

Univerzita Palackého v Olomouci
Cyrlometodějská teologická fakulta

Katedra křesťanské sociální práce

Mezinárodní humanitární a sociální práce

Bc. Kamila Menšíková

*Možnosti spolupráce státního a nestátního sektoru
v procesu integrace cizinců na příkladu Asistenčních
služeb poskytovaných na Odboru azylové a migrační
politiky Ministerstva vnitra České republiky*

Diplomová práce

vedoucí práce: Mgr. et Mgr. Agnieszka Zogata Kusz, Ph. D

2015

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

V Olomouci dne

.....

Podpis autora práce

Děkuji vedoucí diplomové práce paní Mgr. et Mgr. Agnieszce Zogatě Kusz, Ph. D. za vstřícný přístup, podnětné připomínky a odborné vedení.

Touto cestou bych chtěla poděkovat všem respondentům za jejich a čas a ochotu poskytnout cenné informace ke zkoumané problematice.

Dále děkuji Mgr. et Mgr. Anně Mozíkové, Mgr. Veronice Vojáčkové a Mgr. et Mgr. Anastasii Mega za jejich obrovskou pomoc a morální podporu při tvorbě této práce.

V neposlední řadě bych chtěla vyjádřit poděkování rodině a panu Jiřímu Tomšíčkovi za poskytnuté zázemí a neskonalou podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Obsah	4
Úvod.....	6
I. Teoretická část	9
1 Migrační a integrační politika České republiky.....	9
1.1 Vývoj migrační politiky po roce 1989	9
1.2 Integrační politika a její vývoj	14
1.2.1 Vývoj integrační politiky po roce 1989	15
1.2.2 Cílová skupina integrační politiky ČR.....	22
1.2.3 Aktéři integrační politiky.....	23
2 Občanský sektor.....	26
2.1 Vymezení základních pojmů.....	26
2.2 Podoba občanského sektoru po roce 1989	29
2.3 Role a funkce nestátních neziskových organizací ve společnosti	30
2.4 Nestátní neziskové organizace věnující se integraci cizinců do české společnosti	33
2.4.1 Vznik a vývoj nestátních neziskových organizací věnujících se integraci cizinců	33
2.4.2 Typy nestátních neziskových organizací věnujících se integraci cizinců.	35
2.4.3 Role nestátních neziskových organizací v integraci cizinců	39
3 Vztah státu a neziskového sektoru.....	42
3.1 Teorie vzniku a vývoje neziskových organizací	42
3.2 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem	43
3.3 Partnerství státu a neziskového sektoru v České republice?	45
3.4 Postavení neziskového sektoru v síti aktérů sociální integrace cizinců.....	48

II. Výzkumná část	52
4 Metody výzkumu	52
4.1 Cíl práce a výzkumné otázky	52
4.2 Výzkumná metoda a technika	52
4.3 Výzkumný vzorek a průběh sběru dat.....	54
4.4 Způsob zpracování dat	56
5 Výstupy výzkumu	57
5.1 Pohled respondentů na integraci cizinců a současné nastavení integrační politiky.....	57
5.2 Spolupráce státního a nestátního sektoru v integraci cizinců v České republice	59
5.3 Vznik a vývoj Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP MVČR.....	63
5.4 Shrnutí.....	78
Závěr	83
Seznam zkratk	85
Seznam použitých zdrojů a literatury	87
Bibliografické zdroje	87
Internetové zdroje	90
Zákony	94
Seznam tabulek a grafů:.....	95
Příloha č. 1	96
Příloha č. 2	97

Úvod

Po roce 1989 dochází v České republice, vlivem zásadních změn ve společenském uspořádání a otevřením hranic, k větším a diverzifikovanějším migračním tokům. Česká společnost, která se do té doby řadila spíše k etnicky homogenním, a zejména politická reprezentace je tak nucena reagovat na změny, které s sebou tento nový fenomén přináší. Česká imigrační a integrační politika měla doposud spíše reaktivní povahu, migrace a integrace cizinců není brána jako jedno z prioritních témat. Nicméně vlivem událostí z posledních několika měsíců, zejména v důsledku tzv. uprchlické krize, se téma migrace dostává do popředí zájmu celé společnosti a potřeba koncepčního řešení problému je tak více než žádoucí.

Vzhledem k tomu, že se některé neziskové organizace věnují práci s cizinci již od počátku 90. let a zásadní vládní dokumenty řešící integraci cizinců vznikají až na jejich samotném konci, je patrné, že neziskový sektor se dokázal lépe přizpůsobovat aktuálním podmínkám a řešit problémy, kterými se stát nijak blíže nezabýval. Role neziskového sektoru je tak v procesu integrace cizinců zásadní.

Oba sektory, jak státní tak i neziskový, sehrávají v integraci cizinců klíčovou roli. Vzhledem k vzájemné provázanosti rolí těchto dvou aktérů, kdy stát definuje migrační a integrační politiku a neziskový sektor je v mnoha situacích vykonavatelem jejich konkrétních opatření, je interakce těchto dvou aktérů nevyhnutelná. Ke vzájemnému dialogu státního a nestátního sektoru v oblasti integrace cizinců ale v minulosti příliš nedocházelo. V posledních letech však dochází k posunu a výše zmínění aktéři spolu začínají nacházet společnou řeč a na řešení problémů spolupracovat.

Jedním z příkladů spolupráce státního a neziskového sektoru v integraci cizinců jsou Asistenční služby¹ poskytované neziskovými organizacemi přímo na půdě Ministerstva vnitra, konkrétně na Odboru azylové a migrační politiky. Sociální pracovníci, právníci a jiné pomáhající profese poskytovali migrantům a zástupcům veřejných orgánů určitou formu interkulturního zprostředkovatelství a tlumočení i dříve, nicméně jejich role nebyla nijak specifikována a systematicky ukotvena. Pro zvyšující se zapojování

¹ označení Asistenční služby je v této práci použito v případě, že je odkazováno na služby poskytované interkulturními pracovníky na OAMP

samotných cizinců do činnosti nevládních organizací a zároveň z potřeby profesionalizace těchto služeb přispívajících k odbourávání sociokulturních bariér při jednání cizinců s úřady, školami, soudy, ve zdravotnických zařízeních a jinými institucemi či v rámci sousedského soužití a zároveň přispívající k odbourávání komerčních zprostředkovatelských služeb, byly etablovány profese komunitního tlumočnicka a interkulturního pracovníka.

V této práci se zaměřuji na tzv. makro - praxi v sociální práci, konkrétně na proces vzniku a vývoje Asistenčních služeb poskytovaných na Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky (OAMP MVČR), na kterém se podíleli jak zástupci státního, ale i nestátního sektoru. Vycházím přitom z reformního paradigmatu sociální práce, které tvrdí, že jedním z úkolů sociální práce je snaha o reformu společenského prostředí (Navrátil, 2000, podle Matoušek, 2001, s. 187). Cílem tedy je zjistit, jaký byl přístup státních a nestátních aktérů ke vzniku a vývoji Asistenčních služeb poskytovaných ve vzájemné spolupráci na OAMP MVČR.

Předkládaná diplomová práce je empirické povahy, skládá se tak z teoretické a z výzkumné části, které jsou dále rozděleny do pěti kapitol. První kapitola teoretické části je věnována vývoji migrační a integrační politiky České republiky od roku 1989, jejím aktérům a cílové skupině, na kterou je integrační politika zaměřena. Druhá kapitola pojednává o občanském sektoru v České republice a jeho roli ve společnosti, zejména pak o roli nestátních neziskových organizací v procesu integrace cizinců. Ve třetí kapitole jsou popsány podoby vztahů státu a neziskového sektoru obecně, následně pak jejich konkrétní podoba v České republice. Čtvrtá kapitola obsahuje popis užitých metod a technik výzkumu. Pro účely kvalitativního výzkumu byla užitá případová studie, hlavní technikou pro získání kvalitativních dat byl polostrukturovaný rozhovor. Obsahem páté kapitoly je analýza rozhovorů se zástupci státního i nestátního sektoru ohledně možností spolupráce těchto dvou sektorů v integraci cizinců a závěrečné shrnutí, kde dochází k formulování závěrů výzkumu.

V textu užívám tzv. harvardského stylu odkazování.

Prvotním impulsem pro zpracování tohoto tématu pro mne byla osobní zkušenost z jednoho ze vzdělávacích kurzů Integračního centra Praha zaměřených na vzdělávání a zvyšování interkulturních kompetencí odborníků místní správy a samosprávy, pedagogických pracovníků aj., kteří v rámci výkonu zaměstnání přicházejí do kontaktu

s migranty. Tito pracovníci při dorozumívání s migranty čelí různým bariérám znesnadňujícím jejich vzájemnou komunikaci, ať už se jedná o jazykové či kulturně podmíněné překážky. Díky tomu jsem v praxi mohla vidět, s jakými problémy se pracovníci při jednání s migranty potýkají, a pochopila nutnost těmto potížím předcházet, popřípadě je minimalizovat. V tom spatřuji roli neziskového sektoru.

I. Teoretická část

1 Migrační a integrační politika České republiky

První kapitola diplomové práce je věnována migrační a integrační politice České republiky po roce 1989. Je zaměřena především na činnost státu v procesu začleňování cizinců do české společnosti, jaká opatření byla dosud v této oblasti učiněna, kdo je jejich vykonavatelem a na koho jsou zaměřena, tedy kdo je jejich cílovou skupinou.

1.1 Vývoj migrační politiky po roce 1989

Hluboké sociální, politické a ekonomické změny, kterými po roce 1989 Česká republika prošla, měly na migraci zásadní dopad. Ze země zdrojové, odkud lidé spíše odcházeli, se stala zemí nejprve tranzitní, přes kterou migranti mířili z východních zemí do západních, později, díky příznivým sociálně – ekonomickým podmínkám, zemí cílovou. Na území Československa historická zkušenost s migrací zajisté existovala, nicméně nemůžeme hovořit o migrační politice jako takové, která by byla přenositelná do porevolučního demokratického systému. V této kapitole se tedy zaměřím na vývoj migrační politiky po roce 1989, přičemž se podrobněji zaměřím na vývoj politiky integrační, který je pro pochopení rolí, které zaujal stát a neziskové organizace působící v této oblasti, klíčový.

Kušniráková a Čížinský pod pojmem migrační politika² chápou: „*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*“ (Kušniráková, Čížinský, 2011, s. 498). Drbohlav (2010, s. 69) tyto nástroje vidí jako: „*soubor zákonů, nařízení a praktik týkajících se pohybu mezinárodních migrantů přes státní hranice a jejich pobytu na území cílové země.*“ Baršovi (2005, s. 9-10) se zmiňují taktéž o nelegální migraci, kdy se migrační politiky týkají jak: „*regulace a usměrňování legální migrace, tak postihu a prevence nelegální migrace*“.

Vývoj české migrační politiky od roku 1989 můžeme v rovině liberálně restriktivního dělení migračních pravidel rozdělit na pět období (Kušniráková, Čížinský

² v českém prostředí

2011, s. 498)³. V období mezi lety 1990 a 1996, které bývá označováno jako liberální, dochází k nahrazování starých struktur novými. Migrační politika nepatří mezi prioritní témata a integrační politika jako taková neexistuje, neboť zahraniční migrace má pouze dočasný charakter (zahraniční pracovníci měli pouze vyplňovat nedostatek pracovních sil na trhu práce) (Valentová, 2012, s. 29).⁴ Mezi lety 1996 až 1999, v tzv. restriktivním období, dochází mimo jiné vlivem socioekonomických podmínek k přijetí prvních kroků k institucionalizaci, ovlivněné též kandidaturou ČR do EU, završené přijetím zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb.), který znamenal „*razantní skokový posun k restriktivnímu pólu*“ (Kušniráková, Čížinský, 2011, s. 511). Zároveň autoři poznamenávají, že dochází k posunu směrem k integraci cizinců, neboť si stát začíná připouštět, že kterýkoli cizinec mající vízum nad 90 dní může potenciálně v ČR zůstat natrvalo (tamtéž), dochází tedy k vytváření začleňujících mechanismů⁵. Konsolidační období mezi lety 2000 až 2004 (popř. 2006) pokračuje v trendu institucionalizace, upevňování a zpřísňování pravidel vstupu a pobytu cizinců a zároveň dochází ke konvergenci českého a unijního práva. V tomto období můžeme sledovat mírný posun k liberalizaci a k integraci (občanská společnost se v té době začíná mobilizovat, jsou zakládány neziskové a zájmové organizace hájící práva migrantů, vzniká také úřad Veřejného ochránce práv) (Kušniráková, Čížinský, 2011, s. 511). Byly též přijaty koncepční dokumenty, jako jsou Zásady politiky vlády v oblasti migrace (2003), jež jsou „*základním dokumentem a východiskem pro budování moderní a cílené Koncepce imigrační politiky České republiky*“ (Vláda ČR, 2003), které dosud slouží jako východisko pro migrační politiku ČR, dále také Zásady koncepce integrace cizinců (1999)⁶ či Koncepce integrace cizinců (2000) (Valentová, 2012, s. 29). Po roce 2004, kdy ČR vstupuje do EU, dochází k určitému „*uvolnění administrativních restrikcí a zvýšení právní jistoty cizinců v důsledku vlivu unijního práva*“⁷ (Kušniráková, Čížinský,

³ Tato periodizace vývoje migrační politiky vychází z původně navrženého členění vývoje od Baršových, která byla dále rozvíjena a v současnosti je obecně přijímána a využívána (Barša, Baršová, 2005, 2006).

⁴ I přes nejasnou strategii na poli migrační politiky vzniká v tomto období první legislativní rámec, kdy je nahrazen původní zákon o pobytu cizinců (zákon č. 68/1965 Sb. o pobytu cizinců na území České socialistické republiky) zákonem (zákon č. 123/1992 Sb. o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky), jež zavádí povolení ke krátkodobému pobytu do 6 měsíců, dlouhodobému pobytu do 12 měsíců a k trvalému pobytu. Trvalý pobyt ale mohl získat pouze ten, kdo měl v Československu rodinné vazby či z humanitárních důvodů. (Kušniráková, 2013, s. 5)

⁵ viz kapitola 1.2 Integrační politika a její vývoj

⁶ Kušniráková a Čížinský tento dokument i přes jeho přijetí v roce 1999 řadí do tzv. konsolidačního období, které podle nich probíhalo mezi lety 2000 – 2004.

⁷ zejména směrnice 2003/109/ES, o dlouhodobě pobývajících rezidentech, díky které se zkrátila kvalifikační doba pobytu pro získání trvalého pobytu z 10 na 5 let, a současně poskytla vyšší míru právní jistoty cizincům s trvalým pobytém.

2012, s. 511) a zároveň k převedení určitých pravomocí z Ministerstva vnitra (MV) na Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), na což bylo nahlíženo jako na: „symbolický projev proměny veřejného diskursu, jelikož migrace přestává být chápána jako záležitost vnitřní bezpečnosti“ (tamtéž). V této fázi se také rozvíjí snaha o proaktivní selektivní migrační politiky, neboť vláda začíná chápat výhody, které by mohl přinést příchod zahraničních kvalifikovaných pracovníků (příkladem je projekt Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků⁸ či projekt tzv. zelených karet⁹). V následujícím období mezi lety 2005 až 2007 popř. 2008, nazývaném jako neoliberalní, dochází, vlivem zvýšené poptávky po pracovní síle v důsledku nízké míry nezaměstnanosti a ekonomickému růstu, k dovozu méně kvalifikovaných pracovníků, které je následně vystřídáno obdobím neorestriktivním (2008 – 2012¹⁰), které se nese v duchu restriktivních opatření státu, jako reakce na následky ekonomické krize v roce 2008. Ve světle nastalých okolností se projevuje nesystémovost a nekoncepčnost české migrační politiky, přičemž vláda, potažmo Ministerstvo vnitra, které opět převzalo migrační agendu, je nucena přijmout opatření mající za cíl snížení počtu cizinců pobývajících na území ČR a zamezit jejich vstupu do ČR (Valentová, 2012, s. 30), odvolávajíc se na „závazky vůči vlastním obyvatelům, kteří v důsledku krize přišli o zaměstnání, a na rostoucí kriminalitu uvnitř cizinecké komunity“ (Kušniráková, Čížinský, 2011, s. 498). Ještě před započítáním ekonomické krize vláda přijímá řadu opatření mající chránit práva pracovních migrantů, jedná se o přijetí novely zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. 1. 2009, jež v případě, že je cizinec propuštěn z organizačních důvodů, zavádí ochrannou lhůtu pro získání nového zaměstnání, maximální doba pracovního povolení byla prodloužena na dva roky, a za nelegální zaměstnávání cizinců byly zpřísněny sankce. Nastalá krize, ale měla pro pracovní migranty dramatické důsledky¹¹, a stát se uchyluje k dalším restriktivním opatřením (je zpřísněn postup pro vydávání pracovních a podnikatelských víz, dochází k regulaci

⁸ Projekt měl přilákat kvalifikované zaměstnance pocházející z preferovaných zemí na český trh, kterým byly poskytovány zvýhodněné podmínky k dlouhodobému usazení se na území ČR. Projekt skončil ke konci roku 2010 (Valentová, 2012, s. 29).

⁹ Projekt tzv. zelených karet měl odstraňováním administrativních překážek usnadňovat vstup cizinců s kvalifikací, přičemž zahrnoval povolení k pobytu a povolení k zaměstnání. Jedním z cílů tohoto projektu bylo podpoření krátkodobé pracovní migrace a boj proti nelegální migraci (Valentová, 2012, s. 34)

¹⁰ Valentová uvádí časové rozmezí od roku 2008 do současnosti, což znamená přinejmenším do roku 2012, kdy byla publikace vydána (Valentová, 2012, s. 30).

¹¹ Během první čtvrtiny roku 2009 přišlo o práci na dvanáct tisíc migrantů, a to včetně občanů EU, a byla ukončena platnost až šedesáti osmi tisíc pracovních povolení (Valentová, 2012, s. 30 podle Rozumek, Tollarová, Valentová 2011). Počet cizinců s dlouhodobým pobytem klesá (Kušniráková, Čížinský, 2011, s. 512).

agenturního zaměstnávání, a na některých zahraničních ambasádách je zastaveno vydávání pracovních a podnikatelských víz (jedná se např. o Ukrajinu, Vietnam a Mongolsko) (Valentová, 2012, s. 30 podle Rozumek, Tollarová, Valentová 2011). V roce 2010 dostaly Úřady práce pokyn ke striktnímu dodržování ustanovení zákona o zaměstnanosti a nevydávání cizincům pracovních povolení, za situace, kdy je možné pracovní místo obsadit osobami majícími volný vstup na trh práce (MPSV, 2010). Od 1. ledna 2011, kdy vstupuje v platnost novela zákona o pobytu cizinců, dochází k zásadním změnám v postavení cizinců během řízení o udělení víza či pobytu a také v cizinecké správě, kdy Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky (OAMP) přebírá agendu víz nad 90 dnů a dlouhodobých pobytů. Zpřísnění zákona o pobytu cizinců¹² a nepřipravenost přechodu agend z jednotlivých institucí mělo za následek kolaps cizinecké správy, kdy docházelo k nedodržování správních lhůt pro rozhodování o žádostech cizinců a tedy i k prodlení v desítkách tisíc případů. I v roce 2012 pokračovala restriktivní politika vůči pracovním migrantům, když Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) vydalo řadu opatření, pokynů a směrnic ohledně vydávání pracovních povolení cizinců a jejich vstupu na trh práce¹³ (Valentová, 2012, s. 30-31). Valentová (2012, s. 32) situaci hodnotí následovně:

„ekonomická krize obnažila závažné problémy české migrační politiky. Přijímání ad hoc restriktivních opatření nemůže nahradit chybějící vizi a směřování migrační politiky. Restriktivní a nahodilé nastavení celého systému vede k nárůstu negativních jevů, kriminalizaci cizinců a především k nedostatečné integraci cizinců do společnosti“ čímž se potvrzuje i teze Drbohlava (2010, s. 71), který říká, že *„českou migrační politiku po roce 1989 lze spíše považovat za reaktivní politický nástroj s nedostatkem systematického přístupu“*.

Co se týče legislativy pro oblast vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, Ministerstvo vnitra v květnu 2013 rozeslalo do mezirezortního připomínkového řízení návrhy tří zákonů, konkrétně zákonu o pobytu cizinců, o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků a o ochraně hranic, které měly později nahradit stávající zákon o pobytu cizinců (326/1999Sb.) a zásadně tak změnit stávající právní úpravu

¹² jež zavádí nutnost osobní účasti v řízení o udělování víza (tedy nemožnost podávat jej poštou, zavedení biometrických průkazů, kontinuální kontrolu plnění účelu pobytu aj.

¹³ příkladem je požadavek nevydávat pracovní povolení pro migranty s nižším než středoškolským vzděláním s maturitou či vyžadování doložení nostrifikace dosaženého vzdělání k žádosti o pracovní povolení nad rámec zákona o zaměstnanosti.

pobytu cizinců z Evropské unie ale i tzv. třetích zemí. Na základě rozsáhlé kritiky z různých připomínkových míst, kterou tyto návrhy vyvolaly, bylo jejich předložení odloženo (migraceonline.cz, nedatováno,b). Novelizována je tak stávající cizinecká legislativa. V červnu roku 2014 vstupuje v platnost novela zákona o pobytu cizinců (na základě přijetí směrnice EU o jednotném povolení), zavádějící tzv. zaměstnaneckou kartu¹⁴, což je nový typ povolení k dlouhodobému pobytu cizince na území České republiky, kde je jeho účelem pobytu (delším než 3 měsíce) zaměstnání. Má „*tzv. duální charakter, tj. opravňuje cizince jak k pobytu na území ČR, tak k zaměstnání, aniž by cizinec musel žádat na dvou místech*“ (MVČR, 2015e). Je vydávána převážně na dobu trvání pracovně-právního vztahu, nicméně nejdéle na dobu 2 let, s možností opakovaného prodloužení platnosti a vždy se váže ke konkrétní pracovní místo¹⁵, na které byla vydána (MVČR, 2015e). K poslední úpravě zákona o pobytu cizinců došlo v srpnu 2015, díky které je umožněno cizincům žádajícím o prodloužení zaměstnanecké karty vykonávat v průběhu řízení o této žádosti zaměstnání, pro které byla tato zaměstnanecká karta vydána (MVČR, 2015d).

Směr, kterým chce Česká republika v oblasti migrační politiky spět, určuje nově přijatá Strategie migrační politiky České republiky z června roku 2015, která se má pro následující roky stát „*obecným zastřešujícím dokumentem pro další dílčí koncepce v jednotlivých oblastech migrační problematiky*“ (Kučera, 2015). Strategie stanovuje sedm zásad¹⁶, které formulují priority České republiky v oblasti migrace a mezinárodní ochrany (azylu), kterými jsou: bezpečnost, integrace cizinců, nelegální migrace a návratová politika, mezinárodní ochrana (azyl), vnější dimenze migrace, legální migrace, volný pohyb osob v rámci EU a schengenského prostoru a provázanost se společnými politikami EU. Tyto zásady jsou v textu dále rozpracovány na konkrétní

¹⁴ Zaměstnanecká karta nahradila vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání a tzv. zelenou kartu, které přestaly být vydávány.

¹⁵ Volné pracovní místo, na které je možné podat žádost o zaměstnaneckou kartu, musí být zařazeno do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (MVČR, 2015e).

¹⁶ Zásady zní následovně: *Česká republika: dostojí povinnosti zajistit občanům v rámci své migrační politiky klidné soužití s cizinci a díky účinné integraci zabráni vzniku negativních sociálních jevů. Zajistí bezpečnost svých občanů a efektivní vynucování práva v oblasti nelegální migrace, návratové politiky a organizovaného zločinu spojeného s převaděčstvím a obchodováním s lidmi. Dostojí svým závazkům v oblasti azylu a zajistí flexibilní kapacity svého systému. Posílí aktivity s cílem pomoci uprchlíkům v zahraničí a s tím související prevenci dalších migračních toků, včetně podpory rozvoje zemí při zvládnutí migračních krizí. Bude prosazovat udržení výhod volného pohybu osob v rámci Evropské unie a v schengenském prostoru. Podpoří legální migraci, která je pro stát a jeho občany přínosná tak, aby Česká republika mohla pružně reagovat na potřeby svého pracovního trhu i reflektovat dlouhodobé potřeby státu. Dostojí mezinárodním a evropským závazkům v oblasti migrace a aktivně se zapojí do celoevropských debat a hledání společných řešení* (MVČR, 2015f, s. 2)

cíle, kterých chce Česká republika na národní, ale i na unijní úrovni v daných oblastech dosáhnout, přičemž stanovuje i konkrétní opatření a nástroje, které k tomu hodlá využívat (MVČR, 2015f, s. 3).

Cílem této úvodní části práce bylo rámcově ukázat, co formovalo migrační politiku České republiky a jaké kroky byly v této oblasti doposud provedeny ze strany státu. Ten svojí činností vytváří rámec, kterým se řídí a v souladu s ním pracují i další zúčastnění aktéři, a to jak orgány státní, samosprávné, ale i neziskové organizace, jejichž činnosti se budeme věnovat v druhé kapitole této práce.

1.2 Integrační politika a její vývoj

S vývojem migrační politiky souvisí také vývoj a současný stav politiky integrační, jež bývá považována za nedílnou součást legislativních opatření migrační politiky, neboť by měla reagovat na změny a vývoj v oblasti migrace. Vymezení pojmu integrace a integrační politika je klíčové jak pro účely této práce, tak zejména pro práci organizací pracujících s cizinci, neboť snaha o začleňování cizinců do majoritní společnosti by měla být jednou z hlavních priorit v rámci této činnosti.

Obsahem integrační politiky jsou podle Kušnirákové a Čížinského (2011, s. 499) „opatření orientovaná na možnosti usazení a již usazené přistěhovalce, jejich inkorporaci do majoritní společnosti, sociálně – ekonomického a občanského systému“.

Integrace, tak jak je definována v Koncepci integrace cizinců (Vláda ČR, 2015a, s. 2), je komplexní dynamický proces, jež zasahuje do mnoha oblastí, přičemž je důležité, aby se na procesu začleňování podíleli stejnou měrou jak cizinci, tak i většinová společnost. Integrace cizinců je chápána jako: „klíčová pro zachování sociální soudržnosti a ekonomický rozvoj země. Je nezbytná pro zajištění oboustranně přínosného nekonfliktního soužití cizinců a majoritní společnosti“ (Vláda ČR, 2015a, s. 2). Integrační politika čerpá ze zkušeností, že je jednodušší problémům v soužití předcházet, než čelit následkům nezvládnuté integrace. Vidíme tedy, že „integrační aktivity umožňují včas předcházet případným negativním tendencím ve vztahu mezi majoritní společností a cizinci“ (Vláda ČR, 2015a, s. 2).

Integrační politika by ovšem neměla být zaměřena pouze na podporování procesu začleňování jednotlivců a skupin do majoritní společnosti, ale měla by navíc usilovat o

to, aby nevznikaly uzavřené migrantské skupiny, a nedocházelo k sociální izolaci a k sociálnímu vyloučení cizinců (IOM, 2012a, s. 6). V našem případě hovoříme o tzv. sociální integraci, která probíhá na třech úrovních, a to na mikro-, mezo- a makrosociálním kontextu. Pokud mluvíme o integraci na mikro úrovni, jedná se o „interakce mezi jednotlivci, o jejich vzájemné postoje a také o postoje k institucím uvnitř skupin“ (Rákoczyová, Pořízková in Rákoczyová, Trbola, 2009, s. 25), hovořili o integraci na mezoúrovni, jde nám především o „rozvoj vztahů mezi skupinami a institucemi v důsledku vznikající vzájemné závislosti mezi přistěhovalci, případně skupinami přistěhovalců, a domácím obyvatelstvem“ (tamtéž), a na makroúrovni, která je spíše o neosobních mechanismech, jež nejsou přímo ovlivněny jednotlivci či skupinami v daném místě (tamtéž). Zmínili jsme se, že proces integrace je multidimenzionální oboustranný proces, probíhající v několika sférách, a to jak na straně přistěhovalců, tak i na straně hostitelské společnosti (např. Bosswick a Heckmann {in Trbola, Rákoczyová, 2009, s. 25 – 34} tyto dimenze rozdělují na strukturální, kulturní, interaktivní a identifikační¹⁷}), přičemž jejich vzájemným spolupůsobením dochází k začleňování přistěhovalců.

1.2.1 Vývoj integrační politiky po roce 1989

Po obecném vymezení integrace a integrační politiky se konkrétně zaměříme na vývoj integrační politiky v českém prostředí po roce 1989. Ten zrcadlí vývoj v oblasti migrace, na což stát reagoval opatřeními migrační politiky¹⁸. Stát dlouhou dobu nepovažoval integraci cizinců za prioritu, přijímal pouze nesystémové ad hoc řešení, což se ukázalo jako neefektivní řešení tak rozsáhlé a v současnosti palčivé otázky jako je integrace cizinců. V této souvislosti si můžeme povšimnout schopnosti neziskových organizací lépe reagovat na danou situaci, přizpůsobit se podmínkám a řešit problémy, které nebyly ze strany státu nijak ošetřeny. V následující kapitole se tedy podíváme na vývoj integrační politiky s ohledem na roli občanského sektoru v integraci cizinců.

¹⁷ strukturální sféra představuje získání práv a přístup ke klíčovým institucím hostitelské společnosti, přičemž je dáván důraz na ekonomický aspekt, tedy schopnost participace na pracovním trhu – jinými slovy – schopnost získat a udržet si práci; kulturní sféra spočívá v získání hlavních znalostí a kompetencí přijímající společnosti, ovšem i za předpokladu zachování původních kompetencí; interaktivní sféra značí přijetí a začlenění imigrantů do primárních vztahů a sociálních sítí přijímající společnosti a identifikační sféra může být charakterizována jako subjektivní dimenze integrace, kdy nastává pocit souměřitelnosti migranta s přijímající společností, který se navíc identifikuje se sociálními skupinami (především s etnickými, lokálními či národními (Trbola, Rákoczyová, 2009, s. 25 – 34)

¹⁸ viz kapitola 1.1 Vývoj migrační politiky po roce 1989

Stát de facto poprvé uznává nutnost koncepčního řešení situace až v roce 1999, kdy v souvislosti se zvyšujícím se počtem trvale se usazujících cizinců, přijímá první vládní dokument explicitně se zabývající integrací cizinců, a to Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky (dále Zásady), vymezující základní principy pro další vytváření integrační politiky státu¹⁹. Integrace byla v té době chápána pouze jako jednostranný proces postupného začleňování imigrantů do vazeb a struktur společnosti. Na zásady navazuje o rok později přijatá Koncepce integrace cizinců na území ČR²⁰, představující základní rámec pro státní integrační politiku, poprvé konkrétně vymezující postup státu v oblasti integrace cizinců. Záměrem bylo začlenit do české společnosti dlouhodobě usazené cizince a zabezpečit naplňování jejich politických, ekonomických, sociálních a kulturních práv. Jednotlivým institucím byly jasně vymezeny kompetence a odpovědnosti, došlo ke stanovení pravidel pro zadávání projektů a jednotlivá ministerstva zapojená do integračních aktivit si vytyčila vlastní cíle a plány naplňování koncepce. Co se týče spolupráce s neziskovými organizacemi, již v Zásadách byl vysloven důraz na spolupráci s neziskovými organizacemi působícími v této oblasti, kdy měla být věnována velká pozornost „*vytváření podmínek pro vznik, podporu a rozvoj nevládních organizací, sdružení imigrantů i pro spolupráci s ostatními institucemi a orgány státní správy i územní samosprávy na všech úrovních tak, jak to vyplývá ze zásad a cílů Koncepce i z potřeb praxe*“ (VLÁDA ČR 1999: Čl. 1 odst. 4). Avšak v pojetí Ministerstva vnitra se uskutečňování integrační politiky v tomto období podle Čechové (2005, in Valentová ed., s. 39) omezovalo pouze na „*rigidní, státem řízený proces bez vazby na nižší struktury státní správy a samosprávy*“. Ke změnám dochází v roce 2004 v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, a s přesunutím integrační agendy z MV na MPSV, kdy byl dán větší důraz na opomíjenou sociální integraci cizinců. Dále dochází k přehodnocování původní Koncepce, hodnocené jako příliš vágní, což vyvrcholilo v roce 2006 přijetím její revidované verze²¹ pod názvem Aktualizovaná koncepce integrace, která určila prioritní oblasti v procesu integrace cizinců, na které bylo třeba se zaměřit²². Koncepce také vzhledem ke zvyšujícímu se počtu pracovních migrantů připouští jejich ekonomický přínos pro český stát a klade důraz na jejich participaci na pracovním trhu. Na integraci se začíná

¹⁹ přijatých usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689

²⁰ přijata usnesením vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266

²¹ přijata usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126

²² Jednalo se o podpoření znalosti českého jazyka, ekonomické soběstačnosti cizinců, jejich informovanosti a orientaci ve společnosti a na vzájemné vztahy cizinců a většinové společnosti.

pohlížet (Babická, 2011 in Valentová ed., 2012, s. 40), alespoň na koncepční rovině, jako na oboustranný proces přihlížející k „*potřebám státu i ke kvalitám jednotlivců, kdy má docházet ke sjednocování majority a cizinců v jeden celek*“, přičemž se cílem integračních aktivit stává jednotlivec, který by ve snaze o integraci měl přijmout odpovědnost a být samostatný²³. Dalším předělem ve vývoji integrační politiky byl rok 2008, kdy je agenda přesunuta zpět z rukou MPSV do rukou MV, čímž má dojít k propojení migrační a integrační politiky. Současně v této době propuká ekonomická krize, která má zásadní vliv na postavení cizinců v České republice, zejména na pracovním trhu²⁴. Stát byl nucen reagovat na tyto změny, neboť naplňování dlouhodobé priority v integraci cizinců, ekonomické soběstačnosti, v této době selhává a je nutno řešit nejen problémy povahy bezpečnostně – imigrační, ale také problémy integračně – sociální, tak aby se předcházelo xenofobním náladám ze strany majoritní společnosti, nedocházelo k sociálnímu napětí či k sociálnímu vyloučení skupin cizinců. Jedním z kroků bylo vytvoření sítě Center na podporu integrace cizinců (CPIC), a tedy přenesení integračních opatření na regionální a lokální úroveň, s cílem zvýšit efektivitu těchto opatření (což je zároveň jedním z cílů Koncepce integrace cizinců) a zajistit dostupnost po celé ČR²⁵ (MVČR, 2013). Zřízení těchto center bylo důležitým krokem k decentralizaci integračních aktivit, nicméně jejich fungování bývá kritizováno pro jejich podřízenost Ministerstvu vnitra, způsobu rozdělování dotací, vznik center nehledě na prostorové rozmístění cizinců v ČR aj. Yana Leontiyeva se zamýšlí nad představou MV, které nejenže rozděluje dotace ale i definuje obsahovou činnost jednotlivých center a zároveň je i kontroluje, zda-li neusiluje o vytvoření „*přehledné*

²³ Můžeme si povšimnout odklonu od tzv. multikulturního přístupu, tedy toleranci k odlišnostem jiných kultur, bez nutnosti navazování vzájemných vazeb a vztahů (Palaščíková, 2014, s. 66), uplatňovaném v Zásadách koncepce integrace cizinců, k přístupu založeném na tzv. sociální integraci jedinců, tedy důrazu na bezpečné soužití migrantů a české společnosti uplatňovaném v pozdějších verzích Koncepce integrace cizinců.

²⁴ viz kapitola 1.1 Vývoj migrační politiky po roce 1989

²⁵ Služby poskytované CPIC se zaměřují zejména na jazykovou, sociální a ekonomickou soběstačnost cizinců, na pomoc v orientaci v českém sociálním prostředí a na vzájemné vztahy cizinců s většinovou společností. Mezi stěžejní služby poskytované CPIC patří sociální a právní poradenství, dále jsou také pořádány kurzy českého jazyka či sociokulturní kurzy (MVČR, 2013), dále vytvářejí prostor pro setkávání místních institucí včetně nestátních organizací. V současnosti existuje třináct center, z čehož SUZ (Správa uprchlických zařízení spadající pod MV) spravuje devět z nich, čtyři z nich jsou spravovány jinými organizacemi (neziskové organizace, obecní či krajská samospráva) (SUZ MVČR, 2015). Jako problematické se jeví nerovné podmínky financování těchto center, neboť ta centra, která jsou zřizována a spravována SUZ jsou z plné části financována ze státních prostředků, kdežto neziskové organizace spravující centra musí jednu čtvrtinu prostředků získat vlastním přičiněním. (Valentová ed., 2012, s. 44).

hierarchické a snadno kontrolovatelné struktury pro implementaci ze shora koncipované integrační politiky“ (Leontiyeva, 2011).

Na změny v oblasti migrace, ke kterým došlo zejména v důsledku hospodářské krize, byl nucen reagovat i stát změnami v oblasti migrační a integrační politiky. Dochází tedy k další revizi Koncepce, tentokrát pod názvem Koncepce integrace cizinců – společné soužití²⁶. Koncepce se zaměřuje na systematické monitorování a vyhodnocování situace a postavení cizinců a cizineckých komunit v ČR tak, aby byla efektivněji určována vhodná opatření v místech, kde se soustředí větší množství cizinců a je kladen důraz na spolupráci s regionální a lokální veřejnou správou a podporu subjektů, jež napomáhají k integraci cizinců (Valentová ed., 2012, s. 40) (IOM, 2012a, s. 4). Každým rokem je vytvářena Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců²⁷, díky čemuž můžeme průběžně sledovat její naplňování, stejně tak jako jsou každoročně vytvářeny postupy pro realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití²⁸, jež reflektují současnou situaci a problémy identifikované v oblasti integrace cizinců a zpřesňují záměry integrační politiky, a zejména navrhuje konkrétní opatření, jimiž MV a ostatní odpovědné resorty podpoří realizaci Koncepce. V postupu je kladen veliký důraz na *„intenzivní spolupráci na realizaci integrační politiky zejména s nestátními neziskovými organizacemi, regionálními Centry na podporu integrace cizinců, samosprávami obcí a dalšími subjekty“* (MVČR, 2015a, s. 3). Jako jeden z významných nástrojů integrace cizinců je zmiňováno poskytování asistence během vyřizování základních náležitostí pobytu v ČR mající za cíl: *„usnadnit cizincům proces vyřizování náležitostí, napomoci jim k samostatnosti, k omezení míry jejich manipulovatelnosti a zranitelnosti a k předcházení jejich závislosti na zprostředkovatelích“* (MVČR, 2015a, s. 8), konkrétně přímo Asistenční služby poskytované cizincům na pracovištích OAMP, které mají být finančně podporovány v rámci dotačních řízení a/ nebo výzev v rámci fondů EU a zároveň má být podporována profesionalizace asistentů a tlumočnicků poskytujících tyto služby. Je zde také explicitně vyjádřena podpora širšího zapojení samotných cizinců do občanské společnosti, konkrétně na realizaci integračních aktivit, k čemuž má být využíváno služeb *„interkulturních asistentů a komunitních tlumočnicků z řad cizinců k usnadnění a zkvalitnění komunikace mezi cizinci a institucemi (MK, MPSV, MV, MPO, MŠMT)“* (MVČR, 2015a, s. 11). Prioritou i nadále zůstávají opatření

²⁶ přijata usnesením vlády ČR ze dne 9. února 2011 č. 99

²⁷ jako součást Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky

²⁸ nejnověji přijaté usnesením Vlády ČR ze dne 14. ledna 2015 č. 20

vedoucí k dosažení ekonomické a sociální soběstačnosti migrantů, kteří budou znát český jazyk, budou se orientovat v české společnosti, budou informováni o svých právech a povinnostech a zároveň budou nezávislí na zprostředkovatelích, v rámci čehož je kladen důraz na spolupráci a koordinaci aktérů angažovaných v integračním procesu na lokální a regionální úrovni. Z výše uvedeného si můžeme povšimnout, že Asistenční služby jsou v současnosti státem vnímány jako vysoce potřebné a dotační politikou je také podporuje²⁹. Celkově bylo na podporu integrace cizinců v roce 2015 vyčleněno ze státního rozpočtu 25 milionů korun, sice se tato částka meziročně nemění, nicméně její objem je omezený, přičemž na těchto dvou faktorech, tedy na stabilitě a na objemu poskytnutých finančních prostředků závisí proveditelnost a udržitelnost daných integračních opatření (Redlová, 2008 in Valentová eds., 2012, s. 44). Do konce roku 2015 by měla být Ministerstvem vnitra Vláde ČR předložena nově aktualizovaná Koncepce, která by měla vstoupit v platnost v následujícím roce.

Důležitým dokumentem v oblasti integrace cizinců je nový zákon o státním občanství ČR (186/2013Sb.), který vstoupil v platnost od 1. 1. 2014 a nahradil tak dosavadní zákon č.40/1993Sb. Na tento institut můžeme pohlížet ze dvou úhlů pohledu, a to jako na „završení celého procesu integrace cizince, resp. stvrzení jeho úspěšné integrace“ (Kučera, 2011, s. 3) nebo může udělení občanství „posloužit rovněž i jako prostředek integrace, kdy integrační proces bude pokračovat i po udělení státního občanství a získání občanství napomůže v další fázi integraci prohloubit“ (tamtéž), přičemž je mezi těmito přístupy nutné zachování rovnováhy³⁰. Státní občanství jako takové je bráno jako „relativně trvalý právní svazek fyzické osoby ke státu, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti“³¹ (tamtéž). V České republice je vzhledem k počtu cizinců s trvalým pobytem počet udělených občanství poměrně nízký. Vývoj těchto dvou ukazatelů nám názorně ilustruje Tabulka č. 1 *Vývoj počtu udělených státních občanství v letech 2000 – 2014*.

²⁹ přímá asistence cizincům ze třetích zemí na odděleních pobytu cizinců OAMP je jednou z oblastí podporovaných v rámci Výzvy k podávání žádostí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu pro nestátní neziskové organizace „Integrace cizinců 2015“ pro rok 2015 (MVČR, 2015b), ve smyslu usnesení vlády č. 446 ze dne 16. června 2014 o Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2015 (MVČR, 2014), kde je integrace cizinců jako samostatný dotační program.

³⁰ Z pohledu české právní úpravy i její aplikační praxe je upřednostňován pohled na státní občanství jako „odměnu“ za úspěšnou a prakticky bezchybnou integraci, tedy prvně uvedený přístup (Kučera, 2011, s. 4).

³¹ České státní občanství lze nabýt několika způsoby, a to narozením, osvojením, určením otcovství, nalezením na území České republiky, prohlášením a udělením (MVČR, 2015, g).

Tabulka č. 1 Vývoj počtu udělených státních občanství v letech 2000 - 2014

rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Počet cizinců s TP (v tis.)	67	70	75	81	99	111	139	158	172	180
Počet udělených SO	1259	1336	1399	1343	1672	1423	1560	1158	1190	1128
rok	2010	2011	2012	2013	2014					
Počet cizinců s TP (v tis.)	189	198	214	238	251					
Počet udělených SO	1088	1653	1771	2253	5037					

Zdroj: (MVČR, 2015k) (MVČR,2015l) (Kučera, 2011, s. 5)

Povšimněme si faktu, že do roku 2010 (i vzhledem ke zvyšujícímu se počtu cizinců s trvalým pobytem) se počet udělených občanství konstantně nezvyšoval, nýbrž na konci tohoto období můžeme dokonce zaznamenat klesající tendenci. Od roku 2011 se toto číslo opět mírně zvyšovalo, přičemž v roce 2014 došlo k více než dvojnásobnému navýšení, které je bezesporu způsobeno změnami, které přinesl nový zákon o státním občanství. Zásadní změnou, kterou přinesl je opuštění principu jediného státního občanství (tzn. cizinci se nebudou muset zříkat svého původního občanství) a přijetí možnosti existence dvojitého (nebo vícetného) státního občanství. V mnohých ohledech již zmiňovaný zákon vychází cizincům vstřícně (jedná se např. o možnost žádat po 10 letech celkového pobytu, i přesto že cizinec ještě nemá 5 let trvalého pobytu, nebo fakt, že se majetkové poměry budou posuzovat pouze 3 roky zpětně, nikoliv déle). V některých oblastech je ale nová legislativa přísnější, týkající se například obtížnější zkoušky z českého jazyka, striktnější podmínka beztrestnosti, prověřování i plnění vyživovací povinnosti aj.) (Čížinský, 2013). O tom, jaký vliv bude mít nová legislativa na počty přijatých žádostí (potažmo udělených státních občanství) ukáží až následující roky, osobně se však domnívám, že by se počet (přínejmenším) žádostí o občanství mohl zvyšovat, neboť byla podle mého názoru odstraněna hlavní překážka bránící cizincům v tom, aby žádost o české státní občanství podali, tedy nutnost vzdání se původního občanství.

Na závěr bych si ráda k integrační politice České republiky dovolila uvést nezávislé hodnocení na základě Migrant Integration Policy Index – MIPEX, celosvětově uznávanému nástroji k posouzení, srovnávání a zlepšování integračních politik, jež díky velkému množství ukazatelů hodnotí integrační politiky a jejich zavádění do praxe v 38 zemích Evropy, severní Ameriky, Asie či Austrálie³² (MIPEX, 2011). V rámci konference „Státní politika a integrace migrantů do společnosti“, zaměřené na českou migrační a integrační politiku, její komparaci s dalšími evropskými zeměmi a zhodnocení jejího vlivu na postavení migrantů v praxi, konané v roce 2011 v Praze, bylo jako součást jejích hlavních výstupů doporučeno věnovat se, kromě zvýšení občanské participace migrantů, vytvoření dlouhodobé a ucelené koncepce státní migrační a integrační politiky, usilování o vznik integrační strategie i na regionální úrovni a posílení dialogu mezi jednotlivými aktéry. Dále byla vytýkána příliš ústřední role státu a slabá role nevládních neziskových organizací v integraci. Pro efektivní státní migrační a integrační politiku zdůrazňují zlepšení spolupráce s ostatními aktéry a širší odbornou veřejností (migraceonline.cz, 2011, s. 2-3). Nové aktuální výsledky MIPEX byly zveřejněny v červnu roku 2015 v rámci konference Strategicky na integraci, kde se Česká republika z 38 hodnocených států umístila na 23. místě. Mezi státy Střední Evropy je sice v rámci rozvoje integračních politik hodnocena nejlépe, nicméně je, podle hodnotící zprávy, pro cizince z třetích zemí k plnému zapojení do společnosti kladeno více překážek než je poskytováno příležitostí. Nejvíce kritizovaná je oblast politické participace cizinců, a to i přestože od předchozího období zaznamenala nejvýraznější zlepšení. Cizinci z třetích zemí v České republice nemají žádné volební právo, nemohou být členy politických stran, nemohou volit ani být voleni, a to ani na místní úrovni, což mimo jiné kritizuje i Rada vlády pro lidská práva (RVPLP, 2013, s. 4). Právo volit do parlamentu nebo do krajských zastupitelstev mají pouze čeští občané, občané EU mají právo volit pouze v komunálních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Další kritizovanou kategorií je oblast vzdělávání, a to především neexistence programů zaměřených na odborné vzdělávání migrantů či pobídek zaměstnavatelům pro angažování se v této oblasti, a další dílčí restriktivní opatření. Kladně je od předchozí studie hodnoceno zavedení možnosti dvojího občanství (migraceonline.cz, 2015) (MIPEX, 2015).

³² Dále také zjišťuje, zda-li jsou všem obyvatelům zajištěna stejná práva, povinnosti i příležitosti (MIPEX, 2011).

Doposud jsme se v této části kapitoly věnovali integrační politice jako takové a jejímu vývoji v českém prostředí. V následujících podkapitolách si nejprve vysvětlíme, na koho je vůbec tato politika zaměřena, tedy koho se díky těmto opatřením snažíme integrovat do společnosti, a dále kdo je vykonavatelem těchto opatření.

1.2.2 Cílová skupina integrační politiky ČR

Cílovou skupinou politiky integrace jsou na území ČR legálně pobývající občané třetích zemí³³ (v nezbytných případech, pokud se jedná o řešení jejich kritické situace, se mohou cílovou skupinou stát také občané EU), a zároveň nejsou žadateli o mezinárodní ochranu či nemají uznaný statut uprchlíka³⁴, přičemž je brán zvláštní zřetel na cizince ve zranitelném postavení³⁵ a na cizince druhé, popř. třetí generace. Integrační aktivity jsou taktéž zaměřené i na většinovou společnost (Vláda ČR, 2015a, s. 4).

Tabulka č.2 *Vývoj počtu cizinců s povoleným pobytem na území ČR v období 2005 - 2014*

Vývoj počtu cizinců s povoleným pobytem na území ČR v období 2005-2014						
Rok (stav k 31.12.)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Počet cizinců	278 312	321 456	392 087	438 301	433 305	425 301
Meziroční změna v %	9,4	15,5	22,0	11,8	-1,1	-1,8
Rok (stav k 31.12.)	2011	2012	2013	2014		
Počet cizinců	436 389	438 213	441 536	451 923		
Meziroční změna v %	2,6	0,4	0,8	2,4		

Zdroj: (MVČR, 2015c) Základní data o migraci v ČR k 30. 6. 2015

³³ Občanem třetí země je podle zákona o pobytu cizinců 326/1999Sb. občan státu, který není členem EU a zároveň není občanem Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska mající vízum k pobytu do 90 dní, s vízem nad 90 dní, s povolením k dlouhodobému pobytu, vlastníci zaměstnaneckou či modrou kartu či s povolením k trvalému pobytu (MVČR, 2015h).

³⁴ Na integraci azylantů jsou určena specifická opatření Státního integračního programu. Ten je podle zákona o azylu (325/1999Sb. §68, 69, 70) zaměřen na pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti a to v oblastech zajištění bydlení, výuky českého jazyka a orientace na trhu práce.

³⁵ jedná se zejména o ženy, a to jak ženy pracující, tak i ženy v domácnostech, pro které je v důsledku života v novém kulturním prostředí, kvůli nedostatečné sociální síti a nedostatku příležitostí jak si tuto síť vytvořit obtížné se začlenit a hrozí sociální izolace, neznalost jazyka či závislost na partnerovi (Vláda ČR, 2015a, s. 4)

Počet cizinců se do roku 2009 zvyšoval, poté v důsledku ekonomické krize klesl, ale od roku 2011 se začal opět mírně zvyšovat, přičemž v současné době můžeme opět sledovat stoupající tendenci (viz tabulka č. 2 *Vývoj počtu cizinců s povoleným pobytem na území ČR v období 2005-2014*). K 30. 6. 2015 na území České republiky legálně pobývalo 458 229 cizinců, představující 4,3% celkové populace. Občané Evropské unie tvořili, s počtem 191 072 lidí, 41,7% všech cizinců a občané třetích zemí s počtem 267 157 lidí představovali 58,3% cizinecké populace. Za hlavní imigrantské skupiny můžeme z dlouhodobé perspektivy označit Ukrajince, Slováky, Vietnamce, Rusy, Němce a Poláky³⁶, tvořící více než 73% všech cizinců (MVČR, 2015c).

1.2.3 Aktéři integrační politiky

Je zřejmé, že se při tak velkém počtu cizinců pobývajících na našem území, v rámci své činnosti s nimi setkává většina orgánů státní správy. Nyní si krátce představíme ty, které se podílejí na vytváření a realizování integrační politiky.

Po opětovném převzetí integrační agendy se stalo hlavním koordinačním orgánem MV³⁷ (mezi lety 2004 až 2008 to bylo MPSV), konkrétně Odbor azylové a migrační politiky (OAMP), které nese odpovědnost za koncipování národní integrační politiky (v podobě Konceptce) a koordinaci subjektů, zapojených do procesu integrace cizinců. OAMP dále odpovídá za provádění dílčích aktivit v oblasti integrace cizinců, například za vzdělávací programy pro zaměstnance CPIC, organizování seminářů pro neziskové organizace mající za cíl seznámit pracovníky s novými legislativními opatřeními, dále např. za aktivity zaměřené na zvyšování informovanosti cizinců a veřejnosti. OAMP taktéž podporuje aktivity na lokální úrovni, popř. koordinuje regionální poradenské a vzdělávací aktivity, a v neposlední řadě počínaje rokem 2015 administruje Azylový, migrační a integrační fond (AMIF)³⁸. Provázanost migrační a integrační politiky pod gescí jedné instituce se může jevit jako logické, avšak odborníci vyjadřují znepokojení nad tím, že MV inklinuje k přílišné koncentraci moci umožňující mu větší kontrolu nad migranty (Čížinský 2009; Kušniráková, Čížinský 2011; Babická 2011 in Valentová ed. 2012 s. 41). „*Propojení legislativních, správních a integračních aktivit s finančními zdroji*

³⁶ K 30. 6. 2015 pobývalo na území České republiky 104 439 občanů Ukrajiny, 98 969 občanů Slovenska, 56 623 občanů Vietnamu, 34 869 občanů Ruska, 20 197 občanů Německa a 19 684 občanů Polska.

³⁷ hlavním cílem této změny bylo provázání integrace s legální migrací, a tedy snaha o zajištění efektivního řízení těchto oblastí ve vzájemném vztahu

³⁸ který od roku 2014 nahradil Evropský integrační fond (EIF), Evropský uprchlický fond (ERF) a Evropský návratový fond (RF)

pod gescí ministerstva vnitra jeví se jako problematické i ve vztahu k neziskovým organizacím, protože to činí jejich integrační aktivity ve významných oblastech výrazně závislými na politice státu“ (ČHV, 2012, s. 71). Valentová a kol. (Valentová ed. 2012, s. 41) navrhují řešení inspirované portugalským modelem, kdy je úkolem řízení integrační politiky pověřen specializovaný a na ministerstvech nezávislý orgán³⁹, což by z hlediska prosazování integračních opatření a uskutečňování fungujících projektů a programů mohlo být více efektivní, jelikož by došlo k „oddělení represivní složky a převažující pojetí migrace jako bezpečnostního rizika ze strany MV a zároveň by byla posílena opatření směřující k posílení integrace a ochrany práv cizinců“ (Valentová ed. 2012, s. 41).

Kromě MV hraje v procesu integrace cizinců důležitou roli také MPSV, které kromě toho, že mělo v letech 2004 – 2008 na starosti celou integrační agendu, do konce roku 2014 administrovalo Evropský sociální fond (ESF), ze kterého přerozdělovalo finanční prostředky na podporu organizací a projektů majících dopad mj. také na začleňování cizinců do české společnosti. Pod MPSV spadá agenda řízení a koordinace zahraniční zaměstnanosti v ČR, na které vypisuje dotační řízení⁴⁰. MPSV zastává spíše roli koordinační a v přerozdělování finančních prostředků (vč. specifikace dotačních oblastí), vlastní projekty uskutečňuje jen v omezené míře⁴¹.

K integraci cizinců, představující dlouhodobý komplexní proces, dochází jak v rovině jednotlivců, rodiny, obce a státu, a je třeba zapojení více aktérů. Na státní rovině se v Koncepci proto počítá i se zapojením dalších resortů (MŠMT, MPO, MZD, MMR a MK), které jsou odpovědné za uskutečňování dílčích aktivit v rozsahu jejich agendy. Redlová (2009) však podotýká, že se realizaci integrační politiky ostatní ministerstva příliš nevěnují, přičemž kritizuje neefektivnost správy dotačních řízení, kvůli které jsou nevyužité prostředky dokonce vraceny zpět do státního rozpočtu. MV chápe tuto nečinnost jako překážku k úspěšné integraci, proto je vyzývá k větší aktivitě a systematické práci.

³⁹ V Portugalsku je koordinací státní integrační politiky pověřen vládě podřízený Vysoký komisariát pro imigraci a mezikulturní dialog (ACIDI).

⁴⁰ Dotační řízení vypisuje na aktivity zaměřené na: usnadnění vstupu cizinců na trh práce a udržení se v něm; podporu informovanosti zaměstnavatelů; na sociální integraci zranitelných skupin cizinců; na podporu rozvoje vztahů mezi majoritní společností a cizinci či na vzdělávání sociálních pracovníků a úředníků státní správy a samosprávy v integraci cizinců (MPSV 2011, podle Valentová ed. 2012, s. 41)

⁴¹ V případě projektu „Formování profese „sociokulturní mediátor“ – inspirace portugalským modelem, se ale MPSV - konkrétně oddělení zahraniční zaměstnanosti podílelo na vzniku a systémovém ukotvení nové profese interkulturní pracovník, více viz str. 74

Dalšími subjekty podílejícími se na začleňování cizinců jsou školy (mající velký podíl na začleňování a vzdělávání dětí cizinců), zaměstnavatelé, různé zájmové spolky či samotné obce, jelikož integrace do společnosti samozřejmě nejvíce probíhá tam, kde cizinci pracují, bydlí, potkávají se s lidmi při nejrůznějších ať už formálních či neformálních příležitostech, proto je tedy ke zvýšení efektivity integračních opatření nutné podporovat integraci i na místní a regionální úrovni, a to v přímé spolupráci s místní správou. Překážkou však je, že mnohá města a kraje nedisponují konzistentní strategií ve věci integrace cizinců (Valentová eds. 2012, s. 42)⁴² a nerealizují své vlastní projekty, samotná podpora tedy spočívá pouze v poskytování finančních dotací neziskovým organizacím působících v dané oblasti. Od roku 2009 jsou právě kvůli tomu zřizována regionální Centra na podporu integrace cizinců (viz kapitola 1.2.1. Vývoj integrační politiky po roce 1989), která mají za úkol realizovat státní integrační politiku dle Koncepce v daném regionu. Vznik této formy spolupráce státu s místní úrovní do jisté míry vycházel ze zkušeností z tzv. emergentních projektů (realizovaných v roce 2008 a financovaných především z dotací MV), kdy bylo ve městech s větší koncentrací cizinců potřeba reagovat na následky ekonomické krize a zajistit tak bezproblémové soužití s migranty, a to „v přímé součinnosti s cizinci žijícími v obci, NNO, školami a dalšími aktéry integrace v místě“ (MVČR, 2015i). Cílem bylo podpořit integraci na místní úrovni, předejít potenciálnímu vzniku a popřípadě mírnit napětí mezi cizinci a ostatními obyvateli obcí, stejně tak jako předcházet vzniku uzavřených cizineckých komunit (MVČR, 2015i). Tyto projekty, vzniklé původně jako ad hoc řešení náhle vzniklých problémových situací, jsou v určitých městech realizovány do současnosti⁴³. Součástí projektů jsou i celostátní konference statutárních měst, konající se každoročně pod záštitou MV, jež „umožňují sdílení a přenos zkušeností i vzájemné kontakty mezi obcemi, které řeší projekty“⁴⁴(tamtéž).

⁴² Ve všech krajích byla zřízena pozice krajského koordinátora, pod kterého ale kromě integrace cizinců spadá i řešení záležitostí týkajících se romské a národnostních menšin, proto tyto koordinátoři nemají potřebný prostor ani kompetence, aby skutečně mohli výkon koordinace integrace cizinců v kraji naplňovat (Valentová, 2012, s. 43). Úspěšnost těchto aktivit spíše vychází z „osobní angažovanosti daného pracovníka než z formálních kompetencí“, poznamenává Gallová Kriglerová ve svém příspěvku Případová štúdia – Česká republika – České Budějovice v publikaci Integrácia migrantov na lokálnej úrovni (2011, s. 33).

⁴³ v roce 2015 byly uskutečněny v Havlíčkově Brodě, Teplicích, a v MČ Praha 3, 4, 7, 9, 12, 13, 14 a v MČ Praha-Libuš.

⁴⁴ První celostátní konference statutárních měst řešících integraci cizinců na úrovni samospráv se konala v roce 2009 v Plzni. V roce 2010 se konference „Aktuální výzvy v oblasti integrace cizinců“ uskutečnila v Pardubicích, v roce 2011 konference "Integrace cizinců z pohledu samosprávy" v Havlíčkově Brodě, v roce 2012 se v Plzni konala konference pod názvem "Česká imigrační a integrační politika - Výzvy,

Česká integrační politika se snaží o koncepční řešení problematiky, nicméně musíme podotknout, že existují jisté problémy v jejím naplňování. Její implementace má i přes stále silnější volání o mezíresortní spolupráci a aktivním zapojování dalších zúčastněných aktérů, převážně centralizovanou podobu. Slabinou tohoto procesu je zapojení lokálních a regionálních aktérů, zejména místní státní správy. Existují zajiště snahy o jejich zapojení v rámci spolupráce s regionálními Centry na podporu integrace cizinců, nicméně na integraci cizinců mají stále největší podíl samotní migranti ve spolupráci a za podpory neziskových organizací, které se ale pro řadu limitujících okolností neobejdou bez spolupráce s jinými subjekty (jedná se zejména o finanční závislost na veřejných prostředcích, které do určité míry určuje podřízený vztah NNO vůči ministerstvům (jde především o MV, v jisté míře také MPSV), jako poskytovateli financí na jejich činnost (Valentová, ed. 2012, s. 44).

2 Občanský sektor

V následující kapitole se budeme věnovat občanskému sektoru a jeho roli ve společnosti. Důraz bude kladen na role a funkce nestátních neziskových organizací, a to zejména v procesu integrace cizinců.

2.1 Vymezení základních pojmů

V této diplomové práci používáme sektorové rozdělení ekonomiky, tzn. na tržní, veřejný a občanský sektor. I když se vzhledem k tématu zabýváme jen činnostmi veřejného a občanského sektoru, pro lepší pochopení významu občanské společnosti, představující „*prostor jednání a sdružování*“ mezi rodinou, trhem a státem (Skovajsa, 2010, s. 30), považuji za nutné alespoň stručně vymezit právě pojmy trh a stát.

Trh je samoregulační systém, v němž dochází ke střetu nabídky a poptávky. Organizacím (firmám) v tržním sektoru jde o maximalizaci zisku, jednotlivcům jde o maximalizaci vlastního užitku při minimalizování zdrojů na nákup zboží a služeb (Potůček, 1997, s. 13).

vize, realita", v roce 2013 konference "Integrace cizinců na úrovni samosprávy" proběhla v MČ Praha 12 a v roce 2014 se v MČ Praha - Libuš 6 uskutečnila konference "Jak podpořit společné soužití s cizinci".

Pokud hovoříme o **státu**, Potůček (1997, s. 14) tvrdí, že: „*zatímco trh je prostředníkem uplatnění moci ekonomické, stát tradičně vytváří obecný rámec fungování společnosti a zároveň zprostředkuje formování a výkon moci politické. Stát je v idealizovaném pojetí neosobním představitelem a vykonavatelem toho, co je deklarováno jako obecný neboli veřejný zájem*“, přičemž se obvykle jedná o zájmy většiny.

Z výše uvedeného vyplývá, že ani trh, zaměřený především na ziskové cíle, ani stát (potažmo veřejný sektor) zaměřený na naplňování veřejných zájmů, se není schopen postarat o zabezpečení potřeb všech skupin obyvatelstva. Existují zde minoritní skupiny se specifickými potřebami a zájmy, o jejichž naplňování se svou činností snaží organizace občanského sektoru. V další části se tedy nejprve zaměřím na to, co je to občanská společnost, občanský sektor a poté na organizace působící právě v tomto sektoru.

Pojem **občanská společnost** můžeme chápat jako: „*nezávislou samoorganizací společnosti, jejíž jednotlivé části se dobrovolně zapojují do veřejné činnosti, aby uspokojovaly individuální, skupinové či veřejné zájmy v rámci právně definovaného vztahu mezi státem a společností.*“ Potůček (1997, s. 35 podle Weigle–Butterfield, 1993). Může mít podobu například jednorázových shromáždění, demonstrací, různých neformálních společenství, sítí apod., tedy podobu víceméně neorganizovanou, a zároveň podobu organizovanou, kdy se lidé setkávají ve spolcích, církvích, zakládají organizace aj., nazvanou **občanským sektorem nebo též organizovanou občanskou společností**.⁴⁵ Pro občanský sektor podle Potůčka platí, že je „*institucionalizovaným vyjádřením života občanské společnosti*“ (Potůček, 2005, s. 103). Brown (in Potůček 1997, 50) občanský sektor chápe jako „*celé pole institucionálně zprostředkovaného sdružování občanů vedené jiným než ziskovým motivem*“. Podle Rektora (2010, s. 14) je neziskový (netržní) sektor „*ta část národního hospodářství, ve které subjekty v ní fungující a produkující statky, získávají prostředky pro svoji činnost cestou tak zvaných přerozdělovacích procesů. Cílovou funkcí neziskového sektoru není zisk ve finančním vyjádření, ale přímé dosažení užitku, který má zpravidla podobu veřejné služby*“.

⁴⁵ Pro označení této části občanské společnosti bývá často používáno i jiných názvů, jako je neziskový, nevládní, nezávislý, dobrovolnický či třetí sektor, kdy užívání daného označení má určité přednosti, ale i nedostatky (Skovajsa, 2010, s. 32 – 33).

Institucionalizace aktivit v občanském sektoru, je zajištěna **neziskovými organizacemi**, ve kterých se dobrovolně sdružují občané mající společné hodnoty, kteří jsou dále ochotni podílet se na naplňování potřeb, které nejsou naplňovány státem či trhem (jedná se například o potřeby sociální, psychologické, duševní či materiální) většinou mající za cíl zlepšení kvality života ve společnosti, hájení práv skupin a jednotlivců apod.

Hovoříme-li o neziskových organizacích, může se jednat o vládní (státní, veřejné) neziskové organizace, jež mají zabezpečovat výkon veřejné správy, vycházející přímo z poslání, kterým je „*podílení se na výkonu veřejné správy na úrovni státu, regionu či obce*“ (Hyánek, V., Škarabelová, S., Řežuchová, 2005, s. 8) a nestátní (nevládní, občanské, soukromé) neziskové organizace, „*jejichž existence vychází z principu sebeřízení společnosti, tj. schopnosti určitého společenství lidí žijících a spolupracujících ve vymezeném prostoru organizovat a vzájemně usměrňovat své jednání*“ (Hyánek, V., Škarabelová, S., Řežuchová, 2005, s. 8).

Nestátní neziskové organizace (NNO) dále mohou být buď vzájemně prospěšné či veřejně prospěšné⁴⁶ (Potůček, 2005, s. 155, Rektořík 2010, s. 40). Jelikož existuje nepřehledné množství NNO, majících mnoho typů, označení a definic, které však obsahují nepřesnosti či nedostatky, Salamon a Anheir proto navrhli univerzálně použitelnou tzv. strukturálně – operacionální definici organizací občanského sektoru, která se stala mezinárodně platnou (1992, 1997 in Skovajsa, 2010, s. 37). Podle tohoto určení musí subjekt k uznání za organizaci občanského sektoru splňovat pět znaků, a to sice: organizovanost – subjekt se vyznačuje jistou mírou institucionalizace, je zřízen buď jako právnická osoba, či má danou organizační strukturu, cíle, náplň práce apod.; soukromý charakter a nezávislost na státu – subjekt není součástí státu ani jím jakýmkoliv způsobem řízen, avšak k podpoře činnosti může získávat prostředky z veřejných zdrojů a členové jeho orgánů mohou být i zástupci státních institucí; zásada nerozdělování zisku – případné zisky subjekt nerozděluje mezi členy organizace, ale musí jej opětovně použít na činnost k naplňování jejího poslání; samosprávnost – subjekt je schopen sám řídit svoji činnost, není řízen zvenčí; dobrovolnost – na činnosti či vedení organizace se podílí dobrovolníci či je jeho činnost podporována

⁴⁶ Vzájemně prospěšné organizace svoji činností působí primárně ve prospěch a k naplňování zájmů svých členů, kdežto organizace veřejně prospěšné jsou zakládány s cílem zabývat se veřejně prospěšnou činností. Ve skutečnosti se tyto dva typy činností často prolínají (Vajdová, 2004, s. 10).

dobrovolnými příspěvky. (Skovajsa, 2010, 38-39; Frič, Bútora, in Potůček a kol. 2005, 156 -157).

2.2 Podoba občanského sektoru po roce 1989

V následující podkapitole nastíníme vývoj občanské společnosti v České republice, neboť bezesporu ovlivnil vznik a fungování nestátních neziskových organizací, tedy i těch, které se věnují integračním aktivitám k začlenění migrantů do české společnosti.

Vývoj a fungování občanské společnosti v České republice po roce 1989 je zajisté poznamenán zkušeností s totalitními režimy, jež jak zmiňuje Müller (2012, s. 243): *“v ní zasely tendenci k nízké míře důvěry v druhé (neznámé lidi) která se projevuje sklony k anomii“*. Během komunistického režimu byla vysoká míra angažovanosti občanů, avšak veškeré jejich zájmové aktivity byly uměle zpolitizovány (Müller, 2012, s. 223). Těsně po sametové revoluci panuje ve společnosti nechuť k angažování se, na které bylo stále ještě pohlíženo jako na *„citelné omezení osobní svobody“* (Müller, 2012, s. 224), což může souviset s nižší mírou zapojení občanů České republiky k dobrovolnictví, než je tomu např. v jiných západních státech (Sedláčková, 2012, s. 208). Na druhou stranu, ale byla možnost navázat na bohatou tradici občanského sektoru z dob národního obrození či z období po vzniku samostatného Československa v roce 1918, kdy měly spolky a nadace vysoký podíl jak na národní, kulturní tak i politické emancipaci (Vajdová, 2004, s. 10), můžeme tedy hovořit ne o vzniku, ale o obnovení občanského sektoru. Rok 1989 tedy ve vývoji občanské společnosti znamenal velikou změnu. Začaly vznikat tisíce neziskových organizací⁴⁷ a sám neziskový sektor prošel několika změnami⁴⁸. V současnosti již můžeme podle Skovajsy (2010, s. 140) hovořit o *„stabilizaci organizované občanské společnosti, kdy počty organizací již nerostou a probíhají procesy vnitřního kvalitativního rozvoje“*. Müller (2012, s. 230

⁴⁷ Během prvních tří let se počet občanských sdružení zvýšil až patnáctkrát. Od roku 1989, kdy existovalo dva tisíce organizací, do roku 2009 se počet navýšil téměř čtyřicetkrát, a to až na 88 tisíc organizací (Sedláčková, 2012, s. 208)

⁴⁸ Vajdová (in Rakušanová, Stašková, 2007, s. 39) zmiňuje čtyři etapy vývoje neziskového sektoru v 90. letech: v době tzv. revolučního entusiasmu (1991 – 1992) stát aplikuje ve vztahu k neziskovému sektoru liberální politiku, zakládá Nadační investiční fond a neziskovým organizacím plynou finanční prostředky také ze zahraničních zdrojů, další etapa (1993 – 1996) je ve znamení rezervovaného postoje státu vůči neziskovému sektoru a diskuse Václava Havla a Václava Klause o povaze občanského sektoru, ve třetí etapě (1997 – 2011) je věnována pozornost legislativě, jež reguluje neziskový sektor, ve čtvrté etapě (2002 - 2004) dochází k decentralizaci státní správy jež má vliv na situaci neziskových organizací v regionech a dochází ke vstupu ČR do Evropské unie, což velkou měrou ovlivnilo fungování neziskových organizací neboť mohou čerpat peníze na svoji činnost z evropských fondů.

podle Howard 2002, Müller 2002) zároveň dodává, že občanská společnost v České republice (stejně jako i v dalších postkomunistických státech střední a východní Evropy) je i nadále slabá. Dodává ale: „*nikoli však co do počtu občanských organizací, ale především pokud jde o schopnost občanů vstupovat do veřejné sféry a ovlivňovat i kontrolovat procesy veřejného rozhodování*“ (Müller, 2012, s. 230). Naproti tomu Vlachová a Lebeda (in Sedláčková, 2012, s. 210) situaci nevidí tak „černě“ přičemž považují míru vyspělosti české občanské společnosti jako relativně vysokou, Vodička (2007, s. 351) ji hodnotí ve srovnání s ostatními postkomunistickými zeměmi jako nejlepší. Z dob komunistického režimu do jisté míry ale přetrvává pohled na stát jako na hlavního aktéra v rámci poskytování sociálních, popř. zdravotních služeb, jako na primární zdroj peněz na chod neziskových organizací, z čehož může plynout již výše zmíněná nízká míra dobrovolnictví, ochota dárcovství, a tedy i přispívání na chod NNO Skovajsa (2010, s. 140).

V České republice se v současnosti setkáváme s několika typy neziskových organizací. Od 1. ledna 2014, kdy vstoupil v platnost nový Občanský zákoník, můžeme hovořit o nestátních neziskových organizacích majících formu spolků, obecně prospěšných společností, ústavů, nadací, nadačních fondů a evidovaných právnických osob (Zákon č.89/2012 Sb. občanský zákoník) (neziskovky.cz, nedatováno).

2.3 Role a funkce nestátních neziskových organizací ve společnosti

Již jsme se zmínili, o tom, že občanský sektor působí na poli mezi státem a trhem. Spolupráce s tržním sektorem je pro integraci migrantů do společnosti zajisté také velice důležitá, avšak pro účely této diplomové práce se budeme zabývat především vztahem státního a nestátního sektoru. V ideálním případě by mezi těmito dvěma aktéry mělo docházet ke spolupráci, ne vždy se tomu tak však děje. Na jejich vzájemné vztahy se zaměříme v následujících kapitolách.

Nespornou výhodou občanského sektoru oproti státnímu sektoru je jeho „blízkost“ k dané problematice. Neziskové organizace poskytující přímou práci s klienty či komunitami dobře znají kontext, znají silné a slabé stránky poskytovaných služeb, jsou efektivnější, operativnější, flexibilnější, levnější a cílenější než státní instituce, poněvadž vychází z opravdových potřeb a zároveň (Rakušanová, Stašková, 2007, s. 38, Šremer in

Potůček 1999, s. 139) ve společnosti plní velké množství funkcí. Vzhledem k této rozmanitosti se i pohled různých autorů na jejich význam v odborné literatuře mnohdy liší. Boris a Mosher – Williams (1998, 490 in Pospíšil a kol. {2009, s. 4}) tak identifikují funkce sociální, občanské a ekonomické. Potůček taktéž zdůrazňuje sociální funkci (Potůček, 1997, s. 54), díky které jsou naplňovány potřeby sdružování a aktivního podílení se lidí na společenském životě, zároveň však dodává funkci politickou, v jejímž rámci je upevňována politická soudržnost a rozvíjena politická kultura dané společnosti, přičemž říká, že:

„klíčovou funkcí neziskových organizací je jejich působení v roli tlumočnicků požadavků občanů. Dosahují toho tím, že umožňují občanům aktivní účast na svých činnostech a zvyšují míru povědomí o těchto požadavcích. Jejich prostřednictvím jsou vyjadřována přání a potřeby občanů, a tak se přetavují do politických nároků, které se tím stávají součástí politického procesu“ (Potůček 1997, s. 55 podle Kjarum, 1992).

Pospíšil zdůrazňuje funkce advokační (neboli obhajování a prosazování zájmů) a budování komunit (v rámci které se vytváří vztahy mezi jednotlivci, ale i mezi jednotlivci a organizacemi) (Pospíšil, 2009, s. 10).

Vzhledem k tématu této práce je podle mého názoru vhodné zmínit také vymezení Salamona (Frič, Bútora, in Potůček a kol. 2005, s. 168-169), podle něhož neziskové organizace zastávají funkci servisní, poskytují totiž svým členům, cílové skupině, komunitě, tedy i celé společnosti množství služeb, a tím pádem na sebe přebírají závazky, které by jinak měl naplňovat stát, a pro soukromé subjekty by bylo zajišťování těchto činností finančně nevýhodné. Další funkcí je tzv. inovační, kdy pracovníci neziskových organizací přicházejí s inovovanými postupy a řešeními stávajících záležitostí. Nové nápady vycházejí ze zkušeností, ze znalostí dané problematiky, ale i omezených finančních zdrojů, které nutí k větší efektivitě práce. Odborníci v dané problematice se shodují, že je zajisté potřeba neustále inovovat a zdokonalovat systém, avšak ne na úkor financování základních služeb pro migranty, jako je sociální a právní poradenství, což je možné vyzorovat z povahy grantů, jak zmiňuje Nachtigal v rámci výzkumu provedeném v jeho diplomové práci (Nachtigal, 2014, s. 45) Funkci ochrany práv zastávají organizace například tím, že hájí práva svých členů a klientů před subjekty státní, ale i soukromé povahy, sociální změny se snaží dosáhnout snahou o zlepšení a zdokonalování nefunkčního systému. Nestátní neziskové organizace

představují také prostředníka, okolo něhož se lidé, jak z majority ale i minority, shromažďují, tak aby snadněji dosáhli společenských změn, (v posledních letech byly velkými tématy v oblasti migrace a integrace například přijetí nového občanského zákona či otázka zdravotního pojištění migrantů). Díky expresivní a školicí funkci nabízí neziskové organizace prostor pro sdružování osob stejného vyznání, etnika, kultury, zájmů, lidí se stejnými hodnotami, kteří se učí tyto zájmy dále formovat, rozvíjet a prezentovat navenek. V našem kontextu tato funkce platí zejména pro tzv. migrantské organizace, které svojí činností mimo jiné učí migranty to, jak participovat na životě v občanské společnosti. Poslední avšak neméně důležitou je podle Potůčka tzv. komunitní a demokratizační funkce, kdy je mezi lidmi díky činnosti organizací posilován smysl pro solidaritu a komunitu, je budován sociální kapitál⁴⁹, jsou podporovány procesy vzájemné interakce, v našem případě se může jednat o interakci minority s majoritou, vytváření důvěry a vzájemné tolerance, která je klíčová pro integraci do majoritní společnosti, a zároveň jsou občané podněcováni k participaci na veřejné politice státu.

Přednosti občanského sektoru oproti trhu a státu můžeme nalézt v regulacích činností:

„generujících buď minimální, nebo vůbec žádný zisk; vyžadujících včítění se do potřeb ostatních a ochotu jim pomoci; vyžadujících celostní přístup; předpokládajících efektivní okamžitou pomoc jednotlivcům...; předpokládajících značnou důvěru na straně klientů; vyžadujících dobrovolnou práci; jejichž cílem je získání finančních podpor prostřednictvím darů; a zahrnujících uplatnění morálních kritérií a individuální odpovědnosti ve vykonávané činnosti.“ (Potůček, 2005, s. 106 – 107),

zároveň ale může docházet i k selhávání občanského sektoru, a to například kvůli nedostatečné kapacitě pro řešení rozsáhlých úkolů; absenci občanských iniciativ tam, kde by byly potřebné (občané se totiž angažují tam, kde to oni považují za důležité, což nemusí být vždy v souladu s veřejným zájmem); kvůli zvýšené citlivosti na osobní charakteristiky účastníků; nejistotě a nestabilitě občanského sektoru; či působí jako

⁴⁹ Putnam na sociální kapitál nahlíží jako na „mezilidské vztahy, důvěru a normu, která podporuje spolupráci a solidaritu mezi členy společnosti“ (Putnam, 1993, s. 167 in Skovajsa, s. 44) Na sociální kapitál můžeme nahlížet ze dvou rovin, a to z roviny individuální a kolektivní. Individuální kapitál představuje „zdroje, k nimž má jedinec přístup díky kontaktům s druhými lidmi a členství ve skupinách“ a za kolektivní sociální kapitál považuje „zdroje uložené ve vztazích mezi lidmi, které společenství může využít k vyřešení dilemat kolektivního jednání“ (Portes, 1998, in Skovajsa, 2010, s. 43)

zástěrka pro krytí ziskového motivu (vzniká prostor pro zneužití institucionální formy neziskové organizace) (Potůček, 2005, s. 108).

2.4 Nestátní neziskové organizace věnující se integraci cizinců do české společnosti

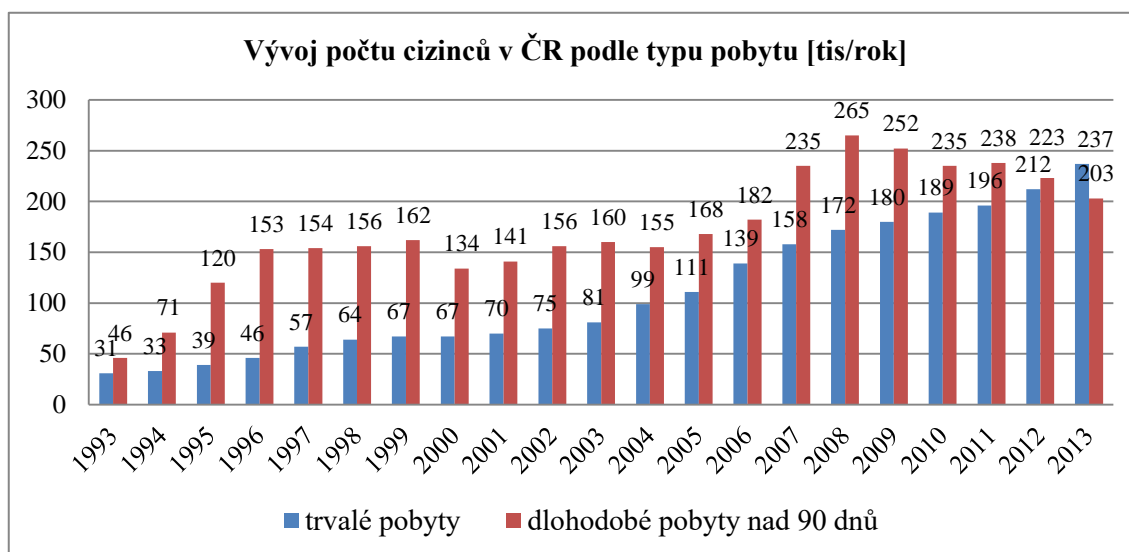
V předchozí kapitole jsme se, v souvislosti s vývojem migrace na českém území po roce 1989, zmínili o schopnosti neziskového sektoru lépe se přizpůsobovat aktuální situaci a reagovat na změny, které se v tomto období udály. Vzhledem k tomu, jak důležitou roli v oblasti integrace cizinců sehrály a v současnosti i nadále sehrávají, budeme se v následující části věnovat alespoň stručnému popisu vývoje jejich vzniku, jejich roli v procesu integrace cizinců, a služeb, které dané organizace poskytují.

2.4.1 Vznik a vývoj nestátních neziskových organizací věnujících se integraci cizinců

První organizace zaměřené na pomoc a podporu migrantů v České republice vznikají již na začátku 90. let, přičemž jejich cílovou skupinou byli zejména uprchlíci a žadatelé o azyl. Podle výzkumné zprávy CVNS (2008, s. 19) k prvnímu většímu rozmachu služeb poskytovaných cizincům dochází mezi lety 1991 až 1992. Od té doby takřka každý rok vznikala jedna organizace zaměřující svoji činnost alespoň částečně tímto směrem. Tím, jak postupně přibývalo cizinců s dlouhodobým a trvalým pobytem, viz graf č.1 *Vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu* a zároveň ubývalo žádostí o azyl (Trbola, 2011, s. 81)⁵⁰, došlo k rozšíření cílové skupiny, a současně vlivem širšího pojetí sociální integrace migrantů dochází i k rozšiřování druhů poskytovaných služeb, kdy se organizace soustředí nejen na pomoc v základních záležitostech, např. ve vyřízení pobytu, pomoc při hledání zaměstnání aj., ale i na služby zohledňující další potřeby migrantů, jako je snaha o lepší porozumění hostitelské společnosti či udržení vlastní kulturní identity (tamtéž).

⁵⁰ Český statistický úřad uvádí souhrnné údaje o počtu žadatelů o mezinárodní ochranu až od roku 1998, což pro naše účely srovnání vývoje v 90. letech není relevantní. Tento vývoj počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR a Počty udělených azylů mezi lety 1998 a 2013 najdeme na https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_rizeni_azyl.

Graf č. 1 Vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu

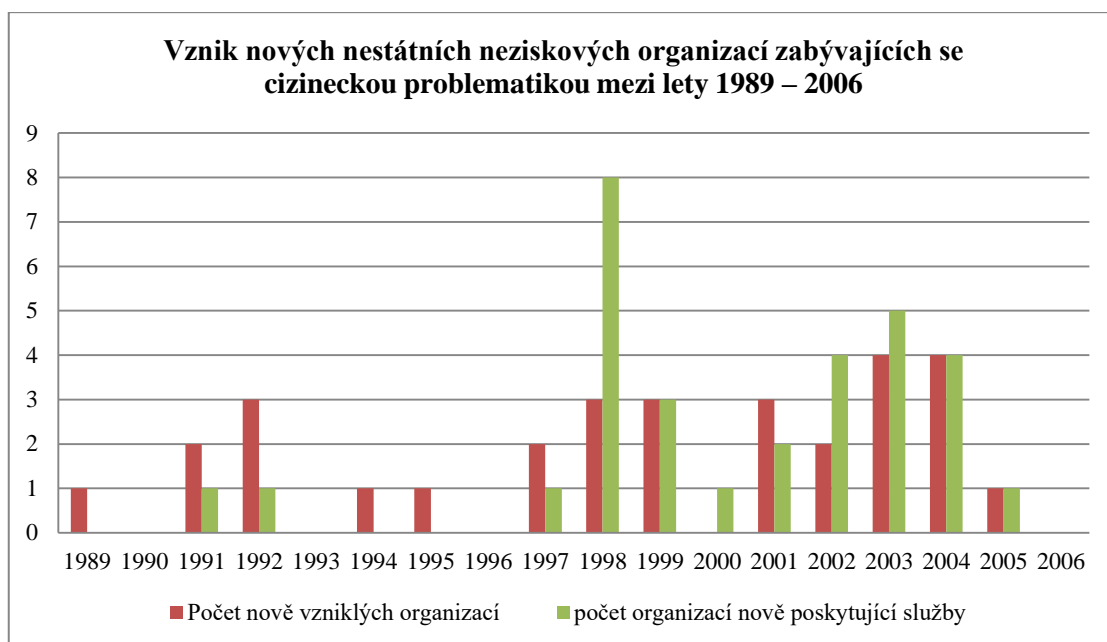


Zdroj: ČSÚ (2015) Graf - vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu

K dalšímu rozvoji služeb dochází v letech 1997 – 1998 a poté zejména mezi lety 2000 a 2005 (CVNS, 2008, s. 19), kdy vzniká nejméně deset organizací věnující se této činnosti. Vznikají nové služby (např. chráněné bydlení, jsou budována komunitní centra a nízkoprahová zařízení pro cizince, je kladen důraz na vzdělávací programy aj.) a neziskové organizace postupně přejímají roli „školitele v otázkách legislativních, jazykových, administrativních, roli průvodce systémem majoritní společnosti, velmi často supluje roli administrativních složek státních institucí“ (Trbola, 2011, s. 82) ve snaze „aktivovat cizince k vlastní činnosti a zájmu o sebeintegraci do společnosti“ (tamtéž). Postupem času se spektrum služeb stává rozmanitější a řada organizací se též začíná specializovat na specifickou podskupinu z řad migrantů (příkladem mohou být aktivity zaměřené na mládež, rodiny s dětmi, seniory, či specifika konkrétních národností apod.).

Vývoj vzniku nových neziskových organizací zabývajících se práci s cizinci, popř. nových služeb mezi lety 1989 - 2005 ilustruje graf č. 2 *Vznik nových nestátních neziskových organizací zabývajících se cizineckou problematikou mezi lety 1989 – 2006.*

Graf č. 2 *Vznik nových nestátních neziskových organizací zabývajících se cizineckou problematikou mezi lety 1989 – 2006*



Zdroj: (CVNS, 2008, s. 19) *Efektivita služeb poskytovaných nestátními neziskovými organizacemi v oblasti integrace cizinců*

Výzkumníci CVNS se domnívají, že na trendu, jež je zachycen v grafu, měly vliv dva faktory, a to „*neustálý nárůst počtu dlouhodobě a trvale usazených cizinců na území České republiky*“ (CVNS, 2008, s. 19) a druhým byl obecně rozvoj neziskového sektoru, na což mělo mimo jiné vliv i zvětšení možností jak tento sektor financovat (CVNS, 2008, s. 20).

2.4.2 Typy nestátních neziskových organizací věnujících se integraci cizinců

Neziskové organizace aktivně působící v cizinecké oblasti můžeme rozdělit na tři typy (CVNS, 2008, s. 18), a to: organizace, jejichž činnost je zaměřena čistě na cizineckou problematiku a poskytování služeb této cílové skupině⁵¹, dále na organizace, které poskytují služby nejen cizincům, ale i jiným cílovým skupinám a v jiných oblastech⁵² a na organizace, které jsou často založeny cizinci nebo členy národnostních

⁵¹ Organizace typu A (CVNS, 2008, s. 18 - 19).

⁵² Organizace typu B (tamtéž).

menšin žijících v České republice, jež poskytují služby zejména cizincům konkrétní národnosti či občanům České republiky⁵³.

Organizace prvního typu se soustředí zejména na poskytování služeb výhradně cizincům, zároveň však také vyvíjí aktivity, jež nejsou poskytovány přímo této cílové skupině, ale na jejich integraci do české společnosti mají také vliv (jedná se o konference, semináře a různé akce pro veřejnost spojené s migrační či integrační tematikou). Nadto se svými aktivitami podílejí na vytváření a změnách veřejných politik a právních předpisů (prostřednictvím zastoupení v komisích na ministerstvech, v orgánech veřejné správy zabývajících se problematikou integrace cizinců, lobbingem a „*teoretickým zpracováním problematiky*“, některé z nich se věnují i spolupráci s mezinárodními organizacemi zabývajících se migrací (CVNS, 2008, s. 18). Za všechny jmenujme např. Organizaci pro pomoc uprchlíkům (OPU) Praha, Brno; Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE) Brno, Olomouc; Poradnu pro integraci (PPI) Ústí nad Labem; Evropskou Kontaktní skupinu (EKC); Centrum pro integraci cizinců (CIC) 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; aj. (Trbola, 2011, s. 84), (migraceonline.cz, nedatováno,a).

Organizace druhého typu poskytují služby široké části obyvatelstva ohrožené sociálním vyloučením (popř. sociální tísní), mezi které taktéž spadá určitá část migrantů. Na podporu a pomoc migrantům, jedné z aktivit těchto organizací, mají většinou organizace vytvořeny speciální projekty. Zaměřují se ale i na jiné cílové skupiny s odlišnou tematikou (tyto další činnosti ale nelze jednotně charakterizovat, neboť se každá organizace zaměřuje na jinou skupinu a oblast). Do této skupiny organizací patří Charita Česká republika, Člověk v tísní, Armáda Spásy (Brno), La Strada (Praha), Nesehnutí (Brno), Občanská poradna (Brno), Amnesty International a další (Trbola, 2011, s. 84), (migraceonline.cz, nedatováno,a).

Třetí typ organizací tvoří krajanská sdružení a spolky, založené převážně cizinci či členy národnostních menšin žijících na území České republiky, které poskytují služby převážně občanům České republiky a cizincům konkrétní národnosti (Trbola, 2011, s.

⁵³ Organizace typu C (tamtéž)

84) (CVNS, 2008, s. 19). Tzv. migrantským organizacím⁵⁴, specifickým aktérům v integraci cizinců jsem se rozhodla věnovat alespoň krátkou vsuvku, neboť hrají a podle mého osobního názoru, do budoucna budou v procesu začleňování cizinců hrát významnou roli. Tento typ organizace není nijak terminologicky ani legislativně podchycen, nahlíží se na ně tedy jako na jakoukoliv jinou neziskovou organizaci, mající podobu převážně občanských sdružení⁵⁵. Charakteristické pro tento typ organizací je, že většina zaměstnanců či dobrovolníků v nich působících je z řad migrantů, obvykle s vysokým vzděláním (IOM, 2012b, s. 4), i přesto je ale většina činností provozována na dobrovolnické bázi. Díky úzkému propojení s cílovou skupinou vychází mnoho projektů přímo z potřeb komunity, čímž se velkou měrou podílí na integraci svých krajanů do české společnosti⁵⁶. Díky široké síti kontaktů také dokáží efektivně šířit informace všech typů, a to jak v rámci poskytovaných poradenských služeb, tak díky vydavatelské činnosti, či různým kulturním akcím, kde dochází i k oslovení členů většinové společnosti (s cílem přiblížit kulturu svých zemí).

Migrantské organizace „plní úlohu „mostu“ mezi migranty a cílovou zemí a mají zásadní význam při asistenci migrantům v jejich snaze o celkové začlenění do české společnosti“ (IOM, 2012b, s. 9). Pro mnohé migranty představuje kontakt se státní správou bariéru, kterou mu právě jeho krajané pomáhají překonávat. Jak uvedli respondenti během rozhovorů v rámci Studie v rámci projektu „ELCI“ – Zpráva o situaci v České republice – Integrační přínos migrantských organizací: „K nám se přijít nebojí. Jelikož jazyk, mentalita a kultura bývají jinde odlišné, je to právě naše organizace, která rozumí problémům těchto lidí nejlépe.“ (IOM, 2012b, s. 8)

„Migranti upřednostňují v žádosti o radu a pomoc „své“ organizace před jinými neziskovými organizacemi z několika příčin: hovoří zde jejich rodným jazykem, věří více svým krajanům než Čechům, vzájemné porozumění je zde snazší, jelikož zaměstnanci migrantských organizací museli většinou sami dříve též čelit stejným problémům a bariérám v procesu vlastní integrace“ (IOM, 2012b, s. 9)⁵⁷

⁵⁴ podle výzkumné zprávy Zpráva o situaci v České republice Integrační přínos migrantských organizací (IOM, 2012b)

⁵⁵ spolků (podle nového Občanského zákoníku)

⁵⁶ dochází tedy k tzv. bottom-up integraci, tedy „ze spoda“.

⁵⁷ Dovolím si zde poznamenat, že podle mého názoru, ze stejných důvodů migranti také často vyhledávají služby interkulturních pracovníků poskytujících asistenční služby na OAMP MVČR, více viz výzkumná část této diplomové práce

Co se týče spolupráce migrantských organizací s orgány státní správy, ta je pro naplňování cílů Koncepce integrace cizinců zásadní. Nicméně, kromě zmíněných Asistenčních služeb, probíhá povětšinou na *ad hoc* bázi,

„orgány místní správy totiž zatím neprojevíly zvláštní zájem o spolupráci pravidelnou. Je důležité zdůraznit, že v České republice neexistují integrační plány na čistě lokální úrovni a že orgány místní správy (obce, kraje) se těmito tématy nezaobírají v rámci své běžné agendy, a nejsou tedy nuceny spolupracovat s neziskovými organizacemi zaměřenými na integraci migrantů“ (IOM, 2012b, s. 11)

o partnerství v tomto případě prozatím hovořit nemůžeme.

Nesmírnou výhodou migrantských organizací je fakt, že pracovníci pocházející z cizinecké komunity mají mnohem větší důvěru klientů, než jak je tomu v případě úředníků státní správy, se kterými ale cizinci při vyřizování svých záležitostí nutně přicházejí do styku. Při těchto jednáních může mezi úředníkem a cizincem z různých příčin, např. kvůli jazykové bariéře či odlišným kulturním zvyklostem docházet ke vzniku nedorozumění či konfliktů. Z tohoto důvodu je cizincům neziskovými organizacemi⁵⁸ poskytována asistence při jednání s veřejnými institucemi, která má za cíl těmto sporům předcházet. Jedná se především o doprovázení klienta při jednání se školami, s nemocnicemi, s úřady, se soudy aj., přičemž rozhodně není cílem poskytnout klientovi kompletní servis a vše za něj vyřídit, ale naopak ho motivovat k samostatnosti, aby si postupně byl schopen dané záležitost vyřizovat sám. Neziskový sektor tak mezi cizinci a těmito institucemi zastává roli prostředníka, přičemž se svojí činností podílí na odstranění bariér v komunikaci a její hladký průběh. Jak uvádí Valentová (2012, s. 85) *„potřebu změny v současném nastavení cizinecké správy si začaly kromě NNO uvědomovat i MV a MPSV, načež vytvořily podmínky pro vznik dosud absentujících služeb komunitních tlumočnicků a kulturních mediátorů“*. Příkladem je vznik Asistenčních služeb poskytovaných neziskovými organizacemi přímo na pobočkách OAMP MVČR, o čemž bude mj. pojednávat výzkumná část této práce.

⁵⁸ v tomto případě již nehovoříme pouze o migrantských organizacích, nýbrž obecně o organizacích poskytujících služby cizincům.

2.4.3 Role nestátních neziskových organizací v integraci cizinců

Nestátní neziskové organizace v procesu začleňování cizinců zastávají stěžejní roli, neboť představují nepostradatelného aktéra realizace integračních opatření v praxi. Díky dlouholeté práci v cizinecké oblasti a přímému kontaktu s klienty dobře znají potřeby cizinců, a jsou schopny jednat operativněji, flexibilněji a dokáží efektivněji komunikovat s cílovou skupinou, než jak je tomu v případě státních institucí, které jsou v tomto směru určitým způsobem legislativně omezeni. S ohledem na rozdílné schopnosti a možnosti každého z klientů, ale přitom v návaznosti na potřeby celé cílové skupiny, jsou schopny lépe identifikovat jejich konkrétní potřeby a vytvářet přehled, jak tyto potřeby patřičně uspokojovat (Valentová, 2012, s. 82) (Trbola, 2011, s. 91). Nestátní neziskové organizace realizují služby zejména v těch oblastech, kde není možné uplatnit přímý vliv orgánů státních i samosprávných institucí (MV, 2005, s. 120). Poskytují v rámci sociální integrace do lokálních společností „*škálu informačních, poradenských, vzdělávacích, osvětových či komunitních služeb s výrazně prointegračním efektem*“ (Valentová, 2012, s. 82). V následující části tedy uvádíme jejich alespoň obecný přehled. Vycházíme přitom z dělení, které uvádí Trbola (2011, s. 93 – 100), není totiž naším cílem poskytnout zevrubný a kompletní soupis všech služeb v jejich rozmanitosti.

Základem všech poskytovaných služeb je poradenství, které poskytuje takřka každá z organizací, bez ohledu na financování závislé na projektech. Je využíváno cizinci se všemi typy pobytových statusů, tudíž se dotýká širokého spektra oblastí, jmenujme např. sociální, právní, pracovní, psychologické poradenství, asistenci při administrativních úkonech spojených s legalizací pobytu cizinců na území ČR (jak v rámci ambulantní, tak i terénní práce) (Trbola, 2011, s. 93 – 94), jako součást poradenství bývají označovány již zmiňované asistenční služby. U větších organizací s rozvinutou personální kapacitou a větším objemem finančních prostředků jsou vypracovávány individuální plány sociální práce s klientem. Tato forma práce založená na sledování klienta a jeho vývoje od počátku spolupráce s organizací až po vyčerpání služby zohledňuje konkrétní potřeby klientů, a je tedy účinným nástrojem sociální integrace. Neziskové organizace se též soustředí na podporu vzdělávání v oblasti trhu práce a na rekvalifikační kurzy, jelikož orientace na pracovním trhu je chápána jako jeden ze základních předpokladů pro úspěšnou sociální integraci migrantů. Tyto služby

lze rozdělit na nepřímé (spočívající v posílení kompetencí, zejména co se týče jazykové vybavenosti cizinců důležité pro trh práce, počítačových kompetencí, kurzy motivační a komunikačních dovedností, kurzy zaměřené na rozvoj tzv. soft skills, tedy pomoc při osvojení dovedností jak hledat zaměstnání – pomoc při přípravě na pohovor, psaní životopisu apod., ale i samotné rekvalifikační kurzy), a přímé, tedy asistence přímo při jednání se zaměstnavateli, s úřady práce apod. Pro integraci do české společnosti je klíčová znalost českého jazyka, proto některé neziskové organizace zabezpečují jazykové vzdělávání přistěhovalců, které nabízí zdarma či za minimální poplatek (kurzy komerčních subjektů jsou pro finanční náročnost pro mnohé nedostupné)⁵⁹. Poradna bydlení a asistence při vybavování bytů je z důvodu nedostatečných kapacit a finančních prostředků poskytována nepřímo (v rámci poradenství, asistenci při vyřizování bydlení apod.), pouze některé poskytují ubytování v rámci takto zaměřených projektů. Neziskové organizace tedy spatřují hlavní odpovědnost v této oblasti na státních institucích. Další z činností, které neziskové organizace provádí je podpora volnočasových a multikulturních aktivit, a to zejména v pobytových zařízeních pro cizince, dále také v různých komunitních a multikulturních centrech. Cílem těchto služeb je snaha o vytvoření prostoru pro poznávání jiných kultur, prostoru pro vzájemnou komunikaci a sblížení lidí různých kultur, z čehož je patrné, že cílovou skupinou těchto služeb jsou nejen cizinci, ale mohou jí být i příslušníci většinové společnosti. Velkou roli v těchto činnostech hrají dobrovolníci. Některé organizace se podílejí i na charitativních a humanitárních aktivitách, většinou v podobě jednorázových akcí s krátkodobým účinkem. Pořádají sbírky na podporu života imigrantských skupin v ČR, obyvatelů pobytových zařízení, humanitární sklad oblečení apod. Dále hrají významnou roli v podpoře osvěty, občanských práv a lobbingu, v podobě demonstrací, mající za cíl poukázat na problémy spojené s právy cílových skupin aj., dále různých informačních kampaní, výstav či debat. Velmi významná je i výzkumná a publikační činnost některých organizací neziskového sektoru. Tyto výzkumy hrají velmi důležitou roli ve zjišťování potřeb jednotlivých cizineckých komunit (Trbola, 2011, s. 97 – 98). Některé z organizací se také soustavně věnují tzv. watchdogovým aktivitám, kdy zejména z hlediska lidských práv dohlíží nad tvorbou a implementací státní migrační a integrační politiky, přičemž ukazují na její nedostatky. Formou lobbingu a advokační

⁵⁹ Pro azylanty a pro osoby s doplňkovou ochranou je výuka českého jazyka garantována státem v rámci Státního integračního programu, ostatní cizinci vyhledávají tyto služby právě u neziskových organizací.

činnosti se snaží ovlivňovat tvorbu veřejných politik majících dopad na cizince. Tyto organizace totiž důvěrně znají prostředí a přináší tolik potřebné informace o cílové skupině, které státním orgánům mnohdy chybí (Valentová, 2012, s. 83). Trbola dále zmiňuje aktivity mající za cíl oslovit majoritní společnost, napomáhající k odbourávání stereotypních a xenofobních postojů české společnosti a ke zvýšení tolerance vůči odlišnostem. Jde o pořádání přednášek a různých vzdělávacích programů pro děti a mládež ve spolupráci se školami či přímo pro celou veřejnost, kdy se jedná např. o přednášky, diskusní kluby, semináře, výstavy, multikulturní večery či se podílejí na vzdělávání pracovníků státních institucí, pořádáním kurzů sociální integrace, které se zaměřují na zvýšení informovanosti a kompetencí při komunikaci a sociální práci s cizinci (Trbola, 2011, s. 93 – 94).

Cílem této kapitoly bylo nastínit jakou roli ve společnosti, zejména pak v procesu integrace cizinců, sehrávají organizace neziskového sektoru. Uvědomění si významu těchto organizací v tomto procesu je zásadní pro navazování účinné spolupráce s dalšími zainteresovanými institucemi, čemuž se bude věnovat následující kapitola.

3 Vztah státu a neziskového sektoru

Tato kapitola je zaměřena na vztahy státu a neziskového sektoru. V úvodní části je, s ohledem na zaměření této práce, objasněno z jaké příčiny neziskové organizace vznikají, dále jsou nastíněny formy vztahů mezi státním a neziskovým sektorem, přičemž je věnována pozornost zejména formě spolupráce. Zvláštní prostor je věnován postavení neziskového sektoru v síti aktérů sociální integrace cizinců.

3.1 Teorie vzniku a vývoje neziskových organizací

Postavení neziskového sektoru je úzce spjato s dalšími dvěma sektory, státem a trhem. Jak už jsme se zmínili v předchozí kapitole, stát, jakožto zástupce veřejného sektoru, alokuje veřejné prostředky v obecném neboli veřejném zájmu, kdežto v soukromém tržním sektoru jde o naplňování soukromých potřeb jednotlivců. Vyvstává nám tedy otázka, k čemu je třeba neziskového sektoru? Odpověď nám poskytují Salamon a Anheier (1996, in Potůček, 2005, s. 162 – 165), kteří se zabývají teoriemi vzniku a vývoje neziskových organizací⁶⁰.

Podle teorie heterogenity neboli selhání státu/trhu „*svobodný trh sám není schopen pro občany v žádoucí míře zabezpečit veřejné statky*“ (Salamon a Anheier 1996, in Potůček, 2005, s. 162) bývá nazýváno jako selhání trhu, což je v klasické ekonomii vnímáno jako důvod pro existenci státu. Ten ale v situaci kdy nepanuje shoda o tom, které veřejné statky má zabezpečovat a které už ne (například ve společnostech složených z různých sociálních, náboženských, etnických či jiných skupin) nemůže uspokojivě naplňovat roli dodavatele veřejných statků. V této situaci se lidé organizují a vytvářejí neziskové organizace, aby si služby a zboží, které jim není schopen poskytnout trh ani stát, zabezpečili sami svojí činností. Příčinou vzniku NNO je tedy společenská heterogenita. Tato teorie odráží vývoj v oblasti integrace cizinců v České republice, neboť jak už jsme se zmínili, stát až do konce tisíciletí integraci cizinců za prioritní oblast nepovažoval, a byl to právě neziskový sektor, který dokázal flexibilněji jednat a převzít tak v této sféře aktivní roli.

⁶⁰ pro naše účely blíže popisují pouze ty teorie, které se podle mého názoru vztahují na vznik organizací působících na poli integrace cizinců, ostatní teorie vzniku NNO viz Potůček (2005, s. 162 – 165).

Dále se podíváme na teorii důvěry neboli smluvního selhání, podle které vznikají neziskové organizace z důvodu selhání trhu v tom smyslu, že v určitých případech „nedokáže vytvořit dostatečně důvěryhodné prostředí pro uskutečňování obchodních transakcí“ (Salamon a Anheier 1996, in Potůček, 2005, s. 163). Spotřebitel proto raději volí jako dodavatele nestátní neziskové organizace, jež na trh nevstupují s primárním cílem dosažení zisku. V této souvislosti bych zmínila vznik Asistenčních služeb poskytovaných neziskovými organizacemi na pobočkách OAMP jako bezplatná a kvalitní alternativa ke službám poskytovaných zprostředkovateli, kteří mnohdy na úkor práv cizinců poskytují velmi nekvalitní a předražené služby.

V neposlední řadě je pro nás důležité se podívat na teorii vzájemné závislosti neboli selhání neziskových organizací, kdy se ve vztahu státu a nestátních neziskových organizací spíše než na prvky konfliktů zaměřuje na body, které tyto dva aktéry předurčují ke spolupráci. Díky tomu dochází ke vzájemnému doplňování a kompenzaci svých nedostatků, přičemž vzniká vzájemná závislost. „...neziskové organizace jsou často aktivní v určité oblasti ještě dříve, než se stát rozhodne situaci řešit. OOS⁶¹ často vypracovávají expertizy, budují struktury a získávají zkušenosti, z kterých může stát těžit pro rozvoj svých vlastních aktivit. Kromě toho OOS často mobilizují politickou podporu potřebnou pro zaangažování státu na řešení dané situace. Tuto podporu lze často využít pro pojištění dodavatelské role OOS tam, kde je stát přesvědčen o potřebě své angažovanosti“ (Salamon, Anheier et al., 1996b:17 in Potůček, 2005, s. 164).

Z výše uvedeného je patrné, že jak trh, stát, ale i neziskové organizace podléhají selhání. Je tedy vhodné, aby mezi těmito aktéry nepanovala rivalita a nesoulad, ale aby se navzájem respektovali, byli schopni pracovat vedle sebe, a v nejlepším případě dokázali spolupracovat tak, aby k nenaplňování individuálních potřeb docházelo co nejméně. V následující části se tedy podíváme, jaké mezi těmito aktéry mohou panovat vztahy.

3.2 Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem

Možnými formami vztahů státu a neziskového sektoru se zabývá Denis R. Young (2000, s. 150 – 151), který tvrdí, že neziskové organizace uspokojují poptávku po veřejných statcích, které nejsou naplňovány státem (*supplementary model*), nebo jsou

⁶¹ Potůček používá označení „organizace občanské společnosti“

vnímány jako partner státu, jež spolupracuje na naplňování potřeb veřejnosti, a stát si je vědom faktu, že náklady neziskového sektoru na poskytování veřejných služeb mohou být v jistých případech nižší, než kdyby je poskytoval stát (*complementary model*), a nebo neziskové organizace vybízejí vládu ke změnám veřejné politiky a převzetí odpovědnosti k veřejnosti a stát se přitom snaží ovlivnit jednání neziskových organizací tím, že reguluje jejich činnost, ale zároveň reaguje na podněty a výzvy neziskového sektoru ke změnám politiky (*adversarial model*). Vztahy mezi neziskovým a státním sektorem nenabývají pouze jedné formy, nýbrž se v závislosti na danou situaci mění (např. v rámci Asistenčních služeb bychom mohli hovořit o všech typech vztahů, neboť nezisková organizace poskytuje službu, kterou stát z jistých důvodů nemůže nebo nechce poskytovat, v případě že by ji poskytoval, byly by náklady na její provoz podstatně vyšší, než když její provoz zabezpečuje nezisková organizace. Zároveň se neziskový sektor snaží o změny v integrační a migrační politice, což je do jisté míry regulováno skutečností, že je státní aktér (v našem případě OAMP MVČR) odpovědný jak za proces integrace, ale i za rozdělování finančních prostředků na zabezpečování této činnosti).

Z uvedeného modelu vyplývá, že vztah státu a neziskového sektoru může být v zásadě buď na bázi spolupráce, konfliktu či na bázi stojící mezi těmito dvěma póly. Zaměříme-li se nejprve na, pro kontext této práce významné, kooperativní modely, které „vycházejí z premis teorie vzájemné závislosti, podle které stát i OOS rozeznají, že cesta vzájemné kompenzace nedostatků je efektivnější než konflikt“ Potůček (2005, s. 170), můžeme nalézt dva scénáře jejich fungování. Neziskové organizace poukazují na problematické aspekty ve společnosti, zároveň vytváří tlak na stát, aby tyto problémy začal řešit, přičemž stát následně vytváří programy, hledá zdroje k financování aktivit, které poté dále zadá jak komerčním, ale i neziskovým organizacím. Pokud však stát na připomínky neziskového sektoru nereaguje, ten jej řeší sám. Avšak následně si stát uvědomí, že je ve veřejném zájmu tyto problémy řešit, a začne neziskovým organizacím, které si již za dobu působení v dané oblasti vytvořily vlastní know-how, poskytovat podporu, spíše než aby tyto problematické oblasti řešil sám za vynaložení mnohem větších nákladů. Konfliktní situací ve vztahu neziskových organizací a státu může být ten moment, kdy neziskové organizace přichází s novými problémy a zároveň s inovativními metodami jak je řešit, avšak stát není ochotný tyto metody přijmout jako legitimní a setrvává v podpoře vlastních organizací (příspěvkové organizace,

organizační složky státu), které se však také později přizpůsobují aktuálním trendům a přejímají metody do té doby používané neziskovými organizacemi. NNO se proti tomuto postupu bouří a poukazují na nízkou efektivitu státních organizací, dublování služeb či plýtvání zdroji.

3.3 Partnerství státu a neziskového sektoru v České republice?

Vztah státu a neziskového sektoru v České republice je dozajista poznamenán minulým režimem, neboť stále převládá neprůhlednost systému, nedostatečná informovanost o občanském sektoru a centralismus, zejména v udržování „*monopolní pozice státu v oblastech zdravotní péče, sociálních služeb a školství*“ (Potůček (2005, s. 172, podle Lés, 1999)). I přesto ale panuje názor, že ve vztahu neziskových organizací a státu panuje spíše spolupráce, nicméně nemůžeme ještě hovořit o tzv. partnerském vztahu. Bútora (1995, in Potůček 2005, s. 178) tvrdí, že „*rovnocenné partnerství mezi státem a občanským sektorem se jen těžko buduje v zemi silně poznačené tradicí státního paternalismu*“. Frič (2000, s. 54 – 57) se zmiňuje o skutečnosti, že se jak na straně státu, tak i na straně neziskových organizací stihly vytvořit negativní stereotypy o druhé straně, kdy neziskové organizace vnímají státní organizace jako byrokratický aparát, jež namísto poskytování služeb veřejnosti slouží státu, a naopak lidé pracující v neziskových organizacích jsou v očích představitelů místní správy vnímáni pouze jako amatéři či až extremisté, jež jim přidělávají práci. V poslední době, ale můžeme sledovat obrat k lepšímu, kdy se státní úředníci a pracovníci neziskových organizací pracující v oblasti integrace cizinců setkávají při různých příležitostech, za všechny jmenujme například Radu vlády pro neziskové organizace (dále jako RVNNO)⁶², či Výbor pro práva cizinců. V tomto odborném výboru Rady vlády ČR pro lidská práva (dále jako Rada) se setkávají zástupci státních orgánů, odborné a občanské veřejnosti i akademické obce, kteří diskutují a ve formě podnětů upozorňují Radu mj. o aktuálních problémech spojených se vstupem a pobytem cizinců na území ČR, které jí předkládají

⁶² RVNNO je „*stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády České republiky v oblasti nestátních neziskových organizací...soustřeďuje se, projednává a prostřednictvím svého předsedy předkládá vládě materiály, týkající se NNO a vztahující se k vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost*“ (Vláda ČR, 2015b) Více o úkolech a činnosti RVNNO viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/zakladni-informace-767/>

pro projednání (migraceonline.cz, 2010)⁶³. Prostor pro setkávání zainteresovaných subjektů na regionální úrovni zajišťují např. v rámci své činnosti regionální Centra na podporu integrace cizinců spravované Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR⁶⁴.

Barát (2000, s. 90 – 91) pohlíží na spolupráci jako na vztah nebo jako na proces. V rámci procesu, během něhož obě strany (v našem případě stát a neziskové organizace), usedají ke společnému stolu, ke kterému je přivedla potřeba řešit nějaký společný problém, dochází k identifikaci toho, co mají daní stakeholderi společné, k výměně názorů a hledání řešení daného problému. Gray (1989, podle Baráta a kol., s. 91) vidí spolupráci jako „proces, ve kterém strany, které vidí různé aspekty stejného problému, mohou konstruktivně přezkoumat vzájemné rozdíly a hledat řešení, které přesahuje jejich individuální možnosti. V procesu spolupráce je důležité společné rozhodování zúčastněných stran, hlavně o směřování v oblasti společného zájmu“. Při tomto procesu mezi aktéry vzniká vztah, v němž obě strany sdílí stejné hodnoty, zdroje, cíle, vize a nesou zodpovědnost za daný problém. Mattessich a Monsey (1992, podle Baráta a kol., 2000, s. 91) definují spolupráci jako „vzájemně výhodný a dobře definovaný vztah, který vytvoří dvě nebo více stran na to, aby společně dosáhli cíle“.

K navázání vztahu a procesu spolupráce nedochází okamžitě, ale vyvíjí se postupně, a to za splnění několika předpokladů, jako je např. vzájemná závislost stakeholderů (kdy ani jedna ze zúčastněných stran není schopná sama zrealizovat jí upřednostňované řešení problému) či jejich společná odpovědnost za rozhodnutí a další směřování oblasti, kterou se v rámci své činnosti zabývají. V rámci navazování spolupráce by mělo docházet ke vzájemnému učení se a vzdělávání zúčastněných, přičemž vznikají a jsou posilovány vztahy vzájemného respektu. Nad problémem samotným aktéři osobně diskutují, díky čemuž dochází k jeho společnému porozumění. Pro postup a rozhodování jsou dána pravidla, která byla vytvořena a odsouhlasena účastníky procesu a řešení vznikají prostřednictvím konstruktivní diskuze o rozdílech, čímž vzniká společné „vlastnictví“ rozhodnutí. Pokud je to možné, těchto rozhodnutí se dosahuje konsensem (Barát a kol., 2000, s. 91).

⁶³ Více o Výboru pro práva cizinců viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/uvod-55935/>

⁶⁴ V rámci regionálních poradních platforem, jež CPIC řídí, se NNO mohou na pravidelné bázi setkávat s dalšími zainteresovanými subjekty, hovoříme zejména o krajských a obecních úřadech, o cizinecké policii, o státní a městské policii, úřadech práce, finančních či živnostenských úřadech), ke kterým by se samy v takovém rozsahu obtížně dostaly (Valentová, 2012, s. 85).

Proces spolupráce má podle Baráta a kol. (2000, s. 91 – 93) několik základních kroků. Jedná se o započítí spolupráce, společné plánování a rozhodování, realizaci dohody a nakonec o monitorování, hodnocení a zpětné prověřování jejího naplňování. Na počátku, když se organizace/instituce rozhoduje pro spolupráci s jinými subjekty, je nutné si vytyčit oblast spolupráce či problém, který chce společně řešit a následně identifikovat zainteresované aktéry - účastníky spolupráce. Poté následují první setkání, během kterých je třeba formulovat problém/ oblast spolupráce, role jednotlivých aktérů v tomto procesu, cíle, kterých má být díky spolupráci dosaženo a zejména kroky vedoucí k jejich naplňování. V rámci dalších setkání by postupně mělo dojít k jasnému vymezení a pojmenování problému/oblasti spolupráce, výměně informací nutných k jeho porozumění, diskuzi nad jeho různými aspekty a k pochopení celkového kontextu problému/oblasti. Dále dochází k návrhům možností řešení, ze kterých se vyberou ty nejvhodnější, na kterých se aktéři shodnou při konečné dohodě o způsobu realizace. Pro úspěšné naplňování dohody je třeba, aby byl vytvořen realizační plán, byly rozděleny role a odpovědnosti za realizování jednotlivých úkolů a vytvoření mechanismů monitorování a upřesňování realizace. Poté následuje již samotná realizace aktivit vedoucích k naplňování cíle. Pro úspěšný proces spolupráce na daném úkolu je velice důležité, aby za uskutečňování dohody byli odpovědní všichni aktéři, a to i v případě že se na faktické realizaci nepodílejí. Poslední, ale neméně důležitou součástí realizačního procesu je i monitoring a evaluace, díky kterým se zjišťují nedostatky v realizaci aktivit, odlišné názory na průběh uskutečňování procesu spolupráce a podle toho k přizpůsobení realizačního plánu a ke zdokonalování aktivit vedoucích k naplnění cílů. O tom, jak vznikal proces spolupráce v rámci vzniku a vývoje Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP MVČR pojednává výzkumná část této práce.

Dobře fungující spolupráce může vést ke vzájemnému partnerství. Frič (in Pavlů, 2008) tvrdí, že partnerství není pouze jakákoliv spolupráce, ale jde o spolupráci mající určitou kvalitu. Partnerství by mělo vyjadřovat takovou spolupráci různých subjektů, která je založena na vzájemné výhodnosti, společných cílech a dlouhodobosti vztahu. Partnerský vztah by měl být dobře definován a vyvážen, aby nedocházelo zaprvé k nejasnostem a nedorozuměním a za druhé k nerovnoprávnému postavení jednoho z partnerů. Co se týče partnerství mezi státem a neziskovými organizacemi, Frič jej shledává zejména ve dvou oblastech, a to: v oblasti poskytování služeb (servisní) a v oblasti formování politické agendy (advokační) (tamtéž).

Štogr (2001, s. 27 – 28) partnerství chápe jako „formální shodu na nějakém společném postupu či cíli, která je oboustranně (nebo všestranně) výhodná, je založena na vlastních zájmech partnerů. Partnerství v jedné společné věci vede zpravidla k tomu, že obě strany na sebe vzájemně působí, přibližují se i tam, kde nedochází ke shodě ve všech přístupech“.

Podle RVNNO partnerství znamená:

„společný cíl a zájem, těsnou spolupráci a společnou odpovědnost za společné projekty, vzájemnou podporu a důvěru, vzájemné zohlednění potřeb, rovné postavení partnerů, vyšší výkon při realizaci různých projektů a jejich větší transparentnost. Důležitá je vzájemná informovanost a výměna zkušeností pro lepší vhled do problematiky oboru činností partnera, a tím zkvalitnění další spolupráce. Je také velice důležité definovat, kdo bude partnerem/partnery“ (Vláda, 2009, s. 41).

Navazování partnerství státního s neziskovým sektorem je RVNNO vnímáno jako jednou z priorit, tudíž se stalo jedním ze čtyř principů politiky vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020⁶⁵, které zní: „Vláda ČR bude podporovat rozvoj efektivního a smysluplného partnerství a spolupráce s NNO“ (Vláda, 2015, s. 88)⁶⁶.

3.4 Postavení neziskového sektoru v síti aktérů sociální integrace cizinců

V České republice se podle Trboly (2011, s. 76) „neziskové organizace postupně stávají partnerem vládních institucí v oblasti realizace opatření na podporu integrace přistěhovalců“. Přiznává, že jejich funkce v procesu integrace cizinců je „zásadní a nezastupitelná“ (tamtéž), zejména v rámci začleňování cizinců na lokálních úrovních, kde chybí institucionální struktura, která by jej zajišťovala, proto tuto roli přebírají především neziskové organizace. Nicméně podle autora příspěvku nejsou „vzájemné interakce mezi aktéry z řad veřejné správy a neziskovými organizacemi postaveny na

⁶⁵ Hlavním cílem daného materiálu je: „vymezit politiku státu vůči NNO základním dokumentem, schváleným vládou, který bude sloužit jako východisko pro rozvoj a monitoring koncepčních opatření, která může stát a jeho orgány uplatňovat ve prospěch udržitelnosti (případně rozvoje) NNO a jejich role ve společnosti“ (Vláda, 2015, s. 67).

⁶⁶ Více viz vládní dokument *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020* (Vláda, 2015, s. 88 – 90).

základech rovnocenného partnerství v oblasti rozhodování a tvorby strategií na podporu integrace cílové skupiny“ (tamtéž), které jsou dány několika faktory. Jedním z nich je postavení neziskových organizací jako žadatele o finanční zdroje a veřejných institucí jako poskytovatele těchto prostředků. Trbola (2011, s. 112) tvrdí, že

„vzhledem k tomu, že činnost organizací neziskového sektoru je primárně závislá na dotacích z vládních rozpočtů a grantových řízení spravovaných vládou, probíhá stěžejní komunikace mezi těmito subjekty především v úrovni zadavatel projektu a donátor finančních zdrojů verus poskytovatel služeb a příjemce finanční dotace“.

Podle vládního dokumentu *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020* (2015, s. 64) v současnosti podpora ze státního rozpočtu stále představuje jednu z nejvýznamnějších složek vícezdrojového financování⁶⁷ projektů a aktivit neziskových organizací. Některé neziskové organizace mají z dotací ze státního rozpočtu⁶⁸ (popř. z rozpočtu lokálních úřadů) hrazenou značnou část svých aktivit, mnohé jsou z možnosti vícezdrojového financování vyloučeny (často se jedná o malé a specializované organizace), což je činí do jisté míry ekonomicky závislými⁶⁹ na této finanční podpoře. Přerozdělování finančních prostředků v rámci dotačních řízení s sebou nese i jisté nevýhody, jako je podfinancování, a tím pádem i omezení aktivit neziskového sektoru (např. z důvodu nevhodně nastavené periodicity financování jejich aktivit, neexistence podpory víceletých projektů, nedostatečné provázanosti dotačních strategií centrálních institucí s institucemi na úrovni krajů a obcí, složitosti administrativního procesu spojeného se zadáváním projektů do soutěže v rámci

⁶⁷ Neziskové organizace získávají finanční prostředky z veřejných zdrojů (jedná se o přímé zdroje {z veřejných rozpočtů - státních, krajských a obecních, a ze státních fondů; a zahraniční zdroje, skládající se ze zdrojů z EU prostřednictvím státního rozpočtu, komunitních programů EU a zdrojů mimo EU} a nepřímé zdroje {daňové úlevy, osvobození aj.}) stejně tak jako z soukromých zdrojů (buď vlastních zdrojů NNO {příjmů z vlastní činnosti, z majetku či členských příspěvků} či od soukromých osob {ve formě darů od fyzických osob, firemní filantropie, nadačních příspěvků nadací a nadačních fondů, dobrovolnické činnosti, veřejných sbírek a v minulosti např. na výnosu z loterií a hazardních her}) (Vláda, 2015)

⁶⁸ Blíže ke státní dotační politice viz *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020* (2015, s. 45 - 65)

⁶⁹ Podle míry této závislosti rozděluje Rejzler (2001, s. 41) neziskové organizace na: organizace financované zcela z veřejných rozpočtů (jedná se o organizační složky státu a samosprávy); organizace financované z části z veřejných rozpočtů (mající právní nárok na příspěvek, jako jsou některá občanská sdružení/spolky, příspěvkové organizace, církve a náboženské společnosti/, a politické strany a politická hnutí); dále organizace financované z různých zdrojů (z vlastní činnosti, ze sbírek, darů, sponzoringu či grantů) a v neposlední řadě také organizace financované čistě z výsledků realizace svého poslání.

grantových řízení aj.) či omezených možností pro rozšiřování personálních zdrojů zajišťujících činnosti těchto organizací (Trbola, 2011, s. 116 – 122).

Dalším faktorem pro formování postavení neziskových organizací mezi ostatními aktéry sociální integrace přistěhovalců je povaha vztahů v síti aktérů sociální integrace přistěhovalců (zejména státní správy a samosprávy) daná rozdílným nahlížením na proces integrace cizinců. Neziskové organizace na proces integrace cizinců nahlíží z pohledu klienta, tedy ze zdola, oproti tomu státní správa a samospráva řeší problém shora, systematicky a s ohledem na zájmy společnosti. Díky tomuto nesouladu může docházet ke vzniku komunikačních bariér mezi těmito sektory, často vedoucí až k neefektivnímu řízení celého integračního procesu (projevující se např. dublováním činností neziskových organizací na úkor jiných potřebných služeb nebo upřednostňováním určitých typů služeb, popř. cílových skupin bez ohledu na skutečnou potřebu, čímž dochází tedy k neefektivní alokaci zdrojů na poskytování služby). V rámci neziskového sektoru vzniká v rámci soutěže o granty a dotace konkurenční atmosféra mající dozajista vliv také na jejich vzájemné vztahy. Nicméně, mezi těmito aktéry je podle Trboly (2011, s. 112) spolupráce na nejlepší úrovni. Mnoho projektů, které neziskové organizace realizují je síťové povahy, kdy je pro dosažení cíle zapotřebí intenzivní spolupráce několika partnerů z konkurenčních organizací. Co se týče vztahu neziskového sektoru se státními institucemi, ten je dán rolí státu jako „*poskytovatele dotací, informací, legislativního rámce podpory integrace cizinců a také zadavatele požadovaných služeb*“ (tamtéž), a jak už je zmíněno výše, komunikace je ovlivněna jejich odlišnými rolmi, které nejsou na stejné úrovni. Spolupráci s institucemi místních samospráv hodnotí Trbola v rámci svého výzkumu (opírající se o hodnocení 27 respondentů strany neziskových organizací podílejících se na integraci cizinců, která získal v roce 2011) nejhůře. Negativně je hodnocena nevyjasněnost strategií integrace na lokálních úrovních⁷⁰, a přístup některých úředníků, především jejich nezasvěcenosti v oblasti integrace cizinců. V hlavním městě ale díky koordinační činnosti Integračního centra Praha vznikla Regionální poradní platforma, která je místem pro sdílení informací a zkušeností, a kde se setkávají jak zástupci neziskového sektoru, akademické sféry ale i zástupci místní a státní sféry (ICPraha, nedatováno,a). Na

⁷⁰ Nicméně v některých krajích můžeme pozorovat snahy o koncepční řešení dané problematiky, např. v roce 2010 byl schválen Program cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců ze třetích zemí na území Jihomoravského kraje 2011-2015 (SocioFactor s.r.o., 2010) nebo v Praze, kde byla v roce 2014 přijata Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců (ICPraha, nedatováno,b).

celorepublikové úrovni, jak už jsme se zmínili, tuto úlohu přebírají tzv. integrační centra⁷¹.

Neziskové organizace bývají často vnímány jako nerovnocenný partner také v rámci účasti na rozhodovacích procesech v rámci podpory integrace cizinců, což má také veliký vliv na jejich postavení mezi danými aktéry. I přes jejich znalosti z terénu a praktické know-how zůstává ve většině případů jejich hlas pouze poradním. Možnost účastnit se rozhodovacích procesů v oblasti začleňování cizinců, již v procesu vzniku různých opatření a legislativních norem v rámci integrační politiky, mají zejména organizace, jejichž zástupci jsou členy Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva. Nejen kvůli tomuto nerovnocennému postavení neziskového sektoru bylo založeno Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR⁷², platforma sdružující sedmáct členských organizací a jednoho člena s pozorovatelským statutem, která zastupuje jejich zájmy při jednáních s ostatními aktéry integrace, čímž tak roli neziskového sektoru posiluje. Vyjednávací schopnosti neziskového sektoru jsou značně posíleny, než jak by tomu bylo v případě jednání samostatných organizací. I právě díky činnosti konsorcia se při vytváření migračních a integračních strategií neziskový sektor stává důstojným partnerem veřejných institucí.

Cílem této části práce bylo za pomoci teoretických modelů nastínit možné podoby vztahů státního a neziskového sektoru. Důraz byl kladen na kooperativní formu vztahu, kde jsme si představili, jak probíhá proces navázání spolupráce či partnerství. V poslední části kapitoly jsme reflektovali faktory určující podobu vztahů aktérů sociální integrace cizinců a specifické postavení neziskového sektoru mezi nimi.

⁷¹ viz str. 17

⁷² jehož hlavním cílem je „podílet se na tvorbě migrační politiky a seznamovat veřejnost se situací migrantů a migrantek v českém i evropském kontextu“ (Konsorcium-nno, 2015). Dále zajišťuje „medializaci případů migrantů, jejichž práva byla závažným způsobem porušena, další vzdělávání pracovníků členských organizací a výměnu informací mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou v oblasti migrace“ (tamtéž).

II. Výzkumná část

Výzkumná část diplomové práce je dále rozdělena do dvou kapitol. V první z nich jsou nejprve společně s cílem práce představeny výzkumné otázky, užitá metoda a technika výzkumu, dále výzkumný vzorek, stejně tak jako průběh sběru a způsob zpracování dat. Druhá kapitola představuje anýzu získaných dat a závěrečné shrnutí výzkumu.

4 Metody výzkumu

4.1 Cíl práce a výzkumné otázky

Cílem této práce je zjistit, jaký byl přístup státních a nestátních aktérů ke vzniku a vývoji Asistenčních služeb poskytovaných ve vzájemné spolupráci na OAMP MVČR.

V rámci výzkumu jsem hledala odpovědi na následující výzkumné otázky:

1. Jak probíhal proces vzniku Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP z pohledu státního a nestátního aktéra?
2. Jaké byly motivace a cíle jednotlivých aktérů k iniciování spolupráce a jak se proměnily?
3. Jaké role v tomto procesu jednotliví aktéři zastávali?
4. Jaké jsou výhody a nevýhody této spolupráce?

4.2 Výzkumná metoda a technika

Pro účely této práce jsem ke zpracování výzkumu zvolila kvalitativní přístup, tedy „*nenumerické šetření a interpretace sociální reality*“ (Disman, 1993, s. 285). Snahou je přiblížit daný fenomén, v našem případě proces vzniku a vývoje Asistenčních služeb, v co nejkompexnější podobě, včetně podob vztahů s dalšími aspekty. Výhodou kvalitativního výzkumu je jeho pružnost a nestrukturovaný charakter, dále možnost

získání hloubkového popisu a vzhledu do dané problematiky. Jako nevýhoda kvalitativního přístupu je často označována obtížná zobecnitelnost výsledků výzkumu a jeho přílišná subjektivita (Hendl, 2008, s. 50 - 53). Reichel (2009, s. 67) nicméně dodává, že jistá míra subjektivity je v kvalitativním výzkumu očekávána, neboť bychom těžko byli schopni získat a pochopit subjektivní interpretace zkoumaných. Od zkoumaného problému bychom si ale i přesto měli snažit udržet určitý objektivní kritický odstup.

Podle povahy poznatků bych tento výzkum označila jako diagnostický, který si podle Reichela (2009, s. 34) klade za cíl sledovat určité aspekty nějakého jevu.

Jako konkrétní metodu jsem si vybrala případovou studii, ve které jde podle Hendla (2005, s. 104) o podrobné studium jednoho nebo několika málo případů. V rámci případové studie nám jde o „*zachycení složitosti případu, o popis vztahů v jejich celistvosti*“ (tamtéž). Stake (podle Hendla, 2005, s. 106) rozlišuje tři typy případových studií⁷³, pro účely této práce je relevantní tzv. intrinsitní případová studie, jejímž cílem je „*holistické porozumění případu i pochopení propojení jeho jednotlivých částí*“.

Hlavní technikou pro získání kvalitativních dat byl polostrukturovaný rozhovor, který se vyznačuje tím, že jsou předem dány okruhy témat/otázek, nicméně pořadí, v jakém jsou pokládány, není striktně stanoveno. Výhodou této techniky je určitá volnost, která do jisté míry pomáhá k vytvoření přirozenějšího kontaktu tazatele a respondenta, a zároveň je díky určité míře formalizace usnadněno další zpracování dat, jeho porovnávání, zobecňování atd. (Reichel, 2009, s. 111 – 112). Současně jsem využila tzv. narativního rozhovoru (specifickou podobu volného rozhovoru), ve kterém byli respondenti vyzváni k volnému vyprávění o vzniku a vývoji Asistenčních služeb. „*Každý totiž své vyprávění (tzv. naraci) staví, buduje z řady informačních segmentů, které na sebe jistým, pro autora logickým a smysluplným způsobem navazují, například chronologicky, obsahově atp.*“ (Reichel, 2009, 111). Díky těmto strukturám je pak možné vzájemně srovnávat a zobecňovat vyprávění různých respondentů (tamtéž).

⁷³ intrinsitní, instrumentální a kolektivní případová studie (více viz Hendl, 2005, s. 107)

4.3 Výzkumný vzorek a průběh sběru dat

Pro účely této práce byly provedeny čtyři rozhovory, které byly uskutečněny na pracovištích respondentů, v délce od padesáti do osmdesáti minut. V úvodu rozhovoru byl s respondenty podepsán informovaný souhlas respondenta s výzkumem⁷⁴. Dále byli seznámeni s tématem a s cílem práce, přičemž jim byl také nastíněn předběžný průběh rozhovoru. Po tomto krátkém úvodu bylo přistoupeno k samotnému dotazování. Konkrétní otázky, definované na základě předchozí analýzy literatury (publikací, výročních zpráv, zápisů z kulatých stolů či internetových stránek) byly seskupeny do následujících tematických okruhů: integrace a integrační politika, spolupráce státního a nestátního sektoru v integraci cizinců a otázky týkající se vzniku a vývoje Asistenčních služeb. První blok otázek, zaměřených na integraci a integrační politiku obecně, byl do výzkumu zařazen zejména z potřeby zjistit, jak daní respondenti nahlíží na integraci cizinců a jak vnímají současné nastavení integrační politiky. Tato perspektiva podle mého názoru úzce souvisí s vnímáním druhého aktéra, které dále formuje jejich vzájemné vztahy. Cílem druhého bloku otázek bylo zjistit, jak a při jakých příležitostech dochází ke spolupráci státního a nestátního sektoru v oblasti integrace cizinců v České republice. Cílem třetího bloku bylo zjistit odpovědi na výzkumné otázky, tedy jak probíhal proces vzniku a vývoje Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP z pohledu státního a nestátního aktéra, co bylo motivací a cílem k iniciování spolupráce a jak se tyto cíle postupem času proměnily, dále jaké role v tomto procesu zastávali jednotliví aktéři a jaké jsou výhody a nevýhody této spolupráce. Byly pokládány volné (otevřené, nestandardizované) otázky, které neposkytují žádnou variantu odpovědi a respondentům tak byl ponechán zcela volný prostor pro vyjádření (Reichel, 2009, s. 102). Cílem tazatele bylo nezasahovat do průběhu rozhovoru a minimalizovat tak případný efekt na jejich odpovědi. Konkrétní znění otázek je součástí přílohy č. 2. Rozhovory byly zaznamenávány na nahrávací zařízení, a poté převedeny technikou doslovné transkripce do písemné podoby.

Výzkumný vzorek tvořili čtyři respondenti, konkrétně tři zástupci neziskového sektoru a jeden představitel státní instituce. Respondenti byli vybráni na základě předchozí analýzy volně dostupných materiálů, a zároveň díky metodě „sněhové koule“,

⁷⁴ viz příloha č 1.

kdy se tito účelově vybraní respondenti stali informátory, a doporučili mi další osoby vhodné pro účely tohoto výzkumu.

Rozhodujícími aktéry podílejícími se na vzniku Asistenčních služeb byli Inbáze, z.s.⁷⁵, a také Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky, konkrétně Oddělení pobytu cizinců pro Prahu a Středočeský kraj, s jejímiž zástupci byly dané rozhovory realizovány. Vzhledem k dalšímu vývoji Asistenčních služeb a jejich rozšíření i na další pobočky OAMP v ostatních regionech, bylo podle mého názoru vhodné doplnit informace o podobě spolupráce státního a nestátního sektoru při poskytování Asistenčních služeb i na těchto místech, proto byl pro tyto účely proveden rozhovor se zástupkyní Diecézní charity Brno, která v současnosti dané služby poskytuje v Jihomoravském kraji.

Pro dosažení vyváženosti struktury respondentů byli, z důvodu veřejně nedostupných kontaktních informací, prostřednictvím vedoucího pobytového oddělení pro Prahu a Středočeský kraj osloveni i další zástupci této instituce z jiných regionů, nicméně nikdo z nich na emailovou výzvu nereagoval. Počet oslovených lidí mi v tomto případě není znám. I vzhledem k relativně malému počtu respondentů považuji tento výzkumný vzorek za dostačující, neboť se skládá z osob, které spolupráci na vzniku Asistenčních služeb osobně iniciovaly, podílely se na jejich vývoji a za jejich poskytování byly nebo jsou v současnosti odpovědní.

Výzkumný vzorek se skládá ze čtyř respondentů:

ROZHOVOR 1 (R1) – bývalá vedoucí sociálního oddělení Inbáze, z.s., v současnosti členka Rady Asociace pro interkulturní práci, z. s.

ROZHOVOR 2 (R2) – vedoucí oddělení pobytu cizinců pro Prahu a Středočeský kraj, Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky

ROZHOVOR 3 (R3) – vedoucí sociálně-právního oddělení, Inbáze, z.s.

⁷⁵ v době vzniku Asistenčních služeb byla tato organizace občanským sdružením (o.s.), nicméně v důsledku přijetí nového občanského zákoníku tato právní forma zaniká a je přetřansformována na novou právní formu zapsaný spolek (z.s.). Z praktických důvodů v této práci uvádím název této organizace pouze ve stávající právní formě, konkrétně tedy v podobě InBáze, z.s.

4.4 Způsob zpracování dat

Data získaná v rámci případové studie bylo dále třeba zanalyzovat a interpretovat. V rámci kvalitativní analýzy a interpretace dat jde o „*systematické nenumerické organizování dat, s cílem odhalit témata, pravidelnosti, datové konfigurace, formy, kvality a vztahy*“ (Hendl, 2005, s. 223). Pro další nakládání se získanými údaji bylo potřeba data setřídít a uspořádat, na což jsem použila metody otevřeného kódování, které umožňuje odhalovat určitá témata, členit je, třídít a kombinovat atp., (Reichel, 2009, s. 167). Při samotné analýze jsem postupovala holisticky, nesnažila jsem se o rozbití nashromážděných dat na jednotlivé části, nýbrž jsem hledala závěry posouzením dat jako celku (Hendl, 2005, s. 226). Ve výstupech výzkumu se promítla ztížená možnost provedení redukce kvalitativních dat, daná velkou mírou kontextuálnosti těchto dat. Interpretovaná data byla pro lepší zasazení do kontextu doplněna plnými citacemi částí rozhovorů.

5 Výstupy výzkumu

5.1 Pohled respondentů na integraci cizinců a současné nastavení integrační politiky

Na **integraci cizinců** je respondenty (R1, R2, R3) shodně nahlíženo jako na začleňování migrantů do společnosti, přičemž se nejedná pouze o jednostranný proces, kdy se migrant přizpůsobuje většinové společnosti, nýbrž se jedná o oboustranné adaptování se a hledání formy vzájemného soužití. Nicméně však podotýkají (R1, R3), že je nutné zachovat podmínku, aby migrant respektoval legislativu a veřejné instituce dané země, není možné, aby se hostitelská země přizpůsobovala jemu.

Názory na **stav integrační politiky**, tak jak je v České republice v současnosti nastavena, se již různí. Tato rozdílnost názorů je podle mého názoru dána zejména tím, jaký sektor respondenti zastupují, můžeme totiž vidět podobné názory u respondentů z neziskového sektoru (R1, R3, R4), oproti tomu názory zástupce státního sektoru (R2) se liší. Ten hodnotí současné nastavení integrační politiky kladně, neboť na území České republiky žije početně asi 460 tisíc cizinců, a doposud se „o cizincích příliš nemluvalo“⁷⁶, což je trošku důkaz toho, že není problém“. Zmiňuje fakt, že počet udělených trvalých pobytů v posledních letech převyšuje počet jiných pobytových statusů, a tedy, že cizinci do České republiky přicházejí pracovat, žít tady a vytvářet si zde zázemí s cílem trvalého usazení se. Naproti tomu zástupci neziskového sektoru (R1, R3) spatřují nedostatky integrační politiky v jejím asimilačním pojetí, tedy že se migranti mají začlenit do struktur většinové společnosti, se kterou je ale v rámci integrace cizinců nedostatečně pracováno. Majoritní společnost respondenti vnímají jako nepřipravenou na přijetí cizinců, což se do jisté míry projevuje v rámci současné „uprchlické krize“, kdy jsou uprchlíci vnímáni jako nějaké primární ohrožení (R1), a to nejen na úrovni občanů, ale i na úrovni veřejných činitelů (R3). Téma integrace, o kterém sama politická reprezentace nemá zcela jasno, se tak v posledních měsících stalo populistickým tématem (R1). Dále bylo kritizováno restriktivní (R1, R4) a příliš centralizované (R1) pojetí integrační politiky, kdy obce, které by měly být primárními

⁷⁶ podotýká, že se jedná o stav před vypuknutím tzv. uprchlické krize

činiteli v integraci cizinců, se této problematice příliš nevěnují a tuto roli přenechávají státu, potažmo Ministerstvu vnitra.

Role státu v integraci cizinců je přitom zásadní, neboť zastává zákonodárnou funkci, přerozděluje finanční prostředky jak z fondů EU, tak ze státního rozpočtu, koordinuje integraci a zároveň ale představuje represivní orgán (R1, R2, R3), je tedy tím aktérem, který je za celou integraci cizinců do české společnosti zodpovědný (R3) a určuje její směr (R2). Důležitou roli v integraci cizinců by měla hrát taktéž samospráva (R1), neboť obec je právě to místo, kde se odehrávají veškeré integrační aktivity, nicméně jejich role se v českém prostředí oproti zemím s delší zkušeností s integrací cizinců⁷⁷ teprve tvoří.

Roli neziskového sektoru v integraci cizinců hodnotí zástupce státního sektoru jako podpůrnou k aktivitám státu v této oblasti (R2), naproti tomu zástupci neziskového sektoru vidí jeho roli jako zásadní, neboť do určité míry supluje roli státu, který podle respondentky (R4) v této oblasti dosud nebyl příliš aktivní. Neziskový sektor je ten, kdo je migrantům nejbliž, na aktuální potřeby migrantů dokáže reagovat pružněji než jak je tomu v případě státu a *„dokáže citlivěji vnímat ty potřeby toho slabšího článku v té integraci a slabší článek je ten, kdo je tady nový a kdo nezná pravidla, jak se tady má chovat, nebo jak tady fungovat“* (R3). Jak se zmiňuje respondentka (R1), role neziskového sektoru je mapovat situaci migrantů, zjišťovat, jaké mají potřeby a zároveň poskytovat zpětnou vazbu státní správě a samosprávě, a dále v případě, že legislativa není správně nastavena či jde dokonce proti některým základním lidským právům, iniciovat změnu. Nicméně limitujícím faktorem pro činnost neziskových organizací je jejich závislost na finančních prostředcích poskytovaných státem. Respondent (R3) podotýká, že v ideálním případě by se obě tyto sféry měly doplňovat, spolupracovat a poskytovat si zpětnou vazbu (R3), každý z nich má totiž v integraci cizinců specifickou a nezastupitelnou roli.

⁷⁷ pozn. respondentka uvádí jako příklad Portugalsko

5.2 Spolupráce státního a nestátního sektoru v integraci cizinců v České republice

Všichni respondenti (R1, R2, R3, R4) se shodli, že spolu **státní a nestátní sektor mohou v integraci cizinců spolupracovat** a spolupracují spolu v rámci několika příležitostí. Zástupce státního sektoru (R2) zdůrazňuje, že pro efektivní spolupráci je nutné, aby si obě strany uvědomily svoje role a svoje cíle. Pokud by cílem bylo soužití majoritní společnosti s minoritou, je třeba, aby bodem zájmu nebyl cizinec, ale aby jím byl primárně český občan, který zde bude s tím cizincem žít, neboť pokud by minoritní skupina byla pozitivně diskriminována, u většinové společnosti by to mohlo vyvolat opačnou reakci a integraci cizinců naopak znesnadnit. Zároveň zdůrazňuje bezpečnostní aspekt integrace cizinců do společnosti, kdy je potřebné, aby nevládní sektor více důvěřoval státním složkám, v případě, že dané osoby z bezpečnostních důvodů nechce na území České republiky přijmout.

Co se **konkrétních příkladů spolupráce těchto dvou sektorů** týče, respondenty (R1, R3, R4) byly jmenovány různé platformy, na kterých se mají možnost setkat. Jako jeden z nejvýznamnějších byl označen Výbor pro práva cizinců spadající pod Radu pro lidská práva (R1, R3), kde je rovnoměrné zastoupení státní i nestátní sféry. Diskuze v rámci této platformy je podle respondentky (R1) oproti minulosti, kdy byla jednání dost bojová a vyhraněná, více konstruktivní. Podle respondenta (R3) ale stále jednání vypadají tak, že během hlasování „*zástupci státního orgánu hlasují proti návrhům neziskové a akademické sféry a naopak*“ a není si jistý, zda-li díky těmto výstupům dochází k reálné změně. Zástupce státní instituce (R2)⁷⁸ namítá, že některé návrhy chápe pouze jako určité lobby neziskového sektoru, navíc pouze ad hoc vytvořené před jednáním a vhozené do pléna, přičemž mu v tomto procesu chybí určitá vyváženost, kompetence a odpovědnost neziskového sektoru vzhledem k podávaným návrhům, protože „*pokud mám velkou sílu a jsem hodně slyšet, dokážu prosadit svůj návrh, mám nést i stejnou odpovědnost, kterou ten návrh poté vyvolá*“ (R2). Jako další místo na setkávání byly jmenovány tzv. regionální platformy, organizované Integračním centrem Praha⁷⁹ (R1), kde se mohou neziskové organizace setkávat jak se zastupiteli jednotlivých městských částí, tak se zaměstnanci magistrátu, či v rámci nastavování financování

⁷⁸ který ale podotýká, že se setkává jen s výstupy těchto setkání, osobně se jej nikdy nezúčastnil

⁷⁹ v jiných krajích tuto roli hrají Centra na podporu integrace cizinců

integračních aktivit, neboť každá nezisková organizace, která čerpá peníze z dotací, musí pravidelně zasílat monitorovací zprávy, ve kterých jsou reflektovány aktuální trendy týkající se migrace potažmo integrace cizinců (R3). Respondent (R3) vidí mnoho kanálů, jak spolu mohou neziskové organizace s Ministerstvem vnitra spolupracovat, nicméně je ale poměrně skeptický k tomu, nakolik státní orgány berou názory neziskového sektoru v potaz.

Jako přinejmenším rozporuplné bych označila **vnímání neziskového sektoru a Ministerstva vnitra (konkrétně OAMP) navzájem**, kdy je spolupráce vnímána jako kompetitivní (R1). Podle respondenta (R1) na sobě OAMP příliš koncentruje moc, jelikož má na starosti jak nastavování legislativního rámce migrační politiky, její implementaci do praxe a zároveň má na starosti financování nestátních organizací, což je chápáno jako velký střet zájmů. Na neziskové organizace je pak nahlíženo jako na zdroj problémů, stížností, ale zároveň jako na ty, kteří stejnou instituci žádají o peníze, čímž je do jisté míry ohrožena jejich nezávislost.

Ze strany státní instituce zazněla kritika současného nastavení dotační politiky, což je vnímáno jako jedna z **překážek bránící účinné spolupráci státního a nestátního sektoru**, kdy je podle respondenta (R2) pro některé neziskové organizace „*důležitější pěkně napsaný projekt, než jaký je skutečně výsledek té práce*“, nicméně však dodává, že je to zároveň „pokřivené“ nastavením systému dotací. Jako další překážku uvádí také určitou bariéru mezi státním a nestátním sektorem, vzápětí však dodává, že tato bariéra mezi těmito aktéry vždy bude, neboť stát na integraci pohlíží z bezpečnostního úhlu pohledu, a zajištění bezpečnosti pro své občany je zároveň jednou z jeho hlavních úloh. Neziskové organizace na integraci cizinců podle respondenta (R2) nahlíží z jiného úhlu pohledu, od bezpečnostního hlediska se mohou odprostit a mnohdy tak vystupují proti státu. Zmiňuje problematiku personálního obsazení pracovníků neziskového, ale i vládního sektoru, na které je spolupráce odvislá „*lidé, kteří v tom nevládním sektoru pracují, když jsou dobří kvalitní, tak spolupráce může fungovat skvěle, když takoví nejsou, tak spolupráce nefunguje a to samé i trošku na straně těch státních úředníků, byť ten státní úředník je trošku víc vázán nějakými pravidly, samozřejmě zákony a vším ostatním*“ (R2). Stejnou překážku v účinné spolupráci zmiňuje i respondentka (R1), která negativně hodnotí nestabilitu neziskového sektoru, kvůli čemuž se v něm neudrží kvalitní zkušení pracovníci, kteří poté odchází pracovat do jiných sektorů. Současně kritizuje nastavení některých neziskových organizací, které se chovají opozičně a

hyperkriticky ke státní sféře, a chybí jim schopnost diplomacie a zralost pro komunikaci s touto sférou (což je ale opět dané nedostatkem kvalitních lidí), která je však pro účinnou formu spolupráce klíčová. Proto, aby nastavení a samotná spolupráce mohla fungovat, je potřeba, ale se lidé z neziskového sektoru snažili pochopit, že role úředníků má jasné mantinely dané legislativou a nařízeními, které není možné překračovat ani porušovat. Dále respondentka (R1) považuje za žádoucí, aby k sobě lidé v rámci spolupráce přistupovali zejména jako partneři mající společný zájem, čímž může být např. snaha o zlepšení situace migrantů. Co se týče zábran na straně státního sektoru, jako překážky pro integraci jsou respondentkou (R1) vnímány nekompetentnost státních úředníků, přílišná koncentrace moci na OAMP MVČR, které se již z povahy věci chová spíše restriktivně⁸⁰, podle respondentky (R4) celková nepružnost státní správy či vzájemná nedůvěra či dokonce antipatie jednotlivých aktérů podle respondenta (R3).

Na dotaz, zda-li **má neziskový sektor prostor pro poskytování návrhů a opatření k migrační politice ještě před vznikem grantových výzev** se respondenti (R1, R2, R3) shodují, že ano. Nicméně se nedá zobecňovat na všechny typy výzev, možnosti se liší případ od případu. Respondentka (R1) zmiňuje relativní otevřenost MPSV k přijímání připomínek ze strany neziskového sektoru, v případě MV si touto otevřeností již není tolik jistá, podotýká, že se MV neziskového sektoru na připomínky sice zeptá, ale v konečném efektu stále preferuje svůj názor. Navíc podotýká, že ne všechny neziskové organizace jsou na tomto poli aktivní a poskytují podněty ke zlepšení. Tato aktivita nebo naopak pasivita neziskových organizací závisí na personálních kapacitách jednotlivých organizací (které, jak už jsme se zmínili výše, záleží do velké míry také na finanční kapacitě daných organizací {R3}). Pro to, aby někdo mohl připomínkovat legislativní opatření, je zapotřebí, aby byl znalý praxe a tyto znalosti byl schopen využít při připomínkování návrhů zákonů a právních norem zejména vzhledem k jejich praktickému dopadu, který zákonodárcům nemusí být vždy znám a jednou z rolí neziskového sektoru je právě na tyto nezamýšlené dopady upozorňovat a snažit se je eliminovat. Zástupce státního sektoru (R2) vidí stát pro připomínky neziskového sektoru jako otevřený. Neziskové organizace se podle něj do debaty o migrační politice zapojují ještě předtím, než jim jsou schváleny granty, jejich vliv je tedy poměrně silný. Jako problematické vnímá ale nevyváženost odpovědnosti

⁸⁰ respondentka navrhuje, aby se integrační agenda přesunula z rukou MV do rukou MPSV, které již tuto oblast v minulosti jednou spravovalo

nevládního sektoru, kdy podává návrhy, za které ale potom odpovídá daný úřad, poslanecká sněmovna, popř. vláda, nikoliv ten neziskový sektor. Podle něj by měly neziskové organizace upozorňovat na problémy v nastavení migrační politiky, zahajovat a vést diskuzi o dané problematice, přicházet s řešeními, ale zároveň by si měly uvědomit, že daná opatření by měla mít dopad primárně na Českou republiku, a na její občany. Velkou míru vlivu neziskového sektoru hodnotí do jisté míry jako nebezpečné, neboť „do toho nevládního sektoru mnohem snáze může proniknout nějaká zájmová skupina, která potřebuje pouze něco ovlivnit pro svůj prospěch“ (R2).

Co se týče **spolupráce s místní samosprávou**, ta podle zástupce neziskové organizace (R3) závisí „od nastavení konkrétního politického složení a smýšlení reprezentantů místní samosprávy“, v Praze se některé městské části o integraci zajímají, některé výslovně ne. Podle (R1) spolupráce probíhá dobře tam, kde je vyšší počet migrantů⁸¹, nicméně integrace cizinců není stále vnímána jako jejich prioritní téma, například z hlediska financování. Nicméně jak poznamenává respondent (R3) bylo by vhodné, aby samotné samosprávy měly přístup k informacím o cizincích, tj. kolik jich na jejich území pobývá, jaká je jejich skladba apod., proto neziskový sektor navrhoval, aby se alespoň cizinci mající trvalý pobyt hlásili, místo na MV, na obcích kde žijí. Sám respondent přiznává, že tato záležitost, kdy městské části nemají potřebné informace o cizincích žijících na jejich území, byla v rámci několika diskuzí neziskového sektoru s městskými částmi⁸² o tom, co by jim pomohlo, označena jako základní problém. V Brně je podle respondentky (R4) spolupráce s místní samosprávou zabezpečena Jihomoravským regionálním centrem pro podporu cizinců, které je spravováno právě krajem, a Diecézní charita se na jeho chodu podílí jako partner. Toto centrum hodnotí jako společný bod, kde se sbíhají všechna opatření ohledně integrační politiky na daném území. V Jihomoravském kraji má krajský úřad „přehled o tom, co se děje v rámci integrace cizinců na jeho území, my jako neziskovky jsme vlastně přizváni k realizaci toho projektu a jsme partneři“. Jihomoravský kraj je společně s Magistrátem hlavního města Prahy výjimkou, neboť sami ve spolupráci s neziskovými organizacemi spravují činnost těchto center, v ostatních krajích tato centra spadají buď pod Správu uprchlických zařízení (SUZ) či je za jejich provoz odpovědná nezisková organizace⁸³

⁸¹ konkrétně zmiňuje městskou část Praha-Libuš

⁸² hovoří o Praze

⁸³ jedná se o Ústecký kraj, kde je zřizovatelem Poradna pro integraci, o.s. a o Královéhradecký kraj, kde je zřizovatelem Diecézní katolická charita Hradec Králové. Integrační centrum Praha je taktéž zřizováno

(SUZ, nedatováno). Dále respondentka (R4) kladně hodnotí spolupráci se zástupci brněnského magistrátu v rámci komunitního plánování, kdy se schází experti ze všech zainteresovaných organizací a jednají o tom, co by v dané oblasti bylo potřeba zlepšit.

V případě center na podporu integrace cizinců je respondenty (R1, R3) vytýkáno jejich koncepční nastavení. Neboť by jejich správa neměla spadat pod SUZ, ale měla by být v agendě krajů⁸⁴, které by měly být jejich zřizovateli. Jako problematické je respondentkou (R1) vnímána vysoká míra kontroly MV nad jejich činností. Zástupce státní instituce (R2) ale právě v tomto monitoringu spatřuje přínos těchto center, neboť „*monitorují to své okolí a monitorují případné problémy, které by se mohly týkat migrantů a zároveň problémy, které mají poté dopad mezi občany České republiky*“. Tato centra tedy monitorují migrační trendy, a měla by upozorňovat na skutečnosti, které by mohly představovat potencionální bezpečnostní rizika, která by později mohla vyvolat i negativní reakci většinové společnosti. Zároveň je ale nezbytné zmínit jejich významnou funkci, kterou zastávají v integračním procesu, neboť poskytují celou řadu služeb, čímž pro cizince, kteří se ocitli ve složité situaci, představují určité opěrné body (R2).

5.3 Vznik a vývoj Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP MVČR

Vzniku Asistenčních služeb podle respondentky (R1) předcházelo vytvoření aktivistické skupiny *Iniciativa za práva migrantů a migrantek*⁸⁵, která mj. reagovala na situaci, kdy se před imigračními úřady tvořily dlouhé fronty, migranti tam v nedůstojných podmínkách museli čekat dlouhé hodiny a kolikrát tam spali i přes noc. Skupina taktéž poukazovala na situaci mnoha lidí, kteří se vlivem ekonomické krize ocitli ve velmi tíživé situaci. Na konci roku 2010 začali proto lidé z této iniciativy pravidelně docházet na ulici Koněvovu a Cigánkovu, kde se nacházely migrační úřady, nosili lidem čaj a hovořili s nimi, přičemž chtěli pravidelně poukazovat na to, že Cizinecká policie pobytovou agendu nezvládá. Ústředním tématem se tedy staly fronty. Na konci listopadu 2010 byl uspořádán tzv. FrontaFest, happening konající se v 6 hodin ráno na Cigánkově ulici, s cílem upozornit právě na tyto nedůstojné podmínky migrantů

⁸⁴ nicméně, při vzniku těchto center kraje (kromě Jihomoravského) o správu těchto center neměly zájem

⁸⁵ vznik se datuje do roku 2010

před úřady a zároveň na změny, které s sebou přinášela novela cizineckého zákona. Mimo jiné, byla v tuto dobu přesunuta agenda přechodných a dlouhodobých pobytů (agenda trvalých pobytů byla přesunuta již v roce 2009) z Cizinecké policie na OAMP, na což podle slov respondentky (R1) tento odbor nebyl připraven⁸⁶. Vlivem této komplikované situace se vytvořilo „vhodné prostředí, kdy všechny ty státní instituce byly nějak otevřené pro změnu...a právě ředitel OAMP pan Haišman vlastně nabídl těm nevládkám, jestli by chtěly nějak pomoci“ (R1). InBáze, z.s., v tu dobu již měla projekt z Evropského integračního fondu, zaměřený na terénní práci, kde již tým interkulturních pracovníků⁸⁷ byl vytvořen, nicméně vlivem nastalé situace na odděleních pobytu cizinců (OPC) se na základě domluvy s ředitelem OAMP začaly služby poskytovat přímo na jejich pobočkách. Asistenční služby tak podle respondentky (R1) vznikly jako reakce na aktuální situaci na OPC.

Vedoucí OPC pro Prahu a Středočeský kraj (R2) taktéž zmiňuje období okolo začátku roku 2011, kdy na sebe MV, jako akt určitého „zcivilnění“ přebírá pobytovou agendu. Dodává, že i přesto, že tato problematika souvisí s vnitřní bezpečností, není potřebné ani žádoucí, aby o každé žádosti rozhodoval policista⁸⁸, proto by tato činnost měla být vykonávána civilními úředníky MV.

V následující fázi začala vyjednávání mezi vedoucí sociálního oddělení InBáze, z.s., a vedoucím OPC pro Prahu a Středočeský kraj o podobě poskytovaných služeb. MV zavedením tohoto typu služby chtělo vzkázat, že je „civilní úřad... na kterém je někdo, kdo je přímo z komunity a kdo je z nevládního sektoru a kdo bez jakýchkoliv postranních úmyslů chce danému cizinci pomoci, tak aby se problémové záležitosti daly vykomunikovat na přepážce“ (R2). Formálním jazykem pro styk s úřady je český jazyk, největší překážkou tedy často bývá jazyková bariéra mezi úředníkem a cizincem, proto se mělo zpočátku jednat především o tlumočení mezi těmito dvěma aktéry (R2). V počáteční fázi služba probíhala tak, že na pracoviště OPC docházeli pracovníci InBáze, z.s., kteří nejprve služby poskytovali bez jakéhokoliv zázemí, později pro ně byl v čekárně vyhrazen samostatný stůl. Každý den bylo poskytováno tlumočení do

⁸⁶ Respondentka dodává, že tisíce žádostí zůstalo nevyřízených, což bylo způsobené nejen převodem agendy z instituce na instituci, ale také protože mnoho lidí chtělo podávat žádosti za stávajících zákonných podmínek, nikoliv podle novely zákona. Dále se změnila podmínka zdravotního pojištění, celý systém se „zesložil“ a mezi cizinci panovala nejistota. Podle slov respondentky (R1) na místě zavládl „šilenej chaos“.

⁸⁷ v tu dobu nazývaných sociokulturní mediátoři

⁸⁸ respondent poznamenává, že obecně člověk v uniformě vyvolává respekt, až strach.

jiného jazyka (z počátku se jednalo o tlumočení do vietnamštiny, mongolštiny, ruštiny a arabštiny). Později byla pro poskytování služby vyhrazena samostatná kancelář a postupně byla služba rozšířena i do více jazyků⁸⁹. Nejprve podle slov respondenta (R2) cizinci k Asistenčním službám přistupovali s nedůvěrou, kdy jich využilo 5-10 klientů denně, ačkoliv samotné OPC odbavilo okolo tisíc klientů za den. Postupně se služba rozšiřovala až do současné podoby, kdy jsou Asistenční služby poskytovány v plné kopii úředních hodin OPC na Chodově a na Koněvově⁹⁰, na dvou stěžejních pracovištích s denním náporem 1500 – 2000 klientů⁹¹.

Respondentka (R1) dále zmiňuje rozšíření modelu Asistenčních služeb na všechna OPC v ČR, kde to bylo, jak z prostorových tak i z kapacitních důvodů (bylo nutné zajistit vhodnou neziskovou organizaci, která by tyto služby byla schopna poskytovat) možné. Modely poskytování Asistenčních služeb se různí, od samostatné kanceláře po pouze vyhrazený stoleček a prakticky žádné technické zázemí, bez připojení k internetu apod. Dobré zkušenosti s poskytováním služeb podle respondentky (R1) vedly „*k rozvoji vůbec té profese těch interkulturních pracovníků, že se osvědčili, že je dobrý ať tam jsou lidi, kteří mluví dvěma jazyky, takže je to pracovní místo opravdu na míru šité tomu interkulturnímu pracovníkovi*“. Vznik této služby respondentka (R1) hodnotí následovně: „*na tom přelomu roku 2010 – 2011 vlastně ta konstelace byla příznivá, na to aby vzniklo něco opravdu neobvyklého, protože je to doopravdy neobvyklé, že ta nevládka pracuje přímo v teritoriu MV...a vlastně trošku supluje práci toho OAMP, co by měli dělat oni a nějakým způsobem nezvládají*“.

Pokud bychom se zaměřili na **role, které v procesu vzniku Asistenčních služeb jednotliví aktéři sehráli**, podle respondenta (R2) je to tak, že „*to bylo tak padesát na padesát, že Inbáze přišla, že by takovouhle službu chtěla dělat, my jsme ji nějakým způsobem dopilovali*“, respondentka (R1) na danou věc nahlíží obdobně, neboť tvrdí: „*já to vnímám tak, že to byl můj nápad, nevím jestli to pan ředitel Haišman taky tak vnímá nebo že to byl jeho nápad, a pak se to vymyslelo s panem ...*⁹², *ten v tom byl hrozně kreativní a zajímalo ho to, takže vlastně díky němu se to tak dobře nastavilo*

⁸⁹ co se týče Inbáze,z.s, ta poskytuje tlumočení do mongolštiny, arabštiny, vietnamštiny, ruštiny, francouzštiny a angličtiny.

⁹⁰ Asistenční služby byly taktéž poskytovány na OPC Bohdalec. V současnosti je zde pouze agenda občanů EU, proto zde bylo poskytování služeb přerušeno.

⁹¹ čísla se liší podle aktuálního měsíce, v době rozhovoru (září 2015) se pohybovala okolo 1300 – 1350 lidí denně.

⁹² vedoucím OPC pro Prahu a Středočeský kraj, pozn. autorky.

(R1). Dále ještě k úplnému počátku služby dodává, že nastavení služby vyžadovalo velkou dávku trpělivosti z jejich strany, neboť podmínky k poskytování služeb nebyly příliš vyhovující, „*být tam x hodin denně u nějakýho stolečku, a spousta cizinců nejsou příjemní, nechápou, co tam vlastně dělají, nepůsobili jsme reprezentativně. Jako když někdo sedí u stolečku a něco nabízí*“ (R1), službu bylo proto nutné neustále posouvat dál, až k současné samostatné kanceláři. Kladně hodnotí spolupráci s vedoucím OPC pro Prahu a Středočeský kraj, který o službu má zájem a tím se její vývoj posouvá dobrým směrem. „*Taková synergie bych spíš řekla*“ (R1) dodává o spolupráci.

Hlavní motivací k navázání spolupráce na vzniku Asistenčních služeb bylo z pohledu nestátní organizace především zlepšení pobytových služeb pro migranty, neboť vzhledem k tomu, se změnila legislativa, mnohé informace nebyly dostupné na webových stránkách MV, nebo byly dostupné pouze v českém jazyce, cizinci často chodili na úřad zbytečně. Komunikace s klienty byla často úplně nefunkční, což nahrávalo zprostředkovatelům, kteří této situace využívali. Cílem bylo tedy zlepšit fungování imigračních služeb (R1).

Zástupce státního aktéra o motivaci pro navázání spolupráce hovoří následovně: „*tu spolupráci chceme sledovat hlavně nebo s čím bojujeme, co chceme vymýtit je ten systém zprostředkovatelství a to je velký nešvar v oblasti migrace, velmi souvisí s obchodem s lidmi, velmi souvisí s organizovaným zločinem, a samozřejmě tohle všechno souvisí s bezpečností státu. V momentě, kdy organizovaný zločin převezme tu roli státu i třeba v migrační politice, tak se to stává obrovským problémem a ten stát s tím nějak bojuje. Jedním z těchto nástrojů mělo být právě nastavení alternativy pro cizince.*“ (R2). Respondent vzápětí dodává, že tento cíl se prozatím příliš naplňovat nedaří⁹³, neboť je organizovaný zločin velmi dobře propracovaný, hlídá si své lidi, a jen tak je nepustí, aby přešli k někomu jinému. Navíc vybudování důvěry k nové službě, která cizincům ukáže, že zprostředkovatelů není k vyřízení vlastních záležitostí třeba, je běh na dlouhou trať. Respondentka (R1) k tomuto tématu poznamenává, že opravdu byli zprostředkovateli vnímáni jako konkurence, a museli z jejich strany dokonce čelit i několika střetům. Dalším z důvodů proč byl vznik Asistenčních služeb podpořen, je snaha MV „být vstřícným úřadem, který pomůže podat pomocnou ruku skrze tento nevládní sektor, který přímo tady působí, pomůže jim s překladem elementárních vět...“

⁹³ měřítkem je úbytek počtu zprostředkovatelů.

(R2). Dalším motivem byla určitá forma monitoringu situace, s jakými záležitostmi cizinci na úřad přicházejí či pomoc při odstranění bariéry mezi úředníkem MV a cizincem, neboť „pravděpodobnost, že se svěř⁹⁴ úředníkovi, je mnohem nižší, než že se svěř⁹⁴ svému krajanovi, který pracuje pro nevládní organizaci“ (R2).

Navázání spolupráce zúčastněných aktérů a vznik Asistenčních služeb bylo doprovázeno řadou překážek, ze strany neziskové organizace byly označeny mezi hlavními zejména technické problémy, tj. zajištění důstojného prostředí a zázemí pro její zaměstnance, dále nastavení harmonické spolupráce přímo s úředníky OPC, tedy zajištění podpory pro službu nejen seshora (vedení OAMP) ale i zezdola (řadoví úředníci vykonávající činnost na přepážkách), a zajištění odborných kompetencí pracovníků poskytujících asistenci. Tyto překážky⁹⁵ byly z velké části odstraněny, jelikož v současnosti mají interkulturní pracovníci poskytující Asistenční služby vlastní kancelář, kde potřebné soukromí i technické zázemí mají zajištěno.

Co se týče vztahů interkulturních pracovníků s úředníky OAMP, jsou iniciována setkávání jednotlivých interkulturních pracovníků s úředníky, na kterých si jsou vzájemně představováni, to vše s cílem, aby interkulturní pracovníci nebyli vnímáni jako nepřátelé a kritici úředníků, nýbrž jako jejich spolupracovníci.

Odborná způsobilost interkulturních pracovníků je velice důležitým aspektem poskytování Asistenčních služeb, žádající si po pracovníku dovednost tlumočení a dobré znalosti pobytové agendy, která je sama o sobě dosti složitá. Vzhledem k tomu vznikl mezinárodní projekt Formování profese sociokulturní mediátor⁹⁶ zaměřený na vzdělávání interkulturních pracovníků (R1)⁹⁷.

Ze strany státního aktéra byly potíže vnímány obdobně, jelikož jako první respondent (R2) jmenoval problematiku vzájemného přijímání se konkrétních pracovníků na přepážce a konkrétních pracovníků InBáze, z.s., „*Než se toto vyříkalo, tak to nějakou dobu trvalo. Já bych řekl zhruba rok, že to byly takové jako tiché války, protože jejich pracovníci nabádali cizince k nejrůznějším odvoláním a úkonům, které zas naši pracovníci vnímali nějakým způsobem negativně*“ (R2). Tyto situace podle mého názoru vyplývaly z nevyjasněných rolí, které mají jednotliví aktéři zastávat. Pro OAMP není

⁹⁴ cizinec

⁹⁵ hovoříme o OPC v Praze, kde Asistenční služby poskytuje InBáze, z.s.

⁹⁶ z počátku bylo užíváno názvu sociokulturní mediátor, nicméně vzhledem k rozdílným kompetencím nově formulované profese a profilu mediátora podle Zákona o mediaci 202/2012 Sb.se začalo používat názvu interkulturní pracovník/pracovnice.

⁹⁷ více o projektu viz str. 74

žádoucí, aby interkulturní pracovník, provozující službu financovanou ze zdrojů MV, přímo na jeho pracovišti poskytoval také právní služby (zejména co se týče vypracovávání odvolání proti rozhodnutí MV, tuto činnost nechť vykonávají na pracovišti samotné neziskové organizace). Respondent vidí roli asistenčních pracovníků v „*provedení toho cizince, tak aby se dostal na tu přepážku relativně samostatně, aby byl schopen si podat žádost, aby věděl co ta žádost má obsahovat, aby věděl jaká práva má a nebo nemá a ideálně sám se je snažil využít*“ (R2). Jeho představou tedy je, že Asistenční služby povedou ke zvýšení informovanosti a k větší samostatnosti cizinců. Dodává, že v posledním roce a půl, popř. dvou letech, takto služba funguje a konflikty mezi pracovníky OAMP a interkulturními pracovníky, co se týče jejich rolí v této spolupráci, již nebývají. Oba aktéři se pravidelně jednou za měsíc, v poslední době jednou za dva měsíce (neboť v akutních případech využívají emailové komunikace), schází na poradách, kde hodnotí fungování služby, navzájem si poskytují zpětnou vazbu a řeší případné neshody, k čemuž respondent (R2) dodává „*my tím, že se scházíme často, tak jsme dokázali spoustu věcí vyříkat dřív, než to přerostlo v nějaký konflikt, který...jsme lidi, proč bychom se nenáviděli?! Jenom prostě ty role, pokud něco vykonávám na druhém úřadě, tak ta role by měla být trošku úřadem korigována.*“

Co bylo další překážkou, na které se oba aktéři postupně museli dohodnout, bylo konkrétní pojetí poskytované služby. Původní představa respondenta (R2) byla taková, že interkulturní pracovník bude působit přímo v čekárně, bude chodit mezi cizince, zjišťovat s jakými záležitostmi na úřad přicházejí, a zda-li jsou jejich žádosti kompletní a tedy již mohou postoupit na přepážku (v případě, že nikoliv, poskytoval by jim informace o tom, jak a kde dané náležitosti potřebné ke kompletaci žádosti získat). Podotýká, že záměrem není poskytovat individuální poradenství o délce 25-30 minut, které zpočátku interkulturní pracovníci poskytovali, ale krátké intervence s cílem pomoci co nejvíce lidem, a tím i pomoci pracovníkům OAMP s organizací jejich práce. Sám respondent dodává, že představy OAMP a InBáze, z.s., o podobě poskytování služby se „*pořád trošku kříží, ale myslím si, že bude doba, kdy k tomu takhle dojdeme a bude to podobné*“ (R2).

Současná podoba Asistenčních služeb poskytovaných interkulturními pracovníky na OAMP MVČR má podobu krátkých asistencí, kdy je klient zejména poučen o svých právech a povinnostech. Skládá se z nízkoprahového poradenství, z tlumočení a také je kladen důraz na předcházení či řešení již vzniklého napětí,

nedorozumění či sporu mezi cizincem a úředníkem OAMP plynoucí z jazykové či kulturní bariéry mezi těmito dvěma aktéry. Dále v případě, že cizinec potřebuje v procesu integrace větší podporu, interkulturní pracovník je schopen poskytnout informace o dalších navazujících službách poskytovaných např. neziskovými organizacemi. Hlavním cílem služby je podle respondenta (R3) pomoci cizincům, aby se orientovali ve svých právech a povinnostech, sami je dokázali uplatňovat a nemuseli tak využívat služeb zprostředkovatelů, kteří mnohdy poskytují drahé a nekvalitní služby (R3).

Co se týče cílů z pohledu vedoucího OPC pro Prahu a Středočeský kraj, na počátku bylo v úmyslu díky tlumočení dosáhnout lepší orientace klientů na pracovišti a odstranění jazykové bariéry mezi klienty a pracovníky. Dále postupem času rozšířit záběr služby, kterou původně denně využilo pět až deset klientů, v současnosti se jedná o šedesát až sedmdesát klientů denně. Klienti tak získávají o Asistenčních službách povědomí a sami je aktivně vyhledávají. Po roce poskytování služeb se stalo hlavním cílem alespoň částečně odstranit zprostředkovatelství. Avšak jak respondent sám podotýká, tohoto cíle nebylo zdaleka dosaženo, neboť *„nezaznamenal jsem nějaký pokles závislosti právě cizinců na těchto lidech, kteří z mého pohledu do migrační politiky, nebo řízení migrace rozhodně nepatří, protože ji řídí proti tomu duchu, v kterém bychom ji chtěli řídit nebo řídíme my“* (R2).

Jako jeden z cílů služby respondent (R3) také zmiňuje i určité obhajování práv cizinců vůči příliš restriktivnímu přístupu MV. Podotýká, že tam, kde není ze zákona jasně stanoveno, jak musí správní orgán rozhodnout, ale je dán prostor pro posouzení situace, rozhoduje velmi restriktivně. Zmiňuje se o případech, kdy úředník zaujímající odmítavý postoj např. k převzetí žádosti, je asistenčním pracovníkem (po podrobném vysvětlení situace cizincem) požádán, zda-li si nechce svůj předchozí postup ověřit se svým koordinátorem, a nezřídka kdy se stává, že situaci přehodnotí a svůj postup změní. V této souvislosti se respondent zmiňuje o, podle jeho názoru, finančním podhodnocení zaměstnanců OPC, z čehož do jisté míry pramení i jejich vysoká fluktuace, která se v konečném efektu promítne i do kvality rozhodování v pobytových věcech ze strany MV (R3), což je vlastně důvodem pro poskytování této služby.

Jak již bylo uvedeno výše, **Asistenční služby poskytované cizincům na OAMP MVČR** byly postupem času **rozšířeny i na jejich další pobočky v České republice.**

Zároveň se staly jedním z opatření integrační politiky uvedené přímo v Koncepti integrace cizinců, přičemž jsou finančně podporovány prostřednictvím dotačních řízení a/nebo výzev v rámci fondů EU. V současnosti jsou tedy poskytovány i jinými neziskovými organizacemi na ostatních pobočkách OAMP⁹⁸. V následující části se alespoň stručně podíváme, jak byla navázána a jak probíhá spolupráce na jedné z jejích poboček, a to v Brně, kde Asistenční služby poskytuje Diecézní charita Brno (DCH Brno).

Spolupráce DCH Brno a tamní pobočky OAMP byla z pohledu respondentky (R4) navázána na popud právě této neziskové organizace. Z počátku pracovníci DCH Brno jezdili na pobočky OAMP v Jihomoravském kraji s nabídkou spolupráce, nicméně zůstalo pouze u informování o službách, které nezisková organizace poskytuje. Úředníci mohli kdykoliv zavolat a služeb DCH Brno využít, nicméně se ještě nejednalo o pravidelné poskytování asistence na jednotlivých pobočkách. Mezitím v Jihomoravském kraji došlo k redukci pracovišť OAMP, kdy pro celý kraj zůstala pouze jediná pobočka, která má na starosti celou pobytovou agendu, a jak respondentka (R4) dodává „*v důsledku toho byla cítit značná přetíženost na tuto pobočku*“. Z tohoto důvodu⁹⁹ DCH Brno, které již individuální asistence (kdy pracovník DCH Brno doprovázel klienta na pobočku OPC a pomáhal mu s vyřizováním pobytových záležitostí) poskytovalo, nabídlo, po vzoru modelu Asistenčních služeb poskytovaných v Praze, pomoc právě ve formě stálých služeb poskytovaných přímo na pobočce OAMP v Brně. V současné době¹⁰⁰, kdy je služba poskytována přibližně půl roku, je cizincům poskytováno základní poradenství v pobytových záležitostech, vyplňování formulářů, tlumočení do anglického, ruského a vietnamského jazyka. Asistenční služby jsou zde poskytovány jak interkulturními pracovníky, tak i českou sociální pracovníci se znalostí jazyků a pobytové problematiky. Na dotaz, proč nevyužívají služeb primárně interkulturních pracovníků se respondentka (R4) zmiňuje o nutnosti alespoň z počátku přesvědčit OAMP o schopnosti poskytovat kvalitní služby, což dokáže zaručit jen prostřednictvím vlastních pracovníků. Do budoucna by ale ráda službu poskytovala právě prostřednictvím interkulturních pracovníků, kteří již budou sami schopni podat

⁹⁸ podle přehledu podpořených žádostí o finanční podporu v rámci dotačního řízení "Integrace cizinců 2015" poskytují Asistenční služby na OAMP následující neziskové organizace: InBáze, z.s. (Praha), Poradna pro integraci (Ústí nad Labem), Diecézní charita (České Budějovice, Hradec Králové, Brno, Plzeň), Centrum pro integraci cizinců (Středočeský kraj) (MVČR, 2015j).

⁹⁹ zároveň se také respondentka (R4) zmiňuje o vůli MV, konkrétně přímo ředitele OAMP p. Haišmana, poskytovat Asistenční služby na všech pobočkách OAMP.

¹⁰⁰ říjen 2015

informace o pobytových záležitostech. Interkulturní pracovníky je nutné poznat, integrovat je do pracovního týmu, dodává, že je tato profese nová i pro ně¹⁰¹ a je potřeba se s ní naučit pracovat.

Pracovníci mají na pobočce vyhrazen vlastní stůl na chodbě v 2. patře budovy (v přízemí je spravována agenda občanů EU, v 1. patře se vyřizují dlouhodobé pobyty a ve 2. patře trvalé pobyty občanů z třetích zemí), nicméně bez dalšího technického vybavení, jako je počítač či tiskárna. Respondentka (R4) poznamenává, že letáky o Asistenčních službách jsou rozmístěné po celé budově, přičemž klienti už si na službu poměrně zvykají a sami za nimi do 2. patra přicházejí. V případě potřeby dalších navazujících služeb jsou cizincům nabízeny i další služby přímo v poradně pro cizince DCH Brno. Spolupráci s pracovníky OAMP hodnotí respondentka (R4) kladně, zmiňuje se, že:

„vedoucí se kterýma tam jako spolupracujeme, jsou velice otevření spolupráci. Máme i pravidelné schůzky, kde si právě říkáme co je z každé strany potřeba, co bychom potřebovali od nich, co by oni potřebovali od nás, máme od nich i metodickou podporu např. v komplikovaném případě, můžeme se jich doptat, aby bylo vše v pořádku, aby ten klient mohl využít všechny ty zákonné možnosti, které má“.

Jako největší překážku pro poskytování služby chápe absenci samostatné místnosti, a to jak z pohledu chybějícího zázemí pro asistenční pracovníky, tak i z důvodu nedostatečně diskrétního prostředí pro vyřizování osobních záležitostí jednotlivých klientů. Zároveň si však uvědomuje, že samotná pobočka je prostorově limitována a jediné místo, kde by se samostatná kancelář mohla otevřít, je vedlejší budova (nicméně z důvodu větší vzdálenosti od klientů služba zůstává v takové podobě, jako je doposud, podotýká *„chceme být těm klientům co nejvíc nablízku, aby tu službu měli po ruce“* {R4}). Možnost, že si v budoucnu, až si klienti na službu zvyknou, DCH Brno pronajme samostatnou místnost právě ve vedlejší budově, nicméně respondentka (R4) nevyklučuje. Situaci hodnotí následovně:

„...beru to pořad tak, že jsme na startu poskytování nějaké služby, zvykáme si vzájemně na sebe a i klienti si na nás prostě zvykají, takže snad...snad tam budeme schopni vybudovat nějakou stálou službu, která bude ku prospěchu prostě všem, to je asi tím cílem. Není cílem jít proti pracovníkům toho úřadu, jejich cílem není vytlačovat nás

¹⁰¹ (pracovníky neziskové organizace)

z toho působení, ale shodli jsme se s těmi pracovníky, že máme společný cíl, aby prostě...ti klienti mohli využít všechny ty svoje práva a zároveň aby dostáli všem svým povinnostem a aby o tom měli informace“.

Respondentka (R4) poznamenává, že se často setkávají se zprostředkovateli, kteří vědomě udržují své klienty v nevědomosti, proto je i cílem služby rozšířit informace o právech a povinnostech cizinců tak, aby služeb zprostředkovatelů nemuseli využívat.

Pokud jde o **hodnocení Asistenčních služeb**, pracovníci OAMP podle vedoucího OPC pro Prahu a Středočeský kraj (R2) hodnotí kladně možnost využití tlumočení, kdy velkou měrou ubylo situací, že se pracovník marně snažil hledat způsob jak se s cizincem dorozumět a danou problematiku mu vysvětlit. Obecně tedy došlo ke zlepšení komunikace mezi klientem a pracovníkem a do určité míry také zefektivnění práce. Negativně bylo pracovníky vnímáno již zmíněné nevyjasnění rolí, kdy podle respondenta (R2) *„nevládní organizace nabádala cizince k podání stížnosti, k odvolání, jakoby negací k tomu státnímu orgánu, kdy si člověk říká – tak oni tady poskytují službu v našich prostorách a pak si stěžují“*, které už je ale v současnosti, díky společným poradám probíhajících v přátelském duchu, vyjasněno. Respondent dodává, že pozitiva v tom celku převažují. Spolupráci jako takovou hodnotí kladně, ovšem poznamenává, že je zde určitě prostor pro zlepšení a posunutí spolupráce dále.

Vedoucí sociálně - právního oddělení, InBáze, z.s., (R3) má zpětnou vazbu od pracovníků OAMP v rámci pravidelných setkání s jejich vedoucími, přičemž se ale většinou týká určitého ad hoc případu či ke specifickému trendu. InBáze, z.s., proto podle respondenta (R3) chtěla získat první systémovou zpětnou vazbu přímo od pracovníků ve formě dotazníků, nicméně provedení tohoto šetření bylo ze strany státní správy zamítnuto s tím, že si takovéto šetření pro své potřeby OAMP realizuje samo a výstupy těchto šetření budou InBázi,z.s., poskytnuty. Zpětná vazba od pracovníků, kterou má respondent (R3) k dispozici, je v zásadě pozitivní. Co se týče zpětné vazby od klientů, respondent podotýká, že její získávání je vcelku obtížné, neboť *„ti lidé nejsou na to zvyklí, protože pochází z kulturního prostředí, kde něco takového se nedělá, je to úplně jako cizí, vůbec jsou překvapeni, že ta služba je zdarma a ne ještě poskytovat nějaké zpětné vazby“*. Nicméně ta co se k pracovníkům dostane, má veskrze pozitivní povahu (nicméně jak sám dodává, její vypovídající hodnota není zas až tak vysoká). Do budoucna nicméně plánuje zavedení alespoň symbolické zpětné vazby, např. ve formě škály tzv. smajlíků. Co se týče zpětné vazby na poskytování Asistenčních služeb na

brněnské pobočce OAMP, respondentka (R4) se zmiňuje o veskrze pozitivní reakci pracovníků této pobočky, která je ovšem taktéž zprostředkovávána pouze v rámci porad s vedoucími pracovníky pobočky. Jako určitou zpětnou vazbu respondentka (R4) vnímá také podporu vedení pro fungování Asistenčních služeb i v budoucnu, a to pokud možno ve větším rozsahu, než jak tomu bylo doposud.

Na otázku, **jak je zajištěna kontinuita Asistenčních služeb** se všichni respondenti, kteří se těmto službám v současnosti věnují (R2, R3, R4), shodují, že zajištěna není. Vedoucí sociálně – právního oddělení InBáze, z.s., (R3) vyjadřuje obavy, že spolupráce může být ukončena kdykoliv. Velká část finanční podpory Asistenčních služeb jde totiž na mzdové náklady pro asistenční pracovníky, proto by v případě výpadku této podpory bylo pro neziskovou organizaci velice náročné tento deficit pokrývat z vlastních prostředků¹⁰². Vedoucí poradny pro cizince DCH Brno (R4) by uvítala, kdyby byly na tuto službu vypisovány víceleté dotační tituly, ideálně bez kofinancování, případně s minimální spoluúčastí neziskových organizací, pro které představuje provoz velkou zátěž. Vedoucí OPC pro Prahu a Středočeský kraj (R2) k tomuto tématu zmiňuje, že je poskytování odvislé od toho, zda daná organizace je schopna v daném období napsat kvalitní dotační program. Tvrdí, že „*kontinuita v tom úplně zaručena není nebo není zaručena pouze pro jednu organizaci. Účastní-li se toho projektu jiná organizace, která napíše lepší projekt, akčnější, sestaví nějaké nové nápady a určitě si myslím, že je prostor i pro ni*“ (R2). Dále dodává, že Asistenční služby jako takové jsou podporovány, možnost poskytovat je přímo na pobočkách OAMP vnímá jako určitý projev vstřícnosti MV, a byť už je spolupráce se stávající organizací¹⁰³ poskytující Asistenční služby nastavena, nebrání se možnosti setkávání se i s jinými neziskovými organizacemi. Na závěr připojuje poznámku, že „*je to prostor pro nevládní organizaci určitě, nebo respektive, kdyby tuto činnost dělal státní úředník, tak ji dělá možná dráž a jakoby zbytečně a s menší důvěrou*“ (R2).

Co se týče **budoucího nastavení Asistenčních služeb**, jednou z priorit je podle vedoucího sociálně – právního oddělení InBáze, z.s. (R3), rozšíření místní a časové dostupnosti a posílení personální kapacity těchto služeb, což je ale samozřejmě značně

¹⁰² Respondent (R3) dodává, že by taktéž bylo náročné pokrýt poptávku na poskytování služby ze strany cizinců. V tomto kontextu zmiňuje, že za rok 2014 pracovníci poskytli 5517 asistencí, celkem 4430 klientům. Za první pololetí roku 2015 vykázali 5091 poradenských/asistenčních/tlumočnických úkonů a pomohli celkem 3777 klientům (nicméně v roce 2015 došlo ke změně vykazování úkonů – začaly být evidovány i ty velice krátké a jednoduché, které předtím vykazovány nebyly).

¹⁰³ InBáze, z.s., (pozn. autorky)

odvislé od vůle státního orgánu podporovat tuto službu. Další oblastí, na kterou by se rád zaměřil, je spolupráce s vysokými školami, neboť „*trendem v aktuální migraci je, že kdo se k nám dostává nový jako cizinec, je buď zaměstnanec a který má určité vzdělání nebo potřebuje vyšší pozici a nebo je to student*“ (R3). Práci s touto cílovou skupinou by se do budoucna rád věnoval proto, že studenti, přicházející do České republiky mnohdy taktéž nevědí o svých právech a povinnostech, přitom ale mají vysoký potenciál pro integraci do společnosti. Další prioritou je pro respondenta (R3) opětovné navázání kontinuity spolupráce s Asociací pro interkulturní práci ohledně dalšího fungování a posouvání profese interkulturního pracovníka a její další metodické nastavování¹⁰⁴.

Jak už jsme se zmínili výše, pro zajištění kvalitních Asistenčních služeb bylo nutné **zabezpečit odpovídající odbornou způsobilost interkulturních pracovníků**. Proto bych na tomto místě také ráda zmínila projekt *Formování profese sociokulturní mediátor – inspirace portugalským modelem*, který byl realizován neziskovou organizací InBáze, z.s., jejímž partnerem byl portugalský Vysoký komisariát pro migraci a interkulturní dialog, (ACIDI, I.P.), ve spolupráci s CARITAS - Vyšší odbornou školou sociální Olomouc, která byla nositelem akreditace kvalifikačního kurzu pro interkulturní pracovníky. Tento projekt probíhal mezi lety 2012 až 2014 a byl financován z Operačního zdroje Lidské zdroje a zaměstnanost Evropského sociálního fondu (R1).

Dovolím si citovat důvod vzniku tohoto projektu z publikace, která je jedním z výstupů tohoto projektu (Palaščáková, 2014, s. 9), kdy ze společné potřeby nestátních neziskových organizací pracujících v oblasti integrace cizinců v ČR, OAMP MVČR a MPSV, bylo třeba:

„sjednotit praxi jednotlivých nevládních organizací při zaměstnávání migrantů v roli tlumočnicků, asistentů, systémově ukotvit a profesionalizovat službu, jejímž cílem je snížení jazykových a sociokulturních bariér při jednání migrantů s veřejnými institucemi, aspoň částečné odbourání velké závislosti neinformovaných migrantů na neprofesionálních zprostředkovatelích a podpora přátelského soužití v kulturně

¹⁰⁴ kontinuita v rámci InBáze, z.s., byla přerušena v roce 2015, kdy byl podpořen projekt jiné neziskové organizace, více viz str. 75

různorodé společnosti. V neposlední řadě byla záměrem také snaha podpořit migranty v aktivní a odpovědné roli aktérů integrační politiky naší země.“

Respondentka (R1) dále zmiňuje, že v rámci tohoto projektu byla vytvořena síť důležitých organizací, kde byla zastoupena jak státní správa, samospráva ale i nestátní neziskové organizace¹⁰⁵, které společně diskutovaly o tom, jakým směrem by se tato profese měla vyvíjet a kde by interkulturní pracovníci mohli najít uplatnění. Výstupem je jeden realizovaný kvalifikační kurz, který absolvovalo 17 účastníků, v současnosti tedy kvalifikovaných pracovníků v sociálních službách se specializací na interkulturní práci. Zároveň bylo s MPSV vyjednáno zapsání profese interkulturní pracovník do Národní soustavy povolání. V neposlední řadě vznikla nezisková organizace Asociace pro interkulturní práci, která se chce specificky věnovat rozvoji interkulturní práci.¹⁰⁶ S tím souvisí i další směřování profese interkulturní pracovník. Respondentka (R1) se tak zmiňuje o projektu *Interkulturní společnost bez bariér. Interkulturní pracovníci – nástroj ke snižování sociokulturních bariér ve veřejných institucích*¹⁰⁷, který je realizován společně právě Asociací pro interkulturní práci a Sdružením pro integraci a migraci, v rámci kterého dochází k mapování možností poskytování interkulturní asistence i na ostatních institucích (zejména na úřadech práce, zdravotnických zařízeních, obecních úřadech aj.). Podle respondentky (R1) je pro interkulturní pracovníky zapotřebí nejen garantovat vzdělávací program, ale zároveň i vyhledávat a vytvářet pracovní nabídky, kde by získané vzdělání mohli uplatnit. Jako problematické zároveň chápe využívání služeb interkulturních pracovníků pouze na dohodu o provedení práce, jak se tomu v současnosti děje, což z dlouhodobého hlediska z mnoha důvodů není příliš atraktivní. V současnosti je tedy snahou o zaměstnávání interkulturních pracovníků, alespoň na částečné pracovní úvazky.

Na otázku jaká jsou **hlavní pozitiva, popř. negativa vzájemné spolupráce při poskytování Asistenčních služeb na OAMP** uvádí respondent (R2) zastupující státní

¹⁰⁵ konkrétně se jedná o OAMP MVČR, Odbor sociálních služeb MPSV, Ředitelství služby cizinecké policie ČR a odbor Center na podporu integrace cizinců (CPIC) Správy uprchlických zařízení MV ČR, Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců, Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), Asociace mediátorů České republiky, Diecézní katolická charita Hradec Králové, Charita Česká republika, Inbáze, z.s., Integrační centrum Praha, o.p.s., Klub Hanoi, MOST PRO, o.p.s., META – Společnost pro příležitosti mladých migrantů, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Poradna pro integraci, Sdružení pro integraci a migraci, Sdružení občanů zabývajících se emigranty (Palašáková, 2014, s. 9)

¹⁰⁶ Dalšími výstupy projektu byly slovníky interkulturní práce v ruském, anglickém, čínském, mongolském, arabském, vietnamském a španělském jazyce a již zmíněná publikace Formování profese interkulturní pracovník/pracovnice: Zahraniční zkušenosti, praxe a vzdělávání v ČR (pozn. autorky)

¹⁰⁷ více informací viz <http://interkulturniprace.cz/nase-cinnost/projekty/>

sektor zejména možnost poskytovat službu navíc, ukázat tak vstřícnou tvář a zdůraznit, že MV je civilním úřadem. Výhodami spolupráce jsou ty, které se týkají naplňování cílů¹⁰⁸, nevýhody vidí respondent právě v jejich nenaplňování, (u některých dochází k částečnému naplňování, u některých takřka vůbec). Respondent (R2) dodává: „*pořád je to běh na dlouhou trať a těžko se odhaduje, jestli je ta trať dlouhá pět nebo deset nebo patnáct let*“. Z pohledu zástupce neziskového sektoru (R3) spočívají pozitiva spolupráce zejména v tom, že nezisková organizace je u zdroje informací aktuální praxe OAMP, které poté může využít i v rámci jiných poradenských či komunitních služeb. Dále přiznává, že vlivem takto úzké spolupráce dochází k většímu vnímání překážek na straně správního orgánu bránících efektivnějšímu servisu a tedy i většímu pochopení toho s čím sám správní orgán bojuje.

Hlavním přínosem Asistenčních služeb je podle vedoucí poradny pro cizince DCH Brno (R4) zvyšování informovanosti cizinců. A to nejen zvyšování povědomí o jejich právech a povinnostech, ale i o tom, že existuje síť návazných bezplatných služeb, k čemuž dochází přímo na pobočce OAMP, která je pro mnohé cizince jediným místem, které musí v České republice navštívit.

Na dotaz, zda-li **díky Asistenčním službám dochází k naplňování priorit vládní strategie integrace cizinců** jsou respondenti (R2, R3) v odpovědích lehce zdráhaví. Respondent (R2) tvrdí, že si řada cizinců dokáže vyřizovat svoje záležitosti sama a určitým způsobem se tedy osamostatňuje, tedy že Asistenční služby ke splnění některých priorit přispívají, nicméně k dosažení integrace, tak jak je nastavena ve vládní strategii, je ještě zapotřebí velké množství práce. Obdobně hovoří i respondent (R3), který uvádí, že „*je to běh na dlouhou trať a nedá se říct, že za dva roky, za tři roky asistenčních služeb, že všichni cizinci budou vědět, jak mají postupovat v pobytových věcech*“. Například v souvislosti s potíráním zprostředkovatelských služeb, respondent (R3) vnímá tlak na zvyšování kvality a zároveň snižování ceny těchto služeb, což dokazuje, že na tomto poli existuje konkurent poskytující levné, ale zároveň kvalitní služby (míněno Asistenční služby poskytované neziskovými organizacemi).

Na závěr byli respondenti požádáni o **hodnocení vzájemných vztahů před a po navázání spolupráce, a zda-li se díky tomu nějak změnilo vnímání toho druhé aktéra**. Vedoucí sociálně – právního oddělení InBáze, z.s. se zmiňuje, že díky bližšímu

¹⁰⁸ viz str. 69

vhledu do některých vnitřních záležitostí na MV, získali povědomí o tom, že sami pracovníci OAMP bojují s některými záležitostmi (jedná se např. o jejich finanční podhodnocení, tím pádem i vysokou fluktuaci s čímž souvisí i kvalita rozhodovací činnosti). Na druhou stranu stále vnímá přístup státních úředníků k cizincům jako příliš „vrchnostenský“ (tedy „*my jsme ti, co tady máme tu moc*“ {R3}) přičemž poznamenává: „*kdybychom se dostali do takového stavu, že ten správní orgán plní službu veřejnosti, tedy i těm cizincům, že tam pro ně je a že poskytuje správné informace a snaží se být nápomocný, tak možná ani nebude potřeba Asistenčních služeb, teoreticky*“ (R3). Celkově však ve vnímání státního aktéra přiznává pozitivní posun, připouští ale, že je ale stále na čem dále pracovat.

Vedoucí poradny pro cizince DCH Brno (R4) obecně pocítuje otevřenější postoj státních institucí k neziskovým organizacím. Podle jejího názoru se již nejedná o vzájemný boj těchto aktérů, nýbrž o hledání společných cest ke spolupráci. Vedoucí OPC pro Prahu a Středočeský kraj podotýká, že velice záleží na individuálním přístupu každého zainteresovaného člověka, obecně se ale domnívá, že vlivem několikanásobných setkání se vnímání neziskového sektoru řadovými pracovníky OAMP zlepšilo¹⁰⁹. Dále se zmiňuje, že se podle jeho názoru neziskový sektor, z jehož strany se v minulosti setkával s narážkami vůči státnímu sektoru, taktéž změnil, neboť „*jsme se všichni vzájemně pochopili, že jsme lidé, že ve finále by nám mělo jít o to jedno a to samé tzn. o bezpečné soužití, cizinců s občany a protože to když to vzájemné soužití funguje, tak je to přínosem pro obě skupiny*“ (R2). Dodává, že vlivem častějších setkání k určitému posunu vnímání neziskového sektoru došlo. Nakonec se zmiňuje, že spolupráce těchto dvou aktérů má velký lidský rozměr, nicméně se nesmí zapomínat, že státní úřad by si měl zachovávat svoji nestrannost, přičemž neziskový sektor má v tomto ohledu mnohem volnější podmínky.

¹⁰⁹ poznamenává ale, že mnozí pracovníci OAMP přešli z nevládního sektoru a naopak, existuje tedy určité lidské prolnutí, neboť se jedná o práci s lidmi, kde je zapotřebí empatie a blízkost pracovníků k nevládnímu sektoru je tedy nasnadě

5.4 Shrnutí

Pohled respondentů na integraci cizinců a současné nastavení integrační politiky

Podle výpovědí respondentů je na proces integrace cizinců nahlíženo jak státním tak i nestátním sektorem obdobně, tedy jako na oboustranný proces začleňování cizinců do majoritní společnosti. Pohled těchto aktérů na současné nastavení integrační politiky v České republice se již ale různí. Z pohledu státního aktéra dobře nastavená politika integrace je zástupci neziskového sektoru z několika důvodů kritizována. Zejména kvůli jejímu asimilačnímu pojetí (R1, R3) vyžadujícím přizpůsobení se cizince českému prostředí bez dostatečné práce s majoritní společností. Platí tedy, že „...*pojmem integrace není jednoznačně určeno, jak toto včlenění bude vypadat, jak bude závazné a co by pro tuto integraci měl udělat integrovaný subjekt a co naopak společnost, která ho integruje*“ (Uherek, nedatováno, s. 3). Dále je kritizováno její příliš restriktivní (R1, R4) a centralizované (R1) pojetí. Klíčovou roli by v integraci cizinců měly hrát orgány místních správ, potažmo obce, nicméně jejich angažovanost je v tomto procesu prozatím nízká (R1). Míra zapojení je odvislá od politické vůle konkrétních lidí zodpovědných za tuto problematiku.

Co se týče koncepčního nastavení integrační politiky, respondenti vnímají jako velký střet zájmů a přílišnou koncentraci moci v rukou jediného správního orgánu, kterým je OAMP MVČR. To má funkci zákonodárnou, koordinuje integrační politiku, představuje represivní orgán a zároveň ale má na starosti přerozdělování finančních prostředků z fondů EU a ze státního rozpočtu. Většina neziskových organizací je vlivem nevhodně nastavené dotační politiky z velké části závislá na finančních zdrojích poskytované státem, vzniká tedy pochybnost, na kolik jsou ještě „nezávislé“, respondent (R2) k tomu dodává: „*na rovinu, mít nevládní organizaci, která je z devadesáti procent závislá na vládě, respektive na tom jestli dostane grant, je takové už hodně pochybné, nakolik je to nevládní organizace*“. Můžeme tak vyjádřit obavy, že advokační funkce neziskového sektoru je do jisté míry omezena, neboť „*když není garance alespoň nějakého základního financování, tak pak ten lobbying a aktivismus často jde*

stranou, ..., a takové ty nepohodlné¹¹⁰, co moc křičí, tak už jako ví, že na jistý typ financování nemá smysl ani podávat žádost“ (R1).

V rámci analýzy rozhovorů se projevil odlišný názor na roli neziskového sektoru v integraci cizinců. Podle respondenta zastupujícího státní instituci (R2) je role tohoto sektoru pouze podpůrná k činnostem státu. Naproti tomu všichni respondenti z řad neziskového sektoru (R1, R2, R4) se shodují na tom, že neziskový sektor hraje v procesu integrace cizinců zásadní roli. Zdůrazňují, že díky detailní znalosti terénu dokáže flexibilněji reagovat na aktuální potřeby cizinců, ale i společnosti, a mnohdy tak doplňuje nečinnost státních institucí. Neziskový sektor ale také zastává důležitou funkci tzv. hlídacího psa (watchdog), kdy právě díky pohledu „zdola“ poskytuje zpětnou vazbu státním orgánům, a v případě nesprávně nastaveného legislativního rámce iniciuje změnu (R1). Nicméně, jak už je uvedeno výše, tyto aktivity jsou značně omezeny právě z důvodu nepřilíš vhodně nastaveného systému financování a správy integrační politiky. Domnívám se, že tento nesoulad v pohledu na roli neziskového sektoru v integraci cizinců se taktéž projevil při spolupráci na vzniku a vývoji Asistenčních služeb, kdy mezi aktéry z tohoto důvodu vznikaly komunikační bariéry, kterými se bylo nutné dále zabývat.

Spolupráce státního a nestátního sektoru v integraci cizinců v České republice

Uvědomění si rolí, které jednotliví aktéři v procesu integrace cizinců zastávají je pro jejich účinnou spolupráci klíčové (R2). Zároveň je ale velmi důležité uvědomit si cíl veškerých integračních aktivit. V tom se pohledy obou aktérů opět různí. Pro stát je primárním bodem zájmu v rámci opatření integrační politiky český občan (R2), kdežto pro neziskový sektor to je migrant, který se do české společnosti má začlenit (R1, R3, R4). Otázkou ale je, nakolik je ve skutečnosti s českými občany v rámci integračních opatření pracováno, neboť jak už jsme se zmínili výše, je integrační politice vyčítána právě nedostatečná práce s touto cílovou skupinou.

Z rozhovorů s respondenty (R1, R3, R4) dále vyplynulo, že spolupráce státního a nestátního sektoru v procesu integrace cizinců v České republice probíhá v rámci různých platforem, ať už na státní nebo na regionální úrovni, kde se tyto aktéři mohou na pravidelné bázi potkávat.

¹¹⁰ nestátní neziskové organizace

Účinné spolupráci státního a nestátního sektoru v procesu integrace cizinců brání několik překážek, mezi které podle respondenta (R2) patří určitá bariéra mezi státem jako institucí a neziskovým sektorem, která ale z podstaty věci bariérou i zůstane, neboť stát na integraci pohlíží z pohledu bezpečnosti a neziskový sektor z pohledu lidských práv. Dále bych zde jako překážku k účinné spolupráci opět zmínila problematiku financování nestátních neziskových organizací, neboť je tento aktér v nerovnocenné pozici ke státnímu aktéru a jeho vyjednávací pozice je tak omezena. Velmi důležitým aspektem, který ovlivňuje kvalitu vzájemné spolupráce je podle všech respondentů (R1, R2, R3, R4) otázka personálního obsazení. Úspěšnost spolupráce vždy závisí na tom, zda-li jsou konkrétní zúčastněné osoby (popř. vedení instituce/organizace) ke spolupráci otevřeni a připraveni. V této souvislosti respondentka (R1) zmiňuje nestálost neziskového sektoru, která s sebou nese i jistou nezralost jejich pracovníků pro schopnost vyjednávání se státním aktérem.

Spolupráce nestátního sektoru s orgány místních správ závisí právě na personálním obsazení daných zastupitelstev, a otevřenosti jejich zástupců k dané oblasti. Jsou města, která danou problematiku řeší, přijímají lokální koncepce integrace cizinců, a jsou města, která se touto problematikou vůbec nezabývají.

Vznik a vývoj asistenčních služeb poskytovaných na OAMP MVČR

Asistenční služby poskytované neziskovými organizacemi na OAMP MVČR vznikly jako reakce na aktuální situaci v roce 2011, spojenou s nutností řešit následky ekonomické krize, přechodu agendy přechodných a dlouhodobých pobytů z Cizinecké policie na OAMP a zároveň novelizace cizineckého zákona.

K řešení této komplikované situace byl neziskový sektor přizván na popud výzvy ze strany státní instituce, konkrétně OAMP. Po úvodních jednáních o konkrétní podobě, byla spuštěna služba, která je poskytována neziskovou organizací přímo na území státní instituce. Služba prošla vývojem, kdy z počátku byla poskytována bez jakéhokoliv dalšího zázemí, později byl pracovníkům poskytujícím Asistenční služby vyhrazen samostatný stůl na chodbě, až do současné podoby, kdy je na pracovišti vyhrazena samostatná kancelář. Vzhledem k dobrým zkušenostem s poskytováním Asistenčních služeb v Praze byla tato služba rozšířena i na další pracoviště OPC po České republice, kde se ale podoba těchto služeb, alespoň co do technického vybavení či zázemí různá, co do obsahu je na každém z nich poskytováno tlumočení, nízkoprahové poradenství a

zároveň je kladen důraz na předcházení a odstraňování komunikačních bariér mezi úředníky a cizinci.

Ke vzniku a vývoji Asistenčních služeb oba aktéři přistupovali velmi aktivně. Prvotní iniciátor této spolupráce bylo MV, potažmo OAMP, a následně nezisková organizace (InBáze, z.s.) přišla s nabídkou konkrétní služby, kterou by mohla poskytovat přímo na pobočkách tohoto správního orgánu. V současnosti, kdy jsou Asistenční služby poskytovány i na jiných pobočkách OAMP, role neziskových organizací spočívá v realizaci těchto služeb a role státního aktéra (OAMP) spočívá v poskytování finančních prostředků, prostorového zázemí a zároveň tuto službu zaštiťuje.

Hlavní motivací k navázání spolupráce na vzniku Asistenčních služeb z pohledu neziskové organizace bylo zlepšení pobytových služeb pro imigranty (R1). Z pohledu státního aktéra se jednalo zejména o možnost ukázat, že je MV vstřícným civilním úřadem a také možnost určitého zmapování situace na pracovišti OAMP. Díky tlumočení mělo být dosaženo lepší orientace klientů na pracovišti a zároveň k odstranění jazykové bariéry mezi klienty a pracovníky (R2). Společným cílem obou aktérů bylo poskytnutí bezplatné a kvalitní alternativy k hojně využívaným zprostředkovatelským službám (R1, R2, R3, R4).

Základními překážkami k navázání účinné spolupráce, bylo nedostatečné zázemí pro pracovníky poskytující Asistenční služby (R1), které do jisté míry vzbuzovalo nedůvěru klientů k této nové službě. Pro efektivní spolupráci bylo taktéž nutné zajistit přijetí nové služby samotnými pracovníky na přepážkách. To bylo zajištěno pravidelnými schůzkami, na kterých si jsou pracovníci vzájemně představováni (R1, R2). Pro to, aby Asistenční služby mohly být poskytovány na vysoké úrovni, bylo nutné další vzdělávání těchto pracovníků. Díky tomu vznikl projekt *Formování profese sociokulturní mediátor – inspirace portugalským modelem* v rámci kterého dochází nejprve k definování, a poté k etablování a systémovému ukotvení profese interkulturní pracovník, na kterém se podílela celá síť aktérů jak ze státního a nestátního sektoru, ale i z akademické sféry (R1). Největší překážku pro navázání efektivní spolupráce, ale podle mého názoru představovalo nevyjasnění rolí, které v tomto procesu budou jednotliví aktéři zastávat, z kterého později vplynula mnohá nedorozumění bránící účinné komunikaci a dalšímu rozvoji služby. I přes množství překážek doprovázející tento proces bych si dovolila

tvrdit, že zapojení aktéři prokázali schopnost komunikace a spolupráce, a společnou snahou dokázali posunout až do současné podoby, kdy většina z výše zmíněných překážek byla odstraněna či přinejmenším minimalizována.

V současnosti je podle respondenta (R3) hlavním cílem poskytovaných Asistenčních služeb pomoc cizincům v orientaci ve svých právech a povinnostech, které by byli bez využití služeb zprostředkovatelů sami schopni uplatňovat. Zároveň také respondent dodává, že cílem je i určité obhajování práv cizinců vůči restriktivnímu přístupu státu. Pro respondenta zastupujícího státní sektor (R2) je stále hlavním cílem poskytování Asistenčních služeb snaha o vymýcení systému zprostředkovatelů, který se však podle jeho názoru nedaří naplnit.

Mezi hlavní výhody poskytování Asistenčních služeb ve vzájemné spolupráci obou aktérů bylo respondenty shodně označeno (R2, R3) odstranění komunikačních bariér mezi úředníkem a cizincem. Zástupce státního sektoru dále vyzdvihuje nižší finanční nákladnost, než kdyby tuto službu poskytoval státní úředník, který navíc u cizinců nemá tak vysokou důvěru, jako je tomu u interkulturního pracovníka. Pro zástupce neziskového sektoru (R3) je velikou výhodou možnost poskytovat službu přímo u zdroje aktuálních informací, které poté může dále uplatnit v rámci jiných poradenských či komunitních službách. Respondent (R3) se dále zmiňuje, o větším pochopení překážek na straně správního orgánu, mající dozajista vliv na vzájemné vztahy těchto dvou aktérů. Nespornou výhodou poskytování Asistenčních služeb obecně je zvyšování informovanosti cizinců o jejich právech a povinnostech, vedoucí ke zvyšování jejich samostatnosti ve vyřizování vlastních záležitostí.

Jako nevýhoda je označena nejistota ve financování služeb (R3, R4), přílišná byrokratická svázanost státního orgánu.

Při zpracování výzkumu jsem se snažila o zachování co nejvyšší míry objektivity a nezávislosti bez ohledu na možné nezamýšlené dopady, které by tento výzkum mohl mít na vzájemné vztahy či spolupráci zkoumaných objektů.

Závěr

Diplomová práce je složena z teoretické a praktické části, které jsou dále rozčleněny do pěti hlavních kapitol. První kapitola diplomové práce poskytuje náhled na vývoj migrační a integrační politiky České republiky po roce 1989 a na události, které její současnou podobu formovaly. Dále je vysvětleno, jak je v rámci české integrační politiky pojmán proces integrace, a jaké kroky byly v této oblasti doposud učiněny ze strany státu. V neposlední řadě jsme se zaměřili na cílovou skupinu integračních opatření a na to, kdo je jejich vykonavatelem. Druhá kapitola představuje pojem občanský sektor, zabývá se rolemi a funkcemi neziskových organizací ve společnosti, a zároveň pojednává o nestátních neziskových organizacích věnujících se integraci cizinců do české společnosti a jejich rolích v tomto procesu. Ve třetí kapitole věnované vztahům státu a neziskového sektoru jsme se zaměřili na jejich možné podoby, přičemž jsme pojednávali zejména o formě spolupráce a procesu jejího navazování. Součástí kapitoly je také reflexe faktorů ovlivňujících podobu vztahů aktérů sociální integrace cizinců v České republice. K provedení kvalitativního výzkumu jsem využila metodu případové studie. Hlavní technikou sběru dat byl polostrukturovaný rozhovor. Výsledky

Příchod cizinců z různých koutů světa přináší české společnosti kulturní obohacení, na druhou stranu jsou, ale na její členy kladeny zvýšené nároky na toleranci a respekt k jinakosti. Vzniká totiž vyšší riziko případných konfliktů vycházejících z kulturní odlišnosti. Na pracovníky Ministerstva vnitra, konkrétně Odboru azylové a migrační politiky, jsou tyto nároky kladeny v mnohem větší míře, jelikož se při své práci denně setkávají s etnicky různorodou skupinou cizinců. V rámci kontaktu s takto rozmanitou skupinou dozajista dochází vlivem jazykových i kulturních bariér k řadě nedorozumění. Jednou z cest, jak tyto bariéry odstraňovat je poskytování Asistenčních služeb přímo na tomto pracovišti. Na vznik a vývoj této nové služby, na kterém se podíleli zástupci státního i nestátního sektoru, byla zaměřena tato práce, jejímž hlavním cílem bylo zjistit, jaký byl přístup státních a nestátních aktérů ke vzniku a vývoji Asistenčních služeb poskytovaných ve vzájemné spolupráci na OAMP MVČR.

Ke vzniku a vývoji Asistenčních služeb poskytovaných na pracovištích OAMP MVČR přistupovali jak státní, tak i nestátní sektor velice aktivně. V tomto procesu se vzájemně spolupracovali, doplňovali se a dovedli ji tak až do současné podoby, kdy se

stala jednou z priorit Koncepce integrace cizinců. Dále díky tomuto procesu vznikla nová profese interkulturní pracovník, která podle mého názoru bude v budoucnosti hrát v integraci cizinců velkou roli.

Pro další zpracování výzkumu navrhuji zaměřit se na danou problematiku z mikro perspektivy, tedy jak samotný proces vzniku a vývoje služeb vnímali samotní pracovníci OAMP a neziskové organizace, na jejich možná dilemata vyplývající z této spolupráce, či samostatně na vývoj profese interkulturní pracovník.

Seznam zkratek

ACIDI, I.P.	Vysoký komisariát pro imigraci a mezikulturní dialog (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo)
AMIF	Azylový, migrační a integrační fond
CPIC	Centrum na podporu integrace cizinců
CVNS	Centrum pro výzkum neziskového sektoru
ČHV	Český helsinský výbor
ČSÚ	Český statistický úřad
DCH	Diecézní charita
EIF	Evropský integrační fond (<i>European Integration Fund</i>)
ERF	Evropský uprchlický fond (European Refugee Fund)
ESF	Evropský sociální fond (European Social Fund)
EU	Evropská Unie
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration)
MIPEX	Index integrace (Migrant Integration Policy Index)
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZD	Ministerstvo zdravotnictví

NNO	Nestátní neziskové organizace
OAMP	Odbor azylové a migrační politiky
OPC	Oddělení pobytu cizinců
RF	Evropský návratový fond (Return Fund)
RVNNO	Rada vlády pro neziskové organizace
SUZ	Správa uprchlických zařízení

Seznam použitých zdrojů a literatury

Bibliografické zdroje

1. Barát, J., Bianchi, G., Briestenský, L., Demeš, P., Guštafík, P., Hrubala, J., ... Žilinčík, P. (2000). *Čítanka pre pokročilé neziskové organizácie*. Bratislava: Centrum prevencie a riešenia konfliktov, Partners for Democratic Change – Slovakia.
2. Barša, P., Baršová A. (2005). *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
3. Barša, P., Baršová, A. (2006). *Česká republika jako přistěhovalecká země. Policy paper*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
4. Disman, M. (1993) *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. Praha: Karolinum.
5. Drbohlav, D. a kol. (2010). *Migrace a (i)migranti v Česku. Kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?* Praha: SLON.
6. Frič, P. (2000). *Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky: (rozhovory o neziskovém sektoru II)*. Praha: Agnes.
7. Gallová, Kriglerová, E., Gažovičová, T., Kadlečíková, J. (2011). *Integrácia migrantov na lokálnej úrovni*. Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry.
8. Hendl, J. (2005). *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál.
9. Hyánek, V., Škarabelová, S., Řežuchová, M. (2005). *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů: metody, problémy, řešení*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru.
10. Hyánek, V. a kol. (2007). *Neziskové organizace ve veřejných službách*. Brno: Masarykova univerzita.
11. IOM. 2012a. *Studie v rámci projektu „ELCI“. Zpráva o situaci v České republice. Orgány státní správy a migrantské organizace*. Praha: IOM.
12. IOM. 2012b. *Studie v rámci projektu „ELCI“. Zpráva o situaci v České republice. Integrační přínos migrantských organizací na lokální úrovni*. Praha: IOM.
13. KUŠNIRÁKOVÁ, T. (2013). Is there an integration policy being formed in Czechia? *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Volume 21, Issue 6, 2014
14. Kušniráková, T., Čížinský, P. (2011). Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie*, 116, č. 4, s. 497–517.

15. 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
16. Matoušek, O. a kol. (2001) *Základy sociální práce*. Praha: Portál.
17. Müller, K. B. (2012). *Politická sociologie: politika a identita v proměnách modernity*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
18. Nachtigal, L. (2014). *Brána cizincům otevřena* (diplomová práce). Praha: Univerzita Karlova v Praze.
19. Palaščáková, D. (2014) ed. a kol. *Formování profese interkulturní pracovník/pracovnice: zahraniční zkušenosti, praxe a vzdělávání v ČR*. Praha: InBáze.
20. Pavlů, H. (2008) *Vztah státu a neziskového sektoru: teoretické přístupy a praktické příklady v ČR* (Diplomová práce). Brno: Masarykova univerzita
21. Pospíšil, M., Neumayr, M., Škarabelová, S., Malý, I., Meyer, M., Schneider, U. (2009). *Neziskové organizace a jejich funkce v demokratické společnosti*. Brno: Společnost pro studium neziskového sektoru.
22. Potůček, M. (1997): *Těžké znovuzrození: občanský sektor v České Republice. Politologická revue*, č. 2, s. 35-52.
23. Potůček, M. (1997). *Nejen trh: role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství.
24. Potůček, M. (1999). *Česká společnost na konci tisíciletí*. Praha: Karolinum.
25. Potůček, M. a kol. (2005). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
26. Rakušanová, P., Stašková, B. (2007). *Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Professional Publishing.
27. Rákoczyová, M., Trbola, R., Hofírek, O. (2009). *Sociální integrace přistěhovalců v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
28. Reichel, J. (2009). *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. Praha: Grada.
29. Rektořík, J. a kol. (2001). *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha: Ekopress.
30. Skovajsa, M. a kol. (2010). *Občanský sektor: organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál.
31. Štogr, J. (2001). *Partnerství a participace; Veřejný prostor: 1998-2001*. Praha: Nadace Open Society Fund.
32. 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

33. Uherek, Z. (2003). Cizinecké komunity a městský prostor v České republice. *Sociologický časopis*. roč. 39, č. 2, s. 193–216.
34. Valentová, E. a kol. (2012). *Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice: srovnání praxe v Portugalsku a Rakousku*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci.

Internetové zdroje

1. Babická, K., (2014): Evropský parlament schválil zřízení Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) [on-line]. Dostupné 10.8.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropsky-parlament-schvalil-zrizeni-azyloveho-migracniho-a-integracniho-fondu-amif>
2. CVNS (2008): Efektivita služeb poskytovaných nestátními neziskovými organizacemi v oblasti integrace cizinců – Výzkumná zpráva pro ministerstvo práce a sociálních věcí [on-line]. Dostupné 23.10.2015 z http://www.mpsv.cz/files/clanky/8461/Efektivnost_sluzeb_NNO_integrace_cizincu.pdf
3. ČHV, (2012): Český helsinský výbor - Zpráva o stavu lidských práv v ČR za rok 2011 [on-line]. Dostupné 10.5.2015 z <http://www.helcom.cz/cs/zprava-o-stavu-lidskych-prav-v-cr-za-rok-2011/>
4. Čížinský, P. (2013): Nový zákon o získávání českého státního občanství: hlavní změny [on-line]. Dostupné 10.10.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/novy-zakon-o-ziskavani-ceskeho-statniho-obcanstvi-bezplatne-poradenstvi-v-poradne-pro-obcanstvi>
5. ČSÚ, 2015: Graf - vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu [on-line]. Dostupné 23.10.2015 z <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>
6. Dennis, R. Y. (2000): Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International [on-line]. Dostupné 9.5.2015 z <http://nvs.sagepub.com/cgi/content/abstract/29/1/149>
7. IC Praha (nedatováno): Regionální poradní platforma [on-line]. Dostupné 5.10.2015 z http://www.icpraha.com/poradni_platforma
8. IC Praha (2014b): Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců[on-line]. Dostupné 6.10.2015 z <http://www.icpraha.com/theme/Icp/files/koncepce-final.pdf>
9. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR (2015): bez názvu [on-line]. Dostupné 17.10.2015 z <http://www.konsorcium-nno.cz/o-nas.html>
10. Kučera, P. (2011): Studie „Východiska migračních politik“ udělování státního občanství [on-line]. Dostupné 23.10.2015 z http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/udelovani-statniho-obcanstvi_201112071118423.doc
11. Kučera, P. (2015): Vnitro má jasno ohledně budoucí strategie migrační politiky. Poznámky z kulatého stolu [on-line]. Dostupné 15.10.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strategie-migracni-politiky-ceske-republiky-zaznam-z-kulateho-stolu>
12. Migraceonline.cz (2010): Zápisy ze zasedání Výboru pro práva cizinců Rady vlády ČR pro lidská práva [on-line]. Dostupné 19.10.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/zapisy-ze-zasedani-vyboru-pro-prava-cizincu-rady-vlady-cr-pro-lidska-prava>

13. Migraceonline.cz (2015): Česká republika 23. v indexu integrace cizinců [on-line]. Dostupné 16.10.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/ceska-republika-23-v-indexu-integrace-cizincu>
14. Migraceonline.cz (nedatováno,a): Instituce a organizace v ČR [on-line]. Dostupné 17.10.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/uzitecne-zdroje/institutions-and-organizations-in-cze-3#cat-stranky-statnich-instituci-zakladni-dokumenty>
15. Migraceonline.cz (nedatováno,b): Nové cizinecké zákony [on-line]. Dostupné 10.10.2015 z <http://migraceonline.cz/cz/temata/novy-cizinecky-zakon>
16. MIPEX (2015): Klíčová zjištění [on-line]. Dostupné 17.10.2015 z <http://www.mipex.eu/czech-republic>
17. MIPEX (2011): Migrant Integration Policy Index [on-line]. Dostupné 14.5.2015 z http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/ceska_republika_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_byczechrepublic_cz.pdf
18. MIPEX (2011): Hlavní výstupy z konference - Konference Státní politika a integrace migrantů do společnosti [on-line]. Dostupné 14.5.2015 z http://migraceonline.cz/doc/Vystupy_konference.pdf
19. MPSV (2010): Vydávání povolení k zaměstnání pro cizince se zpřísní [on-line]. Dostupné 20.5.2015 z <http://www.mpsv.cz/cs/8662>
20. MVČR (2005): Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za roky 2001-2013, Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2004[on-line]. Dostupné 15.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>
21. MVČR (2014): Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2015 [on-line]. Dostupné 10.9.2015 z <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9L9BRR9S>
22. MVČR (2013): Spolu a lépe. [on-line]. Dostupné 11.5.2015 z <http://www.icpraha.com/theme/Icp/files/Spolu%20a%20%C3%A9pe%20-%20Centra%20na%20podporu%20integrace%20cizinc%C5%AF%20v%20%C4%8CR.pdf>
23. MVČR (2015a): Usnesení Vlády České republiky ze dne 14. ledna 2015 č. 20 k postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití [on-line]. Dostupné 15.8.2015 z https://www.czso.cz/documents/11292/27325699/KIC_2015.pdf/e517096f-a4ca-4963-b6be-bd1f1627b71e?version=1.0

24. MVČR (2015b): Výzva k podávání žádostí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu „Integrace cizinců 2015“ [on-line]. Dostupné 10.9.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/vyzva-k-podavani-zadosti-o-poskytnuti-dotace-ze-statniho-rozpocetu-integrace-cizincu-2015.aspx>
25. MVČR (2015c): Základní data o migraci v ČR k 30.6.2015 [on-line]. Dostupné 12.9.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>
26. MVČR (2015d): Informace pro cizince [on-line]. Dostupné 2.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/sluzby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-informace-pro-cizince.aspx>
27. MVČR (2015e): Zaměstnanecká karta [on-line]. Dostupné 3.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/zamestnanecka-karta.aspx>
28. MVČR (2015f): Strategie migrační politiky ČR [on-line]. Dostupné 20.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>
29. MVČR (2015g): Informace k novému zákonu o státním občanství ČR [on-line]. Dostupné 27.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-k-novemu-zakonu-o-statnim-obcanstvi-cr.aspx>
30. MVČR (2015h): Občané třetích zemí [on-line]. Dostupné 28.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi.aspx>
31. MVČR (2015i): Integrace [on-line]. Dostupné 28.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>
32. MVČR (2015j) Podpořené žádosti o finanční podporu v rámci dotačního řízení "Integrace cizinců 2015" [on-line]. Dostupné 2.11.2015 z <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Ffsoubor%2Fpodporene-zadosti-o-financni-podporu-v-ramci-dotacniho-rizeni-integrace-cizincu-2015-xlsx.aspx>
33. MVČR (2015k) Cizinci s povoleným pobytem [on-line]. Dostupné 5.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>
34. MVČR (2015l) Statistika počtu podaných žádostí a počet nabytí státního občanství České republiky [on-line]. Dostupné 5.10.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/statistika-poctu-podanych-zadosti-a-pocet-nabyti-statniho-obcanstvi-ceske-republiky.aspx>
35. Neziskovky.cz (nedatováno): O neziskových organizacích [on-line]. Dostupné 4.5.2015 z http://www.neziskovky.cz/clanky/511_538_540/fakta_neziskovky-v-co-to-je-neziskovy-sektor/
36. Redlová, P., (2009): Investice do integrace: aktivity státní správy v oblasti začleňování cizinců v roce 2008 [on-line]. Dostupné 10.8.2015 z <http://migraonline.cz/cz/e->

knihovna/investice-do-integrace-aktivity-statni-spravy-v-oblasti-zaclenovani-cizincu-v-roce-2008

37. RVPLP (2013): Zázpis ze zasedání Výboru pro práva cizinců ze dne 29. srpna 2013 [on-line]. Dostupné z 5.10.2015 z <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fppv%2Frlp%2Fvybory%2Fpro-prava-cizincu%2Fze-zasedani-vyboru%2FZapis-ze-zasedani-Vyboru-pro-prava-cizincu.docx>
38. SocioFactor s.r.o. (2010): Program cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců třetích zemí na území Jihomoravského kraje 2011-2015 [on-line]. Dostupné 1.11.2015 z http://www.cizincijmk.cz/api/media/230/program_integrace_cizincu_JMK.pdf
39. SUZ MVČR (2015): Informace o projektu [on-line]. Dostupné 10.5.2015 z <http://www.integracnicentra.cz/Onas/InformaceOProjektu.aspx>
40. SUZ (nedatováno) Ostatní centra spolufinancována z AMIFspo[on-line]. Dostupné 2.11.2015 z <http://www.integracnicentra.cz/OstatniCentra/OstatniCentra.aspx>
41. Tošnerová, B. (2009): Podoba integrace cizinců v českých krajích – Krajská integrační centra [on-line]. Dostupné 20.5.2015 z <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/podoba-integrace-cizincu-v-ceskych-krajich-krajiska-integracni-centra>
42. Uherek, Z. (nedatováno) : Integrace cizinců z hlediska emického a etického [on-line]. Dostupné 5.11.2015 z http://www.inkluzivniskola.cz/sites/default/files/uploaded/ZUherek_Integrace_cizincu.pdf
43. Vajdová (2004): Zpráva o neziskovém sektoru v České republice 2004 [on-line]. Dostupné 15.5.2015 z www.vlada.cz/.../zprava_o_neziskovem_sektoru.pdf
44. Vláda ČR (2003). Unesení Vlády ČR ze dne 13. ledna 2003 č.55+P, k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu do České republiky do Evropské unie. [online]. Dostupné 16.5.2015 z http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D376DFB23057E7E6C12571B60070FBBF3
45. Vláda ČR (1999): Usnesení Vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689, o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce [online]. Dostupné 10.10.2015 z http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C0665259AEE14CA4C12571B6006D8A70
46. Vláda ČR (2015): Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020 [on-line]. Dostupné 14.10.2015 z http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/4_statni_politika.pdf

47. Vláda ČR (2015): Výbor pro práva cizinců [on-line]. Dostupné 19.10.2015 z <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/uvod-55935/>
48. Vláda ČR (2009): Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru [on-line]. Dostupné 20.10.2015 z http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/zhodnoceni_koncepce_pro_web.pdf
49. Vláda ČR (2015a) Usnesení Vlády České republiky dne 14. ledna 2015 č. 20 k postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití v roce 2015 [on-line]. Dostupné 15.5.2015 z <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>
50. Vláda ČR (2015b): Rada vlády pro nestátní neziskové organizace [on-line]. Dostupné 19.10.2015 z <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/zakladni-informace-767/>

Zákony

Zákon o azylu. Zákon č. 325/1999 Sb. v účinném znění ke dni 5. 9. 2015

Zákon o pobytu cizinců. Zákon č. 326/1999 Sb. v účinném znění ke dni 5. 9. 2015

Zákon občanský zákoník. Zákon č.89/2012 Sb. v účinném znění ke dni 10. 10. 2015

Seznam tabulek a grafů:

Tabulky:

Tabulka č. 1: Vývoj počtu udělených státních občanství v letech 2000 – 2014

Tabulka č. 2: Vývoj počtu cizinců s povoleným pobytem na území ČR v období 2005 – 2014

Grafy:

Graf č. 1: Vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu

Graf č. 1: Vznik nových nestátních neziskových organizací zabývajících se cizineckou problematikou mezi lety 1989 – 2006

Příloha č. 1

Informovaný souhlas respondenta s výzkumem

Jsem si vědom/a, že se stávám součástí výzkumu, který probíhá v rámci diplomové práce Kamily Menšíkové, zaměřené na možnosti spolupráce státního a nestátního sektoru v integraci cizinců v České republice, přičemž hlavním cílem této práce je zjistit, jaký byl přístup státních a nestátních aktérů ke vzniku a vývoji Asistenčních služeb poskytovaných ve vzájemné spolupráci na OAMP MVČR.

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

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

V dne

Podpis výzkumníka:

Podpis respondenta:

Příloha č. 2

Otázky k rozhovorům:

Blok 1.: (Integrace a integrační politika)

- Můžete mi prosím stručně nastínit, co si Vy osobně představujete pod pojmem integrace?
- Máte nějaké připomínky k současnému stavu integrační politiky? Odpovídá podle Vás na momentální situaci a na potřeby migrantů/české společnosti? Na co by se případně měl klást větší důraz?
- Jaká je podle Vás role státu v integraci cizinců v České republice?
- Jaká je podle Vás role neziskového sektoru v integraci cizinců v České republice?

Blok 2.: (Spolupráce státního a nestátního sektoru v integraci cizinců)

- Jak podle Vás může v integraci cizinců státní a nestátní sektor spolupracovat?
- Jak probíhá spolupráce těchto dvou aktérů v České republice?
- Jaké jsou podle Vás v současnosti největší překážky bránící spolupráci státního a nestátního sektoru v integraci cizinců? Jaké navrhuje strategie pro jejich odstranění?
- Dochází ke spolupráci státního a nestátního sektoru již při vzniku grantových výzev?

Otázka pro zástupce neziskového sektoru: Máte prostor pro připomínkování a navrhování nových opatření zaměřených na problematiku migrace a integrace cizinců? Nakolik je podle Vás státní správa ochotna přistupovat k těmto návrhům?

Otázka pro zástupce státního sektoru: Má nestátní sektor dostatek prostoru pro vyjádření připomínek k migrační a integrační politice? Nakolik je podle Vás státní správa ochotna přistupovat k těmto návrhům?

- Jak probíhá spolupráce s orgány místní samosprávy?
- Jak hodnotíte působení Center pro integraci cizinců?

- Jak hodnotíte spolupráci státního a nestátního sektoru v rámci Výboru vlády pro práva cizinců?

Blok 3.: (Vznik a vývoj Asistenčních služeb)

- Mohl/a byste mi prosím popsat proces vzniku Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP MVČR z pohledu Vaší organizace/instituce?
- Kdo a z jaké potřeby inicioval vznik Asistenčních služeb poskytovaných na OAMP?
- Jakou roli podle Vás měl neziskový sektor při vzniku Asistenčních služeb?
- Jakou roli podle Vás měl státní sektor při vzniku Asistenčních služeb?
- Co Vás přimělo ke spolupráci na vzniku Asistenčních služeb? Jaká byla motivace z pohledu Vaší instituce? Co bylo cílem?
- Mohl/a byste prosím reflektovat jak se tyto cíle a motivace změnily po uvedení služby do praxe?
- Existovaly nějaké problémy během vzniku Asistenčních služeb a existují také při jejich poskytování?
- Jak hodnotíte spolupráci v rámci poskytování Asistenčních služeb?
- Jaké jsou výhody/nedostatky vzájemné spolupráce státních a nestátních aktérů v integraci cizinců? Jaká vidíte pozitiva/negativa konkrétně u Asistenčních služeb?
- Jak hodnotíte vztahy mezi jednotlivými aktéry před a po navázání spolupráce? Změnilo nějak poskytování služby Váš pohled na NNO/ stát?
- Jak je zajištěna kontinuita poskytovaných služeb?
- Jak probíhá proces profesionalizace profese interkulturní pracovník? Spolupracujete na tomto procesu se státním/nestátním sektorem?
- Dochází podle Vás díky Asistenčním službám k naplňování vládní strategie integrace cizinců?
- Máte nějakou zpětnou vazbu na poskytování služeb?
- V čem vidíte hlavní přínos Asistenčních služeb?