela vysoko: dokonce pražští zástupci posoudili své zkušenosti kontaktů na vládní úrovni jako plnohodnotné partnerské jednání. Nicméně často je na regionální úrovni patrná nevyjasněnost strategií lokálních integrací z důvodu nerealizace praktických opatření, což se

---

<sup>104</sup> Výbor pro práva cizinců je jedním z výborů Rady vlády pro lidská práva, a je také jejím poradním orgánem.

<sup>105</sup> Tyto dvě překážky vnímám jako silně propojené, jelikož jak získávání prostředků, tak i jejich vykazování se zakládá na nepřetržité spolupráci mezi státem, samosprávou a NNO.

<sup>106</sup> Je nutné zde připomenout, že činnost státních institucí spočívá v poskytování metodiky, zajištění legislativních aktivit pro NNO, zprostředkování informace a konzultací. Podrobněji o funkcích státních institucí viz 1 kapitola

odráží i na spolupráci.<sup>107</sup> Samosprávu nezajímá, co je nutné k realizaci služeb NNO, a dokonce je obviňuje i z neproduktivity, jak vyplývá z výzkumu Trboly (2011: 111). V případě stížnosti na město nebo MV ČR či jejich dílčí nefunkčnosti, samosprávný orgán posílá klienta s problémem např. do integračního centra. Tento však nemůže pomoci, neboť změnit zákon nebo nějak intervenovat není v jeho kompetenci. Samospráva se často obrátí na NNO až v akutních případech. Je ale spravedlivé zmínit pozitivní příklad spolupráce: hlavní město Praha je výjimkou v lepší komunikativnosti a větší transparentnosti, jak plyne také z výzkumu Trboly (2011: 113).

Snaha vlády zlepšit spolupráci s NNO a řešit další ústřední problémy se ukázaly ve schváleném strategickém dokumentu z roku 2009 s názvem „Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru“.<sup>108</sup>

(3) Dle Trboly (2011: 113) spočívají problémy ve spolupráci s veřejnými institucemi v *chybějících indikátorech efektivity poskytovaných služeb NNO*, v souladu se kterými by byly přesně stanovené požadavky státu. Tento problém je pravděpodobně těsně spojen opět s nastavením legislativního rámce, konkrétně integračních strategií. Jak už bylo zmíněno na začátku této podkapitoly, stát nezačleňuje do cílové skupiny některé kategorie cizinců (např., bez oprávnění k pobytu, občany EU). Z toho důvodu NNO musí hledat způsoby (občas „kličky v zákonech“), jak naplnit potřeby nezahrnutých cílových skupin, což může přesahovat stanovený rámec poskytovaných služeb.

Jedna z příčin nepřítomnosti výše zmíněných indikátorů může spočívat v tom, že stát není ochoten hodnotit dopady svých opatření. Pakliže je to odhodlán nedělat, je „znemožněno i definování indikátorů kontroly a účinků poskytování služeb také v neziskovém sektoru“ (Trbola, 2011: 114). Další příčina, která byla zástupci organizací zmiňována, spočívá v neadekvátním propojení potřeb státu a cílové skupiny v rámci integrační politiky. Tím pádem neexistuje systém, který by reguloval přínos činnosti NNO, evaluoval jejich aktivity např. v dotačních programech. Poskytovatelé služeb prochází jenom kontrolou administrativně-finančního charakteru a formální stránky, ale nehodnotí se skutečný účinek služby, její obsah a výstup. V důsledku toho dochází k neproporčnímu poskytování služeb, duplikaci činnosti, a dokonce k diskriminaci některých NNO, občas je jejich činnost považována za netransparentní. Evaluační kritéria (Trbola, 2011: 123) by mohla zvýšit nejenom prestiž nevládního sektoru, ale i efektivitu alokace finančních zdrojů (Trbola, 2011: 124).

---

<sup>107</sup> Na nedostatečnou funkčnost komunikaci mezi státem, NNO, kraji, atd. jako na mezinárodní problém upozorňuje rovněž Irská odbornice na mezinárodní NNO Cullen (2009). Dalé nerovnoprávný partnerský vztah, který překáží dalšímu vývoji a fungování NNO odráží realitu nejen českých ale zahraničních NNO (2009: 104).

<sup>108</sup> Tento dokument vznikl po SWOT analýze českého nevládního neziskového sektoru. Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/zhodnoceni-koncepce-podpory-rozvoje-neziskoveho-sektoru-36109/> (online: 30.10.2014)

(4) *Problematika financování* zmíněná výše se také považuje z velké části za legislativní a administrativní problém. NNO se potýká s nepřehledností a náročností získávání prostředků, např. při podávání projektů (Trbola, 2011: 120). Potom se tato složitost negativně odráží na kvalitě služeb a mnohdy znemožňuje malým organizacím o finanční podporu žádat (Trbola, 2011: 121).

Od roku 2004, poté, co se rozšířilo spektrum zdrojů díky fondům EU, Norska a EHP,<sup>109</sup> se sice prostředků začalo dostávat víc, ale jejich obstarávání souviselo s velkou časovou náročností, omezující výkonnost samotných služeb v organizacích. Zmiňuje se také limitující charakter pro NNO, například v souvislosti s fluktuací kvalifikovaných odborníků (Valentová, Faltová a kol., 2012: 84). Dochází k nedostatku prostředků (Trbola, 2011: 122), jelikož 80 procent dotací (především ze zdrojů EU) je cíleno sice na to, co je „*skutečně potřeba*“, ale zbývajících 20 procent je obtížné získat, neboť jde o samofinancování (Trbola, 2011: 111). Větší organizace nebo organizace s širší strukturou mají lepší možnosti získávání prostředků vzhledem ke své vícezdrojovosti a přístupu k meziprojektovému financování (Trbola, 2011: 116). Oproti tomu malým organizacím často zbývá jenom se přihlásit do soutěže grantových řízení, vyhlášených např. MV ČR, ale i tam zpravidla bývá povinnost kofinancování (Trbola, 2011: 117).

Z dotací je však může vyloučit „*přílišná specializace*“ (Trbola, 2011: 107) nebo služby, které jsou v rozporu se státní migrační politikou. Například při poptávce asistence sociálně-právní oblasti nebo právním poradenství často dochází k sepsání odvolání proti rozhodnutí OAMP. Je otázkou, může-li žádat organizace peníze na tyto služby. Z důvodu ohrožení dalších činností NNO pak vykazují např. jiné služby, jako je pomoc v hledání bytu (Trbola, 2011: 116). Tímto lze podotknout, že financování NNO je specifické v tom, že je ovlivněno preferencí státní integrační politiky.

Dalším specifikem financování je časový nesoulad, který je dán rozdílem mezi časovým obdobím, kdy má být služba dle projektu realizovaná realizovaná, a obdobím, kdy reálně čerpá finanční prostředky. Časový rozdíl mezi schválením projektu, počátkem projektu a obdržením financí může být i půl roku (Trbola, 2011: 119). Proto NNO čerpají z jiných projektů, z ušetření na další aktivity. Stává se, že organizace dostane peníze na už realizovaný projekt, a potom už nezbývá čas na vyčerpání těchto peněz. Z těchto důvodů NNO mohou jen velmi těžko úspěšně realizovat dlouhodobé projekty, jelikož v případě nepřidělení financí může docházet k propouštění, které škodí kontinuitě nabízených služeb (Trbola, 2011: 120, Valentová, Faltová a kol., 2012: 84).

---

<sup>109</sup> EHP - Fond Evropského hospodářského prostoru. EHP a Norský fond byly založeny v r. 2004 třemi nečlenskými státy EU: Islandem, Knížectvím Lichtenštejnsko a Norským královstvím. V r. 2014 byla zahájena druhá fáze jejich programu, jejich cílem je snížení sociálních a ekonomických nerovností v Evropském hospodářském prostoru. Zdroj: <http://www.dzs.cz/cz/norske-fondy-a-fondy-ehp/> (online 03.12.2014).

V důsledku finančních komplikací NNO naráží na další problém spočívající v tom, že poptávka a spektrum potřeb klientů je mnohem vyšší, než ony mohou uspokojit, přičemž veřejné instituce ve snaze pokrýt co nejvíce žadatelů mohou nabídnout jenom stejnou výši financí (Trbola, 2011: 105). Mimo jiné s tím také souvisejí regionální nerovnosti ve „spotřebě služeb“: saturaci či někde jejího nedostatku. Trbola právě poukazuje na neprovázanost dotační politiky na státní a na lokální úrovni, promítající se ve stereotypu protěžování některých neziskových organizací (Trbola, 2011: 117).

Ze souhlasu Evropského parlamentu 13. března 2014 byl zřízen nově Azylový, migrační a integrační fond<sup>110</sup> (AMIF) pro období 2014—2020, který nahradil Evropský uprchlický fond, Evropský integrační fond a Evropský návratový fond. Kromě toho, že ustanovil pro následujících sedm let minimální částky určené pro azylové a integrační politiky, nový fond přivedl s sebou i změny v alokaci zdrojů a do problematiky partnerství s nevládním sektorem.

Dle českého národního programu, v rámci realizaci MV ČR, AMIF věnuje:

- zhruba 50% prostředků na integraci,
- 30% na návraty,
- zhruba 20% na azyl a uprchlíky.<sup>111</sup>

Obavy, že členské země budou chtít alokovat většinu peněz do návratových programů než do azylových či integračních politik se nepotvrdily, financování členských zemí zůstalo stejné.

Je nutné zmínit role NNO, které prosazovaly princip partnerství při tomto jednání. NNO se podařilo dosáhnout pozitivních změn, jelikož v souladu s tímto principem vlády členských zemí na národní úrovni dostaly za povinnost konzultovat priority pro následujících sedm let s občanským sektorem ještě před jejich přijetím. Avšak je nutné sledovat praktickou implementaci nové Směrnice v národních legislativách zejména v zemích, které na to nejsou zvyklé. Dle tohoto dokumentu princip partnerství zahrnuje relevantní mezinárodní organizace, nevládní organizace a sociální partnery. Další kladné změny spočívají v tom, že vlády zemí EU mají přístup k prostředkům z AMIF na vzdělávání personálu či azylové procedury a nově do cílové skupiny zahrnutí žadatele o azyl.<sup>112</sup> Fond zatím funguje poměrně krátkou dobu, takže není

<sup>110</sup> Informace o rozpočtu: výše částky AMIF pro období 2014-2020 činí 3,1 miliardy eur. Z nich 2,7 mil. eur je určeno pro národní programy: minimálně 20% na podporu legální migrace a prosazování efektivní integrace příslušníků třetích zemí, nejméně dalších 20% na azylová opatření, 360 milionů eur na přesídlování, 385 milionů eur vyhrazeno pro „společné působení Unie, mimořádné události, technickou pomoc a Evropskou migrační síť.“ Méně prostředků je vyhrazeno na přesídlování, společné působení Unie a střednědobou revizi. Prostředky se nealokují harmonizovaně. Mimochodem, s tímto fondem vznikl rovněž nový Fond pro vnitřní bezpečnost (Internal Security Fund). Zdroj: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropsky-parlament-schvalil-zrizeni-azyloveho-migracniho-a-integracniho-fondu-amif> (online, 26.11.2014)

<sup>111</sup> Členská země, která ujme uchazeče o azyl, obdrží za každou přesídlenou osobu paušální částku 6 000 eur, která může být v řadě případů navýšená až na 10 000, např. pro osoby pocházející z prioritních oblastí. AMIF financuje kromě přesídlení přijetí osob z humanitárních důvodů. Zdroj: tamtéž.

<sup>112</sup> To byla jedna z hlavních připomínek NNO, které v minulosti řešily problém úzce vymezených cílových skupin projektových řízení. Zdroj: tamtéž.

možné posoudit jeho skutečné dopady či přínos, ty se projeví až postupem času. Nicméně názory zástupců nevládních organizací na uplatnění principu partnerství v českých podmínkách jsou poměrně skeptické, viz výstupy výzkumu, podkap. 4.5.

Problém financování zapříčiňuje další nepříznivé jevy a důsledky, jenž se odráží na interní činnosti:

- atmosféra nezdravé rivality mezi organizacemi;
- nemožnost uspokojení a nenaplnění skutečných potřeb klientů. Muže se stát, že je organizací vytipovaná určitá potřebná cílová skupina, která ale nezíská grant, a naopak nově umělé vytvářená služba bude nabídnuta, ale nemá svého odběratele;
- nedostatek personální kapacity, který se odráží na kvalitě služeb. Pakliže NNO uspoří na provozní činnosti, posléze přichází o kvalifikované zkušené pracovníky (Trbola, 2011: 88). K fluktuaci nedochází, pokud je zajištěna finanční jistota (Trbola, 2011: 90). Proto jsou často pracovníci<sup>113</sup> přijímáni jenom na určitý projekt nebo zakázku.
- pomalý rozvoj know-how. NNO nejsou schopné se rychle přizpůsobit změnám nebo specifickým (Trbola, 2011: 122). Při zjištění nové potřeby a snahy zavést i novou službu se organizace potýká opět s problémem personální kapacity a nemůže expandovat.

(5) Jedna z překážek pro efektivní poskytování služeb NNO spočívá v *nedostatečném informování cílových skupin o své činnosti*.

MV ČR vytýká NNO, že nejsou pro cizince povědomé a neoslovují svojí cílovou skupinu. Jak bylo sděleno na informační schůzce k výzvam v rámci fondů z EIF (11.10.2012) samotnými zástupci OAMP MV ČR jenom šest procent cizinců vědělo o službách NNO (Valentová, Faltová a kol., 2012: 86), což může být jedním z důvodů zřízení a otevření dalších integračních center. MV ČR není spokojeno také s dosahem služeb NNO, hlavně v regionech a na periferii, což se odrazilo v poslední aktualizované verzi Koncepce integrace cizinců (z roku 2013), která zdůrazňuje práci v terénu a prostředí, kde se cizinci nejvíc mohou vyskytovat. Avšak i tak, pokud mají NNO možnost, snaží se buď otvírat pobočky anebo dojíždět (Valentová, Faltová a kol., 2012: 86).

Ze strany NNO by k vyřešení situace přispěla větší propagace, informační kampaně, medializace a kulturní aktivity na podporu integrace cizinců. Nelze tady nezmínit, že příslušníci tzv. „třetích zemí“ s jinou úrovní rozvoje občanské společnosti a potažmo lidskoprávních organizací nejsou zvyklí vyhledávat si pomoc ani ve své zemi, často o nich ani neví, zejména ti žijící na periferii.

---

<sup>113</sup> Jde o feminizace NNO kvůli nízké mzdě

### 2.3.1 Vymezení příčin bariér v činnosti NNO

Nejasné kompetence státních institucí, jejich nekoordinovanost v oblasti integračního přístupu a neurčitost vyplývají ze samotné Koncepce integrace cizinců. Mezi ministerstvy dochází k nedorozumění kvůli „*rozdílnému vnímání integračních procesů a různých preferencí*“, proto se stává, že MV ČR a MPSV se odkazují jedno na druhé (Trbola, 2011: 106). Názor o roztržitém státní správy se přímo vyjadřovala jedna z respondentek, mnoholetá bývala předsedkyně Výboru pro práva cizinců, viz výstupy výzkumu, podkapitola 4.5.

Trbola dodává, že státní instituce nejsou schopné předcházet problémům nebo rizikům, což potvrzují změny v aktualizované Koncepci integrace cizinců. Samy NNO se tímto dokumentem neřídí, počítají jej za příliš „teoretický“, obracejí se k němu při psaní projektů, podávání finančních žádostí a dotací (Trbola, 2011: 107).

- Rozdílné poslání a protichůdné zájmy státu, dalších aktérů migrační politiky a NNO jsou jedním z důvodů nepříznivě ovlivňujících postavení neziskového sektoru (Trbola, 2011: 105). Názorové a koncepční neporozumění a různé cíle jsou zvláště patrné v oblasti pracovní migrace (Valentová, Faltová a kol., 2012: 85), Zaměstnavatelé a taktéž MPSV se řídí ekonomickými motivy, kdežto pro NNO jsou nejdůležitější lidskoprávní principy (Valentová, Faltová a kol., 2012: 85). Zástupce neziskových organizací nahlíží na situaci z klientské stránky „zdola“, kdežto stát z pozice „společnosti, s ohledem „na její zdroje a preference“, tzv. „shora“. Tento protiklad se odráží v konceptech migračních politik liberálně-demokratického státu<sup>114</sup> (Barša, Baršová, 2005: 19), jak již bylo zmíněno v 1. kapitole. Vnímání obou konceptů a reflexe jejich rozporů ze strany zástupců NNO se promítla i ve výstupech výzkumu (viz podkapitola 4.3).

- Nízký zájem o integrační problematiku a opatření státních institucí na lokální úrovni a s tím související více nerovnoměrná zátěž NNO je další příčinou. Pravděpodobně nedostatečné zohlednění specifického postavení cizinců může vypovídat o tom, že místní státní správa nevnímá cizince jako cílovou skupinu (s výjimkou krizové intervence). V důsledku této státní nekompetence jsou to především NNO, které „*nesou těžké břímě integrace přistěhovalců*“ (Trbola, 2011: 115). Lokální vlády nechtějí však situaci společně s NNO řešit, je to pro ně „sebevražedné téma“ (Trbola, 2011: 115). V důsledku toho, že např. ÚP často nemá kapacity zprostředkovávat práci cizincům a má potíže se speciálním poradenstvím,<sup>115</sup> funkce podpory zaměstnanosti je

---

<sup>114</sup> Ideové podstaty těchto konceptů spočívají v univerzalistické představě o tom, že všichni jednotlivci mají rovná přirozená práva a tím pádem rovné příležitosti a současně v partikularistické ochraně národních zájmů a zabezpečení hranic suverénního státu. (Barša Baršová, 2005: 19) Podrobněji viz 1 kapitola o migrační politice.

<sup>115</sup> Vymezují se standardní a speciální potřeby cizinců při jejich integraci na trhu práce. Tyto potřeby se snaží naplnit ÚP a NNO. Speciální přístup vyžadují specifické potřeby, způsobeny znevýhodněním cílové skupiny, jsou to např. pracovní poradenství, hledání volného místa, rozvoj „soft-skills“ při hledání práce, jazykové kurzy, doprovod k zaměstnavateli, zprostředkování práce s tlumočnickem. Je důležité také upozornit na relativnost v rozlišování standardních a speciálních potřeb.

považovaná za vyloženě záležitost NNO, uvádí ve svém výzkumu Pořízková (2011: 68). ÚP je omezen prací v rozsahu standardních služeb. Nicméně ve výzkumu Pořízkové (2011) respondenti z ÚP přiznávali, že sami si nejsou jistí představami o svých povinnostech, což v praxi může znamenat, že jejich naplnění závisí na postojích konkrétních úředníků.

Avšak tvrzení Trboly (2011) o tom, že na lokální úrovni nejsou žádné vládní programy a opatření, která by se věnovala integraci přistěhovalců, se v mnoha ohledech rozchází s realitou. Autor sice popisuje situaci z roku 2011, avšak už v roce 2009 byla zřízena první integrační centra CPIC v Moravskoslezském, Pardubickém, Plzeňském a ve Zlínském kraji.<sup>116</sup>

### 2.3.2 Alternativy pro řešení či překonávání bariér v činnosti NNO

*Iniciativa ze všech stran:* společná tvorba strategií, vzájemná komunikace mezi aktéry, vzájemná informovanost o klientech mezi aktéry, společné projekty např. vzdělávací, cílené na identifikace potřeb<sup>117</sup> jsou zásadní ve vytváření společné strategie (Trbola, 2011: 101). Je nezbytné přihlížet k regionálnímu kontextu a zajistit podíl na řešení všemi účastníky (hlavně ÚP, místních zaměstnavatelů a regionálních zastoupení) např. formou už známé platformy (Trbola, 2011:124).

*Zvětšení role NNO.* Výstižnou ukázkou posílení role NNO se jeví řada projektů, hlavně z iniciativy státních institucí. Z popudu MPSV při vypsání veřejné zakázky pro zlepšení komunikace cizinců s orgány státní správy v roce 2011 vznikl projekt „Sociální tlumočení ve styku s cizinci“. Pomoc v realizaci sociálního tlumočení nabídla organizace META.<sup>118</sup> Nicméně očekávání NNO, že úředníci ÚP budou s ochotou spolupracovat, se nesplnilo, nehledě na nízkoprahovost a poskytování služeb ve třech jazycích. Hlavní příčinou dle autorů a samotných úředníků byla restrukturalizace ÚP a úprava legislativy s ní související. Spolupráce se státními institucemi jako ÚP (je sice ne vždy úspěšná) a dalšími, jak ukazuje praxe ze zahraničí,<sup>119</sup> má nejenom význam v posílení role NNO, ale pomáhá i při hledání metod podpory cizinců na trhu práce (Valentová, Faltová a kol., 2012: 93). Nehledě na některé omezení a nedostatky, MPSV vyznačuje spokojenost s výsledky projektu, poněvadž se koncept sociálního tlumočení dostal do širší veřejnosti.

---

<sup>116</sup> V roce 2010 už byly otevřena další 4 centra v Karlovarském, Libereckém, Jihočeském a Olomouckém kraji. Podrobněji o státní integrační politice viz 1 kapitola Zdroj: <http://www.integracnicentra.cz/Onas/InformaceOProjektu.aspx>

<sup>117</sup> Pomocí terénní práce, zdůrazněno i v aktualizované Koncepci integrace cizinců.

<sup>118</sup> Po kurzu sociálního tlumočení frekventantům byla nabídnuta placená stáž v NNO, státních institucích např. OAMP, nemocenská zařízení. Sice se MPSV zabývalo propagací těchto služeb, např. dopisem na zasedáních, konferencích, seminářech, ale poptávka nebo dlouhodobá spolupráce po ní nenavazovala. (Valentová a kol., 2012: 88) Informace o vyškolených tlumočnických jsou veřejně dostupné.

<sup>119</sup> Jde o podobné projekty v Portugalsku, Německu.



V říjnu 2012 v důsledku přetížení pracovišť OAMP,<sup>120</sup> MV ČR na jedné ze schůzek NNO domluvilo asistenci NNO na svém pracovišti v Praze. Jde o poskytování asistenčních služeb terénních pracovníků z řad samých migrantů (Valentová, Faltová a kol., 2012: 92). Z realizace se ale ukázalo, že metoda není efektivní, dokonce se ukázala i jako riziková, proto bylo domluveno přemístění mediátorů do OPC (oddělení pobytu cizinců). S cílem lepšího uplatnění cizinců s trvalým pobytem na pracovním trhu v krajích Královéhradeckém, Karlovarským, Praha META v období 07/2012 – 12/2013 zahájila projekty „Cizinci jako komunitní tlumočníci“. Už od roku 2011 v Praze na pracovištích OAMP poskytuje asistenční a poradenské služby pro cizince InBáze.<sup>121</sup>

*Legislativní a administrativní bariéry* jsou jedny z klíčových, které byly identifikovány v oblasti výkonu aktivit a faktorů ovlivňujících charakter doručených služeb neziskového sektoru (Trbola, 2011: 78). NNO nemohou realizovat veškerý svůj potenciál a být dostatečně účinné v důsledcích výše zmíněných příčin. S těmito překážkami souvisejí další legislativní opatření, která potvrzují chyby právního systému, jelikož současný cizinecký zákon je považován jak zástupci NNO, tak samotnými pracovníky Cizinecké policie za jeden z nejvíce komplikovaných mezi ostatními zákony (Nečasová, 2011: 135). Dosáhnout změny v této poloze mohou ty organizace, které mají „přístup“ k rozhodovacím procesům a příležitost vyzdvihnout své podněty při tvorbě návrhových opatření a ovlivnit cizinecký zákon. Hlavně jsou to členové Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva, kteří disponují silným zázemím a sídlí v Praze (Trbola, 2011: 114). Nicméně stále panuje stav skepticismu ze strany zástupců, jelikož jejich připomínky a náměty nejsou ve většině případů vzaty v úvahu a jen málo se po těchto setkáních v radě vlády projevují v koncepčních materiálech a dokumentech.<sup>122</sup> Avšak na úrovni obhajování práv cizinců, lobbingu, podpory osvětové činnosti se NNO v období poslední několik let podařilo dosáhnout řady značných pozitivních změn.

## 2.4 Aktivismus jako poslední trend ve vývoji NNO

Během posledních několika let došlo k výrazné aktivizaci občanského sektoru na poli obhajování práv migrantů a občanský sektor začal reagovat na určité změny jak v legislativě, tak ve společnosti. Jak vnímají rozvoj neziskového sektoru a jakým směrem se neziskové organizace

<sup>120</sup> OAMP převzal funkce od CP 1.01.2011. Následně docházelo k prodloužení lhůtních povinností při řízení žádostí a překročování do několika měsíců.

<sup>121</sup> Asistenční služby InBáze na odděleních pobytu cizinců II, III, IV (IV od 01.01.2014 – po dobu 18 měsíců)  
Zdroje: <http://localhost.inbaze.cz/aktualni-projekty/asistencni-sluzby-pro-migranty-inbaze-iv/>, <http://localhost.inbaze.cz/osveta-na-pobocce-opc-konevova/> (online 16.10.2014)

<sup>122</sup> Stálí zástupci uvádí příklad, ze kterého sleduje, že po novelizaci nového zákona NNO dávaly 70 připomínek, ale jenom čtyři prošly. Integrace cizinců se nepovažuje za politické téma. (Trbola, 2011:114)



aktuálně vyvíjejí, bude hodnotit praktická část práce na základě výpovědí samotných členů těchto organizací. Nicméně je vhodné na tomto místě zohlednit trendy ve vývoji aktivit NNO v posledních letech, které vždy citlivě reagovaly na potřeby svých klientů. Hlavními aktivitami NNO v posledních letech byly zejména: otevřené diskuze, debaty, semináře, workshopy, konference, a mezi rotestní pouliční akce demonstrace, pochody, happeningy, apod.

Nejvýznamněji se na aktivizaci občanského sektoru podílelo Konsorcium. Z původních 4 zakládajících organizací se do této platformy postupně zapojilo dalších 14 organizací. Velký podíl rovněž na aktivitách patří neformální Iniciativě za práva pracovních migrantů a migrantek,<sup>123</sup> která svolala první velikou veřejnou protestní akci Pochod za práva migrantů v Praze. Cílem akce (odehrála se 6. června 2010), která měla charakter pochodu k budově MPSV, bylo upozornit na porušování práv cizinců, kteří přijeli do Česka pracovat, ale byli vykořisťováni, a také snaha prosazovat rovné postavení všech zaměstnanců dle zákoníku práce.<sup>124</sup> Další akcí Iniciativy za práva migrantů a migrantek bylo upozornit na nedůstojné podmínky cizinců. V rámci tzv. Frontafestu, který probíhal na přelomu 2010 a 2011 bylo organizováno hudební vystoupení a podávání čaje a kávy v ranních hodinách před pobočkami cizinecké policie v Praze pro čekající v dlouhých frontách cizinci. Festival byl rovněž projevem protestu proti změnám, které měla přinést novela cizineckého zákona od ledna 2011.

V roce 2010 byly právní skupinou<sup>125</sup> Konsorcía zpracovány připomínky k novele cizineckého zákona. V těchto podkladech byla zdůrazněna nutnost nové právní úpravy postavení cizinců na principech nediskriminace a integrace cizinců. Rovněž se dbalo na zajištění systematičnosti a jasnosti právního textu, jeho srozumitelnosti, jakož i předvídatelnosti následků pro jeho adresáty. Ve svých východiskách organizace vystupovaly za úpravu kompetencí v oblasti cizinecké agendy, která je dle nich příliš soustředěná v rukou OAMP.

NNO, jež jsou členy Konsorcía, se zúčastnily tzv. lobby-days ve spolupráci s Českým fórem pro rozvojovou spolupráci (FORS). V tomtéž roce proběhla diskuze o problémech migrantů a uprchlíků s šesti poslanci z koaličních i opozičních stran. Obě strany se domluvily na další spolupráci při projednávání návrhů právních předpisů (Konsorcium, výroční zpráva 2010).

Konsorcium se aktivně věnovalo publikační činnosti. Byla např. vypracována studie „Východiska migračních politik“, na jejímž vzniku se podílelo 40 odborníků a také několik

---

<sup>123</sup> Zdroj <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prvni-pochod-za-prava-migrantu-tiskova-zprava-iniciativy-za-prava-migrantu> (online: 12.03.2015)

<sup>124</sup> Iniciativa Za práva pracovních migrantů a migrantek je apolitická otevřená platforma, jejímž cílem je hájit práva pracovních migrantů v ČR a upozorňovat veřejnost na jejich zhoršující se postavení v době ekonomické krize a v důsledku nepřiměřených postupů vládních představitelů, státní správy a samospráv. Zdroj: <http://www.amnesty.cz/a230/prvni-pochod-za-prava-migrantu> (online: 12.03.2015) Stránky <http://www.zapravamigrantu.cz/> dnes nejsou v provozu.

<sup>125</sup> Od 2010 byly vytvořeny čtyři pracovní skupiny, jejichž činnost tvoří „páteř“ fungování Konsorcía. Ve těchto skupinách: právní, sociální, advokační a mediální se sdružují zaměstnanci členských organizací dle své odbornosti. Každá z nich se scházela v roce 2010 jedenkrát měsíčně, v roce 2011 jednou za dva měsíce. Na jednáních členy skupiny se vyměňují informace a zkušenosti a také se zde tvoří společné strategie Konsorcía.

studentů. V prosinci 2010 byl distribuován první elektronický Bulletin, jehož hlavními adresáty byly odborná veřejnost a příslušná část veřejné správy. Bulletin měl být vydáván čtyřikrát ročně za účelem informování o problémech v oblasti migrace a o postojích neziskových organizací k této problematice včetně jejich návrhů řešení. Cílovou skupinou Bulletinu jsou jak členské organizace Konsorica a odborná veřejnost, tak i pracovníci státní správy, kteří často při rozhodování nemají dostatek informací z terénu či nedisponují hlubšími analýzami problémů (Konsorcium, výroční zpráva 2010).

V roce 2011 Konsorcium zveřejnilo stanovisko k věcnému záměru cizineckého zákona, zákona o státním občanství a k novele zákona o veřejném pojištění. Byl připomínkován také koncept Ekonomické migrace, který později posloužil jako základ věcného záměru cizineckého zákona. V tomtéž roce se uskutečnilo několik významných akcí s cílem probudit širokou veřejnost a media. Členské organizace Konsoria se zapojily do Pochodu s deštníky,<sup>126</sup> jehož cílem bylo upozornit na zranitelnost uprchlíků (20. června). Dále pochod pokračoval k Úřadu vlády, kde aktivisté odevzdali petici s žádostí o zkrácení azylových procedur v Česku. Reakcí na případ dlouhodobého vykořisťování zahraničních lesních dělníků byl Pochod za stromkaře (27. 3. 2011). Po symbolickém zasazení stromu před budovou ministerstva zemědělství zamířil průvod k MV ČR. Oběťmi v kauze bylo až 600 pracovníků z Vietnamu, Rumunska, Slovenska a Bulharska (Křížková, 2012: online).<sup>127</sup>

Organizace se jménem Konsorcia rovněž zapojily do otevřené diskuze Evropské komise o globální politice ve vztahu k migraci. Pod záštitou Výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu ČR, Konsorcium uspořádalo mezinárodní konferenci „Východiska migračních politik“, po které následovalo několik workshopů. Byl realizován mj. projekt „Opening Doors to Migrants in Central Europe“<sup>128</sup> za propagování NNO a otevřeného přístupu vůči migrantům v ČR. Posléze vzniklo šest skupin, které sdružily odborníky z členských organizací Konsorcia a z řad studentů FHS UK, katedry Občanských studií. Cílem jejich spolupráce bylo vytvoření studie o klíčových tématech migračních politik (Konsorcium, výroční zpráva 2011).

V roce 2012 se ke Konsorciu přidala další mimopražská organizace<sup>129</sup> „Most pro lidská práva“<sup>130</sup> z Pardubic. Díky zřízení nové<sup>131</sup> funkce Policy Officer se zastřešující organizace mohla více věnovat strategickým otázkám a také advokacii ve vztahu k migračním a integračním

---

<sup>126</sup> Pochodu se zúčastnilo 70 osob, 11 medií zmínilo o něm ve svých zprávách (zpráva Konsoria 2011). Podrobnosti události viz <http://www.romea.cz/cz/zpravy/v-praze-probehl-pochod-s-destniky-za-prava-migrantu>

<sup>127</sup> Zdroj <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/bez-ochrany-v-lese-vyvoj-a-shrnuti-kauzy-stromkari>. Videomateriály <https://www.youtube.com/watch?v=IxhrkBP7K1a> a viz dokument Daniely Agostiny

<sup>128</sup> Projekt byly podpořeny Nadací OSF (Nadací Open Society Fund Praha) a Nadací Batory

<sup>129</sup> V Konsorciu již v té době působila jiná mimopražská organizace, SOZE, která patří k zakládajícím členům.

<sup>130</sup> Organizace změnila název na Most pro o.p.s od roku 2014.

<sup>131</sup> Při finanční podpoře OSF

politikám. Nově bylo zformulováno poslání Konsorcia pro další dva roky, z nichž některé jsou uvedeny níže:<sup>132</sup>

- prosazování vnímání neziskového sektoru jako důležitého aktéra v tvorbě migrační politiky,
- změny legislativy v oblasti migračních politik (např. novela zákona o veřejném zdravotním pojištění začleňující cizince OSVČ a nezaopatřené rodinné příslušníky do systému veřejného zdravotního pojištění),
- získávání podpory novinářů a veřejnosti,
- posílení občanského aktivismu migrantů a migrantek, jejich zapojení do politické diskuze,
- změna celkového vnímání migrace jako přirozeného a přínosného procesu a projevu jednoho ze základních práv člověka, a ne jako ohrožení (Konsorcium, výroční zpráva 2012).

Co se týče advokačních a lobbingských strategií Konsorcia se organizace v roce 2012 zaměřily na níže uvedená témata<sup>133</sup>:

1. *Zpříšňování vydávání pracovních povolení ze strany MPSV a ÚP.* Neziskovými organizacemi bylo vypracováno společné stanovisko a zveřejněna a šířena právní analýza metodických pokynů MPSV (výroční zpráva SIMI, 2012) zpříšňující vydávání pracovních povolení. Společným prohlášením, pomocí happeningu (10. 5. 2012) před budovou MPSV,<sup>134</sup> seminářů a medializací se NNO snažily upozornovat na tuto problematiku všeobecně a politiky zvláště (např. ministru Drábkovi byl poslán dopis). Téma se projednávalo ve Výboru pro práva cizinců. Ke kritice se přidala řada institucí (většinou zaměstnavatelských či podnikatelských svazů, ale i zahraničních subjektů, např. Americké obchodní komory). Ve výsledku MPSV, resp. ÚP, reagovaly pouze omezenou změnou interních pokynů.
2. *Kampaň za veřejné zdravotní pojištění a analýza komerčního zdravotního pojištění.* Začátkem října byla brněnskou organizací NESEHNUTÍ<sup>135</sup> a Konsorciem spuštěna Kampaň za veřejné zdravotní pojištění všech migrantů a migrantek pobývajících dlouhodobě na území Česka. Vedení podobné formy lobbingu pro Konsorcium představoval novou metodu k ovlivnění politiky. Kampaň byla ústředním tématem Týdne za práva migrantů a migrantek (18. prosince

<sup>132</sup> O tom, jak úspěšně se organizacím, jehož představy se podařilo naplnit, bude hovořit ve výzkumné části práce.

<sup>133</sup> K tomu přispěla i větší finanční podpora, poskytnuta především (kromě OSF) Velvyslanectvím USA, a nově navázanou spoluprací se zastoupením Friedrich Ebert Stiftung v ČR <http://www.fesprag.cz/cz/o-nas>

<sup>134</sup> Podrobněji zdroje: <https://cs-cz.facebook.com/events/281029235323058/>, [http://obcan.ecn.cz/index.shtml?scl=757&apc=zkp3-2342213&scr\\_757\\_Go=1](http://obcan.ecn.cz/index.shtml?scl=757&apc=zkp3-2342213&scr_757_Go=1)

<sup>135</sup> NESEHNUTÍ z Brna k Konsorciu se přidala v roce 2013

2012).<sup>136</sup> Hlavními výstupy kampaně mimo zmíněné analýzy byl videodokument a komiksová výstava.

3. *Problém neplacení mezd a další hrubé porušování pracovních podmínek.* Konsorciem a americkou expertkou Carolyn Gleason byly uspořádány seminář a debata na téma neplacení mezd a prekérní práce. Společné akce umožnily navázat spolupráci s novými institucemi (např. akademickými odbory, podnikatelskými svazy). Otázka neplacení mezd a vykořisťování migrantů byla hlavním tématem bulletinu Konsorcium.

4. *Kritiku rozhodování MV ČR v řízeních o pobytu cizinců a nedodržování lhůt.*

Díky aktivní činnosti Konsorcium v těchto třech posledních důležitých oblastech, ke kterým byly připraveny podklady pro jednání Výboru pro práva cizinců, došlo ke konci roku k zintenzivnění práce tohoto poradního orgánu (Konsorcium, výroční zpráva 2012). V oblasti kritiky státních politik se podařilo prostřednictvím připomínkování a zveřejňování svého nesouhlasu a svých protestů proti řadě legislativních i nelegislativních návrhů ovlivnit dílčí aspekty těchto zákonodárných aktivit (např. u novely zákona o azylu, některých „návrátových“ aspektů cizineckého zákona).<sup>137</sup>

Policy Officer a koordinátorka Konsorcium se snažili získat mezinárodní zkušenost, proto se zúčastnili mezinárodního jednání pracovní skupiny PICUM,<sup>138</sup> stejně jako konference UNESCO a REMESO o lidských právech a pracovních právech migrantů. Konsorcium se zapojilo do evropské sítě zabývající se rozvojem a migrací EUNOMAD a samotné bylo iniciátorem spolupráce s vybranými NNO ve střední Evropě, především na Slovensku a v Polsku.

V roce 2013 Konsorcium rozvíjí svou činnost v síti PICUM a v rámci EUNOMAD. V ČR byla ustanovena národní platforma, jejíž členové (Konsorcium a další) vypracovali závěrečný report na toto téma.<sup>139</sup> Ve spolupráci se Sociologickým ústavem AV ČR a Friedrich Ebert Stiftung byla uspořádána konference o regularizaci neregistrovaných migrantů v Česku<sup>140</sup> a debata v rámci tzv. úterků o migraci. Na setkání, které navštívili představitelé akademické sféry, státní správy a migranti, se diskutovalo o právech migrantů na trhu práce či v oblasti podnikání a studia<sup>141</sup> (Konsorcium, výroční zpráva 2012).

Co se problematiky veřejného pojištění týče, do tohoto systému se připojily i další subjekty, včetně několika nemocnic. V listopadu roku 2013 se v rámci této kampaně konal

<sup>136</sup> V roce 2012 při příležitosti (Mezinárodní den migrantů) poprvé probíhala akce Týden za práva a migrantů a migrantek, která se konala ve třech městech a obsahovala různé aktivity: debaty, promítání filmů, vernisáže, výstavy či happeningy.

<sup>137</sup> Ve vztahu k jiným oblastem není úplně zřejmé, jaký mělo Konsorcium vliv na změny politik (Konsorcium, Výroční zpráva 2013).

<sup>138</sup> Organizace zabývající se situací neregulérních migrantů v rámci EU.

<sup>139</sup> Report <http://www.eunomad.org/en/resources/network-publications>.

<sup>140</sup> Účastníci konference se mohli setkat se zástupkyněmi migrantských aktivistů z Polska/Ukrajiny.

<sup>141</sup> Více o proběhlých seminářích viz na stránkách [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/2693bab04aee90b992624cea55a08bb7/pozvanka\\_uterky-o-migraci\\_1.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/2693bab04aee90b992624cea55a08bb7/pozvanka_uterky-o-migraci_1.pdf)

kulatý stůl pořádaný Konsorciem společně se senátorem Jiřím Dienstbierem.<sup>142</sup> Další velmi výraznou aktivitou Konsorcia byla kampaň upozorňující na nevyhovující podobu nových cizineckých zákonů a na nepřiměřené zpřísnění pravidel, která život migrantů ovlivňují. Prostřednictvím mediální kampaně mohlo svůj nesouhlas vyjádřit více než 2 000 lidí. Před budovou MV ČR Konsorcium uspořádalo happening „I praotec Čech byl migrant“, kde NNO představily stanovisko, které k novým cizineckým zákonům organizace zaujímají (viz foto č.1, 1a. a 2).



Foto č.1 Happening „I praotec Čech byl migrant“ (2013, zdroj: osobní archiv).



Foto č.1a Happening „I praotec Čech byl migrant“ (2013, zdroj: osobní archiv).

<sup>142</sup> Zdroj: <http://spolecnekrozmanitosti.cz/akce/kulaty-stul-o-zdravotni-pojisteni-migrantu-a-migrantek/>





Foto č.2 Happening „I praotec Čech byl migrant“ (2013, zdroj: osobní archiv).

Konsorcium se aktivně podílelo na utváření nové podoby zákona o občanství.<sup>143</sup> Při jeho vzniku bylo kritizováno především zpřísnění podmínek pro udělení občanství, zvyšování obtížnosti jazykových testů, testy otcovství u dětí, které získávají občanství díky českému otci. Konsorcium vyjadřovalo nesouhlas i k nejasné roli zpravodajských služeb, zakotvujících se v zákoně. Některé připomínky zákona se podařilo prosadit, například menší přísnost u navrhovaných opatření, návrhy týkající se udělování státního občanství pro tzv. druhou generace migrantů (Bulletin Konsorcia 2012: 8).

Během loňského roku 2014 a začátkem roku 2015 už proběhlo několik významných akcí, a to nejen v Praze. Dne 18. 12. 2014 se v hlavním městě a v Brně konala demonstrace za přijetí syrských uprchlíků. V Praze se akce konala před Úřadem vlády ČR. Manifestace byly organizovány Konsorciem a dalšími spřízněnými organizacemi a jednotlivci. Za uspořádáním

<sup>143</sup> Zákon vstoupil v platnost 1. ledna roku 2014.

těchto akcí stojí hlavně Amnesty International Česko a OPU. V rámci kampaně je ještě možné podepsat Prohlášení k demonstraci za přijetí syrských uprchlíků.<sup>144</sup>

Události z počátku roku 2015 mohou svědčit o ještě větší aktivizaci neziskových organizací, vystupujících hlavně proti xenofobii, rasizmu a islamofobii jako reakcím na události ve Francii. Multikulturní centrum Praha a Konsorcium uspořádaly 18. 1. 2015 veřejné fórum „Islamofobie v české společnosti“ za účasti domácích i zahraničních hostů. Dne 20. 2. 2015 byla aktivisty „Iniciativy ne Rasizmu“<sup>145</sup> a organizacemi Konsorcia organizována demonstrace: „Uprchlíci vítějte! Protest proti xenofobii a fanatismu“ (viz foto č.3, 4 a 5).



<sup>144</sup> Zdroj: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prohlaseni-k-demonstraci-za-prijeti-syrskych-uprchliku> (online: 10.03.2015)

<sup>145</sup> Zdroj: <http://www.nerasismu.cz/onas>



Foto č.3 Demonstrace: „Uprchlíci vítějte! Protest proti xenofobii a fanatismu“ (2015, zdroj: osobní archiv).



Foto č.4 Demonstrace: „Uprchlíci vítějte! Protest proti xenofobii a fanatismu“ (2015, zdroj: osobní archiv).



Foto č.5 Demonstrace: „Uprchlíci vítějte! Protest proti xenofobii a fanatismu“ (2015, zdroj: osobní archiv).



Pochodu se dle odhadů pozorovatelů zúčastnilo kolem 300 lidí, akce se nicméně odehrála za protestu příznivců islamofobní strany.<sup>146</sup>

Momentálně (jde o první polovinu roku 2015) pracují aktivisté členských organizací Konsorcia na tvorbě migračního manifestu II, který by měl být zveřejněn v červnu roku 2015. Další významnou činností je realizace tzv. lidové školy migrace, kterou pořádá MKC Praha a která si klade za cíl laické veřejnosti představit formou besed různé koncepty a pohledy na migraci. Je nezbytné se zmínit o roli sociálních sítí. Každá z uvedených akcí byla vždy zveřejněna na Facebooku, následně reportována, díky čemuž byla v důsledku rychlé medializace informována široká veřejnost.

---

<sup>146</sup> Zdroj: <http://localnews.cz/index.php/cokdykde/266-uprchlici-vitejte-protest-proti-xenofobii-a-fanatismu> (online: 14.03.2015)

## VÝZKUMNÁ ČÁST

### 3. Metodologie výzkumu

#### 3.1 Výzkumné otázky a cíl

Cílem této práce je zanalyzovat příčiny a podněty k občanskému aktivismu v Česku na poli obhajování práv cizinců<sup>147</sup> včetně analýzy jeho projevů a hlavních argumentačních linií. Při zkoumání neziskového sektoru v Česku zabývajícího se cizineckou problematikou v jeho snaze ovlivnit migrační politiku jsem hledala odpovědi na níže uvedené otázky.

1. Co motivuje organizace a jednotlivce, z velké části občany České republiky, k obhajování práv cizinců a citlivému reagování na jejich potřeby?
2. Jak funguje neziskový sektor, který se zaměřuje na podporu a pomoc cizincům ve smyslu jeho postavení jako aktéra migrační politiky a jaké překážky mu v tom brání?
3. Co vede nevládní organizace věnující se problematice migrace ke stále větší profesionalizaci a vzájemné provázanosti?
4. Čeho chtějí jejich zástupci dosáhnout a proč volí prostředky, které volí?

#### 3.2 Výzkumná metoda

Pro účely této práce byl zvolen kvalitativní přístup. V souladu s tímto přístupem lze modifikovat nebo doplňovat otázky v průběhu výzkumu a během sběru dat (Hendl, 2008: 48), k čemuž skutečně došlo v důsledku upřesňování otázek týkajících se motivace neziskových organizací. Sice pružný, ale nestrukturovaný charakter kvalitativního výzkumu je často kritizován z důvodu omezeného počtu jedinců, jedné lokality, a za to, že tento přístup představuje sbírku subjektivních dojmů. Vytýká se mu také malá transparentnost (Hendl, 2008: 50-51).

Pokud bychom výzkumný vzorek rozdělili na základě různých kategorií, jako je např. gender, region, věk, délka pracovní zkušenosti, tak se výzkumu zúčastnili: 3 muži a 6 žen ve věku 30-60 let, zabývající se migračním tématem 5 a více let, působících v Praze a v Brně<sup>148</sup>. Tato rozmanitost by měla vést ke zvýšení variability a validity výzkumu. Mimo jiné výzkumný soubor tvořili nejenom zástupci neziskových organizací, ale i představitelky jedné mezivládní organizace a jedné zastřešující platformy nevládních organizací podílející se zejména na advokačních aktivitách. Avšak i přesto vzhledem ke skutečnosti, že výpovědi představují do jisté

---

<sup>147</sup> Dále jen „obhajování“

<sup>148</sup> Výzkumný vzorek tvoří v naprosté většině pražské organizace, jelikož v hlavním městě je nejvíce organizací věnujících se advokačním aktivitám a tamtéž se koná většina akcí.

míry subjektivní názory respondentů a že výzkum samotný je vždy v určitém rozsahu ovlivněn i mou pozicí jakožto výzkumnice, která pokládala otázky určitým způsobem, je nutné uznat, že slabou stránkou této práce je její výzkumná nereprezentativnost. Nicméně se nelze nezmínit o výhodách kvalitativního výzkumu, který zohledňuje působení kontextu, lokální situace a podmínek, může rovněž poskytovat podrobné informace, proč se tento problém objevil (Hendl, 2008: 51). Velkým přínosem tohoto přístupu je možnost navrhnout teorii nějakého sledovaného fenoménu, jako je např. vývoj aktivismu. Kvalitativní výzkum dokáže nejen reflektovat interakci výzkumníka a zkoumaného děje, ale i jejich vzájemné ovlivňování (Miovský, 2006), což jsem ve skutečnosti opravdu zažila.

Jako hlavní metodu pro získávání dat jsem zvolila polostrukturované rozhovory, které byly nahrány. Respondentům byl předem předložen informovaný souhlas (viz příloha č.3) a domluvená míra anonymity. Mezi další výzkumné metody lze zařadit zúčastněné pozorování dvou vybraných akcí: happeningu proti novému cizineckému zákonu konaného v roce 2. 7. 2013 a demonstraci „Uprchlíci vítějte“, která proběhla 20. 2. 2015<sup>149</sup>. Mimo jiné aktivity určitých neziskových organizací zaměřených na migrační problematiku byly sledovány přes internet, např. facebookový profil Fóra migrantů a facebookové skupiny projektu Face2Face, kterého jsem se osobně zúčastnila. Obě stránky jsou spravované Programem migrace organizace Člověk v tísni

### 3.3 Výběr výzkumného vzorku a průběh sběru dat.

Výzkumný vzorek tvořilo devět respondentů:

- Rozhovor 1 (R1): Magda Faltová, Sdružení pro integraci a migraci, ředitelka a právnička (SIMI)
- Rozhovor 2 (R2): Pavel Čížinský, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, právník
- Rozhovor 3 (R3): Člověk v tísni o.p.s, projektový koordinátor
- Rozhovor 4 (R4): Jelena Silajdžić, Slovo 21, výkonná ředitelka
- Rozhovor 5 (R5): Martin Rozumek, Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), ředitel a právník
- Rozhovor 6 (R6): Lucie Sládková, vedoucí mise IOM v ČR, do reorganizace vládních komisí a výborů na podzim 2014 též předsedkyně Výboru pro práva cizinců Rady vlády ČR<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Viz obrázky podkapitola 2.4

<sup>150</sup> Dále v výzkumné části práci jen Výbor

- Rozhovor 7 (R7): Elena Tulupova, Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, koordinátorka projektů
- Rozhovor 8 (R8): Christian Popescu, Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE), zakladatel a předseda organizace. Jediná mimopražská organizace, sídlí v Brně s pobočkou v Olomouci
- Rozhovor 9 (R9): Lucie Trlifajová, Multikulturní centrum Praha (MKC), projektová koorinátorka

Mezi respondenty nejsou jen vedoucí či právníci stojící mnohdy ve vedení uvedených organizací. Mezi zástupci těchto organizací jsou lidé, kteří v minulosti vystudovali různorodé obory jakožto: etnologii, film, historii, zdravotnictví, teologii a chemii, a migračnímu tématu se věnují profesionálně od pěti do dvaceti let či sami pocházejí z řad migrantů.

Osloveny byly mj. také zástupci dalších organizací: české pobočky Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Nesehnutí, České arcidiecézní Charity v Praze. Rozhovory se nekonaly buď z časových nebo z důvodu nereagování či se oslovená osoba nepovažovala za vhodného respondenta. Skoro ve všech případech při kontaktování zástupců organizací za účelem rozhovorů, které i pak nedopadly, jsem se setkala s neuvěřitelnou ochotou a vstřícností.

V souvislosti s charakteristikou výzkumného vzorku je podle mého názoru nezbytné zmínit, že tři respondenti mají migrantský původ a žijí v Česku od osmi do dvaceti osmi let. Výjimkami ve výběru respondentů jsou zástupkyně Konsorcia a mezivládní organizace IOM. Konsorcium je netradiční zastřešující nevládní organizací, jehož koordinátorka má obšírný přehled o všech advokačních aktivitách uskutečněných nejvíce angažovanými organizacemi za poslední čtyři roky. Zástupkyně IOMu, působící v této organizaci 16 let, má nedocenitelný pohled na činnost NNO také ze strany předsedkyně (už dnes bývalé) Výboru pro práva cizinců, a to již od jeho založení před patnácti lety. Z toho důvodu jsem její názory zpravidla uváděla zvlášť, na konci výstupu z každého bloku, který tvoří příbuzná témata (viz další podkapitola). Slovo 21 se také z celkového seznamu představených organizací vymyká. Neposkytuje právní poradenství, ale podporuje advokační aktivity, a je jedinou „migrantskou“ organizací.

Rozhovory s respondenty probíhaly většinou v kancelářích. Některé se uskutečnily u respondentů doma, v kavárně a jeden z rozhovorů se konal přes Skype. Schůzky proběhly v termínu od 25. 2. 2015 do 9. 3. 2015. Nedlouho poté, co se odehrála demonstrace proti rasismu „Uprchlíci vítějte“ (20. 2. 2015), a bylo tedy možné zaznamenat čerstvé zážitky po této události.

Rozhovory trvaly většinou více než hodinu. Otázky byly respondentům položeny dle vymezených pěti bloků otázek a doplňujícího bloku, týkajícího se migrační politiky, viz příloha

č.4. Pro přepis rozhovorů do písemné podoby jsem použila techniku doslovné transkripce a shrnující protokol, volba byla ovlivněná subjektivním rozhodnutím o významnosti zachovat autentický obsah té či oné myšlenky. Redukce prvního řádu byla provedena současně s transkripcí. Shrnující protokol je vhodný např. v případě nutnosti vypustit jednotlivé části, protože stejný význam myšlenek už je obsažen v jiných částech výpovědi (Hendl, 2008: 209).

### 3.5 Zpracování a metody analýzy kvalitativních dat

Zjištěná data byla zpracována prostřednictvím kvalitativní (interpretativní) obsahové analýzy s aplikováním teoretického přístupu. Tento přístup se využívá ve fázi obecného postupu této analýzy, když dochází k tvorbě systému kategorií a odpovídajícím jim kódům (Miovský, 2006: 234). V rámci teoretického přístupu se systém kategorií vytváří předem, přiřazování do kategorií se děje až na základě vytvoření celého systému. Kódováním je označeno přiřazování určitých zkratk či jiným způsobem označování kategorií. Přiřazováním části textu či interpretovaných významů z určité jeho části se kóduje celý text (tamtéž). Tímto způsobem byly nejdříve vytvořeny kategorie, které se vztahují k českým NNO, jejichž cílovou skupinou jsou cizinci a které se zabývají advokační činností (příčemž výjimkou je IOM) jakožto: rozvoj, motivy, cíle, prostředky (způsoby), překážky (úskalí) a doplňující blok otázek týkající se migrační politiky. V souladu s těmito kategoriemi byly pokládány otázky a vytvořeny bloky dle určitých témat. Před samotným analyzováním byly též některé z odpovědí seskupeny v souladu se zmíněnými bloky. Nicméně témata se mezi sebou překrývala a celkově by se jejich přiřazování dalo považovat za intuitivní.

## 4. Výstupy výzkumu

### 4.1 Rozvoj NNO v oblasti aktivizmu a obhajování práv cizinců během posledních let.

Na základě odpovědí k prvnímu bloku otázek jsem se pokusila zhodnotit, jak vnímají respondenti profesionalizaci neziskového sektoru a jaké faktory k tomu přispěly v případě, že k tomuto rozvoji došlo. V tomto bloku jsem považovala za nezbytné se zeptat také na to, jak sami zástupci NNO a mezivládní organizace IOM hodnotí spolupráci NNO mezi sebou a migrantskými organizacemi v dosažení svých cílů.

Rozvoj a profesionalizace neziskového sektoru v oblasti advokační činnosti jsou hodnocené nejednoznačně. Je zde nezbytné zmínit, že zástupci nevládních organizací především reflektovali, jak vyplynulo z rozhovorů, spíše celkovou úroveň profesionalizace NNO, neboť advokační činnost se jimi považuje jako nedílná součást vize a poslání organizace. Přímou profesionalizaci neziskového sektoru v oblasti obhajování práv cizinců nevnímá (R2) méně než polovina respondentů nebo dle vyjádření jednoho se nachází na „stejně úrovni. Co je nové - míra spolupráce mezi NNO..., větší důraz. Aby tady byl nějaký rozvinutý partner vnitru a zazníval nějaký silný hlas“ (R3). Zaznívala vyjádření „ne úplně“ rozvoj a zároveň „celkově ano“ (R1) nebo „obecně ano“ (R5, R4). Odpověď kladnou či zápornou nelze občas oddělit od následujících komentářů, jelikož by byla vytržena z kontextu, a proto to považují za důležité uvést celé myšlenky. Respondenti vždy odůvodňovali svůj názor, nahlíželi na zkoumaný proces z mnoha stránek a z perspektivy mnoholeté zkušenosti: „*Jsme dokázaly (jako NNO, pozn. autorky) založit Konsorcium, to lobbování a advokacie je čím dál tím profesionálnější. Ale ten duch, který byl v roce 90, už zmizel*“ (R8) Profesionalizace byla nepřímo zmíněna jednou z respondentek (R9), která oceňovala, že NNO zdokonalily „*schopnost se zapojení do evropských projektů, odborných debat*“ (R9). Dva respondenti při odpovědi na tuto otázku zhodnotili roli neziskového sektoru: jako „*silného protihráče státu*“ (R5) či aktéra, který „*nemůže ignorovat stát*“ (R4). Tentýž respondent v těchto pozitivních posunech (míní zase celkový rozvoj občanského sektoru) vidí i velkou zásluhu státu samotného „*MV a NNO se snaží o to, aby ten systém usnadnil nejen na legislativní úrovni a na té integrační... Když se podívám zpátky, tak nemůžu věřit tomu, co se stalo... (myšleno Český stát. pozn. autorky) je na úrovni, jak by se tím zajímal už 50-60 let. I navzdory tomu se stávají velké chyby. Ano, je toho hodně uděláno*“ (R4).

Koordinátorka Konsorcia hodnotí současný stav jako směřující ke zvýšení aktivismu, „*mnohem víc se zapojilo do toho (různých forem aktivismu, pozn. autorky) lidí, jak organizací,*

*tak vědců, studentů“ (R7). Na poslední schůzce výkonného výboru Konsorcía zaznělo, že „aktivismus teď nabírá větší rozměr“ i z toho důvodu že „i veřejnost se začíná zajímat o otázku migrace“ (R7).*

Mezi faktory, které přispívají k rozvoji jak obecné profesionalizace, tak se záměrem advokačních aktivit, byly zmíněny:

- požadavky státu a donorů: *„ten důvod profesionalizace je spíš ten tlak toho vnějšího prostředí, těch donorů a státu, který to nějak rámuje“ (R1);*

- financování: *„migrace je prostě téma, začíná se to stávat politickým tématem, tak to zajímá víc lidí a pravděpodobně i budou plynout i prostředky“ (R1). I sice tok těchto prostředků je nestabilní: „nějaké projekty jsou nebo byly a je otázkou jestli budou“ (R1);*

- změna ve financování občanské společnosti a její fungování: *„vznikly další organizace, které se tomu věnují a ten hlas je možná silnější“ (R1). „Na druhou stranu otázkou, nakolik je nezisková organizace aktivistická a pružná a kde najít ten balanc mezi tou formalizací a prosazovat svoji názory a principy“ (R1);*

- proměna skupin migrantů, které přicházejí do Česka: *„tady (v Česku, pozn. Autorky) je čím dál tím víc studentů (...) lidí, kteří sem přicházejí pracovat, už nemají ani sílu ani chuť se do něčeho pouštět“ (R1);*

- ekonomická krize, byla zmíněná dvěma respondenty (R3, R9). *„Téma migrace se začalo v mediích objevovat. Do té doby to nikoho ze širší společnosti v novinách nezajímalo. Protože to nezajímalo čtenáře. Dali se dohromady lidi, kteří chtěli to upravovat víc, ne debatou s těmi politiky a už ale ve veřejném prostoru“ (R3);*

- spolupráce s médii na příkladu kampaní VZP<sup>151</sup> jde především o zkušenosti Konsorcía (R7);

- aktuální dění a změny, např. události spojené nárůstem islamofobie, problém byla zmíněn dvěma respondenty (R9, R8). *„Poprvé došlo k otevřeným útokům proti cizincům. Je to propojené se situací světovou, přítok uprchlíků a co se děje... přítoků muslimských migrantů. A s tím napětím co je na Ukrajině“ (R8),*

- zapojení organizací, které se konkrétně migraci nevěnují, ale mají zkušenosti s aktivizmem, faktor zmíněn dvěma respondenty: (R3, R7). *„Jsme se spojili s organizacemi (...) jako např. Nesehnutí v roce 2012, Iniciativa Ne Rasismu. Snažili se najít partnery“* díky i této spolupráci se do Konsorcía se zapojil další člen;

- zdůrazněná dobrá organizovanost na příkladu činnosti Konsorcía (R5) a jeho role (R3) nebo samotný krok k jeho založení (R8). *„Konsorcium funguje už víc než 10 let a my máme 18*

---

<sup>151</sup> VZP – veřejné zdravotní pojištění (dále jen VZP)

*členů a jsme schopní realizovat různé kampaně jako je třeba za zdravotní pojištění (...) přesto neměli jsme moc peněz, já to považuju za velký úspěch a za nebyvalou organizovanost“ (R5);*

- profesionalizace způsobená zkvalitňováním personální kapacity, díky „*generaci lidí, kteří dělají tu práci už 10 let“*. Z toho důvodů je zároveň důležité zajistit stabilitu „*aby ta organizace udržovala schopné kvalifikované lidi“* (R9). Je také velké riziko „*syndromu vyhoření“*;

Pokud je možné vymezit faktory, které nepříznivě ovlivňují rozvoj aktivizmu neziskového sektoru, jsou to:

- nedostatečně dobrá komunikace s aktivisty (R2);

- celková pasivita společnosti. Je potřeba „*se nutit k altruismu a myšlení na jiné a být aktivní“* (R2);

- ztráta určitých morálních hodnot. Ke „*zmizení ducha“*, který patřil zástupcům organizací, pracujících v 90. letech nebo možná tzv. „*otcům – zakladatelům organizací“* došlo, jak se zpřísnily požadavky státu ohledně vykonávání sociální práce. „*Z toho se stala profese... k tomu šílené požadavky Evropské komise a státu... V 90. letech 20 procent administrativy a 80 procent práce, dnes naopak. Po stránce profesionalizace, hlavy‘ lepší, po ‚srdce‘ čím dal horší“* (R8). Avšak ne všechny přeměny v sociálních službách jsou takto vnímané: „*Neříkám že je to špatně, ale vede k tomu, že někteří lidé, kteří byli spíš aktivní, neměli vzdělání a musili ho doplnit, nebo z toho odešli. (...) To tu práci mění a formuje. Já to vnímám jako posun k lepšímu“* (R1).

Spolupráce NNO mezi sebou není hodnocená jednoznačně. Subjektivně bych považovala za výstižné vyjádření jednoho z nejstarších respondentů, který stál u založení organizace SOZE v roce 1990 a který hodnotí spolupráci jako dobrou, tak i jako špatnou. Jako „dobrou“ ji vnímá, když se společně podávají projekty, při spolupráci na akcích, demonstracích, peticích. Naopak jako „špatnou“ vnímá vzájemnou konkurenci: „*Jaká dobrá spolupráce může být, když jde o peníze“* (R8). Na otázku, co převažuje, respondent odpověděl, že to „špatné“ (R8). Nicméně je zajímavé, že v době existenční krize Konsorcia se organizace dokázaly samy zorganizovat: „*členské organizace pochopily, že musí samy něco udělat, aby to Konsorcium se udrželo, aby fungovalo. Zaznamenala jsem větší aktivitu“* z jejich strany (R7). Což dokazují tvrzení, že spolupráce mezi NNO je založena často na dobrých osobních kontaktech a vztazích (R2, R9). Obecně Konsorcium je příkladem dobré spolupráce, sice jeho úspěšnost je „výkyvová“ (R3), tzn. mohl by fungovat dobře prostřednictvím systematického financování a věnování se té činnosti. „*Členské organizace opravdu vidí smysl ve vytváření společného hlasu a existenci Konsorcia na poli migrační politiky“* (R7).



Spolupráce mezi migrantskými organizacemi. Zde je nezbytné zmínit, že v mnoha nevládních organizacích jsou zaměstnání cizinci, přičemž vzniká otázka relevantnosti užívání termínu „migrantské“ organizace (R3). Tento pojem není zakotvený v zákoně, proto organizace, které lze chápat ve smyslu migrantských, zde bude uveden v uvozovkách.

Celkově spolupráce není systematická, vzniká a dobře funguje v akutních nebo ad hoc případech (R3) nebo v souvislosti s „konkrétním tématem“ (R3). „Migrantské“ organizace nejsou aktivní ve směru advokační činnosti, spíše se zaměřují na kulturní aktivity (R2). Několik respondentů vyslovují pro větší zapojení migrantů do „českých“ NNO (R3, R7, R4). Konsorcium, do kterého už jsou zapojené dvě „migrantské“ organizace Amiga a Slovo 21, v rámci advokační činnosti kontaktuje organizace z řad migrantů „*když se něco děje na půdě migrační politiky (...) snažíme se získat podporu co nejvíc organizací*“ (R7). „*Mají být společné organizace... i české i migrantské. (...) Kdo lépe než cizinci rozumí jejich potřebám?*“ (R4). Výrok o tom, že je občas potřeba vysvětlení nějakého problému, který může být „jednoduchý“ pro zástupce mezivládní organizace, zazněl v rozhovoru s její zástupkyní (R6).

Spolupráce NNO s mezivládní organizací IOM její zástupce hodnotí celkově kladně, dokonce migranti posílají do nevládním organizacím v případě potřeby určité služby „*tam, kde cítíme, že ten partner umí víc*“ (R6). Za právním poradenstvím IOM cizince odkazuje např. do OPU, SIMI. Mimo jiné spolupracuje i s organizací Slovo 21 či La Strada. Sice „*ostatní neziskové organizace nás nemají rádi, protože cizince odvážíme. Oni se snaží je integrovat, když už sem někdo zůstane (...), ale oni (cizince, pozn. autorky) mají právo na návrat. Člověk má sám posoudit*“ (R6). Respondentka z IOM se vyjadřuje ke spolupráci s integračními centry, dle jejích názorů, která bývá mezi nimi a NNO problematická. Na otázku, jestli dochází k dublování služeb nevládních a státních poskytovatelů, respondentka potvrdila to, co mj. zaznělo již v teoretické části, a také to, že ve výsledku dochází ke ztrátě peněz. „*Dle původního záměru (...) oni (integrační centra, pozn. autorky) měly na všechny ty kurzy a práce najímat neziskové organizace. Proto se to dubluje.*“ (R6).

Co se týká pohledu mezivládní organizace IOM, který je potřeba vymezit zvlášť, respondentka podotýká, že se za poslední roky NNO zprofesionalizovaly v oblasti advokačních aktivit, což je způsobeno i zaměřením na fundraising v uvedené oblasti (R6). „*Dokážou napsat podklady pro nová řešení, kterým beze sporu věří (...) jsou dobří v těch přípravách.*“ Pracují na tom „*brilantní právníci. (...) Ale málokdy se podaří přesvědčit MV nebo poslance.*“ Nicméně „*dokážou se shodnout, aby tuto věc posunuli dál. Velmi dobře se sjednotí, když dojde na závažné věci*“ (R6). Jako nepříznivý jev „žárliivost na klientelu“, už zmíněný výše si všímá Předsedkyně Výboru a dodává, že je pochopitelné, protože jde o peníze, výkazech a jejich existenci. Dle respondentky „*peníze se dávají na aktivity a ne na existenci. Ze začátku neziskové organizace*

*chtěly pobírat peníze za to, že jsou“ (R6). Co rozvoji nepřispívá, nebo-li jaké jsou překážky a úskalí činnosti NNO včetně činnosti aktivistické podrobněji v posledním bloku, viz podkapitola 4.5.*

## 4.2 Motivace českých neziskových organizací a jednotlivců k obhajování práv cizinců

Druhý blok otázek se věnoval podnětům a motivům (které se jevíly jako hodně blízké a těžko se rozlišující od pojetí cílů) českých neziskových organizací k obhajování práv cizinců či migrantů. Proč se nevládní organizace neomezují poskytováním sociálních služeb, různými integračními aktivitami, ale navíc se věnují advokační činnosti (která většinou ani není placená) a bojují za rovné postavení cizinců? Co je osobním impulzem pro občanský aktivismus jednotlivce působícího v „třetím“ sektoru?

Pro vyjasnění motivace občanského sektoru jsem se mj. opírala o rozpor normativních východisek migrační politiky (viz kapitola 1). Zajímalo mě, jak zástupci nevládních organizací nahlíží na cizince jako jednotlivce pohybujícího se mezi státy skrze univerzalistický a paternalistický přístupy (v širokém smyslu „liberální“ a „nacionalistický“) a jak jsou vnímány princip národní suverenity a princip lidských práv.

První odpověď na otázku v souvislosti s motivací organizací k obhajování zněla, že tato činnost je nezbytnou součástí vize organizace, to je jedno ze „základních našich posláních, které máme ve stanovách“ (R1). Tato odpověď nebyla uspokojivá, proto došlo k upřesnění otázky na „proč bojujete za rovné postavení?“ vždyť „tu práci (v sociálních službách, pozn. autorky) by se dalo dělat bez té lidskoprávní nadstavby, lidskoprávního ducha“ (R2).

Z rozhovorů vyplynulo, že hlavními motivy pro všechny respondenty se jeví **ideály společnosti se „správnými“ hodnotami (R7), demokratické společnosti** a možnost k tomu **přispět (R1, R2, R3, R4, R5, R9, R8, R7)** „lidi v občanské společnosti, v nevládních organizacích se snaží, aby ta demokracie byla co nejfunkčnější: boj proti korupci, za vzdělávání, proti znevýhodňování. Aby měli rovné příležitosti“ (R3).

Cizinci jsou vnímáni jako součást společnosti „pro mě není rozdíl, jestli je někdo cizinec nebo není (...) cizinci jsou součástí společnosti, která není dělená na základě občanství“ (R9). Nemůže docházet k vyčlenění kohokoliv, jinak to „narušuje celou společnost“ (R3) a může to způsobovat konflikty (R3, R4). „Podpora práv cizinců je i podpora celé společnosti“ (R3). Velice výstižně se vyjádřila koordinátorka Konsorcia: „není možné, aby byla nějaká marginální skupina a aby její práva byla potlačena (...), a která nebude mít žádná práva nebo způsob se

*integrovat do společnosti. Tak to nefunguje, vždy se to prolíná (...). Ten boj proti nespravedlnosti ve společnosti, jenom konkrétně je zaměřený na tuto skupinu. Ale dělá se to nicméně s přihlédnutím k zájmům celé té společnosti“ (R7).*

Demokratickými motivy jsou:

- zajištění a **dodržování základních lidských práv** (R8), která patří každému jednotlivci (R1). *„Ten diskurz je pro mě – ochrana práv, která jsou stanovena, a potom těch základních, která jsou univerzální, bez ohledu na to, jak ten zákon říká“ (R1). „Pokud práva nejsou stejná, u jednotlivce vznikají pocity, že do té společnosti nepatří“ (R3);*

- nepřijetí diskriminace a boj **proti ní a diskriminačním zákonům** (R1, R3, R7). Zde byla zmíněna zranitelnost cílové skupiny: *„Cizinci jsou v poměrně složité situaci, je pro ně mnohem těžší seznamovat se s právem a hájit jej...“ (R1). Jedním z argumentů je „společnost, která diskriminuje jednu skupinu – bude diskriminovat kteroukoliv jinou a obrátí se to proti ní“ (R1);*

- **rovnost** (R4, R5, R9, R2) a snaha **předejít vykořisťování** (R3), *„v případě zaměstnání za horších podmínek se zhoršují celkově podmínky na pracovním trhu, doplácí na to i jiní. Je potřeba dbát na to, aby jejich práva byla rovnocenná...“ (R3). „V demokratické vyspělé společnosti je nepřijatelné, aby vedle nás, nikoliv s námi, záměrně říkáš vedle nás, žila skupina lidí, kteří jsou systematicky vykořisťováni za podpory státu, a my se na to budeme dívat“ (R5). Co se týká trhu práce „je úplně zřejmé, že pokud budou cizinci mít stejná práva a jejich práva se budou dodržovat stejně jako práva Čechů, tak se nebude zlevňovat práce, tzn., že zaměstnavatelé budou vybírat ty lidi dle jejich schopností a dovedností a paradoxně by to mělo vést k větší zaměstnanosti Čechů (protože s cizinci je větší administrativní překážka). Mnoho Čechů říká, že zaměstná raději cizince, protože jsou levnější. A to by být nemělo, protože **lidská práce by měla stát stejně**... Klíčové ..., aby se nesnižoval ten standard na trhu práce, aby práva cizinců byla dodržována“ (R1);*

- získání **důvěry cizinců v úřady**, což je důležité zvláště pro ty, kteří pochází ze zemí, kde ta společnost *„funguje jinak“ (R3). Ale jak to zajistit, když „zrovna OAMP nedodržuje to, co by měl? (...) Když v Česku úředník tvrdí, že cizinci se mají přizpůsobovat, dodržovat práva a já nevím co, ale sami to nedodržují vůči cizincům (...) Bojujeme za to, aby ten systém byl přehledný, aby zažil opravdu fungující právo. A aby k němu každý mohl mít důvěru a věděl, že se k tomu může vyjádřit, i když je oficiálně cizinec“ (R3). O účasti ve veřejném životě se zmiňuje ředitel OPU (R5).*

Mezi další hodnoty, které by neměly chybět v demokratické společnosti, patří: **otevřenost** (R9), **solidarita** (R5), **svoboda** (R2).

Jeden z respondentů se při odpovědi na otázku v souvislosti s motivací zaměřil na jádro problému: *„a to je ten důvod, proč ti lidi migrují... Když je taková bída, co jim zbývá? Proč*

*máme uprchlíky ze Sýrie? Kdo tam dělá ten binec? Nebo jsou jiní zainteresovaní? Neprodávejte zbraně tam...(…) v tom je strašná falešnost západní civilizace...“ (R8).*

Jedním z hlavních aktivistů za práva cizinců je obhajování vnímáno jako součást pracovní náplně, *„já bych to nepatetizoval ... normální práce. Placená dobře. (...) Kdybych já před 15 lety začal pracovat na MV, tak bych velice pravděpodobně měl jiné názory, než mám“ (R2).*

Většina zástupců NNO fungování českého migračního systému kritizuje a postavení cizinců vnímá jako státem diskriminující. *„Dle mě, ten celý systém funguje vadně v ČR. Tam je potřeba fundamentální změna myšlení, aby ten, kdo to bude řídit, uměl získávat výhody: pro toho cizince, naši společnost, pro tu zemi, ze které přichází. To se nám vůbec nedaří. Visapoint je de facto zmanipulovaný“ (R5).* Státní systém dle respondenta je nastaven tak *„abychom všichni těžili z té levné námezdní síly vykořisťovaných cizinců“ (R5).* Podobné názory má právník z Poradny pro občanství *„stát se chová v rozporu s jeho potřebami, možná se chová podle xenofobie u většiny populace, ano. (...) Z hlediska ekonomických potřeb, z hlediska soudržné integrované společnosti se chová prostě špatně. Zájem MV není zájem České republiky“ (R2).* Spíš se prosazují zájmy *„těch úředníků, kteří mají tu moc. Vůbec jsou odtrženy od těch politiků...(...) Ta represe vnitřní, kterou máme, a všude v Evropě, tak to nevede k řešení. Nebo dojit k nějakému většímu izolacionismu, to je možný...“ (R2).*

Na otázku, související s platností tzv. absorpční kapacity, dle které stát reguluje přítok migrantů, respondent a autor článku<sup>152</sup>, ve kterém o ní pojednává, vyjádřil následující názor *„pokud jsou kritičtí, tak musí stanovit, že to nemá žádná data. Mezi měrou počtu cizinců a vzestupem těchto nálad. (...) Ať méně cizinců, ať méně práv... jsou negativní tendence jak v Evropě, tak ve společnosti. Aby ten stát pořád měl nějakou páku. Taková politika je asi všude, i u nás“ (R2).*

Nicméně, dle respondentů R1, R2 a R4 není v porovnání s dalšími státy migrační politika ČR tak přísná. V některých státech jako např. ve Spojeném království je více striktní (R1). Česko je v něčem i volnější (R1, R4) jako např. v uplatnění směrnice o sloučení rodiny. Co se týká evropského práva a jeho vlivu na českou migrační politiku respondenti zmiňovali jak kladné, tak i negativní jevy: *„EU má spíše pozitivní roli... je to vidět na těch státech, které nejsou v Evropské unii, tam ta práva jsou horší než u nás. Na druhou stranu Evropa taky posiluje represivitu“ (R2).* Většina respondentů zmínila represivní aktuální zaměření EU (R2, R5, R9). Evropský migrační systém byl rovněž kritizován: *„Ten systém nefunguje. Je na rozcestí. Jak v azylové tak v dobrovolné migraci. Ten vliv na ČR v dobrovolné migraci: cizincům dávají víc práv, aby ta nerovnost nebyla tak velká“.* Ale díky EU a jejímu dublinskému nařízení „nemáme

<sup>152</sup> Jde o článek [„Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?“](#) Kušniřákové a Čizinského (2011) viz 1 kapitola

uprchlíky“. „*To není spravedlivé, kde jsou desetinásobky... (v Polsku, Maďarsku pozn. autorky „Všechny problémy svádíme na EU, to jsme nechtěli.“* Evropská rada, ministři vnitra nebo spravedlnosti členských států, „*jediné na čem se shodli - zastavit příchody migrantů z třetích zemí*“ a na tom, že je potřeba migranty vysoce kvalifikované (R5). Tím, že Česko zavedlo zelené karty pro všechny kvalifikace, bylo progresivnější než EU (R5).

Vyjádření hlavního zástupce OPU na reakci ze strany NNO na implementaci směrnice o jednotném povolení do ČR: „*my jsme dokázali to implementovat takovým způsobem, že je pořád složitá, ale v té rovnosti jsme jim odepřeli, co se týká VZP a sociálních dávek. Není to v souladu s tou směrnicí*“ (R5). Je potřeba rozsudek soudu nebo Evropského soudního dvora, vyslovuje ředitel OPU. „*Zjevně tady vůle.. MV a MPSV k tomu dát rovná práva nebyla. Cizinci tady dřou a my získáváme výhody levné vykořisťované flexibilní pracovní síly. Ten tlak jako Konsorcia a OPU nebyl dostatečný, aby se ta směrnice implementovala jinak*“ (R5)“

Nicméně, bez ohledu na výše uvedené se ukázalo, že názor respondentů na postavení cizinců v Česku není zcela jednotný. Dle názoru Jeleny Silajdžić ze Slova 21, která mj. má migrantský původ, „*stát nediskriminuje ve všem (...) legislativa skoro nevnímá rozdíl v právech (u cizinců s trvalým pobytem, pozn. autorky) (...) Tady cizinci se nemají hůř než v jiných členských státech, ani nemyslím, že ty státy podporují více ty NNO než český stát. Ve většině států není přijaté volební právo pro cizince*“ (R4). Respondentka do svého hodnocení do značné míry promítala své osobní zkušenosti: „*Za ty dvacet tři roky ani na chvíli nebyly upírány moje lidská práva (... ) naše tady děti studovaly (...) můžu na ÚP*“ (R4). Podle paní Silajdžić žije v Česku hodně cizinců a z bezpečnostních nebo ekonomických důvodů má stát právo regulovat migraci a rozhodovat a selektovat, koho na své území pustí. Jak dodává, stát jako každá domácnost má své potřeby: „*Musíme se dívat z obou pohledů objektivního a reálného. Nechtít něco, co ani není čestný... pro mě. Často jenom být proti, aby byli proti (...) V souladu se současnou situací stát chce zabránit migraci z důvodu ekonomické krize*“, protože má především „*nakrmit své dítě*“ (R4). Na otázku ohledně nedodržování lhůt ze strany státu, které vedou k několikaměsíčnímu čekání na dokumenty, respondentka reagovala vlastní zkušeností, kdy měla díky ní možnost porovnat současný stav s minulostí, na rozdíl od dalších respondentů ocenila dnešní změny: „*Víte, jak to kdysi bylo? Byli jsme jako zvířata*“ (R4). Je to díky úsilí NNO? „*To zásluha i NNO i rozum toho státu. To obojí. Mediátory např (...) Stát by mohl říct – to mi jedno.. Proč by ČR dávala 10 milionů na to, aby ti cizinci byly informováni. (...) opravdu pomáhají. Nemůžu říct, že to je špatné*“ (R4).

Na druhou stranu paní Silajdžić ze Slova 21 podotkla, že „*jsme cizinci tady docela inertní. (...) by měli být víc aktivní. Někteří jsou uzavření ve svých komunitách*“. Její postřeh vybízí k otázce, proč cizinci sami nejsou aktivní v obhajování svých práv? Proč neprojevují

zájem o politickou participaci? „*Proč obhajovat práva, když sem nepatřím?*“ (R3) Tato otázka, která zazněla v jednom z rozhovorů, by mohla být odpovědí na předešlý dotaz. Někteří z nás pochází ze zemí, kde náš názor stát nejen nezajímal, ale kde jeho projev nebyl bezpečný. Jednotlivec, který si nezvykl obhajovat svá práva nebo jehož práva jsou v zemi původu zanedbávána, se jich pravděpodobně nezačne dožadovat na cizím území, kam přišel za nějakým účelem. Často se spíše stává, že myslí především na to, aby splnil své legislativní povinnosti vůči tomuto státu, než na práva, o kterých ani neví. Roli u něho hrají pocity cizosti nebo vděčnosti už se na území nacházet.

#### Univerzalismus vs. paternalismus: jsou zástupci NNO zastánci univerzalismu?

Rozdílné vnímání migrační politiky státem a NNO skrz univerzalistický a paternalistický přístup se potvrdilo z rozhovorů přímo (R3, R8) či nepřímo (R1). „*Protože my ty práva vnímáme univerzálně. Každý jednotlivec je má stejná. My se neshodujeme se státem... s mnohými dalšími společnostmi v těch dalších státech...*“ (R1). Podporu nebo blízkost univerzalistickému přístupu vyjádřili (R1, R7, R3) zástupci SIMI, Člověka v tísní a Konsorcía.

Existují ale různé pohledy na tento přístup jak mezi představiteli NNO (R3, R7) tak paradoxně i mezi státními zástupci a dalšími aktéry migrační politiky. „*Různí představitelé státu mají různé zájmy a koncepty a ty proti sobě bojují. Když to MV má celkově ten paternalistický přístup. Jsou tam lidé, například se zabývající integrací... když se podíváme na koncepci integrace, tam jsou věci, za které my bojujeme a které si samo vnitro schválilo, ale to se nedělá... (...)* MV není jednoznačný. MPO také...“ (R3). Neziskový sektor je „***na straně toho individua a jeho práv, ale to nevyklučuje tu omezující roli státu... Stát má možnost i v určitém smyslu možná i právo ten pohyb lidí nějakým způsobem omezovat (...)* to omezování musí probíhat v rámci existujícího zákona. Nám nejde o práva tak široká“ (R7).**

Pokud společnost představuje trojúhelník, ve kterém je nepřetržitě napětí mezi státem, občanským sektorem a také kapitálem, přičemž „*všechny ty subjekty bojují o svoji moc (...)* je potřeba hájit lidská práva proti oběma těmto pólům (státu a kapitálu, pozn. autorky) (...) Cizinci mají větší tlak ze strany toho státu. (...) Umím si představit úředníka MV... (ve smyslu, že státní zástupce má odlišný názor, pozn. autorky)“ (R2).

Sice představa je nedosažitelná dle předsedy SOZE ohledně univerzálních lidských práv, ale to napětí „*může být dobře. Jinak by stát převálcovoval (občanský sektor, pozn. autorky), ale občané mohou říct - tak to nechceme*“ (R8). Dle respondenta ze SOZE to však neznamená, že jejich názory jsou vždy správné, „*mohou být sobečtí*“ (R8). Zakladatel SOZE argumentoval svůj názor výsledky diskriminačního referenda ve Švýcarsku. Zástupkyně IOMu potvrzuje rozpor dvou přístupů „*sice má člověk právo žít kde chce, ale nikde se nepíše, že ten suverénní stát vás musí pustit na své území. V tom je ten konflikt*“ (R6).

Nemají NNO idealistické představy v souvislosti s univerzalismem? Je možné zajistit rovná práva při rozporu všech zájmů? Proč by stát neměl chránit trh práce? A existuje přece „princip přednosti“ v EU? Z rozhovorů vyplynulo, že NNO se sice přiklánějí k principu univerzalismu, ale nemají idealistické představy např. o otevřených hranicích (v souladu se zásadami libertarianizmu), jak dokládá výpověď zástupce Člověka v tísní (R3) „*Není to reálný...ale nebojujeme za otevřené hranice, i když by se mi to líbilo*“, který dodává, že selekce státem je jistý kompromis. Čtyři respondenti (R5, R3, R4, R7) přiznali, že de facto respektují omezující roli státu.

Postoj zástupců NNO je přibližně takový „*ať stát vybírá, ale bude zodpovědný k těm, koho vybral a dá jim práva*“. Otevřenou výzvu k větší zodpovědnosti státu vyjádřilo hned několik respondentů. Zástupce Člověka v tísní byl názoru, že „*když jsou (cizinci, pozn. autorky) tady, aby měli rovná práva. Cizinec, i když už ta práva má, de facto je nemá, jelikož z různých důvodů je v znevýhodněné situaci. Usilujeme o to, aby ty příležitosti byly více méně rovnocenné...realističtější ideál*“ (R3). Obdobně se k tématu vyjádřila i též koordinátorka projektů Konsorcía: „*Dobře, ať stát omezuje, kdo přijde a kolik, ale když už toho člověka pozval, člověk přijíždí za nějakým účelem. Pravidla jsou velmi striktní, ale když už stát toho člověka chce a dlouhodobě, chceme, aby se k němu přistupovalo jako ke svému občanu nebo ta práva nějakým způsobem narůstala. A přijal na sebe určitou odpovědnost (...) Jedná se nám o ty, kteří jsou tady. Už potvrdili, že mají právo se tady nacházet*“ (R7). Výzvu k vyšší zodpovědnosti státu za cizince, kteří se již na území nacházejí, vyslovil i advokát Pavel Čížinský (R2): „*Ať rozhodují politici. Když už tady jsou, aby měli rovná práva. Z druhého pohledu legitimní, ale stejně diskriminační. Není to vůbec možná tak vybírat. ČR a Evropa potřebuje nekvalifikované migranty. (...) Neupírám státu, ať zkoušejí*“ Čížinský dále ve své výpovědi upozornil, že pokud jde o tuto dobrovolnou migraci, o níž je uvažováno výše, „*tam musíme vybírat, ale pokud někoho vybereme, tak by se mělo na našem území dávat rovná práva. Na nás dřou, nevidí děti, a mzdy jsou zoufalé.*“ Co se týče nucené migrace, z humanitárních důvodů, i zde se respondenti shodli, že by mělo být respektováno právo na suverenitu státu, jak uvedli Jelena Silajdžić ze Slova 21 (R4) nebo Martin Rozumek z OPU (R5) přece „*nemůže ČR přijmout půlku Afriky*“. To, co respondentům ale vadilo, bylo nastavení systému přijímání uprchlíků a počty přijatých.

Na druhou stranu, jak uvedla Elena Tulupová z Konsorcía, ani členové této zastřešující organizace nemají zcela jednotný názor např. na to „*koho máme přijímat, tam na to jsou různé názory (...) právě teď pracujeme na vytváření Migračního manifestu II, což je popis naše vize, jak chceme, aby vypadala migrační politika. Na což je sedm pracovních skupin, každá má koordinátora, většina té práce je dobrovolná... snažíme se do toho vtáhnout co nejvíc*

migrantů. Ohledně toho přítohu budou určitě (mezi členskými organizacemi, pozn. autorky) rozpory“ (R7).

I zástupkyně IOMu byla názoru, že by měl být přístup k lidem, kteří už na území jsou, jiný, než je. Souhlasí se všemi procedurami, které provádí stát „než se ten člověk sem dostane. Ale když se sem dostane. Tak už bych ho nechala se chovat tady jako majorita, protože to je nejlepší integrace. (...) Dělalí vše stejně jako my, tak proč pokládat na ně větší nároky než máme my?“ (R6). Dále Lucie Sládková také uvedla, v čem souzní s „neziskovkami“, a to, co se týká nucené migrace: „humanitární migrace, azylové, mezinárodní ochrany. (...) Člověk má povinnost se zvednout... a jít do bezpečí (...) má právo... Ale tato ekonomická (nebo dobrovolná) s tím souhlasit nemůžu, že se zvedne a půjde, kam chce, a ten stát má na něj koukat úplně stejně, jako by ten člověk se tam narodil“ (R6). Obdobně jako zástupci NNO Sládková komentovala i počty přijatých uprchlíků, konkrétně přijetí 15 rodin ze Sýrie označila přivlastky „směšný a smutný“. Je názoru, že jich mohlo být tři až pět krát tolik a s postojem českého státu k přijímání uprchlíků se nesouhlasila: „Proč? Úřady se bojí nálady xenofobního českého obyvatelstva, které je protimuslimské... Místo toho aby ... vysvětlovaly, není proč se bát... To mě trápí. Oni vidí, že tady pro migranty by se dalo dělat mnohem víc i pro větší číslo. Chceme být homogenní, to je trapné... Jsme xenofobní, protože tam máme šedesátiletý „gap“ ... to otevírání trvá, ale cizinci nemají ten čas... Za dvě generace se to nebude řešit... Ten neziskový sektor se snaží vysvětlit té celé majoritě, že dělají to samé, jsou úplně stejní, a proč by přišli sem škodit“ (R6).

Na druhou stranu respondentka z IOM úplně nesouhlasí ve všem co se týká přístupu NNOa konkrétně, že „kdokoliv se sem dostal – má mu být pomoheno, ale já nemůžu tak stoprocentně říct... Ten stát má regulovat nelegální migraci“ (R6). Sládková též vznesla názor, že česká migrační politika v zásadě není protiimigrační, protože kdyby byla „protiimigrační, tak by nebylo tolik migrantů. Tam ta atraktivita být musí“ (R6).

Na otázku, jestli je chyba v systému, odpovídá, že „Ten systém tak fungovat má. (...)Není to systémová chyba“ a není to myšlením, které přetrvává z minulosti „bohužel je to i mladá generace. To je role státního úředníka. Oni se setkávají s negativními věcmi“ (R6)

Na otázku, jestli mají NNO idealistické představy, bývalá předsedkyně Výboru myslí, že mají, „v tom případě je to ztráta času a energie. Ale většina ne.. (...) si myslím, je tam hodně lidí ‚reálných‘, kteří chtějí aspoň vyřešit tu situaci cizinců tady. Mají pravdu: tato země je už dost bohatá na to, aby mohla přijímat víc těch lidí.“

Daly by se vyčlenit některé rysy jednotlivce, který působí v neziskovém sektoru a má motivaci (či už nemá) k prosazování změn ve společnosti, potažmo aktivismu, jsou to např, osobní přesvědčenost.



Respondenti v rozhovorech zmiňovali, že osobním cílem mezi těmi, „*kdo má lidskoprávního ducha*“, je přispívat k té situaci (R2), pokud je to „*ten typ, který to chce dělat dobře. (...) může být aktivní, ale nemusí*“ (R2). Člověk jako osobnost má zájem na tom, „*aby společnost vypadala jinak*“ jemu něco vadí a on chce reagovat „*Musí to mít v sobě*“ (R4). „*Člověk, který věří v něco*“ (R8).

Předseda SOZE za svoji více než dvacetiletou zkušenost zaznamenal, že většina pracovníků jeho organizace „*skončila na nějakém státním úřadě (...) ta motivace je kariéra nebo pomáhat lidem, pochybuju, že na úřadě pomáhají lidem.*“ Snaha o nějaké změny klesá, když člověk přesahuje určitou věkovou hranici: „*do 40, 30 dokonce, ten člověk chce něco udělat a potom, pak je pragmatik, chce mít peníze pro rodinu a jinak nic*“ (R8). Zájem o pozitivní změnu pro ostatní členy společnosti se promítl do odpovědi koordinátorky Konsorcia (což je přímo zmíněno v pojmu motivace), např. „*aby každý měl k tomu přístup*“ (R7). Motivace může vznikat na základě osobní zkušenosti, dokonce opačné, např. u zaměstnanců, kteří měli xenofobní rodiče (R7).

Osobní motivace respondentů a projev jejich osobní účasti. Sice nejde v této práci o analýzu motivace z psychologického hlediska, avšak je nezbytné tento pojem vysvětlit pro hlubší pochopení myšlení respondentů a rozlišení pojetí motivace a cíle, kterých respondenti chtějí dosáhnout. I přesto, že pro hodně z nich jsou motivací konkrétní cíle (viz další podkapitola).

Dle Phalkové (2003: 319) **motivace** je (od latinského *movere* „hýbat“, české synonymum pohnutka) „*souhrn všech intrapsychických dynamických sil neboli motivů, které zpravidla aktivizují chování i prožívání s cílem změnit existující neuspokojivou situaci neboli dosáhnout něčeho pozitivního*“. Motivace se projevuje tím, že „*bud' jedinec chce něco získat, nebo se pokouší něčemu vyhnout*“. Motivace a **emoce** jsou silně propojené a ovlivňují a podmiňují se navzájem (tamtéž, 2003: 320). Dle Nakonečného (1996: 14) motivace „*vyjadřuje nějaké nedostatky v psychofyzickém či biosociálním bytí individua*“ přičemž „*chování vystupuje jako nástroj k odstranění těchto nedostatků (...) napomáhá člověku v dosažení jeho představ*“.<sup>153</sup>

**Hodnota** se považuje mnohými odborníky za klíčový pojem motivace. Je to něco, co je subjektivně vyžadováno v rovině biologické a rovině sociální entity (Nakonečný, 1996: 13). V případě, že vznikají nedostatky v systému hodnot, začíná to vyvolávat **motivační napětí – potřebu**, čímž je podmiňováno chování člověka, který se tyto nedostatky snaží odstranit nebo zmírnit.

---

<sup>153</sup> Jako většině psychologických pojmů, ani motivaci „není v psychologii přisuzován zcela jednotný obsah“ (Nakonečný: 1999: 12). Nuttin tento termín vysvětluje jako „hypotetický proces, jehož podstatným znakem je zaměřování na energetické chování“. (...) Motivace má orientaci, cíl, tzn. je zaměřena na něco, co přináší uspokojení. (Nuttin in Nakonečný: 1999: 12) Motivace dává chování jednotu a význam, strukturuje spolu s kognitivními procesy pohyby tak, že vykazují smysluplné aktivity.

V rozhovorech respondentů zaznívalo: „**mně to přijde přirozený**, jestli něco nefunguje, tak se to snažím zlepšit“ (R3), „jsem to dělala proto, **abych se podílela** na tom obhajování práv (...)**já prostě nechci** žít ve společnosti, která diskriminuje na základě toho, že člověk má jinou státní příslušnost nebo barvu pleti nebo cokoliv jiného“ (R1), „**není mi to jedno** - v jaké společnosti žiju“ (R4), „**Vnitřní pocit spravedlnosti**“ (R9). Motivace migrantky -aktivistky: „**Pocit vděčnosti, že se tolik lidí našim potřebám tady věnuje, aby víc lidí vědělo, kolik dobrého se pro ně dělá v ČR. Nejste tady opuštění**“ (R7) Osobní motivace je velmi důležitá pro mj. vedení organizací při náboru nových zaměstnanců „**aby byl přesvědčený, proč to dělá**“ (R1).

### 4.3 Vymezení cílů NNO věnujících se advokačním aktivitám

Jedním z výzkumných cílů této práce je vyjasnit, jaké si zástupci NNO stanovují konkrétní cíle advokačních aktivit a jak vidí jejich dosažitelnost. Zajímalo mě také, jak představitelé NNO hodnotí aktuální směr jednotlivých migračních témat.

V odpovědích na cíle se promítla určitá spojitost s motivací (viz podkapitola 4.2): NNO se snaží nějakým způsobem přispívat k demokratické, spravedlivé společnosti, jakož to např. **ochrana nebo hájení práv** apod. (R1, R2, R3, R7). „*Nejde o práva, a k čemu to vede.. Jaké jsou důsledky*“ (R7). Co se týká VZP „*stát na tom ztratí.(...) snažíme se dívat z hlediska zájmu té celé společnosti.*“ (R7). Jako jeden ze svých ústředních cílů vidí někteří zástupci NNO dosažení **inkluzivní společnosti** (R1, R2): „*Nejsou dvě kategorie lidí, Češi a nějaké kteří, co mají méně práv. I přímo aby společnost nebyla rozdělena. Xenofobie a rasismus kvete, kde není ten kontakt*“. Pavel Čížinský (Poradna, R2) Pojmy **důvěra a spokojenost** jsou rovněž zmiňovány ve výše uvedené odpovědi tohoto lidskoprávního aktivisty na otázku, jaké jsou cíle NNO.

„*Aby systém cizinecké správy nebyl diskriminační. Aby umožňoval plnou integraci a participaci*“ Je to dosažitelné? „*samozřejmě si uvědomujeme, že se to asi nikdy nestane. Na druhou stranu, současný systém vykazuje tolik nesmyslů a špatného fungování, že i **menší změny by nepoměrně pomohly**...Takže pokud by nastal ideální stav, spoustu aktivit bychom nemuseli dělat typů demonstrací a happeningů, ale i věci, které se směřují do oblasti návrhů zákonů apod*“. Co se týká změn v cizineckém zákoně: „*asi se to dá. Ale **my jako nevládky tu sílu nemáme***.“ Magda Faltová, SIMI (R1)

Dle právníka z Poradny pro občanství by měli mít **víc práv** cizinci s dlouhodobým pobytem: „*Kdo má dlouhodobý pobyt, by měl možnost pracovat. V sociálních věcech (...). Nemělo být toho, že kdo tady je - pracovat nemůže nebo jenom někdy. Pokud je tu, nějak se žít musí.. tak to bude dělat nelegálně*“ (R2). V souvislosti s dosažitelností: sice „*rétorika rovnosti je silná, ale je obcházená migrační politikou (...)* Cizinci budou mít vždy méně práv. Ale jediná

*přednost je na trhu práce“ (R2). Hlavní cíl zástupkyně IOM jako společný pro ní a NNO je, „aby se cizinec cítil vítán. Nejrychleji se zapojil do celé společnosti, mohl rozvíjet vše, co v něm je. Ten kdo porušuje – má odjet důstojně“ (R6).*

Oddělení legislativních, správních a integračních aktivit s finančními zdroji hlavního migračního rezortu. Dle jednoho z významných obhájců práv migrantů *„možná... se jednou...podaří, že OAMP bude mít méně pravomocí. Když je pravomocí moc, vede to k té kontrole, svévůli. Ty kompetence jsou trochu v rozporu... Je tendence posilovat tu koncentraci těch pravomocí třeba dle britského (migračního, Homeoffice, pozn. autorky) odboru. Po naší demonstraci proti novému cizineckému zákonu se objevila tendence... tady by měl být nějaký jiný Úřad, který by rozhodoval o těch pobytech... vyslovuju se pro to, aby tuto agendu převzaly obecní úřady...co má svoje rizika“ (R2). Regiony jsou dle názoru respondenta ještě víc xenofobní než centrum. (R2), avšak podle právníka by to z hlediska integračního mělo kladný vliv. Zástupce Člověka v tísni se vyslovuje pro oddělení migrační a integrační politiky (R3), v přístupu MPSV uvažuje o tom, že *„by to mohlo být víc společenské a kompatibilní. Není dobře, aby se ta moc shromažďovala na jednom místě“ (R3). Nicméně v době, kdy MPSV mělo tuto agendu, dle zástupkyně Slovo 21 o to „nemělo zájem“. „Nemělo by to dělat MV, mají vždy příliš bezpečnostní pohled. Je to zas chyba.“ Měl by to dělat někdo, „kdo je schopn zhodnotit demografické a ekonomické potřeby země“ (R5). Ředitel OPU se v souvislosti s dobrovolnou migrací vyslovuje za otevřenou státní nabídku: „jasná nabídka a nesložité podmínky. A když ho přijímáme, tak nejrovnější postavení, mnohem větší flexibilita. Neměl by být ten blok toho Visapointu hned na začátku. Měli bychom otevřeně definovat, jakou migraci preferujeme. Ať geograficky, či oborově. Potom snadno přivést a integrovat“ (R5). Zazněl i odlišný názor „OAMP s represivními věcmi nemá nic společného, je to jiný odbor. Hodně těch států je taky tak má nastavené (R4).“ Zástupkyně Slovo 21 nepotvrzuje „dědičnost“ personální kapacity z Cizinecké policie do OAMPu. Po tom oddělení *„hodně bylo propuštěno nebo odešlo. Ted' jsou tam vzdělaní mladí lidé“ (R4). Rovněž je oceňována informovanost cizinců, kterou se zabývá stát.***

Zástupkyně IOMu a bývalá předsedkyně Výboru pro práva cizinců se na bezpečnosti složku na MV jak říká *„nezlobí“*, protože to má v popisu práce: *„Je pravda, že mnohdy převládají (bezpečnostní pohledy, pozn. autorky). Mají být dost silná jiná ministerstva. Právě MPSV, co se týče trhu práce, by mělo být v úzké koordinaci s MPO a zaměstnavateli, aby tam zazněl i hlas - migranti jsou tady potřeba. Ať se nám to líbí nebo ne. Je zbytečné, aby tam zazníval tak silně hlas MV, a je mi líto, že tam nezaznívá hlas jiných ministerstev stejně silně. MV má migraci v kompetenci dle kompetenčního zákona, tak je nejsilnějším hráčem. (...) MPSV, MZ,*

*MPO by měla poslouchat ‚neziskovky‘. Vidím státní správu strašně rozříštěnou, nedá se poznat, co vláda vlastně chce (v migrační politice, pozn. autorky), právě pro tu disproporci (kompetenci MV a ostatních ministerstev, pozn. autorky) a pouhou účast těch ostatních“ (R6).*

Zajímalo mě také, v čem zástupci NNO vidí výhody přítomnosti migrantů pro českou ekonomiku a společnost. Ukázalo se, že respondenti přínos vnímali zejména v obohacení rozmanitosti (R3, R7, R9), ve vnesení odborných zkušeností a znalostí (R3, R5, R7) a v kulturním rozměru (R7, R8): „Vede to k inovativnosti“ (R3); „Potenciálně ohromný...cizinci přináší znalost místního prostředí...“ (R5); Mohou „být naší spojkou k různým zemím“ (R5); Několik respondentů vymezuje ekonomický přínos (R2, R5, R7, R8), dělají těžkou práci (R9, R8). „Už teď na tom ztrácíme, že jsou (naše podniky, pozn. autorky) homogenní. A je necháme dřít na nižších pozicích“ (R5). Jak státní aktéři vnímají tuto dimenzi? „Pro obchod, podnikový sektor ji vnímají spíš jako přínos, ale bezpečnostní rozměr ze strany státu je převažující. Avšak není to jen specifikum Česka“ (R7).

Názor na jednotlivá důležitá migrační témata: VZP a pracovní práva. Dle zástupkyně SIMI a zkušené právničky „chyba je celkově v českém trhu práce. České právo ‚zaměstnání kohokoliv‘ je hrozně rigidní, neflexibilní. Ty lidi, kteří v Švarc systému jsou, jsou pravděpodobně Češi. Trh práce je v tom hodně vychýlený. Když do toho vstupují ti migranti, tak se ocitají tam, kde neúplně transparentně fungují ti jednotliví hráči“ (R1). Proč by stát neměl chránit trh práce? „Je v pořádku chránit trh práce, ale ne takovým způsobem, aby to umožňovalo diskriminaci a vykořisťovalo migranty(respondentka zde zmiňuje onávaznosti konkrétního povolení ke konkrétnímu zaměstnavateli, pozn autorky). Úžnávám, že se má regulovat a chránit trh práce. Ne všichni, kteří chtějí pracovat v ČR, tady pracovat můžou“ (R1). Existuje nějaké řešení ze strany státu? „Řešení by bylo, že se zpružní nabírání a propuštění. (...) Propouštění je dlouhodobý proces a radši zaměstnanec veme na ‚Švarc‘ (...) což je problém v judikátu a celospolečenský“ (R1).

Co se týká VZP zaznívaly nálady beznaděje (R3, R9). Avšak, „kdyby nebyl neziskový sektor, bylo by hůř“ (R9). „Boj se zkorumpovanými úředníky (z MZ, pozn. autorky), přes které to nejde prosadit, velký vliv velkých pojišťoven. Možná je do toho víc zapojených lidí“ (R3) Mohl by to vyřešit soud (R2), „kampaň je hrozně nárazová, jenom pár lidí to dělá. Postupně se daří trošku víc veřejně o tom spravovat“ (...) Stát je někdy štedrý (...), ale to co se týká VZP, zablokovaný. (...) silný strach z toho, že přijde celý svět a bude zdravotnictví zneužívat... Tomu přispívá dávková historie“ (R2). Zástupkyně IOM se vyslovuje pro VZP „co se týče dětí... Jsem pro, aby zmizely výluky z pojištění“ (R6). Respondentka mj. vystupuje proti tomu, aby se

pojištění hradilo dopředu, hned na celou dobu pobytu. „*Existují splátkové záležitosti*“. V zákoně „*MV nemá co diskutovat o tom, jaká je výše a kdo to má platit, tam jenom má být, že cizinec má být pojištěn. To nestanovuje MV, ale MZ, pojišťovny.*“ V souvislosti s „*horentními dluhy nemocnicím vysvětluje, že „většina cizinců přijde, když už je průšvih.*“ Ale je otázkou, „*jestli jsou ty peníze spravedlivé provedené, jestli ten komerční subjekt té to nemocnici zaplatil*“ (R6).

#### 4.4 Zhodnocení prostředků a mechanismů obhajování, působnost Konsorcia a Výboru pro práva cizinců

V tomto bloku budu prezentovat názory respondentů na účinnost prostředků NNO k obhajování, které jsou využívány v Česku. Blok zahrne také názory respondentů, které se týkají efektivity veřejných projevů a ovlivnění rozhodovacích procesů určitými společnými mechanismy. Zajímalo mě zde, mj., jaký postoj k aktivismu zastává česká majoritní společnost.

Efektivita a dopady veřejných akcí. Dle zástupce organizace Člověk v tísni je účinnost těchto akcí závislá na jejich cíli a tématu, kterému se věnují: „***Ten protivník je velký a to nebude stačit.*** (...) *Podarilo se zastavit nějaké věci, které nechceme (nový cizinecký zákon, pozn. autorky). Bojoval proti tomu i ombudsman (...) Jsme nějak schopní dosáhnout toho, aby úředníci museli veřejně vysvětlovat, proč a co dělají a jak to bude*“ (R3) Respondent rovněž zdůrazňuje, že zmíněný úspěch nelze zredukovat pouze na prvek aktivismu (R3). Je tedy obtížné jednoznačně posoudit efektivitu veřejných akcí, nicméně nelze se zde nezmínit o pozitivních vlivech- „*mají dopad v médiích, zvětšuje se zájem o problém*“ (R2). Význam má i vytváření osobních vazeb: „*vytváření osobních kontaktů, které umožňují minimálně diskutovat, debatovat o tom, proč si to myslíme*“ (R1). Jako přínosné je potom hodnocené při vyjadřování se k návrhům a implementaci směrnic „*dosahujeme evropské úrovni*“ (European Networking, pozn. autorky) (R1).

Co se týče demonstrací, dle respondentky SIMI jejich efektivita „*není velká (...)* (v Česku, pozn. autorky) *není tradice demonstrovat. To platí i pro migranty. Nemají dobrou zkušenost, bojí se... Já si nemyslím, že nějaká demonstrace někoho přesvědčí, kdo je nerozhodný. Na demonstraci chodí lidé, kteří jsou rozhodnutí. Větší dopad na ty nerozhodné mají buď nějaké diskuze, komentáře v novinách, v TV... Je to důležitá zpráva pro migranty, že tady jsou lidé, kteří mají na tu věc jiný názor*“ (R1). Pro koordinátorku Konsorcia jsou demonstrace významné. Dle ní díky demonstracím pochopila „*jak komunikovat právě s veřejností, médii*“ (R7). Zástupkyně Konsorcia metaforicky hovoří o tom, jak aktivismus je vnímán ostatními aktéry migrační politiky: „*musíš ztratit čas na takové komary, kteří výrazně nepoškodí, ale (...) prostě otravují.*

*Stáváme se více rovnoprávními a hodnotnými hráči, protože jednak, že jsme schopni být propojení s mezinárodními organizacemi, nejenom (v oblasti, pozn. autorky) migrační politiky... Poskytujeme hodně odborné materiály. Zvou nás představovat neziskový sektor v různých poradních orgánech. V novém Výboru je pět lidí z našich členských organizací (myšleno po reorganizaci Výboru, pozn. autorky) (...) 19. března 2015 bude první zasedání<sup>154</sup>“ (R7).*

Je česká majoritní společnost ochotná podpořit aktivismus? Jak napovídají odpovědi respondentů, česká majoritní veřejnost vykazuje všechny prvky přístupu k cizincům, od otevřenosti po xenofobii. Někdo z respondentů hodnotil majoritu jako „*lehce xenofobní*“ (R9) „*Ale jaká není xenofobní?*“ (R2); jako společnost, která se o migrační téma nezajímá (R4). Dalo by se předpokládat, že je to fenomén, který neliší českou od společností jiných: „*Majorita je lhostejná, pokud se to těch lidí přímo netýká, tak je to nezajímá*“ (R3). Proč to tak je a co s tím? „*Neziskový sektor a aktivismus je spíše negativně vnímán užší veřejností. Nejlepší způsob je vysvětlit, že i jich to nějak týká*“ (R3). Představitelé NNO cizineckého původu vnímají českou majoritní společnost různě: „*celkem je neutrální a otevřená, a více než jinde... tolerantní. Ale je otázkou, jestli ty skupiny budou velké (cizinců, pozn. autorky)*“ (R8). „*Ta společnost je ještě xenofobní a docela rasistická... situace se zhoršila po ekonomické krizi*“ (R4).

Podle zástupkyně MKC je jedním z problémů, že: „*neziskový sektor nemá dobrý PR. Nemají na to (financování, pozn. autorky), aby se tomu věnovali systematicky*“ (R9) a mj. migrační politika „*patří do odborných témat*“, kterému společnost příliš nerozumí (R9). Pro zapojení širší veřejnosti např. SIMI dělá projekty na lokální úrovni. Napomáhají tomu interkulturní pracovníci, školení, sousedské akce, např. „*Zažij město jinak*“ (R1). Nicméně „*Samotné vtahování veřejnosti je hodně těžké... Tady jsou jiní lidé, kterých není potřeba se bát*“ (R1).

Podíl Konsorcia a Výboru pro práva cizinců na rozhodovacích procesech. Respondenti hodnotí působnost těchto mechanismů jako slabou. Zejména ředitel OPU považuje Konsorcium a Výbor za práva cizinců za spíše slabé nástroje prosazování zájmů. Především kvůli tomu: „*že není politický zájem. Např. v novém zákonu o azylu se podařilo s pomocí ombudsmana, UNHCR něco upravit, odrazit nový cizinecký zákon. Velké zlomy ve směru práv se nepodařily, spíš se zastavily větší hrůznosti*“ (R5). V průběhu rozhovoru s respondentkou ze SIMI byl také zmíněn případ připomínkování, kdy ze 70 připomínek, byly vládou přijaté jenom čtyři. V oblasti připomínkování zákona neziskovými organizacemi podle vedoucí SIMI došlo v roce 2009 k prvnímu spojení vzájemných sil: „*tomu vnitru jsme to zkomplikovali, ale nebyli jsme úspěšní v té*

<sup>154</sup> Rozhovor se konal 6. 3. 2015.

Poslanecké sněmovně. První velká zkušenost pro ‚nevládky‘. Teď si myslím, že to stejně dělají dvě, tři organizace, ale podstatné je, že Konsorcium jako takové s tím souhlasí. Teď máme větší úspěšnost v připomínkování. **Vnitro některé připomínky zapracuje**“ (R1). Podle názoru ředitelky organizace Slovo 21 však změna není možná: „*dokud cizinci nemají volební právo, protože nejsme decision-makers (...) Můžeme navrhopvat, radit*“ (R4), nicméně dodává, že tak se tomu děje všude (R4). Podle zástupce SOZE je Konsorcium MV ignorováno: „*Je to dobrý, ale slabý mechanismus*“ (R8). Hlavními limity ve fungování platformy, které byly definovány, jsou finance a časové kapacity (R2, R9). Také Výbor pro práva cizinců není považován za mocný nástroj prosazování zájmu „*Žádný (Výbor, pozn. autorky) nemá sílu, jenom můžeme navrhopvat a stát to může ignorovat*“ (R4). „*Ale lepší než kdyby nebyl. Aby byla občanská společnost přizvána k vytváření politiky státu, tak to ne, to je pohádka...Parlamentní demokracie je v těžké krizi, lidi o to nemají zájem. Kolik lidí jde k volbám? Ale to nedělají pro stát, ale pro sebe... Potom mluví peníze, ne hodnoty. (...) To chce morální autoritu, v tom bych viděl role církve. Církev se nemá zaplétat s politikou a nemá dostávat peníze. (...) tady musí být nějaký hlas, který mluví o hodnotách*“ (R8).

Výbor pro práva cizinců je podle její bývalé předsedkyně Sládkové jedním z neaktivnějších, ale i přesto se domnívá, že jeho úspěšnost „záleží na problému, který identifikujeme. Jak je předložen Radě vlády, kdo ho (tento problém, pozn. autorky) bude zpracovávat“ (resp. bude k němu vytvářet podklady, pozn. autorky) (R6). Rovněž zástupkyně IOM uvádí úspěšný příklad, kdy se povedlo prosadit uznání důchodu pro cizince s trvalým pobytem, jenž měli dříve status uprchlíků a kteří ani nemohli „mít ten počet let pro důchod“ (R6). V souvislosti s reorganizací Výboru jeho bývalá předsedkyně zmiňuje, že v budoucnu dojde k omezení počtu členů: bylo jich přes 20, teď jde o 12 osob. Na otázku, co si myslí o tomto užším složení, odpovídá: „*Nevnímám to dobře. Měla jsem tu platformu ráda. Z široké platformy jsme mohli přesvědčit úředníky, jak je to dobře. Státní správa nám vysvětluje, proč dělá to a to... Pokud bude málo lidí, možná budeme flexibilnější, ale nebudeme mít takový záběr*“ (R6). Lze předpokládat, že státní správa se nezajímá o názor určitých lidí nebo organizací? „*Nevím, na druhou stranu, neziskové organizace jsou od toho. Bylo by to (pro stát pozn. autorky) krátkozraké*“ (R6).

Navrženými alternativními východisky jsou „*vytvořit politické aliance. Mít v parlamentu a politických stranách osoby, které rozumí migraci. Náš úkol je přivést do toho víc hráčů: MPSV, vědce, demografy a hlavně politiky*“ (R5). Je důležité spolupracovat s médii zdůrazňuje Zástupce OPU (R5) a zmiňuje, že např. organizace Člověk v tísni má program, v rámci kterého pracuje s novináři. „*Bylo by dobré, kdyby v těch, řekneme serióznějších denících, jako jsou Lidové noviny a Hospodářské noviny, se někdo na tu oblast specializoval a informoval o nich*“ (R5).

*systematicky“ (R5). Avšak to je úkolem také NNO: „(je to pozn. autorky) i naše role - informovat novináře, a to často. Nejenom povrchně a nejenom tehdy, když se něco stane něco jako 300 mrtvých ve Středozezemním moři“ (R5). Ve spojitosti s posledními událostmi ve Francii, které pobouřily média a veřejnost, ředitel Organizace pro pomoc uprchlíkům podotýká: „samozřejmě je to všude v médiích, najednou se spojuje terorismus s islamismem nebo islám a migrace dohromady (...) podle mě úplně chybně - to byli francouzští občané, kteří zaútočili na francouzské občany. Já tam žádnou spojku s uprchlíky nevidím. Je fakt, že zejména česká veřejnost i díky aktivitám typu ‚Islám v ČR nechceme‘ se jakoby staví proti migraci, proti uprchlíkům více než kdy předtím... Ale tím se nenecháme odradit, pokračujeme dál v naší práci“ (R5).*

#### 4.5 Vnímání neziskového sektoru státními aktéry migrační politiky a úskalí jeho činnosti

V tomto bloku se čtenář seznámí s překážkami v činnosti NNO, které jsou definovány respondenty. Jejich názor v této oblasti také reflektuje postavení NNO mezi ostatními aktéry a veřejností. Vnímání nevládního sektoru státem ve velké míře souvisí s tím, jak může být úspěšný v prosazení zájmů své cílové skupiny. Na základě rozboru úsudku respondentů a zároveň zástupců z řad odborníků v oblasti migrační politiky je zde prezentován názor na uplatnění principu partnerství dle nového AMIFu (2014). Pro téma této práce je nezbytné představit také do jaké míry se zástupci NNO si považují za nezávislé vůči státu a kritické k jeho politice.

Překážky a úskalí činnosti NNO. Jednou z hlavních překážek je nestabilita **financování** (R1, R7) a striktní požadavky donorů. „Závislost na donorech může vést k tomu, že některá témata nevládní organizace nebudou moct řešit...To nejsou ta témata, ve kterých jsou zásadní problémy“ (R1). MV se snaží ovlivnit obsah poradenství, ředitelka SIMI dodává: „Je to boj.. Je otázkou, jak je to v jiných organizacích. My se radši zavřeme..“ (R1). Zástupkyně SIMI a Konsorcia se zmiňují o obtížnosti získávání peněz na advokační činnost (R7, R1): „**Málokdo vám zafinancuje advokační aktivity a lobbying.** Spousta práce se dělá ve volném čase dobrovolně. Ale to souvisí s prací v neziskovém sektoru. **To dělá člověk z nějakého osobního přesvědčení a dělá věci, které nejsou placené, tak to asi má být a občanská společnost tak má fungovat“** (R1). Ředitel OPU potvrzuje výše zmíněné „Nemáme žádný grant na advokační činnost, to děláme navíc“ (R5). Dle zástupkyně MKC je financování dokonce překážkou ke vstupování do advokační debaty (R9). Z důvodu nedostatků financování dochází k nemožnosti realizovat některé z projektů: „Prostředků je málo, ale organizací je dost, např. v oblasti



*integrace jich působí poměrně hodně“.* (R3). Dochází tak k tomu, že instituce ve snaze vyhovět všem nejsou schopny dostatečně uspokojit požadavky jednotlivých NNO (R3). Např. Magistrát hl. města Prahy *„chce vyhovět co nejvíce lidem, dá všem, ale hodně málo, takže je to nerealizovatelné.(...) Pro neziskové organizace je mnohem horší to, jak je to jakoby nastavené, než kdo to spravuje“* (R3).

Další závažnou překážkou, která zbrzdí efektivitu činnosti NNO, je překážka **byrokratická**. Někteří respondenti jí hodnotí spíše jako hrozbu - „utopení“ v byrokracii (R1, R8). *„Začal to být jakýsi byznys. Ale ty organizace si musí shánět peníze, což odvádí od skutečné práce. Byrokracie ze strany vlády, Evropské komise. Tím je víc v organizaci byrokratů než aktivistů“* (R8).

Respondent, který je zakladatelem jedné z nejstarších NNO, pomáhající cizincům, nesouhlasí s evropskou terminologií, která „uprchlíka“ a „migranta“ označuje jako „klienta“ (R8). Zároveň kritizuje systém, ve kterém se počítají „kontakty s klienty“, protože jde především o člověka v nouzi, který potřebuje pomoc. Je významné, *„co konkrétně dělá“* zaměstnanec (R8). *„Veškeré věci z byznysu přešly k nám. Trend je, aby se z nevládní organizace stala firma, obchod se službami“* (R8). Respondent pokládá rétorickou otázku: zůstane právní poradce v NNO, kde je „otrok papíru“, nebo odejde dělat advokáta? (R8)

Z důvodů neustálých kontrol MV, MF, FÚ ukončila např. organizace SOZE spolupráci s MV, Moravským krajem, *„protože (ten, pozn. autorky) je také pod MV“* (R8) a dokonce v organizaci se nechystají žádat o evropské projekty.

Byrokracie způsobuje rovněž fluktuaci *„Člověk odejde nebo zůstane studený“* (R8). Dalo by se předpokládat, že byrokracie může přispívat, dle mého názoru, k už zmíněnému pragmatickému přístupu ze strany zaměstnanců NNO: *„Jak je to teď, tak bych to nedělal. Jak vidím vyloženě pragmatismus, tak to je strašné... Hodně málo je těch, kteří chtějí něco prosadit“* (R8). Co se týká celospolečenské situace, dle jednoho z významných lidskoprávních aktivistů, Pavla Čížinského *„chybí migračně aktivizovaná veřejnost, poučená, lidskoprávně smýšlející. Na akci chodí ti samí lidé ... Tak to bylo vždycky“* (R2). Mezi dalšími úskalími byly vymezeny xenofobní nálady (R1, R7), odlišnost zájmů a potřeb migrantů a zájmů NNO (R7).

Současné vnímání postavení neziskového sektoru státními aktéry. V souladu s názory respondenty je nevládní sektor vnímán:<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Nicméně se stejnými problémy se setkávají a každodenně je řeší Irské NNO. Dle Cullen (2009: 104) místní neziskový sektor nemá dostatečné možnosti se výrazně podílet na rozhodovacích procesech, jelikož stát považuje migrační otázky s největší pravděpodobností za „příliš politické záležitosti“ na to, aby se dovolil vměšovat do její problematiky a připustil k jednání nevládní sektor. Ve výsledku ochrana práv migrantů zůstává ve stínu politických sporů (Fanning 2007, in Cullen, 2009: 104), což vyvolává frustraci samotných zástupců irských NNO. Autorka rovněž tvrdí, že Irský stát má dlouhodobou tradici vyhýbání se aplikace mezinárodního práva v souvislosti s migračními záležitostmi a pracovních migrantů. A ani opatření, vyvolávající tlak

- **nedůvěřivě** jak ze strany společnosti (R1), tak státních úředníků (byl zmíněn konkrétně Výbor pro práva cizinců) (R9). „Česká společnost se nedůvěřivě dívá na občanský sektor, a pomáhají tomu výroky Klause, Zemana“ (R1). Na vývoj neziskového sektoru se vedoucí organizace SIMI dívá s obavami „postavení není stejné jako v tradičních demokratických zemích“ (R1).

- **nevnímání** neziskového sektoru, stát se ohlíží jenom na jeho doporučení (R9), „neziskový sektor je tady od toho, aby poskytoval služby, ne aby kritizoval“ (R9). „**Zesměšňování neziskového sektoru v Česku (...)** Klaus s tím začal: ‚vás nikdo nevolí‘. Jsme nevolení zástupci, prosazujeme utilitární zájmy a za peníze“ (R1). Dle ředitelky Slovo 21 dochází k ignorování nevládního sektoru státní správou „Pořád je (NNO, pozn. autorky) některé instituce neberou dostatečně vážně (R4). Určitou roli v tomto postoji může hrát přetrvávající myšlenka „stát jim dává peníze a oni ještě nadávají na ten stát. Ale časem se to nějak mění. **Spolu můžeme víc než každý sám (...)** Státní správa a NNO musí spolupracovat a každý musí přispívat. Sám stát a NNO sami neudělají nic“ (R4). Dle názoru předsedy SOZE, NNO jsou do určité míry podřízené státu „tím, že stát financuje ty nevládky, tak je nutí dělat podle něho (...)  
*Firma má čím dál tím větší prostor v Evropě (...)* Zrušit malé a udělat velké, které jsou partnery státu. Budou dělat (NNO, pozn. autorky) na zakázku to, co stát chce“ (R8).

Dle vedoucí mise IOM je příčina v „**nepochopení role nevládních organizací**. Protože ten názor: my vás platíme – tak vy nás nebudete kritizovat, ten je prostě špatný“ (R6).

**Nerovnocenné** postavení (o čemž se mj. pojednává v teoretické části) potvrzuje právník z Poradny pro občanství „Je to pravda. U nás je ta kultura státní správy bavit se s někým jiným... hrozně malá. Obecně je v rozhodování velmi málo aktérů .. V Německu hrají mnohem větší roli nejrůznější svazy, odbory, komory a nevládní organizace. Státní správa, není ochotna naslouchat .. de fakto nikomu: ani EU, UNHCR. Možná velkému byznysu (...)  
*Ta debata by měla být mnohem širší a měly by se probudit univerzity, odboráři.. Jeden ředitel azylového odboru rozhoduje o všem posledních 25 let (...)* Stát bude vždy víc než ‚nevládky‘. Kdybychom měli větší prostor v mediích, více členů...“ (R2).

---

mezinárodní společnosti nebo veřejnosti, např. na mezinárodních fórech nejsou dostatečně efektivní pro úplné přijetí mezinárodního lidsko-právního přístupu.

Je nutné zmínit, že přestože Irsko povoluje volit na regionální (komunální) úrovni cizincům (autorka neuvádí přesný druh pobytu cizinců), kteří pobývají na území déle než 6 měsíců, na rozdíl od Česka, ve výsledku však kandidáti k jejich hlasům nepřihlíží, a tím tedy nejsou brány jejich zájmy, ani zájmy etnických minorit v potaz, a s největší pravděpodobností tak neovlivní volby ani na státní úrovni. Co se týká uznávání statusu azylantů, jejich počet je také relativně nízký, a to přibližně každý osmý. Dle Cullen (2009: 106), panující protimigrantské nálady vytváří sám Irský stát, jenž zapomněl na některá fakta svých dějin. Samotní zástupci Irských NNO se dívají skepticky na otázku možnosti institucionálního ovlivňování problému vykořisťování, se kterým se ale v práci nesetkávají jenom migranti, ale i samotní Irové (Cullen, 2009: 119). Jedním z hlavních problémů je však, že státní zaměstnanci vnímají NNO především jako humanitární organizace.

Stejně tak jako české organizace, i irské pocítují nedostatek zdrojů a financí, konkurenci, tlak donorů, přičemž většina prostředků plyne z náboženských a filantropických organizací. Určitou překážkou na poli obhajování je nedostatečná podpora lidsko-právního přístupu ze strany veřejnosti (Cullen, 2009: 112).

Názory zástupců NNO na sjednocení fondů do AMIF (2014) a uplatnění principu partnerství. Z rozhovoru s koordinátorkou Konsorcia jde o trend, kdy „Evropská komise tlačí na to, aby veškeré činnosti vlády byly propojeny s aktivitou nevládního sektoru. Očekává se že, neziskový sektor bude víc zapojován do toho rozhodujícího procesu“ (R7). Následně, jak z rozhovoru vyplývalo, ministr vnitra vytvořil výbor, kam zase pozval představitele nevládního sektoru (jde o zástupce Konsorcia). Šlo tam o to, „jak se ten program bude implementovat na české podmínky“ (R7). Nicméně na uplatňování principu partnerství respondenti, kteří jsou o specifikách nového fondu jsou informováni, nahlíží skepticky. „Hezká politika“ (R2). Po vyplnění 30 stránkového dotazníku od MV dle názoru vedoucího OPU ke skutečnému partnerství nedošlo: „od té doby s námi nikdo žádné priority nekonzultoval... Tady máme názor, že tzv. partnerství proběhlo... Partnerství v českém podání je výsměch“ (R6). Odpověď zakladatele jedné z nejstarších NNO: „Pohádka. Vláda musí mít nějakého partnera, ‚nevládky‘... jak s ním nakládat, to je jiná věc. Ale jaké má být partnerství, když mu platí? Ale když chceš pomoci, tak musíte zkusit všechno.. a jak se to dá“ (R8).

Co se týká míry nezávislosti a kritizování NNO při prosazení zájmů migrantů, názory zástupců NNO nejsou jednoznačné. „...MV prosazuje ty své potřeby, které má.. Nemělo by to (kritizování, pozn. autorky) mít vliv na to, kdo dostane nebo nedostane nějaký grand. Ale ty peníze nejsou rozhodující. **My si můžeme si říct, co chceme**“, Slovo 21 (R4). „**Je určitá závislost. (v souvislosti s financováním od státu, pozn. autorky).** Mohou (být kritičtí, pozn. autorky), ale vážný úspěch mít nebudou. Nikdo jim to nezakazuje“ (R8), SOZE. „Měli jsme peníze od MV, ale nevytýkali nám, že je kritizujeme. (...) Ty peníze nerozděluje OAMP, ale jiný odbor“ (R3), Člověk v tísni. Je tu důležité připomenout, že finance pro NNO nepřerozděluje pouze MV, ale prostředky plynou také z „druhého velkého zdroje“ – z fondů MPSV (R5) a EU (R9). Zástupce mezivládní organizace IOM vyslovuje názor, že „NNO jsou závislé, a z toho důvodu nemohou být tak kritické“ (R6).

Respondenti, kteří působí v nevládních organizacích na vedoucích postech a jsou aktivní v obhajování práv cizinců, se vyjadřovali k problému i osobně „Nejsou věci, které bych neřekla, protože bych se bála té reakce. Někde se zamyslím nad způsobem té kritiky“ (R1). Nejde jen o financování, „je spousta věcí, které od nich potřebujeme.. a oni od nás“ (R1), např. když je někde systémová chyba, nebo pro spolupráci na výzkumech, které dělá MV (R1), (SIMI). Ředitel OPU, s šestnáctiletou zkušeností: „Nemáme od MV skoro nic. Bud' bych měl odejít nebo zmírnit kritiku, aby se situace naší organizace finančně zlepšila. Těžko si začnu vymýšlet.. to bych radši tu práci nedělal ... Jsme kritičtí hodně a topíme se kvůli tomu... **Právě pro to máme Konsorcium**“ (R5). Že jedním z důvodů jeho vytvoření je funkce tzv. „hromosvodu“, zmiňuje i

koordinátorka projektů platformy a vysvětluje: „*aby to nevedlo k tomu střetu zájmů...podepisuje to celé Konsorcium*“ (R7). Podle jejího názoru jsou členové, tj. organizace „*velmi kritické*“ (R7).

#### 4.6 Shrnutí

Na základě rozhovorů by se dalo usoudit, že většinou respondentů je vnímán obecný rozvoj a profesionalizace neziskových organizací na poli obhajování práv cizinců. Za významný úspěch se považuje samotné založení zastřešující platformy Konsorcium (R8) a její fungování i navzdory nestálému financování (R5). I přesto, že úspěšnost v prosazování zájmů není dle zástupců velká, Konsorcium vykazuje dobrou organizovanost (R5), vysokou úroveň spolupráce a i v posledních letech nový trend směřující k cíli, který jedna z respondentek definovala slovy: „*aby tady byl nějaký rozvinutý partner vnitru a zazníval nějaký silný hlas*“ (R1). Spolupráce mezi NNO, často založená na dobrých osobních vztazích zaměstnanců (R2), je ale hodnocena nejednoznačně. NNO se sjednocují díky společným projektům (R8), zároveň je ale přítomná konkurence (R8) v souvislosti s přerozdělováním především státních prostředků. Spolupráce s „migrantskými“ organizacemi probíhá, ale ne kontinuálně (R3). V organizacích „českých“ často už jsou zaměstnaní migranti (R3).

Rozbor rozhovorů s respondenty vytyčil faktory, které dle jejich názorů přispívají k rozvoji neziskového sektoru jak obecně, tak i ve směru občanského aktivismu. Jsou to: zvýšené požadavky státu a donorů (R1) a změny ve financování občanské společnosti (R1). Rovněž v důsledku změn ve fungování občanské společnosti mohly vzniknout nové organizace (R1). Mezi dalšími jevy je zmíněna proměna skupin migrantů (R1), které přicházejí do ČR, spolupráce s organizacemi, které mají zkušenost s aktivismem a veřejnými akcemi (R7) a zkvalitňování personální kapacity. Nelze nezmínit vliv celosvětových událostí, které povzbudily zájem médií a společnosti k migrační problematice (R5, R8). Jednou z prvních byla ekonomická krize, v současnosti jsou to především konflikt na Ukrajině a teroristický útok ve Francii (R8), které vyvolávají zvýšení xenofobních islamofobních nálad. Dále došlo k aktivnější spolupráci nevládního sektoru s médii, např. při kampani za VZP.

Mezi nepříznivé faktory rozvoje občanského sektoru ve směru aktivismu jsou pasivita společnosti (R2), byrokracie (R1, R8), zvýšené požadavky státu (R1) a ztráta určitých morálních hodnot (R8), které patřily k zaměstnancům organizací v devadesátých letech.

Účel této práce je zjistit, jaká je motivace NNO a jednotlivců k utváření státní politiky státu. Zde je nutné zmínit, že psychologie stručně definuje motivaci jako **chování s cílem změnit neuspokojivou situaci**, jejímž klíčovým pojmem jsou **hodnoty**. V případě, že vznikají

nedostatky v systému hodnot, začíná to vyvolávat motivační napětí neboli **potřebu**, čímž je podmiňováno chování člověka (Nakonečný, 1996: 13).

Hlavní motivací k obhajování práv cizinců, jak z většiny rozhovorů vyplynulo, je fungující demokratická společnost a snaha jejím budováním přispět k rozvoji jejích ideálů a **hodnot**, které jsou ku prospěchu a v zájmu celé společnosti. Dle respondentů by v této společnosti nemělo docházet k marginalizaci a potlačování práv jakékoliv skupiny migrantů, jinak může docházet ke konfliktům (R7).

NNO se snaží o zajištění a dodržování základních lidských práv, které jejich zástupce vnímají univerzálně. Pro ně není akceptovatelné vykořisťování, diskriminace a diskriminační zákony - „*společnost, která diskriminuje jednu skupinu – bude diskriminovat kteroukoliv jinou a obrátí se to proti ní*“ (R1). Usilují tedy o rovnost: „*lidská práce by měla stát stejně*“ (R1), jinak dochází ke snížení standardu na trhu práce. „*Pokud budou cizinci mít stejná práva a jejich práva se budou dodržovat stejně jako práva Čechů, tak se nebude zlevňovat práce, tzn. že zaměstnavatelé budou vybírat lidi dle jejich schopností a dovedností a paradoxně by to mělo vést k větší zaměstnanosti Čechů, protože s cizinci je větší administrativní překážka*“ (R1).

Mezi dalšími motivačními faktory je potřeba vytvářet důvěru cizinců v místní úřady, aby „systém byl přehledný“ (R3), zejména pro ty, kteří přicházejí ze států, kde právo nefunguje spolehlivě. Fungování českého migračního systému je většinou zástupců NNO kritizováno a postavení cizinců je vnímáno jako státem diskriminující. Dle představitelů občanského sektoru se stát chová v rozporu se svými potřebami, neumí získávat výhody ohledně migrace (např. ekonomické) a jedná spíše v zájmu MV. Státní migrační politika není v souladu s principy soudržné integrované společnosti (R2) stejně jako implementace směrnice o jednotném povolení. Dle zástupce jedné z nejaktivnějších organizací tato směrnice není v souladu s evropskými pravidly, nicméně společně úsilí NNO ovlivnit tuto implementaci nebyla postačující.

Nicméně jsou vnímány i pozitivní kroky ze strany státu, např. ty, které se týkají jeho snah v oblasti informování cizinců (R4). Současný vývoj v souvislosti s postavením cizinců je výsledkem práce obou stran „*To je zásluha NNO i rozum tohoto státu (...) Cizinci se nemají hůř než v jiných členských státech, ani si nemyslím, že ty státy podporují více NNO než český stát*“ (R4).

V porovnání s dalšími, jde především o evropské státy, migrační politika ČR není dle zástupců zemí s nejpřesnějšími pravidly. Celkově se v souladu s evropskými migračními pravidly posiluje represivita.

Rozdílné vnímání migrační politiky NNO skrze přístup univerzalistický a státem skrze přístup paternalistický se v rozhovorech potvrzovalo. Zástupci NNO vyjadřovali blízkost ideám univerzalistického přístupu. Nicméně se ukázalo, že neziskový sektor je sice „*na straně toho*

*individua a jeho práv, ale to nevyklučuje tu omezující roli státu“* (R7). Důležitým pro pochopení protikladnosti těchto dvou „hráčů“ je pochopení dalšího fenoménu, tzv. „kapitálu“ neboť lidská práva je potřeba hájit i proti němu.

Přestože se zástupci NNO přiklánějí k principu univerzalizmu, nejsou nosiči idealistických představ, např. o otevřených hranicích. Postoj zástupců je celkem respektující k selektivním procedurám státu, ale potom má být k těm, koho vybral, zodpovědný a dát jim určitá práva, která by rovnoměrně souhlasila s počtem let pobytu cizince. NNO usilují o to, „*aby ty příležitosti byly více méně rovnocenné... Protože „i když už ta práva má, de facto je nemá, jelikož z různých důvodů je ve znevýhodněné situaci“* (R3). Je mj. respektována suverenita státu, mj. v souvislosti s humanitární migrací, nicméně zástupci NNO nesouhlasí s nastavením tohoto systému a počtem přijatých.

Ukázalo se ale, že jak představitelé NNO, tak i zástupci státu a další aktéři migrační politiky nemají mezi sebou názory v kontextu zmíněných dvou přístupů, tzn. nebylo by správné přiřadit všechny zástupce NNO na straně jedné a státu na straně druhé k jednomu z přístupů (univerzalistickému či paternalistickému). Mezi zástupci NNO se liší názory např. na to, „*koho máme přijímat“* (R7) a i na MV jsou úředníci, kteří mají v integrační politice podobné názory jako neziskový sektor (R3). Víceméně jednotlivý postoj na to, jakou mají vizi NNO v oblasti migrační politiky, bude odrážet momentálně se tvořící se Migrační manifest II (R7).

Je nezbytné zmínit roli osobní motivace zástupců NNO, jednotlivců, jenž se podílí na aktivismu, který dělají většinou ve volném čase a dobrovolně (R1). „*Ale to souvisí s prací v neziskovém sektoru. To dělá člověk z nějakého osobního přesvědčení a dělá věci, které nejsou placené, tak to asi má být, a občanská společnost tak má fungovat“* (R1). Jednotlivce k aktivizmu motivuje osobní zájem na tom, aby společnost vypadala jinak (R4). Pokud je s něčím nespokojen, chce na to reagovat (R4), což je pro ně „*přirozené“* (R3), „*věří v něco“* (R8). Nicméně práci v neziskovém sektoru by se dalo dělat i „*bez té lidskoprávní nadstavby, lidskoprávního ducha“* (R2). Zájem na prosazení nějakých změn je vlastní většinou člověku přibližně do 40 let nebo dokonce do 30 let, jelikož potom se lidé stávají pragmatičtější (R8).

Za své cíle zástupci organizací angažovaných v aktivismu považují snahu přispívat k demokratické, spravedlivé společnosti, např. realizováním ochrany nebo hájením práv<sup>156</sup>. Dosažení inkluzivní společnosti by se dalo pojmenovat jako globální cíl. Co se týká konkrétních cílů v souvislosti s ovlivněním migrační politiky, i „*menší změny by nepoměrně pomohly (...)* Tak pokud by nastal ten ideální stav, spoustu aktivit bychom dělat nemuseli, spoustu typů demonstrací a happeningů, ale i věci, které směřují do oblasti návrhů zákonů apod“ (R1).

---

<sup>156</sup> V průběhu výzkumu se ukázaly motivace a cíle NNO dle jejich zástupců jako velice propojené.

Změna cizineckého zákona je pravděpodobně možná (R1), „*ale my jsme jako ‚nevládky‘, my tu sílu nemáme*“ (R1).

Z důvodů svého postavení „*stát bude vždy víc než nevládky*“ (R2), některé z cílů nejsou dosažitelné (R8), ale i to napětí mezi státem a občanským sektorem „*může být dobré*“ (R8). Právě kvůli nebezpečí hromadění kompetencí pobytových, integračních a finančních v rukou jednoho ministerstva, které může vést k svévoli (R2), se zástupci vyslovují buď pro oddělení těchto agend nebo migrační a integrační politiky (R3). Ašak skutečnost, že tento rezort je zodpovědný za větší část migrační agendy u něhož převažuje vždy „*ten bezpečnostní pohled (...)* *není jen specifikum Česka*“ (R7). Dle názoru IOM jiná ministerstva jako MPSV, MZ, MPO mají být dost silná a zvednout hlas, rovněž by měly poslouchat „*neziskovky*“... *Vidím tu státní správu strašně roztržitěnou, nedá se poznat, co ta vláda vlastně chce, právě pro tu disproporci (MV) a pouhou účast těch ostatních*“ (R6).

Co se týká státního aktéra, který by mohl převzít část kompetencí MV, byl v rozhovoru zmíněn Obecní úřad (R2), i když i to má své nedostatky. Jaký státní orgán by doporučili respondenti, by byl schopen zhodnotit demografické a ekonomické potřeby země (R5) a otevřeně definoval, jakou migraci stát preferuje, např. geograficky či oborově (R5).

Jedněmi z nejdůležitějších migračních témat jsou pracovní práva a VZP. Co se týká pracovního povolení, tak problém byl identifikován celkově v českém trhu práce, konkrétně v českém pracovním právu, které je pro všechny občany rigidní, neflexibilní (R1). Chránit trh práce je dle zástupců „*v pořádku*“, ale „*není tak, aby to umožňovalo diskriminaci a vykořisťovalo migranty*“ (R1). Co se týká úspěšnosti prosazení Kampaně za VZP, panuje mezi zástupci nálada beznaděje (R9, R3). Situaci, kterou způsobili zkorumpovaní úředníci (R3), by mohl vyřešit soud (R2). Jediným pozitivním krokem je větší kruh zapojených lidí do problému (R2). Mj. zástupkyně IOMu se vyslovuje pro to, aby zmizeli výluky z pojištění a existovala možnost splátek.

Efektivita prosazení zájmů je těžko nějakým způsobem změřitelná a názory se neúplně shodují „*ten protivník je velký a to nebude stačit*“ (R3), přičemž „*stáváme se víc rovnoprávnými a hodnotnými hráči*“ (R7). Často záleží na konkrétních tématech nebo identifikovaných problémech (R3). Všeobecně je těžké se při hodnocení míry, s jakou ovlivňuje neziskový sektor migrační politiku, nějaký úspěch zredukovat pouze na prvek aktivismu (R3). Co se ale týče dopadů veřejných akcí NNO, jsou schopní dosáhnout toho, aby úředníci veřejně vysvětlovali své kroky (R3). Akce mají také dopad v médiích, což zvětšuje zájem o problém (R2). Konkrétně efektivita demonstrací není velká, „*demonstrace nepřesvědčí někoho, kdo je nerozhodný*“ (R1). Nicméně demonstrace má velký význam pro migranty „*je to důležitou zprávou..., že tady jsou lidé, kteří na tu věc mají jiný názor*“ (R1). Česká majoritní společnost

není v podpoře aktivismu celkově zainteresována „pokud se to těch lidí přímo netýká, tak je to nezajímá“ (R3). Dokonce užší veřejností je neziskový sektor a aktivismus vnímán spíše negativně. Je potřeba „vysvětlit, že i jich se to nějak týká“ (R3). Faktory, které mohou objasnit tento jev, jsou následující: neziskový sektor nemá dobrý PR (R9), mj. i z důvodu financování; migrační politika patří do komplikovaných odborných témat (R9). Ovlivnit názor veřejnosti (více než demonstrace) mohou diskuze, komentáře v novinách, v TV (R1). Pro zapojení širší veřejnosti dělá např. SIMI projekty na lokální úrovni.

Podíl Konsorcia a Výboru pro práva cizinců na rozhodovacích procesech dle zástupců NNO je slabý, zmiňují však dílčí úspěchy. Např. se podařilo ovlivnit s pomocí ombudsmana přijetí nového zákona o azylu a zastavit nový cizinecký zákon. Je zmíněna větší úspěšnost v připomínkování (R1), „vnitro některé připomínky zapracovává“ (R1). „Velké zlomy ve směru práv“ dle názorů jednoho z respondentů se nepodařily „spíš zastavily větší hrůznosti“ (R5).“

Výbor pro práva cizinců stejně jako každý jiný výbor může pouze navrhnout a radit, přičemž „stát to může ignorovat“ (R4). „Ale lepší než kdyby nebyl (Výbor, pozn. autorky). Aby občanská společnost byla přizvána k vytváření politiky státu, tak to ne, to je pohádka“ (R8). Dle bývalé předsedkyně Výboru jeho úspěšnost záleží na problému, který jeho členové identifikují. A to, jak je předložen Radě vlády, kdo ho bude zpracovávat (R6).

V tomto roce (2015) došlo k reorganizaci Výboru pro práva cizinců. Počet členů byl omezen na 12 osob (dříve jich bylo přes 20). Dopad změny je těžké odhadnout, ale dle jeho bývalé předsedkyně „z široké platformy jsme mohly přesvědčit úředníky, jak je to dobře. Pokud bude málo lidí, možná budeme flexibilnější, ale nebudeme mít takový záběr“ (R6).

Jaké východisko bylo návrhy předloženo? Vytvořit politické aliance „mít v parlamentu a politických stranách osoby, které rozumí migraci. Náš úkol je přivést do rozhodovacího procesu víc aktérů MPSV, vědců, demografů a hlavně politiků“ (R5). Je důležité spolupracovat s médii, která tomu rozumí, i tomu, v čem je role NNO (R5). Byl vyjádřen také postoj, že dokud cizinci nemají volební právo na lokální úrovni (jde o ty, kteří jsou držiteli trvalého pobytu), situace se nemůže změnit, protože politici nemají zájem.

Co se týká konkrétně efektivity Konsorcia, nepříznivě jej ovlivňuje nesystematické financování. Tato překážka je celkově jednou z hlavních v činnosti NNO, konkrétně nestabilita financování (R1, R7) a striktní požadavky donorů. V důsledku čehož může dojít k tomu, že některá zásadní témata nevládní organizace nebudou moci řešit (R2). Je zvlášť obtížné získání prostředků na advokační činnost, která se dělá většinou dobrovolně (R7). Činnosti NNO rovněž překáží byrokracie ze strany vlády a Evropské komise. „Tím více je v organizaci byrokratů než aktivistů“ (R8). Neustálé kontroly např. MV, MF, FÚ a evropských donorů vedou tomu, že organizace ukončují jak spolupráci se státními donory, tak nemají některé odhodlání žádat o



evropské projekty (R8). Byrokracie se přizpůsobuje rovněž fluktuaci. Z neziskových organizací se stávají „firmy“ ze ztracenými hodnotami, proto je potřeba hledat morální autoritu (R8).

Státní aktéři nahlíží dle názorů respondentů na neziskový sektor nedůvěřivě, což platí i ze strany společnosti (R1, R9). Stát ho „nevnímá“, ohlíží se jenom na nějaká doporučení (R9). Ze strany státní správy panují dle zástupců NNO názory, že „*neziskový sektor je tady od toho, aby poskytoval služby, ne aby kritizoval*“ (R9). Dle vyjádření představitelů NNO, je nevládní sektor v Česku „zesměšňován“. Byvalá předsedkyně IOMu vidí problém v nepochopení role nevládních organizací, „*protože ten názor: my vás platíme, tak vy nás nebudete kritizovat, je prostě špatný*“ (R6). Vnímají své nerovnocenné postavení, nikoli postavení partnera. Na vývoj neziskového sektoru se jeden ze zástupců dívá s obavami, jeho postavení není stejné jako v jiných demokratických zemích.

Doporučení, které bylo vyjádřeno v názoru, který spočíval v tom, že NNO a stát musí spolupracovat, že „*spolu zmůžeme víc než každý sám*“ (R4) by se mohla realizovat po spuštění nového fondu AMIF. Dle principu partnerství, který je jedním z jeho zásad, se „*očekává, že neziskový sektor se bude víc zapojovat do rozhodovacího procesu*“ (R7). K reálnému uplatnění tohoto principu dle některých zástupců nedošlo (R5), nebo se na něj nahlíží skepticky (R2, R8). „*Vláda musí mít nějakého partnera, ‚nevládky‘ jak s ním nakládat, to je jiná věc. Ale jaké to má být partnerství, když mu platí*“ (R8).

Co se týká míry nezávislosti a kritizování NNO při prosazování zájmů migrantů, názory zástupců NNO se lišily. „*Je určitá závislost*“ (v souvislosti s financováním od státu, pozn. autorky) (R8), „*My si můžeme říct, co chceme*“ (R4). Bývalá předsedkyně Výboru pro práva cizinců zastává názor, že „*NNO jsou závislé, a z toho důvodu nemohou být tak kritické*“ (R6). Je možné, že v každé organizaci, která se věnuje advocacy, mají k tomu jiný přístup. Může záležet na tom, jak je velká, soběstačná, finančně zajištěná z nestátních zdrojů a pravděpodobně také jaké je její vedení: „*Bud' by měl odejít, nebo zmírnit, aby se situace naší organizace finančně zlepšila*“ (R5), „*Nejsou věci, které bych neřekla, protože se bojím té reakce. Někde si zamyslím nad způsobu té kritiky*“ (R1). Nejde jen o financování, ale o potřebě spolupráce. Právě za tímto účelem bylo vytvořené Konsorcium (pod jehož stanoviska se podepisují všichni jeho členové), „*aby to nevedlo k tomu střetu zájmů*“ (R7). Dle názoru jeho koordinátorky je Konsorcium velice kritické (R7).

## Závěr

Tato práce se věnovala roli neziskových organizací jako významného aktéra ovlivňujícího utváření státní migrační politiky ČR.

Předmětem tohoto díla je motivace institucionalizovaných forem nevládního sektoru, NNO a rovněž jednotlivců do něho zapojených k formování státní migrační politiky státu. Vzhledem ke zkoumanému tématu bylo hlavním cílem práce zanalyzovat příčiny a podněty vedoucí ke rozvoji občanského aktivismu v Česku v oblasti obhajování práv cizinců.

Očekávaným úskalím tvorby této práce, které však vyvolalo můj ještě větší zájem k jeho zpracování, byla ta skutečnost, že téma obhajování práv cizinců českými NNO, odborníky není příliš zkoumaná oblast. Ačkoliv je nutné zde zmínit o rychlém vývoji a neustálých změnách v této oblasti. Nicméně na druhou stranu je pro práci přínosné, že názory některých autorů, o jejichž publikace a články jsem se opírala v teoretické části, jsou reflektovány v praktické části, díky čemuž lze sledovat, jak nahlízejí na některé aspekty problému v posledních dvou či třech letech. Jde o odborníky na migraci, kteří jsou právníci, lidskoprávní aktivisté a zároveň zástupci nevládních organizací (SIMI, Poradna pro občanství).

Výstupy tohoto výzkumu byly získány kvalitativní metodou prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů se zástupci především neziskových organizací, kteří se na advokačních aktivitách aktivně podílejí či veřejné akce přímo organizují. V důsledku velké rozmanitosti zkušeností respondentů a diverzity výzkumného souboru na jednu stranu se znesnadnilo vyhodnocování obsahové analýzy výzkumu, na druhou stranu jí zároveň věcně obohatili.

Sice se většina veřejných projevů odehrává v hlavním městě, což potvrdili samotní zástupci NNO, nicméně dle mého názoru je do určité míry nedostatkem realizovaného výzkumu, že není jasně reflektován potenciál angažování k aktivismu v regionech.

Na základě výstupů výzkumu je na místě shrnout hlavní získané poznatky. Došlo skutečně k rozvoji a profesionalizaci občanského sektoru, a to jak obecně, tak na poli obhajování práv cizinců, které nastaly v důsledku změn ve fungování občanské společnosti a rovněž v jejím financování. Toto zjištění de facto mj. potvrzuje tezi z teoretické části.

Díky posílené organizační spolupráci se dokázaly NNO sjednotit a stát se plnohodnotným aktérem migrační politiky. Závažnou roli hraje v tomto rozvoji Konsorcium nevládních organizací, a to navzdory tomu, že platforma nemá např. stabilní financování, nejaktivnějšími jsou jenom několik organizací a konkurence mezi NNO rovněž nepřispívá k budování „silného společného hlasu“. Zprofesionalizovaly se i samy „nenahraditelné složky“ NNO – jejich pracovníci, kteří buď obor příbuzný s migrací studovali (někteří se mu věnují na akademické půdě) nebo se zabývají migrační problematikou mnoho let. K profesionalizaci a rozvoji

konkrétně v pořádání veřejných akcí přispěla spolupráce se zkušenými organizacemi v oblasti aktivismu.

Znamená to, že se stal v dnešní době občanský sektor silným a plnohodnotným partnerem státu, nebo hlasem, který stát nemůže ignorovat?

I přestože došlo k posílení neziskového sektoru v aréně migrační politiky, vliv nevládního sektoru na formování státní politiky zástupci NNO nevnímají jako významný a jeho postavení se nepovažuje za stejně silné jako v jiných demokratických zemích.

Při hodnocení svého podílu na rozhodovacích procesech představitelé NNO se vyjadřovali většinou skepticky s humorem a dokonce sarkasticky: „*Aby občanská společnost byla přizvána k vytváření politiky státu, tak to ne, to je pohádka*“ (SOZE, R8), „*Velké zlomy ve směru práv se nepodařily, spíš se zastavily větší hrůzností*“ (OPU, R5). Konsorcium nevládních organizací a Výbor pro práva cizinců jako dva významné mechanismy prosazování zájmů se považují za slabé. Úsilí na poli aktivismu není dostačující. Jeho role aktivismu včetně veřejných akcí spočívá hlavně v tom, že se dostávají migrační témata do popředí zájmu veřejnosti a medií, stejně jako nutí politiky k veřejnému reagování. Stát je vnímán spíše jako protivník, nikoli partner.

Nicméně zdůrazním tady některé hlavní úspěchy neziskového sektoru na úrovni rozhodovacích procesů. Podařilo se ovlivnit přijetí nového zákona o azylu, zastavit nový cizinecký zákon, zvětšila se úspěšnost v připomínkování zákonů. Úspěšnost prosazování však dle názorů zástupců záleží na tématu. Např. se nepovedlo ovlivnit implementaci směrnice o jednotném povolení v souvislosti s pracovními právy, stagnuje i problém VZP. Tato kampaň se už vede více než 5 let. Na druhou stranu důvody, které byly zástupci zmíněny, jsou výsledkem nefunkčnosti a špatného nastavení fungování právního systému a není však v pravomoci neziskového sektoru tento problém eliminovat.

Jak vnímají neziskový sektor, zabývající se advokačními aktivitami, státní aktéři? Dle názorů zástupců na neziskový sektor nahlížejí spíše nedůvěřivě, což platí i pro společnost, ze které tato nedůvěra vychází. NNO své postavení jako postavení rovnocenného partnera nevnímají, což odpovídá výrookům teoretické části. Naděje na partnerství se zatím nesplnila ani po zavedení stejnojmenného principu AMIF. Na základě evropských zásad se očekávalo, že neziskový sektor se bude více zapojovat do rozhodovacího procesu. Ze strany státní správy převládá následující postoj k NNO: „*my vás platíme, tak vy nás nebudete kritizovat*“ (R6), což může napovídat o tom, že z jeho strany dochází k nepochopení role nevládního sektoru.

Právě financování je faktorem, který do velké míry ovlivňuje nejen samotné fungování nevládního sektoru (jak je rovněž zmíněno v teoretické části), ale pravděpodobně i míru kritizování a nezávislosti NNO. Je tu nutné zmínit skutečnost, že se advokačním aktivitám věnují zpravidla dobrovolně a ve volném čase. Přestože některými z respondentů byla přiznána

závislost NNO na státu, je mezi NNO řada takových, které lze považovat za hodně kritické (např. SIMI, OPU, Poradna pro občanství), přičemž Konsorcium jako zastřešující organizace hraje v tomto kontextu nezbytnou roli a je samotné poměrně kritické.

Omezující pro aktivity v obhajování je byrokratická zátěž (jak zaznělo v teorii), která přispívá k pragmatizaci zaměstnanců v neziskovém sektoru a oslabování významu hodnot, pro práci v sociální sféře nezbytných.

Co přeci motivuje organizace a jednotlivce, z velké části občany České republiky, k obhajování práv cizinců a citlivému reagování na jejich potřeby? V průběhu zpracování teoretické části jsem předpokládala, že respondenti vyjmenují právě potřebu změn ve fungování státního systému migrační politiky a snahu ho změnit, jelikož byla jeho opatření kritizována kvůli např. svým negativním integračním dopadům.

Zástupci NNO sice hodnotili nastavení státu jako diskriminující a dokonce vykořisťovací, nicméně tato nespokojenost se situací nebyla označena jako hlavní motivační faktor.

Jak zmiňuje i psychologická definice, hlavním atributem motivace je hodnota, což souvisí s výstupy výzkumu. Pro zástupce NNO jsou totiž hlavní motivací k obhajování práv ideály a hodnoty fungující demokratické společnosti (např. dodržování lidských práv, spravedlnost) a snaha přispět k jejímu rozvoji.

Konají však ku prospěchu a v zájmu celé společnosti, protože nemá být rozdělena, má být inkluzivní. „*Xenofobie a rasismus kvetou, kde není ten kontakt*“ (Pavel Čížinský, Poradna, R2) a může docházet ke konfliktům či dokonce ohrožení celé společnosti, protože pokud bude společnost diskriminovat jednu skupinu – „*bude diskriminovat kteroukoliv jinou a obrátí se to proti ní*“. Usilují o rovnost, „*lidská práce by měla stát stejně*“ jinak dochází ke snížení standardu na trhu práce. Při stejných právech a podmínkách se nebude zlevňovat práce. Za jeden ze svých hlavních cílů označují hájení práv jak proti státnímu systému, tak třeba proti kapitálu.

I přesto, že věří, že ke změně zákonů může dojít, „*Ale my jako nevládky tu sílu nemáme*“, snaží se dělat, co je možné:

*„Aby systém cizinecké správy nebyl diskriminační. Aby umožňoval plnou integraci a participaci (...) samozřejmě si uvědomujeme, že se to asi nikdy nestane. Na druhou stranu, současný systém vykazuje tolik nesmyslů a špatného fungování, že i menší změny by nepoměrně pomohly... Takže pokud by nastal ideální stav, spoustu aktivit bychom nemuseli dělat typů demonstrací a happeningů, ale i věci, které se směřují do oblasti návrhů zákonů apod.“*

Magda Faltová, SIMI

Považují za významnou osobní motivaci jednotlivců, kteří se přímo aktivismu věnují, jelikož, jak zaznělo od jednoho ze zástupců, „*tu práci (v NNO) by se dalo dělat bez té lidskoprávní nadstavby, lidskoprávního ducha*“ (R2). Je pro ti přesvědčení, zaujatí jednotlivci jak mohou napovídat výstupy výzkumu je touha po tom, aby se v případě nefunkčnosti společnosti snažili o její změnu přirozená. Pravděpodobně právě proto jsou ochotni se té práci se věnovat i ve volném čase a dělat ji i dobrovolně.

*„To dělá člověk z nějakého osobního přesvědčení a dělá věci, které nejsou placené, tak to asi má být, a občanská společnost tak má fungovat“*

Magda Faltová, SIMI (R1).

Na základě definice motivace lze předpokládat, že činnost v nevládním sektoru pravděpodobně přináší pro tyto lidi nějaké uspokojení potřeb, (neboli tzv. motivační napětí) které vzniklo v důsledku nedostatků v systému hodnot a vyvolání určitých emocí typu „*vnitřní pocit spravedlnosti*“ (R9).

Ve výzkumu se potvrdilo rozdílné vnímání migrační politiky státem a NNO skrze přístupy univerzalistický a paternalistický. Princip národní suverenity je prioritní pro stát, zatímco neziskový sektor zastává spíše uiverzalistické postoje. Nicméně i zde nejsou názory jak mezi zástupci NNO, tak i státní správy jednotné, jak ukázal výzkum. Neziskový sektor je sice „*na straně toho individua a jeho práv, ale to nevylučuje tu omezující roli státu*“ (R7). Zástupci NNO de facto respektují princip suverenity států, či jej považují za kompromis. Jeden z hlavních rozporů mezi státem a NNO je v tom, v čem stát samy vyzývají, tedy aby se choval k cizinci zodpovědně. Tedy pokud z nějakého důvodu pobyt cizince stát považuje za vhodný, má mu zajistit práva, které se nejvíce blíží k rovnoprávnému postavení, respektive aby ty práva souhlasila s počtem let pobytu.

Dalším zjištěním výzkumu, které je nutné v závěru zmínit, je v teoretické části představený návrh, vyslovující se pro oddělení legislativních, integračních aktivit a finančních zdrojů těchto agend, shromážděných v rukou jednoho migračního rezortu, konkrétně MV, u kterého převažuje spíše bezpečnostní pohled na problematiku. Zástupci se vyslovují hlavně pro to, aby byl takový orgán schopen zhodnotit demografické a ekonomické potřeby země. Nicméně aktivní by měla být i ostatní ministersva, která ale zvláštní zájem neprojevují, což mj. souhlasí s poznatky v teoretické části, že se často stává, že se ministerstva integrační politice dostatečně nevěnují. Přivést do rozhodovacího procesu víc aktérů MPSV, vědců, demografů a hlavně politiků NNO považují rovněž za svůj úkol. Akcentují rovněž roli medií a potřebu spolupráce s nimi, mj. i proto aby neziskový sektor měl větší prostor v mediích.

Co se týká veřejnosti, která jak napovídají výstupy výzkumu, celkově není ochotná lidskoprávní aktivismus podpořit, je potřeba probudit její zájem a „vysvětlit, že i jich se to nějak týká“ (R3). Stát není odhodlán vysvětlovat, že migrace neznamená ohrožení.

Názor veřejnosti více než demonstrace spíše ovlivní diskuze, komentáře v novinách, v TV dle zástupců NNO. Domnívám se, že ten osobní informační prostor v jakékoliv moderní společnosti je natolik zaneprázdněn, že jednotlivec či jakýkoli představitel veřejnosti skutečně bez těchto prvků zvenčí zájem neprojeví, pokud se jej osobně netýká. Předpokládám, že prostor (jakožto na samo vzdělání a osobnostní sebe rozvoj) pro toto vnímání je tím větší, čím je rozvinutější společnost. Pozvolna se vytváří v té, které je zaplněn jednotlivcem spíše zabezpečením základních potřeb.

Nemohla bych tady vyjádřit subjektivní názor na to, jak vnímám podíl občanského sektoru na rozhodovací procesy státní migrační politiky bez představení vlastních zkušeností, které tento pohled do značné míry ovlivňují. Je to 24 let mého života, který proběhl mimo jakousi funkční demokratickou společnost, ve které jsem vyrůstala, studovala a potom pracovala ve státním zařízení, konkrétně ve škole. Pokud bych to dala do souvislosti s tématem migrační politiky, pak v této společnosti se zdá, že se neprojevuje státní zájem o vytvoření státní integrační politiky, o čem může napovídat i skutečnost, že něco podobného jako Koncepce integrace cizinců a Integrační centra, dle mého zjištění, ani neexistují.

Zaprvé si myslím, že pokrok v rozvoji občanské společnosti je zásluhou státu, který ho umožnil(uje) a poskytoval(uje) neziskovému sektoru podporu. Na druhou stranu bez napětí a tlaku, které nevládní sektor na ten samý stát vyvíjejí, je další rozvoj nepředstavitelný, byť stát to není vždy ochoten akceptovat. A nezbytnou roli hrají v těchto změnách a posunech právě motivování a přesvědčení jednotlivci, kteří neustále pracují na zlepšení této společnosti.

Zadruhé považuji vliv neziskového sektoru na utváření státní migrační politiky za značný a spíše úspěšný, i když sami zástupci ho hodnotí jako ne příliš významný, a jsou, jak se zdá, zklamáni z toho, jakých změn se nepodařilo dosáhnout. Toto rozčarování je, domnívám se, v určitém smyslu výsledkem nesplněných očekávání, případně toho, že dosažené výsledky nejsou proporcionální nesmírnému vynaloženému úsilí a také porovnáním s vyspělejšími společnostmi.

K tomu bych jenom ráda dodala, že v ČR jsem začala vnímat rozdílné vnímání lidských práv a větší respekt k jednotlivci.

## Seznam literatury

1. BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. (2005). Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
2. BILÍK P. et al. (2013). České země a Československo ve 20. Století. Vydavatel není uveden, dostupné 24.01.2015 z [olomoucfile:///C:/Users/%D0%BC%D0%B5%D0%B3%D0%B0/Downloads/Ceske+zeme+a+ceskoslovensko+ve+20.+stoleti.pdf](file:///C:/Users/%D0%BC%D0%B5%D0%B3%D0%B0/Downloads/Ceske+zeme+a+ceskoslovensko+ve+20.+stoleti.pdf)
3. BOSSWICK W., HECKMANN F. (2006). Social integration of immigrants: Contribution of local and regional authorities. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dostupné z [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_1483\\_698594144.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_1483_698594144.pdf)
4. CULLEN, P. P. (2009). Irish Pro-Migrant Nongovernmental Organizations and the Politics of Immigration. *Voluntas*. Volume: 20 Issue: 2.
5. CVNS (2008). Výzkumná zpráva pro Ministerstvo Práce a sociálních věcí ČR. Efektivita poskytování služeb nestátními neziskovými organizacemi v oblasti integrace cizinců. Prouzová, Zuzana et al. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru. Dostupné z [http://www.mpsv.cz/files/clanky/8461/Efektivnost\\_sluzeb\\_NNO\\_integrace\\_cizincu.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8461/Efektivnost_sluzeb_NNO_integrace_cizincu.pdf)
6. ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR (2012) Zpráva o stavu lidských práv v ČR za rok 2012 Dostupné
7. DRBOHLAV, D. (2011). Imigrace a integrace cizinců v Česku. Nekolik zastavení na cestě země v její migrační proměně Davida na téměř Goliáše. *Geografie*, 116 (4), 401–421. Dostupné 15.11.2014 z <http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2012/01/g11-4-2drbohlav.pdf>
8. DRBOHLAV, D. a kol. (2010). Migrace a (i)migranti v Česku. Praha: Sociologické nakladatelství.
9. Ezzeddine P. a kol. (2014) Migrantky a nájemná práce v domácnosti v České republice. Praha: Sdružení pro integraci a migraci. Dostupné z <http://migration4media.net/wp-content/uploads/2014/10/Vysledky-v%C3%BDzkumu-n%C3%A1jemn%C3%A9-pr%C3%A1ce-v-dom%C3%A1cnosti-v-%C4%8CR.pdf>
10. GERŽOVÁ, J. (ed.) (1999). Slovník svetového a slovenského výtvarného umenia druhej polovice 20. Storočí, Bratislava: Kruh súčasného umenia Profil.
11. GUIRAUDON, V. (2003). The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, Volume 10, Issue 2.

12. HENDL, J. (2008) Kvalitativní výzkum. Praha: Portál, 2008
13. <http://www.helcom.cz/cs/zprava-o-stavu-lidskych-prav-v-cr-za-rok-2012/>
14. IOM. (2011). Výkladový slovník migrační terminologie. Mezinárodní migrační právo. Praha: IOM.
15. KUBÁTOVÁ, H. (2007). Od abstraktu do závěrečné práce: jak napsat diplomovou práci ve společenských a humanitních oborech: praktická příručka, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2007
16. KUŠNIRÁKOVÁ, T. (2013). Is there an integration policy being formed in Czechia? Identities: Global Studies in Culture and Power, Volume 21, Issue 6, 2014
17. KUŠNIRÁKOVÁ, T. (2012). Vztah vietnamských navrátilců předlistopadové imigrace k československému státu a jeho společnosti. Český lid - etnologický časopis, Vol. 99, No. 1, pp. 45-66.
18. KUŠNURÁKOVÁ, T., ČIŽINSKÝ, P. (2011). [Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?](http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2012/01/g11-4-7kusnirakova_cizinsky.pdf) Geografie, Vol. 116, No. 4, pp. 497-517. Dostupné z online: [http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2012/01/g11-4-7kusnirakova\\_cizinsky.pdf](http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2012/01/g11-4-7kusnirakova_cizinsky.pdf)
19. LEONTIYEVA, Y. (2011). Imigranti v ČR – žádání a nechtění. Současné migrační a integrační politiky v ČR in Trbola, R., Rákoczyová, M. (eds.). Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR. I: Role zaměstnání a vybraných institucí v procesu integrace. Brno: Barrister & Principal
20. MADSEN, K. (1979). Moderní teorie motivace. Praha: Academia.
21. MANSFELDOVÁ Z., A KROUPA A. (eds.) (2005). Participace a zájmové organizace v České republice. Praha: Sociologické nakladatelství
22. Metodika sociální práce v registrovaných sociálních službách center na podporu integrace cizinců – odborné sociální poradenství (příručka manual ze CPIC), bez žádné další info) nedatováno
23. MIOVSKÝ, M. (2006). Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu. Praha: Garda Publishing
24. MORALES, L, GIUGNI, M. (2011). Social capital, political participation and migration in Europe: making multicultural democracy work?, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
25. MOŽNÝ, I. (2002). Česká společnost: Nejdůležitější fakta o kvalitě našeho života. Praha: Portál
26. NAKONEČNÝ, M. (1997). Motivace lidského chování. Praha: Academia
27. NEČASOVÁ, M. (2011): Vybrání prvky kultury práce cizinecké policie očima jejich pracovníků In Trbola, R., Rákoczyová, M. (eds.). Institucionální podmínky sociální



integrace cizinců v ČR. II: Role zaměstnání a vybraných institucí v procesu integrace. Brno: Barrister & Principal

28. ODMALM, Pontus. 2005. Migration Policies and Political Participation. Inclusion or Intrusion in Western Europe?, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.

29. PLHÁKOVÁ, A. (2003): Učebnice obecné psychologie. Praha: Academia.

30. POŘÍZKOVÁ, H. (2011): Funkce úřadů práce při regulaci zahraniční zaměstnanosti a integraci cizinců na trh práce. In: Trbola, R., Rákoczyová, M. (eds.). Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR. II: Role zaměstnání a vybraných institucí v procesu integrace. Brno: Barrister & Principal

31. POTŮČEK M. (1997). Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti. Praha: SLON.

32. POTŮČEK. M. (1999) (ed). Česká společnost na konci tisíciletí. Praha: Karolinum,

33. Rada Evropy. 2000. Rozmanitost a soudržnost: nové úkoly v oblasti integrace imigrantů a menšin. Strasbourg: Rada Evropy.

34. RÁKOCZYOVÁ, M., TRBOLA, R a kol. (2009). Sociální integrace přistěhovalců v České republice. Praha: Sociologické nakladatelství.

35. RAKUŠANOVÁ P. (2005). Civil society And Civil participation in the CR. Dostupné z [http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/229\\_05-](http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/229_05-5%20zformatovany%20text%204%20pro%20tisk.pdf)

[5%20zformatovany%20text%204%20pro%20tisk.pdf](http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/229_05-5%20zformatovany%20text%204%20pro%20tisk.pdf)

36. RAKUŠANOVÁ P. (2006). Třetí sektor a organizovaná občanská participace v České republice. Dostupné z (online). [www.cspv.cz/dokumenty/kongres2006/HP%2025/Petra%20Rakusanova.pdf](http://www.cspv.cz/dokumenty/kongres2006/HP%2025/Petra%20Rakusanova.pdf)

37. RAKUŠANOVÁ, P., ŘEHÁKOVÁ, B. 2006. Participace, demokracie a občanství v evropském kontextu. Sociologické studie a Sociological Studies Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR.

38. RAKUŠANOVÁ, P, STAŠKOVÁ, B. (2007). Organizovaná občanská společnost v České republice. Praha: Professional Publishing.

39. RAKUŠANOVÁ, P. (2003). „Třetí sektor a občanská participace v České republice“. Naše společnost 1 (3-4): 31 – 34. Dostupné z [http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c3/a3917/f11/100019s\\_Treti%20sektor.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c3/a3917/f11/100019s_Treti%20sektor.pdf)

40. REDLOVÁ, P. (2011). Politická a občanská participace imigrantů v České republice studie: Východiska migračních politik. Dostupné z [http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/politicka-a-obcanska-participace\\_201112071116411.doc](http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/politicka-a-obcanska-participace_201112071116411.doc)

41. SALAMON, L. M., A KOL. (1999). Nástup neziskového sektoru (mezinárodní srovnání). Praha: Agnes.
42. SEDLÁČKOVÁ, M. (2012): Důvěra a demokracie: přehled sociologických teorií důvěry od Tocquevilla po transformaci v postkomunistických zemích / Praha: Sociologické nakladatelství (SLON); Sociologický ústav AV ČR
43. SEDLÁČKOVÁ, M. (20059): Role důvěry v demokratickém systému. (Dizertační práce) Socioweb 2005 2009 Dostupné z file:///C:/Users/%D0%BC%D0%B5%D0%B3%D0%B0/Downloads/RPTX\_2009\_1\_11210\_AS ZK00844\_300397\_0\_79270.pdf
44. SCHNEIDEROVÁ, S. (2011). Jak nepsat diplomovou práci. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2011
45. SKOVAJSA, M. A KOL. (2010). Občanský sektor: organizovaná občanská společnost v České republice. Praha: Portál.
46. ŠEJNOHA, P., JURÁNEK, J., CHMELIAR P. (2014). Praxe správních orgánů v cizineckých věcech. Excesy i příklady dobré praxe. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta. SOZE . Dostupné z <http://migraceonline.cz/doc/StudieFINAL.pdf>
47. TRBOLA, R. (2011). Funkce a postavení organizací neziskového sektoru v procesu sociální integrace přistěhovalců. In: Trbola, R., Rákoczyová, M. (eds.). Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR. II: Role zaměstnání a vybraných institucí v procesu integrace. Brno: Barrister & Principal
48. VALENTOVÁ E. (ED.), FALTOVÁ M., Hradečná P., Trochtová A., Zelenková Š., Duba P. (2012). Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice. Dostupné z [http://www.migrace.com/docs/130220\\_simi\\_publicace\\_ke\\_cteni\\_dvoustrany.pdf](http://www.migrace.com/docs/130220_simi_publicace_ke_cteni_dvoustrany.pdf)

#### Internetové zdroje:

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR (2014): Český helsinský výbor, Praha, ochrana lidských práv v ČR [online]. Dostupné 15.11.2014 z <http://helsinsky-vybor.sluzby.cz/>

ČSÚ (2012): počet cizinců nedatováno. Český statistický úřad. [online]. Dostupné 15.10.2014 z [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu)

DOMACINASILI (2012): Krizové sociální podnikání a dovednosti manažera II [online]. Dostupné 08.08.2014 z <http://www.domacinasili.estranky.cz/clanky/clanky/krizove-socialni-podnikani-a-dovednosti-manazera-ii.html>

DŮM ZAHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE (2014): Norské fondy a fondy EHP [online]. Dostupné 03.12.2014 z <http://www.dzs.cz/cz/norske-fondy-a-fondy-ehp/>

JIHOMORAVSKÉ REGIONÁLNÍ CENTRUM NA PODPORU INTEGRACE CIZINCŮ (2014) [online]. Dostupné 27.10.2014 z <http://www.cizincijmk.cz/Folders/364-1-Aktuality.aspx>

BABICKÁ, K. (2014): Evropský parlament schválil zřízení Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) [online]. Dostupné 26.11.2014 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropsky-parlament-schvalil-zrizeni-azyloveho-migracniho-a-integracniho-fondu-amif>

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY (2010): Podněty Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v České republice k nové právní úpravě vstupu a pobytu cizinců na území ČR [online]. Dostupné 24.11.2014 z [http://docs.opu.cz/podnet\\_konsorcium\\_final.pdf](http://docs.opu.cz/podnet_konsorcium_final.pdf)

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY (2010): Výroční zpráva: 2010 [online]. Dostupné 08.03.2015 z [http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2010\\_201108231340536.doc](http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2010_201108231340536.doc)

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY (2011): Výroční zpráva: 2011 [online]. Dostupné 08.03.2015 z [http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2011\\_201501212248152.doc](http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2011_201501212248152.doc)

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY (2012): Výroční zpráva: 2012 [online]. Dostupné 08.03.2015 z [http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2012\\_201501211542138.pdf](http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2012_201501211542138.pdf)

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY (2013): Výroční zpráva: 2013 [online]. Dostupné 08.03.2015 z [http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2013\\_201501211543021.pdf](http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/vyrocni-zprava-za-rok-2013_201501211543021.pdf)

MEZIKULTURNÍ DIALOG (2015): Koncepce [online]. Dostupné 13.10.2014 z <http://www.mezikulturnidialog.cz/koncepce.html>

CIŽINSKÝ, P. (2014): Analýza: Nová úprava pracovní migrace cizinců do ČR. [online]. Dostupné 08.02.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr>

KŘÍŽKOVÁ, M. (2012): Bez ochrany v lese: vývoj a shrnutí kauzy „stromkaři“ [online]. Dostupné 12.03.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/bez-ochrany-v-lese-vyvoj-a-shrnuti-kauzy-stromkari>

MIGRACEONLINE.CZ (2014): Prohlášení k demonstraci za přijetí syrských uprchlíků [online]. Dostupné 10.03.2015 z <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prohlaseni-k-demonstraci-za-prijeti-syrskych-uprchliku>

MIGRACEONLINE.CZ (2013): [MV nebude letos předkládat návrhy zákonů o pobytu cizinců, připravuje nicméně novelu](http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/mv-nebude-letos-predkladat-navrhy-zakonu-o-pobytu-cizincu-pripravuje-nicmene-novelu) [online]. Dostupné 10.03.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/mv-nebude-letos-predkladat-navrhy-zakonu-o-pobytu-cizincu-pripravuje-nicmene-novelu>

LOCALNEWS.CZ (2015): [Uprchlíci vítějte! Protest proti xenofobii a fanatismu](http://localnews.cz/index.php/cokdykde/266-uprchlici-vitejte-protest-proti-xenofobii-a-fanatismu) [online]. Dostupné 14.03.2015 z <http://localnews.cz/index.php/cokdykde/266-uprchlici-vitejte-protest-proti-xenofobii-a-fanatismu>

PICUM.ORG (2011): Joint NGO statement on the EU “seasonal workers directive” [online]. Dostupné 14.03.2015 z <http://picum.org/en/news/picum-news/26281/>

MV ČR SUZ (2015): Informace o projektu [online]. Dostupné z <http://www.integracnicentra.cz/Onas/InformaceOProjektu.aspx>

[KOSTLÁN](#) F. (2011): V Praze proběhl Pochod s deštníky za práva migrantů [online]. Dostupné 13.03.2015 z <http://www.romea.cz/cz/zpravy/v-praze-probeh-pochod-s-destniky-za-prava-migrantu>

OBCAN.ECN.CZ (2012): Happening „Neppracujeme proti sobě, pracujeme společně“ [online]. Dostupné 13.03.2015 z [http://obcan.ecn.cz/index.shtml?scl=757&apc=z-k-p3-2342213&scr\\_757\\_Go=1](http://obcan.ecn.cz/index.shtml?scl=757&apc=z-k-p3-2342213&scr_757_Go=1)

SPOLECNEKROZMANITOSTI.CZ (2013): Kulatý stůl o zdravotní pojištění migrantů a migrantek [online]. Dostupné 12.03.2015 z <http://spolecnekrozmanitosti.cz/akce/kulaty-stul-o-zdravotni-pojisteni-migrantu-a-migrantek/>

SVAZ PRŮMYSLU A DOPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY (2014): Evropská rada přijala směrnici o sezonních pracovnících z třetích zemí [online]. Dostupné 09.02.2014 z <http://www.spcr.cz/evropska-rada/rada-prijala-smernici-o-sezonnich-pracovnicich-ze-tretich-zemi>

MOTEJL. (2013): Čtvrtletník Fondu Otakara Motejla. Hlídací psi české politiky [online]. Dostupné 06.11.2014 z <http://www.motejl.cz/files/bl/mo/motejl-2013-el-verze.verze.pdf>

MPSV (2009): EU2009 Integrace cizinců v ČR [on-line]. Dostupné 25.01.2015 z <http://www.mezikulturnidialog.cz/res/data/011/001323.pdf>

MV ČR (2013): Azyl, integrace a migrace [on-line]. Dostupné z 16.10.2014 <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>

MV ČR (2015): Slovník nejčastěji používaných termínů v oblasti azylu a migrace [online]. Dostupný 04.02.2015 na <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx> 04.02.2015

NEZISKOVKY.CZ (2014): O neziskových organizacích [online]. Dostupné 09.2014. z [http://www.neziskovky.cz/clanky/511\\_538/fakta\\_neziskovky-v/](http://www.neziskovky.cz/clanky/511_538/fakta_neziskovky-v/)

PARLAMENTNILISTY.CZ (2013): Vláda: Rada vlády pro lidská práva se zabývala právy cizinců [online]. Dostupné 28.11.2017 z <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Vlada-Rada-vlady-pro-lidska-prava-se-zabyvala-pravy-cizincu-288628>

The Foundation For A Civil Society (2015): About us [online]. Dostupné 24.01.2015 z [http://fcsny.org/?page\\_id=6](http://fcsny.org/?page_id=6)

UNCHR (2014): Světový den uprchlíků [online]. Dostupné 05.02.2015 z <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/akce-unhcr/svetovy-den-uprchliku-2013.html>

VLÁDA ČR (2014): Výbor pro práva cizinců [on-line]. Dostupné z 1.11.2014 <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/uvod-55935/>

VLÁDA ČR (2008): Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru [online]. Dostupné 30.10.2014 z [://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/zhodnoceni-koncepce-podpory-rozvoje-neziskoveho-sektoru-36109/](http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/zhodnoceni-koncepce-podpory-rozvoje-neziskoveho-sektoru-36109/)

VLÁDA ČR Finanční prostředky z enedatovano vropských fondů pro nestátní neziskové organizace [on-line]. Neatováno. Dostupné z 24.01.2015 z <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno/prostredky-z-evropskych-fondu/financi-prostredky-z-evropskych-fondu-pro-nno-26332/>

VLÁDA ČR (2003): Zásady politiky vlády v oblasti migrace jsou platnými východisky migrační politiky [on-line]. Dostupné z 07.02.2015 <http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>

Vláda ČR. Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2011 č. 99 k aktualizované Koncepci integrace cizinců na území České republiky a k návrhu dalšího postupu v roce 2011.

Vláda CR. 1999. Usnesení Vlády CR ze dne 7. cervence 1999 c. 689, o Zásadách koncepce integrace cizincu na území Ceské republiky a o příprave a realizaci této koncepce

Vláda ČR. Usnesení vlády České republiky ze dne 16. ledna 2013 č. 43 k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití v roce 2013.

Vláda ČR. Usnesení vlády ČR ze dne 22. ledna 2014 č. 60 Postupy při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití z roku 2014.

## **Příloha č.1**

Hlavní právní předpisy cizineckého práva: z oblasti vstupu a pobytu cizinců a oblasti práva mezinárodní ochrany.

### *Oblast vstupu a pobytu cizinců*

#### Vnitrostátní právní předpisy

- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

#### Právo EU

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)
- Směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty
- Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny
- Směrnice Rady č. 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

- Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

- Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

- Směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

- Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004, týkající se vydávání povolení k pobytu občanům třetích zemí, kteří se stali oběťmi obchodování s lidmi nebo kteří se stali objekty převaděčství a spolupracují s příslušnými orgány.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

#### Mezinárodní smlouvy

- Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti

- Úmluva o omezení případů bezdomovectví

- Evropská úmluva o vydávání

#### *Oblast práva mezinárodní ochrany*

##### Vnitrostátní právní předpisy

- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

##### Právo EU

- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003/ES kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. Dublin II)

- Směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (tzv. přijímací směrnice)

- Směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o priznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice)

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (*recast* tzv. kvalifikační směrnice)

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Dublin III)

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (*recast* tzv. procedurální směrnice)

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (*recast* tzv. přijímací směrnice)

#### Mezinárodní smlouvy

- Úmluva o právním postavení uprchlíků
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání



## **Příloha č.2**

Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru.

V rámci této práce počítám za důležité podívat se podrobněji na úkoly tohoto dokumentu.

„Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru“ se skládá ze dvou částí - popisné a strategické.

Popisná první část zobrazuje stav nevládního sektoru v roce 2008 a upozorňuje na nejdůležitější problémy, kterým ten musí čelit. Jsou to: (rozděleno dle kapitol)

- 1) politické a právní prostředí pro rozvoj neziskového sektoru,
- 2) vícezdrojové financování neziskového sektoru,
- 3) transparentnost neziskového sektoru,
- 4) lidské zdroje pro podporu neziskového sektoru,
- 5) partnerství veřejné správy a neziskového sektoru.

Ve strategické části dokumentů byly rovněž stanovení priority do roku 2013, opatření a také vize jakým by měl být neziskový sektor „po splnění úkolů koncepce

V souladu s první prioritou - právní prostředí má podporovat transparentní neziskový sektor. Mezi opatřeními jsou komplexní získávání a zveřejňování informací o něm. Dle vize Koncepce - transparentní nestátní neziskový sektor se stane rovnocenným a vítaným partnerem veřejné správy na místní, regionální i národní úrovni. Druhá priorita je v podstatě také zaměřená na partnerství, s důrazem na iniciativu ze strany veřejné správy, jehož lze dosáhnout pomocí následujících opatření: definováním a metodikou pro rozvoj a vládní podporou a profesionalizací neziskového sektoru. V souladu s novou právní úpravou a pevnou oporou v zákonech aktivity občanů a činnost neziskových organizací nemá být dle vize nastíněné dokumentem omezená. Třetí priorita je orientována na rozvoj vícezdrojového financování neziskového sektoru pomocí opatření zaměřených na úpravu právního prostředí a také pravidel operačních programů pro čerpání prostředku. Dlouhodobé, stabilní finanční zdroje různých typů zajistí kvalitní personální a technické kapacity pro rozvoj činnosti NNO.

## **Příloha č.2**

Informovaný souhlas respondenta s výzkumem.

Jsem si vědom/a, že se stávám součástí výzkumu, který probíhá v rámci diplomové práce Anastasiy Mega. Tato práce se zabývá motivací neziskových organizací k formování migrační politiky České republiky.

Jsem si vědom/a, že výzkum bude probíhat formou rozhovorů, které budou nahrávány.

Výzkumník se zavazuje, že z důvodu zachování objektivnosti nebudou nikde v práci použity informace, které by vedly k identifikaci respondenta. Dále se zavazuje, že nepoužije data k jiným účelům než k zpracování své diplomové práce. Zároveň ale není schopen zajistit, že data nebudou v budoucnu použita k dalšímu výzkumu a nebo že výsledky, které získá analýzou dat, nebudou použita dále.

Prohlašuji, že se výzkumu účastním dobrovolně a můžu výzkum kdykoliv přerušit, i když to povede k vyřazení všech mých již uvedených odpovědí, z důvodu zachování objektivnosti výzkumu.

Respondent svým vlastnoručním podpisem stvrzuje, že je obeznámen s podmínkami výzkumu a souhlasí.

V

Dne:

Datum:

Podpis výzkumníka:

Podpis respondenta:

## **Příloha č.2**

Dotazník.

Úvodní otázka: jak dávno se věnujete cizinecké problematice a jak jste k tomu dostal(a)?

### Blok 1 (ROZVOJ)

Čím je dle Vás způsoben rychlý vývoj občanské společnosti na poli obhajování práv migrantů během posledních několika let (pokud ho vnímáte)?

Co dle Vás přispívá k rozvoji NNO, věnujících se problematice migrace ke stále větší profesionalizaci?

Jak byste zhodnotil(a) spolupráci NNO mezi sebou a migrantskými organizacemi v souvislosti s obhajovací činností?

### Blok 2 (MOTIVY, SPOJENÉ S CÍLE)

Co podle Vás motivuje české neziskové k obhajování práv cizinců?

Proč bojujete za nerovné zachazení? Proč NNO a vám to vadí?

V čem spočívá tato potřeba reagovat na „potřeby“ své cílové skupiny? Nebo-li jak korespondují potřeby cílových skupin NNO s potřebou těchto organizací ovlivňovat českou migrační politiku?

Co je pro Vás osobním impulzem pro občanský aktivismus?

Jak vnímáte rozpor univezalistického přístupu (princip lidských práv) a paternalistického (hlavní je princip národní suverenity)?

Proč by stát neměl chránit místní trh práce?

### Blok 3 CÍLE

Čeho chtějí NNO dosáhnout? Jaký je konečný cíl(e) (možná časové rozmezí)?

Je-li tento cíl dosažitelný z vašeho pohledu?

V čem je výhody přítomnosti migrantů pro českou ekonomiku a společnost

Je-li dle Vás možné oddělení pravomocí finanční a legislativní složek hlavního rezortu MV?

Je možné ovlivnit Cizinecké právo?

Jestli je vůbec možné společně překonat různé zájmy aktérů migrační politiky?

Zhodnocení hlavních témat a jakým směrem se posunul vývoj řešení (Veřejní pojištění, pracovní práva)

### Blok 4 PROSTŘEDKY A MECHANISMY

Jaké prostředky NNO k obhajování v Česku mají a nakolik jsou účinné?

Jak jsou efektivní veřejné projevy?

Nakolik jsou tyto projevy účinné a efektivní?  
Jaké názory podle Vás zastává česká majoritní společnost, ochotna-li podpořit občanský aktivismus (v jakém směru)? Jak zapojit širší veřejnost?  
Váš názor na působnost (a vliv na rozhodovací procesy) Konsorcia nevládních organizací a Výboru pro práva cizinců.

#### Blok 5 PREKAŽKY A ÚSLALÍ

Jaké vidíte (hlavní) překážky činnosti NNO?

Jak dle Vás NNO jsou v současnosti vnímané státními aktéry? Nakolik jejich vztah je rovnocenný?

Či se naplňují: zás. č. 5 (zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců): Realizace migrační politiky státu předpokládá široké zapojení nevládních a dalších organizací občanské společnosti a ustanovení jednoho z principů Koncepce o podpoře rozvoje občanské společnosti.)

Úspěšně-li neziskové organizace podílí na rozhodovacích procesech?

Vnímáte-li změny po sjednocení fondů do AMIF v loni (2014) v souvislosti s uplatněním principu partnerství?

Jsou-li NNO nezávislé při prosazení zájmů své cílové skupiny?

Jak byste zhodnotil(a) spolupráce NNO a státní správy? co podle dle Vás potřeba pro zlepšení?

#### Otázky migrační politiky a doplňující otázky:

Jak byste zhodnotil (a) současný směr migrační politiky ČR? (liberální, restriktivní, integrační, cirkulační?)

Jaký mate názor na politiku: migrace vysoko kvalifikovaných migrantů má být podpořená a nízko dočasná?

Proč nostrifikace je kritizována NNO?

Je migrační politika stále apolitické tématem?

Jaký je váš názor na implementaci stěžejního avšak nezávazného dokumentu Koncepce integrace cizinců? (a na i poslední verze z roku 2014)?

Jaký je váš názor na činnost SPIC, jde-li skutečně o dublování služeb s NNO?

Jaký všímáte rozdíl v působnosti aktivismu v Praze a regionech? Jestli ho vnímáte.

Jak vnímáte vliv Evropského práva na postavení cizinců?