

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>.

8. Výzvy, příležitosti a praktická doporučení vyplývající ze zkoumaných zemí

(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/10.14712/9788024655307.8>

8. Výzvy, příležitosti a praktická doporučení vyplývající ze zkoumaných zemí

Marie Jelínková

Jednotlivé evropské integrační politiky se v některých ohledech navzájem podobají, v jiných se zase liší (Avcı 2006), což je i případ zkoumaných zemí: České republiky, Slovenska, Německa a Belgie¹²⁴. Přesto lze mezi těmito zeměmi nalézt řadu výzev a příležitostí, s nimiž se ve větší či menší míře potýkají všechny čtyři. První část kapitoly se tak zaměřuje na výzvy, které autoři předchozích kapitol vnímají ve svých zemích jako zásadní. Některé jsou typické jen pro určitou zemi, s jinými se lze setkat i v dalších zemích. Druhá část kapitoly nabízí společná doporučení, která vycházejí především ze zkušeností autorů a jejich organizací.

Kapitola vznikla na základě podnětů a rozhovorů se zástupci občanské společnosti, akademické obce, sdružení migrantů a obcí. V debatách o nastavení integračních politik v jednotlivých zemích jsme se dotkli toho, co funguje a co ne. Snažili jsme se přijít na to, proč tomu tak je, neboť odpověď na tuto otázku je pro posouzení možné přenositelnosti inspirativních postupů klíčová. Ukazuje se, že přístup k integraci migrantů je mnohem více spojen s koncepcí ostatních veřejných politik a vlastně i s hodnotami ukotvujícími veřejné politiky v dané zemi.

Jako příklad můžeme uvést Belgii, kde se v oblasti integrace migrantů klade důraz na participativní přístup, tedy místo „mluvení o obyvatelích“ se tam snaží „mluvit s obyvateli“. Ačkoli Česká republika a Slovensko začínají zejména v posledních letech také klást důraz na participaci na lokální úrovni, politické a správní instituce zaujímají k účasti veřejnosti

124 V Belgii patří integrace do kompetence regionů. Odkazy na Belgii v textu tedy znamenají regionální úroveň.

a dalších aktérů na rozhodování velmi ambivalentní postoj (srov. Mička 2016). To neznamená, že je participativní přístup běžný ve všech belgických obcích, ale spíše to ukazuje, že rozsah a zkušenosti dané země s participativní politikou, spolu s jejími společenskými a politickými tradicemi, tvoří nezbytnou živnou půdu pro prosazování konkrétních politik či politických nástrojů. Rovněž to neznamená, že by česká a slovenská města měla kvůli omezenějšímu rozšíření participativního přístupu obecně rezignovat na zapojování migrantů do veřejného rozhodování. Prosazení takových mechanismů však může být v těchto zemích obtížnější, a proto je vhodné zvažovat i možnosti, které jsou více v souladu s tradicemi a prostředím daných zemí.

Integrační a migrační rady v Bavorsku patří mezi etablované subjekty, které němečtí lokální politici, i přes řadu praktických problémů, většinou uznávají. Jejich existence je však (kromě mnoha jiných okolností) podmíněna uvědoměním si potřeby, že migranti mají být zapojeni do místních záležitostí a že zohlednění jejich hlasu je pro místní společenství přínosné. Bez pochopení těchto faktů je prosazování takových opatření obtížné, ne-li nemožné. Nicméně i inspirativní postupy, které nejsou snadno přenositelné, mohou sloužit jako žádoucí vize nebo je lze realizovat, jakmile jsou v konkrétním prostředí splněny odpovídající podmínky.

Dodejme ještě, že ačkoliv jsme se snažili o co nejvyváženější pohled na to, co v oblasti integrace migrantů funguje dobře a co ne, co se osvědčilo a co nikoliv, pojmenování konkrétních výzev a příležitostí může přirozeně částečně odrážet i pracovní zkušenosti a pohledy jednotlivých autorů.

8.1 Identifikované výzvy a příležitosti

Rozdílné kontexty nic nemění na faktu, že mnoho výzev a příležitostí v oblasti integračních politik zůstává stejných. Na národní úrovni panovala u zástupců ze zkoumaných zemí shoda zejména v těchto oblastech:

- Rozdělení legislativních kompetencí a administrativních úkolů mezi různé aktéry na federální, státní a lokální úrovni musí být jasné a efektivní. V opačném případě by mohla nastat situace, že některé úkoly nebudou realizovány a u jiných se budou překrývat kompetence, což by snížilo efektivitu integračních opatření nebo mohlo vést k absenci odpovědnosti za jejich provedení.

- Potřeba pravidelné aktualizace strategických dokumentů s dostatečnými mechanismy k zajištění jejich realizace a kontroly, přičemž náležitou pozornost je potřeba rovněž věnovat měření dopadů.
- Dostupnost dat a jejich dobré zpracování, které umožní vyhodnocení politik a opatření a případně poukáže na jejich nedostatek.
- Potřeba ocenit a podporovat význam účasti migrantů a občanské společnosti na úspěšném utváření integrační politiky a jejich zapojení do rozhodovacího procesu.

Navzdory shodě v těchto klíčových bodech týkající se nastavení funkční integrační politiky na národní úrovni se důraz na klíčové aspekty výše uvedených bodů v každé zemi liší. Pro Českou republiku a Slovensko je v současné době (2021) klíčová implementace a vyhodnocování politik a také přijetí integrační agendy odpovědnými státními orgány. V případě Slovenska byl kladen důraz na formální a administrativní ukotvení integrační agendy. Konkrétně byla zmiňována skutečnost, že význam pojmu „úspěšná integrace“ zůstává poněkud nejasný a je třeba jej upřesnit (např. prostřednictvím jednotných a přesně stanovených kritérií pro výuku slovenského jazyka a znalost slovenských hodnot, života a institucí nezbytnou pro nabytí slovenského občanství). Oproti tomu v Německu byl jako klíčový identifikován posun integračního paradigmatu od čistě administrativního a paternalistického přístupu k migrantům směrem k integrační politice, která migranty a jejich organizace do utváření integračních procesů aktivně zapojuje. V Belgii spočívá výzva především v zapojení ostatních oblastí politiky (bydlení, práce, vzdělávání, mládež, kultura, sport...) do integračního procesu. To znamená, že i ostatní oblasti politiky by měly poskytnout rozpočet/zdroje a formulovat své cíle s ohledem na migranty. Za tímto účelem je třeba implementovat (integrační) politiku napříč různými oblastmi.

Určitě stojí za zdůraznění, že příležitosti a výzvy na národní (státní) úrovni se ve zkoumaných zemích navzájem podstatně více podobají, než tomu je na úrovni regionální a lokální.

Z hlediska regionální a lokální politiky byla ve všech zkoumaných zemích zdůrazňována nedostatečná motivace krajských samospráv a (mnoha) obcí se otázkou integrace migrantů zabývat. V kontextu každé ze zúčastněných zemí však tato skutečnost znamenala něco jiného. Podobnost byla pouze mezi Českou republikou a Slovenskem, kdy obě země zdůrazňovaly potřebu výrazně většího zapojení krajů, obcí i dalších místních aktérů (včetně univerzit a zaměstnavatelů). K tomu patřilo i otevření tématu integrace migrantů s jednotlivými obcemi, které se tomu často vyhýbají. Mezinárodní migrace je totiž často považována

za negativně polarizující téma a přínos migrantů je mnohdy opomíjen. Německá perspektiva naopak chápala zapojení obcí jako nedílnou součást spolupráce, ale zároveň zdůrazňovala, že bez systematické podpory formou poskytování zdrojů ze strany spolkových zemí a neustálé výměny informací s místními komunitami migrantů může být role obcí jen velmi omezená a neúspěšná. Belgický pohled pak zdůraznil potřebu průřezového přístupu ke konkrétním tématům (např. průnik problematiky LGBTQI a migrace, jazyková politika a mnohojazyčnost) také ze strany regionálních samospráv.

Kromě toho se všechny čtyři země potýkají v oblasti lokální integrace migrantů s problémy, které se netýkají ani pro národní, regionální či místní úrovně, ale spíše přístupu k migraci a migrantům jako takovým. V této oblasti byly identifikovány zejména dvě překážky v úspěšné integraci.

První se týká rétoriky vůči migrantům nebo rétoriky týkající se migrace obecně. Jedná se zejména o vyvolávání strachu, podporu nenávislných projevů, polarizaci a rétoriku „my versus oni“. S tím souvisí i potřeba reagovat na tato prohlášení, aniž by docházelo k podněcování polarizace. Zejména s ohledem na záplavu *fake news* není snadné v této oblasti uspět.

Druhým společným a často zmiňovaným tématem souvisejícím s integrací migrantů je politická participace migrantů nebo občanů s cizím/migračním původem. V této oblasti se aktéři občanské společnosti v České republice a Německu dlouhodobě, ale marně snaží prosadit volební právo cizinců s trvalým pobytem ze zemí mimo EU ve volbách do zastupitelstev obcí. V obou zemích se jedná o jedno z klíčových práv, které není migrantům přiznáno, což vede k tomu, že migranti nepatří mezi populaci, která místní politiky zajímá. Na Slovensku a v Belgii mohou migranti s trvalým pobytem na lokální úrovni volit. Na Slovensku se však migranti s trvalým pobytem nestali (politiky oslovovanou) cílovou skupinou (což může být kromě negativní migrační rétoriky způsobeno také jejich nízkým počtem). V Belgii zůstává problémem nízká politická angažovanost Belgičanů s migračním původem.

8.2 Sdílená doporučení

Stejně tak jako existují podobnosti a rozdíly v úkolech, kterým tyto čtyři země čelí, jsou i podobnosti a rozdíly v oblasti formulovaných doporučení.

Klíčovým společným doporučením je, že integrace migrantů potřebuje systematickou podporu na národní, regionální a lokální úrovni. Tato podpora by měla zahrnovat nejen výše zmíněné strategické uchopení

a funkční prováděcí mechanismy, ale také stabilní finanční podporu doplněnou o administrativní a strukturální podporu agendy na různých úrovních státní správy. Dále se toto doporučení týká poskytování mechanismů/nástrojů, které migrantům umožní účastnit se rozhodovacích procesů tak, aby se jejich jasně určené specifické potřeby odrážely v přijatých opatřeních.

Společná doporučení se týkají také řízení integrace migrantů. V této oblasti zazněla zejména potřeba následujících opatření:

- Zajistit dostatečnou administrativní kapacitu pro řešení agendy integrace migrantů (zejména na lokální úrovni).
- Posílit sdružení migrantů, potřebují-li podporu.
- Zohlednit a uznat význam, který mají samosprávy a národní vlády.
- Zohlednit nová, specifická nebo průřezová témata související s integrací v (lokálních) politikách (např. integrace migrantů ve venkovských oblastech).
- Realizovat pravidelná setkání místních sítí/výborů atd., které se daným tématem zabývají. Setkání by neměla mít pouze informativní charakter, měla by také přispívat k řešení vznikajících problémů prostřednictvím konkrétních návrhů (např. s cílem formovat lokální politiky).
- Zapojit migranty, migrantské organizace a další skupiny migrantů do diskuze o opatřeních lokální integrace a/nebo do přípravy případných integračních strategií či jiných souvisejících dokumentů.
- Dostat integraci na strategickou úroveň (např. úřad starosty), zejména na proto, že se jedná o vysoce průřezové téma.
- Jasně určit odpovědnost za integrační agendu/politiku na politické i správní úrovni.

Další soubor doporučení se týká spíše praktických aspektů řešení agendy integrace migrantů na místních úřadech. Jedná se především o tyto skutečnosti:

- Proces vzájemného soužití a adaptace vyžaduje velké množství času, důvěry a trpělivosti.
- Budování větší interkulturní citlivosti u administrativních pracovníků je klíčem k pochopení situace migrantů.
- Zásadní je osobní přístup a prostor pro setkávání a komunikaci.
- Vyplatí se investovat do zaměstnanců a organizací pracujících v terénu.
- Monitorování dopadu by nemělo být pouze kvantitativní; dosaženou změnu často výborně ilustrují osobní příběhy.
- Je třeba zviditelnit neviditelné procesy. To zahrnuje např. komunikaci o dalších tématech souvisejících s integrací migrantů (na úřadech

i mimo ně, v rámci komunity, směrem k migrantům atd.), která je velmi důležitá, a přesto často nedostatečná nebo podceňovaná.

Další doporučení samozřejmě zahrnují i reakce na výše zmíněné výzvy, jako je důraz na politická práva migrantů a jejich politickou a občanskou participaci, reakce na rétoriku zaměřenou proti migraci a migrantům a mnohé další.

8.3 Závěr

Jedním z cílů této publikace bylo přiblížit systém nastavení lokálních integračních politik ve čtyřech vybraných zemích. Popis hierarchického uspořádání ve smyslu národního ukotvení, role regionů i místních samospráv má za cíl porozumět nastavení politik a přístupu k migrantům ve zkoumaných zemích, a to včetně naznačení silných stránek každé z nich a sdílených nebo individuálních slabin zkoumaných politik. Srovnání veřejných politik bývá velmi užitečné, ale je téměř nemožné vyvarovat se zjednodušení a nejrůznějších slepých míst komparace (Wenzelburger a Jensen 2022).

Doufáme, že tato publikace poslouží jako „odrazový můstek“ pro další zkoumání otázek, kterým se v publikaci nevěnujeme či je zmiňujeme jen velmi okrajově. Například proč nastavení integračních politik a opatření v dané zemi vypadá tak, jak vypadá; na základě čeho daná země vnímá úspěšnost integrace a s jakými daty (pokud vůbec) v tomto ohledu pracuje; jaké jsou důsledky nastavení a realizace politik pro každodenní realitu migrantů; jak a proč dané země přistupují ke specifickým skupinám migrantů, jako jsou třeba ukrajinští uprchlíci, a mnohé další.

Bibliografie

- AVCI, Gamze, 2006. Comparing Integration Policies and Outcomes: Turks in the Netherlands and Germany. *Turkish Studies* [online]. 7(1), 67–84. ISSN 1468-3849, 1743-9663. Dostupné z: doi: 10.1080/14683840500520592.
- MIČKA, Pavel, ed., 2016. *Analýza občanské participace v ČR* [online]. Dostupné z: <http://www.paktparticipace.cz/dokumenty/analyza>.
- WENZELBURGER, Georg a Carsten JENSEN, 2022. Comparative Public Policy Analysis: Shortcomings, Pitfalls, and Avenues for the Future. *Politische Vierteljahresschrift* [online]. 63(2), 295–313. ISSN 0032-3470, 1862-2860. Dostupné z: doi: 10.1007/s11615-022-00390-x.

<https://doi.org/10.14712/9788024655307.8>