

JAKUB ANDRLE, MADLA ČECHOVÁ, ONDŘEJ NOVOTNÝ

# INTEGRACE DRŽITELŮ MEZINÁRODNÍ OCHRANY V ČR



Text: Jakub Andrlé, Madla Čechová, Ondřej Novotný

Vydal:



Publikace vznikla s podporou:



Publikace je financována ze zdrojů Azylového, migračního a integračního fondu EU v rámci projektu NIEM „National Integration Evaluation Mechanism. Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection”.

[www.forintegration.eu](http://www.forintegration.eu)

Donor nezodpovídá za obsah ani za použití informací.  
Za obsah a vyjádřené názory nesou výlučnou odpovědnost autoři.

Červen 2022

ISBN: 978-80-7591-061-5

Člověk v tísni, o. p. s.  
Program migrace  
Šafaříkova 24  
120 00 Praha  
[www.clouekvtisni.cz](http://www.clouekvtisni.cz)  
[migrace@peopleinneed.cz](mailto:migrace@peopleinneed.cz)

## Obsah

Úvod	3
Držitelé mezinárodní ochrany v ČR: základní fakta	8
Systém integrace držitelů mezinárodní ochrany v České republice	15
Koncepce integrace cizinců	15
Státní integrační program	17
Vybrané oblasti integrace	21
Zaměstnávání	21
Zdraví	25
Sociální zabezpečení	28
Vzdělávání	34
Jazykové vzdělávání	40
Bydlení	43
ZÁVĚRY	46

## Úvod

Předkládaná zpráva pojednává o velmi specifické a relativně nepočetné skupině cizinců žijících v Česku. Držitelů mezinárodní ochrany – lidí, kterým byl udělen azyl nebo takzvaná doplňková ochrana – u nás v roce 2021 žily podle oficiálních statistik přibližně dva tisíce.<sup>1</sup> Uprchlíci, jak bývají držitelé mezinárodní ochrany běžně označováni,<sup>2</sup> tak tvořili jen velmi malou část (kolem 0,3 %) ze zhruba 650 tisíc cizinců na českém území. Některou z forem mezinárodní ochrany disponovali orientačně dva obyvatelé Česka z každých deseti tisíc.

I přesto, že je skupina držitelů mezinárodní ochrany početně skromná, existují dobré důvody, proč by jejímu fungování a zejména systematickému začleňování měla být věnována pozornost. Český systém integrace uprchlíků patří sice ve středoevropském srovnání k nejvyspělejším a také v širším kontextu EU obstojí,<sup>3</sup> ale především ze strany specializovaných nevládních organizací vůči němu často zaznívá kritika v souvislosti s jeho omezenou kapacitou, respektive nepřipraveností na situaci, kdy by počet příchozích lidí na útěku výrazněji překročil dosavadní hodnoty. Není žádným tajemstvím, že Česko tradičně nepatří mezi významné uprchlické destinace. V posledních dvaceti letech se počet žadatelů o mezinárodní ochranu stabilizoval kolem 1 000 – 1 500 ročně. Z celkového množství uprchlíků mířících do EU představuje toto číslo jen nepatrný zlomek.<sup>4</sup> Již v době, kdy byla tato zpráva připravována, bylo nicméně v nejbližším sousedství Unie (v Bělorusku, Bosně a Hercegovině, a zejména na Ukrajině) možno zaznamenat bezpečnostně-politické krize, které v případě další eskalace hrozily navýšením počtu příchozích přinejmenším na úroveň, jakou naše země zažila v době válek v bývalé Jugoslávii. Ústřední myšlenka za přípravou komplexněji pojaté,

---

<sup>1</sup> K 31. 12. 2020 se podle dat poskytovaných MV ČR jednalo o 1 922 osob, k 31. 12. 2021 o 1 923 osob.

<sup>2</sup> Viz poznámku k terminologii níže.

<sup>3</sup> O tomto faktu svědčí mimo jiné řada předchozích publikací v rámci projektu NIEM. Viz např. komparativní zprávu shrnující vývoj v letech 2019–2021: The European benchmark for refugee integration. Evaluation 2: Comprehensive report, dostupnou na oficiálním webu projektu: <http://www.forintegration.eu/pl/pub>.

<sup>4</sup> Průměrný roční počet žadatelů o azyl v EU v desetiletém období 2012–2021 činil podle údajů Eurostatu zhruba 627 tisíc. V roce 2021 registrovaly státy EU celkem 535 tisíc žádostí. Data jsou dostupná na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics&oldid=558844](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844).

hodnotící zprávy o českém systému integrace, byla přímočará: má-li tento systém „ustát“ i řádově vyšší nápor uprchlíků, je žádoucí, aby bylo včas upozorněno na jeho případná slabá místa.

Obavy z náhlého zvýšení počtu uprchlíků se bohužel vyplnily dříve – a především v mnohem větším měřítku –, než kdokoli předpokládal. V důsledku ruské agrese proti Ukrajině stoupl počet uprchlíků na českém území jen během prvních dvou měsíců na více než 300 tisíc. Éra, kdy Česká republika stála stranou masových uprchlických procesů, de facto „přes noc“ skončila.

Na první pohled by se mohlo zdát, že analýza systému integrace ve vztahu specificky k držitelům *mezinárodní ochrany* ztratila ve světle aktuálního dění relevanci. Důvod? Naprosté většiny lidí, kteří po 24. únoru 2022 prchají z Ukrajiny, se mezinárodní ochrana netýká.<sup>5</sup> Takzvaná *dočasná ochrana*, pod níž běženci z Ukrajiny spadají, stojí na separátních právních základech<sup>6</sup> a v řadě ohledů se od azylu a doplňkové ochrany odlišuje i co do práv a povinností držitelů – nevyjímaje ani oblast integrace. Ve skutečnosti je ale detailní vhled do systému integrace držitelů mezinárodní ochrany potřebný víc než kdy jindy. Je těžko představitelné, že by začleňování uprchlíků z Ukrajiny bylo co do základní posloupnosti a priorit organizováno na jiných fundamentech než na těch, které zde existují ve formě bezmála třicet let budovaného systému integrace držitelů mezinárodní ochrany. Jakékoliv nedostatky tohoto systému se nevyhnutelně projeví i v procesu integrace uprchlíků z Ukrajiny.<sup>7</sup>

Proces integrace lze monitorovat a hodnotit v mnoha oblastech. Projekt NIEM se soustředí na dvanáct vybraných dimenzí: mainstreaming (zjednodušeně:

---

<sup>5</sup> V žádném případě to neznamená, že lidé utíkající z Ukrajiny nemají na žádost o mezinárodní ochranu nárok. Z praktického hlediska nicméně taková žádost nedává valný smysl a Ministerstvo vnitra ji příchozím z Ukrajiny nedoporučuje.

<sup>6</sup> Jmenovitě se jedná o směrnici Rady EU č. 2001/55/ES – pravidla poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a opatření k zajištění rovnováhy mezi zeměmi EU při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

<sup>7</sup> Nutno rovněž připomenout, že aktivací dočasné ochrany azyl ani doplňková ochrana, respektive jejich držitelé nikam nezmizeli. Otázka toho, jaký status bude ukrajinským uprchlíkům udělen v momentě, kdy platnost dočasné ochrany vyprší (maximální doba je v souladu s výše uvedenou směrnicí 3 roky) – a zda například nemůže dojít k nějaké formě jejího prolnutí s ochranou mezinárodní –, byla v době psaní této zprávy zcela otevřená. Svědčí o tom např. vyjádření týkající se problematiky statusu v prvním uceleném strategickém dokumentu vlády ČR ve vztahu k ukrajinské uprchlické krizi: Stanovení strategických priorit vlády ČR ke zvládnutí uprchlické vlny související s invazí Ruské federace na Ukrajinu.

tvorba a koordinovaná implementace komplexní integrační politiky), pobyt, slučování rodin, přístup k občanství, bydlení, zaměstnávání, odborné vzdělávání, zdraví, sociální zabezpečení, školství, jazykové vzdělávání plus sociální orientace, a nakonec tzv. budování mostů (tímto pojmem se má na mysli míra propojenosti mezi komunitou cizinců na straně jedné a většinovou společností na straně druhé). Záběr předkládané zprávy je ovšem omezenější: systém integrace v ČR zkoumá pouze v oblastech zaměstnávání, zdraví, sociálního zabezpečení, vzdělávání (včetně jazykového) a bydlení. Ačkoliv důvodů pro tuto volbu bylo více (například dostupnost, respektive nedostupnost kvalitních dat), tím hlavním byl fakt, že zmíněné oblasti vyjmenovává jako prioritní přímo Státní integrační program, ústřední nástroj státu pro integraci námi sledované skupiny cizinců.<sup>8</sup>

Ani v rámci takto zúženého záběru si zpráva neklade za cíl podat detailní a úplný rozbor systému integrace uprchlíků v Česku. Jejím primárním cílovým publikem není úzká skupina specialistů na zkoumanou problematiku, ale širší spektrum čtenářů, které spojuje zájem o rozšíření přehledu v tématu migrace a integrace. Práce, která by pojednávala o systému integrace uprchlíků ve všech prioritních oblastech, byla podložena pevnými daty počínaje legislativními normami přes neveřejné statistiky ministerstev až po profesionálně shromážděné výpovědi integračních pracovníků a samotných uprchlíků, a zároveň svou formou zůstávala „stravitelnou“ i pro laika, u nás zatím chyběla. Ambicí předkládané zprávy je tuto mezeru zaplnit a alespoň malým dílem tak přispět k veřejné diskuzi o dalším směřování integrace uprchlíků – problematiky, v níž se pro Česko v souvislosti s hromadným vysídlením obyvatel Ukrajiny otevírá zcela nová kapitola.

---

<sup>8</sup> Viz oficiální web SIP: <https://www.integracniprogram.cz/>.

## TERMINOLOGICKÁ POZNÁMKA

V předkládané zprávě je ve vztahu ke zkoumané skupině cizniců přednostně používán nejpřesnější termín „držitelé mezinárodní ochrany“. Na řadě míst v textu je nicméně tento pojem zejména ze stylistických důvodů nahrazen výrazy jako „uprchlíci“, „humanitární migranti“, nebo ještě obecněji „lidé na útěku“. Sporadicky byl použit také zkrácený pojem „držitelé“. Alternativní termíny byly voleny pokud možno tak, aby z kontextu jasně vyplývalo, že je neustále řeč o držitelích mezinárodní ochrany, a s plným vědomím, že ne všechny tyto výrazy jsou z odborného hlediska použity zcela přesně. Jako příklad stačí zmínit termín uprchlík, jenž se striktně vzato vztahuje na osoby splňující definiční znaky uprchlíka ve smyslu Ženevské konvence. Jeho ekvivalentem je u nás „azylant“, tedy držitel azylu. Z takto úzké definice tedy vypadávají držitelé doplňkové ochrany.<sup>9</sup> I v odborných kruzích se nicméně jako „uprchlíci“ standardně označují všichni držitelé mezinárodní ochrany bez rozdílu.

---

<sup>9</sup> Podrobněji např. MV ČR – slovníček pojmů. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/danek/slovnicek-pojmu.aspx>.

Srov. Pavel Šturma a kol. Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013.

## Seznam použitých zkratek

**AMIF** – Azylový, migrační a integrační fond

**AUČCJ** – Asociace učitelů češtiny jako cizího jazyka

**CPIC** – Centrum na podporu integrace cizinců

**ČSSZ** – Česká správa sociálního zabezpečení

**ČSÚ** – Český statistický úřad

**ESF** – Evropský sociální fond

**IAS** – integrační azylové středisko

**IIP** – individuální integrační plán

**KIC** – Koncepce integrace cizinců

**MŠMT** – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

**MV** – Ministerstvo vnitra

**NNO** – nestátní nezisková organizace

**OAMP** – Odbor azylové a migrační politiky (MV)

**PoS** – pobytové středisko (SUZ)

**PřS** – přijímací středisko (SUZ)

**SIP** – Státní integrační program

**SUZ** – Správa uprchlických zařízení



# Držitelé mezinárodní ochrany v ČR: základní fakta

## Základní pojmy

**Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany** je cizinec, který požádal v České republice o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě EU, je-li ČR příslušná k jejímu posuzování.

V postavení žadatele se cizinec nachází po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, případně po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle zvláštního právního předpisu, má-li tato žaloba odkladný účinek.

Pokud cizinci není udělena mezinárodní ochrana či jiný druh pobytu, po skončení azylového řízení opouští Českou republiku.

**Azylantem** je cizinec, kterému byl podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

**Osobou požívající doplňkové ochrany** se rozumí cizinec, který nesplňuje důvody pro udělení azylu podle výše uvedeného zákona, ale byla mu udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.

Podmínky vstupu a pobytu cizince, který požádá o udělení mezinárodní ochrany na území ČR, a pobyt azylanta a osoby požívající doplňkové ochrany na území, upravuje zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

AZYL	DOPLŇKOVÁ OCHRANA
Je udělen cizinci, který je pronásledován nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů	Je udělena cizinci, který nesplňuje kritéria pro udělení azylu, ale existují důvodné obavy, že by v případě návratu osobě hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy (trest smrti, mučení, nelidské či ponižující zacházení, ohrožení života civilisty

ve státě, jehož má občanství, nebo pokud nemá občanství v místě trvalého bydliště a pokud ho nedokáže tento stát ochránit nebo osoba nemůže z důvodu takového nebezpečí jeho ochranu přijmout. Azyl je udělován na dobu neurčitou. Azylanti mají přístup na trh práce, do systému veřejného zdravotního pojištění, sociální podpory, školství atd. Držitel azylu má práva a povinnosti odpovídající trvalému pobytu, který je mu automaticky přiznán. Azylanti nemají žádná volební práva, nemohou zastávat vybrané veřejné funkce ani sloužit v ozbrojených složkách ČR

a lidské důstojnosti z důvodu ozbrojeného konfliktu či svévolného násilí) a nemůže nebo není ochotna z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je občanem, nebo kde měla poslední trvalé bydliště. Doplnková ochrana je udělována na dobu určitou, zpravidla na dva roky. Při jejím prodloužení je ověřováno, zda důvody ochrany trvají. Pokud tomu tak není, ochrana je osobě odejmuta. Držitelé doplňkové ochrany mají volný přístup na trh práce, do systému veřejného zdravotního pojištění, sociální podpory a školství. Jejich pobyt není trvalým pobytem. Nemají volební práva, nemohou zastávat vybrané veřejné funkce ani sloužit v ozbrojených složkách ČR.

Azyl lze udělit dle § 12, § 13 a § 14 zákona 325/1999 Sb., o azylu.

Doplňkovou ochranu lze udělit dle § 14a a § 14b zákona 325/1999 Sb., o azylu.

Požádat o mezinárodní ochranu může cizinec už na hraničním přechodu, na oblastním ředitelství cizinecké policie, v přijímacím středisku a na dalších místech, nevyjímaje například věznice či nemocnice. V minulých letech nejvíce osob požádalo o mezinárodní ochranu přímo v některém z přijímacích středisek (PŘS) k tomu určeném (Zastávka, Praha-Ruzyně). Po přijímacích procedurách,

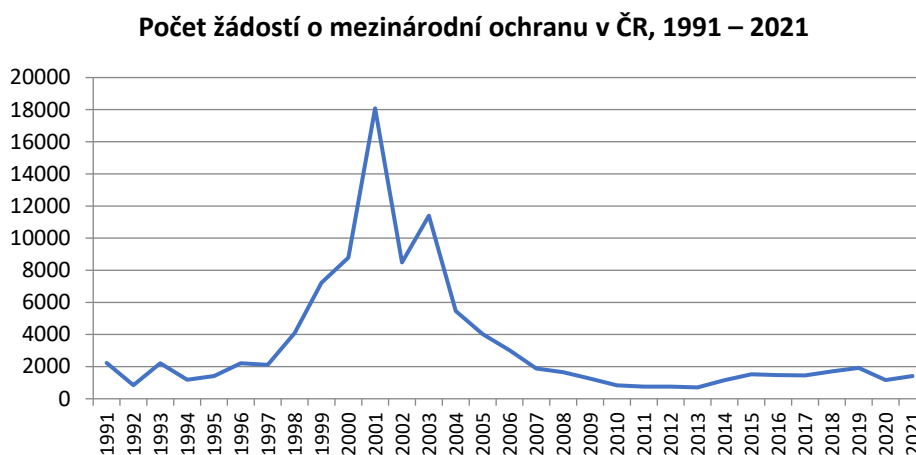
kteří zahrnují identifikaci totožnosti, formální zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, vstupní pohovor plus sociální šetření a rovněž vstupní zdravotní prohlídku, se mohou žadatelé buď přesunout do pobytových středisek (PoS – Zastávka, Havířov, Kostelec nad Orlicí), nebo se ubytovat v soukromí. V případě, že je žadateli mezinárodní ochrana udělena, získává možnost ubytování v integračním azylovém středisku (IAS – Jaroměř, Předlice, Brno, Havířov).

## Uprchlíci v českých zemích po roce 1918 – historický nástin

V novodobé historii se české země staly destinací hned pro několik významných uprchlických vln. Na začátku 20. let 20. století přijala mladá Československá republika v rámci tzv. Ruské pomocné akce (RPA) několik tisíc ruských emigrantů prchajících před bolševickým terorem. Po roce 1933 se Československo stalo cílem desítek tisíc židovských obyvatel prchajících z nacistického Německa. V období komunismu (1948–1989) představovalo Československo z hlediska uprchlických procesů převážně zdrojovou zemi. Nejsilnější emigrační vlny následovaly vzápětí po únorovém převratu a po invazi vojsk Varšavské smlouvy v srpnu 1968. Pro vystěhovalectví během této éry bylo nicméně charakteristické prolínání politických i ekonomických motivů. Komunistické Československo uprchlíky také přijímalo – již v letech 1948–1949 zde útočiště našlo okolo 12 tisíc řeckých emigrantů, především z řad sympatizantů levice, utíkajících ze své vlasti po skončení tamní občanské války.

Zcela nová éra azylové politiky nastala po roce 1989. Příchod uprchlíků z bývalé Jugoslávie (zejména z Bosny a Hercegoviny) na počátku 90. let urychlil proces budování odpovídající infrastruktury (uprchlických zařízení) a tvorby adekvátní legislativy. Historicky rekordní počty žádostí o azyl zaznamenávala Česká republika na přelomu tisíciletí – v roce 2001 zde o mezinárodní ochranu požádalo 18 094 osob. Svou roli bezpochyby sehrála vlna uprchlíků z oblasti Kosova, ještě významnějším faktorem bylo ovšem souběžné zpřísnění pravidel pracovní migrace, v jehož důsledku se žádost o azyl stala jakýmsi náhradním řešením pobytové otázky pro zájemce ze zemí, jako byly Ukrajina či Moldavsko. V souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie (2004) a harmonizací české azylové politiky s unijními standardy je pak ve statistikách podaných žádostí o azyl patrný podstatný pokles a stabilizace pod úrovní 2 000 žadatelů za rok. Jak je patrné z grafu níže, tuto situaci nijak zásadně neovlivnila ani tzv. migrační krize let 2015–2016. Obecně lze konstatovat, že z pohledu potenciálních žadatelů o mezinárodní ochranu není

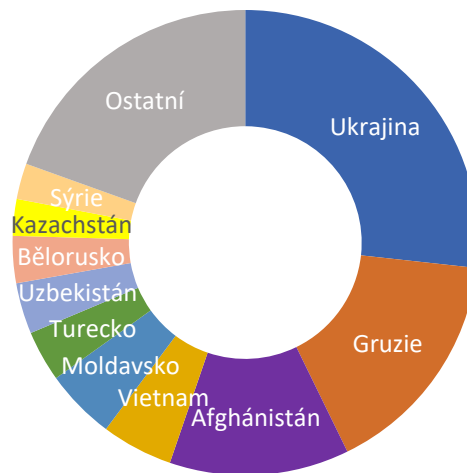
Česká republika z celé řady důvodů příliš atraktivní destinací. V širším středoevropském kontextu dnes sehrává spíše roli tranzitní než cílové země.



### Kdo jsou žadatelé o mezinárodní ochranu v Česku?

Za rok 2020 evidovalo Ministerstvo vnitra celkem 1 164 žádostí o mezinárodní ochranu, z toho 798 nových a 366 opakovaných. Oproti roku 2019 (1 922 žádostí) se jednalo o poměrně výrazný pokles a celkově nejnižší množství žádostí od roku 2014. Zásadní roli zde jednoznačně sehrála koronavirová pandemie a s ní spojená omezení mobility (nejen na úrovni ČR). V roce 2021 registrovalo MV celkem 1 411 žádostí. Pokud jde o národnost žadatelů, tak v letech 2020 i 2021 mezi nimi převažovali občané Ukrajiny. Na druhém místě s odstupem následovali státní příslušníci Gruzie. Podrobnější přehled za rok 2021 nabízí přiložený graf.

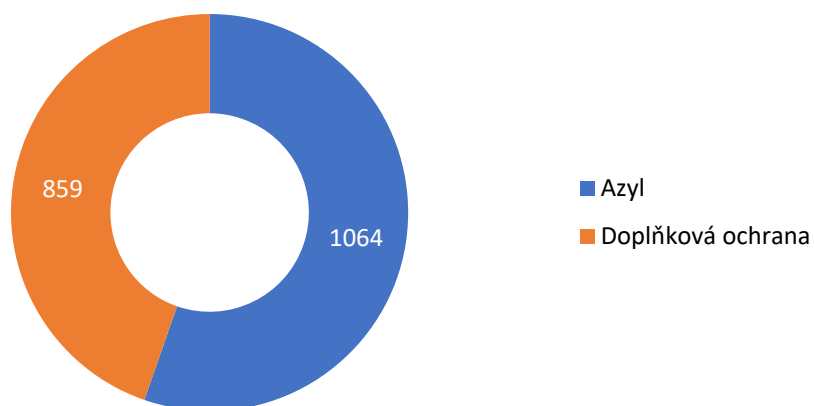
## Žádosti o mezinárodní ochranu v roce 2021 dle státní příslušnosti



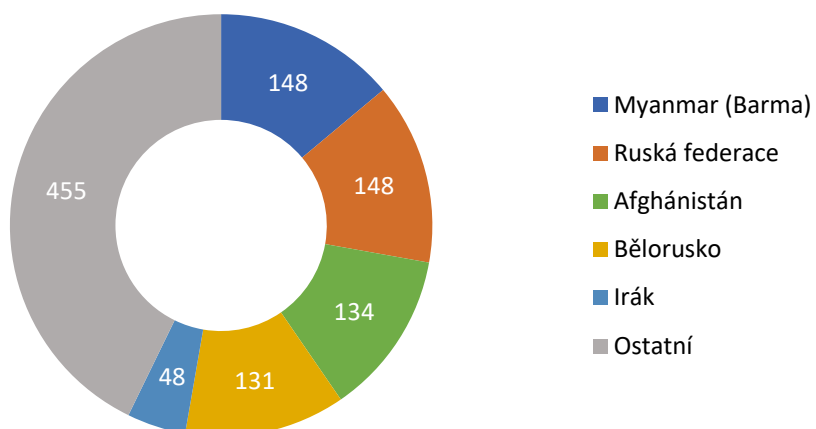
### Kdo jsou držitelé mezinárodní ochrany v Česku?

Z hlediska předkládané výzkumné zprávy je za důležitější údaj, než je aktuální počet žádostí, možné označit souhrnný počet cizinců, kteří již mezinárodní ochranu získali. Ke konci roku 2020 žilo v Česku podle údajů Ministerstva vnitra takových lidí celkem 1 922, o rok později pak 1 923. Počet azylantů a osob s udělenou doplňkovou ochranou byl v posledních letech přibližně vyrovnaný. Zaměříme-li se opět na státní příslušnost, zjistíme, že v roce 2020 pocházelo nejvíce držitelů mezinárodní ochrany ze Sýrie, a dále z Ukrajiny, Ruska a Běloruska. Zatímco v případě Sýrie a Ukrajiny jsou již několik let hlavními „push“ faktory tamní ozbrojené konflikty, u Ruska a Běloruska hraje klíčovou úlohu pronásledování (eventuálně oprávněné obavy z něj) ze strany tamních nedemokratických režimů, ať již z politických (opoziční činnost), náboženských (Svědkové Jehovovi v RF), či jiných důvodů. Jediným výrazným zásahem do národnostní skladby držitelů mezinárodní ochrany v roce 2021 byl skokový nárůst počtu azylantů původem z Afghánistánu, který odrážel hromadný útěk tamního obyvatelstva v souvislosti se srpnovým převzetím moci radikálním hnutím Tálibán.

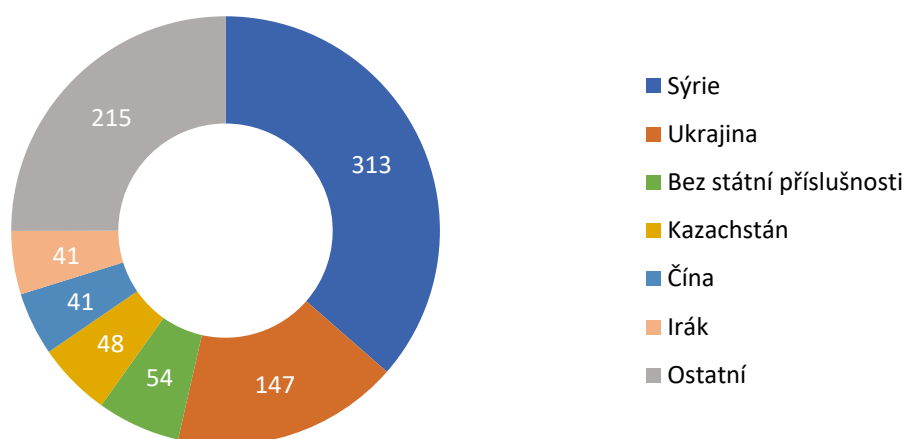
### Držitelé mezinárodní ochrany podle statusu k 31. 12. 2021



### Držitelé azylu dle státní příslušnosti k 31. 12. 2021



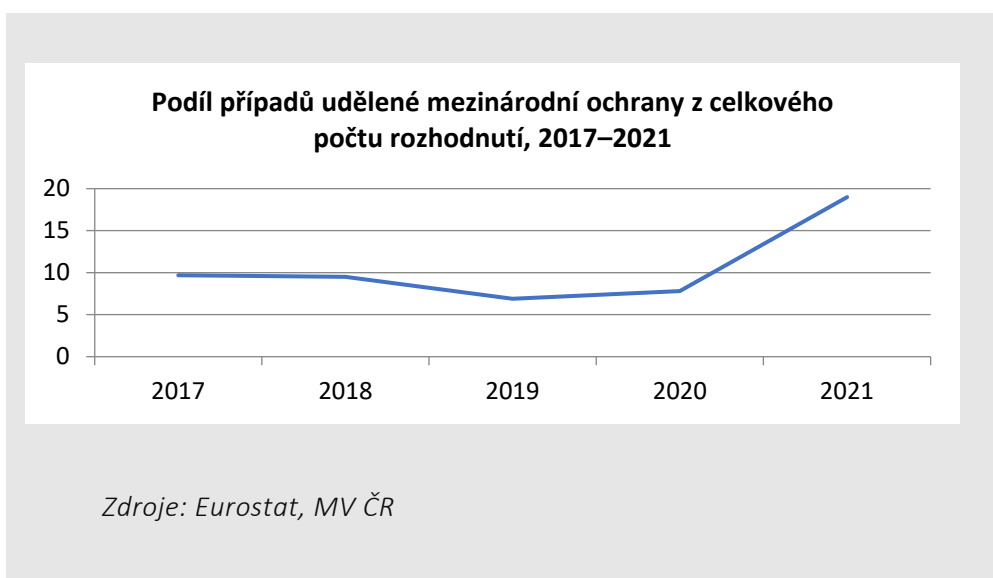
## Držitelé doplňkové ochrany dle státní příslušnosti k 31. 12. 2021



### JAKÁ JE ÚSPĚŠNOST ŽADATELŮ?

Podíl kladně vyřízených žádostí v celkovém počtu rozhodnutí je v České republice dlouhodobě nízký. V roce 2020 činil necelých 8 %. O rok dříve to bylo dokonce méně než 7 %. Mezi zeměmi EU patří Česko v tomto ohledu mezi nejvíce restriktivní. Největší podíl pozitivních prvoinstančních rozhodnutí zaznamenalo v Unii v roce 2020 Irsko (74 %). Nad 60 procenty se pohybovaly také Rakousko, Lucembursko a Nizozemsko. Mezi 40 a 60 procenty žádostí kladně vyřídily úřady dalších pěti zemí EU (pro někoho možná překvapivě mezi nimi figuruje i Slovensko, jehož azylová politika se od české příliš neliší). Celounijní průměr činil přibližně 40 %. Z celkového počtu přiznaných statusů mezinárodní ochrany (zhruba 211 tisíc) připadalo v roce 2020 na ČR (114 kladných rozhodnutí) přibližně 0,05 %.

V roce 2021 nicméně zaznamenáváme poměrně výraznou změnu: z celkového počtu 1 642 rozhodnutí byla ochrana udělena 311 osobám (19 %). Hlavním důvodem byla vysoká úspěšnost žádostí ze strany občanů Afghánistánu – z celkových 145 jich bylo kladně vyřízeno 118 (z toho 117 formou azylu).



## System integrace držitelů mezinárodní ochrany v České republice

### Koncepce integrace cizinců

Základními strategickými dokumenty ve vztahu k integraci držitelů mezinárodní ochrany jsou Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu 2016 (dále též KIC) a Státní integrační program (dále též SIP). Primární cílovou skupinou Koncepce integrace cizinců v ČR jsou legálně pobývajícím občané třetích zemí (tj. států mimo rámec EU), kteří nejsou žadateli o mezinárodní ochranu. Osoby s udělenou mezinárodní ochranou tvoří dodatkovou cílovou skupinu koncepce od roku 2015, a to v návaznosti na Státní integrační program.<sup>10</sup> Dle článku 2 kapitoly III umožňuje Koncepce integrace cizinců držitelům mezinárodní ochrany využívat relevantní integrační nástroje nad rámec Státního integračního programu podle jejich potřeb, včetně přístupu k adaptačně-integračním kurzům.

Integraci definuje KIC jako *dlouhodobý proces začleňování cizinců do společnosti, na kterém se nezbytně podílejí jak cizinci, tak majoritní společnost*. Integrační politika ČR by podle koncepce měla vést k podpoření začlenění cizinců do společnosti, *docílit klidné soužití s cizinci, zamezit vzniku negativních sociálních jevů a zajistit ochranu práv a bezpečnost všech obyvatel České*

<sup>10</sup> Ve výjimečných případech mohou do cílové skupiny spadat také občané EU.



republiky. Mezi priority integrace cizinců v ČR v souladu s KIC patří: 1) znalost jazyka, 2) ekonomická soběstačnost, 3) orientace cizince ve společnosti, 4) vzájemné vztahy mezi komunitou a majoritní společností, 5) postupné nabývání práv v závislosti na délce pobytu, zejména v souvislosti se zdravotní péčí a participací na veřejném životě.

### **Obecná definice integrace**

Výše citovaná definice integrace v pojetí KIC se v zásadě nijak neodchyluje od mezinárodně akceptovaného standardu. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), spatřuje v integraci jednu ze tří modelových variant **inkluze**, nacházející se na půl cesty mezi multikulturalismem a asimilací. Ve svém terminologickém slovníčku integraci definuje jako *oboustranný proces vzájemné adaptace mezi migranty a společnostmi, ve kterých žijí, v jehož rámci jsou migranti včleňováni do společenského, ekonomického, kulturního a politického života přijímající komunity*. Zároveň IOM poukazuje na nikoliv bezvýznamný rozdíl v chápání integrace uprchlíků na straně jedné a ostatních kategorií migrantů na straně druhé. Klíčový rozdíl spočívá v roli naturalizace: zatímco u jiných skupin migrantů integrace udělení občanství ze strany přijímající země obnášet může, ale také nemusí, v případě uprchlíků se s naturalizací počítá přirozeně. Tento fakt vyplývá z pojmání integrace jako jednoho ze tří takzvaných **trvalých řešení uprchlických situací** (vedle návratu do země původu a přesídlení do třetí země).

*Zdroje: IOM World Migration Report 2020; IOM Glossary on Migration; UNHCR Master Glossary of Terms*

Koordinací politiky integrace cizinců je pověřeno MV, ale jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za její realizaci v rámci své gesce. Realizovaná integrační opatření vycházejí z výše jmenovaného vládního usnesení. Hlavním nástrojem implementace Koncepce integrace cizinců jsou Centra na podporu integrace cizinců, provozovaná ve všech krajích ČR. Částečně je jejich provozovatelem Správa uprchlických zařízení (SUZ), jinde nestátní neziskové organizace (Ústecký kraj, Středočeský kraj) a v Jihomoravském kraji Krajský

úřad. Centra na podporu integrace cizinců jsou otevřena všem cizincům z třetích zemí, ve vybraných případech i občanům EU.

## Státní integrační program

Česká republika disponuje v oblasti integrace držitelů mezinárodní ochrany samostatným rámcovým dokumentem – **státním integračním programem**. Působnost programu stanovuje v paragrafech 68–70 tzv. azylový zákon (zákon č. 325/1999 Sb.).

Státní integrační program má podobu usnesení vlády ČR ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a následujících; Dále je pro SIP relevantní usnesení vlády ČR ze dne 17. ledna 2017 č. 36, o změně usnesení č. 954, a rovněž příloha „Zásady pro poskytování finančních prostředků z rozpočtové kapitoly 314 – Ministerstvo vnitra na zajištění integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících“.

Historii SIPu, jehož kořeny sahají do roku 1994, lze schematicky rozdělit do dvou etap, s předělem v roce 2015. Hovoří-li se v odborných kruzích o „starém SIPu“, má se tím na mysli období právě do tohoto data. Pojmem „nový SIP“ se pak označuje verze programu, platná od roku 2015 dále. Hlavní rozdíl mezi oběma periodami spočívá v tom, jak široký měl program záběr: ve své původní podobě byl SIP zaměřen výhradně na oblast bydlení. O něco později se přidala oblast výuky českého jazyka. Teprve v roce 2014 byli kromě azylantů do SIPu začleněni také držitelé doplňkové ochrany. K dnešní podobě, která je více individualizovaná a umožňuje širokou tematickou podporu držitelů mezinárodní ochrany, se však SIP posunul teprve od roku 2015.

Od roku 2018 zastává roli generálního poskytovatele integračních služeb **Ministerstvo vnitra ČR**, které tímto úkolem pověřilo **Správu uprchlických zařízení** (dále SUZ). Integrační služby poskytuje SUZ prostřednictvím vlastních kontaktních míst v Praze, Brně, Ústí nad Labem, Pardubicích a Ostravě, dále v integračních azylových střediscích a v neposlední řadě pak na základě smluvních vztahů s neziskovými organizacemi. Subdodavatelsky se na realizaci Státního integračního programu podílí např. Diecézní katolická charita Hradec

Králové, Poradna pro integraci, Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) či Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s.

Vedle Ministerstva vnitra, které má za integraci držitelů MO primární a finanční zodpovědnost, jsou usnesením vlády č. 954/2015 pověřeny k implementaci SIPu i další instituce: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí a Ministerstvo zdravotnictví**. Mezi další relevantní aktéry patří také kraje, obce a nestátní neziskové organizace.

Na roky 2017–2019 bylo z rozpočtu Ministerstva vnitra na realizaci SIPu vyčleněno 93 milionů Kč. Ve skutečnosti však bylo k tomuto účelu využito jen 29,8 milionu. Nepoměr mezi využitými a vyčleněnými penězi lze přičíst předpokládané politice uprchlických kvót, která nebyla nikdy v rámci zemí EU implementována a na kterou byl rozpočet Ministerstva vnitra připraven.

Oprávnění vstoupit do SIPu získává každý, komu byl udělen azyl či doplňková ochrana. Využití či nevyužití tohoto práva je ovšem věcí osobního rozhodnutí.

V rámci SIPu je poskytována asistence v pěti prioritních oblastech integrace. Konkrétně se jedná o bydlení, vzdělávání (včetně jazykového), zaměstnání, zdraví a sociální oblast. Délka trvání programu je 12 měsíců.

Za určité jádro integrace na úrovni každého účastníka SIPu lze označit takzvaný „individuální integrační plán“ (dále též IIP). Tento plán, strukturovaný na 12 měsíců, vypracovává s každým držitelem mezinárodní ochrany osoba pověřená generálním poskytovatelem integračních služeb (zpravidla se jedná o kontaktního pracovníka SUZ, pracovníka IAS, případně subdodavatele ze sféry nevládních organizací). V plánu jsou vymezeny oblasti, které korespondují jak s prioritizovanými oblastmi integrace podle SIPu, tak s individuálními potřebami klienta. V rámci každé integrační oblasti jsou definovány konkrétní úkoly a cíle, jakož i kroky, jejichž prostřednictvím jsou tyto cíle naplňovány.

### **Finanční podpora**

Implementace IIP je podpořena rovněž finančně. Maximální limit peněžních prostředků na jeden integrační plán je stanoven v příloze Zásady pro poskytování finančních prostředků z rozpočtové kapitoly 314. MV vydalo přehled oprávněných výdajů SIP, kterým nastavilo druhy položek a finanční rámec pro jejich pořízení. Jde o indikativní seznam věcí a služeb, které mohou být v rámci realizace integrace

oprávněným osobám uhrazeny. Služby a věci, které lze v rámci integrace hradit, jsou rozděleny do oblasti bydlení, vybavení domácnosti, oblasti vzdělávání dětí a dospělých, oblasti zaměstnávání, zdravotní oblasti, sociální oblasti a dalších služeb, asistence a sociálně-právní ochrany.

Vedle oblastí definovaných v IIP je každému držiteli mezinárodní ochrany v rámci SIPu poskytnuta bezplatná výuka českého jazyka v rozsahu 400 hodin.

Mimo SIP, nicméně s podporou Ministerstva vnitra, je každému držiteli mezinárodní ochrany nabídnut kurz základního vzdělávání v oblasti kultury a demokracie. Za realizaci těchto kurzů je zodpovědné Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Kurzy nejsou pro držitele MO povinné. Do roku 2018 je realizovala agentura Xact, s.r.o. Od roku 2020 zajišťovala tyto kurzy (pod názvem Nový domov v ČR) nestátní nezisková organizace Slovo 21, a to v rámci projektu realizovaného z podpory Azylového, migračního a integračního fondu EU ve spolupráci s Ministerstvem vnitra. Pandemie covidu-19 realizaci kurzů zbrzdila a v roce 2020 bylo realizováno 9 kurzů v různých jazykových mutacích. Ve své stávající podobě měl být projekt ukončen k závěru roku 2021.

Po vstupu do SIPu může každý držitel mezinárodní ochrany po dobu 12 měsíců (v odůvodněných případech až 18 měsíců) pobývat v **integračním azylovém středisku** (IAS). V IAS je klientovi poskytována sociální asistence zaměstnanců SUZ, popřípadě i dalších subjektů. Ve své podstatě se jedná o přechodné ubytování mezi pobytovými středisky a zcela samostatným bydlením, které by měli držitelé na konci podpory ze SIPu získat. Každá rodina či jednotlivec má v IAS vlastní bytovou jednotku a dostává se jim podpory sociálního pracovníka SUZ. IAS se nacházejí v Brně, Jaroměř, Havířově a v Ústí nad Labem – Předlicích. Možnosti pobytu v IAS využívá poměrně vysoká část nových držitelů. V roce 2021 se např. jednalo o 66 osob.

Základním cílem Státního integračního programu je dosažení stavu, kdy budou klienti ve vymezených oblastech integrace schopni samostatně zvládnout nejzákladnější administrativní a formální procesy a povinnosti. Za asistence pracovníka integračních služeb by si po 12 měsících integračního procesu měli dokázat zajistit nájemní bydlení. V ideálním případě se od nich očekává také absolvování větší části z dostupných jazykových kurzů.

## Hodnocení

Na strategické úrovni je jako klíčový nedostatek systému integrace držitelů mezinárodní ochrany v ČR možné označit zcela **nedostatečné zohlednění této skupiny jeho ústředním dokumentem – Konceptí integrace cizinců**. KIC vnímá držitele mezinárodní ochrany pouze jako doplňkovou cílovou skupinu.<sup>11</sup> Nedostatečně či vůbec nespecifikuje opatření na ně zaměřená a pouze v tomto ohledu odkazuje na **Státní integrační program**. Ten je sice nutné ocenit z hlediska zákonného zaručení podpory ve vybraných integračních oblastech (nárok na bydlení v IAS, bezplatné kurzy češtiny), ale zároveň nelze zapomínat, že **ve své podstatě není strategickým dokumentem**. Z metodického hlediska představuje SIP spíše *soubor nástrojů integrace*. Postrádá měřitelné ukazatele jeho naplňování a kontrolní mechanismy.<sup>12</sup> Nestanovuje specifická kritéria pro osoby se speciálními potřebami. Co je rovněž velmi podstatné, SIP jasně nedefinuje míru integrace, jíž by lidé, kteří program absolvují, měli dosáhnout.

Problematické je rovněž současné **časové omezení SIPu**. Doba 12 měsíců není u vybraných kategorií držitelů mezinárodní ochrany, zejména u osob se specifickými potřebami či osob přicházejících z velmi odlišného sociokulturního prostředí, dostatečně dlouhá, aby integrační proces dosáhl výraznějších výsledků.

V neposlední řadě lze SIPu vytknout **nedostatečnou zpětnou vazbu**. Po ukončení zapojení v SIPu přestávají být držitelé mezinárodní ochrany monitorováni. Hodnocení účinnosti integračních opatření, jakož i míry integrace cizinců do české společnosti v dlouhodobějším horizontu, je z tohoto důvodu krajně obtížné. Jedná se o promarněnou příležitost – za téměř tři desetiletí své existence měl program šanci nasbírat obrovské množství dat, se kterými by se dalo pracovat při revidování integračních nástrojů, indikátorů či hodnotících nástrojů, a tím pádem i ve snahách o zefektivnění integrační politiky jako celku. Nadějí na změnu může být probíhající projekt Západočeské univerzity v Plzni iniciovaný SUZ, který si klade za cíl nastavit evaluační nástroje v SIPu.

---

<sup>11</sup> Konkrétně je tak uvedeno v kapitole III, části 2 na s. 15–16.

<sup>12</sup> Národní kontrolní úřad, Kontrolní závěr z kontrolní akce 20/10, Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky. Dostupné na <https://www.nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=20/10>.

## Vybrané oblasti integrace

Většina držitelů mezinárodní ochrany vstupuje do nového života bez výraznější zkušenosti s fungováním české společnosti. Většina z nich čekala na rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany v pobytových střediscích Ministerstva vnitra. Jen menšina jich měla soukromé ubytování a zorientovala se ve fungování společnosti. 17 % jich v roce 2020 mělo legální zkušenost z trhu práce před udělením mezinárodní ochrany (statistika GŘ ÚP). Držitelé pocházejí z různých jazykových prostředí, ze země původu mají rozporuplné zkušenosti s veřejnými institucemi a po udělení mezinárodní ochrany se musí velice rychle zorientovat v řadě oblastí. Bez práce, bydlení, zapojení do vzdělávání, potažmo bez znalosti češtiny a zakotvení v dalších sférách společnosti, nelze považovat proces integrace za úspěšný.

### Zaměstnávání

Jednou z priorit Česka jako přijímajícího státu ve vztahu k držitelům mezinárodní ochrany je jejich finanční soběstačnost. Význam zaměstnání potvrzují i sami cizinci – z nedávno provedeného terénního výzkumu vyplývá, že získání práce a s ní spojené finanční nezávislosti pokládají za důležitý mezník své integrace.<sup>13</sup> Startovní pozice lidí, kteří svou vlast opouštějí nedobrovolně, přitom bývá obtížnější než u jiných skupin migrantů. Jen zřídka mohou v nové zemi získat práci plně odpovídající jejich kvalifikaci, navázat na své dosavadní kariérní úspěchy či pokračovat v podnikání. Na cestě, která se před nimi otevírá, je zpravidla čeká řada nečekaných překážek, frustrace a zklamání. Právě proto je potřeba, aby přijímající stát disponoval nástroji, které držitelům mezinárodní ochrany vstup na trh práce usnadní a ochrání je před diskriminací. Česko nabízí v tomto ohledu rozporuplný obrázek: zatímco z hlediska zákonných úprav jsou možnosti držitelů mezinárodní ochrany víceméně shodné s těmi, jaké mají občané ČR, v praxi musí tato skupina migrantů překonávat několik poměrně závažných bariér.

V rovině legislativy neexistují v českém systému pro držitele mezinárodní ochrany žádné zjevné překážky. Jejich přístup na trh práce je *de iure*

---

<sup>13</sup> Integrace z první ruky: Přijetí, adaptace a začleňování v Česku z pohledu uprchlíků. Člověk v tísni, 2022; Ze statistiky generálního ředitelství úřadů práce vyplývá, že v roce 2020 bylo v ČR 1 199 zaměstnaných držitelů mezinárodní ochrany. 30 osob bylo evidováno jako uchazeči o zaměstnání. Údaje o počtu držitelů provozujících živnostenské podnikání nejsou Ministerstvem průmyslu a obchodu statovány.

rovnocenný s českými občany. Jedinou, byť důležitou výjimkou jsou v tomto směru bezpečnostní složky (Policie ČR, Armáda ČR, Hasičský záchranný sbor), justice a také profese vykonávané pod služebním zákonem – u všech je nutnou podmínkou zaměstnání české státní občanství. Rovnoprávné podmínky mají držitelé také v oblasti živnostenského podnikání. U volných živností jim stačí splnit zákonné podmínky. Profese, které nejsou volnými živnostmi a patří mezi profese svobodné, vázané, koncesované či řemeslné, jsou vázány na Národní systém kvalifikací, respektive na samostatné zákonné úpravy. V těchto případech je třeba dokládat kvalifikaci či praxi.

### Relevantní zákony v oblasti zaměstnávání

1. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
  - a. § 50 – Práva související s trvalým pobytem azylanta na území nejsou tímto zákonem dotčena.
  - b. § 53c – Osoba požívající doplňkové ochrany se pro účely poskytování zdravotních služeb a zaměstnanosti považuje za osobu s trvalým pobytem na území.
2. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
3. Usnesení vlády č. 954/2015, o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou stanovující úkoly SIPu v oblasti zaměstnávání
4. Živnostenský zákon č. 455/1991
5. Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání)

Odborné způsobilosti pro vykonávání jednotlivých pracovních činností v určitém povolání specifikuje zákon č. 179/2006 Sb., „o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání“. Profesionální kvalifikace rozlišované a uznávané na území ČR jsou uvedeny v Národní soustavě kvalifikací. Za uznání kvalifikace jsou zodpovědné jednotlivé uznávací orgány, jimiž mohou být jednotlivá ministerstva či profesní komory. Specificky mají přístup držitelů mezinárodní ochrany k výkonu profesí ošetřena některá „svobodná povolání“ jako architekti, inženýři, technici, advokáti, lékaři, zubní lékaři a farmaceuti.<sup>14</sup> Vedle ustanovení, která cizincům z této skupiny umožňují zapsání do profesních komor, po nich požadují také splnění dalších podmínek, jako je např. autorizační zkouška v českém jazyce anebo prokázání praxe.

Člověk, kterému je udělena mezinárodní ochrana a který není zaměstnán, se registruje na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. Držitelé mezinárodní ochrany patří v rámci skupiny žadatelů o zaměstnání do skupiny, kterým je při zprostředkování zaměstnávání věnována zvýšená péče.<sup>15</sup> V praxi to znamená, že je-li takový člověk v evidenci úřadu déle než 5 měsíců, přidělený pracovník s ním vypracuje takzvaný individuální akční plán. Obecným cílem plánu je zvýšit šance na pracovní uplatnění, a to při zohlednění kvalifikace, zdravotního stavu a dalších specifíků uchazeče. S ohledem na délku registrace na úřadech práce mají držitelé možnost využít i dalších nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Mezi ně mohou podle aktuální situace na trhu práce patřit například investiční pobídky, společensky účelná pracovní místa či veřejně prospěšné práce.

Častým problémem držitelů je fakt, že nelze uznat jejich vzdělání či kvalifikaci, kterou získali v zemi původu. Důvodem mohou být chybějící doklady o vzdělání, praxi, popřípadě přílišná odlišnost vzdělávacích systémů v zemi původu a České republice. Eventuálně nemohou vykonávat profesi odpovídající jejich kvalifikaci kvůli neznalosti jazyka či nemožnosti doložit praxi. Alternativou může být rekvalifikace. Rekvalifikaci může cizincům poskytnout úřad práce při splnění metodických podmínek.<sup>16</sup> Úřady práce pro získání rekvalifikace stanovují

---

<sup>14</sup> Zákon České národní rady o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, zákon o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta.

<sup>15</sup> § 33 zákona 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

<sup>16</sup> Podrobnější informace jsou dostupné na oficiálním webu <https://www.uradprace.cz/rekvalifikace-1>.



podmínku znalosti českého jazyka. Pokud rekvalifikaci neumožní úřad práce, může být hrazena ze SIPu, ale pouze je-li začleněna do individuálního integračního plánu. Vedle toho rekvalifikace poskytují i vybrané neziskové organizace, a to nejčastěji v rámci projektů realizovaných z podpory Evropského sociálního fondu Operačního programu zaměstnanost. Další specifické podmínky si stanovují samotní poskytovatelé. Tyto podmínky vycházejí z konkrétního zaměření rekvalifikace. Mezi časté podmínky poskytovatelů patří znalost českého jazyka či složení závěrečné zkoušky bez přítomnosti tlumočnicka.

## Hodnocení

Jak již bylo naznačeno výše, v reálném životě narážejí držitelé mezinárodní ochrany na řadu překážek, které pouhý výčet právních norem a jimi vymezených možností nezachycuje. O jaké konkrétní překážky jde? Jako první příklad lze uvést **potíže s uznáním kvalifikace či vzdělání**. Držitelé zde narážejí na všeobecně nepřehlednou a roztržitou strukturu Národní soustavy kvalifikací. Uznávacích orgánů existuje velmi mnoho (v současnosti kolem 30) a jejich praxe je nejednotná. V praxi je uznávání kvalifikací dle NSK používáno velmi zřídka a na vině je zejména obecně velmi složitá orientace v systému.

Specifický problém představuje **prokázání praxe**. V případě lidí, kteří ze své vlasti prchají před pronásledováním či konfliktem, je absence dokumentů, stejně jako praktická nemožnost jejich pozdějšího získání, pochopitelná. Na druhé straně bohužel platí, že podmínku doložení dokladů nelze ve většině případů uznání kvalifikace, autorizace či atestace prominout. Pravdou je, že v konkrétních případech systém umožňuje učinit výjimku, případně rozhodování nechává na zvážení té které instituce. Dle zkušeností samotných cizinců i pracovníků z řad nevládních organizací nicméně není toto rozhodování dostatečně objektivní a výsledek až příliš závisí na individuálních postojích zodpovědného úředníka, respektive konkrétního zástupce dané instituce. Pro úplnost je třeba dodat, že komplikace při prokazování kvalifikace a praxe rozhodně nejsou českým specifikem. Ve větší nebo menší míře se s ním potýkají i další státy s poměrně vyspělými integračními systémy.<sup>17</sup>

Jako další bariéru v přístupu k zaměstnání a reálného využívání nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti lze uvést **nejednotnou praxi úřadů práce**. Zásadní roli

---

<sup>17</sup> Viz např. Making Integration Work: Refugees and others in need of protection. OECD Publishing, Paris, 2016, 30.

zde hraje stejný faktor, jaký zaznamenáváme i u řady zaměstnavatelů, a to **nízká informovanost**: zaměstnanci úřadů často nemají o specifikách postavení držitelů mezinárodní ochrany (a zejména doplňkové ochrany) adekvátní znalosti.<sup>18</sup> Dalším problematickým momentem je **slabá kooperace** mezi pracovníky úřadů práce na straně jedné a zodpovědnými integračními pracovníky na straně druhé během realizace individuálního integračního plánu. Vzhledem k tomu, že tito pracovníci dle potřeby doprovázejí držitele mezinárodní ochrany na úřad práce, má právě tato spolupráce v otázkách, jako je např. výběr rekvalifikace, značný potenciál.

V neposlední řadě je nutné zmínit překážku **jazykovou**. Získání rekvalifikace podmiňují úřady práce znalostí češtiny. Pro většinu držitelů mezinárodní ochrany je tato podmínka v prvním roce integrace těžko splnitelná a jejich cesta za kvalifikovanějším zaměstnáním se tím prodlužuje. Celkově vzato platí, že nedostatečná znalost českého jazyka patří mezi nejdůležitější proměnné, které ovlivňují potenciál držitelů mezinárodní ochrany v oblasti zaměstnávání. V řadě profesí je pro ně tento handicap prakticky nepřekonatelný.<sup>19</sup>

## Zdraví

U lidí, kteří svoji vlast opouštějí nedobrovolně, ať už v obavách před pronásledováním, nebo například ozbrojeným konfliktem, jsou o poznání více než u jiných skupin migrantů zaznamenávány zdravotní problémy, a to jak fyzické, tak psychické (psychologické) povahy.<sup>20</sup> Namátkou můžeme uvést traumata způsobená přímo během vojenských střetů, následky mučení, podvýživy, anebo chybějící, eventuálně špatně fungující zdravotní péče. Ke „šrámům“, ke kterým uprchlíci přišli v samotné zemi původu, je navíc nutné přičíst i úrazy, otřesy nebo neléčené nemoci, jež utrpěli během některé z etap svého útěku.<sup>21</sup> Ve výsledku proto bývají potřeby držitelů mezinárodní ochrany,

---

<sup>18</sup> K problematice špatné informovanosti zaměstnavatelů a jejích důsledků viz „Integrace z první ruky“.

<sup>19</sup> Podrobněji např. „Integrace z první ruky“.

<sup>20</sup> Tamtéž, 41; Podrobněji pak např. Alastair Ager, Health and forced migration. In: Elena Fiddian-Qasimiyeh, Gil Loescher, Katy Long a Nando Sigona (eds.). The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press, 2014, 438–9.

<sup>21</sup> Šance na přístup ke kvalitní zdravotní péči může u některých uprchlíků sehrát důležitou roli při výběru cílové země. Totéž platí i o vyhlídkách na pracovní uplatnění. Viz např. „Integrace z první ruky“.

co se týče přístupu ke zdravotní péči, vyšší, než je tomu u ostatních skupin migrantů anebo u většinové populace.

### Relevantní zákony v oblasti zdraví

1. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu  
§ 53c – Osoba požívající doplňkové ochrany se pro účely poskytování zdravotních služeb a zaměstnanosti považuje za osobu s trvalým pobytem na území.
2. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

Podobně jako u zaměstnávání i v oblasti zdravotní péče platí, že české právní předpisy přiznávají držitelům mezinárodní ochrany stejná práva a ukládají povinnosti, jako mají čeští občané. Z tohoto faktu plyne mimo jiné i nárok na veřejné zdravotní pojištění. Na základě participace v systému veřejného pojištění je následně držitelům poskytována zdravotní péče ve standardním rozsahu. Registrace u zdravotní pojišťovny patří mezi první úkoly každého, kdo v Česku získá mezinárodní ochranu – je třeba tak učinit nejpozději do 8 dnů od získání povolení k pobytu. V případě, že je pojištěnec zaměstnaný, pojistné za něj platí zaměstnavatel, pokud zaměstnaný není, pojistné si hradí sám (jako samoplátce). Ve vybraných případech (nezaopatřené děti, důchodci, příjemci rodičovského příspěvku a ženy na mateřské a rodičovské dovolené, lidé hledající zaměstnání a zaregistrovaní na úřadu práce a další) pak hradí pojistné stát.

V místě svého bydliště si poté držitelé mezinárodní ochrany zajišťují praktické a dle potřeby také odborné lékaře. V rámci Státního integračního programu je jim za tímto účelem poskytována asistence pracovníka integračního azylového střediska, případně integračního pracovníka SUZ či jiného dodavatele integračních služeb. Obecně lze konstatovat, že pro ty, kdo žijí v IAS, a stejně

tak pro ty, kdo bydlí ve městech s větším počtem cizinců, nenastává při registraci u praktických lékařů problém.

Samostatnou kapitolou je péče psychologická a psychiatrická. Fakt, že držitelé mezinárodní ochrany potřebují péči psychologů nebo psychiatrů častěji než běžná populace, potvrzují v rozhovorech jak sami migranti, tak pracovníci nevládních organizací, kteří s nimi pracují. V důsledku svých prožitků v zemích, odkud utekli, případně z náročných přesunů po opuštění jejich hranic, se často potýkají s potížemi, jako je posttraumatická stresová porucha, úzkostné stavy či deprese. Z veřejného pojištění je těmto lidem hrazena péče klinických psychologů.

Od srpna 2021 mohou získat příspěvek až 5 000 Kč na psychoterapeutickou podporu. Kapacity těchto služeb jsou nicméně limitované. Reálně nedostačují nejen potřebám držitelů mezinárodní ochrany, ale ani potřebám většinové populace. Vedle psychologické péče z veřejného pojištění se migrantům nabízí ještě komerční psychologická péče. Ta může být dotována z projektů nevládních organizací. V tomto případě se však nejedná o systémovou podporu.

Velmi důležitým benefitem v oblasti zdravotní péče je z hlediska držitelů mezinárodní ochrany možnost využití tlumočnicka či ještě lépe asistence ze strany interkulturního pracovníka. Přítomnost tlumočnicka je možné zajistit v rámci realizace SIPu. To, zda bude tlumočení nezbytné, nebo nikoliv, zpravidla vyplývá z dohody mezi samotným cizincem a integračním pracovníkem. Důležitou (a v praxi bohužel limitující) roli nicméně sehrávají i ryze praktické okolnosti – v první řadě momentální dostupnost či nedostupnost tlumočnicka. Funkce interkulturního pracovníka je oproti práci tlumočnicka širší: interkulturní pracovníci představují ve své podstatě prostředníky mezi odborníkem (lékařem) na straně jedné a pacientem na straně druhé. Vedle pomoci s překlenutím jazykové bariéry pomáhají oběma stranám také s interpretací vzájemných sociokulturních specifik. Bohužel platí, že dostupnost interkulturních pracovníků je v praxi spíše sporadická, limitovaná určitými jazyky a omezená na největší města.

## Hodnocení

Držitelé mezinárodní ochrany mají ze zákona stejný přístup ke zdravotní péči jako čeští občané. V čistě legislativní rovině se v této oblasti nesetkávají s žádnými překážkami a zdravotní péče je jim k dispozici v plné šíři. Problémy nicméně vyvstávají, obrátíme-li pozornost od právní roviny k rovině praktické. Velkou komplikaci představuje pro držitele mezinárodní ochrany **systémový**

**nedostatek odborných lékařů.** Právě v případě námi zkoumané skupiny migrantů je tento problém, více nebo méně pociťovaný i většinou českých občanů, umocňován výše zmíněnou nutností přítomnosti tlumočnicka a obecně i sociokulturními odlišnostmi. Relativně dobrá je situace v blízkosti integračních azylových center, a to díky neformálním vazbám a dohodám, které s odbornými lékaři dokáží navázat pracovníci SUZ. Mimo dosah pracovníků SUZ ovšem bývá situace velmi špatná. Obzvláště kritický je nedostatek kapacit v oblasti psychologické (terapeutické) a psychiatrické péče.

Silně komplikujícím faktorem je v oblasti zdraví a zdravotní péče již zmiňovaná **jazyková bariéra.** Je třeba si uvědomit, že právě u tak citlivých témat, jako je zdraví člověka, mnohdy nelze tuto bariéru překonat ani s pomocí tlumočnicka. Limity, na které naráží přenos informací přes tlumočnicka, jsou opět nejvíce patrné v oblastech jako psychologická či psychoterapeutická péče. V dalších oborech zdravotní péče, kde by tlumočníci potenciálně mohli komunikaci mezi cizincem

a lékařem usnadnit lépe, se naráží na jejich objektivní nedostupnost. V případě méně frekventovaných jazyků (ázerbájdžánština, bengálština, barmština aj.) jsou tlumočníci velmi obtížně dostupní i na celostátní, natož regionální úrovni. S tím nutně souvisí značné rozdíly v jejich finanční nákladnosti. Všechny tyto faktory je potom potřeba zvažovat při rozhodování, zda je, či není nutné a žádoucí usilovat v případě daného lékařského úkonu o jejich asistenci.

## Sociální zabezpečení

Všichni migranti, a zejména ti, kteří své domovy opouštějí z humanitárních důvodů, se svým odchodem přicházejí o významnou část „záchranné sociální sítě“, kterou pro každého z nich představovala jejich rodina a širší okruh přátel a známých. V mnohých případech svou emigrací ztrácí veškeré své úspory a majetek. Prostředky, jimiž disponovali v momentě svého odchodu, nezřídka vyčerpávají na výdaje za letenky, jízdenky anebo služby pašeráků.<sup>22</sup> Zdaleka

---

<sup>22</sup> Platby pašerákům Pro zajímavost stojí za uvedení, že například v roce 2015 využili podle údajů Evropské komise služeb pašeráků v některé fázi útěku všichni (!) migranti, kteří neregulérně dosáhli území EU. Právě neregulérní cesta je přitom vzhledem k fyzickým i administrativním bariérám často jediná, která se uprchlíkům mířícím na území EU nabízí. Peter Tinti a Tuesday Reitano. *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour*. Oxford University Press, 2017, 32.

ne všichni, kdo přicházejí do nové země, bývají v produktivním věku<sup>23</sup> a dobrém zdravotním stavu, a přinejmenším v krátkodobém nebo střednědobém horizontu si tak nemohou své životní náklady zabezpečit prací. Právě z těchto důvodů je pro tyto lidi klíčové, aby zejména v prvním období po získání mezinárodní ochrany našli oporu v sociálním systému přijímající země. Nacházejí takovou oporu v systému, který nabízí Česko? Obecně platí, že ačkoliv je český sociální systém považován za poměrně štědrý a ve větší míře jsou jeho nástroje využitelné i pro držitele mezinárodní ochrany, právě ve specifickém kontextu této skupiny migrantů není schopen reagovat na všechny životní situace a události.

### Relevantní zákony v oblasti sociálního zabezpečení

1. Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

2. Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

3. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

4. Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

5. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

6. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

---

<sup>23</sup> Pro ilustraci stačí uvést, že například ke konci roku 2020 tvořili děti a mladiství do 18 let celkem 42 % globálně registrovaných vysídlených osob (35 milionů z 84 milionů). Viz přehled základních statistických dat na webu UNHCR: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

Pro lepší přehlednost zde systém sociálního zabezpečení rozdělíme do tří pilířů, a to na sociální pojištění, státní sociální podporu a sociální péči.

Pilíř **sociálního pojištění** pokrývá sociální události a situace, jež v některé fázi životního cyklu nastanou v té či oné kombinaci u každého – mateřství, nemoci, stáří a další. Z tohoto důvodu se na ně skrze sociální pojištění připravuje většina lidí v produktivním věku. Nárok na dávky zde není definován občanstvím či pobytoвым statusem, ale jinými zákonnými podmínkami. Pro držitele mezinárodní ochrany z příslušných zákonů nevyplývají žádné překážky. Je nicméně potřeba brát v potaz, že lidé, kterým je mezinárodní ochrana udělena v dospělém věku, mívají méně času a příležitostí do systému sociálního pojištění vstoupit. Jejich možnost čerpat v rámci tohoto pilíře dávky je pak ve výsledku omezená, eventuálně dokonce nulová.

Uvedený problém je dobře patrný v případě důchodového pojištění. Nárok na starobní, invalidní, vdovský či sirotčí důchod se v českém systému odvíjí od dosažení důchodového věku, respektive od souhrnné doby placení důchodového pojištění.<sup>24</sup> Pro migranty, kteří podmínku minimální nutné doby úhrady pojištění v ČR nesplňují, existuje jedno alternativní řešení, a to v podobě takzvaného dílčího důchodu. Ten však může být vyplácen pouze tehdy, je-li mezi Českem a zemí původu migranta uzavřena adekvátní bilaterální smlouva.<sup>25</sup> S ohledem na národnostní skladbu jsou pro držitele mezinárodní ochrany v Česku zvláště důležité zejména smlouvy s Běloruskem, Ruskem, Ukrajinou a Sýrií. V případě, že mezi ČR a danou zemí původu takováto smlouva neexistuje, nelze odpracovanou dobu pojištění ze země původu započítat a dotýcnému pak nevznikne na důchod nárok. Ani v případě úspěšné ho kontaktování ze strany ČSSZ nemusí reálně docházet k výplatám ze strany země původu, a to z prostého důvodu, že druhá strana žádost nereflektuje. Jindy je pro změnu nabízená částka v kontextu českých cen zanedbatelně nízká. Za specifických podmínek je možné nárok na starobní i invalidní důchod získat

---

<sup>24</sup> Od 1. 1. 2018 je důchodový věk stanoven na 65 let věku a minimální doba placení pojištění na 35 let.

<sup>25</sup> § 61 / (1): „Vyplácí-li se poživateli důchodu důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době (dále jen „dílčí důchod“), stanoví se základní výměra a procentní výměry dílčího důchodu v poměru těchto dob, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva“.

tak, že se pojištění doplatí zpětně.<sup>26</sup> V případech, kdy držitelům mezinárodní ochrany nevznikne nárok na starobní důchod, bývá situace řešena dávkami v hmotné nouzi. Podobná situace může vznikat u důchodu invalidního, kde vedle kritérií zdravotních má na jeho přiznání vliv i doba pojištění v ČR, respektive odpracovaná doba.

Do situace, kdy nesplňují některou ze zákonných podmínek pro výplatu, se držitelé mezinárodní ochrany dostávají také u dalších dávek sociálního pojištění. Často tomu tak bývá v případě peněžité pomoci v mateřství. Podmínkou pro vznik nároku na tuto dávku je minimálně 270 dnů placení nemocenského pojištění v posledních dvou letech. U cizinců, kteří nárok na tuto dávku kvůli nesplnění dané podmínky nemají, bývá situace řešena dávkami státní sociální podpory. Potíže nastávají také v případě podpory v nezaměstnanosti, pro jejíž vyplácení je nezbytné doložit práci v trvání nejméně 12 měsíců v průběhu posledních dvou let. Situaci držitelů mezinárodní ochrany, kteří do okamžiku své registrace na úřadu práce neměli legální příjem, a na podporu v nezaměstnanosti tedy nemají nárok, je opět potřeba řešit jinou formou sociální pomoci.

Druhým pilířem sociálního zabezpečení je oblast **státní sociální podpory**, která je cílena zejména na sociální události související jednak s narozením a výchovou dětí a jednak s bydlením. Držitele mezinárodní ochrany zde zákon zahrnuje do okruhu oprávněných osob za stejných podmínek jako občany ČR. Často jediným zdrojem příjmu po narození dítěte (nevzniká-li nárok na peněžitou podporu v mateřství) bývá pro tyto migranty rodičovský příspěvek. Jakožto nároková dávka je vyplácen rodiči, který celodenně pečuje o dítě do věku 4 let. Dalším typem dávky je pak příspěvek na bydlení. Ten je určen vlastníkům a nájemcům bytů, jejichž náklady na bydlení převyšují 30 % (v Praze 35 %) rozhodného (čistého) příjmu rodiny. Tato dávka slouží držitelům mezinárodní ochrany jako primární zdroj úhrady nákladů na bydlení zejména v období, než se zapojí do pracovního procesu.

Třetí pilíř sociálního zabezpečení, oblast **sociální pomoci** neboli péče, je velmi členitý. Vztahuje se na události, které je na rozdíl od běžných fází životního cyklu obtížné předpokládat. Ve vztahu k držitelům mezinárodní ochrany je za zvláště důležitý institut v rámci sociální pomoci možné označit takzvanou

---

<sup>26</sup> Chybí-li potřebná doba pro přiznání starobního nebo invalidního důchodu, je možné ji v některých případech doplatit dobrovolným důchodovým pojištěním. Bezdůvodně ji lze doplatit také, ale jen omezeně (maximálně 15 let, přitom jen jeden rok zpětně).



hmotnou nouzi. Dále pak sociální pomoc zahrnuje také péči o osoby, které ztratily schopnost postarat se o sebe samostatně, a rovněž celou řadu sociálních událostí, na něž reagují sociální služby ve své ambulantní, terénní i pobytové podobě.

**Hmotná nouze** představuje základní princip pomoci pro osoby s nízkými nebo žádnými příjmy. Zároveň tyto osoby motivuje k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb samostatně, a to na základě principu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá. Většina držitelů mezinárodní ochrany nemá v momentě získání svého statusu legální zaměstnání. Pro to, aby dosáhla na podporu v nezaměstnanosti, nemůže doložit dostatečnou pracovní historii. Klíčovým zdrojem příjmů se pro tyto lidi v prvních fázích jejich integrace stávají právě příspěvky v hmotné nouzi. Pro ty, kdo jsou po získání azylu nebo doplňkové ochrany ubytování v IAS, slouží dávky v hmotné nouzi rovněž jako zdroj úhrady nájmu.<sup>27</sup>

Také v oblasti **sociálních služeb** mají držitelé mezinárodní ochrany stejné právní možnosti jako občané ČR. Nárok na přístup k sociálním službám, jakož i na příspěvek na péči, jim dle zákona vzniká za předpokladu, že tomu odpovídá jejich sociální situace či zdravotní stav. Státní integrační program počítá se situací, kdy je třeba zajistit pobyt člověka v pobytovém zařízení sociálních služeb, ať už z důvodu věku, či zdravotního postižení. V takových případech je pobyt v zařízení sociálních služeb časově neomezený a je s ním spojená jak dotace na úhradu bydlení, tak státní dotace na rozvoj infrastruktury obce.

Sociální služby specificky zaměřené na cizince, potažmo na držitele mezinárodní ochrany, jsou poskytovány zejména nestátními neziskovými organizacemi. Lépe dostupné bývají zejména ve velkých městech s větší kumulací cizinců, případně v blízkosti pobytových středisek Ministerstva vnitra. Typově se jedná o ambulantní služby poskytující odborné sociální poradenství či služby sociálně aktivizačního charakteru. Jako příklady organizací, jež tento druh služeb nabízejí, lze uvést Organizaci pro pomoc uprchlíkům, Poradnu pro integraci, Sdružení pro integraci a migraci nebo organizaci META, o.p.s. Obecně je důležité dodat, že míra využívání ambulantních a terénních služeb ze strany držitelů mezinárodní ochrany je vždy závislá na konkrétním sociálním problému

---

<sup>27</sup> Příspěvek na bydlení z dávek státní sociální podpory je prioritním zdrojem podpory úhrady nákladů na bydlení, nicméně pro tento typ ubytování jej nelze využít.

a dostupnosti dané služby. Zkušenosti pracovníků nevládních organizací ukazují na zásadní vliv jazykové bariéry. Právě kvůli ní je poskytování některých služeb nezdědka silně limitováno, či dokonce znemožněno.

## Hodnocení

Český systém sociálního zabezpečení vytváří obrazně řečeno poměrně husté „síto“, schopné zachytit většinu sociálních událostí, jež mohou držitele mezinárodní ochrany během života v ČR potkat. Migranti z této kategorie do systému vstupují v postavení rovném s českými občany. Na některé specifické sociální situace myslí i Státní integrační program, který svým klientům (řádově se jedná o jednotlivé případy za rok) poskytuje dotace pro pobyt v pobytových zařízeních sociálních služeb.

Jak bylo ukázáno výše, problematickým momentem v zapojení držitelů mezinárodní ochrany do sociálního systému je obecné **nastavení „vstupních“ podmínek**, jež tito lidé kvůli chybějící pracovní či pojistné historii často nemohou splnit. Výsledkem jsou situace, kdy dotyčnému nelze přiznat starobní či invalidní důchod, ačkoliv v zemi původu má pracovní historii, která by jeho přiznání umožňovala. Podle statistické ročenky ČSSZ trvá průměrná doba výplaty starobního důchodu více než 24 let. Na to, aby člověk přežíval z životního minima, je to velmi dlouhá doba. Je proto zásadní, aby byly vždy vyčerpány všechny možnosti, jakými cizinec může dosáhnout nároku na výplatu alespoň nějakého důchodu.

Dalším sporným prvkem systému je institut **hmotné nouze**. Ačkoliv je příspěvek v hmotné nouzi skrze nastavení své výše zamýšlen jako motivační, to jest motivující pro hledání zaměstnání, v případě držitelů mezinárodní ochrany bývá často využíván dlouhodobě. Reálně se hmotná nouze stává alternativní dávkou pro osoby v důchodovém věku a osoby se specifickými potřebami (zdravotně či mentálně postižení), které nedosáhnou na starobní či invalidní důchod spadající pod pilíř sociálního pojištění.

Také v sociální oblasti narážejí držitelé mezinárodní ochrany na problém **neznalosti českého jazyka**. Tato bariéra je patrná na mnoha úrovních: negativně se odráží v komunikaci s úřady, promítá se do kvality poskytovaných sociálních služeb, a ve vybraných případech může jejich poskytování zcela znemožnit. Přítomnost tlumočnicka může být zajištěna pouze v období, kdy se cizinec účastní SIPu, a i tehdy se dostupnost tlumočnicků odvíjí od toho, v jakém konkrétním jazyce má komunikace probíhat. Faktem zůstává, že efektivní řešení

některých sociálních problémů je bez podpory ze strany sociálních služeb prakticky nemyslitelné.

## Vzdělávání

Vzdělání dává dětem a mladým lidem ze skupiny držitelů mezinárodní ochrany naději, že jejich život v nové zemi bude snazší než život jejich rodičů. Zásadním způsobem přispívá k jejich osobnostnímu rozvoji, zvyšuje šance na dobré zaměstnání a ve výsledku i na sociální mobilitu. Nezastupitelnou roli sehrává rovněž ve včasném začleňování mladých cizinců do skupiny vrstevníků z řad společnosti. Není proto náhodou, že právě vzdělání je samotnými držiteli mezinárodní ochrany chápáno jako jedna z ústředních stránek integrace. Ze strany rodičů mladých migrantů je téma vzdělávání – podobně jako každá záležitost týkající se dětí – vnímáno jako mimořádně citlivé.

Ve školním roce 2019/2020 navštěvovalo v ČR mateřské, základní a střední školy celkem **450** dětí a mladých lidí, kteří jsou držiteli mezinárodní ochrany. Jejich počty na jednotlivých vzdělávacích stupních ukazuje následující tabulka.

Vzdělávací stupeň	MŠ	ZŠ	SŠ
Počet žáků Cizinců celkem	11 942	26 527	9 496
Počet žáků – držitelů mezinárodní ochrany	76	308	66

## Relevantní zákony v oblasti vzdělávání

1. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
2. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, § 48/4
3. Usnesení vlády ČR č. 36/2016 stanovuje úkoly SIPu v oblasti vzdělávání.
4. Vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů

Držitelé mezinárodní ochrany mají v České republice v oblasti základního, středního, vyššího odborného a vysokoškolského vzdělávání stejná práva a povinnosti jako občané České republiky.

Metodické postupy pro žáky **mateřských a základních škol** s odlišným mateřským jazykem jsou nastaveny bez ohledu na pobytový status žáka. Do předškolního a základního vzdělání vstupují děti z řad držitelů mezinárodní ochrany většinou ještě v roli žadatelů. Po získání ochranného statusu v povinné školní docházce buď pokračují, nebo se přesouvají do školy příslušné dle aktuálního bydliště. V rámci realizace SIPu bývá rodičům dětí při výběru a zajištění základní či mateřské školy poskytnuta asistence.

Spádové ZŠ a MŠ v předškolních ročnících jsou povinny žáka přijmout k vzdělávání. Při rozhodování o zařazení žáka jim může pomoci speciální

metodický pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.<sup>28</sup> V jeho rámci se doporučuje zohlednit při rozhodování jazykovou úroveň žáka, jeho dosavadní vzdělání, zhodnotit jeho vzdělávací potřeby na základě pedagogické diagnostiky a přihlídnout také k jeho věku. Optimálním řešením je podle dokumentu zařadit žáka k jeho vrstevníkům, maximálně o rok či výjimečně o dva roky níže. Praxe ukazuje, že školy v první řadě zohledňují kritérium věku dítěte.

V místech, kde žije více cizinců, respektive držitelů mezinárodní ochrany, mají školy v procesu rozhodování o přiřazení žáka již zaběhnutou praxi. Obecně jde o školy ve větších městech, kde fungují např. větší průmyslové zóny zaměstnávající cizince, specificky pak o školy poblíž IAS či jiných pobytových středisek Ministerstva vnitra.

Děti držitelů mezinárodní ochrany, které přicházejí do Česka ve starším školním věku, bývají oproti těm mladším v nevýhodě. Pokud chtějí pokračovat ve školní docházce i na střední škole a do základní školy zde nastoupily ve starším školním věku, nemají při přijímacím řízení na střední školu žádné úlevy, a to ani v testu z českého jazyka. Dětem, u kterých se počítá se zahájením studia na střední škole přímo po absolvování základního vzdělání v zahraničí, může být test z českého jazyka odpuštěn. V situaci, kdy cizinec již navštěvoval střední školu v zahraničí a v Česku hodlá ve středoškolském studiu pokračovat, rozhoduje o přijetí studenta ředitel příslušné školy. V jeho pravomoci je naříditi studentovi složení určité zkoušky, popřípadě doložení náležité dokumentace. V případě držitelů mezinárodní ochrany postačí jako náhrada takové dokumentace i čestné prohlášení.

Základním předpokladem přijetí držitele mezinárodní ochrany na **vysokou školu** je stejně jako u českých občanů ukončené střední vzdělání s maturitní zkouškou. Jestliže cizinec dokončil střední školu v Česku, není stručně řečeno „co řešit“ a ve studiu na vysoké škole může pokračovat za stejných podmínek jako občané ČR. V případech, kdy cizinec završil střední vzdělání v zahraničí, je třeba zajistit jeho uznání (viz níže).

Pokud uchazeč o studium na vysoké škole z řad držitelů mezinárodní ochrany nemá potřebnou znalost českého jazyka, může využít speciální přípravné jazykové kurzy. Ty jsou obvykle roční a jsou zpoplatněny. Ve své nabídce je má

---

<sup>28</sup> Informace ke vzdělávání dětí a žáků – cizinců a osob, které pobývaly dlouhodobě v zahraničí.

Dostupné na [https://www.msmt.cz/file/49597\\_1\\_1/](https://www.msmt.cz/file/49597_1_1/).

většina českých univerzit. Druhou možností je studium v anglickém jazyce. To ovšem zpravidla má komerční charakter a finančně je poměrně náročné. Výhodou se pro držitele mezinárodní ochrany mohou stát specializovaná stipendia či sociální programy.<sup>29</sup> Nějakou formu takovýchto stipendií, byť třeba nikoliv zaměřených specificky na cizince, v současnosti v Česku nabízí všechny veřejné vysoké školy. Jak nastavení rámcových kritérií těchto stipendií, tak vyhodnocování sociální situace konkrétních studentů je plně v kompetencích každé ze škol.

Podle školského zákona patří držitelé mezinárodní ochrany mezi žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, a to konkrétně žáky se sociálním znevýhodněním. Na základě tohoto zařazení mohou být v případě těchto cizinců využity specializované vzdělávací nástroje, jejichž smyslem je pomoci jim jejich znevýhodnění překonat. Konkrétně se může jednat o individuální vzdělávací plán či poradenskou pomoc školy. Dále může být za tímto účelem zřízena pozice asistenta pedagoga a ve hře jsou i další podpůrná opatření. Poskytování tohoto typu opatření se vztahuje na vzdělávání v mateřských, základních, středních a rovněž vyšších odborných školách.

S platností od začátku školního roku 2021/2022 funguje v ČR nový princip jazykového vzdělávání dětí cizinců. Na území obce s rozšířenou působností by nově měla být vždy nejméně jedna krajem určená škola, kde bude probíhat intenzivní výuka češtiny pro všechny cizince v dané lokalitě, kteří jazyk dostatečně neovládají. Příslušným žákům (nebo přesněji jejich rodičům) je bezprostředně po nástupu do školy nabídnuta možnost jazykové přípravy v rozsahu 100–400 hodin, a to maximálně po dobu 10 měsíců. Opatření se týká žáků prvního i druhého stupně základních škol. Žáci mohou do těchto škol docházet na výuku českého jazyka v době školního vyučování. V mateřských školách byla výuka češtiny jako druhého jazyka stanovena na jednu hodinu týdně pro předškolní děti v rámci kmenové třídy.

Relativně novým prvkem integrace, vytvořeným v rámci Národního pedagogického institutu, je instituce takzvaných krajských koordinátorů, kteří mají pedagogům pomáhat při vzdělávání žáků cizinců zejména organizací podpůrných aktivit. Mezi tyto aktivity patří například metodická podpora pedagogů, jejich supervize či další vzdělávání.

---

<sup>29</sup> Jako příklady lze uvést stipendia nabízená zájmovým sdružením JCMM (dříve Jihomoravské centrum pro mezinárodní mobilitu) nebo Univerzitou Tomáše Bati.

Uznané či nostrifikované zahraniční vzdělání představuje z hlediska cizinců jeden z klíčových předpokladů pro studium na školách vyšších stupňů. Je také základním podkladem pro uznání kvalifikace, případně pro určení způsobu kvalifikačních, atestačních či dalších zkoušek. V neposlední řadě může být vyžadováno potenciálním zaměstnavatelem. U základního, středního a vyššího odborného vzdělávání řeší nostrifikaci krajský úřad, u vysokoškolského tato funkce připadá příslušnému rektorátu. Mezi podklady vyžadovanými pro uznání vzdělání patří (v závislosti na vzdělávací úrovni) vysvědčení, diplom anebo například doklad o obsahu a rozsahu vzdělávání absolvovaného v zahraniční škole. České zákony zde nicméně otevírají i jiné cesty, a to včetně nahrazení některých dokumentů čestným prohlášením. Součástí prohlášení musí být co možná nejpodrobnější popis daného studijního oboru jak z hlediska obsahu, tak rozsahu (např. hodinová dotace). Opět v závislosti na typu školy a rovněž na individuálních případech může vést předložení čestného prohlášení buď přímo k uznání vzdělání, nebo k nařízení nostrifikační zkoušky.

Za uznání zahraničního vzdělání je v ČR vybírán správní poplatek: v případě středoškolského vzdělání ve výši 1 000 Kč, v případě vysokoškolského pak 3 000 Kč. Poplatek může být držiteli uhrazen ze SIPu, eventuálně z přímé podpory projektů nevládních organizací podporovaných zejména z fondů EU, konkrétně ESF nebo AMIF.

## Hodnocení

S ohledem na držitele mezinárodní ochrany lze všechny stupně vzdělávání v Česku vnímat jako dosažitelné a otevřené, bez zákonných omezení a zjevných administrativních překážek. Podobně jako u řady dalších oblastí integrace nacházíme dílčí nedostatky, nedořešené otázky či problematické jevy teprve na úrovni praxe.

Hned několik bodů, kterým by měla být věnována pozornost, opět souvisí s tématem **jazykových kompetencí a jazykového vzdělávání**. Prvním příkladem je rozhodování mladých držitelů mezinárodní ochrany ohledně **výběru střední školy**. Praxe ukazuje, že mladí cizinci často kvůli náročnosti studia a přijímacího řízení na některých středních školách raději volí školy ze svého pohledu jednodušší, například střední odborná učiliště. Teprve poté, co se na takovéto škole zdokonalí v českém jazyce, přejdou eventuálně do některé z náročnějších institucí. Ze zkušenosti integračních pracovníků vyplývá, že se jedná o nejrealističtější řešení náročných podmínek pro vstup do sekundárního vzdělávání.

Druhý potenciálně problematický bod v návaznosti na jazykové vzdělávání se týká výše popsané přípravy na kraje určených základních a mateřských školách. Jakkoliv je tento institut solidně zakotven v zákoně i vyhlášce a disponuje adekvátní oporou v institucionální a metodické struktuře, není zřejmé, jestli mají vybrané školy pro daný úkol dostatečné kapacity. Otázkou je rovněž dostupnost těchto škol pro děti migrantů žijících mimo města, případně v dalších lokalitách s menším počtem cizinců. Nelze zatím rovněž hodnotit model, kdy žák dochází na výuku českého jazyka mimo svou kmenovou školu namísto běžného vyučování.

Specifický problém představuje **nedostatečná kapacita školských poradenských zařízení**, jež jsou přitom klíčová pro nastavení podpůrných opatření pro děti držitelů mezinárodní ochrany. Je nicméně potřeba konstatovat, že v tomto případě se jedná o strukturální problém, který se netýká jen naší zkoumané kategorie migrantů, ale vztahuje se na skupinu žáků se speciálními potřebami jako celek.

Mnoha cizincům z řad uprchlíků působí v oblasti vzdělávání problémy povinnost **předkládání podkladových dokumentů**. Legislativa sice s touto situací počítá a absenci dokumentů řeší možností čestného prohlášení, vždy je však v kompetenci dané instituce (orgánu veřejné správy, školy), jak s prohlášením naloží. V případě žádosti o přijetí na střední školu je čistě na konkrétním řediteli, zda uzná čestné prohlášení jako dostačující, anebo v případě daného žadatele nařídí zkoušku ověřující znalosti. Na několika úrovních vzdělávání (ZŠ, SŠ, VOŠ) může rozhodování vyústit do nařízení nostrifikační zkoušky.

V neposlední řadě je ve vztahu k oblasti vzdělávání třeba poukázat na **systémový nedostatek informací**. Svědčí o něm nejen výpovědi dotazovaných odborníků z praxe, ale i stížnosti samotných držitelů mezinárodní ochrany.<sup>30</sup> Problém deficitu informací se projevuje na více úrovních. Nedostatečná je například obeznámenost škol s možnostmi na poli podpůrných opatření. Nízká je také informovanost rodičů žáků o možnostech vzdělávacího systému. Z dotazníků, na něž odpovídali kontaktní pracovníci SIPu, mezi jejichž kompetence spadá řešení individuálních integračních plánů, pro změnu vyplývá slabá informovanost o možnostech využití metodické podpory ze strany Národního pedagogického institutu. S totožným problémem se podle našich poznatků potýkají také samotní pracovníci škol.

---

<sup>30</sup> „Integrace z první ruky“.



## Jazykové vzdělávání

Jak poměrně zřetelně ukazují předcházející kapitoly, znalost většinového jazyka přijímající země je bez nadsázky možné označit za alfu a omegu integrace. Měli být proces začleňování držitelů mezinárodní ochrany úspěšný, je nutné, aby co nejdříve ovládali jazyk přijímající země na úrovni, která jim umožní samostatně řešit běžné životní situace. Startovací pozice držitelů mezinárodní ochrany jsou značně nerovné: je třeba si uvědomit, že se jedná o skupinu, která je jazykově, kulturně, vzdělanostně, ale i věkově velmi pestrá. S touto pestrostí souvisí i objektivně rozdílná schopnost si jazyk nové domovské země osvojit. Zcela odlišné jsou v tomto ohledu například možnosti a perspektivy mladého člověka se slovanským rodným jazykem na straně jedné a afghánské ženy středního věku, která nadto měla ve své zemi přístup jen k základnímu vzdělání, na straně druhé.<sup>31</sup>

### Relevantní zákony v oblasti jazykového vzdělávání

1. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
  - a. § 68 (1) Státní integrační program je program zaměřený na pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti. Státní integrační program zahrnuje zejména vytvoření předpokladů pro získání znalosti českého jazyka a zajištění bydlení.
  - b. § 70 Státní integrační program v oblasti získání znalostí českého jazyka realizuje ministerstvo ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy formou bezplatného jazykového kurzu.
2. Státní integrační program uvádí v článku 7 přílohy číslo 36 usnesení vlády podrobnější informace týkající se kurzů českého jazyka.

---

<sup>31</sup> Skutečnost, že jazyková bariéra má drastický dopad právě na humanitární migranty z kulturně vzdálenějšího (neslovanského) prostředí, jednoznačně dokládají i zaznamenané výpovědi samotných cizinců. Viz výzkumnou zprávu „Integrace z první ruky“.

Výuku českého jazyka definovala jako jednu z priorit v oblasti integrace držitelů mezinárodní ochrany k tomu určená meziresortní komise již v roce 2002. Po roce 2003 byla dotace kurzů češtiny stanovena na 150 hodin. To se ukázalo jako nedostačující. Na současných 400 hodin (u skupinových kurzů donedávna 600) byla dotace zvýšena v roce 2011. Realizaci kurzů českého jazyka pro držitele mezinárodní ochrany zajišťuje od roku 2018 na základě víceleté rámcové smlouvy uzavřené s MŠMT zájmová organizace Asociace učitelů češtiny jako cizího jazyka (AUČCJ).<sup>32</sup> V roce 2020 disponovala AUČCJ přibližně 50 lektory specializovanými na výuku držitelů mezinárodní ochrany. Jejich prostřednictvím musí být schopna zajistit výuku všude, kde držitelé mezinárodní ochrany žijí. Přednostně (ale zdaleka ne výhradně) je výuka poskytována v integračních azylových střediscích SUZ.<sup>33</sup>

Nárok na účast v kurzu českého jazyka má každý držitel mezinárodní ochrany včetně školou povinných dětí. Doba trvání kurzu není limitována délkou účasti v SIPu (12 měsíců), což umožňuje větší flexibilitu výuky. Kurzy jsou poskytovány individuálně i skupinově. Ke skupinové výuce se přistupuje zejména tehdy, pokud účastníci žijí mimo integrační azylová střediska a na výuku dojíždějí.

Nástup pandemie covidu-19 v roce 2020 znamenal přechod k online metodám výuky. Dopad pandemie na realizované kurzy se díky tomu podařilo minimalizovat. Tato forma výuky se nicméně ukázala jako dvojsečná: na jedné straně přinesla výhody v dostupnosti výuky pro osoby žijící mimo IAS, stejně jako pro osoby se specifickými potřebami. Na straně druhé ovšem přinesla problémy pro osoby s omezenými dovednostmi, co se týká používání informačních technologií, starší lidi nebo rodiče malých dětí, které zůstávaly po dobu vládních omezení doma.

V roce 2020 se kurzu českého jazyka v rámci SIPu zúčastnilo 314 držitelů mezinárodní ochrany.

---

<sup>32</sup> AUČCJ kurzy poskytovala již dříve, a to mezi roky 2011 a 2015.

<sup>33</sup> V minulých letech byla výuka poskytována v Praze, Brně, Poděbradech, Chrudimi, Karviné, Jihlavě, Kroměříži, Pardubicích, Plzni, Jablonci nad Nisou, Lovosicích, Maršovicích, Havířově, Ústí nad Labem, Jaroměři, Liberci, Hradci Králové, Velkých Bílovicích, Teplicích, Vacenovicích, Mladé Boleslavi, Jihlavě, Kroměříži, Novém Jičíně, Hlinsku, Hrádku u Rokycan.

Další možností v oblasti výuky českého jazyka jsou kurzy, které nabízí regionální Centra na podporu integrace cizinců (CPIC). Tyto kurzy jsou otevřeny všem kategoriím cizinců ze třetích zemí (vyjma *žadatelů* o mezinárodní ochranu). Kurzy mají limitovanou kapacitu a omezená je většinou také možnost kurz opakovat. Centra provozovaná SUZ mají dotaci kurzů 40 hodin, centrum provozované organizací Poradna pro integraci, z. ú., v Ústeckém kraji 90 hodin a jihomoravské centrum provozované krajským úřadem 75 hodin.

Nakonec je potřeba zmínit ještě *ad hoc* kurzy realizované z projektů neziskových organizací a většinou financovaných z dotačních programů EU (ESF). Jako příklad můžeme uvést projekty Podpora uprchlíků na trhu práce a Podpora integrace cizinců v ČR, realizované Organizací pro pomoc uprchlíkům. Důležité je dodat, že uvedené kurzy jsou součástí širšího spektra projektových aktivit a od cílové skupiny vyžadují komplexnější zapojení do projektu zahrnující například rekvalifikaci, motivační kurzy či pracovní poradenství.<sup>34</sup>

## Hodnocení

Shromážděné poznatky svědčí o tom, že hodinová dotace kurzů českého jazyka v rámci SIPu, zejména těch individuálních (400 hodin), je dostačující. V tomto ohledu panuje převážná shoda jak mezi odborníky, tak samotnými držiteli mezinárodní ochrany.<sup>35</sup> Právě sami cizinci nicméně často poukazují na fakt, že z ryze praktických důvodů – zpravidla pracovní vytíženosti, někdy v kombinaci s nutností na lekce dojíždět – nemají **reálnou možnost kurzy v plné míře využít**.<sup>36</sup> Obtíže se skloubením jazykových kurzů s pracovním, potažmo rodinným životem pociťují zejména ti, kdo nežijí v IAS, respektive obecně ve městech s větším počtem cizinců. U nezanedbatelné části držitelů mezinárodní ochrany hraje velkou roli v ochotě účastnit se jazykových kurzů v rámci SIPu jejich **motivace**. Ta se odvíjí primárně od dvou faktorů: zaprvé od toho, zda mají, či nemají pocit, že češtinu pro svůj život skutečně potřebují, a za druhé, zda vůbec vnímají svůj pobyt v Česku jako dlouhodobý, popřípadě trvalý. Zatímco u držitelů azylu jakožto časově neomezeného statusu bývá motivace vyšší,

---

<sup>34</sup> Pro úplnost dodejme, že pro žáky a studenty existují v rámci vzdělávacího systému další nástroje pro výuku češtiny vyplývající ze školského zákona, popřípadě přípravné kurzy českého jazyka pro budoucí studenty univerzit a další komerční kurzy. O většině těchto kurzů podrobněji pojednává předcházející kapitola.

<sup>35</sup> „Integrace z první ruky“.

<sup>36</sup> Tamtéž.

držitelé doplňkové ochrany, kterým může pobytové oprávnění teoreticky zaniknout v horizontu měsíců či jednotlivých let, do jazykové integrace srovnatelnou energii a čas investovat nechtějí.<sup>37</sup> Problematickým rysem skupinových kurzů je fakt, že se jich často účastní velmi různorodé skupiny cizinců, což se může negativně odrážet v efektivitě výuky.

Rovněž v případě dalších jazykových kurzů mimo rámec SIPu, tedy těch, které nabízí jednak Centra na podporu integrace cizinců a jednak vybrané nestátní neziskové organizace, lze celkovou šíři nabídky, ve smyslu počtu kurzů, hodnotit jako dostačující. Slabá místa zde nacházíme spíše na úrovni účastnických kapacit, respektive pevného etablování v systému. Problém kapacit se vztahuje primárně ke kurzům poskytovaným CPIC. Dle výpovědí pracovníků center jsou kapacity kurzů naplněny okamžitě po otevření registrace. Nevýhodou kurzů zajišťovaných neziskovými organizacemi je jak jejich *ad hoc* charakter, tak návaznost na komplex dalších aktivit.

## Bydlení

S výjimkou zaměstnání zřejmě nenajdeme oblast, která by pro osoby, jež v nové zemi hledají útočiště, měla podobně zásadní význam, jaký má vlastní bydlení. Cesta k této metě bývá zpravidla poměrně dlouhá a složitá. Migranti na ní mezi svým příchodem a získáním domova procházejí celou řadou bytových provizorií od kolektivního ubytování v přijímacích a pobytových zařízeních po komfortnější, ale ve své podstatě stále prozatímní pobyt v integračních azylových střediscích (IAS). Mimořádný význam samostatného bydlení pro proces integrace nevyplývá jen z výpovědí samotných držitelů mezinárodní ochrany.<sup>38</sup> Dlouhodobě si jej uvědomuje i stát – výmluvně tuto skutečnost dokládá již zkušenost začátku 90. let, kdy u nás právě zajištění ubytování představovalo vůbec *jediný* nástroj integrace držitelů mezinárodní ochrany. Od té doby nicméně bydlení jako nástroj integrace prošlo hlubokými proměnami.

---

<sup>37</sup> Tamtéž.

<sup>38</sup> „Integrace z první ruky“.

## Relevantní zákony v oblasti bydlení

Právo držitelů mezinárodní ochrany na bydlení není v ČR upraveno žádnou specifickou právní normou. V oblasti bydlení tak tato skupina disponuje stejnými právy jako zbytek populace. Konceptně je oblast podpory bydlení držitelů mezinárodní ochrany ošetřena v úvodu uvedeným usnesením vlády.

Úspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří vstupují do SIPu a nemají zajištěné vlastní ubytování, mohou využít nárok na umístění do integračních azylových středisek (IAS), a to na dobu 12, případně až 18 měsíců.<sup>39</sup> Ve své podstatě jsou IAS formou startovacího bydlení. Jak již bylo zmíněno ve vstupní kapitole, zařízení tohoto typu jsou v ČR čtyři. Financována jsou ze státního rozpočtu a jejich provoz zajišťuje Správa uprchlických zařízení (SUZ). V roce 2020 činila celková kapacita všech IAS dohromady 124 lůžek ve 43 bytových jednotkách.<sup>40</sup> Důležitý rozdíl mezi IAS a pobytovými středisky spočívá v tom, že IAS poskytují svým obyvatelům vyšší míru soukromí prostřednictvím samostatných bytových jednotek. V každém IAS je klientům poskytnuta podpora sociálního pracovníka SUZ, který s nimi řeší primárně záležitosti týkající se bydlení a zajištění života v IAS a novém prostředí. Pobyt v IAS je zpoplatněn. Je-li cizinec zaměstnán, hradí si pobyt ze svého příjmu. V situaci, kdy samostatný příjem nemá anebo jím nemůže náklady na ubytování pokrýt, nabízí se alternativa jejich uhrazení prostřednictvím doplatku na bydlení z dávek v hmotné nouzi.

Během 12 měsíců, kdy je v rámci SIPu držitelé mezinárodní ochrany poskytována podpora a asistence při naplňování individuálního integračního plánu, by měla

---

<sup>39</sup> Tato doba může být výjimečně, v případě zvláště ohrožených lidí, kteří nemají jiné možnosti ubytování, ještě prodloužena.

<sup>40</sup> Konkrétně podle jednotlivých středisek: IAS Předlice 10 jednotek / 22 lůžek, IAS Jaroměř 9 jednotek / 30 lůžek, IAS Havířov 20 jednotek / 52 lůžek, IAS Brno 4 jednotky / 20 lůžek.

být podepsána nájemní smlouva na byt či jinou formu ubytování.<sup>41</sup> Prostřednictvím finanční podpory vázané na SIP lze hradit náklady spojené s bydlením. Může se jednat o vstupní náklady na bydlení, jako je provize realitní kanceláři, úhrada prvního a případně i druhého nájmu anebo jednorázové zajištění vybavení bytu nábytkem a zařízeními. Hradit lze též stěhování a náklady na ubytování. SIP vychází z předpokladu, že po uplynutí 12 měsíců podpory při integraci by měl být klient schopen udržet si bydlení samostatně, případně za pomoci obvyklých podpůrných opatření.

Specifickou kategorií držitelů mezinárodní ochrany jsou nezletilí bez doprovodu a také osoby, které kvůli svému věku nebo zdravotnímu stavu vyžadují ubytování v zařízeních sociálních služeb. Nezletilí bez doprovodu mohou do svých 18, respektive 26 let (to v případě, že studují) pobývat v pražském „Zařízení pro děti-cizince“. Následně mohou po dobu jednoho roku využívat zázemí Domu na půl cesty. Jedná se o startovací bydlení, které v souladu se zákonem o sociálních službách provozuje Organizace pro pomoc uprchlíkům. Pobyt je zde zpoplatněn. V případě osob, které využívají jiné pobytové sociální služby, je využíváno dotované bydlení v rámci SIPu.<sup>42</sup>

## Hodnocení

Ústřední překážka, na níž v oblasti bydlení narážejí držitelé mezinárodní ochrany, je ve své podstatě tatáž, se kterou se potýká i většinová populace – **nedostatek bytů**. Složitou situaci azylantů a „doplňkářů“ nicméně umocňuje několik specifických faktorů. Jedním z nich je zvláště obtížná finanční situace, zejména v období krátce po získání ochranného statusu. Po odchodu z IAS připadá pro drtivou většinu migrantů v úvahu pouze nájemní či podnájemní bydlení. Rapidně rostoucí nájmy pro ně i tak představují značnou zátěž.<sup>43</sup> Dalším specifickým aspektem situace migrantů je nutnost potýkat se s latentní či otevřenou

---

<sup>41</sup> Může se jednat o nájemní či podnájemní bydlení či bydlení na ubytovně, pokud je vázáno na zaměstnání po dobu minimálně jednoho roku.

<sup>42</sup> Podrobněji je tato oblast zpracována ve zprávě Podpora bydlení držitelů mezinárodní ochrany v České republice a Slovenské republice z února 2021. Dostupné na <https://www.clovekvitisi.cz/srovnavaci-zprava-jak-cesko-a-slovensko-pomahaji-uprchlikum-s-bydlenim-7471gp>.

<sup>43</sup> Situaci ohledně nedostatku bytů by mohla pomoci zlepšit Koncepce sociálního bydlení, počítající se zlepšením přístupu k bydlení pro vybrané kategorie osob ohrožených ztrátou či špatnou dostupností bydlení. Do této kategorie mohou spadat mimo jiné i držitelé mezinárodní ochrany. Koncepce nicméně nebyla dosud v praxi implementována.

**diskriminací.** Ta je většinou obtížně dokazatelná. Obce, jejichž bytové fondy jsou zúžené, si pro přidělování bytů stanovují vlastní pravidla, která mohou být pro držitele mezinárodní ochrany diskriminující. Konkrétně je řeč například o nutné podmínce předchozího pobytu na území dané obce či disponování českým občanstvím. Dodejme, že obtíže s hledáním bydlení někdy pramení i z poměrně náročně nastavených kritérií na straně samotných cizinců, kteří při výběru místa bydliště preferují jednak největší města a jednak lokality, které již v ČR poznali (například města, kde se nacházejí pobytová zařízení Ministerstva vnitra) a kde mohou být v kontaktu se svou krajskou komunitou.

Podobně jako u výše popsané oblasti vzdělávání si sami cizinci často stěžují na **nedostatek informací.** Je potřeba zdůraznit, že tato stížnost se v námi zaznamenaných případech týká prakticky výhradně období po konci asistence ze strany pracovníků SIPu. Někteří respondenti v průzkumu uvedli, že pro ně bylo složité vyřídit náležitosti pro získání příspěvků na bydlení. Jiní hovořili o pocitech bezradnosti vzápětí poté, co se přestěhovali (např. z integračního bytu) a ztratili tím kontakt na sociální pracovníky.

Hlubšímu rozboru toho, jak přesně se držitelé mezinárodní ochrany v oblasti bydlení integrují, bohužel brání citelný **nedostatek dat.** Od chvíle, kdy držitelé mezinárodní ochrany získají samostatné bydlení a přeruší dosud poměrně úzkou a kontinuální spolupráci s pracovníky SIPu, není jejich situace již nijak monitorována. Znalosti způsobů a úspěšnosti integrace migrantů v oblasti bydlení tak *de facto* vycházejí z dat pokrývajících období pouhého jednoho, nanejvýš jednoho a půl roku, a majících tedy značně omezenou výpovědní hodnotu.

## ZÁVĚRY

Předchozí kapitoly ukázaly, že český systém integrace držitelů mezinárodní ochrany stojí na jistých právně-institucionálních základech, disponuje adekvátními implementačními nástroji a po téměř třiceti letech svého fungování také již poměrně sofistikovaným nastavením procesů, jimiž jsou tyto nástroje používány v praxi. Jak nicméně plyne z dílčích hodnocení jednotlivých oblastí integrace, v systému lze nalézt i řadu nedostatků a bílých míst. Cílem následující pasáže je pokusit se nejdůležitější z dosud zmíněných deficitů

sumarizovat, alespoň schematicky kategorizovat a ve vybraných případech naznačit možnou cestu ke zlepšení.

Za fundamentální slabinu integrační politiky ČR je potřeba označit její normativní ukotvení ve strategické rovině. Ústřední strategický dokument ve vztahu k cizincům, tedy Koncepce integrace cizinců (KIC), sice držitele mezinárodní ochrany zahrnuje mezi cílové skupiny, ale pouze sekundárně a bez zřetelné specifikace oblastí a aktivit, jež by se této kategorie migrantů měly týkat. Koncepce deklaruje svou provázanost se Státním integračním programem, reálné propojení obou dokumentů je ale omezené. Nesporným plusem SIPu je samotný fakt jeho zakotvení v platné legislativě a disponování vlastní rozpočtovou položkou.<sup>44</sup> Z metodického hlediska se nicméně nejedná o strategický dokument, jako spíše pouhý soubor nástrojů integrace. Dosti jasně to dokládá už jen skutečnost, že v dokumentu nelze nalézt stanovení žádného dlouhodobého cíle. Konkrétně zde schází především upřesnění míry integrace, které by absolvováním programu mělo být dosaženo.

Odhlédneme-li u SIPu od jeho (chybějícího) strategického rozměru, nelze neocenit některé prvky, které do systému integrace vnáší: mezi jasná pozitiva patří garantované ubytování v IAS po dobu 12 až 18 měsíců, bezplatné kurzy češtiny v rozsahu 400 hodin anebo možnost využívání asistence v celé řadě integračních oblastí od hledání zaměstnání po shánění samostatného bydlení. Pozitivem je rovněž poměrně flexibilně využitelná finanční podpora v první fázi začleňování. Krátký ale není ani výčet negativ: na systémové úrovni je SIPu vytýkáno, že postrádá měřitelné ukazatele naplňování, jakož i kontrolní mechanismy.<sup>45</sup> Na základě naší analýzy, zacílené specificky na držitele mezinárodní ochrany, se jako nejdiskutabilnější ustanovení SIPu jeví jeho dvanáctiměsíční časová limitace. Zvláště u osob se specifickými potřebami představuje jeden rok příliš krátké období pro to, aby integrační proces dosáhl výraznějších výsledků.<sup>46</sup> Po uplynutí 12 měsíců navíc ztrácí všechny relevantní instituce držitele mezinárodní ochrany ze zřetele a o úspěšnosti jejich další

---

<sup>44</sup> Obdobným způsobem je význam integrace reflektován jen v několika málo dalších evropských zemích. Jmenovitě se jedná např. o Švédsko, Španělsko, Itálii či Portugalsko. Viz např. The European benchmark for refugee integration. *Evaluation 1: Comprehensive report*. Warsaw: Institute of Public Affairs, 2019.

<sup>45</sup> Národní kontrolní úřad, Kontrolní závěr z kontrolní akce 20/10, Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky.

<sup>46</sup> Právě pro kategorii osob se speciálními potřebami program navíc nestanovuje specifická kritéria.



integrace ve výsledku neexistují informace. Promarní se tím příležitost shromáždit data, na jejichž základě by systém integrace mohl být průběžně zdokonalován.

Na základě rozboru jednotlivých oblastí integrace lze konstatovat, že v českém systému neexistují zákonné ani jiné právní normy, které by ve vztahu k začleňování držitelů ochrany bylo možné označit za omezující nebo přímo diskriminační. Práva a povinnosti migrantů z této kategorie jsou explicitně zmiňována vedle zákona o azylu i ve všech dalších relevantních zákonech, oblastmi zaměstnávání a živnostenského podnikání počínaje a vzdělávání či sociálního zabezpečení konče. Jedinou vážnější výhradu lze mít k časově omezenému a nestabilnímu postavení držitelů doplňkové ochrany. Ta bývá zpravidla udělována na dobu jednoho roku až dvou let. Takto krátkodobý horizont tzv. „doplňkáře“ limituje ve dvou rovinách. V první řadě jej mohou zohlednit lidé nebo instituce, s nimiž cizinci uzavírají nějaký druh právního vztahu. Výsledkem mohou být například problémy při zaměstnávání nebo snaze zajistit si dlouhodobý pronájem. Druhý typ limitace má psychologickou povahu – projevovat se může mimo jiné nižší motivací pro vzdělávání (a to včetně vzdělávání dětí) anebo pro investice v podnikání. Jakkoliv je nicméně postavení držitelů doplňkové ochrany složité, nelze za ním spatřovat zákonnou překážku v pravém slova smyslu.

Ačkoliv v rámci integrace držitelů mezinárodní ochrany nenalzáme zjevné právní bariéry, můžeme zde identifikovat několik „bílých míst“ – oblastí, v nichž není specifická situace cizinců z této skupiny dostatečně zohledněna a ve kterých tak pro ně mohou nastávat závažné problémy. Ukázkovým příkladem takového bílého místa je vyplácení dávek sociálního pojištění, kde mnozí cizinci narážejí na pro ně těžko splnitelnou podmínku **prokázání minimální doby úhrady pojistného** (v případě nárokování důchodu) nebo doby legálního zaměstnání. Dávky v hmotné nouzi, na něž jsou v důsledku této překážky někteří migranti odkázáni, není možné považovat za plnohodnotné řešení jejich životní situace.

Obdobně jsou držitelé mezinárodní ochrany často limitováni v souvislosti s **chybějícími dokumenty a doklady**. Problémy pro ně nastávají při prokazování zahraničního vzdělání a kvalifikace, praxe a rovněž při přijímání na některé typy škol. České zákony sice umožňují nahrazení vybraných dokladů čestným prohlášením, nicméně i tento princip má svá úskalí. Při uznávání vzdělání například záleží nejen na detailnosti poskytnutých podkladových informací, ale

také na vůli konkrétního úředníka tyto informace ověřovat a dále s nimi pracovat. V případě, že nostrifikační orgán neshledá čestné prohlášení jako dostačující, může nařídit konání nostrifikační zkoušky – a v takovém případě může držitel mezinárodní ochrany narážet na další bariéry v podobě jazyka nebo třeba věku. Prvek svévolného hodnocení čestného prohlášení zaznamenáváme také v oblasti vzdělávání. Jako konkrétní příklad uveďme individuální rozhodování ředitelů středních škol o přijetí studentů, kteří chtějí v Česku pokračovat ve studiu, jež zahájili v zemi svého původu. Proces posuzování čestného prohlášení na jakékoliv úrovni by měl mít pevnější oporu v nadřazených institucích a metodických postupech.

Zcela zásadní handicap, který držitelům mezinárodní ochrany ve větší či menší míře komplikuje integraci ve všech sledovaných oblastech, představuje **chybějící nebo nedostatečná znalost českého jazyka**. Na jazykovou bariéru narážejí humanitární migranti při hledání zaměstnání, shánění soukromého ubytování i čerpání benefitů v rámci sociálního systému. Neznalost češtiny má negativní dopady i na obecné úrovni přístupu k cizincům ze strany většinové populace. Závažné dopady má jazyková nevybavenost námi sledované skupiny cizinců také v oblasti poskytování zdravotních služeb. V případě psychologické a psychiatrické péče může být jazyková bariéra v podstatě nepřekonatelná.

Výuka českého jazyka tvoří jeden z pilířů Státního integračního programu. Časová dotace individuálních kurzů češtiny poskytovaných v rámci SIPu ve výši 400 hodin sice není v celoevropském srovnání nejvyšší (například ve Švédsku činí 700 hodin), ale podle hodnocení odborníků je celkově dostačující. Doplňme, že v tomto směru záleží na charakteristikách konkrétní „cílové skupiny“: zatímco pro lidi, kteří k nám přicházejí z jazykově blízkého prostředí, může být uvedený rozsah kurzů více než adekvátní, v případě těch, kdo pocházejí ze vzdálenějších kultur a například neovládají latinku, může být osvojení češtiny i v mezích poměrně šetrného nastavení jazykových kurzů o poznání náročnější. Vedle výuky jazyka v rámci SIPu samozřejmě existují i další kvalitní možnosti rozvoje znalosti českého jazyka, a to v podobě kurzů zajišťovaných jednak Centry pro integraci cizinců a jednak vybranými neziskovými organizacemi. Jak ale vyplývá z příslušné kapitoly, i tyto typy kurzů mají své limity.

Děti školou povinné mají vedle výuky češtiny v rámci SIPu i nárok na jazykovou přípravu v rámci programu dětí s odlišným mateřským jazykem. Ten je zakotven v zákoně, vyhláše a disponuje oporou i v institucionální a metodické struktuře.

V době vzniku této zprávy nicméně nebylo zřejmé, jestli existuje dostatečná kapacita škol určených krajem k jazykové přípravě dětí.

Po dobu účasti v SIPu se samozřejmě uprchlíkům pro překonávání jazykové bariéry nabízí možnost využívat služeb tlumočnicků nebo interkulturních pracovníků. O plnohodnotnou alternativu vlastní jazykové kompetence se nicméně nejedná. Dostupnost tlumočnicků i interkulturních pracovníků je omezená a geograficky nerovnoměrná. Slabá dostupnost tlumočnicků – již pochopitelně odpovídá i finanční náročnost využívání jejich služeb – je obzvláště patrná v oblastech s nižší koncentrací cizinců (tzn. především mimo velká města) a specificky držitelů mezinárodní ochrany (např. dále od pobytových zařízení).

Velká část problémů, s nimiž se držitelé mezinárodní ochrany v Česku potýkají, má ve své podstatě **celospolečenský charakter**. Jedná se o nedostatky, které ve větší nebo menší míře pociťuje většina obyvatel, pouze s tím, že dopady právě na skupinu humanitárních migrantů mohou být vzhledem k jejím specifickým obzvláště závažné. Dobrým příkladem takového typu problému jsou chronické nedostatky českého zdravotnictví. Všeobecně pociťovaný nedostatek odborných lékařů doléhá na uprchlickou komunitu zvláště citelně například v oblasti již vícekrát zmiňované psychologické a psychiatrické péče. Dalším příkladem jsou strukturální problémy v oblasti bydlení. Nedostatečný bytový fond a s ním související vysoké, respektive vytrvale rostoucí ceny nájmu (nemluvě o cenách energií) jsou opět něčím, co sice do jisté míry dopadá na většinu populace, ale čím mohou být právě držitelé mezinárodní ochrany, kteří do Česka přicházejí bez finančního zázemí, bez kontaktů, a i přes všechnu poskytnutou pomoc ještě dlouho spadají do nízkopříjmových skupin obyvatelstva, zasaženi výrazně nadproporčně. Analogické příklady najdeme i v oblasti vzdělávání (nízká kapacita školských poradenských zařízení neboli „pedagogicko-psychologických poraden“) či vstupu na trh práce (složitá struktura Národní soustavy kvalifikací).

Značné rezervy existují v **oblasti informovanosti**. Provedená analýza odhalila, že nedostatek informací komplikuje proces integrace na více úrovních – počínaje samotnými držiteli mezinárodní ochrany přes některé z orgánů zodpovědných za implementaci integrační politiky státu až po širší veřejnost. Překvapivým zjištěním bylo, že sami uprchlíci nezřídka postrádají informace, k nimž by během prvního roku integrace měli mít skrze komunikaci hned s několika profesionály dobrý přístup. Někteří přesto uvádějí, že nevěděli

například o možnostech využívání tlumočnicků v rámci SIPu anebo o možnosti zajištění podpůrných opatření pro děti ve školách.<sup>47</sup> Reálnou možností je, že podobné typy informací sice klientům programu sdělovány jsou, pouze ne v dostatečně srozumitelné podobě.

Pokud jde o slabou informovanost mezi aktivními aktéry integrační politiky z řad institucí, je potřeba zmínit zejména úřady práce. Nedostatečné jsou znalosti úředníků zvláště tehdy, pokud jde o práva a povinnosti držitelů mezinárodní ochrany. V tomto směru je určitě škoda, že není lépe využít potenciál integračních pracovníků, kteří často v rámci SIPu a na základě individuálních integračních plánů klienty na úřady práce doprovázejí a v mnoha situacích dokáží interpretovat klíčová sociokulturní specifika, právní předpisy a nástroje. Další oblastí vyžadující podstatné zlepšení informovanosti je vzdělávání. Deficity, ať už v případě informací týkajících se podpůrných opatření, anebo třeba metodické podpory ze strany Národního pedagogického institutu, jsou zde patrné v zásadě na všech relevantních úrovních od samotných škol přes rodiče dětí až po integrační pracovníky.

V neposlední řadě by měly být zesíleny snahy o zlepšení informovanosti tam, kde se v procesu integrace odehrávají nejzásadnější konkrétní kroky a kde se zároveň nejzřetelněji projevují silné i slabé stránky integračního systému jako celku, a totiž na **místní úrovni**. Naše poznatky ukazují, že informovanost je obecně vyšší jednak v místech, kde jsou situována integrační azylová střediska, případně další zařízení Ministerstva vnitra, a kde jsou tedy držitelé mezinárodní ochrany logicky nejvíce zastoupeni, a jednak ve větších městech, kde je zpravidla nejvíce cizinců bez ohledu na pobytový status. V rovině místních správ a samospráv, kde nepůsobí kontaktní pracovníci SUZ ani sociální pracovníci z IAS, závisí získávání informací o uprchlické komunitě, jakož i jejich využívání, spíše na osobní iniciativě. Dobrá praxe z evropských zemí s bohatou imigrační zkušeností ukazuje, že jednou z cest k zefektivnění integračního procesu je přenesení části zodpovědnosti právě na rovinu lokalit. Bez odpovídající úrovně znalostí je nicméně podobná decentralizace stěží představitelná. Systematické zvýšení informovanosti na místní úrovni je proto možné označit za důležitou výzvu budoucího zdokonalování českého systému integrace cizinců.

---

<sup>47</sup> „Integrace z první ruky“.