

Toto PDF obsahuje kapitolu z knihy:

Marie Jelínková (ed.): *Lokální politiky integrace migrantů a jejich strukturální mechanismy.*

Srovnávací studie Česka, Slovenska, Německa a Belgie,

Praha: Karolinum 2023,

<https://doi.org/10.14712/9788024655307>.

2. Výzvy integrace ve světle různých přístupů k začlenění migrantů

(Marie Jelínková)

© Univerzita Karlova, 2023

© Marie Jelínková, 2023

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.2>

2. Výzvy integrace ve světle různých přístupů k začlenění migrantů

Marie Jelínková

2.1 Cíle integrace a nastavení integrační politiky

V literatuře najdeme uznávané texty analyzující integraci migrantů jako proces, který se vyvíjí v průběhu času a napříč generacemi. V různých oblastech integrace však tento proces nemusí být lineární nebo pro všechny stejný. Na jedné straně jsou migranti konfrontováni s novou realitou, ve které se musí naučit, jak společnost funguje, a najít způsoby, jak se stát její součástí. Na druhou stranu je to možné pouze tehdy, jsou-li přijímající společnosti a vlády ochotny nově příchozí skutečně přijmout, což v praxi znamená podporu, orientaci, informovanost a vzájemný respekt (cf. Gallagher 2018). Integrace je dlouhý, oboustranný, dialogický proces vyjednávání o postojích a pravidlech sociálního soužití mezi všemi zúčastněnými. Nejsou to přitom jen migranti samotní, na kterých v něm záleží. Zásadní roli hraje nastavení místních institucí, zákony upravující přístup migrantů k občanství, ale také postoj místních obyvatel k migrantům.

Důsledky ignorování integrace nebo špatného postupu jsou zničující. Důkazy neúspěšné integrace vidíme po celém světě v rozlehlých uprchlických táborech, ghettech či v uzavřených komunitách. Tato místa jsou však jen pomyslnou špičkou ledovce. Nedostatečné integrační politiky vedou k napětí ve společnosti, absenci rovného zapojení migrantů do společnosti a k nevyužití potenciálu, který migrace přináší jak hostitelským zemím, tak jejich novým obyvatelům. Některé studie (např. Anjum et al. 2018) také ukazují, že neúspěšné integrační procesy vedou k ještě větší a hlubší marginalizaci migrantů, což ovlivňuje kvalitu jejich života a možnosti participovat ve společnosti. Integraci migrantů do hostitelské

společnosti navíc podporuje řada pozitivních argumentů. Některé z nich vyplývají z právních předpisů (např. nediskriminace). Další skupina argumentů spočívá v ekonomické rovině. Velká část literatury zabývající se zlepšováním výsledků integrace v čase pracuje s předpokladem, že čím více se migranti stávají součástí přijímající společnosti, tím lepší získávají přístup k ekonomickým příležitostem a ty pak využívají. V úvahu je třeba vzít také demografické argumenty. Studie OSN ukazují, že během příštích 50 let dojde k poklesu populace prakticky ve všech evropských zemích. Bez přijetí velkého počtu migrantů tak budou muset země EU výrazně omezit své sociální a důchodové programy (UN 2001). Další z rozšířených faktů, který by měl stát za podporou integrace, je to, že migrace přispívá k místnímu rozvoji. V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu také bezpečnost. Jak již bylo zmíněno výše, neúspěšná integrace skýtá mnoho rizik nejen pro společnost, ale také pro život migrantů a jejich každodenní interakce v hostitelské společnosti. Otázka, kterou si klademe, tedy nezní, zda a proč v integraci pokračovat, ale jak integraci co nejlépe realizovat.

2.2 Rámec integračních politik vůči migrantům na evropské úrovni: stručný přehled

Zatímco migrační politika se stala součástí evropských politik, zapojení EU v oblasti integrace migrantů zůstává relativně slabé (Geddes a Scholten 2015). Integrační politiky EU byly dlouhodobě poněkud omezené, a to na základě implicitního předpokladu, že pokud je právní postavení migrantů rovné s postavením státních občanů a pokud existují odpovídající nástroje pro boj proti diskriminaci, měla by být integrace ponechána na společenském vývoji v členském státě (Garcés-Mascareñas a Penninx 2016). Nicméně s rostoucí koherencí a harmonizací evropských politik se integrace migrantů stala tématem také na evropské úrovni. Ačkoli politiky integrace migrantů zůstávají odpovědností členských států, snaží se EU zkoordinovat a sdílet určité standardy v této oblasti prostřednictvím „měkkých“ nezávazných metod řízení integrace. To zahrnuje formy koordinace, výzkumu, výměny osvědčených postupů a významnou finanční podporu (více viz Bertossi 2011).

Tyto různé měkké mechanismy řízení nejsou pro členské státy nijak závazné, mohou jim však poskytnout prostor pro výměnu znalostí a nových poznatků. Integraci migrantů ovlivňují také některé další oblasti, jako je přijetí antidiskriminačního zákona či zákonů, které ovlivňují

zapojení do společnosti. Evropská komise dále zřídila financování prostřednictvím programů, jako je Evropský integrační fond a Evropský uprchlický fond, a následně spustila Azylový, migrační a integrační fond, aby oblast integrace migrantů podpořila. Kromě toho také vznikla propracovaná infrastruktura organizací, které se podílejí na dialogu mezi výzkumy podporovanými ze strany EU a politikou realizovanou na úrovni EU. Patří k nim široká škála organizací včetně think tanků, jako je Migration Policy Group (MPG) a Migration Policy Institute Europe (MPI), nebo státem řízené sítě zaměřené na shromažďování zpravodajských informací, jako je Evropská migrační síť (EMN) nebo Partnerství městské agendy EU pro začleňování migrantů a uprchlíků. Navzdory mnoha výše zmíněným úspěchům vyvolává přístup Evropské unie řadu závažných otázek, a to jak v oblasti společné migrační politiky, tak ve stále přetrvávajících rozdílech mezi realizovanou politikou a výsledky výzkumů, které reflektují např. mnohá omezení základních práv migrantů (Carrera a Merlino 2009).

V roce 2003 vznikl tzv. evropský rámec pro integraci migrantů, který poukazuje na oboustrannost práv a povinností migrantů a hostitelských zemí. V roce 2004 byl přijat dokument *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců* (CBPI), který představuje změnu směru evropských integračních politik (Geddes a Scholten 2015). V jednom z principů se vádí, že „integrace představuje dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států“ (Rada EU 2004, s. 19). Vzhledem k rostoucímu důrazu na povinnosti nově příchozích migrantů na úrovni členských států není však požadavek na oboustrannost integračního procesu zdaleka samozřejmý. Další principy nabízejí hlubší pohled na to, co se od migrantů očekává – „úcta k základním hodnotám Evropské unie“, na druhé straně deklarují úctu „k vlastnímu jazyku a kultuře přistěhovalců a jejich potomků“ (Rada EU 2004, s. 20). Tyto společné principy tedy stanovují určitý rámec, ve kterém by mělo k integraci docházet, ale již nestanovují, zda a do jaké míry se na šíření těchto zásad podílí stát. Třetí a čtvrtý základní princip integrace se zaměřují na zaměstnanost, zdůrazňují socioekonomickou integraci jako odpovědnost jednotlivce, stejně jako základní znalost jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti. Právě tato politika občanské integrace se postupem času stala nástrojem kontroly migrace, skrze niž státy omezují vstup nebo pobyt nekvalifikovaným nebo méně žádaným migrantům. Pátá zásada integrace pak cílí na hostitelské země a zdůrazňuje nediskriminační přístup přistěhovalců k institucím a službám jakožto základ lepší integrace (Rada EU 2004, s. 21).

Ačkoli tyto zásady stále tvoří základní rámec integrace migrantů v EU, konkrétnější přístupy EU k integraci a zaměření na různé úrovně se postupem času mění. Mezi zásadní změny patří posun v definici integrace – od konceptu dvoustranného procesu ke konceptu trojstranného procesu (Evropská komise 2011). Tento posun určil klíčovou roli v integračním procesu i zemím původu (např. jako aktérům, kteří mohou připravit budoucí migranty na integraci před odjezdem nebo je podporovat během jejich pobytu). Důraz na třetí stranu integrace vyvolal nejednoznačné reakce. Studie na jedné straně dokumentují případy, kdy lze integrační proces skutečně považovat za trojstranný (např. Van Ewijk 2013). Na druhé straně této trojstrannosti brání omezené kapacity a mandáty institucí zemí původu, kvůli čemuž se stěží mohou v této oblasti angažovat.

Za zmínku stojí i další významný posun, a to nejnovější *Akční plán pro integraci a začlenění (2021–2027)*, který stanovuje cíle integrace migrantů. Podle něj Evropská komise podporuje nejen integraci migrantů ze zemí mimo EU, ale také občanů EU, kteří žijí v jiných členských státech. Jedná se o dlouho diskutovanou změnu, po níž volala řada členských států a jejich lokálních institucí.

Závěrem je možné konstatovat, že politiky integrace migrantů zůstávají v kompetenci jednotlivých států. Od podpisu *Lisabonské smlouvy* v roce 2007 však instituce Evropské unie mohou „přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území“⁶. Úkolem EU v oblasti integrace migrantů tak je pravidelně stanovovat priority a cíle, které budou její strategie, legislativní návrhy a možnosti financování posouvat kupředu.⁷

Bibliografie

ANJUM, Saliha, Chris MCVITTIE a Andrew MCKINLAY, 2018. It is not quite Cricket: Muslim Immigrants' Accounts of Integration into UK Society: Integration into UK Society. *European Journal of Social Psychology* [online]. 48(1), O1–O14. ISSN 00462772. Dostupné z: doi: 10.1002/ejsp.2280.

6 Viz obsah článku 79 a 80 Lisabonské smlouvy, dostupný na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>.

7 Více informací zde: https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy_en.

- BERTOSSI, Christophe, 2011. National Models of Integration in Europe: A Comparative and Critical Analysis. *American Behavioral Scientist* [online]. 55(12), 1561–1580. ISSN 0002-7642. Dostupné z: doi: 10.1177/0002764211409560.
- CARRERA, Sergio a Massimo MERLINO, 2009. Undocumented Immigrants and Rights in the EU Addressing the Gap between Social Science Research and Policy-making in the Stockholm Programme. *Centre for European Policy Studies*.
- EVROPSKÁ KOMISE, 2011. *European Agenda for the Integration of Third Country Nationals*.
- GALLAGHER, Anne, 2018. We Need to Talk about Integration after Migration. Here are Four Ways We Can Improve It. *www.weforum.org* [online]. Dostupné z: <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/we-need-to-talk-about-integration-after-migration/>.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca a Rinus PENNINX, ed., 2016. *Integration Processes and Policies in Europe* [online]. Cham: Springer International Publishing. IMISCOE Research Series [vid. 2020-07-14]. ISBN 978-3-319-21673-7. Dostupné z: doi: 10.1007/978-3-319-21674-4
- GEDDES, Andrew a Peter SCHOLTEN, 2015. Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* [online]. 17(1), 41–59. ISSN 1387-6988. Dostupné z: doi: 10.1080/13876988.2013.849849.
- RADA EU, 2004. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* [online]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>.
- UN, 2001. *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* [online]. B.m.: United Nations: Population Division. Dostupné z: www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.shtml
- VAN EWIJK, Edith, 2013. *Between Local Governments and Communities: Knowledge Exchange and Mutual Learning in Dutch-Moroccan and Dutch-Turkish Municipal Partnerships*. Amsterdam. Ph.D. dissertaion. University of Amsterdam.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.2>