

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>.

## **1. Zaměření a metodologie monografie**

(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/10.14712/9788024655307.1>

# 1. Zaměření a metodologie monografie

Marie Jelínková

Rostoucí pozornost věnovaná integraci migrantů v EU vedla k nárůstu počtu studií, které systematicky porovnávají modely integrace. Nejprve byla zaměřena na národní modely integrace (Brubaker 2002; Castles a Miller 2009). Myšlenka národních modelů však byla opuštěna díky rostoucímu zájmu o lokální úroveň integrační politiky (Dekker et al. 2015). Mnoho studií pak poukazuje na fakt, že místní samosprávy národní politiky nejen realizují, ale čím dál častěji je i samy formulují (Penninx 2009; Scholten 2013). Míra toho, jak se lokální integrační politiky podobají nebo liší od národních, je velmi různá (Scholten 2013), často závisí na specifikách jednotlivých zemí a situaci v konkrétních městech a regionech. Ve všech případech však hraje důležitou roli národní rámec integrační politiky a dostupnost zdrojů. Integrační politiky a modely jsou také významně ovlivněny rozdíly v sociálních a politických systémech, v organizaci sociálního zabezpečení a v historických a kulturních charakteristikách hostitelských zemí (Gregurović a Župarić-Iljić 2018). Opomenout nelze ani velký vliv rozsahu migrace a národnostního složení migrantů. Všechna tato specifika vedou k tomu, že srovnání (a) toho, co funguje v oblasti místní integrace, (b) jak a (c) čím se inspirovat při šíření osvědčených postupů do jiných zemí, vyžaduje hlubší pochopení výše zmíněných faktorů. Nezbytnost hlubšího porozumění národním a místním souvislostem by však neměla bránit přenositelnosti konkrétních úspěšných opatření a aktivit v oblasti lokální integrace.

Jak již bylo uvedeno výše, tato monografie je součástí aktivit projektu SMIR, který se zaměřuje na nelehkou situaci lokálních institucí ve čtyřech zúčastněných zemích, kterými jsou: Česká republika, Slovensko, Německo a Belgie. Přestože se národní a lokální integrační

politiky i složení migrantů v těchto zemích liší, přístup místních institucí k jejich integraci představuje velkou výzvu v každé z těchto zemí. Mnohým místním úřadům chybějí nástroje, know-how a zdroje k práci s migranty, a to i přesto, že jsou si vědomy důležitosti začlenění migrantů do místních komunit a nutnosti stanovit funkční integrační opatření a mechanismy.

Primárním cílem této monografie je lépe pochopit možnou přenositelnost různých integračních přístupů mezi čtyřmi partnerskými zeměmi projektu SMIR. Její potřeba vychází ze zjištění partnerů projektu, že osvědčené postupy z jiných zemí nelze systematicky rozvíjet, nebo dokonce přenášet do jiného prostředí bez hlubšího pochopení místního kontextu. Nezbytné je porozumět tomu, jak je oblast integrace v dané zemi legislativně nebo strategicky ukotvena ve veřejné politice, jakými mechanismy je financována, které subjekty na národní úrovni jsou za tuto agendu zodpovědné a v jakém rozsahu, jak legislativa ukotvuje kompetence a povinnosti místních a regionálních samospráv (resp. spolkových zemí) v oblasti integrace migrantů či jak jsou migranti zastoupeni na lokální úrovni.

Informace shromážděné v této monografii mají sloužit jednak ke vzájemnému vzdělávání partnerů projektu, ale také jako podnět ke spolupráci s místními úřady zúčastněných zemí. Publikace tak obcím může poskytnout vodítko, díky němuž mají možnost lépe si pojmenovat, co mohou očekávat od národních orgánů při realizaci lokálních integračních opatření, kterými tématy či odvětvími by se měly v rámci svých integračních politik prioritně zabývat, jak formovat politiku na místní úrovni nebo jak získat lepší přehled o možných zdrojích financování.

Zacílení knihy na odlišnou praxi lokálních integračních politik ve čtyřech vybraných zemích s sebou přináší několik zjednodušení. Vyplývají např. z toho, že monografie pracuje s metodologickým nacionalismem a logikou národních států (Wimmer a Glick Schiller 2002) a dostatečně neakcentuje procesy inkluze a exkluze, které ovlivňují další důležité proměnné, např. transnacionální vazby (více Charmillot a Dahinden 2022). Stejně tak jsou si autoři vědomi, že pokud má být vzájemné soužití nově přichozích a dříve usazených úspěšné, jde o mnohem víc, než lze zachytit v popisu nastavení národních a lokálních politik. Vytváření sociální soudržnosti, vzájemný respekt, sdílené zkušenosti a celkově pocit vzájemnosti se totiž odvíjejí od celé řady i velmi jemných mechanismů (například pocit přijetí), které nelze snadno napasovat do popisu integrační praxe a politik dané země. Tyto mechanismy však mohou často zachytit nejrůznější mikrostudie či velmi konkrétní přiblížení lokální

praxe. Přestože na hlubší popis těchto mechanismů tato monografie neaspiruje, nepomíjí je zcela, řadu z nich zrcadlí například představení inspirativních praxí v kapitole sedm. Nejvýstižnějším příkladem je popisovaná transformace města Mechelen, jíž je – jak i z následného popisu vyplývá – třeba rozumět spíše v širší perspektivě nežli „pouhou“ optikou nastavení místních politik.

Stejně tak je třeba mít na paměti, že zdánlivě podobná opatření přijímaná na místní úrovni mohou přinášet různé výsledky v závislosti na tom, zda akcentují to, co společnost rozděluje, nebo to, co ji stmeluje, tedy například kulturní rozdíly nebo sociální vztahy (srov. Glick Schiller a Çağlar 2016). Ani tyto rozdíly v implementaci různých politik a opatření není snadné při popisu lokální praxe zachytit.

Publikace vznikla těsně před vypuknutím války na Ukrajině, a věnuje se tedy pouze vývoji do počátku roku 2022. Nezahrnuje proto data o počtech prchajících Ukrajinců ani informace o tom, jak se sledované země s nově příchozími Ukrajinci (respektive zejména Ukrajinkami a jejich dětmi) sžily. Poukazuje však na to, jak byly popisované země zejména v oblasti lokálních politik integrace připraveny, na čem je možné stavět a v jakých oblastech se lze vzájemně inspirovat.

Použitá metodologie zahrnuje přehled literatury zejména v oblasti vývoje integračních politik na úrovni EU a také v jednotlivých zapojených zemích. Obsah monografie je pak výsledkem diskuze mezi partnerskými organizacemi, dohodnut byl poté, co měl každý účastník možnost dozvědět se více o situaci a potřebách migrantů a místních institucí v zúčastněných zemích. Pro psaní kapitol zaměřených na profily jednotlivých zemí byla zásadní předem stanovená struktura informací, které výzkumníci považovali v projektu za nezbytné. Jednotlivé kapitoly za každou zúčastněnou zemi tvoří případové studie využívající dostupná kvantitativní data, analýzu právních a strategických dokumentů, rozhovory s lokálními politiky a v neposlední řadě praktické zkušenosti jednotlivých autorů.

## **1.1 Terminologie a definice klíčových pojmů**

V následujících kapitolách pracujeme s mnoha koncepty, které jsou pro oblast integrace migrantů specifické. Zpravidla je také v jednotlivých textech přímo vysvětlujeme. Pro lepší porozumění však definujeme některé klíčové pojmy hned na začátku, neboť jejich použití se může ve čtyřech srovnávaných zemích lišit. Jedná se zejména o pojem

„migrant“ a koncept „integrace“. V případech kapitol, které popisují situaci v jednotlivých zemích, pak monografie vždy používá terminologii dané země. V dalších kapitolách autoři upozorňují na odlišné vnímání pojmů nebo terminologie tam, kde to považují za relevantní.

Při popisu migrující populace ve čtyřech zkoumaných zemích používají všechny státy podobnou terminologii; ve statistikách jednotlivých zemí se však s pojmem „migrant“ pracuje odlišně. V tomto ohledu existuje značná podobnost mezi Českou a Slovenskou republikou, což vzhledem k jejich společné historii není překvapivé, určitá podobnost se však objevuje i mezi Německem a Belgií.

**České** úřední dokumenty používají výraz „cizinec“. Stejně jako v angličtině je odvozen od slova „cizí“. Vědci a aktéři občanské společnosti proto obvykle dávají přednost termínu „migrant“. Nicméně výrazy „migrant“ a „cizinec“ se často užívají jako synonyma. Obecně není žádný z těchto výrazů vnímán jako problematický. Tato monografie používá při popisu integračních politik v oblasti migrace v České republice pojem „migrant“. Oficiálnější výraz „cizinec“ však ponechává na místech, kde cituje úřední dokumenty nebo statistiky. České statistiky obsahují pouze informace o migrantech, kteří nemají české občanství. Jakmile migrant získá české občanství, v dalších statistikách o migrantech se již neuvádí. V českých oficiálních statistikách tak není možné dohledat české občany podle jejich migračního původu, což komplikuje hodnocení integračních politik z dlouhodobého hlediska.

**Slovenské** zákony a strategické dokumenty pracují hlavně s výrazem „cizinec“ (slovensky: „cudzinec“). Vědci a aktéři občanské společnosti používají pojmy „cizinec“ a „migrant“ zaměnitelně, ale velmi často se objevuje i termín „státní příslušník třetí země“, který nejpřesněji vyjadřuje právní postavení cizince. Slovenské statistiky obsahují především informace o migrantech, kteří nemají slovenské občanství. Stejně jako v České republice: jakmile migranti získají slovenské občanství, vypadávají ze všech migračních dat. V oficiálních datech je pak nemožné dohledat slovenské občany na základě jejich migračního původu.

**Německo** ve statistikách užívá výraz „obyvatelé s migračním původem“ (v němčině: „die Bevölkerung mit Migrationshintergrund“), které definuje takto: „za člověka s migračním původem je označován ten, kdo nebo jehož alespoň jeden z rodičů se nenarodil s německým občanstvím“, a „všichni ti, kdo se po roce 1949 přistěhovali na dnešní území Spolkové republiky Německo, jakož i všichni cizinci narození v Německu a všichni Němci narození v Německu s alespoň jedním rodičem, který

se přistěhoval po roce 1949 nebo se narodil jako cizinec v Německu“<sup>2</sup>. Přisouzení „migračního původu“ pouze na základě národnosti respondentů nebo národnosti jednoho z jejich rodičů však neodráží adekvátně sociální realitu (např. tzv. patchworkových rodin nebo rodičů samoživitelů). Pokud tak lze učinit, doporučují odborníci vyhýbat se termínu „migrační původ“ a používat konkrétnější výrazy. Pro účely této publikace se v kapitole o Německu užívá termín „lidé s migrační historií“.

**Belgické/vlámské** statistiky rozlišují výraz „osoba cizího původu (nebo s migračním původem)“ (ve vlámsštině: „personen van buitenlandse herkomst“), což je osoba oprávněně a dlouhodobě pobývajících v Belgii, která v den narození neměla belgickou státní příslušnost nebo jejíž alespoň jeden z rodičů neměl v den narození belgickou státní příslušnost, a výraz „cizinec (cizí státní příslušník)“, což je osoba, která nemá belgickou státní příslušnost (lidé s jiným než belgickým občanstvím).

Údaje uvedené v následujících národních kapitolách usilují o co nejlepší srovnatelnost. V některých případech však nejsou k dispozici stejně definované kategorie. V těch proto uvádíme, kterou z výše zmíněných definic používáme.

Jak již bylo uvedeno výše, považujeme za užitečné přiblížit se konceptu „integrace“ (či integrace migrantů) a jeho obsahu ve čtyřech studovaných zemích. Faktem je, že pojem „integrace“ je nejednoznačný a v různých pojetích nabývá různých významů.

**Termín „integrace“** (respektive „integrace migrantů“) se v České republice běžně používá. Mnoho Čechů jej však vnímá jako přizpůsobení se ve smyslu asimilace. Ačkoli integrační politiky uplatňované v praxi kladou mnohem větší důraz na proces adaptace na straně migrantů, oficiální dokumenty chápou integraci jako obousměrný proces. Někteří odborníci dávají přednost termínu „inkluzí“, ten se však obvykle vztahuje k integraci v rámci školského vzdělávání.

Podobně i na Slovensku je pojem „integrace“ (někdy „začlenění“ nebo v akademických kruzích „přizpůsobení“) široce používán státními institucemi a dalšími klíčovými aktéry, a to ve všech strategických nebo výzkumných dokumentech. V minulosti se objevily tendence začlenit do slovenské politiky integrace migrantů pojem „asimilace“, neboť přesněji vyjadřoval postoje státních orgánů k migraci a nedostatek vůle přizpůsobit společnost potřebám migrantů v jejich cestě k lepší participaci.

2 Více viz: Statistisches Bundesamt (Destatis) „Migration und Integration“, Destatis, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html).

Z akademické sféry se ozvalo také několik hlasů podobných diskuzím v Německu (viz níže) o slučování významu pojmů „integrace“ a „asimilace“. Aktuálně platná Integrační politika Slovenské republiky (2014) používá pouze pojem „integrace“ a uvádí její definice z různých hledisek (cílová skupina, cíle a principy).

Definice „integrace“ podle **německého** Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky<sup>3</sup> zdůrazňuje angažovanost migrantů a začlenění do německé společnosti. Stále je však primárně spojena s adaptací a přizpůsobením se migrantů a jejich potomků určité „normě“. Toto vnímání integrace je však velmi kritizováno, v posledních několika letech se opakují výzvy k nahrazení pojmu „integrace“ jiným termínem, například termínem „začlenění/inkluze“, nebo výrazy, které zdůrazňují angažovanost, rovné příležitosti a rovný přístup.

Ve **Flandrech**<sup>4</sup> je integrace chápána jako „dynamický a interaktivní proces, díky němuž se jednotlivci, skupiny, komunity a organizace konstruktivně vztahují k sobě navzájem a vyrovnávají se s migrací a jejími důsledky ve společnosti, každý z kontextu vymahatelnosti práv a povinností vyplývajících z demokratického ústavního státu“.<sup>5</sup> Vlámská integrační politika se zaměřuje na společnost jako celek a podle potřeby věnuje zvláštní pozornost osobám cizího původu či osobám legálně pobývajícím v Belgii (bohužel od 1. 1. 2022 již nejsou cílovou skupinou vlámské integrační politiky cizinci bez oprávnění k pobytu). Vlámská integrační politika je inkluzivní. Města a obce ji zavádějí v různých oblastech v rámci obecné politiky, a to převážně prostřednictvím obecných opatření. Pouze v případě potřeby pak přistupují ke konkrétním návrhům.

Zároveň je třeba mít na paměti, že výraz „integrace migrantů“ je v mnoha státech problematický z toho důvodu, že namísto hledání co nejprínosnějšího soužití pro nově a dříve příchozí se řada tzv. integračních

3 Definice je následující: „Integrace je dlouhodobý proces. Jeho cílem je zahrnout do společnosti všechny lidi, kteří trvale a legálně žijí v Německu. Přistěhovalci by měli mít možnost se plně a rovnocenně účastnit všech oblastí společnosti. Jejich povinností je naučit se německy a znát, respektovat a dodržovat ústavu a další zákony.“ Zdroj: Bundesministerium des Innern und Für Heimat. Podobnější informace viz: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/community-and-integration/integration/integration-node.html>.

4 Uvádíme zde vlámskou (a nikoli belgickou) definici, protože téma integrace je v kompetenci jednotlivých belgických regionů.

5 Definice je převzata z Vlámské integrační vyhlášky: (Vlaams Integratiedecreet from 7-6-2016), dostupné z: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html#H1061524>. Od března 2022 platí nová vyhláška dostupná na: <https://www.agii.be/nieuws/wijziging-vlaams-inburgeringsdecreet-wat-verandert>.

opatření stává nástrojem imigrační kontroly. V České republice a na Slovensku, jejichž praxe je v knize přibližována nejobširněji, se tomu děje zatím spíše ojediněle, i zde se však začínají vyskytovat příklady tohoto trendu. Když například byly v České republice v roce 2020 zaváděny povinné adaptačně-integrační kurzy (tj. zatím jediná „integrační povinnost migrantů“ v zemi), bylo velice obtížné vést debatu o řadě možných negativních dopadů tohoto (státem či některými nevládními organizacemi) pozitivně popisovaného opatření a přivést pozornost k tomu, že tyto dopady nejsou pouze konkrétní (např. v českém kontextu vysoká cena integračních kurzů), ale také strukturální, neboť stát v nich položil základy systému, ve kterém integrační opatření mohou sloužit i jako nástroj vyloučení, pokud migranti nesplní nebo nebudou schopni splnit nastavená kritéria.

## Bibliografie

- BRUBAKER, Rogers, 2002. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. 6. print. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press. ISBN 978-0-674-13178-1.
- CAPONIO, Tiziana a Maren BORKERT, ed., 2010. *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press. IMISCOE reports. ISBN 978-90-8964-232-5.
- CASTLES, Stephen a Mark J. MILLER, 2009. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 4. ed., rev.updated, [Nachdr.]. Basingstoke: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-51784-4.
- DEKKER, Rianne, Henrik EMILSSON, Bernhard KRIEGER a Peter SCHOLTEN, 2015. A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review* [online]. 49(3), 633–658. ISSN 0197-9183, 1747-7379. Dostupné z: doi: 10.1111/imre.12133.
- GLICK SCHILLER, Nina a Ayse ÇAĞLAR, 2016. Displacement, Emplacement and Migrant Newcomers: Rethinking Urban Sociabilities within Multiscalar Power. *Identities* [online]. 23(1), 17–34. ISSN 1070-289X, 1547-3384. Dostupné z: doi: 10.1080/1070289X.2015.1016520.
- GREGUROVIĆ, Snježana a Drago ŽUPARIĆ-ILJIĆ, 2018. Comparing the Incomparable? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison. *International Migration* [online]. 56(3), 105–122. ISSN 00207985. Dostupné z: doi: 10.1111/imig.12435.
- CHARMILOT, Emmanuel a Janine DAHINDEN, 2022. Mobilities, Locality and Place-making: Understanding Categories of (non-)Membership in a Peripheral Valley. *Mobilities* [online]. 17(3), 366–381. ISSN 1745-0101, 1745-011X. Dostupné z: doi: 10.1080/17450101.2021.1971054.
- JELÍNKOVÁ, Marie a Ondřej VALENTA, 2022. Migration Integration in the Czech Republic: An Analysis of the Priorities the Country Has Set and Its Support for Them. *Czech Sociological Review* [online]. 58(1), 71–98. ISSN 00380288, 2336128X. Dostupné z: doi: 10.13060/csr.2022.008.
- PENNINX, Rinus, 2009. *Decentralising Integration Policies*. 2009. B.m.: Policy Network Paper.



- SCHOLTEN, Peter, 2013. The Multilevel Governance of Migrant Integration: A Multilevel Governance Perspective on Dutch Migrant Integration Policies. In: Umut KORKUT, Gregg BUCKEN-KNAPP, Aidan MCGARRY, Jonas HINNFORS a Helen DRAKE, ed. *The Discourses and Politics of Migration in Europe* [online]. New York: Palgrave Macmillan US, Europe in Transition: The NYU European Studies Series, s. 151–169. ISBN 978-1-137-31090-3. Dostupné z: doi: 10.1057/9781137310903\_9.
- SCHOLTEN, Peter a Rinus PENNINX, 2016. The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: Blanca GARCÉS-MASCAREÑAS a Rinus PENNINX, ed. *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* [online]. Cham: Springer International Publishing, s. 91–108. ISBN 978-3-319-21674-4. Dostupné z: doi: 10.1007/978-3-319-21674-4\_6.
- VAN BREUGEL, Ilona a Peter SCHOLTEN, 2020. Governance by Proxy: A Comparative Policy Analysis of the Mainstreaming of Immigrant Integration Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* [online]. 22(3), 207–225. ISSN 1387-6988, 1572-5448. Dostupné z: doi: 10.1080/13876988.2019.1619973.
- WIMMER, Andreas a Nina GLICK SCHILLER, 2002. Methodological Nationalism and Beyond: Nation-state Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks* [online]. 2(4), 301–334. ISSN 1470-2266, 1471-0374. Dostupné z: doi: 10.1111/1471-0374.00043.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.1>