

**Masarykova univerzita
Fakulta sociálních studií
Sociální politika a sociální práce**

**Sociální vyloučení a politika sociální inkluze
Uprchlíci - rizika sociálního vyloučení a možnosti jak jim
čelit**

Vypracovaly: Lucie Höklová
Adéla Novotná
Kristýna Kapounová

Dne: 4. 12. 2006

Uprchlíká otázka je navzdory času stále aktuální. V moderním světě, na prahu 21. století chrlí totalitní režimy, válkou zmítané země a státy třetího světa miliony uprchlíků. Jejich ochrana je neodlučitelně spjata s lidskou solidaritou a celá uprchlická problematika se velmi úzce dotýká lidských práv. Je třeba si uvědomit, že se jedná o osoby ve velmi zranitelném postavení, často fyzicky i psychicky zlomené. Ocitají se v neznámém cizojazyčném prostředí, většinou zcela bez prostředků a bez znalosti svých práv, proto nutně potřebují zastání a pomoc.

Právní postavení uprchlíků

Podle **Úmluvy o postavení uprchlíků (Ženevské konvence)** z roku 1951 je uprchlíkem osoba, která:

- má opodstatněnou obavu z pronásledování kvůli své rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru
- se nachází mimo svou zemi původu
- nemůže/nechce využít ochrany své země původu nebo se tam vrátit kvůli své obavě z pronásledování

Kromě obecné definice uprchlíka formuluje Ženevská úmluva zásadní **princip non-refoulement**, kdy se smluvní státy zavazují, že žádným způsobem nevyhostí nebo nevrátí uprchlíka na hranici zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru. Platí i v případě, že uprchlík vstoupil do hostitelské země nelegálně.

V době přijetí Úmluvy se předpokládalo, že příliv uprchlíků během několika let odpadne. Nové uprchlické vlny však měly za následek přijetí **Newyorského protokolu** (1967), který rušil časové ohraničení, podle něhož se Úmluva vztahovala pouze na osoby, které utekli kvůli událostem nastalým před 1. lednem 1951 (např. 2. světová válka).

Otázka azylu je zmíněna také ve **Všeobecné deklaraci lidských práv**, a to jako právo hledat a požívat azyl před pronásledováním. V roce 1967 přijalo Valné shromáždění OSN **Deklaraci o územním azylu**, která měla ozřejmit humanitární a morální zásady, jež by přispěly ke sjednocení praxe států při udělování azylu. Významnou roli v mezinárodním uprchlickém právu hrají **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**, **Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu** či **Úmluva o právech dítěte**.

Z Ústavního pořádku České republiky se otázkou azylu výslovně zabývá **Listina základních práv a svobod** v čl. 43, hlavním právním předpisem, který upravuje postavení uprchlíků v ČR je **zákon č. 325/1999 Sb. o azylu** a dále **zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců**. Zákon o azylu zavedl nový pojem „**azylant**“, namísto původního termínu uprchlík. Označuje cizince, jemuž byl udělen azyl a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu, tedy cizince jemuž bylo přiznáno postavení uprchlíka.

Zákon o azylu stanoví podmínky při nichž nelze osobě přiznat postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Úmluva formuluje tyto negativní podmínky jako tzv. **cesační a exkluzivní klauzule**. Cesační klauzule stanoví podmínky, jež se zakládají na úvaze, že mezinárodní ochrana by neměla být poskytována tam, odejít není nutná či oprávněná, exkluzivní klauzule vyjmenovává okolnosti za jakých je osoba vyloučena z uplatňování Úmluvy, přestože splňuje pozitivní kriteria definice (např. spáchání vážného trestného činu).

Zvláštním důvodem udělení azylu je **jednota rodiny**. Princip zachování jednoty rodiny umožňuje ochranu rodiny jako přirozené a základní skupinové společenské jednotky.

Podle něj může být status uprchlíka udělený partnerovi azylantů a závislým osobám (děti mladší 18 let, rodiče azylantů mladšího 18 let).

Uprchlíci - definice

Vymezení pojmu uprchlík může být blíže specifikováno. Uprchlík, který splňuje kritéria Ženevské úmluvy a Protokolu je označován jako **statutární uprchlík**. Tzv. **mandátoví uprchlíci** jsou osoby, které spadají do kompetence UNHCR, nejčastěji ve státech, které neratifikovaly Úmluvu. **Uprchlík „in orbit“** je uprchlík, kterému je stále odmítán azyl, nebo který nemůže nalézt zemi ochotnou posoudit jeho žádost, přestože nebyl vrácen do země, kde mu hrozí pronásledování. Ve zvláštním postavení se ocitá osoba, která v okamžiku odchodu ze země nebyla uprchlíkem a stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době své nepřítomnosti - **uprchlík „sur place“**. Jinou netypickou skupinou jsou uprchlíci **„prima facie“**, o jejichž uprchlickém statutu bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny v situaci rozsáhlého přílivu, aniž byly žádosti posouzeny jednotlivě.

Řízení o azylu

K **řízení o udělení azylu** je příslušné Ministerstvo vnitra. Azylový zákon stanoví místo a čas prohlášení o úmyslu požádat o azyl. Úmysl může být projeven písemně, ústně či jiným způsobem, z něhož je patrné, že cizinec hledá v ČR ochranu před pronásledováním. Projevení úmyslu na hraničním přechodu je podmínkou vstupu cizince na území daného státu. Vízum je možné udělit pouze osobě, která prokáže svou totožnost cestovním dokladem nebo ji odsvědčí čestným prohlášením. Toto vízum opravňuje cizince k pobytu jen po dobu 24 hodin, v této lhůtě se musí dostavit do přijímacího střediska. Cizinec je dále vyzván, aby podal návrh na zahájení řízení o udělení azylu, policie mu poté udělí vízum za účelem řízení o udělení azylu. Vízum opravňuje k pobytu po dobu 60 dnů, je možné jej na požádání opakovaně prodloužit vždy o dalších 60 dnů. V přijímacím středisku je v průběhu dvou až tří týdnů s účastníkem řízení provedena identifikace, lékařské vyšetření a vstupní interview. Pohovoru se může zúčastnit zástupce UNHCR. Při pohovoru je kladen důraz na ověřování důvodů pro udělení azylu. **Přijímací středisko** se nachází v prostorách letiště v Praze-Ruzyni a ve Vyšných Lhotách. Cizinec středisko nesmí opustit. Po ukončení vstupních procedur je cizinec přemístěn do pobytového střediska. Cizinci je zde zajištěn základní hygienický standart, stravování, zdravotní péče a kapesné (cizinec je povinen služby zcela nebo zčásti hradit). **Pobytové středisko** může kdykoli opustit. Pobytová střediska jsou např. v Zastávce u Brna, Bělé pod Bezdězem, Červeném Újezdě atd. Rozhodnutí ve věci vydá ministerstvo do 90 dnů. Proti rozhodnutí o neudělení azylu lze podat rozklad a to do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí a dále se lze odvolat až k Vrchnímu soudu. Se ztrátou postavení účastníka řízení ztrácí cizinec výhody s tím spojené, uprchlík se tak ocitne většinou zcela bez prostředků. Na tuto nezáviděníhodnou situaci pamatuje zavedení víza za účelem strpění pobytu. Cizinci, kterým byl udělen azyl mají možnost přechodného ubytování v **integračních azylových střediscích**.

Organizace zabývající se uprchlíky

Mezi organizacemi zabývajícími se uprchlíky zaujímá výjimečné postavení **UNHCR (Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky)**. Sídlo UNHCR je ve švýcarské Ženevě, současným Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky je António Guterres, bývalý portugalský

premiér. V současnosti spadá pod mandát UNHCR přibližně 19, 2 milionů lidí po celém světě. Veškerá činnost UNHCR má humanitární a nepolitický charakter. Jeho základní funkce spočívá v poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům a pomoci nalézt řešení jejich situace. Ve snaze najít dlouhodobé řešení uprchlického problému se zaměřuje na dvě možné metody - dobrovolný návrat uprchlíků do země jejich původu (pokud to tamní situace dovoluje) a integraci běženců v azylových zemích. Kromě právní ochrany zajišťuje v rozsáhlých krizových situacích také materiální pomoc pro uprchlíky - potravu, přístřeší, základní zdravotní péči. Za svoji práci si UNHCR vysloužilo dvakrát Nobelovu cenu míru. Mezi další organizace, jejichž náplní je řešení uprchlické otázky patří například **Evropská rada pro uprchlíky a vyhnance**, jež byla založena jako nevládní organizace na počátku 70.let jako fórum pro kooperaci nevládních organizací zabývajících se problematikou uprchlíků v Evropě. Členy ECRE jsou i české nevládní organizace **OPU** (Organizace pro pomoc uprchlíkům) - věnuje se právnímu, sociálnímu a psychologickému poradenství přímo v uprchlických táborech, organizuje kulturní a společenské akce v azylových zařízeních, aktivity pro volný čas, sbírky šatstva apod., **SOZE** (Sdružení zabývajících se emigranty) a **Poradna pro uprchlíky ČHV**. Cenným přínosem pro uprchlickou problematiku jsou také informace, jimiž disponuje **Amnesty International**.

Statistické údaje

Česká republika se po roce 1989 ocitla ve zcela nové situaci - přestala být zemí uprchlíky produkující, naopak stala se zemí, pod jejíž ochranu se uprchlíci uchylují. V období od roku 1990 do září 2006 požádalo v České republice o azyl celkem 83 772 osob, z nichž pouze 3 022 osobám byla tato ochrana přiznána. Za rok 2006 požádalo zatím v ČR o postavení uprchlíka 2 421 osob, azyl byl udělen 205 osobám.¹ V první polovině 90. let tvořili většinu žadatelů uprchlíci z Bulharska, Rumunska a bývalého Sovětského svazu (Ukrajina, Bělorusko,...). Spektrum zemí se však neustále rozšiřuje, přibývá zejména uprchlíků z Afghánistánu, Iráku, Indie, Vietnamu, Egypta, Nigérie, Číny, Ruska či Mongolska. Pro většinu uprchlíků však vytouženým cílem stále zůstávají státy západní Evropy. Vede je k tomu nejen vyšší hospodářská a sociální úroveň, ale i usazené krajanské komunity a v neposlední řadě i větší šance na získání uprchlického statutu. Nejvíce žadatelů o azyl se vyskytuje u našich sousedů - v Německu.

¹ www.mvcr.cz

Rizika sociálního vyloučení uprchlíků

V předchozí kapitole byla podána definice pojmu uprchlík a základní informace spojené s tímto pojmem. Byl zde stručně popsán postup azylového řízení a také něco málo o organizacích a zařízeních, které se uprchlíky v České republice zabývají a pracují s nimi a nebylo opomenuto krátké pojednání o nejdůležitějších dokumentech a opatřeních týkající se této skupiny osob, ohrožených sociálním vyloučením. V následující kapitole bychom se chtěly zaměřit na rizika sociálního vyloučení, jimž jsou uprchlíci vystaveni.

Dle Koncepce integrace azylantů pro rok 2004, patří mezi nejvýznamnější faktory, které mohou v případě azylantů vést k ohrožení sociálním vyloučením, složitější podmínky pro zajištění potřebné socioekonomické úrovně (např. přístup na trh práce a uznávání kvalifikace, zajištění bydlení, dostupnosti potřebného zdravotního a sociálního zabezpečení, vzdělávání, atd.) vyplývající zejména z jejich odlišného právního postavení ve srovnání s občany ČR, odlišného kulturního původu, jazykové bariéry, nižšího povědomí o právním prostředí ČR a menší dostupnosti informací.

Než se blíže podíváme na oblasti v nichž dochází k sociálnímu vyloučení u osob se statutem uprchlíka, chtěly bychom nejdříve pojednat o některých specifikách této skupiny osob.

Sociokulturní specifika - náboženství, kultura, jazyk

- S počátečním a velmi závažným problémem, na který žadatel o azyl narazí je jazyková bariéra (alespoň tedy v případě azylantů v ČR, jiná situace - např. Angolan, žadající o azyl v Portugalsku, neboť úředním jazykem obou zemí je portugalština). Nejhroženější skupinou jsou v tomto případě ženy – matky, neboť jsou vzhledem k péči o děti vystaveny větší izolaci.
- Žadatelé o azyl většinou přichází z odlišného sociálního a kulturního prostředí. Jejich tradice, hierarchie hodnot, představy, normy chování se mohou od těch v hostitelské společnosti velmi lišit.
- V oblasti náboženství - nedostatek respektu k odlišnostem ze strany majority a dominantního náboženství. Příčinou této situace jsou předsudky a intolerance. Např. islám je v křesťanském prostředí tradičně chápán jako velmi militantní. Tento obraz je podporován sdělovacími prostředky.
- Fyziologické zvláštnosti (barva pleti, tvar očí, tvar obličeje,...), osobnostní zvláštnosti (např. temperament) a kulturní zvláštnosti (jazyk, způsob oblékání, neverbální vyjadřování,...).

Všechna výše uvedená sociokulturní specifika vedou často ke **stigmatizaci** jedinců či skupin uprchlíků. Ze strany hostitelské majoritní populace dochází k projevům **diskriminace, rasismu a xenofobie**. **Pozitivní antidiskriminační politika** tyto projevy mnohdy může posílit. Pocity nesnášenlivosti a intolerance často také způsobují či podporují **média a sdělovací prostředky**, podávající nezřídka zkreslený obraz o této skupině obyvatel.

Sociokulturní specifika velmi úzce souvisí a vzájemně se prolínají s **psychologickými a sociálně psychologickými specifiky**, z nichž opět plynou rizika vedoucí k sociálnímu vyloučení azylantů. Již ze samotné definice uprchlíka vyplývá, že mnozí zažili válečné konflikty, etnickou nenávisť, náboženské spory, museli opustit svoji vlast, majetek a mnohdy i rodinu. Je dosti pravděpodobné, že jejich psychický stav tím bude poznamenán. Kuric (1997)

v této souvislosti hovoří o zvláštní skupině traumatizovaných uprchlíků. Traumata a psychické potíže mohou být ještě umocněny rozdělením rodiny, k němuž často dochází. Další psychické potíže se obvykle objevují při pobytu v azylových zařízeních – pasivita, apatie, agresivita, ztráta sebevědomí a další. Tyto projevy jsou důsledkem toho, že žadatelé o azyl nemohou žít obvyklým způsobem života.

Dalším faktorem vzniku psychických potíží je také omezené uplatňování žadatelů v tradičních mužských a ženských rolích nebo například omezená možnost pracovat.

K psychickým potížím bývají pak také často přidruženy **psychosomatické potíže**.

Kuric (tamtéž) dále upozorňuje na obtížněji sledovatelný, ale velmi častý jev doprovázející emigraci a to především v jejích počátcích a tím je **změna sociálního statutu a sociálních rolí**. Upozorňuje na fakt, že sociální status bývá sražen na úroveň nejnižšího společného jmenovatele a sociální role jsou redukovány na jednu – status a role emigranta, uprchlíka. Tato změna je zřetelná nejen v rámci společnosti, ale také v rámci menších skupin, především rodiny. Kuric jako obvyklý příklad uvádí ztrátu role hlavy rodiny, neboť děti překonávají snadněji jazykovou bariéru než jejich rodiče a brzy se tak stávají tlumočníky v rodině, později mluvčími a mnohdy to končí právě neformálním převzetím funkce hlavy rodiny. Tato ztráta role je pak mnohdy doprovázena **frustrací** a může vést k růstu potenciálu **agresivity**. Dalším příkladem pak může být například emancipace žen v liberálnějším prostředí, než jaké je v zemi původu. Tedy může dojít k oslabení patriarchálního modelu rodiny.

Rizika vzniku sociálně patologických jevů

Frustrace, stres, deprese, opakované střety s projevy rasismu, diskriminace, předsudků, neustálé vystavení stigmatizaci, to vše může vést u lidí se statutem uprchlíka ke vzniku sociálně patologických projevů chování. Například nedostatečné materiální zabezpečení způsobené špatným platovým ohodnocením v zaměstnání či (mnohdy dlouhodobou) nezaměstnaností může vést k páchání trestné majetkové činnosti, frustrace, komplexi méněcennosti, stres apod. mohou člověka dovést k agresivnímu chování, sexuální neuspokojenost a nedostatek sociálních kontaktů k sexuálním deviacím atd.

Tato výše uvedená specifika zvyšují pravděpodobnost sociálního vyloučení především v následujících oblastech:

Oblast zaměstnání

Zaměstnání je pro integraci do společnosti nezbytné, neboť zajišťuje pravidelný příjem a ekonomickou nezávislost, jistotu, společenské postavení, příležitost k navázání vztahů s lidmi z většinového společenství a také sociální integraci. Dobré místo určuje kvalitu života, projevuje se v úctě k sobě samému a získává azylantům uznání v širším společenství lidí.

Problémy a komplikace, na které azylanti na trhu práce narážejí:

- Jazyková bariéra – znalosti po absolvování základního kurzu češtiny jsou často nedostatečné k úspěšnému zařazení na trh práce.
- Často se objevující diskriminace, xenofobie, rasismus ze strany zaměstnavatele i pracovního kolektivu.
- Mnohdy nedostatečná informovanost o tom, jak hledat práci.

- Nejproblematičtější situace u žen – matek – větší jazyková bariéra, omezená možnost navštěvovat jazykové kurzy, větší sociální izolace.
- Čelí vážným potížím při uznávání vzdělání, akademických výsledků a kvalifikace, získaných v zemi původu.
- Nízké sebevědomí, ztráta sebedůvěry, nízká úroveň sebe prezentace způsobená nízkým sebevědomím.

Z důvodů výše uvedených jsou azylanti nuceni brát práci v nejméně atraktivních oblastech pracovního trhu, kde není tak velká konkurence a ocitají se v pasti špatně placených nekvalifikovaných sektorů. V případě, že není dána šance na práci osobě s nově uděleným azylem, je zvýšena pravděpodobnost, že se dostane do stavu dlouhodobé nezaměstnanosti.

Vzhledem ke špatně placeným zaměstnáním či nezaměstnanosti se tyto osoby často ocitají v tíživé finanční situaci.

Oblast bydlení

- Rozložení přistěhovalců v prostoru se výrazně liší mezi členskými státy a regiony, přičemž relativně vyšší koncentrace jich je ve městech a průmyslových oblastech. Integrace je problematická především v národnostně smíšených (a často zanedbaných) oblastech, ve kterých dochází k ohrožení participace přistěhovalců a hrozí střet s projevy rasismu a xenofobie.
- Nedostatek kvalitního bydlení za dostupné ceny v etnicky smíšených lokalitách.
- Dochází k sídelní segregaci a to nejen proto, že azylanti hledají levné bydlení, ale i proto, že mají obecný sklon stěhovat se tam, kde již je usídlen větší počet přistěhovalců.

Oblast vzdělávání

- Velkým problémem v této oblasti je jazyková bariéra a nízká multikulturalita v naší společnosti. Ani učitelé stále ještě nejsou dostatečně připraveni na integraci dětí uprchlíků, děti se pak setkávají nejen ze strany spolužáků, ale také ze strany vedení školy a vyučujících s předsudky a diskriminací. Vyučujícím také chybí dostatečné jazykové vzdělání, kterým by mohla být alespoň částečně zmírněna jazyková bariéra. Dále se u vyučujících mnohdy objevují tendence k prosazování asimilace na úkor podpory integrace. V neposlední řadě je problémem také nedostatečná uzpůsobenost učebnic a učebních materiálů k výuce dětí z cizího kulturního prostředí.
- Z důvodu špatné ekonomické situace rodiny (musí ihned po ukončení povinné školní docházky nastoupit do zaměstnání, aby pomohly se zabezpečením rodiny), jazykové bariéry, diskriminace a předsudků, sociální izolace, přílišné odlišnosti kultury země původu apod. opouštějí děti uprchlíků školy bez ukončeného vzdělání, častěji propadají, málokdy dosáhnou vzdělání na vyšší úrovni. To se zpětně promítá do jejich nízké kvalifikace, kvůli níž pak těžko hledají uplatnění na trhu práce.

Zdravotní péče a sociálně-právní služby

- Uprchlíci mohou v souvislosti se svou situací trpět specifickými zdravotními potížemi (odloučení od zbytku rodiny, nejistota ohledně svého postavení, zejména je-li dočasné). Model nejistoty, chudého bydlení a špatných pracovních podmínek vede často též k přidruženým zdravotním potížím. S tímto vším je třeba citlivě, komplexně a soustavně pracovat.

- Speciální riziko či spíše problém představuje potřeba respektovat při poskytování zdravotní péče azylantům zejména postavení žen z kulturně odlišného prostředí, které například z tradičních či náboženských důvodů nemohou navštěvovat lékaře muže apod.
- Problémy s přístupem k vysoce kvalitním zdravotnickým a sociálním službám. Je třeba řešit řadu otázek, včetně zásobování azylantů příslušnými informacemi a specifické odborné přípravy personálu zodpovědného za poskytování těchto služeb.
- Co se týče sociálně-právních služeb – neorientovanost a neinformovanost uprchlíků na koho, kdy a s čím se mají obrátit.
- Člověk, který se nachází v jiném právním postavení než v zemi původu a nachází se mimo zemi původu, je především v počátcích této změny ohrožen neinformovaností o svých právech a povinnostech, o svém statutu uprchlíka.

Politika sociálního začleňování v České republice se zaměřením na uprchlíky

V této kapitole zaostřujeme na politická opatření v oblasti sociálního začleňování z pohledu Národního akčního plánu sociálního začleňování na léta 2004 – 2006. K upřesnění využíváme v některých případech také dokumentu Koncepce integrace azylantů z roku 2004², který vychází z usnesení vlády o zabezpečení integrace azylantů, a brožury Rámec integrační politiky vydané Radou Evropy.

Národní akční plán

Předchozí kapitola byla věnována sociálnímu vyloučení uprchlíků, byl kladen důraz na rizika sociálního vyloučení. Tato kapitola pojednává o opatřeních, která předchází, zmírňují nebo odstraňují sociální vyloučení uprchlíků.

V Národním akčním plánu se hovoří o strategických přístupech a nástrojích, o kterých existuje přesvědčení, že povedou k úspěšnému sociálnímu začleňování imigrantů. Vzhledem k tomu, že skupina imigrantů zahrnuje osoby s uděleným azylem, jsou opatření i na ně

V rámci vládní integrační politiky jsou podporovány projekty, které se zaměřují na zlepšení informovanosti cizinců a občanů, rozvoj sociálního a právního poradenství pro cizince, podporu vzdělávání, jazykové vybavenosti a další kvalifikace cizinců, podporu uplatnění cizinců na trhu práce, rozvoj kulturního a náboženského života cizinců, rozvoj dalšího vzdělávání občanů a úředníků v oblasti integrace cizinců, rozvoj vztahů cizinců a jejich komunit s občany, vznik a činnost nestátních neziskových organizací a sdružení cizinců, budování a činnost komunitních a multikulturních center, podporu prevence intolerance, rasismu a diskriminace cizinců.

Aby mohla být výše popsána činnost realizována, bylo třeba vytvořit orgány, které budou zastávat koncepční a realizační činnosti v oblasti integrace cizinců. V roce 1999 byla vládou zřízena Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami. Usnesením vláda v roce 2004 byla zřízena nová Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců na území ČR. Činnost ministerstev na podporu integrace cizinců vychází z Koncepce integrace cizinců a na ni navazujících Plánů integračních politik ministerstev.

Vzhledem k tomu, že v této oblasti je podtrhována existence nevládních neziskových organizací, byla roku 1998 vytvořena Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO)³ zajišťující tvorbu politiky a vhodného prostoru pro existenci neziskového sektoru. Dále Rada vlády pro národnostní menšiny zřízena roku 2001⁴ se věnuje otázkám národnostních menšin a jejich příslušníků.

Na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha, je každý kraj, v jehož územním obvodu podle posledního sčítání lidu žije alespoň 5 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české, povinen zřídit výbor pro národnostní menšiny. Podobně je tomu i v obcích, kde se podle zákona o obcích (128/2000) zřizují výbory pro národnostní menšiny, pokud tam podle posledního sčítání obyvatelstva žije alespoň 10 % příslušníků národnostních menšin.

² Materiál Koncepce integrace azylantů oproti Koncepti integrace cizinců na území ČR více specifikuje daná opatření na cílovou skupinu uprchlíci.

³ Původně existovala pod názvem Rada pro nadace zřízena roku 1992.

⁴ Původně existovala pod názvem Rada pro národnosti vlády ČSSR zřízena roku 1968, změněna na Radu vlády pro národnosti vlády ČSFR (1991 a později na Radu pro národnosti vlády ČR (1994).

Opatření politiky sociálního začleňování

Těmito opatřeními jsou míněny jak strategie, která udávají směr politických intervencí do života uprchlíků za účelem podpory jejich začleňování do společnosti, tak nástroje, které jsou prostředkem uskutečňování strategií.

Strategie v oblasti sociálního začleňování uprchlíků jsou spjaty s konkrétními cíli jmenovanými v Národním akčním plánu, které si politika sociálního začleňování klade. Jsou to následující cíle:

- podpora rozvoje vztahů imigrantů a většinové společnosti, včetně rozvoje vztahů mezi komunitami a prevence rasismu a xenofobie;
- stanovení indikátorů a identifikace překážek sociálního začleňování a integrace cizinců a její specifika v jednotlivých krajích ČR;
- zajištění právního poradenství vzhledem k pobytovým aspektům a ochraně před diskriminací a příprava cizojazyčných příruček (právních průvodců) ve vztahu k pobytu cizinců;
- zajištění sociálního poradenství se zaměřením na orientaci v oblasti sociálního systému v ČR, nároků na bydlení, přístupu k zaměstnání, zdravotní péči apod.;
- zajištění psychologického poradenství, zvláště azylantům a dalším zranitelným skupinám imigrantů;
- organizaci a podpora diskusí ke zvýšení povědomí veřejnosti o problematice sociálního začleňování a integrace imigrantů a medializace cílů v souvislosti s jejich sociálním začleněním (celoplošné veřejnoprávní prostředky, sdělovací prostředky, regionální média);
- kvantitativní a kvalitativní zlepšení zařazení tématu lidských práv a práv menšin do vzdělávání policie ČR

Cílem hlavním v oblasti integrace uprchlíků je tvorba rovných příležitostí v přístupu ke zdrojům, právům, zbožím a službám pro všechny. Na ten je apelováno ve všech dimenzích, které nyní z hlediska opatření, nejprve strategií a po té nástrojů, sociální politiky v této kapitole rozebereme. Taková opatření by měla být prostředkem naplňování výše zmíněných konkrétních cílů.

Zaměstnání

Podpora zaměstnanosti a prosazování politiky rovných příležitostí na trhu práce jsou považovány za klíčové v boji proti sociálnímu vyloučení. Osoby z odlišného sociokulturního prostředí patří ke znevýhodněným osobám v přístupu na trh práce, jimž ekonomická nezávislost zajistí lepší začlenění do společnosti. Uprchlíci jsou osoby, které přicházejí často s holýma rukama a zaměstnání je nejrychlejší cesta, jak je učinit nezávislými na státu.

Nejvíce postižení ze skupiny uprchlíci jsou osoby s nově uděleným azylem. Pokud jim není dána šance, snadno se dostávají do stavu dlouhodobé nezaměstnanosti. Prioritou je proto odstraňování diskriminačního chování zaměstnavatelů vůči uprchlíkům, poskytování pracovního poradenství a dalšího profesního vzdělávání uprchlíkům, kteří především zpočátku nejsou schopni orientovat se v novém systému. Takové poradenství poskytují státní i nestátní subjekty, programy aktivní politiky zaměstnanosti, úřady práce, pracovní agentury, občanská sdružení. V roce 2004 vstoupil v platnost nový zákon o zaměstnanosti, který definuje diskriminaci osob v přístupu k zaměstnání a označuje ji jako nepřipustnou a sankcionovanou.

Důležitým nástrojem je také podpora tvorby nových pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané a obtížně umístitelné uchazeče. Například program aktivní politiky zaměstnanosti Special podporuje zaměstnávání problémových skupin obyvatel v malých a středních podnicích nejméně. Podnikatel získává finanční částku na každého takto zaměstnaného.

Co se týče nadnárodní pomoci, Evropské sociální fondy (ESF) - Operační program Rozvoje lidských zdrojů (OP RLZ), Jednotný programový dokument 3 (JPD 3), Program Iniciativy společenství EQUAL a Společný regionální operační program (SROP), jsou vytvářeny za účelem finanční podpory národních programů a projektů v boji proti nezaměstnanosti také u cílové skupiny uprchlíci.

Bydlení

Strategií, jak dostat práva na bydlení vyplývajícího z Koncepce bytové politiky z roku 1999, je státní podpora bydlení azylantů, kteří sami nemají dostatek finančních prostředků na pořízení vlastního bydlení.

Každoroční usnesení vlády o zabezpečení integrace azylantů a materiál Koncepce integrace azylantů z roku 2004 se věnují sociálnímu začleňování azylantů do společnosti v oblasti jazykové přípravy, zaměstnání a bydlení. Státní integrační program z něho vycházející byl navrhnut a schválen jako nástroj podpory bydlení azylantů ve formě peněžitých neinvestičních dotací obcím a soukromým majitelům bytů, kteří poskytnou utečencům bydlení. Možností tohoto programu je také čerpání dotací Ministerstva pro místní rozvoj na výstavbu nových bytů postavených dle Programu na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury. Poměrná část těchto bytů pak musí být poskytnuta azylantům.

Ve stadiu příprav je projekt Prostorová a sociální segregace. Jeho cílem je nalezení mechanismu, který bude motivovat obce k předcházení územní segregace a vzniku enkláv sociálně slabých rodin.

Sociální služby

Jedná se především o proces transformace a decentralizace sociálních služeb na úroveň regionální ať již státního či nestátního sektoru, čímž jsou služby dostupnější a dochází tak k přímému kontaktu poskytovatele a uživatele služby. To má zpětně vliv na tvorbu regionální sociální politiky. Ve prospěch toho je žádoucí, a to nejen co se sociálních služeb týče, spolupráce sektoru státního, nevládních neziskových organizací pro pomoc uprchlíkům a uživatelů sociálních služeb. Lze říci, že pouze nestátní sektor je v současné době zaměřen na poradenství pro uprchlíky, proto tato spolupráce je nezbytná.

Neopomenutelné je zavádění Standardů kvality sociálních služeb ke zkvalitnění služeb. Zavádění standardů je podporováno národními a strukturálními dotacemi.

Od roku 2007 bude platný nový Zákon o sociálních službách 108/2006 Sb. Body v něm se dotýkají všech oblastí sociálních služeb, přesto bychom rádi zdůraznily jeden, jehož implementace do sociální práce s uprchlíky je obzvlášť naléhavá. § 2 uvádí mimo jiné také zásadu: „(...) Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování.“ Právě u uprchlíků je patrná neorientovanost v systému, neinformovanost, která skrze podporu, motivaci, aktivizování, musí být překonána.

Zdravotní péče

Národní akční plán říká, že zdravotní péče v České republice je poskytována rovnocenně všem, tedy bez ohledu na státní občanství, jazyk nebo národnost. Pro cílovou skupinu uprchlíci je tedy zásadní, zaměřit se na ty, kteří mají zvýšené nebo odlišné nároky na

zdravotní péči, a to také vzhledem k odlišnému sociokulturnímu prostředí země původu, náhlé změně prostředí a vzpomínek a trvalých následků ze života v zemi původu. Jde proto nejen o péči o tělo, ale i o duši, to znamená o psychologickou pomoc. Nezbytnou součástí vybavení zdravotnických pracovníků je také znalost o zdravotních potřebách takových osob. Stejně tak nezbytné je informovat uprchlíky o službách zdravotní péče.

Česká republika je účastníkem programu Světové zdravotnické organizace, Zdraví pro všechny v 21. století z roku 2003. Cílem je mimo jiné snížení zdravotních rozdílů mezi socioekonomickými skupinami a zlepšení úrovně deprivovaných populačních skupin.

Vzdělávání

V oblasti vzdělávání se česká vláda zaměřuje na odstraňování bariér v přístupu ke vzdělání osob se sociálním znevýhodněním. Zlepšit dostupnost, rozšiřovat vzdělávací činnosti škol s ohledem na potřeby vzdělávaných (především jazyková příprava a doplnění), integrovat děti uprchlíků do hlavního vzdělávacího proudu, zavádět interkulturní vzdělávání.

Priorita 3 Rozvoj celoživotního OP RLZ a JPD 3 je věnována celoživotnímu učení. Opatření v ní obsažená jsou zaměřena na uznávání kvalifikací. To ale i uznávání vzdělání (nostrifikace) zpřístupňují cizincům další vzdělávání a zaměstnání. V případě EQUALU se jedná o 5. tematickou oblast Podpora celoživotního učení a postupů umožňujících zaměstnání osob ze znevýhodněných a diskriminovaných skupin na trhu práce.

Doprava

Cílem je posílení dopravy v odlehlých a venkovských lokalitách. Vzhledem k tomu, že uprchlické tábory se tak, jak byly vystavěny v dřívějších dobách, povětšinou stále nacházejí v odlehlých mimoměstských lokalitách, je v zájmu integrace uprchlíků, a to především vzhledem ke klíčové prioritě - integrace na trh práce, zajistit co nejlepší spojení s okolním světem. Ať již přemístěním uprchlických táborů do více společenského prostředí nebo zajištěním dostupné a dostatečně frekventované dopravy.

Podpora dopravní obslužnosti, zvýšení kvality, průchodnosti a dostupnosti dopravy je jednou z priorit Společného regionálního operačního programu. Také připravovaná koncepce Dopravní politika ČR pro léta 2004 – 2013 respektuje principy sociální solidarity, sociální integrace a princip rovných příležitostí jednotlivců a skupin.

Právní služby

Člověk, který se nachází v jiném právním postavení než v zemi původu a nachází se mimo zemi původu, je především v počátcích této změny ohrožen neinformovaností o svých právech a povinnostech, o svém statusu uprchlíka. Jeho status občana v zemi původu sice zůstává, ovšem v zemi hostitelské k němu přibývá status uprchlíka.

Právní služby, které budou odpovídat potřebám osob ze sociálně odlišného a tím znevýhodněného prostředí a budou co nejvíce dostupné ať místně nebo finančně, respektive budou bezplatné oproti službám advokátů, jsou v rámci politiky sociálního začleňování žádoucí. Na toto reaguje Zákon o bezplatné právní pomoci z roku 2003, podpora neziskového sektoru v oblasti poskytování právních služeb a tendence zahrnout sociálně-právní služby do sociálních služeb v rámci nového zákona o sociálních službách, aby byl zachován požadavek dodržování standardů kvality poskytování služeb.

Ve prospěch úspěšné integrace uprchlíků je nutné informovat i majoritní společnost. Kromě široké veřejnosti jde především o státní samosprávu, zdravotnické, sociální, vzdělávací instituce, s kterými uprchlík přichází do kontaktu při integraci do společnosti.

Prevence sociálně negativních jevů

Jde především o zkvalitnění práce policie uvnitř multikulturní společnosti, což se neobejde bez vzdělávání policistů o problematice cizinců a jejich integraci. Národní strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám (dle usnesení vlády z roku 2003) vypichuje jako nejdůležitější vytvořit moderní a efektivní mechanismy práce policie s menšinovými komunitami a dovednosti policie při práci v multikulturním prostředí.

V současné době je realizován projekt styčného důstojníka pro menšiny, který zajišťuje komunikaci policie a menšin při řešení problémů v dané komunitě, je však zaměřen na romskou komunitu.

Prevence sociálního vyloučení

Ve vztahu k etnickým menšinám a imigrantům je cílem prevence jejich sociálního vyloučení a odstraňování vnitřních a vnějších bariér vedoucích k možnosti sociálního vzestupu, rozvíjet dobré vztahy mezi menšinami, imigranty a většinovou společností a odstraňovat diskriminaci.

Zahraníční zkušenosti⁵

Integrace uprchlíků (přistěhovalců) je proces trvající několik let, často probíhá ještě i po naturalizaci nebo ve druhé či třetí generaci. Nejdůležitější při jejich integraci v přijímací zemi je počáteční fáze pobytu. Vlády států Evropské unie zahájily úvodní programy, které jsou v této problematice investicí do budoucna. Úvodní programy obsahují zpravidla tři hlavní složky: výuku jazyka, občanskou orientaci, kdy získávají znalosti o hostitelské zemi a odbornou přípravu a vytváření vazeb pro trh práce. V případě přístupu na trh práce se v poslední době ukazuje, že úvodní programy poskytují příliš jednotná řešení, ačkoli by měly být individuálně přizpůsobeny každému danému účastníkovi. Některé země zavedly povinnou účast na těchto kurzech. V případě, že účastník kurz nenavštěvuje, uchylují se k sankcím souvisejícím s obnovením povolení k pobytu nebo s platbami sociálního zabezpečení. Ve většině zemí vlády partnersky spolupracují s místními samosprávami a nevládními organizacemi. Hlavními cílovými skupinami pro úvodní integrační programy jsou přistěhovalci s povolením k trvalému pobytu a uznání uprchlíci, kteří jsou občany třetích zemí.

Belgie (Vlámsko) - úvodní program zahrnuje lekce nizozemštiny (až 1200 hodin ve čtyřech úrovních) a 75 hodin orientace ve společnosti. Orientace ve společnosti zahrnuje praktické a správní otázky a poskytují informace o možnostech přístupu ke společenským a kulturním aktivitám. Jsou vedeny v několika jazycích, např. turečtině, arabštině, somálštině a dalších.

Dánsko - úvodní program je v Dánsku bezplatný a uprchlíci, kteří se nemohou uživit prací nebo s pomocí rodiny mají nárok na úvodní příspěvek. Pokud účastník program bez přijatelného důvodu nenavštěvuje, snižuje se mu úvodní příspěvek. Za provádění úvodních programů jsou odpovědné obce, ale veškeré výdaje hradí vláda. Tříletý program zahrnuje lekce dánštiny, přednášky o dánské kultuře a společnosti s aktivizací směrem k trhu práce. Rozsah programu činí v průměru 37 hodin týdně. Příprava pro vstup na trh práce může zahrnovat krátkodobé vzdělání, odborný zácvik na pracovišti nebo nástup do zaměstnání se mzdovou subvencí. Uprchlík může také využít pomoc mentora, který mu pomáhá rozvíjet jeho sociální, jazykové a odborné předpoklady.

Estonsko - Kromě úvodních kurzů zde funguje velmi zajímavý program služeb osobního hostitele (mentora), kdy si přistěhovalci a uznání azyklanti vytvářejí cenné vazby se společností. Jedná se o výměnný rodinný program pro děti a mládež z estonsky mluvících a estonsky nemluvících rodin, který přispívá nejen ke zlepšení jazykových znalostí dětí, ale i jejich sociálního citění a vzájemné tolerance. V rámci programu stráví účastník jeden týden až dva měsíce v estonské rodině žijící na venkově a aktivně se účastní každodenního života rodiny.

Finsko - probíhá zde projekt SPECIMA, který je hrazen z prostředků Evropského sociálního fondu. Zaměřuje se na uprchlíky a přistěhovalce s akademickým nebo jiným vyšším vzděláním. Smyslem projektu je vybrat motivované odborníky, stanovit úroveň jejich znalostí a nalézt pro ně uplatnění ve finských organizacích a společnostech.

Německo - úvodní kurzy zahrnují podle německého imigračního zákona z roku 2004 kurz jazyka pro začátečníky a kurz pro pokročilé (každý kurz obsahuje 300 hodin a oba by měly

⁵ www.cizinci.cz - Příručka k integraci cizinců

trvat zhruba jeden rok), na který navazuje 30hodinový kurz orientace v otázkách německého správního systému, kultury a historie. Oba kurzy jsou ukončeny závěrečným testem.

Nizozemí - existují zde tzv. „programy dvojí cesty“ kombinující nizozemštinu s dalším prvkem (např. podporou při výchově dětí, prací, odbornou přípravou, dobrovolnickou prací a sociální aktivací). Nizozemský integrační program obsahuje kurzy seznamující účastníky s nizozemským systémem zdravotní péče, školství a sociální péče a také s národními zvyky. Kurzy si účastníci hradí sami s možností (částečné) refundace po úspěšném dokončení.

Švédsko - účastníci kurzů jsou do jazykové přípravy zařazováni podle úrovně znalostí. Nejprve je příslušnými pracovníky vyhodnocena stávající úroveň jazykových znalostí účastníků a poté jsou rozděleni do čtyř úrovní (dvě úrovně slouží k rozlišení účastníků s akademickým vzděláním). Délka úvodního období je až dva roky. Švédská vláda věnovala v roce 2003 finanční podporu na odbornou přípravu osob s vyšším vzděláním pro vstup na trh práce v oblastech s nedostatkem pracovních sil (zdravotní a lékařská péče, školství, věda a technika), především na výkon povolání zdravotních sester pro oblast primární péče a péče o seniory.

POUŽITÉ ZDROJE:

KURIC, A.: Uprchlíci a sociální práce. Vzdělávací nadace Jana Husa. Brno, 1997.
COUSSEYOVÁ, M.: *Rámec integrační politiky*. Vydavatelství Rady Evropy, 2000. s. 54.
Koncepce integrace azylantů pro rok 2004
Národní akční plán sociálního začleňování 2004 – 2006
Zákon o sociálních službách 108/2006 Sb.
www.cizinci.cz - Příručka k integraci cizinců