

Srovnání integračních politik vybraných evropských států ve vztahu k držitelům mezinárodní ochrany

ALENA PAŘÍZKOVÁ¹, TOMÁŠ HIRT², VIKTOR RUMPÍK², ALENA GLAJCHOVÁ¹,
KAREL ŘEZÁČ¹, JAN PĚCHOTA³

¹ Západočeská univerzita v Plzni, Filozofická fakulta, katedra sociologie a sociální práce, Plzeň, Česko (University of West Bohemia, Faculty of Arts, Department of Sociology and Social Work, Plzeň, Czechia), e-mail: parizkov@kss.zcu.cz, alenag@ff.zcu.cz, rezack@ff.zcu.cz

² Západočeská univerzita v Plzni, Filozofická fakulta, katedra antropologie, Plzeň, Česko (University of West Bohemia, Faculty of Arts, Department of Anthropology, Plzeň, Czechia), e-mail: tomash@ff.zcu.cz, rumpik.viktor@seznam.cz

³ Západočeská univerzita v Plzni, Filozofická fakulta, katedra blízkovýchodních studií, Plzeň, Česko (University of West Bohemia, Faculty of Arts, Department of Middle East Studies, Plzeň, Czechia), e-mail: jpechota@ff.zcu.cz

ABSTRACT Comparison of the integration policies of selected European countries concerning holders of international protection – The following study aims to compare the policies of European countries related to the treatment of international protection holders, especially in the initial moments of the integration process. The object of the analysis is the policy frameworks for integrating international protection holders and how these frameworks are reflected in the relevant policy documents. We compare 12 policies through the lens of Hartmut Esser's theoretical model of social integration. In the study, we identify four main findings: (1) the EU definition of international protection holder integration is paradoxically best matched by the public policies of non-EU countries; (2) the labor market is still perceived as a key area in the integration process; (3) despite the declared two-way principle, the topic of removing barriers to integration is neglected; (4) the term *community* is used exclusively in relation to the local, neighborhood context, not in relation to (ethnic) "origin".

KEY WORDS (social) integration – integrational policy – Hartmut Esser – asylum – international protection holder – refugee

PAŘÍZKOVÁ, A., HIRT, T., RUMPÍK, V., GLAJCHOVÁ, A., ŘEZÁČ, K., PĚCHOTA, J. (2024): Srovnání integračních politik vybraných evropských států ve vztahu k držitelům mezinárodní ochrany. Geografie, 129, 1, 91–118.

<https://doi.org/10.37040/geografie.2024.002>

Do redakce došlo v únoru 2023, přijato do tisku v lednu 2024

1. Úvod

Navzdory tomu, že mezinárodní, mezivládní či globální organizace, jako je Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) nebo Evropská unie (EU), formou různých směrnic a úmluv zavádějí, prosazují a průběžně reformují společné rámce pro řízení (i)migračních politik ve vztahu k poskytování ochrany a k následným integračním procesům, probíhá zacházení s příchozími v jednotlivých státech mnoha různými způsoby. Ty se od společných rámců v řadě ohledů více či méně odchylují. Cebolla-Boado a Finotelli (2015) označují variabilitu a různost integračních přístupů na evropském kontinentu za „evropské integrační panorama“. Některé státy uplatňují spíše restriktivní přístup, jiné naopak přístup podpůrný; některé státy prosazují princip osobní zodpovědnosti, jiné státy naopak princip ochrany před znevýhodňujícími faktory; některé státy uplatňují individualisticky založené veřejné politiky, jiné naopak veřejné politiky orientované kolektivně či komunitně. Do rozdílů mezi státními politikami zaměřenými na oblast přistěhovalectví se prolínají geopolitické i vnitropolitické souvislosti, historická zkušenost, ekonomická situace a nepřeborná řada dalších faktorů, jež jsou předmětem mnoha srovnávacích analýz vedených z pozic různých vědních oborů.

Rozmanité politické přístupy a praxe ve vztahu k přistěhovalectví a přistěhovalcům se v různých státech zpravidla odehrávají pod stejnými označeními, jsou formulovány ve stejných pojmech a rétorických figurách. Emblematické termíny jako integrace, uprchlík či rovný přístup se objevují snad ve všech dokumentech, které jsou zakládány příslušnou veřejnou politikou v jednotlivých státech, avšak to, jak je těmito výrazům v různých zemích rozuměno a jaké konkrétní praxe implikují, se může navzájem markantně odlišovat. Fakt, že jsou v různých státech stejnými slovy označovány různé obsahy a praxe, vyvolává klamný dojem, že integrační politika demokratických států je relativně jednotná. Shoda na úrovni použitých slov však spíše zamlžuje rozdíly na úrovni praktického obsahu, které v daném ohledu mezi jednotlivými státy a jejich imigračními a integračními veřejnými politikami panují.

Rozdíly mezi jednotlivými státy v nastavení imigračních a integračních politik jsou patrné i ve způsobech zacházení s žadateli a žadatelkami o mezinárodní ochranu a s držiteli a držitelkami mezinárodní ochrany. Nastavení podmínek kladného vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu a následný proces integrace azylantů a držitelů doplňkové ochrany stát od státu významně variuje.

Cílem následující studie je komparace veřejných politik evropských států vztahujících se k zacházení s držiteli a držitelkami mezinárodní ochrany, a to zejména v počátečních momentech integračního procesu. Předmětem analýzy jsou ideové rámce politických koncepcí integrace držitelů a držitelek mezinárodní ochrany, resp. způsobu, jak se tyto rámce odrážejí v příslušných oficiálních dokumentech vymezujících zacházení s držiteli a držitelkami mezinárodní ochrany

v jednotlivých státech, tedy nikoli oblast praktického výkonu integračních politik. Uvedeného cíle chceme dosáhnout systematickým zmapováním věcného obsahu a užití terminologie předmětných dokumentů (resp. v nich vyjádřených veřejných politik) a následnou komparací vybraných aspektů zmapovaných politik chceme poukázat na signifikantní rozdíly v chápání integrace držitelů a držitelek mezinárodní ochrany v jednotlivých sledovaných státech i se zřetelem k zastřešující politice EU. V rámci interpretace a závěrečné diskuze nastíníme možné geopolitické a historické souvislosti zjištěných rozdílů.

Základním kritériem komparace veřejných politik uplatňovaných v jednotlivých sledovaných státech ve vztahu k držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany je míra komplexity těchto politik, kterou posuzujeme na základě teoretické konceptualizace sociální integrace v podání Essera (2000). Obecně platí, že integrace je v politické teorii i praxi chápána jako multidimenzionální proces. Za komplexní integrační politiku proto považujeme takový přístup, který zahrnuje sociální, kulturní, ekonomické, politické i psychologické aspekty příchodu a usídlení v cílové společnosti. Tyto aspekty, dimenze či domény jsou v rámci různých politických teorií různě pojmenovávány či uspořádávány do různých typologií a v intencích odpovídajících veřejných politik jsou v jednotlivých státech naplňovány různými typy praxí.

2. Komparativní studie, indexy a jejich limity

Komparativní studie integračních politik se v posledních letech objevují stále častěji (Goodman 2015) a zaměřují se zejména na identifikaci, systematické srovnání a kritiku tzv. národních integračních modelů (Gregurović a Župarić-Iljić 2018). Gregurović a Župarić-Iljić (2018) přehledně ukazují debatu vedenou mezi autorkami a autory v posledních desetiletích o adekvátnosti a limitech využívání integračních modelů a upozorňují na jejich přílišné zjednodušování, odtržení od reality, normativnost či dočasnost. Současně je dle jejich názoru zásadní při srovnání integračních politik brát v potaz historickou zkušenost každé země, což vidí jako slabinu značné části publikovaných komparačních studií.

Goodman (2015:4) píše o období po roce 2000 jako o boom dekádě, kdy vzniklo minimálně pět hlavních indexů měřících občanské a integrační politiky. Ve svém textu přináší jednak základní přehled, ale také diskusi o jejich teoretických a metodologických slabinách. Svou rešerši uzavírá konstatováním, že vznikající indexy se sice částečně překrývají, ale na předchozí práci nenavazují, což vede k „znehlednění konceptuálního rozlišení“ (Goodman 2015, s. 9). V metodologické rovině identifikuje problémy s validitou, designem a měřením. Současně upozorňuje na problém zprůměrovávání a agregaci dílčích politik, kterým je navíc v indexech dávána stejná váha, což nutně zkresluje výsledná skóre (Goodman 2015).

Nejčastěji využívaným nástrojem pro analýzu integračních procesů je *Migrant Integration Policy Index* (dále jen MIPEX). Jedná se o nástroj, jenž shromažďuje data o integračních politikách 56 zemí světa z let 2007–2019. Gregurović a Župarić-Iljić (2018, s. 118) na základě vlastní analýzy integračních indikátorů publikovaných ve společné publikaci OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) a EU konstatují, že integrační indikátory odkazující na integrační proces často nejsou v souladu s úrovní integrační politiky. Navíc neexistuje shoda v tom, jaký efekt mají integrační politiky na faktickou integraci osob s migrační zkušeností viděnou skrze ukazatele úspěšnosti tohoto procesu (Goodman 2015).

3. Teoretický rámec

Zaměření a komplexitu jednotlivých státních veřejných politik rámuje situaci držitelů a držitelek mezinárodní ochrany analyticky srovnáváme na základě Esserova (2000) konceptu sociální integrace ve smyslu začlenění aktérů do sociálního kontextu. Svoji koncepci Esser nevztahuje primárně k oblasti přistěhovalectví, nýbrž k procesu socializace obecně, nicméně pro účely komparace přistěhovaleckých politik se jeho teoretické schéma jeví ve vztahu k otázce zaměření a komplexity těchto politik jako adekvátní. Esser rozlišuje čtyři varianty sociální integrace: enkulturace (Kulturation), umístění (Plazierung), interakce (Interaktion) a identifikace (Identifikation) (Esser 2000: 271).

Enkulturační zahrnuje procesy odpovídající socializaci jedince do určité kultury a sociálního kontextu, je tedy nutné, aby jedinec získal takový soubor znalostí a kompetencí, které mu umožní „smysluplné, srozumitelné a úspěšné jednání a interakci“ (Esser 2000, s. 272). Umístění vnímá Esser jako proces inkluze do stávajícího systému a jako nejdůležitější variantu začlenění, neboť v jejím rámci jedinec získává pozici v daném systému. Základním nastavením společnosti je otevřenost příležitosti a sociální přijetí. Umístění, tedy inkluze, utváří mantinely pro získávání důležitých kapitálů (sociální, ekonomický, lidský, institucionální) (Esser 2000, 272–273). Interakce je případem sociálního jednání, v němž se „aktéři orientují prostřednictvím znalostí a symbolů, a tak utvářejí své vztahy a jednání“ (Esser 2000, s. 273). Aktéři vzájemně komunikují, vytvářejí síť, realizují transakce, s jejichž pomocí získávají kulturní a sociální kapitál. Identifikace se odehrává v emoční a mentální rovině, kdy jedinec vnímá sebe a ostatní jedince, jež jsou součástí systému, jako společné my (Esser 2000, s. 274–275). Pořadí těchto variant ukazuje jejich vzájemnou podmíněnost, kdy enkulturační podporuje umístění, jež následně tvoří podmínky pro interakce, což ovlivňuje formování identity.

Tyto procesy podle Essera (2000, s. 272) nefungují, pokud společnost nenastaví otevřené sociální příležitosti, nepodporuje sociální přijetí a neomezuje předsudky, diskriminaci a uzavřenost. V řadě státních politik integrace je

zmiňován tzv. *two-way* princip, jehož uplatňování vychází z předpokladu, že „dosažení plnohodnotného začlenění nezávisí pouze na aktivitě, úsilí či úspěších imigrantů a jejich potomků, ale zároveň na strukturálním nastavení a otevřenosti přijímajících společností“ (Klarenbeek 2021). Esser (2000) ve své koncepci sice přímo termín *two-way* neuvádí, nicméně explicitně chápe otevřenost jako podmínku sociální integrace ve všech uvedených variantách. Proto se domníváme, že jeho zahrnutí mezi sledované aspekty analyzovaných politik odpovídá Esserovu teoretickému rámci, který byl ostatně zformulovaný dříve, než se termín *two-way* v daném kontextu etabloval. Oproti původní Esserově intenci, která je striktně individualistická, připojujeme mezi sledované aspekty i zřetel ke komunitě, resp. ke kolektivnímu aspektu integrace ve smyslu schopnosti jednotlivých politik rozlišit její individuální a kolektivní/komunitní rozměr. Esserovo schéma zahrnující uvedené čtyři varianty sociální integrace doplněné o aspekt obousměrnosti (*two-way*) a kolektivnosti představuje výchozí analytický rámec následné komparace ve smyslu šesti tematických oblastí či principů, jejichž uchopení a zpracování v konkrétních veřejných politikách (resp. dokumentech) sledujeme a srovnáváme.

4. Metodologie

Cílem studie je analýza integračních politik ve vybraných zemích Evropy. Text představuje komparaci základních ideových a terminologických východisek používaných v jednotlivých státech ve vztahu k držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany a analýzu míry komplexnosti příslušných státních politik ve vztahu k formování základních možností počáteční fáze integrace žadatelů a žadatelek o mezinárodní ochranu a držitelů a držitelek mezinárodní ochrany, a to v intencích aktualizovaného teoretického modelu sociální integrace v pojetí Hartmuta Essera. Hlavní výzkumnou otázkou tedy je, nakolik jsou sledované integrační politiky komplexní ve smyslu zahrnutí výše identifikovaných šesti principů (enkulturace, umístění, interakce, identifikace, *two-way* a kolektivnost). Dílčí otázky, které vedly samotnou analýzu dokumentů, jsou rozepsány níže v části Analýza dat.

Metodologicky je následující analýza inspirovaná tradicí komparativního studia veřejných politik, jak se v posledních dekáдах etablovala na pomezí řady disciplín, jako je sociologie, politologie, mezinárodní vztahy, ekonomie, právní věda, historie či aplikovaná sociální antropologie. Ve vztahu k integračním politikám se v kontextu této metodologické tradice uplatňuje celá řada přístupů od kvantitativních založených na měření určitých numerických hodnot a výpočtu různých indexů až po kvalitativní vycházející ze snahy o porozumění významovým souvislostem mezi politickými nástroji a praxí. Dále se uplatňují přístupy orientované na makrosociální, mezosociální a mikrosociální analýzy. Případně

lze využít studie zaměřené na výstupy/výsledky veřejných politik (např. Zogata Kusz 2020) a na jejich ideová východiska.

Zde uplatněný výzkumný design spočívá v kombinaci komparativního přístupu a kvalitativní tematické analýzy, jejímž principem je identifikace klíčových témat v rámci určitého souboru dat ve vztahu k výzkumným otázkám (Brown, Clarke 2006, s. 82). Sledovaná témata jsou určena na základě teoretického rámce, v případě následující analýzy se jedná o Esserův koncept sociální integrace (Esser 2000). Při tematické analýze jednotlivých imigračních a integračních politik ve vztahu k držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany v jednotlivých státech postupujeme standardně v šesti krocích (Braun, Clarke 2006): (1) seznámení s daty, (2) stanovení vstupních kódů, (3) hledání témat, (4) revize témat, (5) vymezení a pojmenování témat, (6) vytvoření souhrnného reportu. Takto identifikovaná témata vztahující se k jednotlivým státům následně srovnáváme napříč souborem sledovaných států.

4.1. Kritéria výběru sledovaných států

Výběr států, které jsou předmětem komparace, byl veden hlavním výzkumným zaměřením studie na proces integrace držitelů a držitelek mezinárodní ochrany a jeho politické a legislativní rámování. Jako hlavní kritérium pro výběr zemí jsme zvolili poměr zamítnutých žádostí o udělení mezinárodní ochrany z celkového počtu rozhodnutí učiněných v první instanci mezi lety 2014–2019. Míru zamítání žádostí o mezinárodní ochranu z celkového počtu žádostí a současně poměr přiznaných azylů ze všech kladně vyřízených žádostí o mezinárodní ochranu vnímáme jako výraz ochoty či neochoty určité země předmětný status udělovat a zároveň jako příznak ochoty či neochoty započít s integrací příchodících co nejdříve. Mezi evropskými zeměmi jsme takto identifikovali pět kategorií zemí (viz tab. 1). Z každé kategorie jsme následně vybrali dvě země podle míry zkušenosti s rozhodováním o udělení mezinárodní ochrany (tj. na základě celkového počtu žádostí o udělení mezinárodní ochrany) a podle míry využívání doplňkové ochrany v poměru k počtu přidělených azylů odpovídajících Ženevské konvenci¹ (tj. na základě míry, v jaké je využíván institut doplňkové ochrany oproti „plné“ ochraně v podobě azylu). Doplňujícím kritériem je také celková zkušenost se žádostmi o mezinárodní ochranu, tedy průměrný počet řešených žádostí za rok ve sledovaném období:

¹ Všechny údaje potřebné pro výpočty uvedených ukazatelů jsme čerpali z databáze Eurostat: Data Browser (2021). Pracovali jsme s následujícími daty: počet rozhodnutí o azylu, počet udělených ochrany typu azyl dle Ženevských konvencí, počet udělených ochrany typu azyl z humanitárních důvodů, počet udělených ochrany typu doplňková ochrana, počet zamítnutých žádostí o azyl.

1. Švýcarsko a Norsko jsou země, které nejméně zamítají žádosti o mezinárodní ochranu a převážně využívají formu azylu více než jiné typy mezinárodní ochrany, ale liší se míra jejich zkušeností s rozhodováním. Švýcarsko má více než dvojnásobnou zkušenost s žádostmi o mezinárodní ochranu než Norsko (tedy Švýcarsko dlouhodobě eviduje větší počet žádostí než Norsko).
2. Rakousko a Nizozemsko mají velmi podobnou zkušenost s rozhodováním o mezinárodní ochraně, nicméně se liší v míře udělování azylu a využívání doplňkové ochrany. Zatímco Rakousko kladně vyřídilo polovinu přijatých žádostí (50,2 %), Nizozemsko pouze čtvrtinu (25,7 %). Rakousko je zemí volící udělení azylu (v 80,9 % případů), v Nizozemsku je tato varianta výrazně méně využívána (42,5 % případů).
3. V další kategorii jsme zvolili tři země s odlišnou zkušeností s rozhodováním o mezinárodní ochraně a odlišnou mírou přiznávání jiného typu ochrany než azylu. Německo a Švédsko jsou země s výraznou zkušeností rozhodování o azylu, přičemž německé úřady obdržely největší počty žádostí o ochranu za sledované období (v průměru). Obě země se odlišují volbou azylu při kladném vyřizování žádostí (Německo 75,2 %, Švédsko 44,3 %). Finsko jsme zvolili, neboť v poměru zamítnutých žádostí a počtu přidělených azylů reprezentuje průměr zemí EU.
4. Španělsko a Velká Británie reprezentují země, které v první instanci zamítají nadpoloviční většinu žádostí. Odlišuje je poměr přidělování azylu a dalších typů mezinárodní ochrany, kdy Velká Británie převážně udělovala azyl (95,1 %), kdežto ve Španělsku převažovalo udělování doplňkové ochrany, neboť přiznané azily tvoří pouze třetinu všech uznaných žádostí (35,3 %).
5. Poslední kategorii tvoří země, které odmítají více než dvě třetiny žádostí. Mezi těmito zeměmi jsme zvolili Francii jako jednu ze tří zemí s nejvyšší mírou zkušenosti s rozhodováním o mezinárodní ochraně. Země se totiž liší v ochotě přiznávat azyl oproti jiným typům mezinárodní ochrany, například Česko, které reprezentuje země s velmi nízkou zkušeností s rozhodováním o mezinárodní ochraně, udělila azyl pouze u čtvrtiny kladně vyřízených žádostí (25,4 %). Francie jich naopak přiznala 68 %.

Posledním neméně důležitým kritériem pro výběr jednotlivých zemí byla zkušenost s migrační situací po roce 2015. Zásadní rozdíl vidíme mezi zeměmi prvního kontaktu na jihu Evropy, tedy Itálií, Španělskem a Řeckem, a zeměmi, které mají dlouhodobou a významnou zkušenost s rozhodováním o mezinárodní ochraně a celkově s integračními procesy (např. Velká Británie, Německo či Nizozemsko). Proto zařazujeme jak země prvního kontaktu, tak ty země, do nichž migrující dále směřují, či jim primárně slouží jako tranzitní země nebo se stávají cílovou destinací.

Tab. 1 – Přehled hlavních kritérií výběru analyzovaných států s údaji za období 2014–2019

Kategorie	Stát	Podíl zamítnutí (%) ^a	Podíl udělení azylu (%) ^b	Počet žádostí za rok ^c
1	Švýcarsko	23,3	88,4	18 627
	Norsko	31,8	92,5	7 950
2	Malta	34,9	23,6	1 385
	Rakousko	38,0	80,9	27 748
	Slovensko	40,0	58,0	153
	Kypr	40,3	12,8	2 258
	Dánsko	41,0	83,5	7 217
	Nizozemsko	43,2	45,2	17 883
3	Bulharsko	44,7	64,4	4 126
	Švédsko	46,7	44,3	49 562
	Irsko	47,1	73,8	1 353
	Litva	47,7	72,0	268
	Německo	49,2	75,2	305 856
	Rumunsko	50,7	60,2	1 479
	Belgie	50,8	80,7	20 825
	Lucembursko	51,2	94,8	1 203
	Portugalsko	51,4	26,7	656
	Slovinsko	51,5	86,1	197
	Estonsko	52,1	62,7	124
	Finsko	53,1	76,4	7 087
	EU28 – Eurostat	53,4	70,0	
4	Španělsko	55,6	35,3	16 513
	Itálie	61,3	70,1	77 222
	Velká Británie	62,3	95,1	30 028
	Řecko	62,8	84,7	20 658
5	Lotyšsko	64,9	35,4	193
	Francie	72,8	68,0	95 629
	Chorvatsko	75,5	84,3	323
	Česko	76,9	25,4	1 267
	Maďarsko	81,9	27,5	3 288
	Polsko	82,6	57,9	2 631

Pozn.: ^a Procento zamítnutých žádostí o mezinárodní ochranu v první instanci v letech 2014–2019. ^b Procento udělených azylů z kladně vyřízených žádostí v letech 2014–2019, tedy zbytkové číslo do 100 slouží jako ukazatel udělování doplňkové ochrany. ^c Jedná se o průměrný počet žádostí o mezinárodní ochranu za rok vypočtený pro sledované období. Zdroj: Eurostat (2021), vlastní výpočty

4.2. Sběr dat

Informace o vymezení integrace, legislativním vymezení a formování určitých strategií jsme získávali pomocí analytické práce s dokumenty s přihlédnutím k případným doplňujícím informacím získaným formou expertních rozhovorů (tab. 2), které jsme vedli, když jsme potřebovali jistotu, že výroky v analyzovaných dokumentech rozumíme v odpovídajícím aktérském významu

1. Nejprve jsme vyhledávali dokumenty publikované v dané zemi a týkající se integrační politiky a strategie. Vyhledávali jsme dva typy dokumentů. Jednak jsme se zaměřili na legislativu týkající se integrační politiky, jednak jsme se soustředili na další dokumenty vyjadřující se k integrační politice či strategiím na vládní či celostátní úrovni, jako jsou například strategické plány pro integraci. Tyto dokumenty jsme vyhledávali online jak v oficiálním jazyce daných zemí, tak případně v jejich mutacích v anglickém jazyce, přičemž originální dokumenty pro nás byly vždy primárním zdrojem.
2. V návaznosti na shromažďování dat jsme v každé zemi (kromě Finska) realizovali jeden až dva expertní rozhovory, které sloužily jako zdroj pro lepší orientaci a porozumění integrační politice dané země, doplnění důležitého kontextu a vývoje, který skrze publikované dokumenty nemusíme být schopni zachytit. Pro expertní rozhovor jsme vždy oslovovali aktéry s dlouholetou zkušeností v oblasti integrace a integrační politiky. Dále jsme usilovali o to, aby oslovení experti či expertky z jedné země zastupovali odlišné pozice ve vztahu k integračním politikám či procesům. V případě potřeby jsme proto s žádostí o rozhovor oslovovali na jedné straně aktéry s pracovní pozicí v administrativním aparátu státu a na straně druhé aktéry působící mimo tyto struktury,

Tab. 2 – Expertní rozhovory

	Expert/ka	Expert/ka
Česko	integrační úředník – koordinátor na státní úrovni	sociální pracovnice NNO – řešitelka agendy SIP
Finsko	—	—
Francie	sociální pracovnice v neziskové organizaci zaměřené na pomoc uprchlíkům	—
Německo	integrační úřednice	integrační manažer, koordinátor integrační politiky na úrovni samosprávy
Nizozemsko	sociální pracovnice v neziskové organizaci zaměřené na pomoc uprchlíkům	—
Norsko	advokát v charitativní neziskové organizaci	—
Rakousko	výzkumnice zabývající se migrací a integrací	—
Španělsko	expertka na migraci a integraci působící v akademické oblasti	—
Švédsko	koordinátorka udržitelné sociální politiky zodpovídající také za integraci	—
Švýcarsko	integrační úředník – koordinátor na státní úrovni	pracovnice dobrovolnického centra pracující s migranty v rámci integračního programu
Velká Británie	expertka na migraci a integraci působící v akademické oblasti a v různých vládních poradních orgánech	vedoucí neziskové organizace zabývající se integrací migrantů a migrantek

Pozn. NNO – nevládní neziskové organizace, SIP – Státní integrační program

například v neziskovém sektoru či v akademickém prostředí. Experti a expertky nám v případě interpretační nejistoty sloužili jako navigátoři a navigátorky v místní politice, nikoli jako primární zdroj dat, přičemž kritériem jejich výběru bylo, že se z podstaty své profese / pracovní pozice orientují v předmětných integračních politikách.

4.3. Analýza dat

Analýzu dat rámovalo Esserovo (2000) vymezení sociální integrace a jím definovaných variant. Nejprve jsme postupovali v souladu s doporučenými fázemi tematické analýzy (Braun, Clark 2006). V této části analýzy nás vedly otázky týkající se vymezení integrace, formulovaných cílů integračních politik a vytváření kategorií držitelů a držitelék mezinárodní ochrany.

Pro účely komparace jednotlivých státních imigračních a integračních politik vztahujících se k držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany z hlediska míry jejich komplexity operacionalizujeme Esserovo teoretické schéma do polohy sledovatelných ukazatelů. Jako komplexní chápeme takovou politiku, která explicitně (ve strategických a legislativních dokumentech) pokrývá Esserem vyjmenované aspekty jednotlivých variant sociální integrace čili politiku, která cíleně podporuje integraci aktérů na rovině kulturní, lokalizační, interakční i identifikační.

Pro každou variantu při analýze vycházíme z výzkumných otázek inspirovaných teoretickým východiskem a na jejich základě formulujeme určitá sledovatelná kritéria (viz tabulky 4–10). Výzkumné otázky pro každou variantu formulujeme dvě, jedna směřuje ke stimulantům integračního procesu, druhá k bariérám, jež integračnímu procesu v rámci dané varianty či dimenze brání.

Ke způsobu, jak je v jednotlivých dokumentech zpracováno téma enkulturatione, přistupujeme na základě otázky: Jaké kompetence či kulturní standardy jsou v daném státě chápány jako potřebné pro úspěšnou individuální interakci v rámci hostitelské společnosti? Při tom se konkrétně zaměřujeme na oblast podpory osvojování jazykových kompetencí, na předávání (a kontrolu) znalostí a dovedností potřebných k orientaci v hostitelské zemi a na podporu při komunikaci s místními institucemi (tlumočení, překlady).

Druhá otázka týkající se *enkulturatione* se vztahuje k tomu, nakolik je původní kultura přistěhovalců chápána jako znevýhodňující faktor: Jaké původní kulturní praxe příchozích jsou uznávány/neuznávány či rozpoznávány/nerozpoznávány v dokumentech cílové země? Jaké kulturní praxe jsou chápány jako překážky úspěšné individuální integrace? V této souvislosti se zaměřujeme na to, jakým způsobem jsou v analyzovaných dokumentech zohledňována kulturní specifika příchozích (např. uznání polygamních sňatků, halal porážek, zahrnujících dívčích šátků ve školách).

Ve vztahu k *umístění* se ptáme, zda se v daném státě systematicky přihlíží k tomu, aby jedinec dosáhl odpovídající společenské pozice a s touto pozicí spojených práv (v kontextu vzdělávání, ekonomiky, zaměstnání aj.), resp. k tomu, jestli zde jedinec má příležitost získat odpovídající kulturní, sociální, ekonomický kapitál. Uvedenou otázku sledujeme ve vztahu k trhu práce, vzdělávacímu systému a systému sociální podpory/péče. Druhou výzkumnou otázkou je: Jaké jsou v souvislosti s umístěním identifikovány bariéry, například v podobě vykořisťovatelských praktik zaměstnavatelů, jako je prekarizace.

Co se týká *interakcí*, zaměřujeme se při analýze na to, jak je podporována vzájemná interakce mezi členy cílové společnosti a individuálními příchozími čili na téma podpory začleňování přistěhovalců do lokálních sociálních sítí a na podporu jejich participace na veřejném životě. A za druhé na to, zda je v dokumentech reflektováno nějaké riziko či překážka podpory interaktivity, například v podobě existence uzavřených přistěhovaleckých komunit.

V případě *identifikace* vycházíme z otázky, zda je u příchozích podporován pocit sounáležitosti s lidskou kolektivitou v cílové společnosti, kterou spojujeme s přítomností antisegregačních postupů či s rétorickým rámováním přistěhovalců jako „našich“. Druhá otázka zní, zda je v dokumentech reflektováno nějaké riziko či překážka podpory identifikace, např. diskriminace, xenofobie aj.

5. Vymezení integrace, cíle integrační politiky a typologie držitelů mezinárodní ochrany

Vedle konkrétních integračních politik sledujeme v jednotlivých státech i jejich celkové zarámování určitou definicí (sociální) integrace uvedenou v analyzovaných dokumentech v poloze východiska jednotlivých státních integračních politik. Definice integrace nastavuje základní optiku, kterou se jednotlivé země zaměří na konkrétnější formulaci integračních cílů a kroků nezbytných k jejich dosažení. Definici integrace a stanovení hlavních cílů vnímáme nejen jako bránu k pochopení základního uvažování o integračních procesech, ale také jako symbolické zdůraznění základního významu a ukazatele, jak reprezentanti státu o tomto tématu uvažují.

Analýza vymezení integrace a stanovených cílů byla vedena principy tematické analýzy (Braun, Clarke 2006) s cílem identifikovat hlavní témata definic a cílů vybraných zemí a následně je porovnat optikou našeho vymezení integračního procesu.

Vymezení Evropské unie je pro nás příkladem velmi zdařilé definice.

1. Je formulována optikou celku, tj. hovoří o právech a povinnostech všech členů či o podpoře každého člena ve společnosti, čímž upozaduje rozdělující optiku my a oni a vymezování těch druhých, jiných atd.

2. Spolu s pojmem integrace vyslovuje pojem inkluze, čímž dává najevo vědomí nutnosti vytvářet otevřené příležitosti a podporovat přijímání.
3. Zdůrazňuje význam lokálních komunit, čímž akcentuje sociální, kulturní a identifikační aspekty integračních procesů, aniž by upozadovala ekonomické procesy (EC 2020, s. 1).

Vymezení EU se blíží zejména Norsko a Švýcarsko. Tyto země zveřejnily definici, která, ačkoliv zdůrazňuje nezbytnost vůle a vlastního přispění migrujících osob, současně akcentuje nezbytnost vlastních přínosů ve formování otevřené společnosti vytvářející dobré příležitosti. Další země, které dle svých definic mají blízko k optice EU a dvou výše uvedených zemí, jsou Španělsko, které vymezuje jako cíl integrační politiky sociální kohezi, Švédsko, které zdůrazňuje pocity souvátlosti a význam interakcí, a Velká Británie, která na integraci nahlíží skrze komunitní optiku s důrazem na sdílená práva, povinnosti a příležitosti. Součástí tohoto klastru zemí je také finské vymezení integrace, jež tento proces vidí jako rovnici mezi aktivním jedincem a přijímající společností, což se odehrává současně se spolupracujícími autoritami v rovném a nediskriminujícím prostředí (Kotoutuminen 2021a).

Další čtyři země, Francie, Nizozemsko, Německo a Rakousko sice v definicích a cílech uplatňují rétoriku spolupráce a sjednocení, ale zásadní akcent je na zásadách státu a směřování k tzv. republikánské integraci (Francie), orientaci ve společnosti a pochopení uspořádání země (Německo), a zejména na aktivitě nově příchozích osob (Rakousko).

V Česku je vymezení integrace také definováno jako „oboustranný proces“ s cílem „bezproblémového a oboustranně prospěšného soužití cizinců a majority“ (MV 2023). V rámci tohoto vymezení integrace tak stále zůstává zdůraznění hranice mezi my a oni, kdy jednou z priorit rozepsaných v Koncepci integrace cizinců a navazujících dokumentů je důraz na „rozvíjení vztahů mezi komunitami“, čímž jsou myšleni cizinci a majoritní společnost (Usnesení vlády ČR 2022). Atypicky je význam integrace pro „zachování sociální soudržnosti“ zdůrazněn skrze rizika v případě neúspěchu tohoto procesu (MV 2023).

Klíčem k analýze základní optiky integrační politiky je identifikace toho, kdo nese hlavní odpovědnost za integrační procesy. Jednotlivé cíle integračních politik jsme kategorizovali na základě toho, zda staví do centra integrace individuum a vnímá jej tak jako hlavního aktéra integračního procesu, na jehož bedrech stojí odpovědnost za jeho úspěšné zvládnutí, nebo se naopak politika řídí komunitní optikou a hned ve stanoveném cíli integrace rozlišuje význam vztahovosti a kontextuálnosti procesu integrace (viz tab. 3).

Ve sledovaných zemích převládá optika zaměřená na individuální odpovědnost, což je v některých případech ještě umocněno uzavíráním individuálních smluv mezi držiteli a držitelkami mezinárodní ochrany a státem. Smluvní podložení

Tab. 3 – Základní rámce integračních politik

	Individuální/ komunitní optika	Počet rozlišovaných typů držitelů a držitelek mezinárodní ochrany	Hlavní dělicí kritéria typů statusu	Přezkoumání udělené ochrany	Je v integrační strategii či legislativě explicitně zmíněn two-way princip?
Česko	I	2	čas, důvody, práva	částečně	ano
EU	K	3	důvody	×	ano
Finsko	I	1	—		ano
Francie	I	2	důvody, čas	částečně	ne
Německo	I	5	důvody, čas, práva, podpora	ano	ne
Nizozemsko	I	3	důvody, čas		ne
Norsko	I	6	důvody, práva		ano
Rakousko	I	3	důvody, čas, práva	ano	ano
Španělsko	K	3	důvody, čas	ne	ano
Švédsko	K	2	důvody, čas	ano	ne
Švýcarsko	I	3	důvody, čas, práva	ano	ano
Velká Británie	I	3	důvody, čas, práva	ne	ano

Pozn.: I – individuální, K – komunitní

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

integrace zajišťuje Francie a Nizozemsko. Francouzský stát uzavírá s každým jedincem, který čerstvě získal trvalý pobyt a je mu mezi 16–18 lety, smlouvu *Contrat d'intégration républicaine* (CIR), která jasně vymezuje vzájemné závazky. Kontrakt trvá po dobu jednoho roku a následný pohovor určuje, jak bude proces integrace probíhat dále (Service-Public 2021).

Komunitní optiku reprezentuje zejména Španělsko, které klade důraz na sociální kohezi, interkulturalitu a multikulturalitu a dle expertního rozhovoru realizuje tuto optiku také při nastavování podmínek integračních programů a podpory. Finské vymezení integrace sice zdůrazňuje individuální rovinu, ale v dalších dokumentech (Kotoutuminen 2021b) uvádí, že tato optika je platná zejména v počáteční fázi příchodu a pobytu v zemi, a v dalších materiálech zdůrazňuje význam komunitní optiky, a to ve smyslu integrace do lokálních komunit a pracovního prostředí. Zástupcem rozkolu mezi formálním vymezením a následným nastavováním podmínek pro realizaci integračních programů a podpory je Švédsko. V oficiální formulaci švédského státu (Information Sverige 2022) je také zdůrazněna komunitní optika, ale jak ukázal expertní rozhovor, tento rámec se dále netransformuje v nastavení konkrétních kroků integračního procesu, a Švédsko tak v praxi inklinuje k individuální optice.

6. Vymezení typů držitelů a držitelek mezinárodní ochrany a základní kritéria jejich rozlišení

Jednoznačnou kategorií ve sledovaných zemích a také v politice EU je kategorie uprchlík (*refugee*) vymezená dle Ženevské konvence z roku 1951 (UHNCR 2018). Na tuto konvenci také všechny legislativy při vymezení čistého uprchlictví odkazují. Ženevská konvence je hlavním dokumentem, který vymezuje typickou kategorii uprchlých osob, jakousi čistou podobu. Dále existují určité formy nečistého či nepravého uprchlictví vymezeného dalšími typy mezinárodní ochrany, které sledované země poskytují. Jediné Finsko rozeznává pouze jednu kategorii, a to uprchlík/uprchlice ve své čisté podobě, tedy ukotvenou v Ženevské konvenci. Hlavním kritériem pro udělení mezinárodní ochrany se tak stávají potvrzené příčiny prchání, které konvence vyjmenovává. V kontextu procesu udělování mezinárodní ochrany musí příčiny uprchnutí potvrdit stát, v němž jedinec žádá o azyl. Uznání azylu znamená potvrzení těchto příčin, zamítnutím žádosti stát uvedenou příčinu v žádosti žadatele nepotvrzuje jako obavy a události vycházející z Ženevské konvence. Některé státy vymezují ještě kvazikategorie, kdy uznávají určité významné události, které mohou jedince ohrozit, nicméně ty nespádají pod definici uvedenou v Ženevské konvenci.

Většina zemí rozlišuje tři typy kategorií. Vedle výše zmíněné čisté kategorie uprchlík/uprchlice se udává také doplňkový či dočasný typ mezinárodní ochrany a humanitární či tolerovaná forma pobytu. Země se dvěma typy mezinárodní ochrany nezahrnují humanitární či tolerovanou formu pobytu. Oproti tomu země s vícero typy, jako Norsko (šest) a Německo (čtyři), důsledněji rozlišují jednotlivé kategorie dle zdrojů ohrožení, např. dvojí kategorie čistého azylu (nárok na azyl) či širší kategorie ochrany uprchlíka, tedy zda je perzekuce politického charakteru nebo stát není schopen zajistit bezpečí pronásledované osoby (Německo).

Potvrzené příčiny tak tvoří hlavní kritérium vytvářených statusů vycházejících z typů mezinárodní ochrany. Na toto kritérium jsou dále navázány další atributy vymezující odlišnost jednotlivých typů mezinárodní ochrany, jsou jimi čas, tedy délka trvání přiděleného statusu, a práva.

Co se týká celkového rámování integračních politik ve vztahu k držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany prostřednictvím určité výchozí definice (sociální) integrace, liší se sledované politiky pouze ve významových odstínech či detailech, nikoli svým celkovým pojetím. Analyzované definice ve sledovaných ohledech nestojí navzájem v protikladných polohách, resp. na opačných stranách pomyslných škál. V podstatě platí, že v jednotlivých sledovaných státech, jakož i v EU, jsou používány stejné výchozí pojmy, a to v podobných významech. Nejvýrazněji se vymezení pojmu integrace v jednotlivých státech liší v akcentu na individuální, resp. kolektivní či komunitní rozměr integračního procesu, kdy na jedné straně stojí státy, které zdůrazňují individuální zodpovědnost a svoji

podporu směřují *ex definitione* k jednotlivcům a od kolektivního rozměru programově odhlížejí, a na druhé straně státy, které naopak programově zdůrazňují sociální či kolektivní rozměr integrace (např. v rámci sousedských vztahů v lokálních komunitách).

7. Analýza komplexnosti integračních politik z hlediska variant sociální integrace

7.1. Kulturní varianta

Rozvoj jazykových dovedností (tab. 4) je součástí všech integračních dokumentů. Většina zemí tuto podporu také staví jako povinnou součást integračního procesu, přičemž se odlišují mírou podpory ohledně rozsahu hodin či finanční podpory.

Kurz reálií (tab. 5) je součástí širší cesty kulturní varianty integrace. Kulturní varianta je vymezena jako enkulturace (Esser 2000), tedy nabývání znalostí a kompetencí, které umožňují porozumění typickým situacím ve společnosti (Rákoczyová, Pořízková 2009, s. 30). Vnímáme jako příhodné, že se některé státy snaží zahrnout do integrační politiky právě téma kulturních reálií nového prostředí, ve kterém imigrant našel svůj nový domov. Velká Británie přímo nenabízí kurzy reálií, ale balíček programů, které mají nově příchozím pomoci s orientací v komunitě. Toto je rámováno také důrazem na komunitní princip integrace ve třech členských zemích Velké Británie – v Anglii, Skotsku a Walesu. Země se liší také v přístupu ověřování nabytých znalostí v jazykovém kurzu či kurzu seznamujícím s reáliemi dané země. Variuje také podoba zkoušky. V některých státech je na oblast kulturních znalostí kladen velký důraz například i při procesu nabývání občanství (např. Švýcarsko).

V prvních krocích vedoucích k úspěšné integraci je považována za vhodnou podpora v oblasti komunikace (tab. 6). A to nejen v případech řízení o udělení azylu, ale zejména jako navazující podpora při začleňování na trh práce, hledání bydlení či ve veřejných institucích. Taková podpora pro držitele a držitelky mezinárodní ochrany existuje zcela běžně například v Česku, Finsku, Švédsku, Švýcarsku nebo Velké Británii. V jiných státech, například v Německu a Rakousku je taková podpora poskytnuta pouze na průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany. Ve všech případech je tato podpora hrazena státem. Relativně zřídka se v oficiální legislativě a dalších materiálech objevuje zmínka o potřebě instrukcí pro držitele a držitelky mezinárodní ochrany ve více jazykových verzích, což však neznamená, že se na úrovni praxe vícejazyčné informační texty nevyskytují. Z expertních rozhovorů evidujeme, že obvykle jsou takové materiály dílem nevládních organizací či poskytovatelů sociálních služeb. Například v Česku jsou informace v různých jazykových mutacích včetně popisu místních zvyků, norem chování

Tab. 4 – Kulturní kompetence a standardy: JAZYK

	Kurz jazyka ano/ne	Podmínky absolvování kurzu povinně/dobrovolně/ individuálně	Délka kurzu	Je kurz zakončen zkouškou?	Je kurz nabízen zdarma / s podporou (např. půjčka) / bez podpory
Česko	ano	povinně	400 hodin	ano	zdarma
EU	dle státu	dle státu	dle státu	dle státu	dle státu
Finsko	ano	individuálně (na základě povinného individuálního plánu)	individuální	ano (povinně)	zdarma
Francie	ano	povinně	200 h	ano	zdarma
Německo	ano	povinně s výjimkami (pokud se ve vstupním testu neukáže, že německy umí, pokud již mají zaměstnání na plný úvazek a časově by nevládali)	400–900 h	ano	s finanční spoluúčastí
Nizozemsko	ano	povinně	individuální	ano	půjčka
Norsko	ano	povinně	600 hodin	ano	zdarma
Rakousko	ano	povinně, již v přijímacích centrech	max. 18 měsíců, dokud jedinec neabsolvuje test na úrovni A2 (případně B1)	ano	s podporou
Španělsko	ano	dobrovolně	individuální	ne	zdarma
Švédsko	ano	v rámci integračního plánu	×	ano	zdarma
Švýcarsko	ano	v rámci integračního plánu	individuální/ lokální specifika	ano/ne	ano
Velká Británie	ano	individuálně	individuální	ano	Kombinace: základ zdarma, pak platby. Anglie: půjčka (zdarma, když kvůli zaměstnání); Skotsko: po 3 roky zdarma; Wales: zdarma

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

apod. umístěny na webových stránkách státních institucí nebo na stránkách poskytovatelů sociálních a integračních služeb.

Analyzované země s kulturní odlišností (tab. 7) pracují různě. Zhruba polovina analyzovaných cílových zemí (např. Německo, Nizozemsko, Rakousko, Česko) ve svých dokumentech nezmiňuje kulturní odlišnost jako téma, se kterým by se mělo více pracovat. Na druhou stranu jsou zde země, které v kulturní rozmanitosti spatřují nejen přínos, ale dokonce s odlišností pracují jako se stavem společnosti, který je v té či oné zemi žádoucí a přirozený. Sem řadíme například Švýcarsko nebo Norsko. Státy jako Velká Británie či Španělsko s tématem kulturní odlišnosti

Tab. 5 – Kulturní kompetence a standardy: REÁLIE

Kurz reálie	Je nabízen kurz seznamující s reáliemi dané země?	Jedinec kurz absolvovat musí (povinně), nebo je jeho absolvování dobrovolné?	Je kurz zakončen zkouškou?
Česko	ano	ne	ano
EU	dle členských států	x	x
Finsko	na základě (povinného) IP	organizace (<i>the authorities</i>) mají povinnost poskytnout podporu v rámci své působnosti	ne
Francie	ano (4 dny)	ano	ne
Německo	ano (100 hod.)	povinné s výjimkami	ano
Nizozemsko	ano (součást jazykových kurzů)	povinně	ano
Norsko	ano (součást jazykových kurzů)	povinně	ano
Rakousko	ano	povinně	ano
Španělsko	ano	dobrovolně	ne
Švédsko	ano	povinně jako součást integračního programu, který ale končí při získání zaměstnání	x
Švýcarsko	ano	ano	ano
Velká Británie	ne	ne	ne

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

pracují jen na obecné rovině. Kulturní odlišnost je rozpoznávána na individuální úrovni, nikoli jako základ skupinových práv nebo ohled na kulturní specifičnost v integračním procesu. „Úspěšnost kulturní integrace do značné míry ovlivňují také charakteristiky společnosti, jako je například schopnost akceptovat a přijímat nové kulturní prvky“ (Rákoczyová, Pořízková 2009, s. 31).

7.2. Varianta umístění

Esser (2000, s. 272) vymezuje umístění jako speciální formu inkluze, přičemž toto včlenění je realizováno do ustavených a členitých sociálních systémů. V analyzovaných dokumentech jsme hledali indikátory toho, zda jsou si toho ve svých politických a strategických dokumentech o integraci jednotlivé státy vědomy a oblasti práv, vzdělání, zaměstnání, zdravotní péči a existenci možných překážek věnují pozornost (viz tab. 8). Primární a sekundární vzdělávání jsou součástí všech sledovaných dokumentů, což rezonuje s perspektivou vnímající vzdělání jako základní lidské právo, které se zaměřuje zejména na primární vzdělávání. Terciárnímu vzdělávání se stejné pozornosti nedostává (více Dryden-Peterson, 2016). Rakousko je státem s nejmenší podporou včleňování jedinců s migrační

Tab. 6 – Kulturní kompetence a standardy – POROZUMĚNÍ

Usnadnění porozumění	Je v materiálech o integraci (zákon, strategie) zmíněno, že jedinec má nárok na tlumočnické či překladatelské služby?	Je tam uvedeno, že zmíněné služby jsou hrazené státem, nebo si je musí hradit sám?	Je v materiálech o integraci uvedeno, že stát podporuje/ přispívá ke zpřístupnění informací formou vydávání instrukcí ve vícero jazycích? ano/ne
Česko	ano	státem	ano
EU	ano, finanční podpora členských států na tlumočnické služby	x	x
Finsko	ano	státem	ano
Francie	pouze při pohovoru k žádosti o azyl	státem	ne
Německo	pouze při pohovoru k žádosti o azyl	x	x
Nizozemsko	pouze při pohovoru k žádosti o azyl	státem	ne
Norsko	ano	státem	x
Rakousko	ne	x	ne
Španělsko	ano, v případě právní pomoci	státem	ne
Švédsko	ano	státem	x
Švýcarsko	ano	státem	x
Velká Británie	ano	státem	spíše ne

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

zkušeností, a to také v oblasti práv, kterou Esser (2000) považuje za klíčovou v této dimenzi. Rakousko je jednou z těch zemí, které nahlíží na integraci výrazně skrze umístění na trhu práce, od čehož odvíjí předpoklad následných individuálních trajektorií do dalších oblastí. EU jako rámuující perspektiva zmiňuje všechny sledované indikátory a spolu s Českem, Norskem, Švýcarskem a Velkou Británií tak zahrnuje nejkomplexnější pohled v této dimenzi. Paradoxem je, že až na Česko nejsou jmenované země její součástí.

7.3. Varianta interakce

Podle Essera (2000) jsou interakce zvláštním případem sociálního jednání, ve kterém se aktéři vzájemně orientují prostřednictvím znalostí a symbolů, čímž vytvářejí vztahy. Integrační politika evropských zemí je v tomto kritériu nejednotná. Indikátor interakce jsme zjišťovali prostřednictvím vyhledávání zmínky o významu zapojování příchozích do komunitního života v rámci integrační strategie a legislativy (tab. 9). Dále jsme se zaměřovali také na explicitně konstatované překážky bránící držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany v navazování sociálních vztahů. Ačkoliv EU (2004, s. 15) již před dvaceti lety konstatovala v rámci vymezení společných základních principů přistěhovalecké integrační politiky

Tab. 7 – Kulturní kompetence a standardy – ODLIŠNOSTI

Kulturní odlišnost	Objevuje se v materiálech o integraci téma kulturní odlišnosti? Je tam explicitně zmíněno?	Forma. Jakou podobu má uvedená zmínka? Lze ji označit za pozitivní či negativní?	Pokud ano, jako výjimka nebo inkluzivně v legislativě?
Česko	ne		
EU	ano	pozitivní	rámcová doporučení Evropské komise
Finsko	ano, ale velmi specificky	x	
Francie	ne	x	x
Německo	ne	x	x
Nizozemsko	ne	x	x
Norsko	ano	pozitivní	implementační dokument integrační strategie
Rakousko	ne	x	
Španělsko	ano	pozitivní	V legislativě, avšak v obecné rovině (integrace by měla přispět k soudržnosti společnosti bez ohledu na kulturní odlišnost)
Švédsko	ne		
Švýcarsko	ano	rozmanitost základem	inkluzivně
Velká Británie	ano	pozitivní	V obecné rovině

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

v EU, že „integrace probíhá současně na úrovni jednotlivce, rodiny a obecné komunity a státu a vyskytuje se ve všech aspektech života“, zmínku o roli a významu komunity v integračním procesu v příslušné legislativě a strategických dokumentech některých členských států nenalezneme.

Z námi provedené analýzy vyplývá, že v tomto ohledu je indikátor interakce nejvíce opomíjen ve Francii, Nizozemsku a Rakousku. Nejenže v případech všech těchto tří zemí není v integrační legislativě zmíněn význam zapojení držitelů a držitelek mezinárodní ochrany do komunitního života, tyto státy také v kontextu Esserovy (2000, s. 274) teorie budování společnosti opomíjí význam získávání tzv. kulturního a sociálního kapitálu, který autor považuje za nejdůležitější důsledek integrace prostřednictvím interakce. Kulturní kapitál je tvořen určitými dovednostmi, preferencemi a odlišnostmi, které lze získat a používat pouze v interakcích. Sociální kapitál pak představuje schopnost aktivovat zajímavé zdroje s výsledným zapojením do sociálních sítí. V integrační legislativě zemí, jako je Česko, Finsko, Norsko, Španělsko, Švýcarsko nebo Velká Británie, jsme informace o zapojování do komunitního života držitelů a držitelek mezinárodní ochrany zaznamenali. V tématu interakce však je nutno podotknout, že s výjimkou Švýcarska,

Tab. 8 – Vzdělání, zaměstnání, práva a zdravotní péče

Umístění	Je v rámci integrační strategie či legislativy explicitně zmíněno téma vzdělávání?			Akcentuje integrační strategie či legislativa explicitně problematiku zaměstnávání příchozích?	Jsou v rámci integrační strategie či legislativy zmíněna práva příchozích?	Zmiňuje integrační strategie či legislativa deklaraci týkající se přístupu příchozích ke zdravotní péči?	Zmiňuje integrační strategie či legislativa konkrétně nějaké překážky integrace?
	Primární (1. stupeň ZŠ)	Sekundární (2. stupeň ZŠ + SŠ)	Terciární (VŠ)				
Česko	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ne
EU	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Finsko	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Francie	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ne
Německo	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ne
Nizozemsko	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano
Norsko	ano	ano	x	ano	ano	ano	ano
Rakousko	ano	ano	ne	ano	ne	ne	ne
Španělsko	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ne
Švédsko	ano	ano	x	ano		ano	
Švýcarsko	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Velká Británie	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

Tab. 9 – Sociální vazby a kontakty

Interakce	Je v rámci integrační strategie či legislativy zmíněn význam zapojování příchozích do komunitního života? (podpora setkávání)	Jsou v rámci integrační strategie či legislativy zmíněny nějaké překážky bránící navazování soc. vazeb?
Česko	ano	ne
EU	ano	ne
Finsko	ano	ano
Francie	ne	ne
Německo	ne	ne
Nizozemsko	ne	ne
Norsko	ano	ne
Rakousko	ne	ne
Španělsko	ano	ne
Švédsko	ne	ne
Švýcarsko	ano	ano
Velká Británie	ano	ano

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

Velké Británie a Finska příslušné integrační dokumenty neuvádí žádné zmínky o překážkách, které příchozím brání v navazování sociálních vazeb.

7.4. Varianta identifikace

Dle Essera (2000, s. 274–275) identifikační dimenze zahrnuje procesy, které jsou spojeny se subjektivním vnímáním přináležitosti k hostitelské společnosti. V průběhu integračního procesu by tak mělo docházet (v ideálním případě) k rozostřování (a postupnému mazání) hranice mezi my a oni. „Identifikace může mít podobu vědomé loajality ke společnosti a jejím institucím a pocitu solidarity, jejichž základem je bezvýhradná hodnota přiřazovaná jednotlivce sociálnímu systému a jeho ztotožnění se s tímto systémem“ (Rákoczyová, Pořízková 2009, s. 34).

Zároveň je patrné, že identifikační integrace je úzce spojena s otázkou vlastní identity a její proměnou. Jsme si vědomi, že taková identita nemusí být nutně pouze jedna, ale že každý jedinec se může ztotožňovat s více sociálními celky nebo systémy.

Každá z námi identifikovaných zemí, snad s výjimkou Rakouska, tak přikládá otázce sounáležitosti váhu (tab. 10). Podobně můžeme zacházet s tématem diskriminace, které je zmíněno v dokumentech každé země (opět s výjimkou Rakouska). Chápeme jako důležité, že otázka identifikace je spojena s tématem diskriminace velmi úzce. Podobně jako v dalších dimenzích i zde definuje přijímající společnost kritéria přináležení (*belonging*). Diskriminace ze strany přijímající společnosti je tak ve většině zemí tematizována a zároveň v některých zemích (Česko,

Tab. 10 – Pocit sounáležitosti a antisegregační mechanismy

Identifikace	Je v dokumentech kladen důraz na podporu/budování pocitu sounáležitosti/příslušnosti k lokální kolektivitě reprezentované např. komunitou, sousedstvím, společností?	Je v legislativě o integraci a strategiích uvedeno téma diskriminace?	Pokud ano, jsou tam uvedeny podpůrné strategie/kroky, jak ji snižovat, eliminovat?	Je tam odkaz na existující antidiskriminační legislativu?	Je v dokumentech uveden význam identity pro integrační proces?
Česko	ano	ano	ano	ne	ne
EU	ano	ano	ne	ne	x
Finsko	ano	ano	ano	ano	ano, ale specificky
Francie	ne	ano	ne	ne	ne
Německo					ne
Nizozemsko	ano	ano	ano	ne	ne
Norsko	ano	ano	ano	ne	ne
Rakousko	ne	ne	x	ne	ne
Španělsko	ano	ano	ne	ne	ne
Švédsko	ne	ne		ne	ne
Švýcarsko	ano	ano	ano	x	ano
Velká Británie	ano	ano	x	x	

Zdroj: vlastní analýza dokumentů

Nizozemsko, Norsko, Švýcarsko) existují i strategie, jak diskriminaci bránit. Legislativně však ve všech zemích diskriminace konkrétně vůči držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany či vůči přistěhovalcům všeobecně, není ošetřena.

8. Shrnutí hlavních bodů zjištění

1. V analýze jsme identifikovali odlišnosti pojetí integrace na úrovni EU a sledovaných zemí, přičemž vymezení formulované Evropskou komisí vnímáme jako nejkompexnější a nejbližší Esserovu vymezení. Při srovnávání jednotlivých vymezení a variant jsme narazili na zajímavý paradox – k evropskému pojetí integrace mají blíže nečlenské státy EU než členské.
2. Ve sledovaných zemích je stále hlavní důraz kladen na trh práce. Identifikujeme přesvědčení, že trh práce je základní rovinou, od níž se odvíjí další oblasti integrace. Zároveň je v některých zemích bráno osvojování jazyka jako prostředek k pouhému umístění na trhu práce, nikoli jako prostředek k začlenění, interakcím a identitě ve společnosti.
3. Ačkoli je na deklaratorní rovině v analyzovaných dokumentech kladen do polohy východiska princip obousměrnosti, většina jejich obsahu se týká spíše

tématu podpory individuálních příchozích aktérů než otázky odstraňování bariér, které jim v integraci brání.

4. V rámci současných integračních politik evropských států bývá v souvislosti s pojmem komunita zdůrazňován jako jediný relevantní příznak příslušnosti ke komunitě aktuální místo bydliště, resp. lokální či prostorový kontext ve smyslu participace na životě určitého místního společenství v cílové zemi. V některých případech (např. Velká Británie) je zároveň explicitně odmítnuta možnost chápat tento termín na základě společného (migračního či etnického) původu.

9. Závěr

Za přínos představené analýzy považujeme zjištění, že způsoby uchopení otázky sociální integrace držitelů a držitelek mezinárodní ochrany ve veřejných politikách řady evropských států výrazně varíují, a to v kontrastu k obvyklému přesvědčení o relativní jednotě chápání sociální integrace v evropském prostoru.

Vymezení termínu integrace, jak je formulováno v záhlaví příslušných veřejných politik sledovaných států, varíuje mezi významem začleňování do struktur cílové země a významem koheze, tedy soudržnosti celé společnosti nebo lokálních komunit. EU (EC 2020) ve své rámuující definici evropského způsobu života systematicky uvádí pojem integrace souběžně s pojmem inkluze (Action Plan for Integration and Inclusion 2021–2027). Tím propojuje aspekt integrace ve smyslu podpory participace všech jednotlivců na komunitním a sociálním životě s aspektem inkluze ve smyslu vytvoření nediskriminujících a nevylučujících podmínek zajišťujících sociální soudržnost na evropské, státní i lokální úrovni. Takto založená evropská politika integrace a inkluze představuje rámec, ke kterému se jednotlivé státy EU explicitně přihlašují, přičemž každý z nich svým způsobem akcentuje určité motivy široce a komplexně pojednané evropské politiky. Volba motivů, které jsou obsaženy či zdůrazněny v jednotlivých sledovaných státních politikách integrace, vychází z historické zkušenosti a politicko-ideologického pozadí (Gregurović, Župarić-Iljić 2018).

Trendem nastaveným EU je vnímat integraci jako *obousměrný* proces, což znamená chápat ji jako dynamické a vzájemné přizpůsobování se jak ze strany přistěhovalců, tak ze strany obyvatel členských států (EU 2004, s. 19). Toto označení reaguje na problematické vnímání integrace jako procesu, který je postaven na snaze a úsilí migrujících, aniž by bral v potaz nezbytnost otevřené struktury přijímající společnosti (Esser 2000, Klarenbeek 2021). Většina zemí toto označení ve svých dokumentech používá, ale je otázkou, nakolik se jeho použití promítá do nastavené politiky.

S výjimkou Rakouska zmiňují všechny země ve svých dokumentech vztažené k integrační politice témata diskriminace jako problematického faktoru

ovlivňujícího integrační proces. Nicméně již méně zemí v dokumentech vztažených k držitelům a držitelkám mezinárodní ochrany explicitně zmiňuje existující antidiskriminační legislativu či na ni odkazuje. Propojení integrační politiky a antidiskriminační legislativy má ale významný vliv na integrační proces, jak ukazují mnohé studie např. u mladých migrantů, neboť přispívá k posilování pocitu přináležení (Ham, Yang 2022), snižuje míru záškoláctví u přistěhovalců první i druhé generace (Yang, Ham 2017) nebo podporuje ekonomickou integraci přistěhovalců (Platt, Polavieja, Radl 2022).

Některé země vědomí existence bariér a nerovných příležitostí migrujících řeší vymezením zranitelných skupin, u nichž zdůrazňují potřebu podpory a také ji ve svých dokumentech vymezují (nejčastěji se jedná o migrující děti, těhotné ženy a matky malých dětí či jedince se zdravotním postižením). Kategorie zranitelnosti tak je často vnímána jako podpůrné označení, které zlepší podmínky osob do ní zařazených, čímž jim zajistí větší podporu v rámci integračního procesu a posílí jeho pozitivní naplnění. Těmto kategoriím se v textu více nevěnujeme, ačkoli se v současné době stávají trendem nejen mezi migračními a integračními politikami, ale také v jiných oblastech. Gilodi, Albert a Nienaber (2022) sice vnímají (a vymezují) zranitelnost / zranitelné skupiny jako užitečný nástroj výzkumu v rámci migrací, ale současně upozorňují, že se snadno může stát negativním označením, které může mít pro své nositele negativní sociální a psychické důsledky.

Dále identifikujeme významný posun v chápání a používání pojmu komunita, neboť žádný ze států nepoužívá tento koncept v primordiálním smyslu etnických či etno-náboženských komunit nebo s odkazem na společný původ, jak bylo zvykem v kontextu integračních (multikulturních) politik ještě na přelomu milénia. Současné politické koncepce naopak koncept komunity uplatňují ve významu lokálního či sousedského společenství, nebo jej nepoužívají a zdůrazňují individuální rovinu integrace (např. Francie). V podobném duchu je v současných integračních politikách většinou chápán i „two-way“ princip, kdy jako přijímající strana v rámci oboustranného integračního procesu není uváděn celek státní společnosti, ale právě určité lokální společenství. V analyzovaných dokumentech zcela absentuje odkaz na multikulturalismus, který byl v 80. a 90. letech v řadě států rámcujícím konceptem integračních politik.

Třebaže se integrační veřejné politiky v evropských státech odvíjejí od stejného pojmového a v případě EU i politického rámce, jsou mezi nimi významné rozdíly, kterých je tato studie komparativním přehledem. Zároveň tato studie poukazuje na posuny v konceptualizaci „integračních“ politik, které se na evropské i státní úrovni odehrály v poslední dekádě. Shrnutím rozdílů a naznačením trendů chceme přispět nejenom akademické debatě o migraci a integraci, ale i poskytnout oporu decizní sféře při tvorbě příslušných veřejných politik a jejich implementaci.

Literatura

- BRAUN, V., CLARKE, V. (2006): Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 2, 77–101.
- CEBOLLA-BOADO, H., FINOTELLI, C. (2015): Is There a North–South Divide in Integration Outcomes? A Comparison of the Integration Outcomes of Immigrants in Southern and Northern Europe. *European Journal of Population / Revue Européenne de Démographie*, 31, 1, 77–102.
- DRYDEN-PETERSON, S. (2016): Refugee Education: The Crossroads of Globalization. *Educational Researcher*, 45, 9, 473–482.
- ESSER, H. (2000): *Soziologie, spezielle grundlagen. Gand 2: die konstruktion der gesellschaft.* Campus verlag, Frankfurt/New York.
- GILODI, A. ALBERT, I., NIENABER, B. (2022): Vulnerability in the Context of Migration: a Critical Overview and a New Conceptual Model. *Human Arenas*, 2022, 1–22. <https://doi.org/10.1007/s42087-022-00288-5>
- GOODMAN, S. W. (2015): Conceptualizing and Measuring Citizenship and Integration Policy: Past Lessons and New Approaches. *Comparative Political Studies*, 48, 14, 1905–1941.
- GREGUROVIĆ, S., ŽUPARIĆ-ILJIĆ, D. (2018): Comparing the Incomparable? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison. *International Migration*, 56, 3, 105–122.
- HAM, S., YANG, K. (2022): The Impact of Anti-discrimination Policies on Immigrant Youths' Sense of National Belonging: An Institutional Account. *Policy Studies*, 43, 4, 821–837.
- KLARENBECK, L. M. (2021): Reconceptualising 'Integration as a Two-way Process'. *Migration Studies*, 9, 3, 902–921.
- PLATT, L., POLAVIEJA, J., RADL, J. (2022): Which Integration Policies Work? The Heterogeneous Impact of National Institutions on Immigrants' Labor Market Attainment in Europe. *International Migration Review*, 56, 2, 344–375.
- RÁKOCZYOVÁ, M., PORÍZKOVÁ, H. (2009): Sociální integrace přistěhovalců – teoretická východiska výzkumu. In: Rákoczyová, M., Trbola, R. (eds.): *Sociální integrace přistěhovalců v České republice.* SLON, Praha, 23–34.
- UHNCR (2018): Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. United Nations High Commissioner for Refugees, <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (13. 2. 2023).
- YANG, K., HAM, S. (2017): Truancy as Systemic Discrimination: Anti-discrimination Legislation and its Effect on School Attendance among Immigrant Children. *The Social Science Journal*, 54, 2, 216–226.
- ZOGATA KUSZ, A. (2020): Immigration and integration policies in Czechia: a new immigration destination country in the EU. In: Duszczuk, M., Pachocka, M., Pszczółkowska, D. (eds.): *Relations between immigration and integration policies in Europe. Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States.* Routledge, London/New York, 173–196.

Elektronické zdroje

- Action Plan for Integration and Inclusion 2021–2027. European Commission, EU, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/integration/action-plan-integration-and-inclusion_en (10. 2. 2023).
- EC (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action plan on Integration and Inclusion 2021–2027, European Commission, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2020-11/ActionPlanonIntegrationandInclusion2021-2027.pdf> (10. 2. 2023).

- EUROSTAT (2021): Data browser, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=migr&display=list&sort=category&extractionId=TPS00192> (4. 3. 2022).
- EU (2004): Common basic principles for immigrant integration policy in the EU. Press release, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/common-basic-principles-immigrant-integration-policy-eu_en (6. 6. 2022).
- INFORMATION SVERIGE (2022): Integration in Sveden, <https://www.informationsverige.se/en/jag-har-fatt-uppehallstillstand/samhallsorientering/boken-om-sverige/att-komma-till-sverige/integration-i-sverige/> (12. 11. 2022).
- KOTOUTUMINEN.FI (2021a): Integration and reception of refugees, <https://kotoutuminen.fi/en/integration-and-refugee-reception> (10. 2. 2023).
- KOTOUTUMINEN.FI (2021b): Initial assessment, <https://kotoutuminen.fi/en/initial-assessment> (10. 2. 2023).
- MV (2023): Integrace cizinců. Ministerstvo vnitra ČR, <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/integrace-cizincu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D> (8. 10. 2022).
- SERVICE-PUBLIC (2021): Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR), <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048> (10. 2. 2023).
- USNESENÍ VLÁDY ČR (2022): Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců. Ve vzájemném respektu 2022, <https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/2022-postup-pri-realizaci-kic-2022-usneseni-vlady-c-40-2022-pdf.aspx> (8. 10. 2023).

SUMMARY

Comparison of the integration policies of selected European countries concerning holders of international protection

The paper aims to compare the public policies of European countries related to the treatment of international protection holders (IPHs), especially in the initial moments of the integration process. The analysis aims to identify the policy frameworks for integrating IPHs and how these frameworks are reflected in relevant policy documents. In general, integration is understood in theory and practice as a multidimensional process. We, therefore, consider a complex integration policy to be an approach that encompasses the social, cultural, economic, political, and psychological aspects of arrival and settlement in the destination country. Using a comparative approach and thematic analysis, we compare 12 public policies through the lens of Hartmut Esser's theoretical model of social integration, which captures the complexity of the integration process.

First, we identify differences in the conceptualizations of integration in the EU and the countries under study. We consider the definition formulated by the European Commission to be the most comprehensive and closest to Esser's definition. It combines the notion of integration, in the sense of promoting the participation of all individuals in community and social life, with the notion of inclusion as creating non-discriminatory and non-exclusive conditions ensuring social cohesion at the European, national, and local levels. The European policy of integration and inclusion based on this approach is a framework to which the various EU countries explicitly subscribe, each emphasizing specific themes. However, when comparing the different

definitions and variants, we discovered an interesting paradox--the policies of non-EU member states are closer to the European concept of integration than the policies of EU member states.

Next, we found that the labor market is still the main focus in the countries studied, noting that this area, in particular, is expected to lead other integration processes. At the same time, in some countries, language acquisition is seen as a means of positioning oneself on the labor market rather than a means of community membership, interaction, and identity.

Furthermore, our analysis highlights the problematic nature of subscribing to the so-called two-way principle as a necessary part of integration processes. In general terms, states subscribe to it, but in national documents, the theme of supporting individual newcomers tends to prevail over the issue of removing barriers to integration.

Finally, we identified a significant shift in the understanding and use of the concept of community, as none of the states uses the concept in the primordial sense of ethnic or ethno-religious communities or with reference to shared origins, as was customary in the context of integration (multicultural) policies at the turn of the millennium. In the context of current integration policies of European states, the only relevant indicator of community membership is current residence, meaning the local or spatial context in terms of participation in the life of a particular local community in the destination country. In some cases (e.g., the UK), the possibility of understanding the term based on shared (migration or ethnic) origin is explicitly rejected.

Although public integration policies in European countries derive from the same conceptual and political framework in the case of the EU, there are significant differences between them.

PODĚKOVÁNÍ / ACKNOWLEDGEMENT

Tento text vznikl za podpory TA ČR v rámci programu Éta jako součást projektu: Evaluace úspěšnosti procesu integrace cizinců v dlouhodobém horizontu (TL03000626).

This work was supported by TA ČR, project No. TL03000626 (Evaluation of the success of the process of integration of foreigners in the long term).

ORCID

ALENA PAŘÍZKOVÁ

<https://orcid.org/0000-0002-4585-2026>

TOMÁŠ HIRT

<https://orcid.org/0000-0002-2119-6458>

VIKTOR RUMPÍK

<https://orcid.org/0009-0004-0419-8402>

ALENA GLAJCHOVÁ

<https://orcid.org/0000-0002-1015-8130>

KAREL ŘEZÁČ

<https://orcid.org/0000-0003-4173-5399>

JAN PĚCHOTA

<https://orcid.org/0000-0002-3404-754X>