

## PRÁVNÍ ÚPRAVA INTEGRACE V ČESKÉ REPUBLICE A ZÁKLADNÍ REFLEXE BEZPEČNOSTNÍCH ASPEKTŮ INTEGRACE

NATAŠA CHMELÍČKOVÁ, HELENA DLUHOŠOVÁ,  
MONIKA PHAM, PETR NOVÁK

**Abstract:** **Legal Regulation of Integration in the Czech Republic and Basic Reflection of Security Aspects of Integration**

Integration in the Czech Republic is covered by law only in very basic elements. The law distinguishes between the integration of foreigners granted international protection under Asylum Act and foreigners staying legally under Aliens Act. Detailed measures are described in non-legal documents and are approved by the government. Unsuccessful integration was identified as a threat for national security by the National Security Audit that was also approved by the government. Therefore the proposed amendment of the Aliens Act strengthens integration duties in order to tackle this threat.

**Keywords:** integration; foreigners; security; Aliens Act; Asylum Act; National Security Audit

**Klíčová slova:** integrace; cizinci; bezpečnost; zákon o azylu; zákon o pobytu cizinců; Audit národní bezpečnosti

**DOI:** 10.14712/23366478.2018.4

### I. ÚVOD: PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ CIZINCŮ V ČR

Právní postavení cizinců nacházejících se na území ČR je řešeno dvěma základními právními předpisy. Prvním z nich je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), který reguluje postavení většinových kategorií cizinců. Netýká se tak obecně osob, které podaly žádost o udělení mezinárodní ochrany, nebo jim byla ochrana přiznána. Netýká se ani dalších kategorií osob, například cizích vojáků, ale tyto kategorie jsou velmi marginální z hlediska počtu takových cizinců pobývajících na území ČR a není jim v rámci tohoto příspěvku věnována další pozornost. Zákon rozlišuje dvě hlavní skupiny cizinců – občany EU spolu s jejich rodinnými příslušníky bez ohledu na jejich státní občanství, a cizince – občany tzv. třetích zemí. Každé skupině je v zákoně věnována samostatná hlava, protože principy jejich pobytu na území vycházejí z různých právních zdrojů. Z hlediska typologie pobytů se pobyty cizinců obou kategorií dělí na pobyty přechodné a trvalé.

Právní úprava pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků je implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských

států. Občané EU mohou na území ČR pobývat bez nutnosti mít k pobytu určitou formu oprávnění či povolení, jsou pouze povinni přihlásit se k pobytu. Mohou však požádat o vydání potvrzení o přechodném pobytu, které jim usnadňuje přístup např. k získání hypotéky, koupi osobního automobilu, ale také možnost být příjemcem sociálních dávek. Rovněž mohou při splnění podmínek požádat o vydání povolení k trvalému pobytu. Jejich rodinní příslušníci, kteří sami nejsou občané EU, naopak musí mít k pobytu na území ČR povolení – v základní formě se jedná o povolení k přechodnému pobytu, při splnění podmínek mohou rovněž požádat o vydání povolení k trvalému pobytu.

Postavení cizinců ze třetích zemí může oproti úpravě postavení občanů EU nabývat mnohem rozmanitějších forem, a to zejména opět díky stále bohatšímu právu EU. Mezi přechodné pobyty jsou podle § 17 zákona o pobytu cizinců řazeny všechny typy pobytů jiných, než je pobyt trvalý. Spadá sem tedy bezvízový pobyt, pobyt na krátkodobé vízum, pobyt na dlouhodobé vízum, dlouhodobý pobyt a pobyt na základě výjezdního příkazu. Zejména účelů dlouhodobých pobytů je celá řada (studium, sloučení rodiny, vědecký výzkum, vysoce kvalifikované zaměstnání atd.). Pobyt trvalý již není vázán na konkrétní účel, jako tomu je standardně u pobytů přechodných.

Druhým zákonem, který upravuje pobyt další skupiny cizinců, je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Do této skupiny patří žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, osoby strpěné na území z důvodu podání kasační stížnosti a osoby, kterým byla mezinárodní ochrana udělena. Termín mezinárodní ochrana byl do zákona o azylu vložen jako důsledek implementace unijního azylového *acquis* a rozumí se jím ochrana udělená buď formou azylu z důvodu odůvodněných obav z pronásledování, nebo formou doplňkové ochrany z důvodu hrozby vážné újmy.

Oba zákony jsou samostatnými úpravami a platí (až na výjimky) základní pravidlo, že v jeden okamžik se na cizince vztahuje vždy pouze jeden z těchto zákonů. Dalším principem vztahu obou zákonů je, že vstoupit do působnosti zákona o azylu je velmi snadné, a to díky povaze azylu, který musí být široce a jednoduše dostupný jakožto ochranný humanitární institut poskytující subsidiární ochranu v případě, že ochrana státu původu není dostupná. Cizinec nacházející se na území ČR se dostane do působnosti zákona o azylu pouze tím, že relevantním státním orgánům předloží jakkoli svůj úmysl požádat o mezinárodní ochranu, k žádosti nejsou potřeba další náležitosti. Podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany se osoba stane samozřejmě pouze žadatelem o udělení mezinárodní ochrany a nikoli osobou požívající mezinárodní ochranu. Naopak, opustit působnost zákona o azylu a získat jakékoli pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců je při pobytu na území ČR velmi obtížné a tato možnost je omezena pouze na situace, které zákon o pobytu cizinců výslovně předpokládá.

## II. PRÁVNÍ ÚPRAVA INTEGRACE – VÝCHODISKA

Pokud jde o unijní zakotvení politiky integrace cizinců z třetích zemí v ČR, integrační politika ČR reflektuje dokument „Společné základní principy politiky inte-

grace přistěhovalců v Evropské unii<sup>1</sup>, který byl vypracován během nizozemského předsednictví v Radě Evropské unie a přijat v roce 2004 na úrovni Evropské unie jako závěry Rady a zástupců vlád členských států. ČR do svých národních koncepčních materiálů zapracovala všech 11 základních principů integrace obsažených v tomto dokumentu. V roce 2005 Evropská komise předložila tzv. Společnou agendu pro integraci,<sup>2</sup> která navrhovala konkrétní opatření, která by měla uvést do praxe výše uvedený dokument o společných základních principech integrační politiky a představila rovněž nástroje k usnadnění tohoto procesu. Mezi tyto nástroje patří například vytvoření sítě národních kontaktních bodů pro integraci (National Contact Points on Integration), příručka k integraci, výroční zprávy o migraci a integraci, webová stránka a konzultační fóra. Finanční pomoc měl zajišťovat Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007–2013, který byl zřízen Rozhodnutím Rady č. 2007/435/ES z 25. července 2007 jako součást všeobecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

Právním základem pro spolupráci v oblasti integrace v rámci EU je článek 79 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle tohoto ustanovení mohou Evropský parlament a Rada Evropské unie řádným legislativním postupem přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.

Politiky integrace jsou členskými zeměmi vzájemně diskutovány a je podporována mezinárodní výměna zkušeností a příkladů dobré praxe, např. v rámci pracovní skupiny Evropské komise „National Contacts Point on Integration“, od roku 2017 transformované do European Integration Network. V rámci Evropské unie pracuje i tzv. Evropské migrační fórum, které sdružuje organizace občanského sektoru napříč zeměmi Evropské unie (včetně nevládních organizací z ČR) a poskytuje jim možnost aktivně participovat na diskusi o otázkách integrace se zástupci národní, regionální i lokální úrovně.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava integrace cizinců zůstává i přes dnes již pokročilý stupeň harmonizace azylových a migračních systémů nadále v pravomoci jednotlivých členských zemí EU – chybí tak jakákoli právní harmonizace formou sekundárních právních aktů.

Právní úprava integrace v ČR a zejména její praktické nastavení respektuje výše uvedené oddělení režimu pobytu cizinců, a to ve všech rovinách.

Zprv je samostatně regulována integrace v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu. Existují i dvě samostatná, na právní úpravu navazující, usnesení vlády. Vzhledem k humanitárně ochranné povaze mezinárodní ochrany je osobám s udělenou ochranou poskytována ze strany státu daleko větší péče než cizincům z třetích zemí pobývajících na území v režimu zákona o pobytu cizinců. Je jim k dispozici celý komplex pomocných integračních nástrojů shrnutých pod názvem „Státní integrační program“. Podobně komplexní program pro cizince z třetích zemí v působnosti zákona o pobytu cizinců neexistuje, ač nabídka integračních aktivit a opatření je dostupná a poměrně rozmanitá a jen zlomek těchto aktivit je založen na povinné bázi. Realizace integračních

---

<sup>1</sup> Číslo dokumentu 14776/04.

<sup>2</sup> Číslo dokumentu COM (2005) 389 final.

opatření podle obou zákonů je svěřena centrálnímu aktérovi, kterým je Ministerstvo vnitra, ale v rámci tohoto rezortu je dále institucionálně oddělena podle toho, zda jde o integraci podle jednoho či druhého zákona – každou z nich zajišťuje jiné oddělení v rámci odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

Zadruhé zákon o pobytu cizinců a rovněž související usnesení vlády rozlišují integraci občanů EU s jejich rodinnými příslušníky a občanů třetích zemí. Důvodem je, že unijní právo neumožňuje občanům EU a jejich rodinným příslušníkům ukládat integrační opatření. V případě občanů EU se totiž v podstatě nejedná o imigraci, ale využívání jejich práva volného pohybu v rámci Evropské unie, které v sobě zahrnuje i právo usadit se v daném státě. V rámci integrační politiky ČR jsou tedy občané EU i nadále pouze doplňkovou cílovou skupinou pro využívání integračních opatření v rámci Koncepce integrace cizinců (viz dále), neboť oproti státním příslušníkům třetích zemí mají garantován rozsah práv srovnatelný s právy státních občanů ČR. S financováním integračních aktivit pro občany EU nepočítají ani unijní fondové nástroje, jako je například Azylový, migrační a integrační fond,<sup>3</sup> lze však využívat např. některých výzev Evropského sociálního fondu.<sup>4</sup>

Za třetí, povinné prvky integrace jsou nastaveny různě pro různé kategorie cizinců dle typu pobytu. Platí to jak pro cizince s udělenou mezinárodní ochranou, kdy podle zákona o azylu není účast na integračních opatřeních povinná, tak pro cizince podle zákona o pobytu cizinců, kde jsou povinnosti různé podle typu pobytu. Ač je integrace cizinců do společnosti v zájmu státu a jeho obyvatel, stejně jako v zájmu cizinců samotných, není doposud toliko povinností jako spíše nabídkou, a tak využití integračních opatření závisí na rozhodnutí cizince samého.

Právní úprava integrace cizinců je českou právní úpravou řešena velmi kuse. Integrační opatření jsou podrobně rozpracována až v usneseních vlády, která jsou schvalována v případě integrace cizinců z třetích zemí každoročně; v případě poživatelů mezinárodní ochrany je usnesení schvalováno na několik let dopředu.

Základním koncepčním rámcem migrační politiky je „Strategie migrační politiky ČR“<sup>5</sup> z roku 2015, která definuje sedm prioritních oblastí – integrace, nelegální a návratová politika, azyl, vnější dimenze migrační politiky, volný pohyb osob v EU a schengenská spolupráce, legální migrace, mezinárodní a evropské závazky ČR v oblasti migrace. Aktualizovaná strategie postihuje všechny klíčové aspekty problematiky migrace a je vhodným nástrojem upravujícím migrační politiku v ČR.<sup>6</sup>

Dokumentem vlády věnujícím se integraci cizinců ze třetích zemí je „Koncepce integrace cizinců“, která je aktualizována zpravidla v cyklu 5 let v návaznosti na změny migrační situace a integračních potřeb. Každoročně je pak vládě předkládán „Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců“, který zpracovává Ministerstvo vnitra na základě

<sup>3</sup> Azylový migrační a integrační fond (AMIF) nahradil dřívější Evropský fond pro integraci cizinců z třetích zemí (EIF) po skončení programového období 2007–2013.

<sup>4</sup> Evropský sociální fond je strukturální fond Evropské unie s posláním rozvíjet zaměstnanost, snižovat nezaměstnanost a podporovat sociální začleňování osob a rovné příležitosti se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů. Dostupné na [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz).

<sup>5</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 29. července 2015 č. 621 o Strategii migrační politiky ČR a o Komunikační strategii ČR k migraci.

<sup>6</sup> *Audit národní bezpečnosti*. Praha, 2016, s. 68. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti.aspx>. [cit. 15.01.2018].

podkladů jednotlivých resortů, analýz situace cizinců a poznatků z integračních projektů. Úkoly stanovené v tomto dokumentu reflektují aktuální vývoj situace ve společnosti a identifikované potřeby integrace cizinců, v neposlední řadě i objem přidělených finančních prostředků.

Ani historicky, myšleno po roce 1989, nebyla nikdy integrace upravována podrobněji. V zákoně č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky nebyla o integraci dokonce ani zmínka. Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících obsahoval velmi kusou úpravu integračních opatření, která by stát osobám, kterým udělil azyl, nabízel. Jednalo se pouze o možnost účastnit se bezplatných kurzů českého jazyka. V ostatních oblastech byli uprchlíci odkázáni na výhody spojené s možností účasti v hlavních sociálních systémech státu v širším smyslu určených pro občany – pro účely zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení byli považováni za cizince s trvalým pobytem. Bezplatné kurzy českého jazyka byly od počátku 90. let v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Realizace byla zajišťována prostřednictvím nevládních organizací na celém území České republiky, tedy jak v integračních azylových zařízeních, tak mimo ně.

Z institucionálního hlediska byla integrace cizinců počínaje rokem 1999 zařazena v gesci Ministerstva vnitra. Usnesením vlády č. 1252/2003 byla integrace cizinců ze třetích zemí k 1. lednu 2004 převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Následně pak usnesením vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979 byla koordinační role při realizaci Koncepce integrace cizinců na území ČR převedena z Ministerstva práce a sociálních věcí zpět na Ministerstvo vnitra (více viz dále). Integrace azylantů resp. držitelů mezinárodní ochrany i cizinců z třetích zemí tak byla opět řešena společně v rámci téhož resortu; integrace poživatelů mezinárodní ochrany byla vždy v gesci Ministerstva vnitra.

### III. INTEGRACE V ZÁKONĚ O POBYTU CIZINCŮ

Jak bylo naznačeno výše, zákon o pobytu cizinců obsahuje pouze velmi kusou úpravu integračních opatření. Není jim věnována samostatná hlava, ani díl a spíše tak jde o jednotlivá ustanovení. V současně platném znění totiž zákon obsahuje pouze jediné povinné integrační opatření. Jedná se o povinnost doložit znalost českého jazyka podle § 70 odst. 2 písm. h) k žádosti o trvalý pobyt. Ustanovení odkazuje na prováděcí právní předpis, ke kterému je zmocnění obsaženo v § 182a odst. 1 a kterým je nařízení vlády č. 31/2016 Sb. Toto stanovuje rozsah znalosti českého jazyka na úrovni A1 společného evropského referenčního rámce, což je nejnižší možná úroveň předpokládající jen velmi základní porozumění, písemný a ústní projev. Dále nařízení upravuje bližší pravidla organizace zkoušky z českého jazyka, vzor dokladu o absolvování této zkoušky a seznam jazykových zkoušek, které se považují za rovnocenné jazykové zkoušky požadované pro účely trvalého pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Nařízení vydává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Povinnost předložit k žádosti o trvalý pobyt doklad prokazující znalost českého jazyka byla do zákona o pobytu cizinců včleněna novelou č. 379/2008 Sb. Při stanovení

tohoto opatření bylo vycházeno z usnesení vlády č. 126 ze dne 8. února 2006, kterým byla schválena aktualizovaná Koncepce integrace cizinců. Prokazování znalosti českého jazyka jako nezbytné náležitosti žádosti cizince o vydání povolení k trvalému pobytu bylo identifikováno jako významný integrační prvek plně v souladu s podmínkami, které stanoví směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Při přípravě vlastní realizace bylo vycházeno ze zkušeností jiných členských států Evropské unie, a to zejména Dánska, Francie, Řecka, Německa a Rakouska.

Zkouška z českého jazyka pro účely trvalého pobytu je organizovaná od roku 2009 Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v koordinaci s Ministerstvem vnitra a je celostátně platnou zkouškou ověřující jazykové znalosti cizinců. Znalost českého jazyka lze prokázat i složením mezinárodně uznávané zkoušky z českého jazyka (CCE) nebo státní jazykové zkoušky.

V praxi se nicméně následně začaly hojně objevovat případy podezření, že úroveň znalosti českého jazyka konkrétních cizinců neodpovídá ani úrovni A1 a že tedy dochází k obcházení této povinnosti. Legislativně bylo na tento problém reagováno novelou č. 427/2010 Sb. vkládající odstavec 6 do § 70, který nově opravňuje Ministerstvo vnitra doklad neuznat a uložit cizinci povinnost vykonat opakovanou zkoušku u jiného oprávněného subjektu. Tato změna legislativy se však v rámci vyhodnocení dopadů změn neukázala jako natolik efektivní, aby vymýtila snahy získat doklad o zkoušce z českého jazyka pomocí korupčního či jiného podobného jednání.

Na základě úkolů vyplývajících z usnesení vlády č. 940 ze dne 11. prosince 2013 proto byla v průběhu roku 2014 ve spolupráci ministerstev školství a vnitra započata příprava odpovídajících legislativních a organizačních změn směřujících k vytvoření efektivnějšího systému výuky a zkoušek zajišťujícího zejména lepší kontrolu a celkově posílení protikorupčních opatření. Dne 15. prosince 2014 bylo přijato usnesení vlády č. 1052, které mimo jiné ukládá ministrům vnitra a školství předložit návrh řešení právních a organizačních nedostatků systému. Ve zvláštní části 3 usnesení se ukládá zajištění protikorupčních opatření v souvislosti se změnou právní úpravy zkoušek. Realizací těchto kroků došlo ke zvýšení celkové odolnosti systému, zcela odstranit fenomén pokusů o korupční či jiná podobná jednání se však nepodařilo.

Požadavek znalosti českého jazyka na úrovni A1 je vyžadován až k žádostem o trvalý pobyt, o který se standardně žádá až po pěti letech pobytu cizince na území, osoby tak mají k dispozici dostatečně dlouhou dobu na přípravu na složení zkoušky. Získání trvalého pobytu by mělo být silnou motivací, protože trvalým pobytem se tito cizinci stávají zejména účastníky veřejného zdravotního pojištění a získávají veškerá práva v sociální oblasti jako občané ČR. Vykonání zkoušky z českého jazyka je navíc zdarma, Ministerstvo vnitra cizincům vydává pro účely účasti na zkoušce poukazy. Pokud však cizinec u zkoušky neuspěje, další pokus o její složení si hradí ze svých prostředků. Úspěšnost u zkoušky nicméně v roce 2017 činila v průměru pouze 55 %, a to i přes snahy státu pomoci cizincům při přípravě na ni.

Příprava na zkoušku je podporována webovým portálem [www.cestina-pro-cizince.cz](http://www.cestina-pro-cizince.cz), který pro Ministerstvo školství spravuje Národní ústav pro vzdělávání. Část webového portálu věnovaná trvalému pobytu je k dispozici v 8 jazykových verzích, uchazeči

si zde mohou vyzkoušet i modelovou verzi zkoušky. K dispozici je i publikace „Připravte se s námi na zkoušku“. Od roku 2013 zahrnuje webový portál také informace ohledně zkoušek z českého jazyka a reálií, které jsou požadovány při žádosti o české státní občanství.

#### IV. KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ

První Konceptce integrace cizinců byla přijata usnesením vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266. Vycházela ze Zásad konceptce integrace cizinců na území ČR přijatých usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689, z vnitrostátní právní úpravy postavení cizinců v jednotlivých oblastech integrace cizinců a z mezinárodních dokumentů v dané oblasti. V roce 2003 zpracovalo Ministerstvo vnitra materiál s názvem „Postup při realizaci Konceptce integrace cizinců a při jejím dalším rozvoji v souvislosti se vstupem ČR do EU“.

V roce 2005 byla Konceptce aktualizována a schválena usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126.<sup>7</sup> Usnesením vlády č. 259 ze dne 17. března 2008 ke Zprávě o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2007 bylo v bodě III. odst. 1 písm. f) uloženo ministru práce a sociálních věcí zpracovat a do 31. ledna 2009 předložit vládě Zprávu o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2008 s návrhem na další postup. Usnesením vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979 byla koordinační role při realizaci Konceptce integrace cizinců na území ČR převedena z Ministerstva práce a sociálních věcí zpět na Ministerstvo vnitra. Zprávu o realizaci Konceptce a návrh dalšího postupu za rok 2009 (stejně jako v letech následujících) již vládě předložil ministr vnitra. Konceptce byla Ministerstvem vnitra ve spolupráci s dalšími resorty následně aktualizována v letech 2011 jako „Konceptce integrace cizinců – Vzájemné soužití“ a naposledy v roce 2016 jako „Konceptce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu“.

Zpráva o realizaci Konceptce integrace cizinců je každoročně předkládána vládě a Poslanecké sněmovně k projednání. Od roku 2011 jsou zprávy o realizaci Konceptce integrace cizinců zveřejňovány jako součást „Zpráv o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR“. Přílohou Zprávy je vždy tabulková část obsahující široké spektrum statistických údajů k migraci, integraci a občanství, a dále „Přehled projektů realizovaných v rámci integrace cizinců a řízení migračních toků“ v příslušném roce jednotlivými resorty financovaných jak ze státního rozpočtu, tak z fondů EU.

Konceptce integrace cizinců počítá od svého vzniku se zapojením řady resortů (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo kultury) a dalších partnerů, mezi které patří zejména nevládní organizace a organizace cizinců, regionální a lokální správa, akademická sféra. Toto široké spektrum spoluaktérů reaguje na skutečnost, že integrace cizinců je komplexní problematikou, která se dotýká mnoha oblastí a jednotlivých úrovní.

<sup>7</sup> Integrace. Integrace cizinců na území ČR. *mvcz.cz* [online], 17. 1. 2017. Dostupné z: <http://www.mvcz.cz/clanek/integrace.aspx>. [cit. 15.01.2018].

Základní cílovou skupinou integračních opatření v plném rozsahu jsou cizinci – státní příslušníci třetích zemí dlouhodobě oprávněně pobývající na území ČR. Cílová skupina Koncepce se postupně rozšiřuje s ohledem na potřeby integrace cizinců. Aktualizovaná Koncepce z roku 2011 nově začala uvádět jako doplňkovou skupinu i občany členských zemí Evropské unie, kteří mohou integračních opatření využívat výjimečně v případě nezbytné potřeby. Vzhledem k tomu, že integrace je oboustranným procesem, je cílovou skupinou i majoritní společnost. Specifická integrační opatření se zaměřují i na informovanost cizinců v předmigračním období, tedy ještě v zemi původu. Postup k realizaci Koncepce z roku 2017 cílovou skupinu dále rozšiřuje – ve výjimečných případech mohou být součástí cílové skupiny i jednotliví státní občané ČR, kteří mají prokazatelně obdobné integrační potřeby jako výše uvedené skupiny cizinců z třetích zemí. Cílovou skupinou integrace, a to ani Státního integračního programu, však zatím nejsou žadatelé o udělení mezinárodní ochrany.<sup>8</sup>

Priority realizace Koncepce integrace cizinců lze rozdělit do čtyř klíčových oblastí, jimiž jsou znalost českého jazyka, ekonomická a sociální soběstačnost, sociokulturní orientace ve společnosti a vztahy mezi komunitami. Koncepce integrace cizinců – Vzájemné soužití (usnesení vlády č. 99/2011) stanovila pátou prioritu – princip postupného nabývání práv cizinců v návaznosti na postupné nabývání vyšších pobytových statusů na území ČR.

Zásadním novým integračním opatřením bylo vytvoření „informačního balíčku“ – souboru opatření k podpoře informovanosti cizinců, a to v osmi jazykových verzích. Jedná se o předodjezdové informační minimum nazvané „Příští zastávka – Česká republika“, tedy přinášející základní informace o podmínkách pobytu cizinců v ČR s upozorněním na případná rizika spojená s nedodržováním zákonů a neplnění povinností z nich plynoucích. Dále pak došlo k rozšíření integračních opatření o nabídku uvítacích integračně adaptačních kurzů pro cizince s názvem „Vítejte v ČR“. Tento systém jednodenních kurzů tlumočených do jazyka cizinců seznámí nově příchozí cizince s právy a povinnostmi a s poměry v ČR. Tento nástroj významně podporuje informovanost cizinců například o životě v ČR a způsobu fungování státních orgánů a snižuje tak riziko ztráty oprávněného pobytu. Dalším nástrojem, který má pomoci řádně plnit povinnosti spojené se správním řízením ve věci pobytu cizince, je instruktážní film „Jak na to“ promítaný na pracovištích odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, kde cizinci zároveň dostávají brožuru, která obsahuje další návody usnadňující jim vyřizování pobytových záležitostí.

Novým opatřením k podpoře informovanosti a soběstačnosti cizinců se dále stal projekt asistenční služby cizincům provozovaný ve spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi přímo na pracovištích odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.

Vytvoření uceleného systému informování cizinců, ale i většinové společnosti, doplnil nový webový rozcestník [www.imigracniportal.cz](http://www.imigracniportal.cz) a aktualizovaná stránka [www.azyl.cz](http://www.azyl.cz)

---

<sup>8</sup> Žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří jsou ubytováni v přijímacím či pobytových střediscích, jsou poskytovány sociální a další služby včetně volnočasových aktivit, mezi které se řadí i kurz českého jazyka, podporující jejich bezkonfliktní soužití v těchto střediscích i s obyvatelstvem.



.cizinci.cz. K dispozici je informační linka pro cizince, a to jak v emailové tak telefonické formě, i asistenční infolinka v mongolštině a vietnamštině.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu (usnesení vlády č. 26/2016) přinesla další řadu nových opatření a cílů, kterými politika integrace cizinců reagovala na změny v migrační situaci a na výsledky systematického vyhodnocování postavení cizinců v ČR. S ohledem na změnu integračních potřeb cizinců a priorit integrační politiky se zvýšil důraz na zkvalitnění obsahu a distribuce integračních opatření, spolupráci s regionální a lokální veřejnou správou a na rozšíření spektra subjektů podporujících integraci.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců tak přináší řadu nových opatření a cílů:

1. Došlo k významnému rozšíření cílové skupiny o poživatelé mezinárodní ochrany, kteří tak mohou využívat relevantní integrační nástroje nad rámec Státního integračního programu realizovaného v rámci zákona o azylu. Prioritní skupinou zůstávají nadále občané z třetích zemí. Občané EU zůstávají doplňkovou skupinou, na kterou lze cílit, jsou-li ohroženi sociálním vyloučením.
2. Zvýšení počtu obcí realizujících komplexní integrační projekty ve městech a městských částech. Tyto projekty umožňují samosprávám vytvořit si vlastní integrační strategii a jsou významným nástrojem prevence či mírnění napětí mezi občany a cizinci a podporují spolupráci v místě s nestátními neziskovými organizacemi, školami, mateřskými centry, kluby atd.
3. Na regionální úrovni se podařilo vybudovat síť krajských Center na podporu integrace cizinců, která poskytují integrační služby a informace jak cizincům, tak majoritě včetně veřejné správy. Vzhledem ke klíčové roli center je do budoucna nutno zajistit trvalou udržitelnost center tak, aby byla bez ohledu na provozovatele stálým prvkem systému s předvídatelným finančním zázemím a co nejkvalitnějšími službami.
4. Zajistit rozvoj a poskytování adaptačně-integračních kurzů nově příchozím cizincům.
5. Posilována bude informovanost cizinců i majority. Dostatek informací je významnou prevencí před pocity nejistoty a ohrožení, které mohou u majority nabýt podoby xenofobie či odmítání cizinců.
6. Důraz je kladen na průběžný monitoring situace a vzájemných vztahů, který může sloužit jako podnět k rychlé reakci či řešení identifikovaného problému v přímé spolupráci se samosprávami, případně i s úřady práce a zaměstnavateli.
7. Bylo uloženo zpracovat koncepci systémové a komplexní podpory vzdělávání žáků-cizinců resp. žáků s odlišným mateřským jazykem, a to vzhledem k tomu, že v ČR výrazně stoupají počty dětí a studentů – cizinců z třetích zemí.
8. Podporováno bude rozvíjení mezikulturního dialogu i vlastní aktivity cizinců, včetně jejich působení jako interkulturních pracovníků, asistentů pedagoga i tlumočnicků, a zvýšení povědomí cizinců o široké škále možností jejich aktivní participace na veřejném životě.
9. Integrace je doposud postavena na principu dobrovolnosti. V Koncepci je zvažováno zavedení povinné účasti na integraci, např. absolvování úvodního adaptačně-integračního kurzu pro nově příchozí cizince či zvýšení požadované znalosti českého jazyka pro získání povolení k trvalému pobytu.

## V. INTEGRACE V ZÁKONĚ O AZYLU

Na rozdíl od zákona o pobytu cizinců je přece jen úprava v zákoně o azylu systematictější a integraci je věnována samostatná hlava IX nazvaná Státní integrační program. Nicméně i v tomto případě se jedná o velmi stručnou úpravu čítající toliko tři ustanovení (§ 68–70). Státní integrační program je komplexním dobrovolným programem nabízejícím celou škálu opatření, která mají napomoci osobám, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, v novém životě na území ČR. Základními složkami jsou pomoc se zajištěním bydlení a se získáním znalostí českého jazyka.

Pomoc se zajištěním bydlení v první fázi spočívá v možnosti ubytovat osoby s udělenou mezinárodní ochranou v integračním azylovém středisku, které podle § 79 odst. 3 zákona o azylu slouží k přechodnému ubytování osob s udělenou ochranou. Přechodnost je omezena 18 měsíci, výjimečně může Ministerstvo vnitra povolit i ubytování na dobu delší. Pobyt v integračním azylovém středisku je zaměřen na získání orientace v české společnosti a fungování státní správy, probíhá zde rovněž výuka českého jazyka. Osoby si během pobytu hledají zaměstnání a připravují se na samostatný život v ČR. Pobyt ve středisku není bezplatný, osoby jsou ubytovány na základě smlouvy. Integrační azylové středisko funguje formou ubytování v jednotlivých běžných bytech, které má Ministerstvo vnitra buď přímo ve vlastnictví, nebo v pronájmu, osoby tak nejsou izolovány od majoritní společnosti, jako tomu je v případě pobytu v přijímacím nebo pobytovém azylovém středisku, které je určeno pro žadatele o udělení ochrany. V současné době se integrační azylová střediska nacházejí v Brně, Jaroměři, Ústí nad Labem – Předlicích a v Havířově. Jedná se o místa, kde střediska fungují dlouhodobě.

Pomoc se zajištěním bydlení se neomezuje pouze na první fázi, kterou je pobyt v integračním azylovém středisku, ale i na fázi pozdější – po odchodu ze střediska. Program pomáhá buď s hledáním komerčního nájmu, nebo umožňuje zajistit ubytování v obecních bytech. Držitelům mezinárodní ochrany je v rámci státního integračního programu možné uhradit první dva nájmy, kauci pro pronajímatele a případně odměnu pro realitní kancelář.

Zajistit dostatečný počet integračních bytů je dlouhodobou výzvou, a to díky nepřilíh vstřícné náladě české společnosti, včetně obcí i větších měst, vůči cizincům. Dílčí úspěchy jsou dosahovány skrze navazování konstruktivních vztahů právě s obcemi a městy.

Výuku českého jazyka zajišťuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prostřednictvím poskytovatele, který je vybrán ve výběrovém řízení.

Stejně jako v zákoně o pobytu cizinců, i zde zákon předpokládá vydání usnesení vlády podrobně upravující fungování státního integračního programu (viz dále).

## VI. STÁTNÍ INTEGRACNÍ PROGRAM

Současný integrační program navazuje na již existující asistenci, která je osobám s udělenou mezinárodní ochranou v ČR poskytována od roku 1994. Cílem programu je usnadnit proces integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou především v oblasti výuky českého jazyka, vstupu na trh práce, v oblasti bydlení, vzdělávání a re-

kvalifikací. Nová koncepce státního integračního programu byla schválena usnesením vlády č. 954 ze dne 20. 11. 2015 a účinnosti nabyla dne 1. 1. 2016. Dne 16. 1. 2017 schválila vláda svým usnesením č. 36 další změny v konceptu programu.<sup>9</sup>

Nový státní integrační program schválený v r. 2015 zavedl institut generálního poskytovatele integračních služeb a současně možnost podpory poživatelů mezinárodní ochrany v dalších oblastech integrace – zejména v oblasti zaměstnání a vzdělávání a dále asistenci v oblasti sociální a zdravotní. Usnesením č. 36 na počátku roku 2017 vláda ustanovila generálním poskytovatelem pro rok 2017 a roky následující Správu uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, která je organizační složkou státu v rámci Ministerstva vnitra a která mimo jiné provozuje azylová zařízení a Centra na podporu integrace cizinců v některých krajích. Úkolem tohoto poskytovatele s celorepublikovou působností je koordinace a zajištění integračních služeb poživatelům mezinárodní ochrany ve spolupráci s ostatními subjekty, kterými jsou zejména dotčená ministerstva, obce, nestátní neziskové organizace, církve, dobrovolníci, zaměstnavatelé aj. Poskytovatel může jednotlivé služby zajistit prostřednictvím třetí osoby formou subdodávky.

Další zásadní novinkou je vypracovávání individuálního integračního plánu pro poživatele mezinárodní ochrany, což je základní dokument stanovující integrační cíle u konkrétní osoby ve všech oblastech integrace. Generální poskytovatel ve spolupráci s poživatelem mezinárodní ochrany, pracovníky integračních azylových středisek a ostatními organizacemi připraví individuální integrační plán pro konkrétní osobu či rodinu. Integrační plán zahrnuje oblast bydlení, vzdělávání, zaměstnání, asistenci v oblasti zdravotní a sociální. Poskytování integračních služeb v jednotlivých oblastech je možné po dobu maximálně 12 měsíců. V oblasti bydlení je poskytována asistence při hledání bydlení, stěhování, vybavení bytu nezbytným základním nábytkem a dalším vybavením. Mohou být uhrazeny vstupní náklady na zajištění přístupu k bydlení (první dva nájem, kauce či odměna pro realitní kancelář). V oblasti zaměstnání je poskytována asistence při registraci na úřadu práce, při hledání zaměstnání, při zajištění rekvalifikací či při zřízení oprávnění k podnikatelské činnosti. Co se týče oblasti vzdělávání, je v rámci státního integračního programu poskytována asistence při začlenění dětí do mateřské nebo základní školy, při zprostředkování studia na střední nebo vysoké škole a při zajištění zájmových kroužků pro děti. Pokud má poživatel mezinárodní ochrany zahraniční doklad o vzdělání, je mu poskytnuta pomoc při jeho nostrifikaci. V sociální oblasti mají tyto osoby stejná práva jako občané ČR, v rámci státního integračního programu je poskytována asistence při jednáních na úřadu práce a při podání žádosti o sociální dávky.

Také co se týče zdravotní péče, mají poživatelé mezinárodní ochrany stejná práva a povinnosti jako občané ČR. V rámci státního integračního programu je poskytován doprovod při registraci u zdravotní pojišťovny, při registraci a návštěvách u lékařů. Handicapovaným osobám je možné pořídit nezbytné speciální zdravotní pomůcky.

Státní integrační program v oblasti získání znalostí českého jazyka realizuje stejně jako v minulosti Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy formou bezplatného

---

<sup>9</sup> Integrace. Integrace azylantů. *mvc.cz* [online]. Dostupné z: <http://www.mvc.cz/clanek/integrace.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>. [cit. 15.01.2018].

jazykového kurzu s dotací 400 hodin výuky. Výuka probíhá v integračních azylových střediscích i mimo tato zařízení. Kurz je skupinového případně individuálního typu, trvá cca 12 měsíců a je zakončen zkouškou a vydáním osvědčení o absolvování kurzu.

## VII. AUDIT NÁRODNÍ BEZPEČNOSTI

Bezpečnostní aspekty migrace ovlivňují kromě soužití na území i sociální a ekonomický charakter společnosti. V této souvislosti vznikla „Bezpečnostní strategie ČR“,<sup>10</sup> která definuje jako jednu z bezpečnostních hrozeb zvýšenou míru nelegální migrace a nedostatečnou integraci legálních migrantů.<sup>11</sup>

Zhoršená bezpečnostní situace v Evropě dolehla na ČR zatím jen okrajově. Přesto vláda ČR považuje za nutné věnovat se plně škále hrozeb, s nimiž se kontinent potýká.<sup>12</sup> Proto byl více než 120 expertů z nejrůznějších oblastí týkajících se bezpečnosti ČR z mnoha úhlů vypracován Audit národní bezpečnosti. Audit byl schválen usnesením vlády č. 1125 dne 14. prosince 2016 a věnuje se deseti hlavním oblastem, mezi které patří například kybernetická bezpečnost, hybridní hrozby, terorismus, ale rovněž i přírodní hrozby a také migrace. V rámci jednotlivých kapitol jsou vždy popsány možné hrozby ve sledované oblasti, jsou identifikovány odpovědné instituce v rámci bezpečnostního systému ČR a základní nástroje z oblasti legislativy, strategie a koncepce pro eliminaci hrozeb a rizik. Následuje tzv. SWOT, analýza shrnující silné a slabé stránky systému. Poslední část kapitol tvoří doporučení k posílení odolnosti. Na tento audit navazuje Akční plán k jeho provedení, který byl vládou schválen v květnu 2017 a podléhá ochraně utajovaných informací. Obsahuje celou řadu jak legislativních, tak především nelegislativních úkolů k provedení konkrétních opatření spolu s určením odpovědných gestorů a s časovým harmonogramem plnění.

Migraci je věnována kapitola s názvem „Bezpečnostní aspekty migrace“. První věta kapitoly zní: „*Migrace je přirozeným a trvalým historickým jevem a příležitostí.*“<sup>13</sup> Jedná se tedy o jev, který nelze eliminovat a ani to ostatně není cílem. První věta druhého odstavce však uvádí: „*S migrací jsou však spojeny i bezpečnostní aspekty.*“ Text a následně SWOT analýza uvádějí dva hlavní typy hrozeb spojených s migrací – za první hrozbu neřízené migrace a za druhé neúspěšnou integraci. Úspěšná kontrola migrace a úspěšná integrace spolu úzce souvisejí a zmiňuje i to audit, podle kterého „*je proces řízené migrace velmi úzce spjat s procesem integrace, neboť i řízená migrace může být dlouhodobě efektivní a funkční pouze v případě, že je spojena s úspěšnou integrací na území cílového státu. Právě schopnost a míra integrace do majoritní společnosti definuje možnosti a objem řízené imigrace.*“<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 4. února 2015 č. 79 o Bezpečnostní strategii České republiky 2015.

<sup>11</sup> *Audit národní bezpečnosti*. Praha, 2016, s.68. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti.aspx>. [cit. 15. 01. 2018].

<sup>12</sup> Audit národní bezpečnosti. [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/audit-narodni-bezpecnosti-151410/>.

<sup>13</sup> *Audit národní bezpečnosti*. Praha, 2016, s.62. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti.aspx>. [cit. 15.01.2018].

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 63.

Úspěšná integrace na území je zásadním faktorem pro eliminaci mnoha negativních jevů, které ve svém důsledku mohou vést i k bezpečnostním hrozbám. Neintegrováný cizinec na území představuje hrozbu ve vztahu k soužití s majoritní společností. Nedostatečná integrace přináší riziko vytváření uzavřených komunit cizinců. Tato společenská izolace či sociální vyloučení vedou nejen k osobní frustraci, ale i ke vzniku konfliktů mezi cizinci a majoritou či komunitami cizinců navzájem. Nedostatečná či neúspěšná integrace přináší riziko nárůstu xenofobie, netolerance a extremismu ve společnosti. Nezvládnutá integrace je však rizikem i pro život migrantů – nesamostatnost a neinformovanost migrantů může být příčinou jejich manipulovatelnosti, vydírání a v důsledku až ztráty oprávnění k pobytu. Příčinou nesamostatnosti migrantů je zejména omezená znalost češtiny, která jim neumožňuje orientovat se ve společnosti, v místních zvyklostech a pravidlech soužití, a která neumožňuje navazovat vztahy s majoritou.<sup>15</sup>

Úspěšná integrace cizince naopak snižuje míru ohrožení imigranta samotného, umožňuje mu vést důstojný a samostatný život, umožňuje jeho další rozvoj a zvyšuje pravděpodobnost osobního úspěchu či prosperity jeho rodiny. Klíčovou roli v integraci sehrává schopnost osamostatnit se, nebýt závislý na pomoci druhých – zprostředkovatelích, tlumočnickovi, zaměstnavateli, státu (sociálních dávkách) apod. Cestou k samostatnosti je dostatečná informovanost, znalost práv a povinností, respekt k hodnotám ČR i EU, zejména však schopnost komunikace v českém jazyce.<sup>16</sup>

Hrozba neúspěšné integrace tak může nastat v důsledku kombinace celé řady faktorů – odmítavého postoje většinové společnosti, růstu sociálního napětí, skrze projevy a posilování vlivu a aktivit extremistických skupin, v důsledku nedostatečné ochoty samotného migranta se integrovat díky výrazným kulturním odlišnostem a zvyklostem. Nelze opomenout ani existenci druhé a následné generace migrantů (naturalizovaní migranti) nezačleněné do společnosti a neztotožněné s hodnotovým žebříčkem ČR a EU a vznik ghett a následně vytvoření kriminogenního prostředí.<sup>17</sup>

Audit hodnotí českou integrační politiku jako vyváženou. Mezi silné stránky SWOT analýza zařazuje existenci „Strategie migrační politiky a koordinace migrační politiky“, stabilní a trvalý postoj ČR k migraci na národní i unijní úrovni, významnou a dlouhodobou zkušenost s migranty, pro které se ČR stává cílovou zemí, kdy více než 50 % cizinců s povoleným pobytem na území dosáhlo trvalého pobytu. Mezi další silné stránky patří dle SWOT analýzy dlouhodobá a pravidelně aktualizovaná Koncepce integrace cizinců, která je postavená na schopnosti cílené integrace na lokální úrovni i zasíťování na regionální úrovni a zavádění povinných prvků integrace (zkouška z českého jazyka, zkoušky při žádosti o státní občanství).

Na druhou stranu rezervy SWOT analýza vidí v omezené schopnosti zajistit integraci cizinců pobývajících na území (vymahatelnost a monitoring povinné školní docházky). V zájmu samotných cizinců, ale i v zájmu společnosti však je integraci u cizinců, kteří se zde plánují dlouhodobě usadit, nevnímat nadále jen jako záležitost volby, naopak, jako nutné se jeví podmínit pobyt této skupiny cizinců povinnou účastí na základních integračních opatřeních. Jako tato základní integrační opatření audit definuje znalost

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 66

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 66.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 72.

češtiny a orientaci v české společnosti. V této souvislosti část kapitoly věnovaná Doporučením k posílení odolnosti v legislativních opatřeních předpokládá novelu zákona o pobytu cizinců s ohledem na posílení povinných prvků integrace, kterým je věnována další kapitola tohoto příspěvku.

## VIII. POSÍLENÍ POVINNÝCH INTEGRAČNÍCH PRVKŮ V ZÁKONĚ O POBYTU CIZINCŮ

Jak bylo uvedeno výše, právní úprava – konkrétně zákon o pobytu cizinců – stanovují pouze jediný povinný integrační požadavek, kterým je vykonání zkoušky z českého jazyka pro účely žádosti o trvalý pobyt. Tento krok byl zaveden novelou č. 479/2008 Sb. a naposledy specifikován nařízením vlády č. 31/2016 Sb. o prokazování znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu.

Vzhledem ke stále narůstajícímu počtu cizinců v ČR a i vzhledem k ekonomickému růstu spojenému se značnou poptávkou po zahraničních pracovnících, je třeba integraci věnovat zvýšenou pozornost. Předpokladem bezproblémové a společnosti prospěšné imigrace je úspěšná integrace. Na to musí reagovat i požadavky na cizince, které by měly vycházet ze zkušeností ostatních cílových „imigračních“ zemí a jejichž cílem by mělo být v dlouhodobém kontextu bezproblémové soužití cizinců a majority. Potřeba další nové úpravy v oblasti integrace vychází mimo jiné i z vládou přijaté Koncepce integrace cizinců (např. úkol zajistit rozvoj a trvalou udržitelnost Center na podporu integrace cizinců) a z Auditů národní bezpečnosti, o kterém bylo pojednáno výše.

Ministerstvo vnitra jakožto gestor pro problematiku integrace cizinců proto připravilo a do připomínkového řízení předložilo novelu zákona o pobytu cizinců obsahující posílení povinných prvků integrace. Jedná se o povinnost absolvování tzv. adaptačně – integračních kurzů, kterých se již v současnosti mohou cizinci účastnit dobrovolně, a zvýšení náročnosti zkoušky z českého jazyka pro trvalý pobyt na úroveň A2 (formou novelizace nařízení č. 31/2016 Sb.). Úsilí o integraci cizinců pobývajících na území ČR dlouhodobě nebude nadále postaveno pouze na principu dobrovolnosti. Novela zavádí tuto povinnost vzhledem k identifikované potřebě seznámit cizince zejména s jejich právy a povinnostmi co nejdříve po jejich příchodu do ČR.

Cílem integračně-adaptačních kurzů je včasné zahájení integrace ve formě pomoci cizincům orientovat se v novém prostředí, seznámit je s jejich právy i povinnostmi v rámci jejich setrvání v ČR i riziky jejich neplnění, s místními poměry a zvyklostmi a se základními hodnotami ČR i EU. Kurz se skládá z komplexu přednášek lektorů, brožury s detailními informacemi a adresářem kontaktů na organizace a instituce a také videa „Vítejte v ČR“. Poskytování těchto kurzů bylo zahájeno financováním z Azylového, migračního a integračního fondu, aktuálně jsou dotovány i Ministerstvem vnitra.

Kurzy jsou aktuálně poskytovány formou projektu, jsou průběžně evaluovány a aktualizovány. Byl vytvořen systém certifikovaného školení lektorů a tlumočnicků, kteří kurzy realizují dle jednotné metodiky, a jejich databáze. K dispozici jsou speciální webové stránky s aktuální nabídkou kurzů v konkrétních místech a jazycích, umožňující cizincům on-line přihlašování na kurzy. Jedná se o jednodenní kurzy, které jsou cizin-

cům poskytovány zdarma. Jsou tlumočeny do jazyka cizinců (aktuálně je dostupných 8 jazykových verzí, další verze mají být zpracovány dle potřeb cizinců). Kurzy jsou pořádány v dostupných místech a to i ve večerních hodinách a o víkendech.

Podle navrhované úpravy bude cizinec povinen absolvovat adaptačně-integrační kurz nejdéle do jednoho roku od nabytí platnosti povolení k pobytu. Novela stanoví výjimky z této povinnosti. Povinnost absolvovat kurz se týká výhradně cizinců z třetích zemí, nevztahuje se na občany EU. Nesplnění povinnosti absolvovat kurz nebude mít dopad na pobytové oprávnění cizince, ač to byl původní záměr Ministerstva vnitra jakožto předkladatele novely, sankcí bude pouze pokuta.

Dalším povinným prvkem integrace má být zvýšení náročnosti zkoušky z českého jazyka pro účely žádosti o trvalý pobyt na úroveň A2. Tato poměrně zásadní změna vzhledem k dosavadní úspěšnosti cizinců je v praxi připravována již s několikaletým předstihem – účinnost se předpokládá až okolo roku 2020. Postup ke Koncepci integrace cizinců z ledna 2018 ukládá Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy vytvořit koncepci a metodiku pro zkoušku z českého jazyka na úrovni A2 a koordinovat realizaci opatření pro budoucí zavedení této zkoušky. Jedná se např. o tvorbu výukových materiálů včetně výukových videí jako pomůcky pro přípravu na zkoušku, pilotáž deskriptorů pro češtinu jako druhý jazyk a pilotní implementaci zkoušky A2 do praxe. Navýšení úrovně zkoušky bude předcházet široká informační kampaň.

Dále novela předpokládá převod Center na podporu integrace cizinců do národního financování ze státního rozpočtu a jejich vymanění z dosavadního financování fondy EU tak, aby nebyla závislá právě na komunitárních finančních zdrojích. Cílem změny je zavedení, rozvoj a trvalá udržitelnost základní institucionální sítě regionálních Center na podporu integrace cizinců, která by zajišťovala realizaci integračních opatření po celém území státu a byla podpůrnou strukturou pro samosprávné subjekty. Touto změnou zároveň dochází k naplňování cíle fondů EU, které mají sloužit jako startovací pomoc pro projekty, které následně převezme státní správa.

Centra jsou středisky integračních aktivit ve všech regionech. Zajišťují aktivní tvorbu a realizaci regionální strategie integrace v souladu s politikou integrace cizinců vlády ČR. Ve spolupráci s krajskou a obecní správou plní roli plnohodnotného partnera správních úřadů. Úkolem Center bude zajištění činnosti a poskytování služeb všem cizincům bez omezení cílové skupiny (informační servis cizincům i veřejné správě, kurzy češtiny, sociální i právní poradenství, podpora rozvoje vztahů mezi cizinci a majoritou i aktivit cizinců, pravidelný monitoring situace a postavení cizinců i vzájemných vztahů). Navrhovaná změna tak zároveň řeší negativní aspekty podmínek Azylového, migračního a integračního fondu EU, které neumožňují flexibilně reagovat na současné potřeby integrace cizinců v plné míře, ani realizovat urgentní řešení neodkladných problémů, které vývoj migrační situace přináší. Jde zejména o nezbytnost poskytovat služby nejen občanům třetích zemí jako doposud, ale také občanům EU a zajišťovat i další aktivity.

Tato základní institucionální síť Center by měla mimo jiné zajistit realizaci povinných integračních opatření, ať již vlastními silami nebo prostřednictvím outsourcingu. Měla by fungovat jako základní stavební prvek poskytování výuky českého jazyka (neboť znalost českého jazyka je základním pilířem integrace cizinců) a povinných adaptačně-integračních kurzů pro nově příchozí cizince. Plnění povinných integračních opat-

ření tak bude po cizincích vyžadováno až tehdy, bude-li umožněna příslušná nabídka k pomoci ke splnění těchto povinností.

## IX. ZÁVĚRY

Za období pěti let od aktualizace Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2011 se podařilo dosáhnout pokroku v řadě oblastí souvisejících s integrací cizinců. Podobně veliký pokrok lze sledovat u integrace poživatelů mezinárodní ochrany, kdy i Státní integrační program doznal zásadních změn a reaguje lépe na všestranné potřeby cizinců.

Ministerstvo vnitra se však stále potýká s fenoménem, který lze ovlivnit přes veškerou snahu jen velmi těžko. Zejména pro cizince pocházející ze zemí bývalého Sovětského svazu (ale nejenom pro ně) je typická velká nedůvěra ve státní orgány a policii a z toho pramenící závislost na nejrůznějších zprostředkovatelích, tzv. klientech, mafii apod. Důsledkem je neschopnost cizince samostatně existovat na území ČR a obstarávat si běžné záležitosti svépomocí či s využitím nevládních organizací či státních programů. To způsobuje hrozbu neúspěšné integrace se všemi riziky, o kterých bylo pojednáno výše, včetně rizika obchodování s lidmi, a to za účelem pracovního či sexuálního vykořisťování. Zprostředkovatelé a jiné subjekty, které se snaží cizince v této závislosti udržet, jim proto podávají nepřesné, zastaralé, neúplné, účelové či přímo nesprávné informace až mýty. Všechna výše popsaná opatření mají za cíl právě odblokovat tuto závislost, která ve většině případů vzniká ještě před odchodem ze země původu. Opatření se proto zaměřují jak na předodjezdovou, tak popříjezdovou fázi. Zavedení povinných integračních prvků, zřízení Center na podporu integrace cizinců a interkulturních asistentů na pobočkách odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra má dále přispět k plnění vytyčeného cíle. Informace, které se české státní orgány snaží k cizincům dostat, jsou zpracovávány jasnou a jednoduchou formou v několika jazykových mutacích, využívají se i vizuálně atraktivní formy předání informace skrze obrázky, videa či mobilní aplikace. Šířeny jsou i kontakty na nevládní organizace. Přesto problém s dosahem informací pro cizince stále přetrvává, důvodem je právě střet s informacemi od komunity, zprostředkovatelů či převaděčů.

Záměr navýšit požadovanou zkoušku z českého jazyka pro získání trvalého pobytu cizinců ze třetích zemí na úroveň A2 je součástí projednávané novely zákona o pobytu cizinců. Tomuto rozhodnutí předcházely opakované diskuse v rámci jednání expertní skupiny.<sup>18</sup> Není pochyb o tom, že znalost českého jazyka na úrovni A1 je příliš nízká, než aby cizincům umožnila smysluplnou komunikaci. Zdánlivým paradoxem je, že téměř polovina cizinců u zkoušky, byť na takto jednoduché úrovni, neuspěje – patrně i pro klamné zdání, že takto jednoduchou zkoušku lze složit bez předchozí přípravy, případně podvodem. Zkouška nemá být pro cizince komplikací, ale podanou rukou – cílem je

<sup>18</sup> Členy expertní skupiny byli zástupci Národního ústavu pro vzdělávání, MŠMT, MV, MOST PRO, Ústavu jazykové a odborné přípravy, Centra pro integraci cizinců (CIC), Magistrátu hl. m. Prahy, Integračního centra Praha, Integračních center v Ústí nad Labem a v Hradci Králové, Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců a Asociace učitelů češtiny jako cizího jazyka.



usnadnit jim začlenění do společnosti, umožnit další vzdělávání či získání kvalifikované pozice na trhu práce. Z výzkumů vyplývá i skutečnost, že se zvyšující se znalostí českého jazyka cizinci úměrně méně často pocítují či zažívají diskriminaci. Expertní skupina se jednoznačně shodla na potřebě zvýšit požadavek na znalost českého jazyka cizinců. Zároveň je však nezbytné zabývat se zvyšováním motivace cizinců, hledat přitažlivý a kvalitní způsob výuky, obrátit podporu k přípravě v kurzu a ne ke zkoušce. Pokud má být požadována vyšší znalost jazyka, je nezbytné zajistit dostatečně širokou a přístupnou nabídku kurzů. K tomuto cíli směřuje institucionální zakotvení Center, která kurzy češtiny budou garantovat.

Těžkosti se nevyhýbají ani integraci poživatelů mezinárodní ochrany. Problematickou oblastí Státního integračního programu v letech 2016 a 2017 byla rovněž výuka českého jazyka. Smluvní partner Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na realizaci kurzů českého jazyka pro držitele mezinárodní ochrany poskytoval v roce 2016 kurzy ve velmi neuspokojivé kvalitě a intenzitě, proto bylo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nuceno smlouvu s tímto poskytovatelem ukončit. V průběhu roku 2017 probíhalo výběrové řízení na nového poskytovatele kurzů, nicméně do konce roku 2017 nebyla stále podepsána smlouva s novým partnerem. Kurzy českého jazyka pro držitele mezinárodní ochrany proto budou po delší odmlce zahájeny až na počátku roku 2018. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra zajišťovala v této době výuku českého jazyka alespoň v integračních azylových střediscích, aby byl v jisté míře saturován výpadek systému výuky českého jazyka.

Migrační realita posledních několika let s sebou přinesla riziko některých průvodních jevů jako je xenofobie, rasismus, extremismus či jiné projevy negativních postojů jedinců či skupin ve vztahu k cizincům. Zejména migrační krize v polovině roku 2015 otevřela diskusi v rovině občanské i politické a zvýšený zájem veřejnosti o migrační politiku a problematiku soužití s cizinci. Společnost tomuto tématu věnuje velkou pozornost. Bohužel se prozatím nedaří vůči majoritní společnosti prezentovat dobré výsledky v oblasti integrace – to bude nesnadný úkol pro další období.

JUDr. Nataša Chmelíčková,  
PhDr. Helena Dluhošová,  
Ing. Monika Pham,  
Mgr. Petr Novák,  
Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR  
natasa.chmelickova@mvcz.cz