

PRÁVNÍ KOMPARATIVNÍ STUDIE PROGRAMU MIGRACE

kolektiv autorů, Poradna pro občanství / Občanská a lidská práva





PRO OBČANSTVÍ, OBČANSKÁ A LIDSKÁ PRÁVA

Poradna pro občanství / Občanská a lidská práva
Senovážné náměstí 24
116 47 Praha 1
tel./fax.: +420 234 621 470
e-mail: poradna@iol.cz
<http://www.poradna-prava.cz>
IČO: 70 10 06 91



Nadace OSF Praha
Seifertova 47
130 00 Praha 3
tel./fax.: +420 222 540 979
e-mail: osf@osf.cz
IČO: 47 61 18 04

OBSAH

Úvod	4
1. Zaměstnání a povolání	5
2. Vzdělávání	12
3. Zdravotní péče a pojištění	16
4. Sociální zabezpečení	21
5. Zboží a služby	25
6. Politická a zájmová participace a sdružování v odborových organizacích	29
7. Státní občanství	37
8. Subsidiární formy ochrany	48
Autoři studie	54

ÚVOD

Pokud platí pro cizince a občany odlišná pravidla, jsou většinou pro cizince nevýhodnější. Tento přístup má dlouhou tradici a proces jeho změny bude vždy probíhat spíše pomalu. Ať se již jedná o rozdílné zacházení, které je zcela neodůvodněné, nebo důvody spočívají v kontrole migrace, regulaci pracovního trhu či jiných příčinách nebo jde o rozdíly racionálně nepodložené, cílem této studie je sledovat rozdílné zacházení s cizinci v jejich každodenním životě, v práci, v rodině, v zapojení do života občanské společnosti. Necháváme tedy poněkud stranou problematiku cizinců jako turistů, zabýváme se cizinci rozhodnutými v zemi žít, byť jen po určitý čas. Studie proto rovněž poněkud pomíjí problematiku postavení žadatelů o azyl. Azyl je krajním řešením krajních situací; postavení žadatelů o azyl, pokud v zemi zůstanou, se později transformuje v postavení azylantů nebo v postavení obyvatel s jiným oprávněním k pobytu na základě některého zákonného důvodu. Studie se naopak věnuje problematice „dočasného útočiště“, tedy pobytu vyvolaného humanitárními nebo válečnými pohromami. Řešení této problematiky je v současnosti aktuální a diskutovanou otázkou.

Základním cílem studie je představit „dobrou praxi“, tedy koncepční a nediskriminační přístupy, uplatňované vůči cizincům v zahraničních legislativních úpravách a ukázat, co naproti tomu v naší politice integrace cizinců a v legislativě chybí. Při hledání příkladů „dobré praxe“ jsme se zaměřili

li převážně na státy Evropské unie. Vedla nás k tomu jednak myšlenka na sílící procesy integrace a snahy o kompatibilitu právních řádů Evropského společenství, které se nemohou cizinců nedotknout, a také nesporná příbuznost většiny právních prostředí v evropském prostoru s českým právním prostředím. Při volbě jednotlivých států, o jejichž dobré praxi tato studie informuje, jsme se zaměřili tam, kde existují pozitivní tradice, na nichž jsou jednotlivá opatření vybudována. Dalším, pomocným hlediskem pak byla příbuznost právního prostředí dané země s právním systémem v České republice. Ideově jsme vycházeli z přístupů formulovaných v doporučeních evropských mezinárodních organizací a mezinárodních nevládních organizací. Naším přáním bylo, aby se popsání „dobré praxe“ stala inspirací pro subjekty veřejné správy a argumentačním zdrojem pro nevládní subjekty, které chtějí ovlivnit tvářnost českého právního prostředí ve vztahu k cizincům. Zájemce proto ve studii najde vedle odkazů na rozšiřující literaturu také odkazy na právní normy cizích států, množství internetových odkazů a konkrétní doporučení, identifikující oblasti, do nichž je třeba na základě provedeného výzkumu zaměřit úsilí o změny českého právního prostředí. Také proto je naším úmyslem, aby studie zůstala otevřenou dalším podnětům, doporučením a připomínkám těch, kdo ji budou pro svou práci využívat.

ZAMĚŠTNÁNÍ A POVOLÁNÍ

Mgr. Marketa Whelanová, Ph. D.

SHRNUTÍ

PŘÍSTUP K PODNIKÁNÍ

V zemích EU (Irsku a Německu) i v České republice je zahájení samostatné výdělečné činnosti pro cizince¹ podmíněno ohlášením živnosti nebo vydáním koncese k výkonu živnosti (Německo, ČR) či zvláštním **povoláním k podnikání** (Irsko) a dále vždy **povoláním k pobytu**. Zatímco v irském modelu je primární povolení k podnikání, o které může cizinec příslušné ministerstvo požádat na území Irska a na jehož základě mu je pak uděleno povolení k pobytu, v SRN a v ČR je prvotní povolení k pobytu, o něž se žádá ještě před vstupem na území na zastupitelském úřadě. Ve všech případech se cizinec, stejně jako státní občan, musí **zaregistrovat u daňového úřadu** – tuto povinnost ovšem v Německu plní úřad a nikoli podnikající osoba sama. V ČR se navíc cizinci z nečlenských států EU nebo Evropského hospodářského prostoru musí ještě povinně **zapsat do Obchodního rejstříku**. Z toho vyplývá další povinnost účtovat v soustavě podvojného účetnictví. V Německu i Irsku naopak musí cizinci splnit zápis do obdobného rejstříku za stejných podmínek jako státní příslušníci.

Zrušením povinného zapisování všech cizinců-podnikatelů do Obchodního rejstříku by cizincům odpadla jedna dodatečná překážka v přístupu k podnikání v ČR. Nejen cizincům, ale též občanům by prospěla automatická registrace podnikatele u daňového úřadu živnostenským úřadem, dle principu „obíhá papír, ne člověk.“

PŘÍSTUP K ZAMĚŠTNÁNÍ

Podmínky pro zaměstnávání cizinců jsou v Irsku, v Německu i v ČR podrobeny podobnému povolovacímu režimu. Zatímco v případě SRN a ČR musí cizinec žádat o vzájemně provázaná **povolení k pobytu a povolení k zaměstnání** opět na zastupitelském úřadě v cizině, může cizinec hledající práci v Irsku podat žádost až na území Irska. Irsko i Německo dále zavedly zjednodušené řízení pro přístup k zaměstnání, které nabízí výrazné **zvýhodnění pro vysoce kvalifikované cizince** – specialisty v oborech, v nichž je nedostatek domácích kvalifikovaných pracovníků (např. informační technologie). Pilotní projekt pro aktivní získávání kvalifikované zahraniční síly MPSV znamená určitý dílčí krok tímto směrem.

Od roku 2001 připravuje Evropská komise směrnice, které by měly problematiku pobytu cizinců ze třetích zemí (t.j. mimo států EU a EHP) za účelem výkonu výdělečné činnosti (zaměstnání i povolání) upravit jednotně pro všechny členské státy Evropské unie.

PODMÍNKY PRO VÝKON PODNIKÁNÍ A ZAMĚŠTNÁNÍ

Každý cizinec, který legálně pobývá a podniká nebo pracuje v Irsku, Německu nebo České republice, má stejný rozsah práv jako irský, německý nebo český občan. Podmínky výkonu zaměstnání a povolání jsou z části jednotně upraveny mnoha směrnicemi práva ES, týkajícími se zejména standardu zaměstnaneckých práv, antidiskriminačních opatření a obchodních společností. V ČR naráží cizinci na stejné problémy v této oblasti jako čeští občané, tedy zejména na malou pružnost českého pracovního práva a nedostatečně zajištění vymahatelnosti práva.

VLIV PŘÁVA EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Irsko i Spolková republika Německo jsou členskými státy Evropské unie. Proto je v první řadě potřeba podotknout, že oba státy jsou vázány společnými právními normami Evropské unie. Podle nich mají **občané členských zemí EU a Evropského hospodářského prostoru** (zemí EU + Islandu, Lichtenštejnska a Norska) a členové jejich rodin zaručeno právo na přístup k zaměstnání a právo zahajovat a provozovat podnikatelskou činnost na území jiného státu EU a EHP bez jakýchkoli přímých i nepřímých omezení; státní

příslušnost tedy nesmí být důvodem rozdílného zacházení (viz článek 6 a články 39 a násl. a 43 a násl. Smlouvy o založení ES). Výjimky jsou umožněny pouze z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a jsou judikaturou Evropského soudního dvora vykládány velmi restriktivně.

Vstoupí-li Česká republika do EU, budou dány stejné podmínky i pro ni a i Česká republika se bude muset plně otevřít občanům zemí EU a EHP a popř. i členům jejich rodin (výjimku tvoří přechodné období, které si v rámci vyjednávaných vydobylo Německo a Rakousko ohledně zaměstnávání občanů ČR).

Proto se tato studie zaměřuje na zaměstnávání a podnikání cizinců z třech států, které nepatří do privilegované skupiny států EU a EHP a u kterých je právní postavení v zaměstnání a povolání tradičně značně odlišné od vlastních občanů daného státu.

Co se týče **práva státních příslušníků třetích zemí** (jiných než zemí EU a EHP) na vstup a pobyt na území států EU za účelem výkonu výdělečné činnosti (zaměstnání i povolání), je zatím tato oblast upravována domácími předpisy příslušného státu – a z toho vychází i tato studie. Evropská komise však od roku 2001 připravuje nové směrnice, které by měly i tuto oblast jednotně pro evropské státy upravit (viz návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí za účelem placeného zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti² a návrh směrnice týkající se statutu příslušníků třetích zemí s dlouhodobým pobytem³). Budou-li zvažované návrhy schváleny, bude nutné učinit příslušné změny i v národních legislativách příslušných členských států EU.

PŘÍSTUP K POVOLÁNÍ (SAMOSTATNÉ VÝDĚLEČNÉ ČINNOSTI)

Irské právo rozeznává 4 formy samostatné podnikatelské činnosti. Patří mezi ně tzv. sole trader (samostatný živnostník, samostatný podnikatel), partnership (odpovídá veřejné obchodní společnosti), limited-liability company (s.r.o.)⁴ a co-operation (družstvo). Pro účel této studie se zaměřuji pouze na kategorii „sole trader“.

Samostatným živnostníkem se ve většině případů osoba stává automaticky (tedy bez formálních náležitostí) tím, že začne danou činnost vykonávat. U některých živností (např. taxikář⁵, agentury na zprostředkování zaměstnání⁶, instruktory v autoškolách, atd.) je však k zahájení živnosti potřeba zvláštní registrace nebo udělení licence. Osoba si vždy musí vybrat obchodní jméno, které ji bude charakterizovat (u jiných forem, zejména u s.r.o., platí další podmínky pro zvolení obchodního jména – nesmí být stejné nebo zaměnitelné s jinou s.r.o., shodné se známou ochrannou známkou, nebo nesmí užívat vymezená označení jako např. „banka“, atd.). Samostatný živnostník se může dobrovolně zaregistrovat v Registru obchodních jmen, který je veden Registračním úřadem společností (Registrar of Business Names at the Companies Registration Office). Registrace obchodního jména je však i pro samostatného živnostníka povinná, pokud tento podniká pod jiným jménem než svým vlastním (viz Registration of Business Names Act 1963, (S.I. No. 30 of 1963).

Samostatný živnostník je povinen sám oznámit založení své živnosti svému místnímu daňovému úřadu (tzv. Revenue Commissioner). Poté, co se zaregistruje, navštíví ho úředník daňového úřadu, který zkontroluje, zda byly správně zvoleny daňové náležitosti týkající se živnostníka. Živnostník by také měl mít pro náležitě vedení účetnictví ohledně své živnosti založen bankovní účet, oddělený od jeho osobního účtu.

Zvláštní ustanovení pro cizince

Cizinec, který není občanem státu EU/EHP a který hodlá začít podnikat na území Irska⁷, musí ke své činnosti získat povolení k podnikání (business permission), které vydává irské Ministerstvo spravedlnosti, rovnosti a právní reformy (Ministry for Justice, Equality and Law reform). Pro vydání toho-

¹ V zemích EU neplatí pro cizince (a jejich rodiny), kteří jsou státními příslušníky jiných členských států Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru.

² Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities. COM (2001) 386.

³ Proposal for a Directive concerning the status of third-country nati-

onals who are long-term residents. COM (2001) 127.

⁴ Mezi samostatné podnikání nejsou řazeny jiné formy společnosti, zejména public limited company, tj. akciová společnost. Pravděpodobně proto, že ji musí dle irského práva založit alespoň 7 osob.

⁵ Právní úprava pro vozy taxi – viz S. I. No. 191/1963 Road Traffic (Public Service Vehicles) Regulations, 1963, zejm. Road Traffic (Public Service Vehicles) (Amendment) Regulations, 1995.

⁶ Právní úprava pro agentury na zprostředkování zaměstnání – viz Employment Agency Act, 1971.

⁷ Z této skupiny je ještě možno vyčlenit výjimky, mezi které patří určité specifické skupiny osob, např. uprchlíci nebo manželé/manželky občanů Irska.



© UNHCR – R. LeMoyné

to povolení musejí být splněny poměrně přísné podmínky: cizinec musí převést do země kapitál ve výši alespoň 300000 euro, vytvořit alespoň 2 nová pracovní místa pro občany EU/EHP, podnikání musí cizinci přinést takový zisk, aby nebyl závislý na irském sociálním systému a nemusel se uchýlit ani k výkonu zaměstnání, pro které je potřeba pracovní povolení, cizinec musí být bezúhonný⁹ atd. Výjimky z prvních dvou podmínek jsou možné pouze ve výjimečných případech (např. pro umělce, občany, kterým vyplývají práva z mezinárodních smluv – i např. z Asociační dohody mezi státy EU a Českou republikou, atd.)

Rozhodnutí o udělení/neudělení povolení k podnikání se vydá do 1 měsíce ode dne obdržení žádosti Ministerstvem. Povolení se vydává zpravidla na dobu 1 roku a je možné je prodlužovat obvykle o rok po maximální dobu 5 let. Při každé obnově však musejí být zkontrolovány nejen výše uvedené podmínky, ale i např. účetnictví a daňové povinnosti podniku cizince.

Po udělení povolení k podnikání se cizinec musí zaregistrovat u místně příslušného orgánu policie (Garda Síochána) a v Dublinu u Imigračního registračního úřadu (Registration and Immigration Office), který mu povolí pobyt na území Irska (tzv. permission to remain). Toto povolení k pobytu se vydává na dobu, po kterou platí povolení k podnikání, obvykle na dobu 1 roku. Cizinci, kteří potřebují ke vstupu do Irska turistické vstupní vízum (to se netýká občanů ČR), by měli povolení k podnikání přiložit k žádosti o vízum (obdobně platí i pro výkon práce – nutno přiložit pracovní povolení).

Německý systém se od irského poměrně dost liší. V první řadě je zde kladen důraz na povolení pobyt na území Německa, pak teprve na další formální náležitosti.

Cizinec z nečlenské země EU/EHP⁹, který hodlá na území SRN zahájit a provozovat podnikatelskou činnost, musí v Německu legálně pobývat¹⁰, nejčastěji tedy musí nejprve získat povolení k pobytu (Aufenthaltslaubnis)¹¹. O ně musí požádat mimo území SRN, na příslušném zastupitelském úřadě SRN ve svém domovském státě. Žádosti vyřizují a při kladném výsledku také po příjezdu cizince do Německa povolení k pobytu vydávají příslušná Cizinecká oddělení (Ausländerbehörde), a to zpočátku na dobu od 3 do 12 měsíců. Cizinec má povinnost se na cizineckém oddělení neprodleně po příjezdu ohlásit (to platí i pro příjezd na území SRN za účelem výkonu práce).

Po kladném vyřízení povolení k pobytu¹² nebo současně s ním může cizinec požádat o udělení živnostenského listu (Gewerbeschein), který jej bude opravňovat k příslušné-

mu podnikání. Živnostenský list musí mít v Německu každá podnikající osoba, ať je to Němec, občan členského státu EU/EHP nebo cizinec z jiného státu. Živnostenský list je vydán poté, co tyto osoby ohlásí svůj záměr podnikat místnímu obecnímu úřadu (Ordnungsamt), který překontroluje příslušné právní náležitosti pro vznik živnosti a současně s udělením informuje německé daňové úřady. Pro některé živnosti, např. obchodování s jedy, živnost licitátora, provoz zastavárny, hotelové služby, atd. je k udělení živnostenského listu potřeba zvláštního povolení, které zajistí, že tyto živnosti bude provozovat spolehlivá osoba se zvláštní kvalifikací. Při udělování živnostenského list také Ordnungsamt kontaktuje příslušná profesní sdružení, s prosbou o kvalifikované zaujetí stanoviska (gutachterliche Stellungnahme; to platí i pro vlastní státní příslušníky). Pokud fyzická osoba (i občan SRN) neprovozuje malou živnost (kritéria dána zákonem), musí být registrována, stejně tak jako všechny obchodní společnosti a jejich pobočky, v obchodním rejstříku (Handelsregister), který vede soud. I v případě německého práva platí, že obchodní jméno, pod kterým se živnostník registruje, musí být jasné, pravdivé a dostatečně rozlišující od jiných jmen dříve zaregistrovaných. Obchodní jméno živnostníka provozujícího živnost by mělo být složeno z jeho příjmení a alespoň jednoho křestního jména.

Srovnání s Českou republikou

Ve srovnání s Irskem je česká i německá právní úprava podnikání obecně – **pro státní příslušníky i cizince** – formálnější.

Osoba, která hodlá vykonávat pouze ohlašovací živnost, musí podle českého i německého práva ohlásit tuto skutečnost místně příslušnému živnostenskému úřadu. K tomu musí předložit několik dokumentů a uvést mnoho informací (v ČR např. výpis z evidence Rejstříku trestů, aby byla doložena bezúhonnost osoby, doklad o pobytu, doklad o vlastnickém nebo jiném právu k objektům, ve kterých má místo podnikání, výpis z obchodního rejstříku atd.). Poté, co jsou všechny podmínky splněny, je osobě vydán živnostenský list (v ČR viz § 45 a 46 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon).

V Irsku se dokument podobný českému nebo německému živnostenskému listu u ohlašovacích živností nevydává, osoba vykonává tuto živnost bez formálního dokumentu.

Každý živnostník, nejen cizinec, má ve srovnávaných zemích povinnost zaregistrovat se k dani u místně příslušného daňového úřadu V Německu je však tato povinnost plněna automaticky živnostenským úřadem, osoba tedy nemusí docházet na další úřad. V ČR sice živnostenské úřady informují finanční úřady o udělení živnostenského listu (viz § 48 a § 55 živnostenského zákona), ale i přesto má živnostník povinnost zaregistrovat se k dani osobně u příslušného daňového úřadu (viz § 33 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

Co se týče **úpravy podnikání cizinců**, přibývá jim podle českého práva vedle výše uvedeného další povinnost – zapsat se do Obchodního rejstříku (§ 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník; to neplatí pro cizince ze zemí EU/EHP). Na tuto skutečnost dále navazuje povinnost cizince účtovat v soustavě podvojného účetnictví, neboť účetní jednotky, které se zapisují do obchodního rejstříku, nemohou s určitými výjimkami účtovat v soustavě jednoduchého účetnictví typické pro malé podnikání (viz § 9 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví a § 37 obchodního zákoníku). V Německu se do obchodního rejstříku zapisují od určité „velikosti“ podnikání i němečtí státní příslušníci, není zde tedy dáno specifikum jen pro cizince. Ani v Irsku se cizinci do obchodního rejstříku (Company Registration) povinně nezapisují, jejich podnikání je však podmíněno udělením povolení k podnikání (business permission), které je vázáno na splnění poměrně tvrdých podmínek.

V Irsku, Německu i v České republice dále musí cizinec splnit podmínky pro povolení pobytu na území (v ČR povolení udělované Cizineckou policií, viz zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců; v Německu „Aufenthaltslaubnis“ udělované Cizineckým oddělením, v Irsku registrace a povolení k pobytu (permission to remain) u Imigračního registračního úřadu, popř. u policie (Garda Síochána)). Rozdíl je však v tom, že zatímco v ČR a Německu je toto povolení udělováno na prvním místě a žádá se o něj mimo území Německa, v Irsku toto povolení nastupuje až poté, co je vyřizováno povolení k podnikání a žádá se o něj na území Irska.

V ČR ani v Irsku tedy není cizincům automaticky povolována výdělečná činnost. V Irsku je spíše kladem důraz na vyjádření orgánu, který má ve své gesci problematické podnikání (povolení k podnikání Ministerstva spravedlnosti), v ČR a SRN pak na povolení k pobytu zastřešujícího podnikatelskou činnost živnostníka. Co do transparentnosti systému a jeho pochopení jednotlivcem-laikem se irský model jeví jako jednodušší¹³, na druhou stranu udělení povolení k podnikání je podmíněno velmi tvrdými podmínkami, které nahrávají větším firmám.

⁹ Bezúhonnost se prokazuje výpisem z rejstříku trestů všech států, ve kterých se cizinec v období předchozích 10 let zdržoval alespoň po dobu 6 měsíců.

¹⁰ Nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak.

¹¹ Legální pobyt znamená, že osoba musí mít schválený pobyt (Aufenthaltsenehmigung), ledaže se u ní schválení pobytu nevyžaduje. Jednou z variant schváleného pobytu, pro výdělečnou činnost netypic-

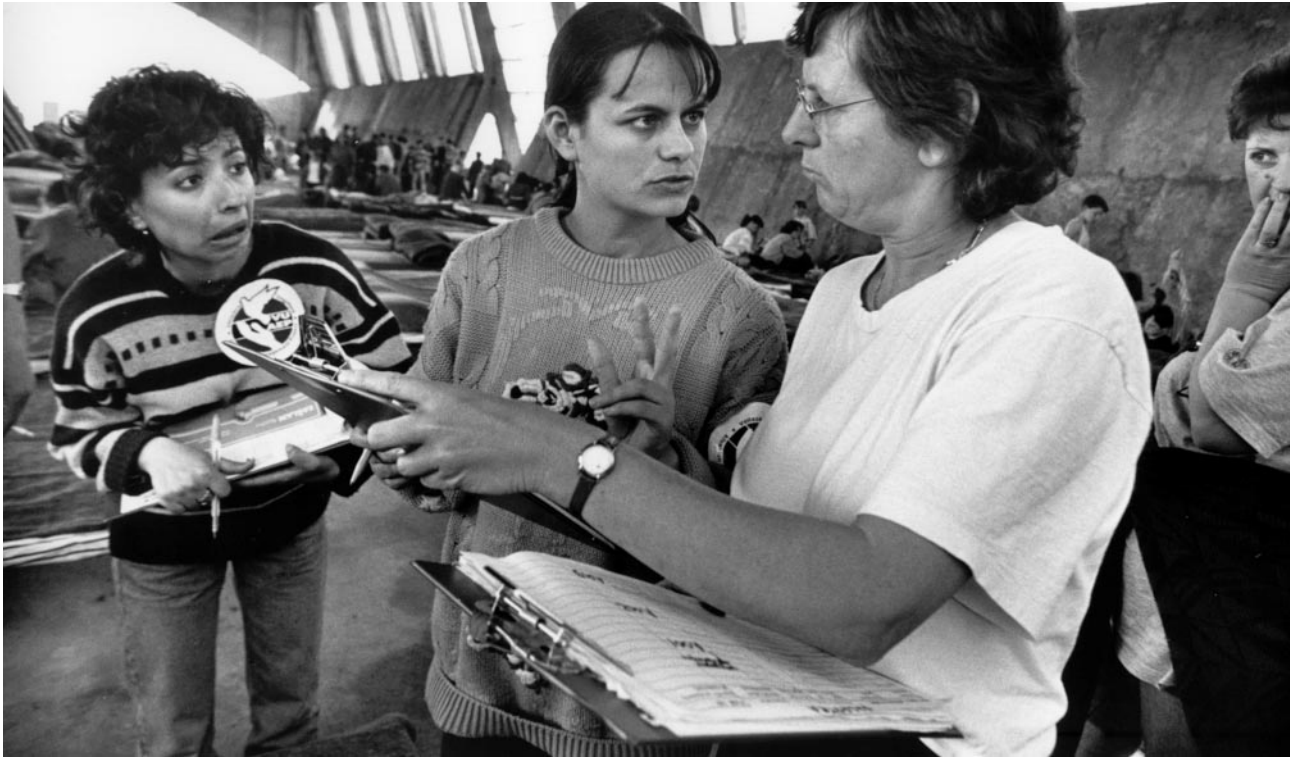
tější, je povolení k pobytu (Aufenthaltslaubnis).

¹² Viz Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AusG); vstupní turistická víza (tj. víza pro turisty na dobu max. 3 měsíců) se pro občany ČR nevyžadují.

¹³ Povolení k pobytu se však nevyžaduje u cizince, který hodlá na území Německa podnikat prostřednictvím obchodní společnosti, pokud se na území SRN nezdržuje. V tomto případě však musí jme-

novat odpovědného zástupce pobývajících v SRN, který může být kontaktován německými úřady.

¹³ V Irsku: povolení Ministerstva spravedlnosti, rovnosti a právní reformy, registrace u Imigračního registračního úřadu, registrace u daňového úřadu; v ČR a SRN: ohlášení živnosti u živnostenského úřadu, zápis do obchodního rejstříku, registrace u daňového úřadu, udělení povolení k pobytu).



© UNHCR – R. Chalasani

NÁVRHY LEGISLATIVNÍCH ZMĚN

České republice může být vzorem Spolková republika Německo v těchto případech:

- zrušení zápisů všech cizinců do Obchodního rejstříku (nejen cizinců ze zemí EU),
- zavedení, alespoň v některých případech, princip „obíhá papír, ne živnostník“ (v SRN je například registrace k dani plněna automaticky Ordnungsamt). Irský systém je České republice ve srovnání s německým systémem poměrně značně vzdálen. Alespoň za zamýšlení však bezpochyby stojí revolučnější řešení spočívající v deformalizaci systému – tedy možnost podnikání u ohlašovacích živností bez živnostenského listu. Ani zde se cizinci nezapisují povinně do registru obdobnému českému Obchodnímu rejstříku.

PŘÍSTUP NA PRACOVNÍ TRH

Zaměstnávání cizinců, kteří nejsou občany zemí EU nebo zemí Evropského hospodářského prostoru, je v **Irsku** regulováno pomocí pracovních povolení (work permit)¹⁴. O pracovní povolení pro budoucího zaměstnance – cizince je oprávněn požádat pouze jeho případný budoucí zaměstnavatel. Do vydání tohoto povolení Odborem podnikání, obchodu a zaměstnanosti (Department of Enterprise, Trade and Employment) nesmí cizinec pracovat¹⁵. Povolení bude vydáno pouze v případě, že zaměstnavatel prokáže, že na pracovní místo, o které se cizinec uchází, není možno přijmout irského občana nebo osobou, k jejímuž zaměstnávání není třeba pracovní povolení. Tato podmínka je považována za splněnou tehdy, zaregistruje-li zaměstnavatel volné místo a za dobu 4 až 6 týdnů není na toto místo vyhledán vhodný „přednostní“ zaměstnanec¹⁶ (pro elektronické vyhledávání vhodných zaměstnání v rámci zemí EU a zemí EHP slouží tzv. systém EURES¹⁷).

Některým osobám se povolení k zaměstnání uděluje generálně – např. účastníkům výměnných programů uznaných Odborem podnikání, obchodu a zaměstnanosti (Department of Enterprise, Trade and Employment), zaměstnancům oprávněným k zaměstnání na základě bilaterální mezinárodní smlouvy, estrádním umělcům účastnícím se konkrétní události, profesionálními sportovci atd. Pracovní povolení se také po dobu studií nevyžaduje u cizích studentů, pokud pracují maximálně 20 hodin týdně. Pracovní povolení se vydávají maximálně na dobu 1 roku. Vyřízení žádosti o pracovní povolení trvá obvykle cca 1 měsíc. Zaměstnavatel se však doporučuje případně žádosti podat ve větším časovém předstihu, neboť poté, co je vydáno pracovní povolení, musí být také splněny podmínky pro legální pobyt na území Irska.

Legální pobyt se prokazuje povolením k pobytu (permission to remain), které vydávají orgány policie – Garda Síochána (nebo v Dublinu Imigrační úřad – Immigration and Registration Office). Zaregistrovat se je nutné do měsíce po příjezdu. Povolení k pobytu se vydává obvykle na dobu 1 roku nebo na dobu platnosti pracovního povolení.

Vzhledem k rychlému rozvoji Irsku v poslední době bylo potřeba rychle zaplnit volná místa odborníky z určitých oborů, např. počítačovými odborníky a zdravotními sestrami. Pro cizince splňující takové kvality byly přijaty zjednodušené podmínky (bez udělování pracovního povolení). Dokladem o legálním pobytu za účelem práce na území Irsku je pro tyto speciální skupiny osob pracovní vízum (working visa)¹⁸ nebo oprávnění k práci (work authorisation)¹⁹. Tyto dokumenty vydávají před vstupem uchazeče na irské území ambasády nebo konzuláty Irské republiky. Základní podmínkou pro udělení je nabídka k práci od irského zaměstnavatele. Pracovní vízum i oprávnění k práci se vydává obvykle na dobu 2 let.

I v tomto případě se cizinec musí zaregistrovat u místně příslušného orgánu policie/Imigračního úřadu (Garda Síochána, Immigration and Registration Office), který mu vydá povolení k pobytu (permission to remain). Tyto orgány jsou také oprávněny prodloužit pracovní vízum nebo oprávnění k práci (opět maximálně na dobu 2 let); základním předpokladem je i zde skutečnost, že nabídka k práci pro cizince nadále trvá a že nejsou ani jiné námitky pro další setrvávání cizince na území Irsku.

Rovněž i v případě **Spolkové republiky Německo** musí mít cizinec z nečlenského státu EU/EHP usilující o legální zaměstnání na území SRN platné pracovní povolení²⁰ (Arbeitslaubnis)²¹, o které před započítím práce nebo před vypršením původního povolení žádá sám nebo prostřednictvím zastupce, nejčastěji budoucího zaměstnavatele. Pracovní povolení vydává podle místa budoucího výkonu práce příslušný úřad práce (Arbeitsamt), a to obvykle na dobu jednoho roku (nejdéle na tři roky). Obecnou podmínkou udělení povolení je skutečnost, že to umožní situace a vývoj trhu práce s přihlédnutím k okolnostem jednotlivého případu. Pracovní povolení je dále obvykle omezeno na určitou činnost v určitém podniku. Další podmínkou pro nabytí platnosti pracovního povolení je fakt, že cizinec je držitelem platného povolení k pobytu (již při udělování povolení k pobytu za účelem práce se zkoumá, zda německý úřad práce dal cizinci záruky, že mu bude pracovní povolení uděleno). Podmínky stanovené cizineckým právem tedy nesmějí udělení pracovního povolení odporovat.

Je nutné podotknout, že šance cizince získat v SRN pracovní místo jsou, kvůli zákazu přijímání nových zaměstnanců-cizinců z roku 1973 (Anwerbestopp)²² a kvůli vysoké míře nezaměstnanosti, velmi omezené. Předně se také, stejně jako v Irsku, zkoumá, zda

¹⁴ Z této skupiny je ještě možno vyloučit výjimky, mezi které patří určité specifické skupiny osob, např. uprchlíci, manželé nebo manželky občanů Irsku, postgraduální studenti, u kterých výkon práce tvoří součást studia atd.

¹⁵ Rovněž při změně zaměstnání musí cizinec počkat na vydání nového pracovního povolení.

¹⁶ Procedura při prodloužení pracovních povolení pro stávajícího zaměstnance je jednodušší, zaměstnavatel musí o prodloužení požádat nejpozději 25 pracovních dnů před vypršením povolení.

¹⁷ Viz zcela nové rozhodnutí Komise ES 2003/8/ES, kterým se ruší rozhodnutí 93/569/EHS.

¹⁸ Pro země, jejichž občané potřebují vstupní (turistická) víza do Irsku.

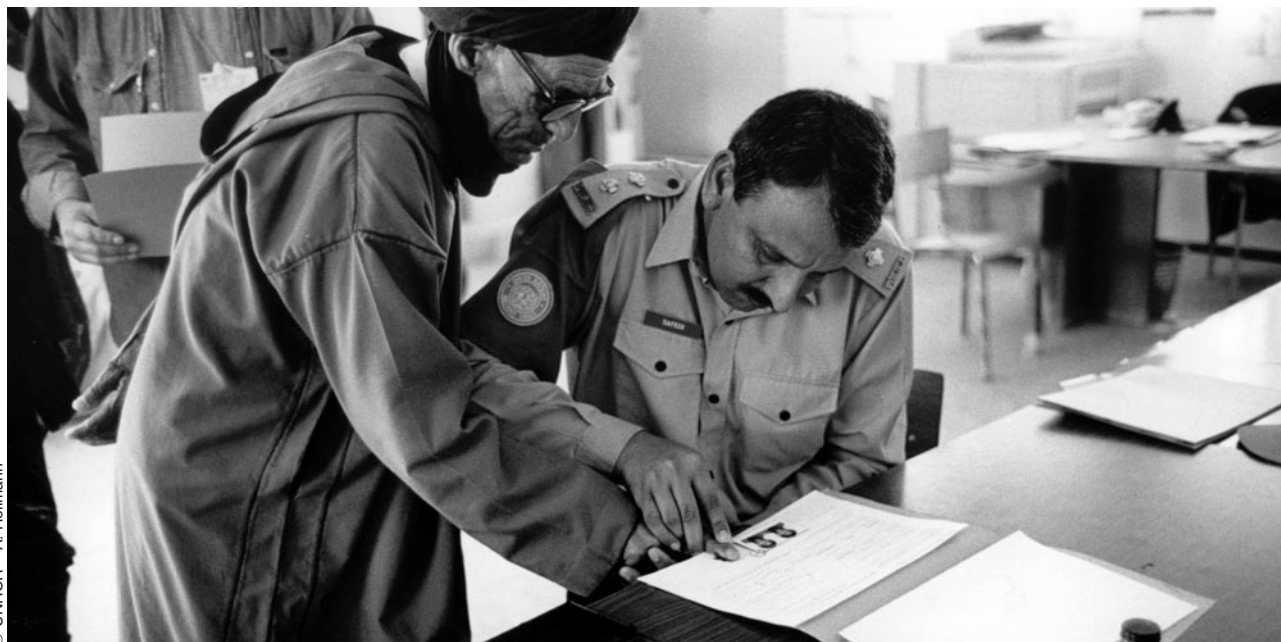
¹⁹ Pro země, jejichž občané nepotřebují vstupní (turistická) víza do Irsku, tedy i Česká republika.

²⁰ Pracovní povolení (Arbeitslaubnis) je jednou z variant, jakou může státní orgán schválit práci cizince (Arbeitsgenehmigung). Druhou variantou je oprávnění k práci (Arbeitsberechtigung), které se uděluje např. cizincům s povolením k pobytu, kteří nepřetřžité po dobu 5 let vykonávali zaměstnání, které zakládá povinnost účastnit se systému sociálního zabezpečení, nebo uprchlíkům s platným cestovním průkazem (Reiseausweis – dle Ženevské úmluvy pro uprchlíky z roku 1951) atd. Oprávnění k práci není obvykle omezeno na určitou

činnost a určitý podnik.

²¹ Viz 3. kniha sociálního zákoníku (Sozialgesetzbuch: SGB III – Arbeitsförderung); rovněž i v případě Německa existují kategorie cizinců, u kterých se pro výkon práce pracovní povolení nevyžaduje, např. osoby s povoleným trvalým pobytem, profesionální sportovci nebo ředitelé akciových společností.

²² „Anwerbestopp“ je zákaz přijímat nové cizí zaměstnance: cizincům, kteří mají pobyt v cizině a chtějí pracovat na území SRN, nesmí být pracovní povolení uděleno, pokud není právním předpisem stanovené něco jiného.



© UNHCR – A. Hollmann

na volné místo nemůže být přijat německý státní příslušník nebo některý jiný státní příslušník z členského státu EU/EHP (viz systém EURES), popř. jiný přednostní uchazeč o zaměstnání (tzv. Arbeitsmarkprüfung). Pracovní povolení se proto uděluje nejvíce např. v oblastech, kde je mezinárodní výměna běžnou praxí nebo uskutečňuje-li se vydání pracovního povolení pro cizince v rámci spolupráce mezi společnostmi, na základě mezinárodní smlouvy atd. (viz Anwerbestoppausnahme-Verordnung).

Stejně jako v Irsku, však existuje i v SRN zvýhodněná úprava pro cizince, kterými má být uspokojena momentální, občany EU/EHP nepokrytá nabídka pracovních míst. Volná kvalifikovaná místa, na které se od 1. 8. 2000 uděluje „zelená karta“, jsou v oblasti informačních a komunikačních technologií (programátoři, internetoví specialisté atd.). Podmínkou je, že cizinec ukončil vysokou školu – zaměření na požadovanou oblast nebo, nemá-li tuto kvalifikaci, se může prokázat potvrzením od budoucího zaměstnavatele, že tento bude cizinci vyplácet ročně alespoň 50 000 EUR. „Zelené karty“ se udělují maximálně na dobu 5 let a může jich být v uděleno 10 000, v případě zvýšené potřeby až 20 000²³.

I v případě tohoto zjednodušeného řízení však cizinec musí nejprve požádat o udělení vstupního víza za účelem práce na příslušném zastupitelském úřadě mimo území SRN, které bude vydáno poté, co se příslušný úřad práce v Německu ujistí, že je pracovní povolení možno vydat. Cizinec se dále musí po příjezdu do SRN zaregistrovat buď u příslušného úřadu (Einwohnermeldeamt) nebo na Cizineckém oddělení, na kterém také požádá o povolení k pobytu. S cizincem bude povolen pobyt v Německu také jeho manželce (manželovi) a dětem mladším 16-ti let. Manželka nebo manžel však mohou získat pracovní povolení až po roce pobytu v SRN (tzv. čekací doba).

Srovnání s Českou republikou

Podmínky pro zaměstnávání cizinců v Irsku, Německu a ČR jsou, byť se v jednotlivostech liší, podrobeny povolovacímu režimu. Cizinec, který hodlá pracovat, musí mít (s určitými výjimkami) pracovní povolení (v ČR viz § 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti). Rozdíly je však možno spatřovat ve dvou věcech:

- cizinec, který hodlá pracovat v Irsku, může o povolení k pobytu, které musí doprovázet pracovní povolení, požádat na území Irsku (podle českého a německého práva musí cizinec žádat na zastupitelském úřadě daného státu mimo ČR²⁴),
- Irsko i Německo velmi pružně zareagovalo na aktuální potřebu určitých profesí: cizinci, kteří mají příslušnou kvalifikaci, mohou být v těchto zemích zaměstnáni za zjednodušených podmínek (v Irsku se např. pracovní povolení se nevydává, supluje je pracovní vízum nebo oprávnění k práci vydávané mimo Irskou republiku na zastupitelských úřadech).

Poznámka:

Některé evropské státy zvažují podle vzoru států jako např. **Kanada, Austrálie nebo USA** ještě větší otevření trhu práce hlavně pro kvalifikované cizince. Velká Británie např. v roce 2002 zavedla program pro vysoce odborně kvalifikované cizince („Highly Skilled Migrants Programme“), kterým za určitých podmínek umožňuje hledat si na území Velké Británie zaměstnání i bez zvláštní nabídky od zaměstnavatele. Takový vysoce kvalifikovaný cizinec, pokud má dostatečné finanční prostředky k pobytu (popř. i pro jeho rodinu), tedy získá pracovní povolení nezávislé na zaměstnavateli.

Návrhy na otevření trhu pro kvalifikované cizince existují i v **Německu**²⁵.

Návrhy nelegislativních změn, poskytování informací:

Podmínky pro podnikání a zaměstnávání cizinců je možno i v ČR nalézt na internetu, např. na stránce MPSV (), MPO () a MV (). V cizích jazycích (zejména angličtině) jsou však poskytovány pouze některé informace, paradoxně hlavně ty, které cizincům mnoho rad ohledně jejich postavení neposkytnou. Zde je tedy velký prostor pro vylepšení.

PODMÍNKY VÝKONU ZAMĚSTNÁNÍ A POVOLÁNÍ

I v případě porovnávání úprav podmínek výkonu zaměstnání a povolání je nejprve nutno uvést, že vzhledem ke členství Irsku i Spolkové republiky Německo v Evropské unii jsou oba tyto státy vázány společnými právními normami Evropské unie. Těch je zejména v oblasti **ochrany zaměstnanců hodně**. Proto i právní úpravy členských států v harmonizovaných oblastech si jsou velmi blízké, založené na stejných principech.

Každý cizinec, který legálně pobývá a pracuje v Irsku nebo v Německu, má stejný rozsah práv v pracovněprávních vztazích, jako německý a irský občan.

Pracovněprávní vztahy jsou založeny na smluvním principu, tedy vzájemné dohodě mezi zaměstnancem (zástupci zaměstnanců) a zaměstnavatelem (zástupci zaměstnavatelů), přičemž ale pracovněprávní legislativa zaručuje určité minimální standardy (mimo jiné vycházející i z výše uvedených směrnic ES), pod které se při sjednávání podmínek práce nemůže jít. Klasickým příkladem tohoto minimálního standardu (který však není stanoven právem ES), je úprava minimální mzdy – např. v Irsku je v současné době 6,35 EUR.

Pracovněprávní vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli se často řídí, zejména v Německu, kolektivními smlouvami (Tarifverträge) uzavřenými mezi odborovými organizacemi (Gewerkschaften) a organizacemi zaměstnavatelů (Arbeitgeberverbände). Tyto kolektivní smlouvy, které je zaměstnavatel povinen dodržovat, upravují nad minima stanovená pracovněprávní legislativou např. zkrácení délky pracovní doby, nároky zaměstnanců na dovolenou, platová zvýhodnění, odměny za práci přesčas, podmínky předčasného odchodu do důchodu atd.

Vysoký standard zaměstnaneckých práv je dále v obou zemích zajištěn mnoha směrnici práva ES, které je možno utřídít do těchto skupin:

- směrnice z oblasti rovného zacházení (zejm. směrnice 75/117/EHS a 76/207/EHS týkající se rovnosti mezi muži a ženami, obecná antidiskriminační směrnice 2000/78/ES, rasová antidiskriminační směrnice 2000/43/ES nebo procesní směrnice 97/80/ES), v širším smyslu pak i směrnice zakazující diskriminaci pracovníků pracujících na částečný pracovní úvazek (97/81/ES), pracovníků pracujících na základě smlouvy na dobu určitou (99/70/ES, 91/383/EHS) či směrnice stanovící stejná práva mužů a žen při péči o jejich děti (směrnice 96/34/ES o rodičovské dovolené)
- směrnice z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zejm. 89/391/EHS) a pracovní doby (93/104/ES)
- směrnice z oblasti smluvního práva (např. 91/533/EHS)
- směrnice z oblasti kolektivního pracovního práva (94/45/ES, 2001/86/ES a 2002/14/ES)
- směrnice stojící na pomezí mezi pracovním a sociálním právem, které mají v případě určitých změn ekonomického rázu učiněných zaměstnavatelem zajistit dostatečnou sociální ochranu zaměstnanců. Jedná se o směrnice upravující platební neschopnost

²³ Žádost o první udělení zelené karty musí být učiněna do 31.7.2003, kdy příslušné nařízení pozbývá platnost.

²⁴ Neplatí pro prodloužení povolení.

²⁵ Viz International Comparative Study for Migration Legislation and

zaměstnavatele (80/987/EHS), kolektivní propouštění (75/129/EHS), převod podniku (2001/23/ES) a vysílání pracovníků do jiného členského státu EU (96/71/ES).

Přestože se kvalita zavedení požadavků směrnic do národních právních řádů členských států liší, je obecně možno říci, že členské státy EU poměrně pečlivě zavádějí tyto požadavky do svých právních řádů. To, zejména v oblasti zákazu diskriminace a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci předpokládá vytvoření fungujících propracovaných systémů ochrany práv jednotlivců (zejména zaměstnanců). Názorným příkladem propracovanosti požadavků směrnic může být úprava **nediskriminace na základě pohlaví v SRN**. Vedle spolkového antidiskriminačního zákona²⁶ upravují problematiku zákazu diskriminace na základě pohlaví i jednotlivé spolkové země. Např. hesenský zemský zákon o rovných právech pro muže a ženy a o odstranění diskriminace žen ve veřejné správě, který byl rozsudkem Evropského soudního dvora č. C-158/97 ve věci Badeck proti Hesensku (Land Hessen) uznán za slučitelný s právem ES (zejm. směrnici 76/207/EHS), stanoví tzv. plán rozvoje žen (tj. cíle na období dvou let směřující k posílení zastoupení žen v určitých sektorech), podmínky umístování žen při odborné praxi (při odborné praxi k výkonu zaměstnání, ve kterém nejsou ženy dostatečně zastoupeny, musí být ženy zohledňovány alespoň v rozsahu poloviny míst), pohovory při přijímání do zaměstnání (v nedostatečně zastoupených sektorech musí být k pohovoru přizván stejný počet mužů a žen), i rozhodování o výběru kandidáta na volné místo. Při rozhodování o výběru kandidáta musí být podle hesenského zákona vyhodnocována vhodnost, schopnost a kvalifikace uchazeče v porovnání s předpoklady výkonu práce na předmětném pracovním místě nebo v úřadu. Je-li vyhodnocena kvalifikace, je možno přihlídnout k praxi a schopnostem získaným péčí o dítě nebo péčí o jinou osobu v domácnosti. Zákon dále stanoví mnoho dalších podmínek, např. že předchozí práce na pouhý částečný úvazek uchazeče, pokud jejím důvodem byla péče o dítě nebo jinou závislou osobu, nesmí mít pro tohoto uchazeče nepříznivé důsledky při jeho hodnocení. Podmínky výkonu povolání v **Irsku a Německu** jsou propojeny s úpravou výkonu zaměstnání, neboť míra ochrany zaměstnanců bezpochyby ovlivní zaměstnavatele těchto zaměstnanců.

Pokud se zaměříme na směrnice ES, které nemají žádné pracovníprávní aspekty, zjistíme, že se týkají podnikání obchodních společností – nejvíce úpravy akciové společnosti, tedy nikoli malého podnikání (např. směrnice 78/885/EHS týkající se sloučení a splynutí akciových společností, směrnice 82/891/EHS týkající se rozdělení akciových společností, směrnice 2001/34/ES týkající se povinného uveřejňování informací o nabytí a zcizení významného podílu ve společnosti, jejíž akcie jsou přijaty k obchodování na burze atd.).

Pro malé i velké podnikání je třeba upozornit zejména na výše uvedené směrnice z oblasti zákazu diskriminace, které zakazují rozdílné zacházení v přístupu k povolání, v odborném poradenství a v členství v profesních organizacích. V oblasti rovného zacházení v právu ES existuje také směrnice zakazující diskriminaci mezi muži a ženami v podnikání, včetně zemědělství (86/613/EHS).

Co se týče podmínek (nejen legislativních) výkonu povolání (malého a středního podnikání) v ČR, je toto bedlivě sledováno Evropskou unií²⁷. Podle ní ČR oproti státům EU nemá na dostatečné úrovni „podnikatelské prostředí“. Tím se míní zejména nedostatečná konkurzní legislativa a její uvádění do praxe, nesnadný přístup malých a středních podniků k financím (půjčkám) či zdoluhavé a přebujelé administrativní procedury. Obecným problémem, kterým se ČR odlišuje od srovnávaných zemí EU, jsou průtahy v soudních řízeních. Tento nedostatek týkající se výkonu práva velmi negativně ovlivňuje délku obchodních sporů a ve svém důsledku samotný výkon podnikatelského práva.

Srovnání s českou úpravou

V oblasti podmínek výkonu zaměstnání se ČR v posledních letech přiblížila zemím EU. Důvodem tohoto přiblížení je postupující harmonizace českého pracovního práva s právem ES (viz zejména harmonizační novela zákoníku práce č. 155/2000 Sb.). V obecných intencích však bude nutné změnit koncepci současného zákoníku práce z roku 1965, který neupřednostňuje zásadu soukromého práva „co není zakázáno, je dovoleno“ a nedává tedy dostatek pravomocí ani zástupcům zaměstnanců a zaměstnavatelů při kolektivním vyjednávání.

Co se týče transpozice směrnic ES, je třeba se do budoucna zaměřit zejména na dokončení nebo „vyřešení“ transpozice směrnic z oblasti diskriminace a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Členské státy EU jsou totiž povinny (a popř. i přinuceny) pečlivě zavést do svých právních řádů požadavky evropského práva, což zejména v uvedených oblastech předpokládá vytvoření fungujících propracovaných systémů ochrany práv jednotlivců (zejména zaměstnanců). Česká právní úprava se naopak často vyznačuje spíše povrchnějším přebíráním požadavků ES bez jejich hlubšího zapracování do českého práva. Problémem rovněž bývá, zejména v pracovním právu, skutečnost, že transpoziční úpravy nepokryjí důsledně všechny oblasti, na které se směrnice ES vztahují.

V oblasti podnikání by hlavním cílem mělo být omezování byrokracie a zejména fungující obchodní soudnictví.

Návrhy legislativních změn

V podmínkách výkonu zaměstnání a povolání (pro občany i cizince):

V případě výkonu zaměstnání je nutno úsilí zaměřit na harmonizaci českého práva s právem ES (např. v oblasti zákazu diskriminace) a změnu charakteru pracovního práva směrem k posilování smluvní volnosti v zaměstnaneckých vztazích a v kolektivním vyjednávání.

V případě výkonu povolání je možno doporučit zejména provádění legislativních i nelegislativních změn omezujících byrokracii. Hlavní úsilí by však mělo být zaměřeno na zajištění rychlé vymahatelnosti práva v obchodních sporech.

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

PRÁVNÍ PŘEDPISY

Irsko

(na stránkách irského Attorney Generals Office: www.irishstatutebook.ie)

Aliens Act 1935, (No 14/1935)

Aliens Orders (např. Aliens Order 1946 (No. 395/1946))

Immigration Act 1999 (No. 22/1999)

Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000

Německo

Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG)

Socialgesetzbuch, 3. kniha (SGB III)

Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) – ze 17. září 1998 (BGBl. I S. 2899)

Greencard – Verordnung (IT-ArGV)

Anwerbestoppausnahme-Verordnung (ASAV) – ze 17. září 1998 (BGBl. I strana 2893)

Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV) přijato 18. prosince 1990 (BGBl. I strana 1994; od té doby dvakrát novelizováno (v roce 1994 a 2002).

INTERNETOVÉ ZDROJE

Německo

www.foreign-direct-investment.de

www.hamburg-economy.de

www.ihk-koeln.de

www.aachen.ihk.de

www.invest-in-germany.de

www.bmi.bund.de – Spolkové ministerstvo vnitra SRN

www.arbeitsamt.de

www.auswaertiges-amt.de – Spolkové ministerstvo zahraničních věcí

www.rechtliches.de

www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht spolkové právní předpisy

Irsko

www.emtemp.ie

www.startingbusinessinireland.com

www.justice.ie

www.gov.ie/iveagh

DALŠÍ LITERATURA

Petr Greger, Průvodce občana Evropskou unií, MVZ ČR 1999 (ve velmi obecných intencích) Pravidelné zprávy Evropské komise o České republice (tzv. Regular Reports) k nalezení na www.euroskop.cz

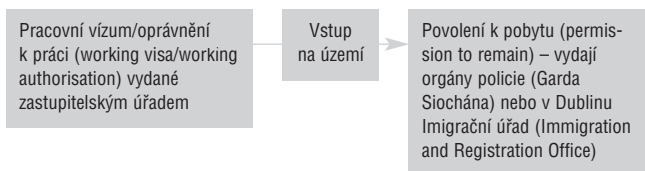
Studie Ministerstva vnitra SRN: Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland, Berlin 2000 (staženo ze stránky www.bmi.bund.de - Publikationen / Ausländer und Asyl)

Studie vypracovaná pro Irsko: International Comparative Study for Migration Legislation and Practice, duben 2002 (staženo ze stránky www.justice.ie).

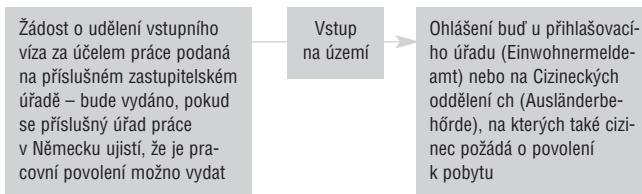
²⁶ Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, BGBl I 2001, 3234

PŘÍSTUP K ZAMĚŠTNÁNÍ – SYSTÉM GREEN CARD

IRSKO:

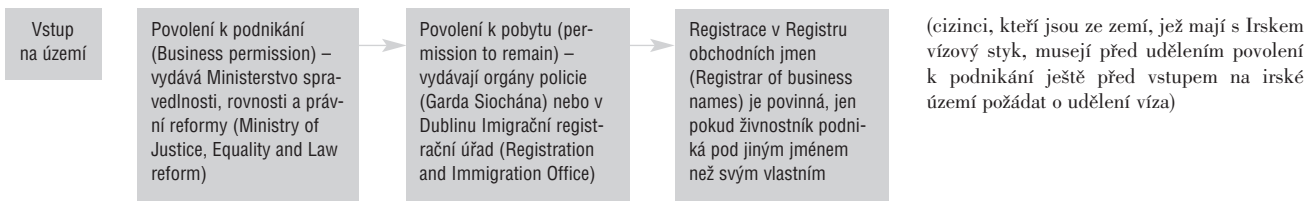


NĚMECKO:

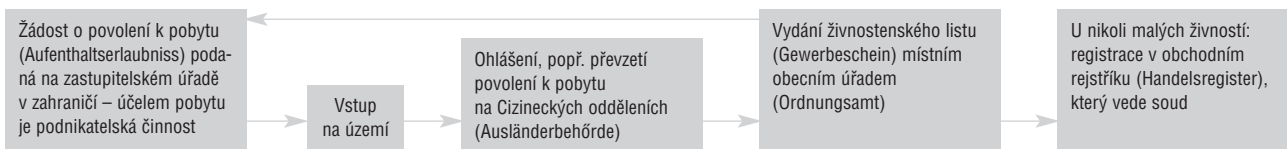


PŘÍSTUP K PODNIKÁNÍ (NIKOLI U CIZINCŮ ZE STÁTŮ EU/EHP)

IRSKO:



NĚMECKO:

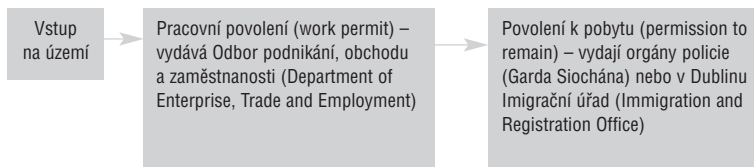


ČR:



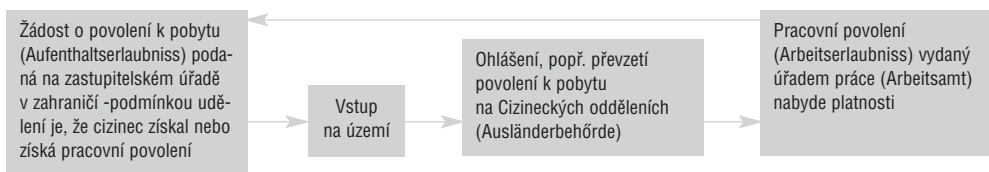
PŘÍSTUP K ZAMĚSTNÁNÍ (NIKOLI U CIZINCŮ ZE STÁTŮ EU/EHP)

IRSKO:

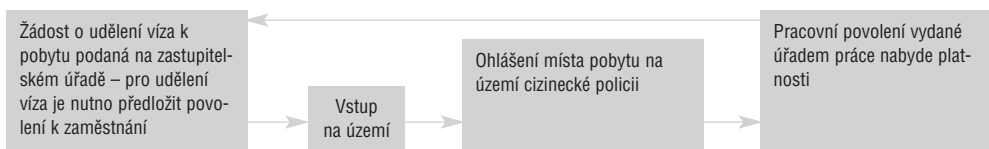


(cizinci, kteří jsou ze zemí, jež mají s Irskem vízový styk, musejí pro udělení pracovního povolení ještě před vstupem na irské území požádat o udělení víza za účelem zaměstnání)

NĚMECKO:



ČR:



VZDĚLÁVÁNÍ

Mgr. Markéta Hronková, Marie Hradečná CSc

SHRNUTÍ

Cizinci mají stejný přístup ke vzdělání jako čeští občané; základní školy musí přijímat i nelegálně pobývající cizince v příslušném věku. V případě středních a vysokých škol je podmínkou k bezplatnému studiu znalost češtiny. Na rozdíl od pracovaného systému jazykové přípravy pro imigranty ve Francii a Švédsku se český stát (s výjimkou žadatelů o azyl a azylantů) v podstatě nestará o výuku češtiny pro cizince, neupravuje ani povinnost základních škol zříditi speciální kurzy českého jazyka pro cizince, kteří vyučovací jazyk neovládají.

Rovněž pokud jde o stipendia a další poskytované služby a výhody, jsou všechny české studující osoby postaveny naroveň. Vzhledem k zastaralé legislativě je získání stipendia na střední škole, pro cizince stejně jako pro občany, fakticky nemožné.

ZÁKLADNÍ ŠKOLY

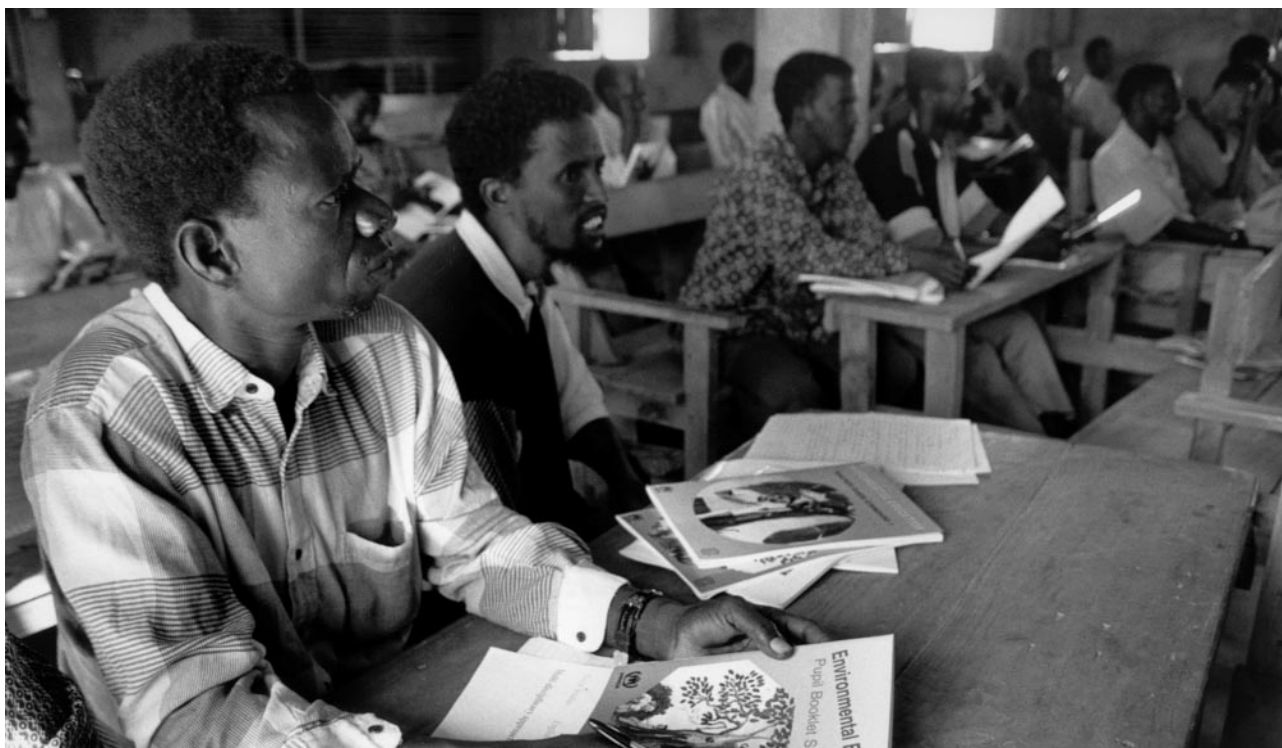
PŘÍSTUP K ZÁKLADNÍMU VZDĚLÁNÍ A POVINNÁ ŠKOLNÍ DOCHÁZKA
Cizincům do 15 let věku, stejně jako českým občanům, je vzdělávání na základních školách (včetně škol speciálních a škol při dětských domovech a při výkonu ústavní či ochranné výchovy) poskytováno bezplatně²⁸. Mluvíme zde o školách zřizovaných veřejnými orgány. V soukromých školách

a obvykle i ve školách církevních je cizinec (ale i český občan) povinen platit školné. Povinná školní docházka je v České republice devět let. Povinnost splnit tuto docházku platí pro všechny – občany ČR i cizince bez ohledu na jejich pobytový status, tedy i pro ilegálně pobývající v České republice. Přijetí cizince ve věku povinné školní docházky do základní školy nesmí být podmiňováno prokázáním jeho oprávněného pobytu na území České republiky. Tato skutečnost je výslovně stanovena v článku 3 odst. 2 pokynu č. 21836/2000-11.

Švédsko i Francie zaručují cizincům žijícím na jejich území bezplatné vzdělání po dobu povinné školní docházky (Švédsko 9 let, Francie 10 let), která platí pro občany i cizince bez rozdílu.²⁹

JAZYKOVÁ PŘÍPRAVA A POMOC

Základním problémem, se kterým se děti-cizinci potýkají v momentě nástupu do českých škol, je jejich jazyková vybavenost a schopnost sledovat vyučování v českém jazyce. Žádný zákonný ani podzákonný předpis nestanovuje obecně povinnost škol zříditi speciální kurzy českého jazyka pro cizince na základních školách, ani není nikde stanoveno, že by školy měly zařídit doučování těchto dětí. Naopak, čl. 3 odst. 5 výše zmíněného pokynu dokonce říká, že školy nemají povinnost žáka cizince doučovat českému jazyku mimořádnou formou studia. Výjimku tvoří dvě kategorie cizinců – děti žadatelů o azyl a azylantů do 15 let věku³⁰.



© UNHCR – B. Press

²⁷ Viz každoroční Pravidelné zprávy Evropské komise o České republice (tzv. Regular Reports).

²⁸ Článek 3, odst. 1 pokynu č. 21836/2000-11

²⁹ V zákonech ovšem není explicitně stanoveno právo cizince ve věku povinné školní docházky, ilegálně pobývajícího na území, nastoupit do základní školy. Ve Francii je například vyžadován při nástupu do základní školy tzv. „justificatif du lieu de residence“

³⁰ Ve spádových školách v okolí pobytových středisek pro žadatele o azyl a azylových zařízení platí povinnost zajistit i jazykovou přípravu těchto dětí. Jazyková příprava se realizuje ve vyrovnávacích třídách

ve škole, eventuálně přímo v pobytovém středisku. Poté jsou děti zařazeny do standardních tříd spolu s žáky majoritní společnosti. Výuka probíhá v češtině. V současnosti je v ČR 9 spádových škol, z nichž 4 zajišťují základní jazykovou přípravu. Problémem zůstává i v této kategorii jazyková příprava dětí, žijících mimo pobytová zařízení, tedy mimo spádové oblasti výše zmíněných škol. Jakákoliv forma pomoci, jako zřizování vyrovnávacích tříd pro děti – cizince na základních školách nebo zaměstnání jazykového asistenta mimo tyto spádové školy, je plně v pravomoci ředitele školy, jedná se tedy o možnost a nikoliv o povinnost. Tuto možnost lze legalizovat v pří-

padě, že jazykovou přípravu je třeba poskytnout alespoň třem dětem. Nedostatečná znalost českého jazyka pak v mnoha případech nutí děti-cizince nastupovat do nižších ročníků nebo opakovat ročníky, a to i přesto, že jejich ostatní vědomosti plně odpovídají jejich věku. Na jazykové přípravě se podílejí také pracovníci nevládních organizací, a to sice jak v přijímacích táborech tak vedením odpoledních kurzů v pobytových táborech (do roku 2000 zajišťovali tuto přípravu pouze tyto pracovníci, došlo tedy ke zlepšení situace a převzetí odpovědnosti státem).



© UNHCR – A. Hollmann

V tomto ohledu se nabízí srovnání se dvěma rozdílnými systémy jazykové přípravy dětí cizinců. Prvním je zařazování dětí, jejichž mateřským jazykem není francouzština, do základních škol **ve Francii**. Podle úrovně znalostí francouzského jazyka mohou děti – cizinci využít následujících možností: pokud dítě ovládá jazyk velmi špatně, případně vůbec, nastoupí do „přípravné třídy francouzského jazyka“ (Classe d'initiation – CLIN). Zde je „hlavním úvazkem“ francouzština, ale děti zároveň navštěvují některé předměty (nenáročná na jazykovou vybavenost – tělocvik, výtvarná výchova atd.) společně s ostatními, aby nedocházelo k jejich izolaci. CLIN trvá 3, 6 nebo 9 měsíců. Druhou možností, která je uplatňována u dětí, jež hovoří francouzsky, ale ne dostatečně pro bezproblémové zvládnutí ostatních předmětů, jsou „integrovane doučovací kurzy“ (Cours de rattrapage integré – CRI). Zde děti absolvují společně s ostatními běžnou výuku, ale zároveň mají 7 až 8 hodin týdně navíc francouzštinu. Právo nastoupit do těchto tříd mají všechny děti nezávisle na typu jejich pobytového statusu. Ve školním roce 1999/2000 existovalo ve Francii 804 tříd typu CLIN a CRI.

Švédský model nenabízí speciální třídy pro děti – cizince, ale umožňuje jim zvolit si švédštinu jako tzv. „druhý jazyk“ (SSL)³¹, kdy je švédština vyučována jako cizí jazyk. Tato metoda umožňuje žákům získat dostatečné znalosti švédštiny na běžné komunikační bázi a připravuje je na zvládnutí ostatních vyučovacích předmětů ve švédštině. Druhým významným přínosem švédského systému je i povinnost zajistit cizincům výuku jejich rodného jazyka³². Tato výuka může probíhat formou výběrového předmětu, jazykového kurzu nebo mimo normální rozvrh vyučovacích hodin. Cílem tohoto opatření je zaprvé udržet pocit sounáležitosti dětí s jejich vlastní kulturní a jazykovou identitou, zadruhé je zde možnost v případě problémů se švédštinou poskytovat v rámci této výuky i pomoc se zvládnutím ostatních předmětů. Výjimky z povinnosti zajistit výuku mateřského jazyka jsou pouze dvě: pokud se jedná o jazyk, pro nějž nelze najít vhodné vyučujícího nebo pokud je jazyková skupinka žáků menší než 5.

PŘÍSTUP K POSKYTOVANÝM SLUŽBÁM A VÝHODÁM

Obecně platí, že děti – cizinci mají stejný přístup k poskytovaným službám, jako české děti. Vyhlášky a nařízení týkající se například stravování dětí, příspěvku na školní potřeby, bezplatného poskytování učebnic atd. nečiní rozdílu mezi občanem a cizincem. Pouze v případě dávek státní sociální podpory, jež se vztahují ke školní docházce dětí (například příspěvek na cestovné v případě denního dojíždění žáka do školy, příspěvek na dítě), mohou být cizincům vyplaceny až po uplynutí 365 dnů jejich nepřetržitého pobytu na území České republiky. V případě, že je podkladem pro přiznání dávky příjem rodiny, pak musí všechny společně posuzované osoby splňovat podmínku pobytu alespoň jeden kalendářní rok.³³

Úhrady za stravování a dopravu do školy nese pro děti žadatelů o azyl pobytové středisko, stejně jako úhradu případných léčebných výloh. U dětí,

u kterých je předpoklad, že v ČR zůstanou, může hradit i pobyt na škole v přírodě.

STŘEDNÍ ŠKOLY

PODMÍNKY PŘIJETÍ

Přijetí na střední školu je v České republice (stejně jako ve Francii či ve Švédsku) vázáno na předložení dokladu, na jehož základě může student v ČR pobývat. Možnost bezplatně studovat na střední škole³⁴ mají cizinci pobývající na území přechodně, cizinci, jimž bylo uděleno povolení k trvalému pobytu, azylanti, žadatelé o azyl a cizinci s vízem za účelem strpění pobytu a dočasné ochrany, kteří splní podmínky přijímacího řízení (včetně ukončeného základního vzdělání). Jejich přijetí na střední školu se řídí stejnými pravidly, jako přijetí českých žáků s výjimkou povinnosti složit přijímací zkoušku z českého jazyka. Žák musí ale prokázat schopnost reagovat plynule v českém jazyce na běžné otázky. Přístup cizinců ke vzdělání na středních školách se nijak výrazně neliší od jiných zemí Evropské unie. Pokud se jedná o cizince, jenž žádá o nastoupení do vyššího ročníku, přihlédne ředitel školy k dosaženému vzdělání a znalosti českého jazyka, případně stanoví rozdílovou zkoušku. Doklad o dosaženém vzdělání může být nahrazen prohlášením žáka a ověřením jeho znalostí.³⁵

JAZYKOVÁ PŘÍPRAVA A POMOC

Jedinou úlevou týkající se českého jazyka, jež je cizincům na základní nebo střední škole v České republice poskytována, je možnost upuštění od klasifikace českého jazyka v prvním roce jejich docházky³⁶. Jazyková příprava či doučování nejsou zajištěny žádným zákonným či podzákonným předpisem. Jazyková příprava žadatelů o azyl na střední škole není upravena. Bezplatnou jazykovou pomoc a doučování poskytují pouze nevládní neziskové organizace, a to formou kurzů nebo individuální výuky.

Cizinci ve věku 15-18 let, kterým byl udělen azyl, mohou absolvovat jazykovou přípravu stejně jako dospělí žadatelé o azyl v rámci státního integračního programu (viz dále: kapitola Jazykové vzdělávání dospělých).

Právo na vzdělávání v mateřském jazyce je tak realizováno mimo majoritu pouze pro příslušníky národnostních menšin – občany ČR v rámci národnostního školství.

³¹ Ordinance for the compulsory school system, SFS 1998:15, ze dne 11. 6. 1998
³² Viz. tamtéž

³³ Zákon č. 17/1995 Sb., o státní sociální podpoře, § 3 odst. 1

³⁴ S výjimkou vyšších odborných škol, kde jsou povinni platit školné jak čeští studenti, tak i cizinci

³⁵ Článek V pokynu č. 21836/2000-11.

³⁶ Článek V pokynu č. 21836/2000-11.



© UNHCR – L. Taylor

Opět se zde nabízí srovnání s francouzským a švédským modelem, kde i na střední škole je cizincům nabízena podpora v případě problémů se zvládnutím jazyka. **Ve Francii** může žák nastoupit buď do běžné třídy s možností podpory výuky francouzského jazyka nebo do třídy „přijmu nefrankofonních žáků“ (classe d'accueil pour non francophones – CLA). V CLA je doučována francouzština a zároveň dorovnávána úroveň v ostatních předmětech tak, aby žáci mohli co nejdříve nastoupit do běžných tříd. Jak na college, tak na lyceu mají cizinci právo na výuku svého rodného jazyka v rámci výběrových předmětů nebo si mohou zvolit rodný jazyk jako jeden z povinných jazyků. **Ve Švédsku** platí pro střední školy stejný princip výuky švédštiny a výuky rodného jazyka jako na škole základní³⁷. V každém případě se cizinci dostávají pomoci při zvládnutí švédštiny nezávisle na stupni, na kterém studuje.

PŘÍSTUP KE STIPENDIÍM A HMOTNÉMU ZABEZPEČENÍ

Možnost přiznání stipendií a poskytnutí hmotného zabezpečení žákům středních škol je stanovena školským zákonem³⁸. Zde je pouze zakotveno, že je možné jim stipendium či hmotné zabezpečení poskytnout s přihlédnutím k prospěchu a sociálním poměrům. Podrobnosti pak stanoví vyhláška. U gymnázií, středních škol a vyšších odborných škol se jedná o vyhlášku³⁹ z roku 1984, jež se výslovně zmiňuje i o možnosti přiznání této dávky i cizincům. V § 11 se mluví o možnosti výjimečně poskytnout stipendium i cizinci, ale pouze v taxativně vymezených případech⁴⁰. Tato vyhláška nebyla od roku 1984 novelizována a ani podmínky, za kterých se stipendium může poskytnout, nebyly aktualizovány, a to včetně výše rozhodného příjmu⁴¹ a výše stipendia⁴². Vzhledem k tomu, že je téměř nemožné, aby žák splňoval podmínky 18 let staré vyhlášky, nejsou v současné době stipendia ze státních dotací poskytována. K doplnění je zapotřebí dodat, že v připravovaném novém školském zákoně budou stipendia na středních školách řešena stejně jako u škol vysokých, tedy stipendijním řádem každé střední školy a počítá se s aktualizací podmínek pro jejich přiznání. Odlišná situace je u žáků středních odborných učilišť, kde je hmotné a finanční zabezpečení řešeno přímo školským zákonem a kdy je na toto zabezpečení ze zákona nárok⁴³. Tato ustanovení platí pro všechny žáky bez rozdílu národnosti, státní příslušnosti či formy pobytu. Co se týče dotovaných cen stravování a ubytování v domovech mládeže, bezplatného zapůjčených učebnic v případě sociálně slabých žáků, mají cizinci rovnoprávný přístup k těmto službám jako čeští občané.

Francouzský systém přidělování stipendií na středních školách je podstatně rozpracovanější a jednoznačnější. Typy stipendií jsou rozděleny na stipendium pro college a lyceum a na stipendium za zásluhy (prospěchové). Stipendium pro college může obdržet i cizinec, pokud žije ve Francii. Stipendium pro lyceum je podmíněné oprávněným pobytem zákonného zástupce nebo celé rodiny ve Francii. Stejně jako v České republice se o přiznání stipendia rozhoduje na základě ročního příjmu rodiny a počtu

děti. Výše stipendia a podmínky, za kterých je možné jej udělit, jsou však každoročně valorizovány. Vedle stipendií existují ještě na středním stupni tzv. sociální fondy, jež jsou určeny k zmírnění finančního dopadu studia dětí na sociálně slabší rodiny. Dávky jsou poskytovány formou peněžního příspěvku, materiální pomoci nebo například příspěvkem na stravování žáků v jídelně školy. O přidělení dávek ze sociálních fondů rozhoduje ředitel školy na návrh komise. Pro úplnost je zapotřebí dodat, že ve francouzském systému školství neexistuje princip plošného dotování cen stravování a ubytování pro žáky středních škol.

VYSOKÉ ŠKOLY

PODMÍNKY PŘIJETÍ

Obecný rámec soustavy, organizace a fungování vysokých škol je dán zákonem o vysokých školách⁴⁴. Vysoké školy poskytují absolventům středních škol, ukončených maturitou, případně absolventům vyšších odborných škol vzdělání ve třech úrovních- bakalářské, magisterské a doktorské, přičemž podmínkou je absolvování přijímacího řízení, jehož součástí je většinou přijímací zkouška. Uznání dokladů o ukončení středoškolského studia, které je předpokladem přijetí na vysokou školu, je v pravomoci této vysoké školy. Cizinec, který je přijat ke studiu a chce studovat v češtině, může studovat bezplatně za stejných podmínek jako český občan (tedy na školách veřejnoprávních a státních); pokud však překročí standardní dobu studia prodlouženou o rok, jsou mu určeny poplatky za každý zahájený měsíc studia, které se liší podle typu školy a náročnosti přípravy. Pokud chce studovat v cizím jazyce a program příslušné vysoké školy to umožňuje, musí studium hradit. Hradit je třeba rovněž další formy vzdělávání – rekvizifikační studium, programy celoživotního vzdělávání, univerzity třetího věku apod. Určení podmínek přijetí, počet přijímaných uchazečů o studium a rozhodování v přijímacím řízení však spadá do samosprávné působnosti vysoké školy⁴⁵. Každá vysoká škola tyto podmínky stanovuje ve svých vnitřních předpisech, konkrétně ve statutu vysoké školy. Stejně je tomu i s podmínkami studia cizinců. Zákon vysokým školám pouze ukládá, že podmínky pro přijetí cizinců ke studiu musí umožnit splnění závazků, které vyplývají z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána⁴⁶. Na základě prostudování několika statutů vysokých škol v ČR lze říci, že obecně mají cizinci přístup ke studiu v případě splnění stejných podmínek jako čeští studenti. Podmínkou většinou bývá složení přijímacích zkoušek v českém jazyce a pak následné studium v českém jazyce. Zahraniční systémy jsou na shodném principu, pouze s tím rozdílem, že v mnoha zemích neexistují přijímací zkoušky na vysoké školy. V takovýchto případech je cizinec většinou povinen prokázat dostatečnou znalost jazyka.

³⁷ Ordinance for 1994 curriculum for non-compulsory education, SKOLFS 1994:2, ze dne 17. 2. 1994.

³⁸ Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol, § 24 odst. 2.

³⁹ Vyhláška ministerstva školství, zdravotnictví a práce a sociálních

věcí ČSSR č. 84/1984 Sb.

⁴⁰ § 11, vyhlášky č. 84/1984 Sb.

⁴¹ Například nejvyšší průměrný čistý příjem na 1 člena domácnosti, při kterém může být poskytnuto stipendium, je 650 Kč.

⁴² Při příjmu na 1 člena domácnosti ve výši maximálně 650 Kč, je

poskytováno stipendium v rozmezí 150 až 250 Kč.

⁴³ § 24 odst. 1 zákona č. 29/1984 Sb.

⁴⁴ Zákon č. 111/1998 Sb.

⁴⁵ § 6 zákona č. 111/1998 Sb.

⁴⁶ § 49 odst. 2 zákona č. 111/1998

PŘÍSTUP KE STIPENDIÍM A HMOTNÉMU ZABEZPEČENÍ

Zákon o vysokých školách stanovuje, jaké druhy stipendia lze poskytnout studentu vysoké školy ze státní dotace⁴⁷. Konkrétní úprava způsobu přidělování a výplaty je pak dána stipendijním řádem každé vysoké školy. Jedná se především o stipendia prospěchová, mimořádná⁴⁸ a stipendia doktorská. Vedle stipendií hrazených ze státní dotace lze také udělovat stipendia z jiných zdrojů škol (například ze stipendijního fondu). V žádném ze stipendijních řádů, jež jsme měli k dispozici, nebyl přístup ke stipendium omezen pouze na české občany. Jediný rozdíl byl opět mezi cizinci, kteří studují v cizím jazyce a cizinci studujícími česky. Na první okruh osob se možnost poskytnutí stipendia nevztahovala. Přístup ke službám a výše úhrady platí pro cizince i české občany stejně.

Rozdílnou kategorií cizinců, co se týče stipendií, jsou tzv. vládní stipendisté⁴⁹, kteří studují v České republice v rámci zahraniční rozvojové pomoci. Gestorem stipendijních míst je MŠMT a MZV. Pro léta 2003 – 2007 bylo zřízeno každoročně 200 stipendijních míst. Přihlášeným studentům je nejprve poskytnuto roční stipendium k absolvování jazykové a odborné přípravy (u doktorského studia pouze půlroční). Po absolvování této přípravy musí studenti úspěšně složit přijímací zkoušky na vysokou školu. Na základě této zkoušky je pak 100 studentům poskytnuto stipendium pro studium bakalářské nebo magisterské a 100 studentům pro studium doktorské. Stipendium pokrývá nezbytné náklady na pobyt a studium.

Ministerstvo také přiznává stipendia⁵⁰ v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

JAZYKOVÉ VZDĚLÁVÁNÍ DOSPĚLÝCH

Výuka českého jazyka pro dospělé cizince není s výjimkou uznaných uprchlíků státem organizována. Zákon o azylu (č. 325/1999 Sb.) pamatuje na vzdělávání cizinců, jimž byl udělen azyl. Součástí státního integračního programu je i jazyková příprava. Za její realizaci převzalo zodpovědnost Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které je také povinnou nabídkou azylantovi do 30 dnů od udělení azylu bezplatný kurz českého jazyka. Po výběrovém řízení zajišťuje v současnosti tyto kurzy Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE Brno). Výuka má probíhat v kurzech s dobou trvání maximálně 10 měsíců (100 hodin v případě výuky individuální a 150 hodin v případě výuky skupinové) v místě, které bude sjednáno s azylantem. Vzdělávací instituce vydává osvědčení o absolvování kurzu. Zvládnutí určitého stupně češtiny je základním předpokladem pro integraci cizince do české společnosti. Pokud cizinci přicházejí do České republiky v dospělém věku, překonání jazykové bariéry se stává hlavní překážkou jejich společenského a pracovního uplatnění. Další možností jsou placené jazykové kurzy, ty jsou však pro cizince často finančně nedostupné. Nevládní neziskové organizace poskytují většinou výuku českého jazyka pouze žadatelům o azyl přímo v pobytových střediscích. V praxi jsou tedy v této oblasti pokryty pouze dvě skupiny cizinců žijících na území České republiky.

Ideálním řešením této situace se jeví být švédský model. Zde byl zaveden program „Švédština pro přistěhovalce“ (SFI)⁵¹, který umožňuje nově přichozím přistěhovalcům starším 16 let navštěvovat kurzy švédského jazyka a švédských reálií. Za organizaci výuky je zodpovědná obec. Výuka je bezplatná. Cílem SFI není jenom získání jazykových znalostí, ale i možnost zapojení do pracovního procesu. Proto by obec měla při přípravě výuky a při realizaci úzce spolupracovat s místními úřady práce a zprostředkovatelnami zaměstnání. Obce jsou taktéž odpovědné za zajištění doplnění základního vzdělání dospělých. Toto právo se vztahuje na všechny obyvatele Švédska bez rozdílu národnosti či státního občanství, kteří nemají dostatečné vzdělání odpovídající ukončené školní docházce. Pro osoby, jejichž mateřským jazykem není švédština, může být část vyučování v jejich mateřském jazyce.

DOPORUČENÍ:

- 1) Předpisy upravující právo na vzdělání je zapotřebí novelizovat a explicitně v nich cizincům stanovit jejich právní postavení v oblasti vzdělání, a to minimálně v tom rozsahu, ve kterém jim je přiznávají české ústavní předpisy a mezinárodní smlouvy o lidských právech.
- 2) Je nutné zajistit, aby děti cizinců, které navštěvují v rámci povinné školní docházky české vzdělávací ústavy, nebyly handicapovány kvůli neznalosti vyučovacího jazyka; například ve Francii a ve Švédsku existují pro děti jiného mateřského jazyka zvláštní vyrovnávací předměty.
- 3) Stát by měl uvážit, zda je pro integraci cizinců do české společnosti únosná současná situace, kdy stát se o jazykové vzdělávání přistěhovalců prakticky nestará, a vypracovat integrační strategii pro oblast vzdělání; ze zahraničních modelů lze zmínit například švédské bezplatné kurzy jazyka a reálií pro přistěhovalce starší 16 let, které jsou povinně zajišťované obcemi, nebo zahraniční právní úpravy, které podmiňují udělení vyššího pobytového statusu prokázáním určitého stupně znalosti jazyka země. Rozhodně se domníváme, že znalost češtiny je jedním z pilířů integrace cizinců do české společnosti a že stát zde má svou nezastupitelnou úlohu.

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

OBECNÝ LEGISLATIVNÍ RÁMEC VZDĚLÁVÁNÍ A SYSTÉMU ŠKOL V ČR

Základní rámec systému vzdělávání a škol v České republice je dán

- zákonem č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školským zákonem),
- zákonem č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 76/1978 Sb., o předškolních zařízeních a školských zařízeních a
- zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

K tématu této kapitoly se pak váže několik vyhlášek ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a to především

- vyhláška č. 10/1997 Sb., o přijímání žáků a dalších uchazečů ke studiu ve středních školách zřizovaných státem,
- vyhláška č. 354/1991 Sb., o středních školách,
- vyhláška č. 48/1993 Sb., o školním stravování,
- vyhláška MŠMT č. 84/1984 Sb., o poskytování stipendií a hmotného zabezpečení žákům gymnázií a středních odborných škol.

Postavení cizinců je upraveno dvěma zákony – zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců v České republice a zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu.

Co se týče vzdělávání cizinců, je pro ně závazná česká legislativa. Existují pouze dvě podzákonné normy, jež se tomuto tématu věnují speciálně. Jedná se o pokyn MŠMT č. 21836/2000-11 ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách, včetně speciálních škol, v České republice a pokyn MŠMT č. 35471/99-22 pro zajištění povinné školní docházky žadatelů o azyl z azylových zařízení.

ZAHRA NIČNÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY, ZÁKONY A NAŘÍZENÍ

Švédsko:

- Education Act
- Higher Education Act SFS 1992:1434
- Ordinance for higher education SFS 1993:100
- Ordinance for the compulsory school system, SFS 1998:15
- Ordinance for 1994 curriculum for non-compulsory education, SKOLFS 1994:2
- Ordinance on Swedish tuition for immigrants, SFS 1994:895

Francie:

- Loi d'orientation sur l'éducation
- Loi no 52-893 relative au droit d'asile
- Décret no 85-924 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement
- Décret no 96-465 relatif à l'organisation de la formation au collège
- Décret no 98-762 fixant les conditions d'attribution des bourses de collège

INTERNETOVÉ ADRESY

- www.eurydice.org
- www.legifrance.gouv.fr
- www.service-public.fr
- www.ac-nantes.fr
- www.msmt.cz
- www.cuni.cz
- www.zcu.cz
- www.muni.cz
- www.mzv.cz
- www.skolverket.se

⁴⁷ § 91 zákona č. 111/1998

⁴⁸ Např. za vynikající studijní výsledky během celého studia, v případech tíživé sociální situace studenta, za dobrou reprezentaci fakulty atd.

⁴⁹ Usnesení vlády č. 343 ze dne 19. června 1996 a č. 737 z 25. července 2001

⁵⁰ § 91 odst. 5 zákona č. 111/1998

⁵¹ Ordinance on Swedish tuition for immigrants, SFS 1994:895, ze dne 9. 6. 1994

ZDRAVOTNÍ PÉČE A POJIŠTĚNÍ

Mgr. Karolína Dobiášová, Ing. Bohumila Čabanová, Ing. Mgr. Olga Vyskočilová a Mgr. Katka Kodadová

SHRNUTÍ

Problematiku zdraví, zdravotní péče a zdravotního pojištění ve vztahu k cizincům a k migraci vůbec lze strukturovat do následujících oblastí:

- 1) ochrana veřejného zdraví země, kam migranti směřují, především zamezování přílivu a šíření nakažlivých chorob. V České republice nemusí všichni žadatelé o vízum předkládat lékařskou zprávu automaticky jako v Nizozemí či v Maďarsku, v případě důvodného podezření však policie či zastupitelský úřad zdravotní osvědčení vyžadovat mohou.
- 2) zajištění zdravotní péče pro cizince, kteří teprve žádají o dlouhodobý nebo trvalý pobyt v dané zemi až do doby, dokud jim povolení k tomuto pobytu není uděleno. Státy, o jejichž vízum žádají cizinci ještě před vstupem na území – tedy i ČR, zpravidla nevyžadují po cizincích předkládání dokladu o zdravotním pojištění, i když mezi příjezdem cizince do země a okamžikem, kdy cizinec začne participovat na systému poskytování zdravotní péče v nové zemi, jisté vakuum existuje. ČR takto postupuje od roku 2001.
- 3) zdravotní péče pro cizince legálně dlouhodobě pobývající v zemi. Na rozdíl od České republiky, kde jsou účastníky veřejného zdravotního pojištění jen cizinci s trvalým pobytem a zaměstnanci, účastní se v Maďarsku na veřejném systému i rodinní příslušníci tamních zaměstnanců-cizinců a v západoevropských zemích mají cizinci s legálním pobytem zaručen stejný přístup ke zdravotním službám jako občané.
- 4) poskytování zdravotní péče azylantům a žadatelům o azyl. V Německu, na rozdíl od Velké Británie či České republiky, nefinancuje tuto oblast ministerstvo, ale lokální orgány.

ÚVOD

Tato část projektu se soustřeďuje na analýzu poskytování zdravotní péče cizincům a další problémy související s otázkami zdraví migrantů ve vybraných zemích. Po diskusi bylo rozhodnuto zaměřit se na Velkou Británii, Německo, Nizozemí a Maďarsko, jako reprezentanty různých typů poskytování zdravotní péče a různých přístupů k otázce imigrace. Zatímco Maďarsko se (podobně jako Česká republika) teprve v posledním období stává cílovou zemí pro imigranty, Velká Británie a Nizozemí mají vzhledem ke koloniální minulosti s tímto fenoménem bohaté zkušenosti. V Německu se problém přistěhovalectví stal naléhavým po druhé světové válce v souvislosti s pozváním cizinců do země z důvodu nedostatku vlastních pracovních sil. Z hlediska zdravotní politiky je možno srovnávané země rozdělit dle typu financování zdravotních systémů. Německo, Holandsko a Maďarsko jsou financovány převážně na základě zdravotního pojištění, Velká Británie zejména prostřednictvím daní.

Přestože srovnávané státy mají odlišnou historickou zkušenost jak v oblasti organizace zdravotní péče, tak v přístupu k imigrantům, mohou být pro Českou republiku v řadě přístupů a řešení jednotlivých problémů souvisejících se zdravím a přístupem ke zdravotní péči imigrantů inspirací.

Problematiku zdraví, zdravotní péče a zdravotního pojištění ve vztahu k cizincům v jednotlivých zemích je možno rozdělit do třech oblastí.

1. První oblast se týká ochrany veřejného zdraví země, kam migranti směřují, a která souvisí zejména s opatřeními zamezujícími přílivu a šíření vybraných nakažlivých chorob.



2. Druhá oblast souvisí se zajištěním zdravotní péče cizinců, kteří teprve žádají o dlouhodobý nebo trvalý pobyt v dané zemi až do doby, dokud jim povolení k tomuto pobytu není uděleno.

3. Třetí oblast se týká cizinců, kteří legálně pobývají v zemi na základě povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu.

OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

Ve vztahu k migrantům je důležité, zda cílová země pro vydání víza opravňujícího k dlouhodobému či trvalému pobytu vyžaduje zdravotní osvědčení, týkající se vybraných nakažlivých chorob.

Z hlediska jednotlivých srovnávaných zemí neexistuje v této oblasti jednotný postup. Například v Nizozemí musí každý žadatel o udělení povolení k dlouhodobému pobytu předložit lékařskou zprávu o vyšetření na tuberkulózu TBC (podmínkou pro udělení je negativní výsledek tohoto vyšetření). Z této povinnosti jsou v Nizozemí vyjmuti občané zemí EU, Austrálie, Kanada, Islandu, Izraele, Japonska, Monaka, Nového Zélandu, Norska, Surinamu, Švýcarska, USA. Rovněž v Maďarsku je vyžadováno oficiální lékařské osvědčení osob, které žádají o povolení k pobytu nebo o jeho prodloužení. Toto lékařské osvědčení může být vydáno maximálně tři měsíce před podáním žádosti o povolení k pobytu a musí potvrzovat skutečnost, že uchazeč netrpí žádnou z taxativně vymezených chorob, které by ohrožovaly veřejné zdraví (tuberkulóza, virus HIV, lepra, syfilis a přenos bakterií tyfu). Ve Velké Británii může imigrační úředník na základě zákona požadovat po osobě podléhající imigrační kontrole, aby se dostavila na příslušný úřad veřejného zdraví. Osoby, které hodlají zůstat ve Velké Británii déle než 6 měsíců, by měly být vyšetřeny zdravotním inspektorem. Zdravotní inspektor zjišťuje, zda osoba, která chce ve VB pobývat déle než 6 měsíců, není podezřelá z některé z předem specifikovaných nemocí, která by jí mohla zabránit zajistit sebe či své blízké. Také všechny osoby, které přijíždějí do Velké Británie za účelem léčby, musí mít potvrzení zdravotního inspektora. Na druhé straně v Německu taková povinnost předkládat zdravotní osvědčení neexistuje. V Německu je zákonem dána povinnost po přijetí v zemi absolvovat vyšetření vylučující přenos nakažlivých onemocnění a rentgen plic pouze pro žadatele o azyl, kteří bydlí v záchytných zařízeních a společných ubytovnách (§ 62 Azylového zákona SRN).

Česká republika v právním zakotvení povinnosti předkládat zdravotní osvědčení při žádosti o udělení nebo prodloužení víza k dlouhodobému pobytu nebo při žádosti o trvalý pobyt zůstává mezi srovnávanými zeměmi někde „na půli cesty“. Podle § 31 odst. 3 a § 70 odst. 3 zákona č. 140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, vyplývá, že o lékařskou zprávu potvrzující skutečnost, že cizinec netrpí žádnou závažnou nemocí, může policie nebo zastupitelský úřad požádat jen v případě důvodného podezření, že dotyčná osoba závažnou nemocí trpí.

V odborné literatuře i na politické scéně se na téma, zda vyžadovat či nevyžadovat osvědčení o zdravotním stavu cizince, vedou četné polemiky. Odpůrci takovýchto legislativních opatření zdůrazňují etickou stránku problému a argumentují tím, že některá infekční onemocnění, například díky dlouhým inkubačním dobám, stejně nemohou být, nebo jen velmi obtížně, zachycena včas. Na druhé straně ti, kteří zastávají existenci lékařských osvědčení před vstupem do země za účelem dlouhodobého pobytu argumentují tím, že migranti často přivážejí ze země původu „nová“ (v zemi imigrace se nevyskytující) onemocnění (např. tuberkulóza či malárie), což je dokumentováno i prokazatelně vyšším výskytem těchto onemocnění mezi určitými skupinami imigrantů. Zdraví je v této diskusi nahlíženo ze dvou pohledů – humanitárního (v zájmu imigrantů) a utilitářského (v zájmu společnosti cílové země). Praktickým příkladem prvního názoru je absence zákonem dané povinnosti předkládat při žádosti o dlouhodobý pobyt lékařské osvědčení. Praktickým příkladem utilitářského přístupu je zavádění povinného předkládání osvědčení o zdravotním stavu (o absenci taxativně vymezených infekčních chorob) při podávání žádosti o dlouhodobý pobyt.

POSKYTOVÁNÍ ZDRAVOTNÍ PÉČE CIZINCŮM ŽÁDAJÍCÍM O POBYT

Vzhledem k tomu, že právní rámec poskytování zdravotní péče cizincům je vlastně jakýmsi průnikem právního rámce zdravotnictví sledovaných zemí a právního rámce upravujícího postavení cizinců v té které zemi, je komparace poskytování zdravotní péče cizincům ve vybraných zemích značně ztížena nejednotnou terminologií imigračních zákonů srovnávaných zemí, zejména, co se týče jednotlivých typů pobytu a vízových povinností.

Například v Nizozemí musí osoby, které chtějí požádat o dlouhodobý pobyt, mít již před vstupem do země speciální oprávnění, „vízum“, nezávisle na důvodu žádosti (studium, sloučení či formování rodiny, práce). Toto vízum je po příjezdu do Nizozemí vyměněno za dočasné dlouhodobé povolení k pobytu. V době, kdy žadatel je již na území Nizozemí, ale ještě nemá výše zmíněné povolení k pobytu, musí být zdravotně pojištěn v zemi původu. Proto potvrzení o zdravotním pojištění je nezbytným podkladem pro udělení víza za účelem dlouhodobého pobytu cizince v Nizozemí a cizinec jej předkládá již ve své zemi původu zároveň se žádostí o vízum. Tím je v Nizozemí z hlediska zdravotní péče zabezpečen každý, kdo hodlá v této zemi dlouhodobě pobývat, ale ještě mu nebylo uděleno povolení k pobytu.

V ostatních srovnávaných zemích (Německo, Velká Británie a Maďarsko) žádají o povolení k dlouhodobému pobytu cizinci ještě před vstupem do země imigrace. Vzhledem k tomu a také proto, že ve většině zemí (s výjimkou Maďarska) je na cizince s povolením k pobytu nahlíženo z hlediska poskytování zdravotní péče stejně jako na občana (viz níže), není podmínkou pro udělení povolení k pobytu doklad o pojištění. Cizinec s povolením k pobytu v Německu nebo ve Velké Británii vstupuje do země s tím, že bude participovat na systému poskytování zdravotní péče za stejných podmínek jako každý britský či německý občan (viz dále).

V České republice existovala dle původní právní úpravy (zák. č. 326/1999 Sb.) povinnost při žádosti o udělení dlouhodobého víza (vízum nad 90 dnů) předkládat doklad o zdravotním pojištění. Tato povinnost však byla novelou tohoto zákona (zák. č. 140/2001 Sb.) zrušena. Vzhledem k tomu, že cizinci, kteří přijíždějí do ČR za účelem dlouhodobého pobytu (s vízem nad 90 dnů), žádají o toto povolení již v zemi původu, podobně jako v Německu či ve Velké Británii, jeví se zrušení povinnosti požadovat doklad o zdravotním pojištění pro dobu pobytu logické, neboť se očekává, že cizinec s oprávněním k dlouhodobému pobytu bude po příjezdu do ČR účastníkem systému zdravotního pojištění České republiky. Zastánci povinnosti předkládat doklad o zdravotním pojištění mohou argumentovat tím, že existuje určité vakuum mezi dobou příjezdu a okamžikem, kdy je cizinec zdravotně pojištěn. Například přijíždí-li cizinec za účelem podnikání, existuje zde zákonem určená osmidenní lhůta k přihlášení se ke zdravotnímu pojištění. V této souvislosti je však nutno zdůraznit, že problém zdravotně nepojištěných cizinců v ČR souvisí nikoli s absencí povinnosti předkládat doklad o zdravotním pojištění při žádosti o udělení víza nad 90 dnů, ale s nerovným přístupem v ČR dlouhodobě pobývajících cizinců ke zdravotnímu pojištění (viz následující bod).

POSKYTOVÁNÍ ZDRAVOTNÍ PÉČE CIZINCŮM POBÝVAJÍCÍM NA ÚZEMÍ

V současné době má většina srovnávaných zemí poskytování zdravotní péče cizincům odvozeno od statutu dlouhodobého pobytu, nikoliv na základě občanství.

Cizinci s legalizovaným pobytem v Německu (přidělením některého z typů dlouhodobého pobytu) se obecně stávají pojištěnci systému povinného zdravotního pojištění, splňují-li stejné podmínky jako němečtí občané. (Sociální zákoník, část IV., § 2 – okruh pojištěných)³². Zdravotní pojištění v Německu je povinné pro osoby, jejichž příjem nepřekračuje měsíčně 3.375 Eur (74% pojištěných), ostatní (14%) jsou pojištěni dobrovolně. Ti mohou povinný systém opustit a pojiřit se u privátních pojišťoven, případně zůstat nepojištěni.

Po nástupu do zaměstnání jsou cizinci s legalizovaným pobytem v Německu rovněž účastníky povinného sociálního pojištění (nemocenského, důchodového a pojištění v nezaměstnanosti).

Osoby samostatně výdělečně činné se musí pojiřit samy (stejně jako němečtí občané) v rámci předpisů o sociálním pojištění (do určité hranice příjmů).

Mezi zeměmi Evropské unie platí reciproční dohoda o poskytování zdravotní péče na území dalšího členského státu. (Nařízení 1408/71 EHS a 547/72 EHS o koordinaci soustav sociálního zabezpečení pro pojištěnce národních zdravotních pojišťoven.). Cizinci, na něž se vztahují předpisy o zdravotním pojištění států Evropské unie, se mohou pojiřit dobrovolně.

Bilaterální smlouvy o rozsahu zdravotní péče poskytované příslušníkům druhého státu jsou uzavřeny s řadou zemí – nečlenů EU. To se však týká jen cizinců s délkou pobytu kratší než 90 dnů.

Vzhledem k tomu, že participace na systému zdravotní péče Nizozemí je odvozena od legálního pobytu na území Nizozemí, tak od okamžiku, kdy je cizinci uděleno povolení k legálnímu pobytu, může se pojiřit v rámci holandského systému financování zdravotnictví.

Z toho vyplývá, že všichni legálně pobývajícím cizincům na území Nizozemí mají rovný přístup ke zdravotnímu pojištění a tudíž i zdravotní péči, který je odvozen od sociálně ekonomického postavení, tak jako je tomu u holandských občanů.

³² Sozialgesetzbuch IV, BGBl. S 2477 z 20.12.1988. Všichni, kteří pracují za mzdu (plat). Ti, co se připravují na povolání. Zdravotně postižení, kteří pracují v chráněných dílnách. V případě, že nepracují a nevykonávají samostatnou činnost, jsou to osoby, které mají bydliště nebo se obvykle zdržují na území, kde platí tento zákon.

Typ pojištění	Cizinec s povolením k pobytu
Pojištění dlouhodobé a nepředvídatelné nákladné péče (AWBZ)	Pojiřit se musí každý, kdo legálně pobývá na území Nizozemí.
Povinné veřejné zdravotní pojištění	Všichni zaměstnanci s příjmem nižším než 30 700EUR/rok, včetně těch, kteří pobírají dávky (například v nezaměstnanosti, z důvodu invalidity, etc.), OSVČ se zdanitelným příjmem nižším než 19 650 EUR, penzisté, staří lidé, kteří dosáhli věku 65 let, ti kteří pobírají výživné
Pojištění státních zaměstnanců a příslušníků policie	Všichni státní zaměstnanci a policisté (nemusí mít rovněž holandské občanství)
Nepovinné soukromé pojištění, kdy pojištění platí státem kontrolované pojištění	Ti, co dříve spadali do veřejného pojištění nebo do pojištění státních úředníků a policistů, dále lidé, kteří dosáhli 65 let věku a starší, lidé, kteří nikdy nebyli pojištěni, cizinci, kteří získali povolení k pobytu a nespádají do kategorie veřejného zdravotního pojištění, studenti.
Nepovinné soukromé pojištění	Ostatní.

Nizozemí má rovněž uzavřeny smlouvy o vzájemném poskytování zdravotní péče s řadou států (členskými zeměmi EU a EEA, s Austrálií (jen osoby s trvalým pobytem), s Tureckem, Marokem, Tuniskem, Čap Verde Islands, Chorvatskem, Makedonií a Slovinskem). Občané těchto států mohou být pojištěni ve své zemi a čerpat péči v rámci holandského systému poskytování zdravotní péče (v případě, že nemají uděleno povolení k pobytu).

V Nizozemí je uznáváno tzv. všeobecné právo na zdravotní péči. To v praxi znamená, že každý, tedy i nepojištěný, obdrží v Nizozemí první pomoc zahrnující neodkladnou péči v souvislosti s bezprostředním ohrožením života nebo zdraví jedince.

Výjimečné postavení mají v Nizozemí občané zemí EU/EEA. Vzhledem k tomu, že mezi zeměmi EU, tedy i Nizozemím, platí reciproční dohoda o poskytování zdravotní péče, mohou se občané zemí EU a EEA pojiřit ve své zemi i v případě dlouhodobého pobytu v Nizozemí. Občané EU/EEA totiž nepotřebují k dlouhodobému pobytu v Nizozemí žádné povolení. Všichni cizinci ze zemí EU/EEA, kteří chtějí v Nizozemí pobývat déle než 6 měsíců, musí být zdravotně pojištěni.

V případě, že cizinec ze země EU/EEA požádá v Nizozemí o povolení k pobytu (není to však jeho povinnost), stává se účastníkem systému financování zdravotní péče Nizozemí a má stejná práva a povinnosti jako holandský občan.

Přístup návštěvníků **Velké Británie** ke zdravotní péči je rozlišen podle jejich statusu. Status trvalého bydliště je silnějším rozhodovacím kritériem než občanství.

NÁROK NA PÉČI PODLE TYPU POBYTU VE VELKÉ BRITÁNII

Druh zdrav.péče	Primární péče NHS	Sekundární péče NHS
Status pacienta		
Osoby s trvalým bydlištěm v UK	Zdarma, doporučeno registrovat se u praktických lékařů. Obecně bezplatná s výjimkou některých plateb za léčiva, stomatologická ošetření, brýlí a dalších zdravotních pomůcek.	Zdarma, resp. dle Nařízení týkající se nároků na léčbu v rámci NHS: The National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations
Cizinci na návštěvě v UK	Zdravotní péče zdarma pouze v případě, že žili dříve alespoň 10 let v UK a potřeba péče vznikla po příjezdu na území UK. Na zvážení lékaře je míra poskytnuté léčby. Pokud přijede osoba do UK již za účelem léčby, není osvobozena od platby.	
Cizinci ze zemí EU	Zdravotní péče zdarma pouze v případě, že potřeba péče vznikla po příjezdu na území UK. Na zvážení lékaře je míra poskytnuté léčby. Platí evropská Nařízení 1408/71 EHS a 574/72 EHS o koordinaci soustav sociálního zabezpečení pro pojištěnce národních zdravotních pojišťoven a zdravotní pojišťovny členských států (vztahuje se na osoby zaměstnané nebo samostatně výdělečně činné).	
Žadatelé o azyl čekatele a se statutem azylanta, uprchlíka	Primární péče v rámci NHS zdarma. Zaručena možnost registrovat se u praktického lékaře, který nemá právo požadovat od azylanta dokumenty. (Oběžník MZ HCS 1999/018, par. 27)	Zdarma všechny pohotovostní služby, péče ve fázi související s mateřstvím, ambulantní i hospitalizační péče. Nemocniční personál je oprávněn požadovat dokumenty dokládající nárok. (Statutory Instrument 1989 No. 306, ve znění pozdějších předpisů)
Odmítnutí žadatelé o azyl a status uprchlíka	Primární péče v rámci NHS zdarma.	Rozhodnutí závisí na individuálních okolnostech.
Cizinci ze zemí s bilaterálním smluvním vztahem k UK	Zdravotní péče upravena bilaterálními smlouvami, které definují účely pobytu, zpravidla pracovní a možnosti vzájemného vyrovnání mezi pojišťovnami v obou státech. Na základě takto definovaných podmínek jsou cizinci z těchto zemí ošetřováni stejně jako osoby s trvalým bydlištěm.	
Všechny osoby v UK zaměstnané nebo „OSVČ“	Primární péče v rámci NHS zdarma, vztahuje se zároveň na manžele/ky a nezaopatřené děti. Podmínkou je zaměstnání v době léčby. Akutní ošetření zdarma.	Dle Nařízení mohou být požadovány poplatky a doklady o zaměstnání v UK. Akutní ošetření zdarma.
Cizinci - dobrovolníci	Dobrovolní pracovníci v oblastech vymezených zdravotními a sociálními úřady participují na bezplatné péči NHS. Dobrovolníci z jiných kategorií aktivit musí volit soukromé pojištění.	
Cizinci – studenti	Akutní ošetření praktickým lékařem či pohotovostí je zdarma, nevztahuje se na hospitalizaci. Doporučuje se registrovat u praktického lékaře.	Pro kategorii student obecně neexistuje specifické osvobození od poplatků. V závislosti na délce pobytu a v souladu s Nařízeními může být student posouzen jako trvale žijící osoba, v konečném důsledku rozhoduje nemocnice.
Cizinci – studenti ze zemí EU	Studenti z členských států EU mohou požádat o poskytování plné zdravotní péče.	

Ostatní osoby, nespádající do výše uvedených kategorií, nemohou participovat na NHS, mohou se však obrátit na soukromé pojišťovny.

Cizinci, kteří jsou legálně zaměstnaní v **Maďarsku**, se účastní veřejného zdravotního pojištění od začátku zaměstnání. Nárok na zdravotní služby má i blízký rodinný příslušník a partner, kterému příjem nepřekročí v daném roce 30% minimální mzdy (min. mzda v roce 2002 je 50 000,- Ft, z toho 30 % je 15 000,- Ft). Jiné podmínky se vztahují na diplomatický sbor a zahraniční zaměstnance zahraničních podniků.

Cizí státní příslušníci, kteří studují v Maďarsku, mají nárok na zdravotnické služby, pokud studují na základě mezinárodní smlouvy nebo od Ministerstva školství dostali stipendium na studium na střední škole nebo denní studium na vysoké škole. Ostatní studenti středních a vysokých škol mají nárok na zdravotní služby jen po uzavření příslušných smluv na zdravotní pojištění.

Cizinci, kteří žijí v Maďarsku a kteří nepatří do skupiny povinně pojištěných ani do skupiny, které mají dohodu o zdravotním pojištění, mohou uzavřít smlouvu o poskytování zdravotnických služeb. Podmínkou smlouvy je, že cizinec vlastní povolení k dlouhodobému pobytu. Smlouvu mohou uzavřít na pokladnách zdravotní pojišťovny podle místa pobytu. Na stejném principu lze pojištit i děti. Cena tohoto pojištění na měsíc se pohybuje u dospělého na úrovni 75% minimální mzdy, u mladistvých do 18 let a u studentů na denním studiu na úrovni 30% minimální mzdy. Zdravotnické služby (kromě první pomoci) je možné využívat až po zaplacení 6 měsíčních poplatků. Půlroční poplatek je možné zaplatit i jednorázově.

Zdravotní služby jsou mimo výše uvedeného garantovány i sociálně bezpečnostními dohodami. Například na základě dohody uzavřené s Německem a Rakouskem mohou občané Rakouska a Německa využít zdravotnické služby (rychlá pomoc) v Maďarsku na své německé nebo rakouské zdravotní pojištění. Předpokladem využití této možnosti je, aby si tyto cizí státní příslušníci před výjezdem vyžádali u rakouské nebo německé pojišťovny potřebný formulář k vyúčtování vůči maďarské pojišťovně. Poskytnutí zdravotnické služby nad rámec první pomoci je možné bez úhrady po svolení pojišťovny.

Na základě dohody s Rakouskem a Německem mají občané těchto zemí, kteří se usadí v Maďarsku a pobírají důchod z ciziny, na základě potvrzení rakouské a německé důchodové pojišťovny stejný rozsah zdravotního zabezpečení v Maďarsku jako maďarští důchodci. Důchodci těch států, kteří nemají s Maďarskem tuto smlouvu uzavřenou, jsou povinni hradit zdravotnické služby v plné výši. Po vstupu do EU se změnil vypořádání úhrad za zdravotnické služby Maďarům v cizině a cizincům v Maďarsku.

ŽADATELÉ O AZYL A AZYLANTI

Zvláštní postavení v přístupu ke zdravotní péči mají v některých zemích žadatelé o azyl a azylanti. Například ve Velké Británii mají žadatelé o azyl a azylanti zdravotní péči zdarma a ministerstvo vnitra (které hradí zdravotní péči o žadatele o azyl v ČR) ani jiná obdobná instituce neuvolňuje žádné zvláštní fondy na lékařskou péči o tyto osoby. Ze zákona o primární péči ale vyplývá možnost nemocničních trustů podpořit praktické lékaře ošetřující azylanty a žadatele o azyl finančními prostředky od zdravotních úřadů.

V Německu jsou žadatelé o azyl ošetřováni v naléhavých případech bez omezení. Jsou pojištěni prostřednictvím místně příslušného sociálního úřadu. V případě potřeby ošetření dostávají od úřadu potvrzení o oprávnění navštívit lékaře. Lékař pak vystaví účet sociálnímu úřadu. Nárok na nezbytnou péči je i v případě těhotenství a porodu. Omezeny jsou návštěvy zubních lékařů pouze na akutní případy. Po 36 měsících může žadatel o azyl v případě potřeby (v duchu § 2 odst. 1 zákona o službách pro žadatele o azyl)⁵³ uplatnit právo na pravidelnou lékařskou pomoc odpovídající ustanovením Spolkového zákona o sociální pomoci.

SROVNÁNÍ S ČESKOU REPUBLIKOU

Jak vyplývá z předchozího textu, je v zemích s dlouhodobou zkušeností s imigrací právně zaručen stejný přístup cizinců s legálním pobytem ke zdravotním službám jako občanům. V Německu a Nizozemí, které mají systém zdravotnictví založený podobně jako Česká republika na principu zdravotního pojištění, jsou cizinci účastníky jednotlivých typů zdravotního pojištění na základě socioekonomického postavení stejně jako holandští a němečtí občané. V Maďarsku je naopak situace podobná jako v České republice, kdy cizinci-zaměstnanci jsou zahrnuti do veřejného zdravotního pojištění a ostatní do smluvního zdravotního pojištění. Narozdíl od České republiky jsou v Maďarsku i nezaopatření partneři a děti cizince-zaměstnance součástí pojištění veřejného. V České republice jsou účastníky veřejného pojištění pouze zaměstnanci a osoby s trvalým pobytem. Ostatní cizin-

ci (například osoby samostatně výdělečně činné, děti dvou osob, které v ČR pobývají na základě víza nad 90 dní etc.) jsou povinni se pojištit smluvně v VZP. Cena za toto smluvní pojištění je však pro některé skupiny migrantů s přihlédnutím k výši jejich výdělků nepřiměřeně vysoká a často nad jejich finanční možnosti. Navíc toto smluvní pojištění mohou uzavřít jen osoby do 70 let věku.⁵⁴ Z toho vyplývá, že narozdíl od vyspělých států je v České republice ve vztahu k cizincům (zejména vůči některým skupinám) v právním zakotvení přístupu ke zdravotnímu pojištění, a tudíž i v přístupu ke zdravotní péči určitá diskriminace. Tento právní stav je jednou z příčin, proč nezanedbatelný počet migrantů, zejména těch, kteří do ČR přijíždějí z ekonomických důvodů, není zdravotně pojištěn.⁵⁵

V oblasti azylové politiky je zajímavým příkladem Německa, kde je zdravotní péče o žadatele o azyl řešena na municipální úrovni.

DOPORUČENÍ

Cizincům, kteří v České republice dlouhodobě pobývají, by měla být umožněna účast na veřejném zdravotním pojištění.

Vládní návrh zákona o zdravotním pojištění dětí cizinců, které dlouhodobě pobývají na území České republiky,⁵⁶ by měl řešit nejkřiklavější důsledky vyplývající z vyloučení cizinců ze systému veřejného zdravotního pojištění. Měl by se ale týkat jen nezletilých dětí, které pobývají v ČR na vízum nad 90 dnů za účelem sloučení (včetně narozených dětí). I nadále tak bude zbyvat velká skupina zletilých cizinců žijících v ČR za účelem sloučení (často se bude jednat o rodinné příslušníky zaměstnanců českých zaměstnavatelů) a pak mnoho osob pobývajících zde dlouhodobě za účelem podnikání, studia atd. Zákon neřeší ani pojištění dětí, které jsou v ČR bez rodičů, pokud jim nebyl svěřením do náhradní výchovy přiznán trvalý pobyt.

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

PRÁVNÍ NORMY:

Německo

Sociální zákoník (Sozialgesetzbuch) – je klíčovým právním předpisem, který v jedné části svazcích řeší základní oblasti sociální ochrany občanů SRN. Zdravotní péče se týká především V. částí Zákoníku. XI. část upravuje nejnovější oblast pojištění – pojištění péče (Pflegeversicherung).

Zákon o struktuře zdravotnictví (Gesundheitsstrukturgesetz) – 1. 1. 1993

Zákon ke snížení povinných plnění z nemocenského pojištění (Beitragsentlastungsgesetz) – 1. 1. 1997

První a druhá novela zákona o povinném nemocenském pojištění (1. u 2. GKV-Neuordnungsgesetz) – 1997. Zákon o posílení solidarity v nemocenském pojištění (Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der GKV) – 1998.

Cizinecký zákon (Ausländergesetz – Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet) – základní právní norma upravující pobyt cizinců na území SRN

Nizozemí

Zákon č.392/1992 Sb. o všeobecných mimořádných výdajích na zdravotní péči (The General Exceptional Medical Expenses Act AWBZ)

Zákon o poskytování zdravotní péče (Medical Treatment Act WVGBO)

Zákon č. 386/2001 Sb. o zdravotním pojištění (Health Insurance Act ZFW)

Zákon č. 438/1998 Sb. o přístupu ke zdravotnímu pojištění (the Access to Health Insurance Act WTZ)

Zákon o vyrovnávacím příspěvku na zdravotní pojištění starých osob (Elderly Health Insurance Act Benefitaires MOOZ)

Zákon o cizincích 2000, platný od 1. 4. 2001, kterým byl novelizován původní Zákon o cizincích z roku 1965

Ústava Nizozemského království

Evropská úmluva o lidských právech

Ženevská konvence o uprchlících z roku 1951

Velká Británie

Zákon o NHS a komunitní péči (The NHS and Community Care Act) 1990, novelizován 1999 The National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1992, Statutory Instrument No. 635

⁵³ Asylbewerberleistungsgesetz (BGBl. IS.2022 z 28.8.1998)

⁵⁴ Sazebník dlouhodobého smluvního zdravotního pojištění cizinců na území ČR.

Věk	Muži – sazba v Kč/měsíc	Ženy – sazba v Kč/měsíc
0 – 17	1200/750 při pojištění všech dětí v rodině	1200/750 při pojištění všech dětí v rodině
18 – 29	1 150	1 350
30 – 32	1 200	1 500
33 – 35	1 260	1 670
36 – 38	1 330	1 850
39 – 41	1 500	2 030
42 – 44	1 680	2 200
45 – 47	1 910	2 360
48 – 50	2 160	2 510

51 – 53	2 480	2 680
54 – 56	2 820	2 800
57 – 59	3 120	2 930
60 – 62	3 470	3 160
63 – 64	3 560	3 230
65 – 67	4 000	3 600
68 – 70	4 300	3 900

/zdroj: Centrum informací VZP ČR/

⁵⁵ Například z empirického šetření potřeby a spotřeby zdravotní péče Ukrajinců v ČR vyplynulo, že celá čtvrtina těchto migrantů žijících v ČR minimálně jeden rok není pro pobyt v ČR zdravotně pojištěna. (Křečková, N., Dobiášová, K.: Potřeba a spotřeba zdravotní péče Ukrajinci žijícími dlouhodobě nebo trvale v ČR, bude publikováno v Zdravotní politika a ekonomika 5, Kostelec nad Černými lesy 2003)

⁵⁶ Předpokládán vstup zákona v účinnost je 1. leden 2004.

Zákon o zdravotních úřadech (The Health Authorities Act) 1995
Zákon o primární péči (Primary Care Act) 1997

NAŘÍZENÍ TÝKAJÍCÍ SE NÁROKŮ NA LÉČBU V RÁMCI NHS:

The National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations, Statutory Instrument 1989 No. 306, v novelizovaném znění SI 1991/438, SI 1994/1535, SI 2000/602 a SI 2000/909
Oběžník ministerstva zdravotnictví HSC 1999/018 (The Department of Health Circular), paragraf 27, týkající se nároku cizinců na bezplatnou primární péči
Oběžník zdravotních služeb (The Health Services Circular) 1999, No. 107
Nařízení 1408/71 EHS a 574/72 EHS o koordinaci soustav sociálního zabezpečení
Immigration Act 1971
Immigration and Asylum Act 1999
Maďarsko
Zákon č. 21/1988 o Fondu sociálního pojištění
Nařízení č. 6/1992 Ministerstva sociálního zabezpečení o službách rodinných lékařů
Zákon č. 63/1996, o povinnosti zajištění zdravotnických služeb a normy regionálního zajištění
Zákon č. 154/1997, o zdraví
Zákon o vstupu, pobytu a imigraci cizinců v Maďarsku – Cizinecký zákon (schválený v 1994)

POUŽITÁ LITERATURA

ALDERS M. Classification of the population with a foreign background in the Netherlands. 2001. Statistics Netherlands.
BARŠA, P. Politická teorie multikulturalismu. 1999. Centrum pro studium demokracie a kultury
BECKER, J. The National Health Care System. www.gesundheit-nds.de, nedatováno
Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der BRD. 2001. Bonn.
BESKE, F., HALLAUER, J.F. Das Gesundheitswesen in Deutschland. 2001. Köln: Deutscher Ärzte Verlag.
CARNELL, B. The British National Health System vs. Kaiser Permanente. www.left-watch.com/articles
CSEPELI, G., ORKENY, A. The Changing Facets of Hungarian Nationalism. Social Research. 1996. Vol.63 Issue1
European social statistics - Migration. 2000. Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities.
FAECHEM, R.G.A., SEKHRI, N.K., WHITE, K. L. The British National Health System vs. Kaiser Permanente. British Medical Journal. 2002, 324:135-143
FLATT, E. UK: Immigration – the facts that are lost in this bitter row. 2002. Europe Intelligence Wire In: World News, 8.12.2002
FRIED, B. J., GAYDOS L. M. World Health Systems – Challenges and Perspectives. 2002. Chicago: Health Administration Press.
GAÁL, P., RÉKASSY, B., HEALY, J. Health Care Systems in Transition: Hungary. 1999. Copenhagen: European Observatory on Health Care Systems.
GAÁL, P., EVETOVITS, T. Draft Case Study Hungary. 2001. Semelweis University.
HUNGARIAN CENTRAL STATISTICAL OFFICE. Demográfiai Évkönyv 2001 (Demographic Yearbook 2001). 2002. Budapest: Hungarian Central Statistical Office.
Health Care, Health Policies and Health Care Reforms In The Netherlands. Booklet of Ministry of Health, Welfare and Sport No 7
Health Care Systems in Transition. 1999. European Observatory on Health Care Systems, UK.
Health Insurance in the Netherlands. Booklet of Ministry of Health, Welfare and Sport no. 1E. January 2002. The Hague.
INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. International Comparative Study of Migration, Legislation and Practice. April 2002. Ireland: IOM.
Chapter IV: Asylum and refugee admission in industrialised countries. In: Unhcr statistical yearbook 2001. 2002.
JUHASZ, J. International migration in Hungary. The European Journal of Social Sciences. 1995. Vol.8 Issue2
Key data on health 2000 – Data 1985-1995. European Commission. EUROSTAT, ISBN 92-894-0510-4
KRIZSAN, A. The Hungarian Minority Protection System: A Flexible Approach to the Adjudication of Ethnic Claims. Journal of Ethnic & Migration Studies. 2000. Vol.26, Issue 2.
KYMICKA, W. Politics in the Vernacular. 2001. Oxford University Press.
LISTER, G.: European Union Foreign and Health Policy. nedatováno.
MCKINLEY, B. Migration and health. World Migration Report 2000. 2001. International Organization for Migration and United Nations
Migration, health and human rights. Migration and Health Newsletter. 2002. No 2, Geneva

Migration und öffentliche Gesundheit. Zpráva pověření pro migraci spolkové vlády, 2002
NICOLAAS, H. Family-network migration after asylum migration in the Netherlands. Statistics Netherlands.
NYÍRI, P. Hungary's Treatment of Immigrants: EU Expectations as Cause and Pretext for Improvement or Worsening. 2001. http://www.politeia.net/seminar/
OROS, E., BURNS, A. The Health Care System in Hungary. 2000. Paris: OECD.
POTŮČEK, M. Sociální politika. 1995. Praha: Slon.
RICHARDS, S. Case Study Germany. (draft) Dezember 2001
ROMMEL, A., COSTLER, D., u.a. Gesundheit und Krankheit in Nordrhein-Westfalen. 2002. Köln: WIAD, gem.e.V.
SCHRIJVERS, A.J.P. Health and Health Care in the Netherlands. 1998.
SCHOEN, C. a kol. Comparison of Health Care System Views and Experiences in Five Nations, Findings from The Commonwealth Fund. 2001. New York: International Health Policy Survey. www.cmfwf.org
Sozialgesetzbuch, Teil V.- Gesetzliche Krankenversicherung z 20.12. 1988, (BGBl. S 2477)
Sozialgesetzbuch, Teil XI. – Pflegeversicherung (1994)
TARAN, P.A. Senior Migration Specialist International Labour Organization (ILO) drawing on a working paper on migration, health and human rights being prepared jointly by WHO, ILO, IOM, ICMH, OHCHR and Institute Mario Negri (Italy)
TAYLOR: Vyzývání občanské společnosti. 2000. Beograd.
VEPŘEK, P. Řízená péče – cesta k dospělosti. In: Zdravotní pojištění a revizní lékařství. 1999. č. 3, str. 55-56.
VEPŘEK, P. Řízená péče a její efektivita. In: Zdravotnictví v ČR. 1998. č. 3, str. 55-57
Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Zpráva nezávislé komise Imigrace, 2001

DALŠÍ ZDROJE INFORMACÍ:

www.aim-mutual.org (Mezinárodní sdružení sociálních a zdravotních pojišťoven na principu vzájemnosti – AIM)
www.bmj.bund.de
www.b-m.hu (Ministerstvo vnitra Maďarska)
www.budapestsun.com/
www.eokip.hu (Úřad pro evropský komparativní výzkum minorit)
www.eum.hu (Ministerstvo zdravotnictví Maďarska)
www.cbs.nl (http://statline.cbs.nl) (stránky Holandského statistického úřadu)
www.cmfwf.org (The Commonwealth Fund)
www.doh.gov.uk (the Department of Health)
www.ehma.org
www.esf.gov.uk
www.fco.gov.uk
www.guardian.co.uk/refugees
www.htmh.hu (Vládní úřad pro maďarskou menšinu v zahraničí)
http://huembwas.org/ (Maďarská ambasáda)
www.iha.org.uk (Independent Healthcare Association)
www.im.hu (Ministerstvo spravedlnosti Maďarska)
http://immigratiedienst.nl (Úřad pro imigraci a občanství)
www.ind.homeoffice.gov.uk (Immigration Office)
www.infodienst.bzga.de
www.inlandrevenue.gov.uk
www.iom.int (Mezinárodní organizace pro uprchlíky)
www.isoplan.de
www.kingsfund.org.uk
www.ksh.hu (Maďarský statistický úřad)
www.kum.hu (Ministerstvo zahraničních věcí Maďarska)
www.medrants.com (články)
www.migpolgroup.com (Migration Policy Group)
www.migrantwatch.uk
http://www.min.bzk.nl (Ministerstvo vnitřních a královských záležitostí)
http://www.ministerievanjustitie.nl (Ministerstvo spravedlnosti)
www.minvws.nl (Ministerstvo zdravotnictví)
www.mvcr.cz
www.nhs.uk (Parliament)
www.overheid.nl (vyhledávací server Ministerstva vnitřních a královských záležitostí zaměřený na vládní záležitosti)
www.pfizerforum.com
www.refugeecouncil.org.uk
www.timesonline.co.uk
www.ukglobalhealth.org
www.unhcr.org
http://www.vluchtelingenwerk.nl (Holandská rada pro uprchlíky)
http://www.workpermit.com/

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Mgr. Michal Meduna

SHRNUTÍ

Střet migrace a národních systémů sociálního zabezpečení řeší Česká republika obdobně jako jiné státy kombinací metody mnohostranné harmonizace, tedy odstraňováním rozdílů mezi jednotlivými národními zákonodárstvími (např. určité úmluvy Rady Evropy a Mezinárodní organizace práce) s metodou koordinace, tedy umožňováním hladkého přechodu mezi rozdílnými systémy uzavíráním mezinárodních smluv (např. v rámci Evropské unie)

Důchodový systém (starobní, invalidní a jiné důchody) je založen na účasti na pojištění, přičemž neexistuje rozdíl mezi občany a cizinci. Minimální doba pojištění potřebná například pro nárok na starobní důchod – 25 let je ve srovnání s jinými evropskými státy poměrně krátká a nepředstavuje nepřímou diskriminaci.

Systém nemocenského pojištění pokrývá všechny zaměstnance a samostatně výdělečně činné osoby bez rozlišování jejich pobytového titulu a bez nutné kvalifikační doby, kterou znají některé jiné státy.

Na dávky státní sociální podpory mají nárok osoby s trvalým pobytem a ostatní cizinci až po ročním pobytu ode dne hlášení. Cizinci nedostávají přídavky na dítě, které nepobývá v České republice, protože dávky jsou nárokem dítěte samotného a ne rodičů. Mnoho evropských států požaduje, aby děti i rodiče žili ve stejné zemi.

Poskytování dávek sociální péče a sociálních služeb je až na výjimky podmíněno trvalým pobytem, což je kritérium v Evropě rozšířené, nicméně odporuje ve vztahu k občanům smluvních stran Evropské sociální charty této smlouvě, a z toho důvodu musí být změněno.

Nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání nemohou cizinci, ačkoli do něj musí přispívat, zpravidla realizovat, poněvadž v okamžiku ztráty zaměstnání je jim ukončen i pobyt na území České republiky. Zahraniční modely řešení této diskriminace – vyplácení dávek do ciziny nebo vrácení zaplacených příspěvků na státní politiku zaměstnanosti – se v podmínkách České republiky nejeví možné a účelné a nasnadě je spíše upuštění od striktního spojení cizincovy ekonomické aktivity s jeho povolením k pobytu.

ÚVOD

Sociální zabezpečení je jednou z nejdůležitějších oblastí života jak celé společnosti, tak jednotlivých osob. Dopadá na všechny vrstvy a skupiny obyvatel – na osoby ještě ekonomicky neaktivní, které jsou systémem zajišťovány, na osoby ekonomicky aktivní, které systémem finančně podporují a na osoby již ekonomicky neaktivní, které systém opět zabezpečuje. Systém sociálního zabezpečení pro účely této práce budeme pojímat v širokém měřítku jako důchodové zabezpečení (starobní a invalidní), nemocenské pojištění, systém státní sociální podpory, systém dávek a služeb sociální péče a také systém zabezpečení v nezaměstnanosti.



Každý stát (a zejména státy evropské, které za sebou mají nejdelší vývoj sociálního státu) má specifický a unikátní systém sociálního zabezpečení. Jeho vlastní nastavení odráží historický a politický vývoj státu a pojetí sociálního státu, finanční politiku a možnosti státu. I zde proto s ohledem na vnitřní komplexní propojení a vzájemnou závislost jednotlivých komponent systému má doporučení směřující k vytržení jednotlivých opatření ze systému jednoho státu a jejich import do systému státu jiného jen omezenou výpovědní hodnotu.

Realitou soudobého světa je globalizace a internacionalita a migrační pohyby osob jsou také globální. Pilířem společného trhu Evropských společností je volný pohyb osob, zejména pracovníků a osob samostatně výdělečně činných, bez jakýchkoliv překážek. Evropská unie má nejpokročilejší systém, který bere ohled na fakt, že řada osob pracuje a žije v jiném státě než v tom, ve kterém se narodila. Tento „user-friendly“ systém a systém založený Evropskou sociální chartou je častým zdrojem inspirace.

Existují obecně tři postupy, jak řešit střet migrace a systémů sociálního zabezpečení, které jsou designovány pro vlastní občany, u kterých se migrace neočekává.

Prvním postupem je vytváření takového národního systému sociálního zabezpečení, který by odstraňoval rozdílné zacházení mezi vlastními občany a cizinci. Žádná evropská země nejde touto cestou.

Druhým postupem je mnohostranná harmonizace národních systémů sociálního zabezpečení. Výsledným cílem by mělo být, aby tyto systémy byly stejné a přechod do jiného systému by nepřinesl pro migrující osobu žádný negativní dopad. Tato cesta je velmi složitá a od států vyžaduje zbatvit se „národní svébytnosti“ systémů sociálního zabezpečení. V posledních desetiletích se v Evropě tento způsob prosazuje v omezené míře jen při stanovování minimálních standardů sociálního zabezpečení (viz Evropský zákoník sociálního zabezpečení, Evropská sociální charta (dále jen ESCh) nebo řada úmluv Mezinárodní organizace práce – např. úmluva 102, 118 nebo 157).

Rovně nakládání s cizinci je základem pro dosažení minimalizace dopadů migrace na sociální práva migrantů. ESCh se v článku 12 odst. 4 vztahuje na cizince pouze tehdy, pokud jsou státními příslušníky jiných smluvních stran a legálně bydlí nebo řádně pracují na území dané smluvní strany. Tento článek není založen na principu reciprocit.

Rovně zacházení zakazuje přímou a nepřímou diskriminaci. Přímou diskriminací je, pokud se rozlišuje na základě kritéria státní příslušnosti.

Podezření na nepřímou diskriminaci vyvstane zejména, pokud podmínky pro dávky mohou být mnohem snáze splněny státními příslušníky dotčeného státu než osobami jiné státní příslušnosti nebo pokud nárok na dávku pro zahraniční příjemce skončí rychleji než pro příjemce domácí. Nepřímá diskriminace na sebe často bere podobu požadavku trvalého bydliště nebo určité doby pobytu, který je sice vyžadován od státních příslušníků



i od cizinců, ale pro cizince je těžší ho splnit. Nepřímá diskriminace je nejčastější formou diskriminace.

ESCh je ale realistická a umožňuje rozdíly (nepřímou diskriminaci) v nakládání mezi občany a cizinci, pokud jde o nepříspevkové dávky.

Třetí, nejrozšířenější cestou je koordinace systémů sociálního zabezpečení. Toto řešení nesměřuje k odstraňování rozdílů mezi jednotlivými národními systémy sociálního zabezpečení, ale snaží se mezi těmito systémy vytvořit můstky. Své systémy mezi sebou takto koordinují země Evropské unie na základě složitě, ale efektivní konstrukce založené na nařízeních Rady (EHS) 1408/71 a 574/72.

DŮCHODOVÉ ZABEZPEČENÍ

Český systém starobního důchodového zabezpečení je z hlediska rozlišování mezi vlastními občany a cizinci neutrální a zákonný rámec nepředstavuje žádnou přímou diskriminaci cizinců.

Zákonné nastavení systému může nicméně pro cizince představovat nepřímou diskriminaci. Z parametrů starobního důchodového systému může nepřímou diskriminaci založit pouze počet let pojištění potřebný pro vznik nároku na starobní důchod. Je zřejmé, že nemigrující občan tuto podmínku splní spíše než migrující cizinec, který v České republice tráví jen část své pracovní kariéry. V českém solidárním dávkově definovaném systému, který je založen na průběžném financování (tzv. „pay-as-you-go“ systém), by ale přiznávání starobních důchodů za kratší dobu pojištění bylo finančně náročné.

Dánský systém národního důchodu (Folkepension) je všeobecný systém pro všechny obyvatele s paušálními dávkami závislými na délce pobytu) má jako minimální délku trvání pojištění podmínku pro vznik nároku na starobní důchod nejméně 3 roky pobytu mezi 15 a 65 lety věku, pro cizince ale 10 let pobytu, z toho minimálně 5 let přímo před vznikem nároku na starobní důchod. Německý systém (povinný systém sociálního zabezpečení s peněžními dávkami závislými na výši příjmů) požaduje 5 let pojištění. Nárok na standardní starobní penzi v České republice vzniká po 25 letech pojištění, což je v porovnání s ostatními evropskými státy s podobným důchodovým systémem poměrně málo – Portugalsko, Itálie nebo Belgie vyžadují minimálně 40 let pojištění.

Důchodové systémy řady evropských států jsou založeny na příspěvkově definovaném průběžně financovaném systému individuálních účtů, kde je mezigenerační solidarita potlačena. Zde je možné uvažovat o snížení parametru potřebných let pojištění, protože to již není kritický parametr systému. České starobní důchody jsou bez jakéhokoliv omezení exportovatelné, místo pobytu příjemce důchodu nemá vliv na výplatu důchodu. Pro **invalidní důchody** platí stejné závěry jako pro důchody starobní.

NEMOCENSKÉ POJIŠTĚNÍ

Také systém nemocenského pojištění neobsahuje žádnou skrytou diskriminaci, protože pojištěni jsou podle zákona č. 54/1956 Sb. všechny osoby, které vykonávají zaměstnání na území České republiky pro zaměstnavatele se sídlem na území České republiky. Právní titul pobytu cizince na území republiky nerozhoduje. Stejně postavení mají také osoby samostatně výdělečně činné. Rozdíly neexistují ani v oblasti pojistného na sociální zabezpečení.

Systém nemocenského pojištění, zdá se, také neobsahuje nic, co by mohlo být přímou nepřímou diskriminací.

Kvalifikační doba v České republice není, což může být obecně příznivější pro osoby, které nedávno vstoupily do pojištění – cizinci, kteří jsou v České republice obecně kratší dobu, tak mají určitou výhodu. V Litvě je kvalifikační doba 3 měsíce, na Slovensku pro osoby samostatně výdělečně činné 270 kalendářních dnů, v Belgii 6 měsíců.

STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPORA

Přímou diskriminaci na základě státního občanství český systém státní sociální podpory neobsahuje. Nepřímou diskriminaci zakládá ustanovení zákona, které podmiňuje vznik nároku na dávku a na její výplatu trvalým pobytem oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných. Podmínka trvalého pobytu je pro účely příslušného zákona je splněna, pokud hlášený pobyt cizince na území České republiky překročí 365 dnů ode dne hlášení.⁵⁷ Toto vůči cizincům vstřícné zmírnění je v souladu s Koncepcí integrace cizinců, kdy cílovou skupinou jsou cizinci, kteří na území České republiky pobývají legálně po dobu delší jednoho roku.

Prvky nerovného zacházení můžeme sledovat v tom, že přídatky na dítě se nevyplácejí, pokud rodiče dítěte pobývají v České republice, ale dítě samotné ne. Jde o častý případ u cizinců ekonomicky aktivních v České republice. Přídatky na dítě jsou ale nárokem dítěte, nikoliv jeho rodiče. Ve většině států Evropy je systém přídatků na dítě založen na obráceném principu – oprávněnou osobou je rodič. Pouze ve dvou západoevropských státech legislativa neobsahuje požadavek, aby rodič a dítě pobývali ve stejné zemi. Jedná se o Nizozemí a Portugalsko.

Některé evropské státy snižují výši vyplácených dávek, pokud děti trvale pobývají v zahraničí. Příkladem je Německo. Na základě dvoustranné dohody uzavřené s Tureckem vyplácí nižší rodinné přídatky rodičům, jejichž děti žijí v Turecku (od 6 do 40 EUR podle počtu dětí oproti 40 až 150 EUR vypláceným rodičům, jejichž děti žijí v Německu).



SOCIÁLNÍ PÉČE

V oblasti dávek sociální péče platí stejný režim jako pro systém státní sociální podpory. Podmínka trvalého pobytu je zmíněna pro nezletilé cizince, kterým hrozí vážná újma na zdraví. Dalším nástrojem pro odstranění negativního dopadu na cizince je tvrdostní ustanovení, které ministři práce a sociálních věcí umožňuje odstranit tvrdost, která se při provádění zákona vyskytne.

Oblast sociální péče upravuje článek 13 ESCh. Ten se vztahuje kromě ekonomicky aktivních cizinců také na příslušníky ostatních smluvních stran, které ratifikovaly Chartu, a legálně se nacházejí na území jiné smluvní strany, aniž by zde měli trvalý pobyt. V praxi ale existuje velmi málo žadatelů o dávky sociální péče, zejména cizinců, kteří mají zaměstnání. Pokud má dotčená osoba pracovní povolení nebo má, v případě státních příslušníků členských států Evropské Unie, přístup na národní trh práce, je právo pobytu podmíněno tím, že disponuje dostatečnými finančními prostředky.

Český systém není omezen státní příslušností, na rozdíl od například systému bulharského, kde nárok na dávku sociální péče mají pouze bulharští státní příslušníci, azylan-ti a státní příslušníci smluvních stran Evropské sociální charty. Cizinci (sponzorováni

⁵⁷ Podmínku ročního trvání hlášeného pobytu musí splňovat nejenom cizinec-oprávněná osoba, ale i osoby, které jsou s oprávněnou osobou společně posuzované. To vede ovšem v praxi k tomu, že stane-

li se členem domácnosti osoba, která tuto podmínku nespĺňuje, ztrácí nárok na dávky státní sociální podpory na dobu až jednoho roku celá rodina. Tento nesmyslný důsledek ovšem postihuje nejen cizin-

ce, ale i občany, kteří žijí v domácnosti, kam se přistěhoval cizinec. Krajský úřad má pravomoc tuto podmínku prominout.



cizinci) mají omezený přístup k dávkám také v Chorvatsku. V Ruské federaci mají přístup k dávkám pouze ruští státní příslušníci. Podmínka trvalého pobytu je velmi rozšířená mezi evropskými státy. Estonsko zavedlo tzv. národní důchod – specifický nepřispěvkový starobní důchod pro všechny osoby v důchodovém věku, které mají trvalý nebo přechodný pobyt v Estonsku, které zároveň nemají právo na jiný důchod ani jiný důchod ze zahraničí nepobírají. Podmínkou je i pět let pobytu na území před podáním žádosti.

Švýcarská doplňková dávka k starobním důchodům má také odlišné zacházení mezi státními občany a cizinci, kteří musí před podáním žádosti ve Švýcarsku žít nepřetržitě deset let (uprchlíci a osoby bez státní příslušnosti jen 5 let).

Česká doba jednoho roku pro získání postavení jako osoby s trvalým pobytem nevybočuje nijak výrazně ze skupiny evropských států. Dánsko přiznává cizincům dávky až po třech letech pobytu. Řada zemí, jako například Nizozemí nebo Irsko, dávky přiznávají bez ohledu na státní příslušnost a délku pobytu, rozhodujícím faktorem je potřebnost.

SOCIÁLNÍ SLUŽBY

V článku 13 Evropské sociální charty, dokumentu, který mj. podporuje sociální kohezi v členských zemích, je zakotveno právo na sociální pomoc, článek 14 upravuje poskytování sociálních služeb pro každého. Není udržitelný takový stav, kdy pouze cizinci s povolením k trvalému pobytu na našem území mají na poskytnutí sociálních služeb právo. Institut trvalého pobytu jakožto podmínky poskytování služeb by měl být nahrazen trvalým bydlištěm tak, aby cizinec legálně žijící na našem území měl skutečně stejný přístup k sociálnímu zabezpečení jako státní občan České republiky.

Sociální služby jsou ve většině států Evropské unie poskytovány všem obyvatelům, někdy je ale vyžadována určitá doba pobytu pro vznik nároku na službu, jako například 5 let ve Španělsku. Řecko dokonce požaduje u některých služeb trvalý pobyt.

ZABEZPEČENÍ V NEZAMĚSTNANOSTI

Systém zabezpečení v nezaměstnanosti neobsahuje žádné přímo diskriminující ustanovení, které by činilo rozdíly mezi osobami na základě jejich státní příslušnosti.

Jednou z podmínek pro vznik nároku na hmotné zabezpečení (v nezaměstnanosti) je splnění podmínky celkového trvání předchozího zaměstnání v délce alespoň jednoho roku v posledních třech letech před podáním žádosti o hmotné zabezpečení. Doby splněné v zahraničí se pro tento účel

započítávají. Toto ustanovení proto nepředstavuje rozdílné zacházení mezi občany a cizinci.

Určitým rozdílem mezi občany a cizinci může být to, že jako náhradní doba pro splnění podmínky předchozího zaměstnání se bere výkon vojenské základní služby v Armádě České republiky.

Pro placení příspěvků na státní politiku zaměstnanosti platí stejné podmínky pro cizince i občany.

Rozdílné zacházení ale existuje při vývozu dávky hmotného zabezpečení, která se na rozdíl třeba od starobního důchodu neexportuje (tj. není vyplácena osobám, které na dávku mají nárok, ale nepobývají na území České republiky). Cizinecký režim, daný zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, podmiňuje setrvání cizinců na území trváním účelu pobytu – v našem případě zejména jejich ekonomickou aktivitou. Skončil-li účel pobytu, skončil i pobyt na území. Vzájemným propojením právní úpravy pobytu a hmotného zabezpečení velmi často nastává situace, kdy ekonomicky aktivní cizinec je povinen platit příspěvky na státní politiku zaměstnanosti, ze kterých je systém zabezpečení v nezaměstnanosti financován, efektivně ale nemůže být úřadem práce registrován jako nezaměstnaný a dávka mu není do jeho domovského státu vyplácena.

Řešením může být systém, který dávky v nezaměstnanosti exportuje. Toto řešení je vhodné pouze na první pohled. Hmotné zabezpečení, které by se mělo podle britského příkladu jmenovat spíše dávka pro osoby hledající práci, aby se zdůraznilo aktivní zapojení nezaměstnané osoby do znovuzapojení do trhu práce, je úzce spojeno se zprostředkováním práce úřady práce a jejich kontrolou, zda nezaměstnaná osoba aktivně hledá novou práci. Není zřejmé, jak by úřad práce v Prostějově mohl kontrolovat, zda si oprávněný cizinec někde v zahraničí aktivně hledá práci. Výplata dávek v nezaměstnanosti do zahraničí je do určité míry omezena i v jinak velmi liberálním systému Evropské unie.

Výbor expertů, který posuzuje soulad s ESCh u dávek v nezaměstnanosti shledal, že „vzhledem ke specifické povaze dávek v nezaměstnanosti, což jsou krátkodobé dávky těsně spojené s trendy na trhu práce, mohou smluvní strany oprávněně omezit vývoz těchto dávek.“

Možným a v zahraničí používaným způsobem odstranění této nerovnosti je možnost vrátit zaplacené příspěvky na státní politiku zaměstnanosti. Tato možnost existuje v Rakousku nebo ve Spolkové republice Německo. Výzkum provedený na zakázku MPSV Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí v roce 2001 ukázal, že tato možnost není za daného nastavení systému a dané praxe v České republice možná.

Polský systém zabezpečení v nezaměstnanosti je omezen pouze na osoby s trvalým pobytem nebo na uprchlíky, lichtenštejnský, finský nebo islandský systém vyžaduje pobyt na území.

KOORDINACE SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ A ČESKÁ REPUBLIKA

Řada výše popsaných problémů v praxi pro konkrétní skupiny cizinců ve skutečnosti neexistuje, protože český systém sociálního zabezpečení je s jejich domácím systémem koordinován.

Skupina cizinců v České republice se tak dělí na dvě skupiny s rozdílným postavením – na cizince ze zemí, se kterými se český systém sociálního zabezpečení koordinuje, a na cizince ze zemí, se kterými se český systém sociálního zabezpečení nekoordinuje.

Popsat základy koordinace systémů sociálního zabezpečení na méně než několik stran není možné a proto zájemce o tuto problematiku odkazujeme na webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí .

Koordinace se v praxi provádí zejména formou mezinárodní smlouvy, ať už dvoustranné (tzv. smlouvy o sociálním zabezpečení) nebo mnohostranné úmluvy (mezi ně budeme řadit i koordinační nařízení Evropské unie).

Koordinace se také obvykle netýká těch oblastí sociálního zabezpečení, které jsou nepříspěvkové. Koordinaci proto obvykle podléhají starobní a invalidní důchodový systém, rodinné dávky, dávky v nezaměstnanosti, porodné a pohřebné. Přehled a rozsah platných smluv o sociálním zabezpečení může být nalezen na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí .

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

POUŽITÁ LITERATURA:

MISCEO – Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe, 11th edition, Council of Europe Publishing, 2002

MISSOC – Social Protection in the Member States in the EU and the European Economic Area, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html, 2002

MISCEEC – Mutual Information System on Social Protection in the Central and Eastern European Countries Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic and Slovenia, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missceec/index_en.html, 2002

Sociální ochrana v rámci Evropské sociální charty, MPSV, 2001

The Community provisions on social security, European Commission, 2000

Pennings, F.: Introduction to European Social Security Law, 3rd Edition, Kluwer Publishing, 2001

INTERNETOVÉ ODKAZY:

www.mpsv.cz

www.vupsv.cz - Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

Sociální systém České republiky je komplexním systémem, který je úzce provázán s mnoha dalšími oblastmi našeho života. Velmi závažné je propojení s ekonomikou státu. Vzájemná závislost ekonomiky a sociálního systému byla jasně formulována v Evropské unii a každoročně se na jařním summitu EU řeší obě tyto oblasti najednou.

Sociální zabezpečení tvoří páteř moderního evropského sociálního státu a jako takové je finančně nejnáročnějším segmentem státního rozpočtu. To zvyšuje význam této oblasti a poněkud relativizuje závěry této části studie, která nebere ohled na vzájemná propojení systému sociálního zabezpečení s celým rámcem fiskální politiky státu. Není proto jednoduché prohlásit, že v některá část systému sociálního zabezpečení by měla být změněna z důvodu rozdílného zacházení mezi občany a cizinci, protože se tak může narušit finanční nastavení celého systému. To nám ale nicméně nebránilo tyto rozdíly identifikovat a analyzovat.

Český systém sociálního zabezpečení je obecně nastaven tak, že je v souladu s evropským modelem sociálního zabezpečení (dá-li se mluvit o takovém jednotném modelu) a integraci cizinců neklade zásadní překážky. To ale neznamená, že neexistují oblasti, kde by změny k lepšímu přicházely v úvahu nebo kde by dokonce byly potřeba.

V důchodovém systému by bylo na místě uvažovat o zkrácení doby pojištění, po které vzniká nárok na důchod, a to za předpokladu, že nedojde k ohrožení finanční stability systému. Reforma důchodového systému, kdy se uvažuje o přechodu na NDC systém s pomyslnými individuálními účty, může představovat vhodný moment pro zvážení nastavení systému.

V systému státní sociální podpory, sociální péče a sociálních služeb je častým zdrojem nepřímé diskriminace požadavek trvalého bydliště, který musí být odstraněn minimálně ve vztahu ke státním příslušníkům smluvních stran ESCh, což de facto pokryje téměř všechny evropské země. MPSV, které je gestorem legislativního rámce v této oblasti, připravuje příslušné změny, které by měly zásadním způsobem zvýšit dostupnost této oblasti sociálního zabezpečení pro cizince. Výsledný stav by byl v souladu s moderními evropskými trendy.

V zabezpečení v nezaměstnanosti není český systém ideálně byt nijak zásadně nevybočuje z obvyklé evropské úpravy. Prostor pro zlepšení existuje v oblasti vývozu dávek v nezaměstnanosti, resp. možnosti proplatit zaplacené příspěvky na státní politiku zaměstnanosti. Třetím řešením může být odstranění striktní vzájemné propojenosti mezi určitým pracovním místem, povolením k zaměstnání a povolením k pobytu a umožnění cizinci, aby i po skončení pracovního poměru zůstal po určitou dobu na území České republiky a využíval služeb zaměstnanosti zde.

ZBOŽÍ A SLUŽBY

Mgr. David Strupek

SHRNUTÍ

Oblast poskytování zboží a služeb patří do soukromého práva, ve kterém se práva a povinnosti stran stanovují vzájemnou dohodou účastníků. Stát do těchto vztahů vstupuje jen za účelem dosažení určitých veřejných zájmů, například za účelem ochrany slabšího z obou účastníků daného vztahu. S výjimkou omezení cizinců při nabývání nemovitostí v České republice neexistuje žádné zákonné ustanovení znevýhodňující cizince oproti občanům. Otázka stojí naopak, zda není zapotřebí právní norma k ochraně cizinců před diskriminačním zacházením ze strany poskytovatelů zboží a služeb (prodávajících, bank, pořadatelů spotřebitelských soutěží či kulturních a sportovních akcí, vlastníků bytů či bytových družstev).

Diskriminací není každá odlišnost v zacházení s cizinci oproti zacházení s občany, ale jen činění takových rozdílů, které nejsou ospravedlnitelné a přiměřené jinak legitimnímu sledovanému cíli.

Proti diskriminaci z důvodu cizí státní příslušnosti se je v mnoha případech možné bránit již za současné právní úpravy, a to sice žalobou podle ustanovení občanského zákoníku na ochranu osobnosti, konkrétně na ochranu lidské důstojnosti. Současně by bylo ovšem vhodné vložit výslovný zákaz diskriminace z důvodu cizí státní příslušnosti i do připravovaného zákona o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací.

ÚVOD

Právní vztahy, které vznikají při poskytování zboží a služeb, se řídí téměř výlučně předpisy soukromého práva. Veřejné právo zasahuje pouze v míře, která je nutná pro ochranu veřejných zájmů, mezi něž zpravidla náleží i zvýšená ochrana těch účastníků právního vztahu, kteří se nacházejí v právně nebo ekonomicky slabší pozici. Veřejnoprávní regulace se pak zpravidla projevuje vymezením mantinelů, v nichž se účastníci při sjednávání soukromoprávní smlouvy pohybují, a to včetně eventuálních cenových omezení smluvní volnosti. I přes takovou regulaci však zůstává zásada smluvní volnosti řídícím principem v oblasti poskytování zboží a služeb, proto je případná diskriminace cizinců spíše otázkou chování poskytovatelů služeb než právní úpravy.

Základním předpisem veřejnoprávní regulace je zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, který se vztahuje až na výjimky na veškeré poskytování zboží a služeb fyzickým nebo právnickým osobám, které nakupují výrobky nebo užívají služby za jiným účelem než pro podnikání s těmito výrobky nebo službami. Zákon pochopitelně nerozlišuje mezi spotřebiteli, kteří jsou českými občany,

a cizinci. Pouze v ustanovení § 6 obsahuje stručný a obecný zákaz diskriminace. Je zde řečeno jen tolik, že prodávající⁵⁸ nesmí spotřebitele žádným způsobem diskriminovat.

Ohledně odlišného přístupu prodávajících k cizincům je tedy toto ustanovení v podstatě jediným veřejnoprávním korektivem, který omezuje volnost prodávajících. Zde je třeba zmínit, že ne vždy je odlišný přístup diskriminací. Je tomu tak pouze v případech, kdy k odlišnému zacházení ve srovnatelné situaci neexistuje ospravedlnitelný důvod a zvolené prostředky nejsou přiměřené sledovanému účelu. Definice diskriminace v našem právním řádu uvedena není, ani ze zákona na ochranu spotřebitele se proto nedozvíme, v jakém případě je odlišné zacházení diskriminací, a kdy je naopak lze považovat za ospravedlnitelné a přiměřené. Není uveden ani demonstrativní výčet. Každý případ odlišného zacházení je proto třeba posuzovat individuálně a podrobit ho testu, při němž se zjišťuje, zda existuje ospravedlnitelný důvod a zda se jedná o přiměřené opatření k dosažení účelu:

• Kritérium vhodnosti sleduje vztah mezi opatřením a jeho účelem. Odpověď na otázku, zda opatření vede skutečně ke sledovanému účelu, musí tedy znít ANO;

Při posuzování odlišného zacházení by na prvním místě mělo být zjištěno, jaký účel a či zájem je odlišným zacházením sledován. Může se jednat o veřejný zájem, v takovém případě by však mělo být ospravedlnění odlišného zacházení vyjádřeno v zákoně a nemělo by být ponecháno na úvaze prodávajících. Pokud se proto k odlišnému zacházení rozhodne prodávající a zahrne je do své všeobecné obchodní politiky, pak sleduje svůj osobní zájem.

• Kritérium potřebnosti sleduje vztah mezi oprávněností zájmu a dosažením účelu. Odpověď na otázku, zda je zájem na dosažení účelu oprávněný, musí znít ANO;

Ospravedlnitelným důvodem k odlišnému zacházení jistě může být snižování hospodářských rizik prodávajících, za předpokladu, že samotná skutečnost, že spotřebitel není občanem České republiky, přináší prodávajícímu riziko majetkové újmy. Například může jít o zachování reálné možnosti domoci se plnění jak dalším kontaktem se spotřebitelem, tak především právní cestou. Důvodem k odlišnému zacházení nemůže být naopak pouhá možnost získat prodejem zboží a poskytováním služeb určité skupině spotřebitelů větší zisk, než je tomu u skupiny jiné, čímž není dotčeno právo prodávajících orientovat se na skupinu spotřebitelů a přizpůsobit svoji obchodní politiku tak, aby právě spotřebitelé z této skupiny projevovali o nabízené produkty zájem. Projeví-li však zájem i osoba, která k preferované skupině nepatří, nemůže jej prodávající odmítnout jen z důvodu existence takové obchodní politiky.

• Kritérium subsidiarity zkoumá dostupnost náhradních opatření. Odpověď na otázku, zda by nešlo stejného účelu dosáhnout jiným opatřením, které zasahuje méně do práv spotřebitele, musí znít NE.

Státní občanství ani pobyt na území ČR by neměly být vůbec podmínkami prodeje finančních



⁵⁸ Zákon pod pojem prodávající zahrnuje nejen osoby prodávající zboží, ale i osoby poskytující různé služby. Pro zjednodušení se této pojmové zkratky přidáme i v dalším textu této kapitoly.

produktů aj. závazků, pokud spotřebitel svůj závazek dostatečným způsobem zajistí. Např. spotřebitel bude mít ručitele, který by sám podmínky pro poskytnutí zboží na splátky, leasingu, úvěru či půjčky splňoval. V úvahu přicházejí i jiné způsoby zajištění včetně zřízení zástavního práva k nemovitosti ve vlastnictví třetí osoby. Skutečnost, že spotřebitel není státním občanem, ještě neznamená, že nemá dostatečně silnou vazbu k území ČR. Zvláště v případě prodeje určitých finančních produktů, např. nevysokých úvěrů, je možno využít podmínku povoleného pobytu na území státu, popř. určit její požadovanou délku. Cizinec s trvalým pobytem, s rodinným zázemím a s pravidelným odpovídajícím příjmem nebude pravděpodobně vstupovat do smluvního vztahu s tím, že kvůli nevysokému závazku veškeré vybudované zázemí opustí a vrátí se do země svého původu.

• **Kritérium přiměřenosti. Odpověď na otázku, zda je význam práva na rovné zacházení, do něhož se zasahuje, v dané souvislosti méně významný než účel, kterého se tak dosahuje, musí znít ANO.**

Např. v soutěžích s hodnotnějšími cenami by se teoreticky mohlo uvažovat o stanovení podmínky pobytu na území ČR, pokud by předání či vyplacení ceny do zahraničí mohlo přinést nepřiměřené komplikace z hlediska devizového, daňového či celního, státní občanství však jako podmínka v takovém případě nemůže obstát.

Přitom by mělo platit, že břemeno vysvětlení a ospravedlnění leží na tom, kdo odlišné zacházení praktikuje.

Odlišné zacházení s cizinci při poskytování zboží a služeb si lze představit ve dvou základních rovinách, jednak může dojít k odmítnutí prodat zboží nebo poskytnout službu a jednak může dojít k odlišnosti ve smluvních podmínkách, přičemž samostatnou kapitolou jsou odlišné ceny. Pokud se pak týče odmítnutí prodat zboží nebo poskytnout službu, je třeba rozlišit mezi případy, kdy cizinec je odmítnut bez dalšího, aniž by byl vyzván k přijetí odlišných smluvních podmínek, prostě proto, že dané zboží či služby prodávající cizincům a priori neposkytuje, a případy, kdy k poskytnutí zboží či služeb nedojde, protože cizinec odmítne akceptovat odlišné podmínky.

ODMÍTNUTÍ POSKYTNOUT ZBOŽÍ ČI SLUŽBU

K odmítnutí spotřebitelů a priori z důvodů státního občanství již dnes často nedochází. Pokud cizinec není např. obslužen v restauraci, pak je důvodem spíše etnická příslušnost (zpravidla barva pleti), než pouhé státní občanství. Je-li odmítnuta osoba proto, že je cizincem, jako důvod bývá většinou uváděna obava z možného provádění výtržností (např. u občanů bývalého Sovětského svazu), nedávno byl zmíněn v tisku případ, kdy byl afghánskému občanu velmi zdvořilým způsobem odmítnut přístup na pražskou diskotéku s omlouvou, že se provozovatel obává teroristických útoků. Ve všech těchto případech se samozřejmě jedná o diskriminaci. Provozovatelé podniků, které jsou z pořádkového hlediska rizikové, jsou jistě oprávněni zavádět často nepřijemná bezpečnostní opatření, ta by však nikdy neměla vést až k odmítnutí poskytnutí služby.

Stejně tak by absence českého občanství neměla být překážkou účasti v různých soutěžích, které pro spotřebitele pořádají zpravidla výrobci spotřebního zboží, kdy spotřebitel zašle určitý počet uzávěrů nebo etiket a buď obdrží automaticky nějaký reklamní suvenýr, nebo může případně získat hodnotnější cenu, pokud co nejpřesněji odpoví na otázku typu: „Kolik obalů od výrobku X se vejde do osobního automobilu Y“ (čímž výrobci obcházejí zákaz spotřebitelských soutěží, v nichž by o výherci rozhodlo losování, obsažený v novelizovaném zákoně o loteriích). Přesto bývá v podrobných pravidlech soutěže (na etiketě výrobku je často nenajdeme, pouze na internetových stránkách, na něž text na etiketě odkazuje) uvedeno, že soutěže se může zúčastnit pouze občan České republiky. Jedná se samozřejmě o diskriminaci, neboť neexistuje žádný legitimní zájem, který by tuto nerovnost ospravedlnil. V případě hodnotnějších cen by se teoreticky mohlo uvažovat o kritériu pobytu na území ČR, pokud by předání či vyplacení ceny do zahraničí mohlo přinést nepřiměřené komplikace z hlediska devizového, daňového či celního, státní občanství však jako kritérium nemůže obstát.

ODLIŠNÉ ZACHÁZENÍ V OBLASTI CEN

Cenové rozdíly se zdají být překonaným problémem, byl již zjevně nastolen konsensus, že odlišné ceny pro cizince nemohou mít nikdy ospravedlnitelný důvod. Po roce 1989 byly odlišné ceny aplikovány především v těch oblastech, kde se očekával zájem západních turistů. Jednalo se o ubytování v hotelích, vstupné do historických památek, výjimkou nebyly ani dvě verze jídelních lístků v restauracích. Při ospravedlňování tohoto přístupu bylo především poukazováno na odlišnou kupní sílu české koruny a zahraničních měn a bylo zdůrazňováno, že pro západní cizince jsou ceny v České republice nepřiměřeně nízké. Ani za takových okolností pochopitelně nebylo odlišné zacházení ospravedlnitelné. Především je třeba poukázat na zásadu, že cena zboží nebo služeb má vyjadřovat jeho hodnotu, sestávající z podílu na nákladech prodávajícího a z přidané hodnoty, která vytváří zisk. Tyto složky ceny a tudíž i celková hodnota zboží a služeb nejsou závislé na

vlastnostech spotřebitele. Skutečnost, že prodejem produktů určité skupině spotřebitelů lze dosáhnout vyššího zisku, není dostatečným důvodem k ospravedlnění odlišného zacházení.

Okolnosti, jimiž byly cenové rozdíly odůvodňovány, se od té doby výrazně změnilly. Kupní síla české měny se více přibližuje kupní síle zahraničních měn, Česká republika již dávno není pro turisty levným rájem. Turisté z vyspělých zemí navíc dnes tvoří většinu cizinců pohybujících se po území státu, takže se vytrácí i tvrzený sledovaný účel opatření. Je proto namístě uzavřít, že rozdílné ceny pro cizince jsou vždy diskriminací, a jsou tedy v rozporu se zákonem. Ačkoli zákon č. 526/1990 Sb., o cenách se k otázce rovného zacházení nevyjadřuje, lze na rozdílné ceny vztáhnout zmíněný § 6 zákona na ochranu spotřebitele, který zakazuje diskriminaci spotřebitele realizovanou jakýmkoli způsobem.

ODLIŠNOSTI V DALŠÍCH SMLUVNÍCH PODMÍNKÁCH

Jak bylo uvedeno výše, ospravedlnitelným důvodem k odlišnému zacházení může za jistých okolností být **snížování hospodářských rizik prodávajícího**. Zaměřme se proto na otázku, do jaké míry může samotná skutečnost, že spotřebitel není občanem České republiky, přinášet prodávajícímu zřetelné riziko majetkové újmy.

Takové riziko teoreticky může být například v případě, kdy prodávající plnění poskytne, k protiplnění spotřebitele však nedojde ihned, ale spotřebitel se zaváže k plnění pozdějšímu, případně postupnému. Bude se jednat o koupi zboží na splátky event. na spotřebitelský úvěr a leasing zboží. Obdobně tomu bude i u samotného poskytování úvěrů a půjček v různých formách, včetně povolených debetů na bankovních účtech, a u půjčování věcí větší hodnoty (např. spotřebičů nebo automobilů).

V těchto případech je zcela oprávněným a legitimním zájem prodávajícího, aby mu v případě porušení smlouvy spotřebitelem zůstala zachována reálná možnost domoci se plnění jak dalším kontaktem se spotřebitelem, tak především právní cestou. Vycházíme-li z předpokladu, že vymáhání pohledávky v zahraničí je spojeno se značnými obtížemi i zvýšenými náklady, pak rozhodujícím kritériem pro posouzení existence rizika újmy je, zda je dána dostatečně silná vazba mezi spotřebitelem a územím České republiky.

Je zřejmé, že státní občanství nemůže být v takovém případě jediným kritériem, protože skutečnost, že spotřebitel není státním občanem, ještě neznamená, že nemá dostatečně silnou vazbu k území ČR. Zde by mělo být k dispozici druhé kritérium, a tím je povolený pobyt na území státu. Lze samozřejmě namítnout, že i v případě, kdy má cizinec v ČR povolený trvalý pobyt, může se vyhnout plnění závazku návratem do zahraničí, kde má na rozdíl od občanů ČR také dostatečné zázemí. Taková námitka by však neměla obstát, zvláště ne v případě spotřebitelských závazků, které zpravidla nebudou vysoké, snad vyjma nákupu drahých automobilů na leasing nebo úvěr. Nelze mít za vysoce pravděpodobné, že cizinec s trvalým pobytem, často s rodinným zázemím (je třeba dovozovat, že trvalý pobyt mu byl udělen na základě splnění relativně přísných podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců na území ČR) a s pravidelným odpovídajícím příjmem (jinak by nemusel splňovat ani obecná kritéria k uzavření smlouvy), bude vstupovat do smluvního vztahu s tím, že kvůli nevysokému závazku veškeré vybudované zázemí opustí a vrátí se do země svého původu. V daném případě je proto riziko prodávajícího malé a odlišné zacházení by nenaplňovalo kritérium přiměřenosti.

Z výše uvedeného proto vyplývá, že dojde-li k odmítnutí poskytnout zboží či službu zcela, resp. bude-li poskytnutí zboží podmíněno okamžitou úhradou pouze proto, že spotřebitel není občanem ČR, bude se až na výjimky jednat o diskriminaci. K ospravedlnění odlišného zacházení může nicméně dojít, pokud kromě kritéria státního občanství spotřebitel nesplní ani kritérium pobytu na území ČR.

Individuální posouzení pak budou vyžadovat především situace, kdy spotřebitel má v ČR pouze pobyt přechodný. Odlišné zacházení bude ve většině případů ospravedlnitelné v případě pobytu na základě krátkodobého víza. U dlouhodobých víz již bude situace složitější. Pokud by se cizinec měl například zavázat k nákupu spotřebního zboží za 5 měsíčních splátek a předložit dlouhodobé vízum, jehož platnost vyprší za 10 měsíců, a doklad o pravidelném příjmu v odpovídající výši na území ČR např. z pracovního poměru, je riziko prodávajícího opět dostatečně sníženo a k odlišnému zacházení by dojít nemělo. Zde je však velmi obtížné generalizovat, bude vždy třeba posoudit případ od případu.

K tomu je třeba dodat, že státní občanství ani pobyt na území ČR by neměly být relevantními kritérii vůbec, pokud spotřebitel svůj závazek dostatečným způsobem zajistí, takže riziko prodávajícího bude sníženo na stejnou úroveň, jako kdyby smlouvu uzavřel občan ČR. Typicky půjde o případ, kdy spotřebitel bude mít ručitele, který by sám podmínky pro poskytnutí zboží na splátky, leasingu, úvěru či půjčky splňoval, v úvahu přicházejí i jiné způ-



soby zajištěn včetně zřízení zástavního práva k nemovitosti ve vlastnictví třetí osoby.

Také v zahraničí je posouzení, zda je odlišné zacházení s cizincem při poskytování zboží a služeb diskriminací, zpravidla ponecháno na prodávajícím a ani ve vyspělých demokratických zemích není vyloučeno, že takové posouzení bude chybné. Zmínit lze například rozhodnutí Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD) ze dne 6. 4. 1999 ve věci Habassi proti Dánsku (No. 10/1997). Pan Habassi je občanem Tuniska s trvalým pobytem v Dánsku, jeho manželka je dánská občanka. Žádal banku o půjčku za účelem zakoupení autoalarmu. Žádost vyplnil přesto, že formulář obsahoval požadavek, aby žadatel prohlásil, že je dánským občanem. Následně byl pan Habassi informován, že půjčku obdrží pouze v případě, že prokáže své dánské občanství, nebo pokud bude za žadatelku označena jeho manželka. Bylo mu sděleno, že se jedná o všeobecnou politiku banky, která neposkytuje půjčky cizincům. Pan Habassi kontaktoval nevládní organizaci a ta se obrátila na banku s dotazem na tuto obchodní politiku. Banka odpověděla, že kritériem státního občanství je ve skutečnosti miněno kritérium trvalého pobytu, nebyla nicméně schopna doložit, kolika cizincům poskytla půjčku, údajně proto, že takové statistiky nevede.

Na CERD se pan Habassi obrátil poté, co neuspěl u dánských orgánů činných v trestním řízení. CERD mimo jiné vyslovil, že finanční prostředky jsou často potřebné k usnadnění integrace do společnosti a přístup na trh s půjčkami je v tomto směru důležitým momentem. Uzavřel, že v případě pana Habassiho bylo státní občanství jediným kritériem, na jehož základě mu bylo poskytnutí půjčky odmítnuto, přičemž z hlediska posouzení vůle a schopnosti žadatele půjčku splácet jsou zde mnohem relevantnější kritéria jako trvalý pobyt, místo zaměstnání, majetkové poměry a rodinné vazby. Dánsku bylo Výborem doporučeno, aby přijalo opatření k odstranění diskriminace na trhu půjček a poskytlo panu Habassimu kompenzaci jeho újmy.

BYDLENÍ

Do této kapitoly byla zahrnuta i oblast bydlení, ta má však výrazně specifický charakter a zejména v oblasti nájemního bydlení je přítomen silný veřejnoprávní prvek. Především patří právo na důstojné bydlení mezi základní sociální práva (viz např. čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech). Ochranu nájemníků bytů poskytuje občanský zákoník (povinnost pronajímatele žádat přivolení soudu k výpovědi z nájmu), nadále je aktuální cenová regulace. Navíc je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že velká část nájemních bytů nadále zůstává v rukou subjektů místní samosprávy, tj. měst a obcí. Také nájemní smlouva s obcí je soukromoprávním úkonem, nicméně obec je zároveň povinna dodržovat zákon o obcích a dbát o zájmy obyvatel obce, je tedy mnohem více omezena ve smluvní volnosti než soukromoprávní subjekt.

Právo k bytu lze vykonávat ve dvou nejnepřítějších formách, může se jednat o vztah vlastnický nebo o vztah nájemní, kdy speciální formou je nájem družstevního bytu členem bytového družstva.

Devizový zákon nadále neumožňuje cizincům bez trvalého pobytu na území státu **nabývat v ČR nemovitosti do vlastnictví**, vyjma výslovně stanovených případů (např. dědění, vypořádání spoluvlastnictví, výměna za jinou nemovitost na území ČR, stavba na vlastním pozemku). Zde je zákonem vyjádřený legitimní veřejný zájem, který ospravedlňuje odlišné zacházení. Není účelem této práce rozebírat oprávněnost zákonného omezení. Snad jen stojí za zmínku, že příliš efektivní toto omezení není, protože pokud hodlá cizinec bez trvalého pobytu v současné době disponovat nemovitostí, postačí mu přidat dalších 200.000 korun a založit společnost s ručením omezeným. Ta pak může nemovitost nabýt do vlastnictví zcela volně a disponovat s ní jako vlastník. Společnost samozřejmě neplní svůj zákonem stanovený účel, tj. nepodniká a ani podnikat nehodlá.

Další formou bydlení je **bydlení nájemní**. Soukromý vlastník domu by neměl odmítnout pronajmout byt cizinci jen na základě absence českého občanství. Požadavek povoleného pobytu by však mohl být shledán oprávněným, neboť nájemce se zavazuje k opakovanému plnění do budoucna, přičemž v případě, že se dostane do prodlení s úhradami, pronajímatel musí podstoupit zdlouhavé soudní řízení, v němž se bude domáhat přivolení k výpovědi z nájmu. Po celou dobu řízení nebude dostávat platby, byt přitom nesmí vyklidit svépomocí. Na druhé straně riziko pronajímatele snižuje zákonné zástavní právo k movitým věcem umístěným v bytě (§ 672 občanského zákoníku). Přiměřeným odlišným zacházením by mohly být i tvrdší smluvní podmínky, mohla by být například uzavřena smlouva na dobu určitou po dobu platnosti víza nájemce, přičemž nájemní vztah by se automaticky obnovoval, pokud by bylo prodlouženo vízum. Protože soukromí pronajímatelé zpravidla nevyhlašují žádné veřejné nabídky bytu k pronájmu, lze jen obtížně vysledovat, jaká je jejich praxe. Vše se většinou odehrává za zavřenými dveřmi realitní kanceláře.

Pokud se týče **bytů ve vlastnictví subjektů místní samosprávy**, pak zde bude oprávněná preference dosavadních občanů obce či města, zákon dokonce ukládá obci dbát zájmu svých občanů. Mezi osobami, které jsou hlášené k pobytu na území obce, by však neměl být činný rozdíl na základě státního občanství. Kritérium pobytu pak může hrát obdobnou roli, jako v případě soukromých vlastníků.

Poslední z typických forem bydlení je **nájem družstevního bytu**. Svým pojetím se více blíží vlastnictví, jednak proto, že nájemce má majetkovou účast v družstvu a spolupodílí se na rozhodování o vlastnictví družstva, jednak proto, že zákon umožňuje zcela volnou dispozici s členskými právy a povinnostmi.

Naprostoběžně se lze setkat s ustanovením stanov bytového družstva, které neumožňuje členství v družstvu cizinci. Takové ustanovení účinně zabrání přijetí cizince jakožto nového člena do družstva, pravděpodobně však nezabrání tomu, aby se cizinec stal členem družstva na základě převodu člen-

ských práv a povinností z dosavadního člena, a to s ohledem na znění § 230 obchodního zákoníku a na jeho sjednocený výklad.

I zde je zřejmé, že státní občanství neobstojí jako jediné kritérium, zmíněná ustanovení stanov je proto třeba hodnotit jako diskriminační. Cizinec s trvalým pobytem by neměl mít sebemenší problém, aby se stal členem družstva. U cizinců s přechodným pobytem na základě víza je pak namístě vzít v potaz všechny individuální okolnosti případu, zejména možná majetková rizika družstva. Je-li cizinec ochoten složit členský vklad, zejména tzv. další členský vklad, lze očekávat, že má v úmyslu své závazky plnit. Problém může nastat u tzv. privatizačních družstev, kdy členové družstva přebírají závazek dlouhodobě splácet svůj podíl na privatizační kupní ceně za dům. Nabude-li cizinec členská práva a povinnosti na základě převodu, přechází na něj i závazek těchto splátek a družstvo jej nedonutí uhradit částku jednorázově. Zde vzniká na straně družstva určité riziko, protože pokud cizinec své závazky neplní a odstěhuje se, družstvo jej musí nejprve vyloučit (a rozhodnutí o vyloučení mu doručit) a poté vést soudní spor o vyklizení bytu, opět nemůže do bytu vstoupit svépomocí (i když v případě, že se cizinec odstěhuje a zanechá byt prázdný, nehrozí družstvu za užití svépomocí prakticky žádná újma). Tyto úvahy jsou nicméně poněkud akademické, neboť se stává jen velmi zřídka, aby se cizinec s přechodným pobytem ucházel o družstevní byt, zpravidla to ani pro něj není výhodné. To nemění nic na tom, že je zjevnou diskriminací, pokud je státní občanství samostatným kritériem pro odepření členství v družstvu. Družstvo přitom odpovídá nejen za znění stanov, ale dle našeho názoru i za rozhodnutí členské schůze jakožto vrcholného orgánu o nepřijetí žadatele, byť statutární orgány družstva nemohou rozhodnutí členské schůze ovlivnit.

ZÁVĚR

Diskriminace, s níž se cizinec může v přístupu ke zboží a službám setkat v české společnosti, nemá – s výjimkou nabytí nemovitosti do vlastnictví – oporu v právních předpisech, nýbrž se zakládá na rozhodnutí poskytovatelů zboží a služeb. Otázkou naopak je, zda právní normy diskriminaci cizinců v této oblasti zakazují, případně zda je tato ochrana dostatečně účinná? Jak bylo konstatováno, zákon o ochraně spotřebitele jakoukoli diskriminaci obecně zakazuje, nestanoví ale sankce. Nepřípustnost diskriminace lze dále vyčíst i z Listiny základních práv a svobod: ochranu „rovnosti v důstojnosti a právech“ mohou poskytovat soudy, a to podle ustanovení občanského zákoníku o ochraně osobnosti. Ustanovení § 11 občanského zákoníku přiznává každé fyzické osobě právo na ochranu její občanské cti a lidské důstojnosti a § 13 dává každému možnost bránit se proti neoprávněným zásahům do těchto práv u soudu a požadovat i náhradu nemajetkové újmy v penězích. Všechny obvyklé a rozšířené diskriminační praktiky vůči cizincům, o kterých byla řeč v této kapitole („dvojitá cena“, podmiňování účasti na spotřebitelských soutěžích českým občanstvím, odmítání

poskytnout bankovní služby, odmítání vstupu na kulturní a sportovní akce, diskriminační ustanovení ve stanovách bytových družstev, občanských sdružení a jiných organizací, ztížený přístup do knihoven a dalších zařízení vyžadujících prokázání totožnosti⁵⁹) představují zásah do tohoto práva na ochranu osobnosti a měly by být tedy podle občanského zákoníku postížitelné. Rozšířenost těchto diskriminačních praktik svědčí ovšem o tom, že tato ochrana je pro cizince zatím spíše hypotetická, a to zjevně proto, že nutnost podstoupit zdoluhavý, nákladný a procesně náročný soudní spor o ochranu osobnosti je nepřiměřeným břemenem a postižená osoba často ve fázi rozhodování dospěje k závěru, že diskriminační zkušenost za takové úsilí nestojí.

Z tohoto důvodu se jeví zapotřebí začlenit diskriminaci cizinců, tedy diskriminaci z důvodu státní příslušnosti pod antidiskriminační legislativu, kam tento problém patří. Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti by měl být explicitně uveden mezi ostatními důvody, na jejichž základě je diskriminace nepřijatelná, v připravovaném zákoně o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací, kterým hodlá Česká republika implementovat do svého právního řádu směrnici Rady 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Tento zákon by měl značně konkretizovat soudní případně jinou právní ochranu před diskriminací z uvedených důvodů. Dále je nutné přidat diskriminaci cizinců do § 26 odst. 3 občanského soudního řádu, který umožňuje organizacím zabývajícím se ochranou lidských práv zastupovat oběti diskriminace před soudem. Představitelné je rovněž obrácení důkazního břemene formou vytvoření vyvratitelné domněnky v řízeních, v nichž je tvrzena diskriminace ve stanovených oblastech, mimo jiné také při prodeji zboží v obchodě a při poskytování služeb, tak jak to § 133a odst. 2 občanského soudního řádu činí v případě diskriminace z důvodu rasového nebo etnického původu účastníka.

DOPORUČENÍ

- *začlenění státní příslušnosti mezi důvody, na základě kterých je zakázáno diskriminovat, v připravovaném zákoně o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací*
 - *uvedení diskriminace z důvodu státní příslušnosti jako jeden z důvodů diskriminace, jejíž oběť může být podle § 26 odst. 3 občanského soudního řádu zastupována v řízení na ochranu před diskriminací od organizace zabývajících se ochranou před diskriminací*
 - *obrácení důkazního břemene v řízeních, v nichž účastník tvrdí, že byl diskriminován, tak jak je tomu v § 133a odst. 2 občanského soudního řádu*
- Nelegislativním doporučením této kapitoly je rovněž podávání občanskoprávních žalob proti rozšířeným diskriminačním praktikám cizinců v české společnosti.*

⁵⁹ Existence a povaha českého občanského průkazu, jakožto hlavního a v praxi dosud velmi často předkládaného dokladu totožnosti obča-

nů, přispívá k tomu, že cizinci, tedy osoby mající jiný netradiční průkaz totožnosti, snáze budí pozornost a to pozornost v českém pro-

středí spíše negativní.

POLITICKÁ A ZÁJMOVÁ PARTICIPACE A SDRUŽOVÁNÍ V ODBOROVÝCH ORGANIZACÍCH

Mgr. Pawel Uhl

SHRNUTÍ

Politická participace v širším smyslu znamená jakoukoli účast na rozhodování, provádění těchto rozhodnutí a jejich následnou kontrolu v oblasti správy věcí veřejných. Z právního hlediska lze zde rozlišovat řadu politických práv jako např. svobodu projevu, právo shromažďovací či sdružovací, právo volební, právo kolektivního vyjednávání, právo na soudní ochranu atd. Většina těchto práv je cizincům – v souladu s demokratickým charakterem českého právního řádu – garantována stejně jako občanům, jinou otázkou je faktická možnost cizinců těchto práv využít. Na druhou stranu existují i v oblasti právní úpravy politických práv v České republice některé závažné nedostatky.

Za nejpodivnější anachronismus lze považovat právní názor ovládající praxi Ministerstva vnitra, které odmítá zaregistrovat občanská sdružení, jejichž přípravný výbor se skládá výlučně z cizinců. Ze stejného důvodu by stát zřejmě ani neuznal vznik odborového sdružení, jehož členy by byli pouze cizinci. Česká republika tímto porušuje nejenom vlastní ústavu, ale i řadu mezinárodních úmluv o lidských právech.

Sdružování cizinců v profesních komorách, a tedy ani působení cizinců v těchto profesích se sice většinou nekladou žádné právní překážky, existuje ovšem několik nepřítis logických výjimek (např. u autorizovaných architektů). Podobnou absencí jednotné myšlenky nelzáme i u přístupu cizinců k veřejným funkcím nebo ke členství ve sborech zajišťujících určité veřejnoprávní funkce (např. stráž přírody na jedné straně a myslivecká stráž na straně druhé).

Vyhrazení určitých povolání či určitých funkcí jen pro občany by měla být ve všech případech kvalitně odůvodněna a mělo by jít o opatření spíše výjimečná. Vstup České republiky do Evropské unie je příležitostí znovu ve všech těchto případech zvážit, zda je zde vyloučení cizinců nezbytné a zda je v souladu s dnešními potřebami společnosti.

Rozšiřování volebního práva na místní úrovni, případně vytváření politické reprezentace cizinců žijících zde trvale či dlouhodobě a zapojování této reprezentace do politického života na komunální či regionální úrovni, představují demokratizační trend po celé Evropě. Vstupem do Evropské unie získají občané jiných členských států EU, kteří jsou v ČR usedlí, právo volit v komunálních volbách. Tímto se ale diskuse o zapojování cizinců do politického života nevyčerpává, naopak se tím umocňuje. Nejpřirozenějším řešením se v současné situaci jeví spojení volebního práva s institutem trvalého pobytu, který je v České republice dlouhodobě zavedený a vyjadřuje dostatečně silnou vazbu dotčeného cizince k České republice.

Pojem politická či zájmová participace není ryze právní, ale také sociologický či politologický pojem. Jeho legální definice neexistuje a lze ji pouze dovodit výkladem některých právních předpisů. Pro celkovou nejasnost tohoto pojmu si jej dovoluji na úvod kapitoly definovat pro účely této práce. Pod pojmem participace rozumíme aktivní podíl na činnosti, rozhodování či jejich kontrole a nesení odpovědnosti za tyto kroky. Tato odpovědnost je obvykle sdílená, to znamená, že jednotlivec nese zpravidla v nějaké míře odpovědnost za kroky jiných participujících osob a naopak. Z těchto důvodů jsou mechanismy, v rámci kterých participace probíhá, obohaceny složi-

tými vyjednávacími procedurami, jejichž cílem je nalezení nejširšího konsensu a ochrana menšinového stanoviska.

Politickou participací pak rozumíme tuto aktivitu v oblasti správy veřejných věcí a společných zájmů, které zasahují do sféry jiných soukromých či veřejných zájmů. Politická participace je nezbytným rysem demokratického společenského systému a jako taková bývá někdy jedním z nejvýznamnějších ukazatelů charakteru politického systému. Politická participace je nejvýznamnějším mechanismem vytváření legitimačních řetězců v rámci politického systému. Jiné způsoby sice existují, ale jsou zpravidla přechodného charakteru⁶⁰ nebo mají opodstatnění v silně zakotvené tradici a jsou do jisté míry anachronizmem⁶¹.

Míra politické participace má mnoho podob. V zásadě je můžeme rozlišovat podle tří kritérií. Podle kritéria kvantity, kvality a inkorporace. Kvantitou rozumíme četnost participačních aktivit ve vztahu k četnosti rozhodovacích kroků legitimovaných elit, kvalitou rozumíme intenzitu vlivu těchto participačních aktivit na rozhodování a inkorporací rozumíme okruh osob na participaci se podílejících. V politologické literatuře se problematikou rozšiřování participace zabýval nejvíce norský politolog Stein Rokkan, který definoval čtyři prahy politické participace: 1) právo být slyšen, 2) právo organizovat se, 3) právo být zastoupen a právo kontrolovat, 4) právo podílet se na výkonu moci⁶². V jeho pojetí tyto čtyři prahy představují emancipační kroky pro široké masy obyvatel, popřípadě jejich součástí (městské obyvatelstvo, venkovské obyvatelstvo, muži, ženy apod.). Mezi jednotlivými kroky jsou podle Rokkana v ideálním případě celá staletí. Vzhledem k tomu, že Rokkanův model je bytostně spojen s emancipací a vynucením si možností politické participace, je jeho požití pro účely této práce značně omezené.

Pro naše účely bude nejjednodušší definovat politickou participaci jako libovolný způsob podílu na formování, prosazení, aplikaci a následné kontrole této aplikace jakékoliv veřejné, tedy do sféry jiných soukromých zájmů zasahující, politiky (ve smyslu dosahování jakýchkoliv cílů). V této souvislosti jsou oblasti zájmové participace a odborového sdružování podřazeny pojmu politická participace. Jejich použití v nadpisu této kapitoly a podrobnější analýza v jejím textu vychází ze specifických tradic veřejného života v České republice, které mají významné korporativistické prvky (tímto se Česká republika nijak nevyděljuje ze západoevropských politických tradic). Politickou participací cizinců je třeba posuzovat ze dvou hledisek. Z hlediska normativity a fakticity. Na jedné straně je podstatné, jak jsou právem upraveny možnosti této participace, a na druhé straně je třeba sledovat, jaké jsou její faktické možnosti dané především obecnými společenskými podmínkami a subjektivním vnímáním těchto možností cizinci samotnými. Při hodnocení stavu politické participace z hlediska kýženého cíle v souladu s ideovým rámcem této studie je třeba vycházet z obou těchto způsobů nahlížení na politickou participaci cizinců.

Obecná politická participace má mnoho podob; z hlediska práva je můžeme třídit podle práv a svobod uvedených a zakotvených v českém právním řádu. Takto tedy můžeme jmenovat tyto **formy politické participace**:

1. **šíření vlastních názorů a seznamování se s názory jiných, tedy podíl na politické komunikaci (čl. 17 Listiny – svoboda slova)**
2. **společné nebo individuální adresování politických požadavků**

⁶⁰ V případě státoprávních převratů nebo ústavních krizí v politických obcích s demokratickou tradicí je zpravidla nově ustavená politická reprezentace vytvořena částečně uzurpačním způsobem (kupříkladu v Československu v letech 1918, 1945, 1989 a v České republice

v roce 1993 a v roce 1998), tento fakt vede zpravidla k přechodnému pojetí takové vlády, která směřuje zpravidla k vytvoření nové legitimacy, tedy voleb.

⁶¹ Jako příklad můžeme uvést monarchistické tradice v západoevrop-

ských zemích nebo Sněmovnu lordů ve Spojeném království.

⁶² Blíže viz: Peter Flora (ed.): State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Oxford University Press, Oxford, 1999.

těm, kdo o jejich splnění mohou rozhodovat nebo spolurozhodovat (čl. 18 Listiny – právo petiční)

3. veřejná, zpravidla kolektivní, demonstrace vlastního názoru a politické síly nebo takové vznesení politického požadavku (čl. 19 Listiny – právo shromažďovací)
4. vytváření seskupení osob, které dlouhodobě prosazují své společné zájmy ovlivněním těch, kteří rozhodují o veřejných věcech, aniž by usilovaly o přímý podíl na tomto rozhodování (čly 20 a 27 Listiny – právo sdružovací); pod tuto kapitolu spadá i odborové sdružování, popřípadě sdružování v církvích nebo podobných institucích, pakliže tyto mají politické požadavky (čl. 27 Listiny – právo odborového sdružování)
5. podíl na ustavení a obnovování politického systému účasti ve volbách, plebiscitech, referendech, za předpokladu, že existuje skutečná volba mezi více variantami (čl. 21 Listiny – právo volit)
6. vytváření seskupení osob, které usilují o voličskou podporu a o podíl na politickém rozhodování a spolurozhodování (čly. 21 a 22 Listiny – právo sdružování v politických stranách, právo být volen)
7. vykonávání povolání a funkcí, jejichž výkon je úzce spjat s fungováním politického systému, ale jejich ustavení neprobíhá volbou (čl. 21 Listiny – právo na rovný přístup k veřejným funkcím)
8. účast příslušníka etnické nebo národnostní menšiny na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin (čl. 25 Listiny – menšinová práva)
9. uplatňování žalobního práva a využívání opravných prostředků v řízení, které přezkoumává regulérnost provádění legitimáčních mechanismů, jako volby, referenda apod. (žalobní právo, právo na soudní ochranu)
10. přijetí a uznání státem uložených povinností, jejichž plnění je nezbytné pro funkci politického systému jako celku, tj. placení daní, dodržování zákonů, služba v armádě, uznání státních institucí za legitimní apod. (žádné právo)
11. kolektivní odmítání plnění právem za jiných okolností uložených povinností v pracovním procesu (čl. 27 Listiny – právo na stávkou)
12. demonstrativní porušení práva (právem nezaručeno)
13. svrhávání politických režimů, provádění revolucí, defenestrací a státních převratů (čl. 23 Listiny – právo na odpor)



Pokud mluvíme o právech máme tím na mysli právní vztahy, ve kterých figurují zpravidla orgány České republiky, bez ohledu na to, kde se jejich adresát nachází. Tato práva jsou ovšem někdy využitelná pouze, pokud se tyto osoby nacházejí na území České Republiky (například právo shromažďovací), jindy za splnění některých dalších podmínek, z nichž některé nemají původ v právu, ale v přirozených společenských podmínkách.

Pokud rozebereme jednotlivé formy politické participace z hlediska možné účasti cizinců ve světle platného práva a faktických podmínek dojdeme k těmto závěrům:

ad 1.

V oblasti **podílu se na veřejné diskusi** nejsou cizinci nijak diskriminováni. Cizinci jsou v souladu s dikcí Listiny oprávněni šířit své názory stejně jako státní občané České republiky, a to bez ohledu na svůj pobytový status. Teoreticky je toto právo přístupné i těm cizincům, kteří se nezdržují na území České republiky. Zběžnou a laickou analýzou českého tisku lze dospět k názoru, že jak cizinci žijící na území České republiky tak cizinci žijící v zahraničí mohou v českém tisku publikovat. Totéž platí o publikaci v zahraničí převládajících názorů, možnosti získat zahraniční tisk apod. České právo nijak neomezuje zahraniční právnické či fyzické osoby vydávat periodický tisk. Omezení v tomto ohledu neexistují v současné době ani u rozhlasového a televizního vysílání, respektive v možnostech ucházet o licenci k tomuto vysílání. Režim vydávání tisku a případného vysílání se řídí obvyklými pravidly pro podnikání na území České republiky, tj. zákon vyžaduje trvalý pobyt (sídlo) na území ČR, popřípadě registraci organizační složky. Neexistují ani civilněprávní nebo trestněprávní omezení svobody slova, která by nějakým způsobem diskriminovala cizince, ať už přímo nebo nepřímo. Nelze mít pochyb, že právně i fakticky je svoboda slova dostatečně zaručena. Tato skutečnost je v současné době, kdy globalizace toku informací je v mnohém prakticky nekontrolovatelná, státem spíše akceptována než zaručena.

Rovně postavení všech osob platí rovněž v realizaci práva na informace; to platí i v případě norem, které upravují přístup k dokumentům vytvořeným Státní bezpečností a jinými represivními institucemi v období 1948 až 1989.

ad 2.

Obecné **právo petiční** je zaručeno všem osobám bez rozdílu státního občanství či pobytového statusu, tedy i osobám, které nežijí na území České republiky. Z hlediska českého práva je oprávněn využít tohoto práva kdokoliv. Tato skutečnost vyplývá jak z dikce Listiny, tak ze znění příslušného zákona. Omezení tohoto práva se netýkají jeho požívatelů, ale pouze otázek, do jejichž rozhodování nesmí být zasahováno uplatněním petičního práva, tedy rozhodování soudů. Petičním právem jsou také nedotknutelná práva jiných osob, která jsou zaručena Listinou. Právní režim nakládání s těmito peticemi, který je upraven difúzně jednacím řády různých institucí, je rovněž identický v případě všech petic bez ohledu na právní status petitentů. Z hlediska faktických možností uplatnit petiční právo lze stěžejně nalézt nějakou závažnou překážku, která by cizincům znemožňovala výkon tohoto práva. Vzhledem k poměrně nízkému významu petičního práva v kontextu všech politických práv má jeho záruka i ve vztahu k cizincům spíše marginální význam. Obsahuje mimo jiné sdělení: Ano, stěžovat si a žádat cokoliv, můžete (to je ale vše, co můžete). Případy, kdy petiční právo může fakticky nějak ovlivnit rozhodování kohokoliv, kdo je k tomuto rozhodování oprávněn, jsou zpravidla doplněny hrozbou pro adresáty petice nepříznivým volebním cho-

⁶³ Ve vládní Koncepti integrace cizinců na území České republiky se v bodě IV. 4. 1. 3. uvádí, že k členství v přípravném výboru pro registraci občanského sdružení jsou oprávněni pouze občané České republiky. Vzhledem k tomu, že právní norma upravující registraci občanských sdružení je starší než Listina, je tento závěr s ohledem na čl. 43. odst. 3 Listiny zcela mylný.

⁶⁴ Tímto opomíjíme častý jev, jehož podstatou je petice významných osobností žijících zpravidla v různých zemích, kterou se petienti obracejí na představitele státu ze zahraničí a žádají jej o politický krok související zpravidla s ochranou lidských práv či zahraniční politikou.



váním petentů, popřípadě vykazují velmi vysoký počet petentů (až sta tisíce osob). Z těchto důvodů nebude pravděpodobně využít petičního práva významným prostředkem prosazování politických zájmů cizinců⁶⁴.

Kromě obecného práva petičního existují i zvláštní způsoby realizace petičního práva, které mají právní důsledky v jiných oblastech práva politické participace. Jsou to především petice, které směřují k realizaci volebního práva a práva občanů účastnit se na místním referendu. Tyto petice, které jsou vyžadovány příslušnými volebními zákony pro vznik práva kandidovat nebo pro vypsání místního referenda, jsou přístupné z hlediska právně relevantního podpisu pouze osobám, které jsou oprávněny volit v příslušných volbách či referendu, tedy těm občanům, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v místě, které je relevantní pro uplatnění příslušného práva (zpravidla volební obvod, území obce nebo území, kde se má konat místní referendum). Vzhledem k tomu, že je tento režim identický s realizací volebního práva, odkazujeme tímto na bod ad 5).

ad 3.

Právo shromažďovací je v České republice zaručeno všem osobám bez ohledu na jejich právní status. Příslušný prováděcí zákon dřívějšího data než Listina hovoří sice pouze o občanech, nicméně vzhledem k záruce tohoto práva každému, která vyplývá z Listiny, je adresátem ochrany shromažďovacího práva každý. Listina sice umožňuje omezit toto právo zákonem, nicméně vyloučení cizinců z požívání tohoto práva nespĺňuje podmínky, které jsou nezbytné pro toto omezení v jejím čl. 19 odst. 2. Obsahem shromažďovacího práva je i právo svolat shromáždění. Z tohoto důvodu nelze vyžadovat podmínku občanství ani u svolavatele shromáždění, jak uvádí zákon. Zákon je třeba vykládat tak, že adresáty práva shromažďovacího jsou všechny osoby. V praktické rovině je toto právo cizinci poměrně často využíváno a nelze konstatovat, že je jim ze strany státních orgánů toto právo nějak upíráno ve srovnání s českými občany⁶⁵. Totéž nelze konstatovat v případě uplatnění tohoto práva formou svolání shromáždění, protože počet případů, kdy se cizinci pokoušely o svolání shromáždění není autorům znám a není jim také nic známo o následcích těchto svolání, respektive chování příslušných státních orgánů.

ad 4.

Právo sdružovací (spolkové), které bývá někdy považováno za pilíř občanské společnosti, není v České republice nijak vázáno na právní postavení jednotlivce (vztahuje se i na cizince žijící v zahraničí). České sdružovací právo není provedeno pouze jedním právním předpisem. Je ovládáno obecným zákonem o sdružování a několika zákony speciálními.

Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, který provádí čl. 20 Listiny, ač byl přijat již před Listinou, používá sice termín občan, což ovšem podle tehdejší (socialistické) právní terminologie a podle výkladového pravidla samotné Listiny⁶⁶ znamenalo každou fyzickou osobu. Podle Ústavy a dalších mezinárodních úmluv o lidských právech má tedy každý právo se sdružovat, k čemuž patří i možnost založit sdružení nadané právní subjektivitou. Není ani možné vést úvahu, že toto právo je omezeno zákonem, protože omezení by nesplňovalo podmínky, které na toto omezení klade samotný text Listiny v čl. 20 odst. 3. Ministerstvo vnitra ovšem cizincům upírá právo založit občanské sdružení⁶⁷, a to s poukazem na existenci staršího zákona č. 116/1985 o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice, jehož existence prý nutí úředníky považovat sdružení složené výlučně z cizinců nikoli za občanské sdružení ve smyslu sdružovacího zákona, kde je registrační princip, nýbrž za organizaci s mezinárodním prvkem podle zákona 116/1985, který stojí na povolovacím principu. Tato ústavně-právní absurdní argumentace osobující si právo sdružení cizinců nepovolit je navíc ještě doplněna praxí, že Ministerstvo vnitra skutečně cizincům jejich např. kulturní spolky zakazuje.

Postup Ministerstva vnitra při vyřizování registrací sdružení cizinců je protiprávní a autoři doufají, že se někdo, koho se týká, bude domáhat svého práva soudní cestou, což by mohlo vést ke zrušení příslušných ustanovení Ústavním soudem. V případě neúspěchu u českých soudů je reálná i žaloba Českého státu u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Ministerstvo vnitra se údajně samo snaží uvést zákon o sdružování do terminologického souladu s Listinou, zákon byl dosud ovšem neprůchodný v Parlamentu.

Ohrženo je tím navíc i právo cizinců zakládat **odborové organizace** (či organizace zaměstnavatelů), pro jejichž vznik sice platí princip evidenční,

⁶⁴ Tímto se nijak nevyjadřujeme k obecné problematice realizace práva shromažďovacího.

⁶⁵ Článek 42 odst. 3 Listiny; srovnej výklad v úvodu této kapitoly např.

poznámku pod čarou č. 63.

⁶⁷ V praxi je při registraci vyžadováno Ministerstvem vnitra, aby členové přípravního výboru byli státními občany České republiky. Tato

informace je obsažena i v Koncepci integrace cizinců na území České republiky.

zákon vyžaduje ale stejné podmínky jako při zakládání občanského sdružení. Tím by došlo k porušení práva odborově se sdružovat, které vychází rovněž z Listiny, ale i z řady mezinárodních úmluv, např. též z úmluv Mezinárodní organizace práce. Není ovšem známo, zda již došlo k pokusu založit odborovou organizaci složenou jen z cizinců.

Výše popsaná diskriminace se ale týká pouze zakládání občanských sdružení (či odborových organizací). Cizinci mohou do občanských sdružení vstupovat, mohou i fakticky sdružení založit, pokud si „příberou“ alespoň tři občany, kteří za ně tvoří přípravný výbor a již vzniklé sdružení nemění právní režim, pokud v něm zbudou jen cizinci. Stejně tak se i právo každého na sdružování v odborových organizacích vztahuje i na cizince bez omezení. Předpokladem členství v odborech je skutečnost, že cizinec je zaměstnán (a to v souladu s právem). V případě, že by byl cizinec zaměstnán nelegálně, je jeho právo účasti na odborovém životě ryze hypotetické, protože je zbaven možnosti se domáhat svých práv cestou konfliktu se zaměstnavatelem, který by rozsoudila jiná instance (arbitráž, soud apod.).

V této souvislosti poznamenáváme, že je také v zájmu českých zaměstnanců, aby postavení cizinců v zaměstnávání bylo fakticky rovnocenné postavení českých občanů. V tom případě totiž odpadne důvod preference zaměstnávání cizinců, kteří se uplatňují na trhu také díky sníženým nárokům na plnění z pracovněprávních vztahů. Řešení tohoto problému ovšem vyžaduje propracovanější koncepci a její promítnutí do právního řádu. Nic zatím nenasvědčuje, že by tomu tak bylo.

Speciální právní úprava platí pro zakládání **obecně prospěšných společností**, kde se výslovně stanoví, že je mohou zakládat fyzické či právnické osoby, aniž by zákon stanovil jakékoliv omezující podmínky; toto právo tedy zahrnuje i cizince a autorům není známo, že by příslušný orgán, který provádí registraci, aplikoval jakoukoli diskriminaci.

Spolkový život na půdě církví a jejich institucí je upraven zčásti vnitřními předpisy církví, zčásti konfesním právem. Ani zde nelze v českém právu konstatovat žádnou diskriminační klauzuli. § 10 zákona č. 3/2002 o církvích a náboženských společnostech výslovně připouští, aby členy přípravného výboru, který podává návrh na registraci, jakož i osobami, které podpisem stvrzují, že se ke vznikající církvi hlásí, byli i cizinci s trvalým pobytem.

Součástí sdružovacího práva je také **sdružování v profesních komorách**, které jsou založeny zákonem, přičemž členství v komoře bývá podmínkou výkonu daného povolání. Právní úprava je zde rozlišována do mnoha speciálních zákonů, v nichž ale nelze vystopovat žádnou jednotnou myšlenku, která by celkově řídila přístup cizinců k těmto povoláním.

Občanství není podmínkou členství v České lékařské komoře, v České stomatologické komoře ani v České lékárnické komoře,⁶⁸ dále v Komoře veterinárních lékařů⁶⁹, v Advokátní komoře, v Komoře auditorů,⁷⁰ ani v Komoře daňových poradců České republiky. Cizinci se mohou stát i makléři, zeměměřiči s úředním oprávněním, rozhodci, soudní znalci; i pro členství v Hospodářské komoře a v Agrární komoře postačuje „sídlo nebo bydliště“ na území ČR.⁷¹

Občanství naopak je podmínkou členství v České komoře architektů a v České komoře autorizovaných inženýrů činných ve výstavbě⁷² i patento-



ví zástupci musí být občane⁷³. Smyslnějším se jeví, že jen občané se mohou stát notáři⁷⁴ a soudními exekutory⁷⁵, neboť obě tyto profese jsou spojeny s jistými úředními oprávněními.⁷⁶

Podmínění profese architektů, autorizovaných inženýrů a patentových zástupců občanstvím je ale nekoncepčním residuem. Neexistuje důvod, proč by povolání architektů a autorizovaných inženýrů měli provozovat jen občané, srovnatelné profese jsou otevřeny i cizincům, kteří mají určitou vazbu k České republice, a Česká komora architektů podle vyjádření v telefonu sama považuje toto ustanovení za problém a zkouší ho překonat sjednáváním bilaterálních protokolů o výkonu profesní praxe s komorami architektů v okolních státech. Patentoví zástupci mají navíc menší oprávnění a mnohem užší okruh působnosti než advokáti, kteří nemusí být občany. V obou případech by tedy bylo velmi žádoucí, aby podmínění výkonu těchto profesí občanstvím bylo odstraněno a nahrazeno jiným pobytovým statutem nebo jinou vazbou k České

republice.

Vedle legislativních překážek, kterými české právní předpisy přímo brání cizincům ve výkonu výše uvedených povolání, existují i **nepřímé překážky** v podobě stanovení obecných podmínek pro členství v komorách. Členství v těchto komorách je často vázáno na získané vzdělání v České republice a vzdělání v zahraničí bývá uznáno pouze, pokud je tak stanoveno mezinárodní smlouvou. V opačném případě je zájemce o členství nucen absolvovat nostrifikační proceduru, která je sama o sobě diskriminační. Obdobná situace platí v oblasti vysokého školství, jehož správa je částečně ovládána principem samosprávy. V této souvislosti se sluší poznamenat, že významným brzdícím faktorem účasti cizinců v samosprávných institucích vysokých škol a profesních komor je také obecně konzervativně zaměřené prostředí těchto institucí, jejichž povaha kolísá mezi veřejnou institucí a zájmovou skupinou (sociologicky nikoliv právně vzato).

Obecně ke sdružovacímu právu jako celku lze poznamenat, že je zvěšit částí cizincům přístupné. Existují ovšem jak formální překážky plné realizace tohoto práva, tak překážky materiální, z nichž některé mají původ v právu a jiné nikoliv. Právě z nich jsme již uvedli výše. Za materiální právem stanovenou překážku lze považovat například zmíněné podmínky pro přístup členství v komorách. Za mimoprávní překážky lze považovat například faktické postavení cizinců v zaměstnání, které jim ztěžuje účast v odborových organizacích. Již v úvodu tohoto bodu jsme uvedli, že právo sdružovací bývá považováno za pilíř občanské společnosti. Nechceme se v tomto sborníku vyjadřovat k problematice občanské společnosti, nicméně si dovolueme jeden postřeh. Vzhledem k tomu, že v katalogu možností politické participace je účast na sdružování v zájmových organizacích nejširší možností z hlediska těch, co postrádají české občanství, vypovídá stav celého tzv. „řetězitého sektoru“, tj. sektoru zájmových skupin, o politické absorpční kapacitě celé společnosti, stejně tak jako o intelektuální nabídce národním státu ze strany cizinců. Je třeba v tomto ohledu brát v úvahu celé spektrum zájmových skupin a nikoliv pouze tzv. „neziskový sektor“. Při pohledu na českou scénu zájmových skupin, tj. neziskové organizace, církve, odbory, zaměstnavatelské svazy, vysoké školy, komory, ekonomická zájmová seskupení, nadace apod. lze vypočítat, v jakých oblastech společenského živo-

⁶⁸ Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

⁶⁹ Zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, § 4 odst. 2 vyžaduje jen „povolání k práci“ v ČR.

⁷⁰ Zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a Komoře auditorů.

⁷¹ § 5 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře a Agrární

komoře.

⁷² Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inženýrů... Zákon zde v § 7 dokonce požaduje jak občanství tak i trvalý pobyt.

⁷³ Zákon č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích, § 4 odst. 1.

⁷⁴ § 7 a § 18 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti

⁷⁵ § 4 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).

⁷⁶ Tímto nechťají autoři tvrdit, že by nebylo možné zpřístupnit povolání notáře a soudního exekutora i cizincům, ani to, že by to bylo nevhodné. Podmínění občanstvím zde nicméně má svou logiku, tak jako je to u dalších funkcí v bodě ad 7).



ta je česká společnost spíše provinční a v jakých oblastech je více či méně srovnatelná s jinými zeměmi. Netřeba dodávat, že propojení a vazby na jiné podobné instituce, které může účast cizinců prohlubovat, budou v globalizujícím se prostředí stále významnější.

ad 5.

Právo volit je v České republice vyhrazeno výhradně českým občanům. V zákonech, které upravují volby do Evropského parlamentu a do obecních zastupitelstev a účast v místním referendu, je přiznáno volební právo i těm, cizincům, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu na území příslušné obce a kterým toto právo zajišťuje mezinárodní smlouva. Právní úprava tak reaguje na budoucí povinnost vyplývající z členství v Evropské unii. Podle unijního práva vzniká nová instituce evropského občanství, které je odvozeno od státního občanství. Jiné rozšíření volebního práva za okruh českých občanů v českém právním řádu neexistuje. V této souvislosti je třeba poznamenat, že přiznání obecního volebního práva evropským občanům lze stěží považovat za politickou participaci cizinců, protože občané Evropské unie jsou občany sui generis. Volebním právem cizinců na místní úrovni míníme v této kapitole volby cizinců, kteří nejsou státními příslušníky členských států Evropské unie.

O situaci **ve státech západní Evropy** lze obecně konstatovat, že právo účasti cizinců v komunálních volbách je důležitým tématem v oblasti integrace cizinců. Zatím však neexistuje žádný jednotný ani převládající model, jak tuto otázku řešit.⁷⁷ Existují státy, které přiznaly volební právo na komunální úrovni všem cizincům, kteří pobývají v jejich zemi po určitý počet let (např. ve Švédsku jsou to 3 roky, v Nizozemí 5 let), existují státy, které umožňují volit cizincům jen na základě reciprocity (např. Portugalsko má kromě dalších smluv již přes 30 let příslušnou smlouvu s Brazílií, která se ovšem vztahuje nejen na komunální volby, nýbrž i na volby do parlamentu), v některých státech cizinci toto právo nemají zatím vůbec. Ve státech, kde cizinci na místní úrovni volit mohou, bývá jejich volební účast mnohem nižší než u občanů těchto států. Existují i státy, v níž se volební právo cizin-

ců týká i regionálních voleb.

Česká republika zatím patří mezi státy, které cizince volit nenechají, přičemž legislativně je otevřena možnost na základě reciprocity.⁷⁸ Další vývoj je nicméně otevřen a v současnosti je projednáván na půdě Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva.

Pro Českou republiku existují za současného znění zákona o volbách do zastupitelstev obcí 2 legislativní možnosti, jak zajistit cizincům, kteří nejsou státními příslušníky členského státu Evropské unie, volební právo v komunálních volbách.

První možností je změna zákona, která přizná volební právo všem cizincům, kteří splňují určité podmínky. Druhou možností, která nevyžaduje změnu zákona, a je tudíž proveditelná ihned, je sjednávání dvojstranných mezinárodních smluv se státy, jejichž občané žijí v ČR jako cizinci, přičemž tyto smlouvy by na základě vzájemnosti zaručily volební právo českých občanů v dotčeném státě a volební právo občanů tohoto státu v České republice.

Ačkoli v Evropě existují státy, které se vydaly cestou sjednávání mezinárodních smluv, domníváme se, že v případě České republiky by se tímto způsobem jen zastírala a obcházel podstata celého problému z důvodu politické neprůchodnosti. Volební právo cizinců v České republice není problémem mezinárodním či bilaterálním, nýbrž vnitrostátním politickým problémem.⁷⁹ Uzavření mezinárodní smlouvy předpokládá zájem obou stran na předmětu plnění. Lze si představit, že mnoho států např. třetího světa (zvláště jedná-li se o státy nedemokratické) bude mít pramalý zájem na volebním právu svých emigrantů (ekonomických či dokonce politických) v České republice a naopak Česká republika nebude mít důvod usilovat o to, aby hrstka jejích příslušníků v této zemi měla přístup k tamějším volbám, jejichž povaha může mít s uplatňováním politických práv málo společného. Volební právo cizinců žijících v České republice je problémem, ale i zájmem především České republiky a její politiky integrace cizinců do české společnosti. A takové záležitosti se standardním způsobem řeší v rámci vnitrostátního zákonodárství.⁸⁰

Praktickými problémy, které by při sjednávání bilaterálních mezinárodních smluv dále vznikly, by byla velká zdoluhavost tohoto řešení (ve srovnání s jednorázovou změnou zákona), nepřehlednost právní úpravy, a to jak pro cizince samotné, tak i pro státní úředníky a členy volebních komisí a neospravedlnitelné (z pohledu České republiky) zvýhodňování a znevýhodňování různých skupin cizinců v závislosti na české zahraniční politice a na přístupu domovských států těchto cizinců. Metoda sjednávání mezinárodních smluv by navíc českému státu umožnila i diskriminaci určitých cizineckých komunit z vnitropolitických důvodů.⁸¹

Z těchto důvodů navrhuje provést novelizaci zákona o volbách do zastupitelstev obcí a stanovit tam, kterým cizincům se poskytuje volební právo na obecní úrovni. Zde se nejnázne nabízí dvě hlavní možnosti:⁸²

- v souladu s Úmluvou Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni přiznat volební právo cizincům, kteří „sídí v příslušném státě legálně a obvykle po dobu pěti let před volbami“;
- přiznat volební právo cizincům s trvalým pobytem.

Trvalý pobyt je v českém cizineckém právu zavedeným institutem, který staví cizince naroven s občanovi v drtivě většině veřejných práv. Jeho spojení s volebním právem na komunální úrovni by nepůsobilo velké problémy při sestavování voličských seznamů ani při prokazování totožnosti ve volebních místnostech (příkaz o povolení k pobytu). Vzhledem ke skutečnosti, že trvalý pobyt je v současnosti cizincům udělen až po 10 letech pobytu, garantuje jeho udělení vysoký stupeň integrace dotyčného cizince do české společnosti. Trvalý pobyt má v České republice méně lidí než je počet těch, kteří se zde zdržují již 5 let, a lze tedy předpokládat větší politickou průchodnost této přísnější úpravy.

Přiznáním volebního práva na komunální úrovni cizincům s trvalým pobytem by se ovšem nevyhovělo požadavkům Úmluvy Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, pro kterou postačuje pro získání volebního práva jen pětiletý pobyt na území státu. Tuto úmluvu zatím ovšem ratifikovalo jen 6 států, přičemž úmluva sama navíc stejně přikopává možnost neaplikovat ustanovení kapitoly C, pojednávající právě o volebním právu cizinců.⁸³ Zkrácením doby pobytu požadované pro získání trvalého pobytu na pět let, jak je to výhledově plánováno za účelem srovnání této lhůty s evropským průměrem, by v budoucnu mohly obě možnosti vzájemně konvergovat.

⁷⁷ Volební právo cizinců je ovšem doporučováno i například Evropským parlamentem. Usnesení o respektu k lidským právům v Evropské unii z roku 1996 (Official Journal C 080 1998) požaduje, aby členské státy EU udělily v souladu s úmluvou Rady Evropy volební právo na komunální úrovni cizincům usazeným ve státě déle než pět let.

⁷⁸ Podmínka vzájemnosti sice v zákoně stanovena není, § 4 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí hovoří pouze o mezinárodní smlouvě, „ kterou je Česká republika vázána a která byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv“, ale lze si těžko představit mezinárodní smlouvu, která by se nezakládala na principu reciprocity.

⁷⁹ Lze si samozřejmě představit i situace, v nichž se jedná o bilaterál-

ní otázku, např. se Slovenskem. Tyto případy ale budou vyřešeny vstupem do Evropské unie.

⁸⁰ Úvahy o ústavněprávní nepřipustnosti přiznání volebního práva cizincům s ohledem na ustanovení Listiny základních práv a svobod, která v článku 21 přiznává volební právo jen občanům, je třeba odmítnout. Smyslem a účelem Listiny je práva garantovat a ne tato práva omezovat na rozsah, který je zaručován. Rozsah volebního práva na komunální úrovni je plně v dispozici zákonodárce.

Na rozšiřování volebního práva lze obecně pohlížet samozřejmě nejen z hlediska snahy o to, aby politická reprezentace co nejvěrněji odrážela skutečné poměry ve společnosti, ale i z hlediska moci a podílu na tomto „majetnictví“ státu, který není důvod dávat nikomu bez určité

protihodnoty. Tato protihodnota by byla logicky zaručena vzájemností.

⁸¹ Tyto ohledy by mohly nastoupit u komunit, které jsou koncentrovány v určitých menších obcích, takže by existovala reálná možnost, že tato komunita by výrazně, případně dokonce i vítězně, do komunální politiky zasáhla, např. v případě Vietnamců.

⁸² Zákonodárce může stanovit podmínky pro získání volebního práva na komunální úrovni jakkoli; toto leží v jeho dispozici. Bylo by nicméně zřejmé v rozporu s principy právního státu, kdyby bylo stanoveno jiné kritérium než délka pobytu.

⁸³ Dosud žádný signatářský stát ovšem tuto výhradu neučinil.

Ať se Česká republika vydá kteroukoli z výše naznačených cest, bylo by záhodno, aby současně s volebním právem cizinců – a těmi jsou již v současnosti též euroobčané – právní úprava přiznala těmto osobám také právo být členy politických stran a hnutí, což zákon o sdružování v politických stranách a hnutích zatím nepřipouští. Přiznání práva volit a být volen bez možnosti účasti na stranickopolitickém životě by bylo v rozporu s principem čl. 5 Ústavy, který stanoví, že politický systém je založen svobodné soutěží politických stran.

ad 6.

Právo sdružovat se v politických stranách a usilovat o politickou a voličskou podporu je v České republice přiznáno pouze českým občanům. V některých případech dokonce pouze občanům s trvalým pobytem na území České republiky (v případě voleb do zastupitelstev obcí a krajů).

ad 7.

Přístup k voleným a jmenovaným funkcím není v českém právním řádu upraven jednotně. S postupnou přeměnou právního řádu stoupá počet funkcí a povolání, pro jejichž výkon je nezbytné české občanství. Pro výkon většiny ústavních funkcí je v současné době nezbytné být občanem České republiky (prezident, soudce, poslanec, senátor apod.), pro některé nikoliv (ministr, předseda vlády, místopředseda vlády). V současné době platný, ale ještě neúčinný služební zákon vyžaduje oproti současnému stavu státní občanství pro osoby zaměstnané podle tohoto zákona⁹⁴ a jeho systemizace povede tedy pravděpodobně k dalekosáhlým důsledkům. Právní stav, který byl na počátku 90. let spíše liberální a otevřený možnostem cizinců podílet se na funkci státu, se v současné době těmto možnostem uzavírá. Co se týče **ozbrojených sborů**, tak v těch bylo vyžadováno státní občanství vždy. Zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky⁹⁵ vyžaduje pro přijetí do služebního poměru občanství. Tento zákon platí i pro přijetí nejen do Vězeňské a Justiční stráže,⁹⁶ ale i do Hasičského záchranného sboru.⁹⁷ Rovněž strážníkem obecní policie se může stát pouze občan.⁹⁸ Co se týče ozbrojených složek, musí podmínkou občanství splňovat vojáci z povolání.⁹⁹ Cizinci mohou ale dobrovolně převzít brannou povinnost, a to na vlastní žádost a s povolením prezidenta republiky.¹⁰⁰ Nelogické je, že lesní stráž⁹¹, rybářskou stráž⁹² a stráž přírody⁹³ mohou být ustanoveni jen občané, zatímco u myslivecké stráže se vyžaduje jen bydliště na území České republiky⁹⁴. Lze jen doufat, že zákon o myslivosti přijatý až roku 2001 vyjadřuje oproti třem předešlým starším zákonům modernější koncepci přístupu cizinců k těmto funkcím a že tato koncepce bude zákonodárcem používána i v budoucnosti.

Stejně jako v případě překážek sdružování v profesních komorách vyplývá i z úpravy přístupu k výše uvedeným funkcím, že státní občanství jako kritérium přístupu je často spíše výsledkem náhody, popřípadě snad i momentální potřeby, než promyšlenější jednotné koncepce. Nejjasnějším příkladem je sama Ústava České republiky, která připouští, aby členové vlády, ba i sám premiér byli cizinci.⁹⁵ Ačkoli autoři studie zatím nemají informace o tom, že by cizinci na vyhrazení určitých funkcí jen občanům naráželi jako na překážku či že by ho vnímali jako diskriminační, musí být součástí integrační politiky státu i opětovné zvážení, které funkce mají být vyhrazeny jen občanům, a je nutné odstranit tyto překážky tam, kde se toto legislativní vyloučení cizinců ukazuje nebo v budoucnu ukáže jako neodůvodněné nebo dokonce jako kontraproduktivní.

Tato opatření musí podle našeho návrhu zahrnovat – vedle zpřístupnění těch povolání, která nejsou významně spojena s úředními oprávněními, jako architekti či patentoví zástupci – i zrušení zákazu, aby se cizinci mohli stát příslušníky Hasičského záchranného sboru a nositeli veřejnoprávních kontrolních pravomocí s velmi ohraničenou působností jako je lesní stráž, stráž přírody a rybářská stráž. Potřebu určité stability těchto osob může dostatečně garantovat institut trvalého pobytu. Pokud jde o strážníky obecní policie, sám zákon o obcích připouští, že mezinárodní smlouva může stanovit, že i cizinci budou mít stejná práva jako občané obce,⁹⁶ což prolomuje vyloučení občanů v politickém a správním životě obce.

Druhou otázkou je pak přístup cizinců mezi vlastní vykonavatele státní moci jako jsou policisté, vojáci z povolání a státní úředníci. Řešení tohoto problému

bude významným politickým rozhodnutím o charakteru ČR ve vztahu k migrantům. Domníváme se nicméně, že i v tomto případě směřuje společenský vývoj k větší otevřenosti veřejného sektoru vůči osobám, které se chtějí integrovat do české společnosti, byť tento vývoj nemusí být vždy přímočarý.

ad 8.

Uplatňování práv etnických a národnostních menšin je specifickou formou politické participace, kterou uplatňuje etnický či národnostně definovaná menšina. Konkrétní obsah těchto práv není předmětem této práce a je podrobně rozveden především zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů. Podle právního řádu České republiky tato práva přísluší pouze těm příslušníkům menšin, kteří jsou státními občany České republiky (ostatně již definice příslušníka menšiny podle zákona obsahuje podmínku státního občanství). Odhlédneme-li od úzkého chápání pojmu etnické a národnostní menšiny podle současného právního řádu a zahrneme-li pod tento pojem i cizince, můžeme konstatovat, že velkou většinu práv deklarovaných v zákoně č. 273/2001 Sb. zajišťují (a již před jeho přijetím zajišťovaly) příslušné právní předpisy všem osobám bez ohledu na občanství. Jednou z mála výjimek je povinné zřizování výborů pro národnostní menšiny (v případě určitého procenta příslušníků těchto menšin) ze strany zastupitelstva obce nebo kraje. V současné době se vede diskuse o možnostech větší **participace cizinců na politickém životě a to především na místní úrovni**. Jednou z možností je právě ustavování obdobných orgánů, jako jsou výbory pro národnostní menšiny podle § 117 zákona o obcích či podle § 78 zákona o krajích, i pro cizince.

Povaha těchto výborů je jak poradní, poněvadž jsou zřizovány jako iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstvem a odpovídají se mu, tak i reprezentativní, neboť alespoň polovina členů těchto výborů musí být příslušníky jedné z národnostních menšin, přičemž přednost mají ti, kteří jsou delegováni občanským sdružením sdružujícím příslušníky národnostních menšin. Stejným způsobem lze již za současné právní úpravy zřizovat i **orgány cizinců na místní či regionální úrovni**. Vzhledem k faktu, že dosud se v praxi přítomnost cizinců na místní úrovni v podstatě žádným způsobem neinstitucionalizuje, se naopak spíše nabízí otázka, zda by zákon neměl uložit zastupitelstvům obcí a krajů, ve kterých je určité stanovené procento či určitý stanovený počet cizinců hlášen k trvalému pobytu, popřípadě i jen k dlouhodobému pobytu, aby povinné zřídily výbory pro integraci cizinců. Podíváme-li se na **situaci v jiných evropských zemích**, nalézáme velkou rozmanitost ve zřizování „poradních sborů nebo jiných vhodných institucionálních opatření“, jak je požaduje Úmluva Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě.

- V některých státech je jejich zřizování upraveno zákonem, ve většině případů ovšem zákon jen ponechává prostor pro příslušné rozhodnutí místních orgánů (tak jako i v ČR).
- Členové těchto orgánů mohou být jmenováni vedením obce, mohou být delegováni sdružením cizinců nebo mohou být přímo voleni cizinci. Často se tyto jednotlivé způsoby ustanovování navzájem kombinují. Členy bývají jak přímo cizinci, tak i zastupitelé obce či města, jiní občané daného státu či experti.
- Tyto orgány existují jak na úrovni lokální, tak i na vyšších úrovních, kde se již ale často jedná o koordinaci činnosti orgánů místních založenou na principu delegace od orgánů komunální úrovně, tedy o orgány odvozené a ne o zřizování primárních orgánů regionálních. Rada Evropy se v současnosti pokouší o vytvoření sítě těchto orgánů na celoevropské úrovni.
- Hlavní úloha orgánů cizinců je všude politická. Orgány mají funkci jednak poradní; pro vedení obce připravují návrhy opatření a naopak se vyjadřují k politice města týkající se života cizinců, ale někdy mají tyto orgány i jistou legitimitu zastupovat cizince žijící v dané obci (zvláště tam, kde jsou tyto orgány voleny). Cílem je především zlepšení komunikace mezi cizinci a orgány obce a přispívat k integraci cizinců do života obce a to i ve smyslu politickém. V některých zemích tyto orgány vlastně nahrazují volební právo cizinců do komunálních orgánů. Orgány pro cizince však mohou provozovat i aktivity sociální či kulturní (šření osvěty o jiných kulturách, poradenství pro cizince, jazykové služby, organizace multikulturních festivalů apod.).

⁹⁴ § 17 zákona č. 218/2002 Sb.

⁹⁵ zákon č. 186/1992 Sb. v § 3

⁹⁶ zákon č. 555/1992 Sb. o vězeňské a justiční stráž České republiky, § 25 odkazuje na zákon o služebním poměru příslušníků policie

⁹⁷ zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru

⁹⁸ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, § 4

⁹⁹ zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, § 3

¹⁰⁰ § 3 odst. 1 a 2 a § 54 odst. 6 branného zákona č. 218/1999 Sb.

⁹¹ lesní zákon č. 289/1995 Sb. v § 38 odst. 3

⁹² zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství v novelizovaném § 18 odst. 3

⁹³ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 81 odst. 3

⁹⁴ zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, § 12 odst. 3

⁹⁵ Tento závěr potvrdila i odborná expertiza z roku 1998. V hlavě třetí Ústavy nejsou totiž stanoveny žádné předpoklady pro členství ve vládě.

⁹⁶ § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

ad. 9.

Právo na soudní ochranu ve vztahu k jiným politickým právům má každý, kdo je požívatelem příslušného politického práva. Toto právo je pouze odvozené. Jako takové je třeba je hodnotit. Ve své odvozenosti kopíruje systém politických práv a v těch oblastech, ve kterých jsou práva přiznána všem, jsou přiznána i příslušná žalobní práva. Je tedy sporné, zda je uplatnění žalobního práva samostatnou formou politické participace. Vzhledem k tomu, že uplatnění tohoto práva může představovat formu rozšíření politické participace v podobě změny pravidel, a to platí i v případě možností politické participace pro cizince, tak proto uvádíme tuto formu politické participace samostatně. Žalobní právo je z formálního hlediska přístupné každému, tedy i cizincům. To znamená, že i cizinci (bez ohledu na pobytový status) se mohou domáhat svých politických práv u soudu. Z tohoto hlediska je toto právo přístupné cizincům, konkrétní výsledek žaloby je závislý samozřejmě na hmotněprávních předpokladech, tedy může být závislý i na státním občanství žalobce, pokud žalované právo je tímto občanstvím podmíněno. Autorům není v současné době znám jediný případ, kdy by soudním rozhodnutím byla rozhodnuta otázka, jejíž spor by spočíval v otázce, zda je nějaké politické právo přístupné i cizincům.

ad. 10.

Přijetí občanských povinností je podle některých (smluvních) politických teorií předpokladem politického vztahu jedince a společnosti, kterým je formován politický systém. Většina povinností spjatých s funkcí politického systému je podle českého práva uložena i cizincům (např. daňové povinnosti). Existují ovšem povinnosti, které jsou uloženy pouze občanům. Mezi nejvýznamnější v tomto ohledu patří branná povinnost. Některé státy umožňují cizincům žijícím na jejich území dobrovolně převzít těchto povinností. Podle současného českého branného práva je cizincům dána možnost dobrovolně převzít brannou povinnost (viz bod ad. 7).

ad 11.

Právo na stávkou je kolektivní právo a individuální přístup k jeho užití lze posuzovat pouze velmi obtížně. Z formálního hlediska není cizincům nijak odepřeno. Vzhledem k povaze tohoto práva jej lze stěží posuzovat v kontextu případného užití kolektivem pracujících cizinců. Zbývá tedy pouze úvaha, zda existují významné překážky, ať už právního či mimoprávního původu, které by nějakým způsobem bránily cizincům podílet se na užívání práva na stávkou. Autorům v tomto ohledu není známo, že by faktické postavení cizinců znemožňovalo účinnou účast na stávkách. Vzhledem k poměrně řídkému výskytu stávek nelze z tohoto postřehu ovšem vyvozovat významné závěry.

ad 12.

Pojem občanské neposlušnosti je mimoprávním (v některých ohledech protiprávním) nástrojem politické participace. Nicméně z hlediska západoevropských tradic je jedním z mnoha společensky akceptovaných způsobů vyjádření politického postoje. Ten, kdo volí cestu občanské neposlušnosti a vědomě překračuje stanovená pravidla, je zpravidla srozuměn s právními následky takového kroku a je připraven tyto následky nést. V kontextu cizinecké problematiky nemá smysl uvažovat o právní regulaci mimoprávních jevů. Jako významná se nám ovšem jeví úvaha, jestli cizinec, který zvolí takovou cestu politického projevu, se ocitne v právně srovnatelném postavení a nebude exemplárně potrestán. Vzhledem k tomu, že právní následky občanské neposlušnosti mají s ohledem na zvolené prostředky zpravidla povahu správněprávního rozhodnutí, je třeba vzít v potaz, zda praxe správních vyhoštění nevytváří ve vztahu k cizincům režim zvýšené přísnosti, který by byl faktickou překážkou uplatnění postupu občanské neposlušnosti. Současný stav, kdy je praxe ukládání správních vyhoštění nepřehledná, neumožňuje vyvozovat žádné závěry. Tuto skutečnost samu o sobě ovšem považujeme za závažnou.

ad 13.

Právo na odpor je podle Listiny zaručeno pouze občanům. Vzhledem k tomu, že jeho realizace není právem regulována a v praxi bude mít spíše živelnou povahu, není toto omezující ustanovení žádným způsobem problematické. Samotné uvedení práva na odpor v Listině má spíše teoretickou povahu a ústavodárce nepředpokládal realizaci tohoto práva za situace, kdy právo obecně je aplikováno. V praxi by podíl cizinců na realizaci tohoto práva (které má spíše kolektivní povahu) nezávisel na rozhodnutí státní moci, ale na zcela jiných okolnostech. Skutečnost, že Listina přiznala právo na odpor pouze občanům souvisí s tím, že ustavujícím prvkem české státnosti je „lid“, který je v ústavodárcově představě tvořen občany. Subjektem oprávněným za jistých okolností násilně přetvořit mocenské poměry ve státě je tedy „lid“ – občané. Samotná případná účast cizinců na takové události by mohla mít za následek uznání skutečnosti, že tyto osoby jsou z formativního hlediska součástí ústavněprávního subjektu „lid“ a následnou redefinicí tohoto pojmu. Účast marginálního počtu cizinců na takové události by mohla mít za následek změnu právního postavení těchto osob – jako projev vděčnosti, popřípadě by mohla zůstat nepovšimnuta s konstatováním, že hlavním nositelem vůle ke změně byl lid, tedy občané.

ZÁVĚR

Obecně vzato představuje právní úprava politické participace cizinců relativně složitý terén ze kterého můžeme vyvodit několik závěrů. Existují oblasti veřejného politického života, na kterých se cizinci mohou podílet celkem volně. V tomto ohledu lze vznést pouze dvě výhrady. V některých oblastech práva není tato právní úprava důsledně dodržována a cizinci jsou fakticky diskriminováni. Druhou výhradou je, že faktické postavení cizinců, které postrádá méně právních jistot než postavení českých občanů, někdy zabraňuje cizincům účinně politicky participovat, protože nezbytným předpokladem k uplatnění odlišného stanoviska je subjektivní přesvědčení, že z tohoto kroku „nevzejdou problémy“. Kořeny tohoto druhého problému tkví v obecném cizineckém právu a poměrně široké diskreční pravomoci příslušných státních orgánů. Oblast volně přístupných politických práv představuje tu část politického systému, která je ovládána prvky neformálních pravidel, a bylo by dokonce podivné, kdyby z různých forem politické diskuse byli vyloučeni cizinci. Obecně lze postavení cizinců v tomto ohledu charakterizovat tak, že disponují hlasem poradním, nikoliv rozhodovacím. Z těchto důvodů lze mít stěží za to, že by právní úprava v tomto ohledu byla nějak zvlášť liberální či pokroková.

Samotná skutečnost, že možnost cizince požívat či nepožívat politická práva nijak nezávisí na pobytovém statutu, svědčí o tom, že s pobytovým statutem, ať již jakýmkoliv, nevnikají cizinci žádná politická práva. To platí bez ohledu na to, jaká je faktická míra sociální integrace cizince, jak dlouho žije v České republice či jakou měrou se podílí na tvorbě hodnot, o jejichž přerodělování rozhoduje politický systém jako celek. Pro tento režim neexistují žádné zvláštní důvody, protože není výsledkem nějakého konečného záměru. Tento status quo je výsledkem dlouhodobého vývoje politického systému. Tento vývoj byl založen na některých principech, z nichž jeden je, že na politickém rozhodování se podílejí pouze občané. Žádný politický systém není statický a vyvíjí se v souladu s potřebami společnosti. Současná společnost, která se globalizuje, si bude muset rozumně zodpovědět otázku, zda je současný stav uspokojující či nikoliv, a zda by ti, kdo tu žijí vedle občanů, neměli mít také možnost podílet se na volbě zástupců reprezentujících celou společnost. Současný právní stav tedy vytváří prostor pro poměrně širokou úvahu, jejíž podstatou je: „Jaká práva z těch, která jsou doposud vyhrazena pouze občanům, by měla být přiznána osobám, které dlouhodobě žijí v České republice?“. Tyto úvahy mohou být vedeny z různých pozic, ať už ryze politických, sociologických či právních. Právo obvykle neodpovídá na ty otázky, které nejsou právem upraveny. V tomto ohledu je tedy nutné vycházet z potřeb a záměrů, které mají mimoprávní povahu, byť mohou být vyjádřeny v textech právní nebo quasi-legální povahy.

Autoři tohoto textu vycházejí jednak ze záměrů, které si stanovily státní instituce, a jednak ze standardů, které stanovily mezinárodní instituce požívající určitý kredit v oblasti politických standardů. Z domácí oblasti je jedi-

ným dokumentem tohoto druhu vládní koncepce integrace přijatá usnesením vlády 11. prosince 2000. V této koncepci nelze nalézt žádnou snahu o rozšíření politických práv cizinců. Ze zahraničních standardů lze uvést například doporučení Rady Evropy č. Rec (2000)15 ze dne 13. září 2000 či Českou republikou doposud neratifikovanou (v červnu 2000 podepsanou) Úmluvu o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni vypracovanou na půdě Rady Evropy dne 5. února 1992. V těchto dokumentech se doporučuje či ukládá státům, aby cizincům, kteří pravidelně žijí na jejich území, umožnily výkon politických práv včetně práva volit na místní úrovni. Z hlediska těchto standardů by Česká republika měla umožnit občanům jiných zemí, kteří žijí dlouhodobě na jejím území, aby se mohli účastnit politického života na místní (tedy na krajské a obecní) úrovni.

Kromě uvedených, v budoucnu pravděpodobně nezbytných forem politické participace by autoři tohoto sborníku chtěli rovněž přispět k obecné diskusi se stanoviskem, že v budoucnu bude také nezbytné vzít významným způsobem v úvahu možnost, že by cizinci trvale žijící na území České republiky po určité delší dobu (kupříkladu déle než pět let) mohli nadále po dobu tohoto pobytu požívat obecná politická práva, tedy i právo volit a být volen. Stejně tak se domníváme, že současný model, který neumožňuje cizincům vykonávat mnoho povolání ve státní správě, je dlouhodobě společensky neudržitelný. Zmíněné změny v pojetí k přístupu k politickým právům, ať už na místní či na celostátní úrovni, budou nezbytné vzhledem k proměňujícímu se charakteru národního státu. V současné době mění postupující globalizace pojetí výkonu veřejné moci a podílu na něm a společnost bude muset demokratickým způsobem akceptovat fakt, že stále více osob žije dlouhodobě na území jiného než svého mateřského státu. Některé státy již zavedly volební právo na místní úrovni mnohem dříve než tak začala doporučovat Rada Evropy (především severské státy) a tento krok je nepochybně krokem demokratizačním.

DOPORUČENÍ

- 1) *Novelizovat zákon o sdružování občanů v tom smyslu, aby bylo umožněno zakládání občanských sdružení složených výlučně z cizinců*
- 2) *Zrušit podmínku státního občanství ČR pro*
 - *členství v České komoře architektů a v České komoře autorizovaných inženýrů činných ve výstavbě,*
 - *zápis do rejstříku patentových zástupců*
 - *ustanovení lesní stráží, stráží přírody a rybářskou stráží*
 - *přijetí do služebního poměru příslušníků Hasičského záchranného sboru*
 - *povolání strážníka obecní policie*
- 3) *Přiznat aktivní a pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí cizincům s uděleným trvalým pobytem*

OBČANSTVÍ

Mgr. Andrea Baršová LL.M.

SHRNUTÍ

Navzdory vícestrannosti pojmu státního občanství a navzdory vývoji práv a povinností spojených se státním občanstvím zůstává státní občanství významným institutem právních řádů moderních států a jedním ze stěžejních prostředků a výrazů integrace imigrantů do společnosti.

Český zákon o státním občanství řeší od svého vzniku stále problémy spojené s rozpadem Československa. Osoby, které měly občanství československé a které na území České republiky žijí (ať už se statutem trvalého pobytu či pouze de facto) nepřetržitě od roku 1992, získaly občanství novelizací tohoto zákona v roce 1999. Občanství by se mělo přiznat ale i osobám, které od rozpadu federace žijí na našem území jen převážně, poněvadž se třeba nakrátko odstěhovaly a nyní někdy i obtížně získávají trvalý pobyt na českém území.

Ve srovnání se sousedními státy neodpovídají podmínky pro udělení českého státního občanství vždy potřebám doby a někdy dokonce ani ne Evropské úmluvě o občanství, kterou Česká republika roku 1999 podepsala, ale zatím neratifikovala. O české občanství si může cizinec zažádat standardním postupem až po pěti letech trvalého pobytu, kterého je možno dosáhnout až po 10 letech pobytu (přechodného), tedy po 15 letech pobytu celkem, zatímco Evropská úmluva připouští nejvíce 10 let a v západní Evropě je průměrná požadovaná délka pobytu kolem 5 let. Požádat o udělení občanství může bez výjimky pouze držitel trvalého pobytu, k němuž je zapotřebí splnění též poměrně rigidně stanovených ekonomických a sociálních kritérií. Zejména však nemá Česká republika stejně jako další postkomunistické země dostatečně rozpracované usnadněné udělení občanství přistěhovalcům druhé a třetí generace (zaváděním kritéria místa narození – ius soli), což je v západní Evropě standardem a rovněž jedním z požadavků Evropské úmluvy. Na českém území narození cizinci nemusí dosáhnout ani na trvalý pobyt.

Pokud jde o otázku dvojího státního občanství, stojí Česká republika jako řada dalších států doposud na principu jednoho státního občanství a výjimku připouští – odhlédneme-li od určité skupiny bývalých československých občanů – pouze u cizích státních příslušníků, kteří žádají o české občanství po nejméně 20 letech pobytu v České republice. Vzhledem k tomu, že celosvětovým trendem je umožňování dvojího státního občanství přinejmenším formou výjimky, bylo by záhodno zkrátit tuto dlouhou lhůtu na 10 let a umožnit dvojí občanství ČR a jiné země EU.

ÚVOD

České státní občanství jako občanství samostatného státu je institut starý teprve 10 let. V tomto desetiletí dominovaly diskusi o občanství otázky spojené s rozpadem Československa a vymezením občanů nového státu. Nabývání občanství cizinci, tj. určení podmínek pro politické završení jejich integrace do hostitelské společnosti, které je v zemích západní Evropy předmětem politických střetů jako součást diskursu o imigraci a národní identitě, zůstávaly ve stínu tohoto tématu, přestože se přistěhovalectví mezitím stalo součástí naší každodenní reality. Nastavení podmínek pro nabývání občanství přistěhovalci má přitom zásadní význam nejen pro imigranty, ale i z pohledu společnosti jako celku, protože utváří její politickou a sociální soudržnost i národní a kulturní identitu. Uvedme alespoň jeden příklad: poválečnou transformaci Velké Británie z homogenní společnosti (s počtem asi 30 tisíc obyvatel ne-bílé barvy pleti) v současnou multietnickou společnost (s počtem 3 milionů obyvatel patřících k minoritám), jež má spolu s Francií a Německem nejvyšší podíl občanů, patřících k menšinám.

Tento příspěvek chce především nabídnout nástroje k uchopení problémů blízké budoucnosti, tj. otázek spojených s imigrací ve vztahu ke státnímu občanství. Státoobčanskými problémy spojenými s rozpadem ČSFR se zabývá především z hlediska jejich skutečného přesahu do současnosti. Práce se tak soustřeďuje na čtyři okruhy, které byly identifikovány jako nejvíce relevantní v kontextu celé studie⁹⁷:

- a) **Státní nástupnictví a prvotní vymezení občanů**
- b) **Podmínky naturalizace cizinců**
- c) **Usnadněné nabývání občanství přistěhovalci druhé a třetí generace**
- d) **Dvojí občanství.**

Toto rozvržení je spíše pragmatické než přísně systematické. Odpovídá však potřebě orientace v relativně složité problematice a usnadňuje formulaci návrhů možných legislativních změn. Příspěvek je založen na srovnání české právní úpravy a praxe s právem jiných evropských zemí. Vzorek analyzovaných zemí zahrnuje Německo, Rakousko, Maďarsko, Polsko a Slovensko (s výjimkou první části, kde takovéto srovnání není možné). Jde o země nám historicky i právní kulturou nejbližší, které patří do stejného okruhu „německého modelu národního státu“, pro který je charakteristické, co se občanství týče, tradiční uplatňování principu ius sanguinis.⁹⁸ Informace týkající se těchto zemí jsou shrnuty v tabulkách (Tabulky I a 2), v samotném textu jsou použity i příklady z jiných evropských zemí. Srovnání je umístěno do rámce současných mezinárodních standardů a vysvětleny jsou i nejdůležitější používané pojmy. Text uzavírá soubor doporučení.

INSTITUT STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Pojem státního občanství označuje formální právní příslušnost fyzické osoby ke státu. Moderní státní občanství – tj. rovné členství v suverénním národním teritoriálním státě – existuje asi dvě stě let; zákonodárství upravující pojem státního občanství vzniklo paralelně v několika zemích teprve kolem roku 1800.

Právní nauka nejčastěji definuje státní občanství poukazem na výrok Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm (Lichtenštejnsko vs. Guatemala)*. Soud v něm v roce 1955 vymezení státního občanství takto: „Podle praxe států, arbitrážních i soudních rozhodnutí a názoru odborníků, je občanství právní pouto, jehož základem je společenská příslušnost, skutečné spojení existence, zájmů a citů, spolu s existencí recipročních práv a povinností.“⁹⁹ Definici občanství jako právního pouta mezi osobou a státem používá i nová **Evropská úmluva o státním občanství z roku 1997**¹⁰⁰; podle ní „občanství“ („nationality“) znamená právní pouto mezi osobou a státem a nenaznačuje etnický původ osoby. Dovětek ohledně etnického původu odráží středoevropskou (a také českou) specifiku, kdy je termín „národnost“, zdánlivý ekvivalent pojmu „nationality“, používán k označení příslušnosti k národu jako historicky a jazykově vzniklému společenství, nikoli politické příslušnosti ke státu.

V zahraniční literatuře a právu jsou pro označení příslušnosti jedince ke státu používány dva termíny: „nationality“ (nationalité, Staatsangehörigkeit) a „citizenship“ (citoyenneté, Staatsbürgerschaft). Ač jsou běžně používány jako synonyma, oba výrazy mají své zvláštní historické a kontextuální zabarvení.

Pojmy nationality a citizenship poukazují ke dvěma aspektům jednoho jevu, jímž je členství ve státu. Pojem nationality zdůrazňuje mezinárodní (vnější), zatímco citizenship národní (vnitřní) aspekt členství. Historicky termín citizenship označuje členství v jakémkoli dějinně existujícím typu státu, např. ve starověkém městském státu, v říši

⁹⁷ Celou studii je zde míněn souhrn osmi kapitol, tedy celý text grantové studie.

⁹⁸ Dalšími dvěma modely jsou model americký a francouzský. Z hlediska státoobčanského je americký model založen na principu ius soli a francouzský na kombinaci obou zásad. Model německý, na rozdíl od dalších dvou, vychází z před-politické existence národa (společný jazyk a kultura); národ zde existuje před vznikem politického tělesa -

státu. Někteří autoři však s tradiční představou, že státoobčanské zákony byly utvářeny především filozofickou koncepcí národa, polemizují a příčiny spatřují v historickém vývoji jednotlivých národů. Jisté je, že od počátku 20. století dochází ke konvergenci těchto modelů.

⁹⁹ *Nottebohm Case, Liechtenstein vs. Guatemala, Second Phase, I. C. J. Reports, 1955.*

¹⁰⁰ *European Convention on Nationality, ETS No. 166. ČR Úmluva*

podepsala 7.5.1999, v roce 2000 byla smlouva ratifikována, ale zatím nedošlo k uložení ratifikačních listin, neboť předtím musí každý stát učinit oznámení týkající se branné povinnosti osob s dvojitým státním občanstvím. V současné době je v Poslanecké sněmovně projednáván návrh usnesení o tomto oznámení.



či dokonce v církevním řádu, pojem *nationality* označuje pouze členství v suverénním národním teritoriálním státu. Rozdíl mezi pojmy *nationality* a *citizenship* lze spatřovat i v tom, že v nedemokratických režimech nepoživají nutně všichni státní příslušníci (*nationals*) plných práv jako občané (*citizens*). Příkladem může být nacistické Německo, rozdělující své občany na „*Staatsangehörige*“ a „*Staatsbürger*“. Zvláště komplikované vztahy mezi různými kategoriemi *citizens* a *nationals* existují ve Velké Británii jako pozůstatek koloniálního dědictví. Čeština nemá pro oba pojmy vhodné rozlišení. V právních textech se používají pro pojmy *national*, *nationality* pojmy státní občan, státní občanství; pojem *citizen* by pak měl být překládán jako občan. V tomto smyslu se také v některých textech objevuje, např. ve smyslu „občanství obce“ apod. Tento text však používá pojem „občan“ jako zkratku za pojem „státní občan“.

ků v 80. a 90. letech. Počátkem 90. let se dokonce v západní Evropě pro určitou kategorii obyvatel, kteří nemají státní občanství země, kde žijí, ale požívají zde většinu práv, začal razit pojem *denizens*.

Význam státního občanství s současným světem nejlépe ukazuje fakt, že některá práva jsou nadále spojena výlučně s institutem občanství. Jsou to:

- 1) právo na přístup k území státu a zákaz vyhoštění občana z území státu, jehož je občanem,
- 2) právo účasti v národních volbách,
- 3) právo na diplomatickou ochranu.

Výlučně na institut občanství je vázána také povinnost služby v armádě. I tato práva mohou být teoreticky přiznána i cizincům, jde ale o záležitost zcela výjimečnou. Důležitější je, že jen občané nemohou být těchto práv zbaveni.

To lze ilustrovat na právu, které je z hlediska životních podmínek nejdůležitější, a sice právo žít na území státu. Zatímco občan, i v případě svého kriminálního jednání, má toto právo vždy, ochrana usedlého cizince proti vyhoštění je jen malá. Např. Evropská úmluva o lidských právech výslovně zakazuje pouze kolektivní vyhoštění cizinců, v případě individuálního vyhoštění určuje jen procesní pravidla.¹⁰¹ Jednotlivý cizinec je Úmluvou chráněn pouze za předpokladu, že by jeho vyhoštění či nepovolení vstupu na území vyústilo v mučení, kruté, nelidské či ponižující zacházení (čl. 3) anebo pokud by takový akt bylo možno kvalifikovat jako jednání v rozporu s právem na ochranu rodinného života (čl. 8). Evropský soud pro lidská práva ve věcech vyhoštění (setrvání na území či přístupu k němu) ve vztahu k čl. 3 a čl. 8 klade vždy důraz na konkrétní situaci. Případy, kdy rozhodl ve prospěch cizince dožadujícího se práva setrvat území cizího státu nebo práva na přijetí, lze charakterizovat jako krajní situace. Soud se v těchto případech nezabývá otázkou nejlepších životních perspektiv cizince, ale tím, zda může žít jinde než na území hostitelské země, aniž by byla ohrožena jeho základní práva. Jen některá rozhodnutí k čl. 8 jsou o něco liberálnější povahy. Např. v případě Boulif vs. Švýcarsko (2001) soud rozhodl, že pokud manželka (Švýčarka) nechce následovat svého manžela (Alžírana) do jeho vlasti, protože nezná místní jazyk a kulturu, má Švýcarsko povinnost udělit manželovi povolení k pobytu, přestože byl odsouzen za spáchaný trestný čin. Podobně Soud rozhodl v pozdějších případech Amrollahi vs. Dánsko (2002) a Yildiz vs. Rakousko (2002); první se týkal iránského občana, druhý občana Turecka, v obou případech soud rozhodl, že mají právo pobývat v hostitelské zemi s ohledem na rodinné vazby, nehlédě na jejich odsouzení za trestnou činnost.

	CITIZENSHIP	NATIONALITY
Aspekt členství ve státu	Vnitřní, národní	vnější, mezinárodní
Historicky	Členství v každém typu státu jako subjektu mezinárodních vztahů např. v městském státu, říši	členství v moderním suverénním teritoriálním národním státu, tj. cca od roku 1800
Význam	Implikuje plnoprávné členství v dané společnosti, bývá definováno jako soubor občanských a politických práv.	Nemusí znamenat plné členství, naznačuje formální příslušnost. V nedemokratických zemích (nacistické Německo), příp. bývalých koloniích, jsou jen někteří „ <i>nationals</i> “ také plnoprávními občany „ <i>citizens</i> “. Formálním znakem je vlastnictví pasu.

Je-li občanství právní pouto, které má za následek reciproční práva a povinnosti, vyvstává otázka, zda má státní občanství vždy stejné (částečně stejné) následky, nebo zda je prázdnou nádobou, kterou může naplnit národní právní řád vlastním obsahem, jak hlásali někteří odborníci starší školy (např. Jellinek, Makarov). Otázka je o to nesnadnější, že práva a povinnosti spojená s občanstvím se mění nejen stát od státu, ale také v čase.

Zvláště vývoj po druhé světové válce přinesl v západní Evropě zásadní změnu v tom, že řada práv a povinností, které byly tradičně spojeny se státním občanstvím, je nyní vázána na institut stálého pobytu či bydliště. Tuto změnu v poválečné Evropě podnítila masivní imigrace do mateřských zemí z dekolonizovaných území. Nastartovaný vývoj byl dále zintenzivněn příchodem hostujících zahraničních dělníků v 60. letech a uprchlí-

V jednotlivých národních právních řádech existují další práva, která jsou v plné míře přiznána jen občanům. Mimo uvedených okruhů je to často např. vlastnictví určitých věcí (nemovitostí), přístup k povolání ve státní správě nebo k bezplatnému studiu apod. Občanství tak zdaleka není prázdným pojmem.

¹⁰¹ Viz čl. 4 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o lidských právech (zákaz hromadného vyhoštění cizinců) a Protokol č. 7 (procesní podmínky vyhoštění, např. soulad se zákonem, uplatnění námitek, právo nechat se zastupovat).



OBČANSTVÍ JAKO LIDSKÉ PRÁVO A NÁROK NA UDĚLENÍ OBČANSTVÍ

Význam státního občanství ve světě rozděleném do národních států odhalily zejména dvě světové války, jež vedly k hromadnému bezdomovectví. Poznání, že ve světě rozděleném na národní státy je občanství „právem mít práva“, protože mimo státy neexistuje prostor, kde by člověk mohl lidská a občanská práva požívat (H. Arendtová), vedlo po roce 1945 k uznání práva na občanství jako lidského práva. Tento proces byl zahájen v roce 1948, kdy Valné shromáždění OSN přijalo Všeobecnou deklaraci lidských práv. Její čl. 15 stanovuje, že „každý má právo na občanství“ a že „nikdo nesmí být svévolně zbaven občanství a ani mu nesmí být upřeno právo občanství změnit“. Přestože proces naplnění tohoto práva není završen, jsou postupně mezinárodními právy regulovány alespoň dílčí aspekty práva na státní občanství (např. omezování bezdomovectví).

V kontextu přistěhovalectví vede toto individualistické východisko k tomu, že v některých evropských zemích se začíná prosazovat nový trend: udělení občanství cizinci je za předpokladu splnění stanovených podmínek formulováno jako právní nárok, tj. subjektivní, zpravidla i soudně přezkoumatelné a vynutitelné právo (např. Rakousko, Německo, Belgie – viz také část Naturalizace). Velmi často se tato úprava objevuje v případě tzv. přistěhovalců druhé a třetí generace (viz dále část Usnadněné nabývání občanství přistěhovalci druhé a třetí generace). Např. za splnění dalších předepsaných podmínek (jazykové znalosti apod.) mají v Rakousku cizinci nárok na udělení občanství po 30 letech, kdy mají hlavní bydliště v Rakousku nebo po 15 letech hlavního bydliště, pokud prokážou současně osobní a profesní integraci do rakouské společnosti. V Belgii je nárok na občanství upraven formou nabytí občanství prohlášením pro různé kategorie osob, mj. cizince, kteří měli své hlavní bydliště v Belgii po 7 let a jimž bylo uděleno povolení k trvalému pobytu nebo povolení k usazení se. V Německu je vůbec naturalizace „dvojkolejná“, vedle naturalizace nenárokové (diskreční), upravené zákonem o státním občanství, existuje nároková (mandatorní) naturalizace podle ustanovení cizineckého zákona pro určité kategorie imigrantů (viz podrobněji část Naturalizace). Udělení občanství je však podmíněno splněním řady okolností, které zahrnují zpravidla i bezpečnostní aspekty. V praxi tak – přinejmenším z pohledu cizince – existuje určitá nejistota ohledně výsledku žádosti. Nieméně koncepčně je nárok na udělení občanství (na rozdíl od pouhé možnosti o něj žádat) zásadním odklonem od starého pojetí udělování občanství jako čirého a nespoutaného výronu státní suverenity.

STÁTNÍ NÁSTUPNICTVÍ A PRVOTNÍ VYMEZENÍ OBČANŮ

POJEM

Státním nástupnictvím se rozumí nahrazení jednoho státu jiným státem ve výkonu suverenity. Zahrnuje řadu situací jako jsou např. dekolonizace území, rozpad státu, secese, anexe a sloučení států. Všechny případy nástupnictví, pokud je jeho předmětem obydlené území, přinášejí problém státního občanství osob žijících na dotčeném území. Nejnaléhavější je však tento problém v případě nově vzniklého státu, který stojí před otázkou, kdo jsou jeho občané. Odpověď na ni je historicky jedinečným aktem původního vymezení občanů. Pravidla, která jsou použita při stanovení „výchozí množiny občanů“, tvoří zvláštní kategorii předpisů. Na rozdíl od standardních státoobčanských zákonů, které jsou zaměřeny na udržení a rozšíření množiny státních občanů v budoucnu, tato pravidla jsou použita pouze jednorázově.¹⁰²

Původní vymezení občanů má dvě podoby: (a) primární všeobecné původní vymezení občanů a (b) sekundární neboli dodatečné, korektivní původní vymezení občanů. Primární všeobecné původní vymezení občanů nastává, když stát definuje určitou skupinu osob a prohlásí, že tyto osoby automaticky nabývají jeho občanství s přechodem suverenity. Opce, usnadněná naturalizace (a historicky emigrace) představují způsoby dodatečného, korektivního původního vymezení občanů.

Problematika prvotního vymezení občanů se účelově i koncepčně liší od standardního obnovování a rozšiřování množiny státních občanů. Je proto zásadním chybou chápat tuto situaci jako případ naturalizace cizinců a aplikovat na ni vysoké standardy běžné pro udělení občanství.

	Normy upravující původní vymezení státních občanů		Normy upravující standardní postupy nabytí státního občanství (narození, naturalizace)
	Původní všeobecné vymezení	Původní dodatečné, korektivní vymezení	
Časově	Jednorázový akt	Jednorázová nebo časově ohraničená aplikace norem	Stálá aplikace norem
Rozsah	Hromadné povahy	Řeší individuální případy, bere v úvahu vůli jedinců, je předem dán maximální počet případů	Vztahují se na předem nedefinovanou množinu případů

¹⁰² Koncept původního vymezení občanů, jak jej tato práce používá, rozpracoval německý badatel D. Krombach (Krombach 1967). Podle

Krombacha se týká historicky tři situace: vzniku nových států, změny hranic mezi existujícími státy (tj. případy státního nástupnictví)

MEZINÁRODNÍ RÁMEC

Státní nástupnictví zásadně mění předivo vztahů globálního společenství. Dalo by se proto předpokládat, že otázka nástupnictví států ve vztahu k občanství bude regulována mezinárodním právem. V minulosti však nebyly příslušné normy mezinárodním právem úspěšně kodifikovány, ať již obyčejem nebo smluvně, ač úsilí směřující k tomuto cíli nechybělo. Historicky nejstarší praxí států představovalo pravidlo, že změna suverenity nad územím má za následek automatickou změnu státního občanství obyvatel žijících na tomto území. Pokud však tato praxe v minulosti vytvořila obyčejové právo, v současnosti je mu přiznávána maximálně subsidiární funkce: za občany nového státu bude považováno veškeré obyvatelstvo, pokud stát nepřijme specifickější pravidla určující, kdo jsou jeho občané. Jinou praxí souvisejí se změnou suverenity je a to již od 17. století používané, a zpravidla mezinárodní smlouvou zajištěné, právo opce. Tato praxe dosáhla vrcholu po I. světové válce a poté upadla. Zvláštní, ad hoc komplexní systém nástupnictví států ve věcech státoobčanských přinesly mírové smlouvy uzavřené po I. světové válce, jejichž cílem bylo zajistit, aby zejména příslušníci nových národnostních menšin nezůstali bezdomovci. Toto směřování k regulaci zabraňující svévolnému vylučování osob z původního vymezení na základě etnickém a rasovém přerušila II. světová válka a dále proces dekolonizace, v němž došlo k přijetí teze, že nově vzniklý stát na dekolonizovaném území je oprávněn provést původní vymezení zcela suverénně. Státy nově vzniklé v procesu dekolonizace běžně používaly pro vymezení prvotního souboru občanů kritéria jako náboženství, osobní status, rasa, jazyk nebo domorodý původ. Standardy ohledně nástupnictví států a státního občanství tak byly zcela rozkolísané.

Teprve Evropská úmluva o občanství z roku 1997 v reakci na rozpad socialistických federací na počátku 90. let (SSSR, ČSFR, Jugoslávie) kodifikovala komplexně situaci státního nástupnictví. Kapitola VI. obsahuje 3 články (18 – 20).

Čl. 18(1) ukládá státům, aby ve věcech občanství v případě státního nástupnictví respektovaly všeobecné principy zákonnosti a lidských práv, zejména s cílem, aby nedošlo k bezdomovectví. Čl. 18(2) vyjmenovává čtyři kategorie okolností, které má stát rozhodující o „udělení nebo uchování“ občanství respektovat. Jsou to (a) skutečné a účinné pouto mezi osobou a státem, (b) obvyklé bydliště v době státního nástupnictví (c) vůle dotčené osoby (d) územní původ osoby.

Čl. 19 ukládá státům, aby usilovaly o regulaci otázek občanství v případě státního nástupnictví prostřednictvím smlouvy.

Čl. 20(1) ukládá státům, aby respektovaly princip, že (a) občané předchozího státu, kteří jsou obvykle usedlí („habitually resident“) na území, nad nímž přechází suverenity na nástupnický stát, mají právo zůstat na území státu a dále, že (b) tyto osoby mají požívat rovnost s občany, pokud jde o hospodářská a sociální práva. Výjimkou 20(2) je, že tyto osoby mohou být vyloučeny z výkonu veřejné služby, která zahrnuje výkon suverenity.

V 90. letech 20. století použily nástupnické státy tří zaniklých socialistických federací (SSSR, ČSFR a Jugoslávie) jako kritéria pro původní všeobecné vymezení svých občanů tři instituty: (1) státní občanství, „restaurované“ státu – objevilo se v případě dvou baltských zemích, Lotyšska a Estonska, přijatá státoobčanská legislativa obnovovala občanství meziválečného státu, (2) trvalé bydliště – uplatnilo se v post-sovětské Eurasii, např. Rusko, Bělorusko, Kazachstán a (3) občanství republiky jako složky federativního státu. Republikové občanství aplikovaly např. Slovinsko, Chorvatsko, Česko a Slovensko. I použití republikového občanství je vedeno teorií kontinuity: občanství jako základní prvek suverenity není zde nově utvořeno, nýbrž „transformováno“ z občanství nesuverénního útvaru v občanství samostatného státu. (2) a (3) způsob původního všeobecného vymezení občanů byl zpravidla doplněn přechodnými normami sekundárního, korektivního vymezení, kdy se různým skupinám za určitých podmínek umožňovalo právo opce. Studie zabývající se občanstvím v těchto nově vzniklých státech ukazují, že (1) a (3) model použily politicky motivované, nepříměřené kritérium pro všeobecné původní vymezení občanů.¹⁰⁵ Republikové občanství (a o to méně občanství restaurovaného státu) nepředstavovalo skutečné a účinné pouto mezi osobou a státem, přičemž ani důsledky této neadekvátní volby nebyly ve všech případech korigovány druhotným, dodatečným vymezením.

PŮVODNÍ VYMEZENÍ OBČANŮ V ČR – EXISTUJÍCÍ PROBLÉMY

I v případě České republiky bylo použití republikového občanství (zákonem č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbytvání občanství ČR), zavedeného v roce 1969 jako občanství, již od druhé generace předávaného na principu ius sanguinis, nešťastnou, leč politicky vysvětlitelnou záležitostí.¹⁰⁴ Druhotně, korektivní původní vymezení mohlo ovšem uspokojivě řešit situaci, kdyby formulovalo podmínky opce liberálněji. To dokládá i srovnání se zákonem slovenským, který zvolil stejné kritérium všeobecného vymezení, avšak formuloval liberálněji podmínky opce. Podmínky opce obsažené v zákoně 40/1993 Sb. (dvouletý pobyt na území ČR, žadatel nebyl trestán v posledních 5 letech pro úmyslný trestný čin) vedly ke známým negativním dopadům na romskou menšinu, a následně k novelizacím zákona, které se týkaly druhotného korektivního vymezení občanů.¹⁰⁵ Z aktuálního pohledu není

důležitý ani tento proces, ale jeho výsledek. Relevantní okolností je však skutečnost, že tento proces korektivního vymezení nebyl jednorázový, ale že trval řadu let.

Podle „reformovaného“ původního korektivního vymezení (upraveno § 18a zákona č. 40/1993 Sb., vstoupil v účinnost k 1. 9. 1999) může nabýt bývalý občan ČSFR občanství ČR prohlášením, pokud měl k 31. 12. 1992 trvalý pobyt na území ČR a tento pobyt trvá nebo občan od tohoto data trvale žije na území ČR.

Ačkoli je toto ustanovení formulováno tak, že odráží skutečný vztah k ČR, může být v konkrétních, patrně již nečetných, případech problematické požadavkem trvání pobytu (resp. pobývání), protože zahrnuje poměrně dlouhý období od rozpadu ČSFR. Pokud se tedy bývalý občan ČSFR byl i krátce odstěhoval (typicky na Slovensko) a pak se opět vrátil do ČR, na nabytí občanství prohlášením nemá nárok. Výsledný stav může být v individuálních případech v rozporu s požadavky Evropské úmluvy, zejména s čl. 20(1).¹⁰⁶ Pokud takový občan žije převážně na území ČR, lze jej považovat za osobu „obvykle usedlou“ na území ČR a měl by proto požívat rovnost s občany ČR, pokud jde o hospodářské a sociální práva. Plně požívání těchto práv však předpokládá v ČR alespoň statut cizince s povoleným trvalým pobytem. Trvalý pobyt však není udělován těmto osobám automaticky. Na rozdíl od vcelku snadného „netestovaného“ nabytí občanství prohlášením podle § 18a, musí žadatel o udělení trvalého pobytu splnit řadu podmínek, včetně zajištěného bydlení a doložení příjmů ve výši dvojnásobku životního minima na osobní potřeby, což někteří zejména sociálně slabí žadatelé z marginalizovaných skupin (typicky příslušníci romských komunit) nemohou.

Praktické poznatky (např. Kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity) ukazují, že ojediněle se stále vyskytují případy, kdy na území ČR žijí bývalí občané ČSFR, kteří zde žili k datu rozdělení ČSFR a kteří by se stali – pokud by byl nynější § 18a uplatněn již při rozpadu státu – českými občany, nyní však žijí v právně nejisté situaci. Zajištění nápravy v této věci je možné dvojím způsobem: buďto úpravou § 18a (nahrazením požadavku trvání pobytu požadavkem převažujícího či hlavního pobytu) nebo výjimkou z podmínek udělení trvalého pobytu. Tím by se celý proces původního vymezení občanů ČR snad již definitivně a natrvalo uzavřel.

NATURALIZACE

Naturalizací rozumíme nabytí občanství cizincem na vlastní žádost. Weis ji definuje jako udělení občanství cizinci formálním aktem na základě jeho žádosti podané za tímto účelem anebo, v případě jeho právní nezpůsobilosti osobou jednající za něho (Weis 1979: 99).

Naturalizace je vedle nabytí občanství ex lege narozněm druhým nejobvyklejším způsobem nabytí občanství.

Tradičně byla naturalizace chápána jako záležitost, v níž se v plné míře projevuje státní suverenity, tedy, že záleží pouze na státu, jak stanoví podmínky pro naturalizaci a zda občanství žadateli udělí či ne. Tento názor doposud převažuje. Mezinárodněprávní regulace naturalizace je tak velmi fragmentární. Dvě okolnosti však nutí státy, aby postupně tento názor revidovaly. První je již výše zmíněná lidskoprávní dimenze, které vede k pojímání práva na občanství jako základního, subjektivního práva. Druhou okolností je zvyšující se pohyb osob v globalizovaném světě, vedoucí k tomu, že všechny vyspělé země se musí vyrovnávat s velkými počty přistěhovalců. To vede k upřesňování a usnadňování podmínek naturalizace a v evropském kontextu i k jejich dílčí harmonizaci. V národních právních úpravách můžeme najít velké množství rozmanitých podmínek pro naturalizaci. Některé z těchto podmínek se standardně v různých variantách objevují ve všech národních úpravách. Jiné podmínky jsou specifické pro konkrétní stát či skupinu států.

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Naturalizace osob je upravena v čl. 6(3) Evropské úmluvy, který zní:

„Každý stát umožní svými zákony naturalizaci osob, které zákonně a obvykle pobývají na jeho území. Při určení podmínek naturalizace nesmí stanovit dobu, která by byla delší než 10 let před podáním žádosti.“

Evropská úmluva tak upravuje jediný obvyklý požadavek naturalizace: délku pobytu na území. Důvodová zpráva k tomuto odstavci uvádí, že stát může stanovit jiné oprávněné požadavky pro naturalizaci, zejména co se

a zavedení institutu občanství ve státě, kde dříve tento institut neexistoval.

¹⁰⁴ Viz zejména práce R. Brubakera.

¹⁰⁵ Proti použití republikového občanství lze namítnout že (1) se jednalo se o ryze formální pouto, natolik bezvýznamné a bezobsažné, že nebylo ani zaznamenáno v jakémkoli dokumentu, nebylo napojeno

ani na žádný z možných atributů politické moci republik (např. oprávnění volit a být volen do republikových orgánů) a (2) jeho použití bylo v rozporu se základními principy zastupitelské demokracie, protože ČNR měla reprezentovat základní zájmy politického tělesa složeného ze svých voličů tj. občanů ČSFR s trvalým pobytem na území ČR, což zjevně nečinila. Na druhé straně použití republikového

občanství jasně preferovala slovenská reprezentace.

¹⁰⁶ Zásadní novelizace byly provedeny zákonem č. 139/1996 Sb. a zákonem č. 194/1999 Sb.

¹⁰⁷ Posouzení z hlediska čl. 18(2) Evropské úmluvy je obtížnější, neboť Úmluva mluví pouze o bydlišti v době sukcese. Můžeme však uvažovat o tom, že ČR v těchto případech nezohledňuje plně „sku-

týče integrace. Na jiných místech důvodové zprávy pak lze najít odkazy na jazykové znalosti a na poplatky za naturalizaci. Jinou souvislostí je umožnění či neumožnění dvojího občanství, které má v kontextu naturalizace podobu podmínky pozbytí dosavadního občanství; tato otázka bude osvětlena v další části práce.

Jiné mezinárodní instrumenty se naturalizace dotýkají jen v obecné rovině: např. podmínky naturalizace musí být v souladu s uznávanými principy mezinárodního práva a mezinárodních standardů ochrany lidských práv, nemo-hou proto existovat např. rozdílné požadavky pro naturalizaci mužů a žen, naturalizační požadavky by rovněž měly respektovat zákaz rasové diskriminace. Současná mezinárodněprávní úprava podmínek naturalizace je tak velmi dříčí. Určení požadavků pro naturalizaci cizinců je o to více předmětem politických úvah a sporů, které jsou zpravidla integrální součástí širších diskursů o imigraci a identitě národního společenství.

BYDLIŠTĚ, POBYT

Bydliště (domicil, příp. určitá délka pobytu na území) je nepochybně nejdůležitějším „občanskotvorným“ prvkem. Nalezneme je, jako podmínku udělení občanství, ve všech naturalizačních předpisech. V evropských zemích se požadovaná délka pobytu na území pohybuje v rozpětí od 10 let (např. Itálie, Portugalsko, Španělsko, Rakousko) po 3 roky (Belgie), nejčastěji je požadovaná délka pobytu kolem 5 let (Velká Británie, Francie, Finsko, Švédsko, Rusko – z mimoevropských zemí USA, Mexiko). Zpravidla však za splnění dalších podmínek může být požadovaná délka pobytu zkrácena. V Evropě převládá trend ke zkracování délky pobytu, v posledních letech zkrátila délku pobytu např. Belgie (z 5 let na 3 roky).

Zásadním problémem, jak z hlediska univerzálnějších standardů tak z hlediska srovnávacího, je to, že pro vyjádření vztahu osoby k území používají státy různé koncepce (bydliště, hlavní bydliště, usazení se, domicil, různé kvalifikovaný pobyt). Význam těchto pojmů nemusí být nutně kodifikován ve státoobčanských předpisech. Může být definován např. v normách cizineckých, případně jej můžeme dovodit jen z dalších navazujících předpisů či praxe.

Např. rakouský zákon o státním občanství (Staatsbürgerschaftsgesetz, 1985 – StbG, ve znění pozdějších předpisů) stanovuje jako standardní podmínku naturalizace, že cizinec má nepřetržitě nejméně 10 let své hlavní bydliště (Hauptwohnsitz) na spolkovém území. Německý zákon o státním občanství (StAG, § 8 – nenároková naturalizace) stanoví, že naturalizovaný může být cizinec, který se v tuzemsku usadil (sich im Inland niedergelassen hat), požadavek však není absolutní. Předpisy pro „zjednodušené“ nárokové (mandatorní) udělení občanství, které jsou obsaženy v cizineckém zákoně (nároková naturalizace – AusLG, § 85), požadují, aby cizinec měl 8 let zákonné svůj obvyklý pobyt na území. Zatímco prováděcí předpisy definují pojem „zakonný“, nedefinují pojem „obvyklý“, což vede k nejednotné výkladové praxi v různých spolkových zemích. Slovenský zákon požaduje, aby žadatel o občanství měl nepřetržitý trvalý pobyt na území SR nejméně 5 let. Polský zákon (Ústava o obywatelstwie polskím z roku 1962, ve znění pozdějších předpisů) požaduje, aby cizinec bydlel v Polsku na základě povolení k usazení se nejméně 5 let. Maďarský zákon o státním občanství z roku 1993 uvádí, že naturalizovaný může být cizinec, který pobýval v Maďarsku nepřetržitě více než 8 let před podáním žádosti. Britský zákon předepisuje 5leté zákonné bydliště na území, poslední rok přitom musí jít o pobyt „bez imigračních omezení“. Irský zákon klade jako podmínku naturalizace, aby žadatel měl jednorozhodně nepřetržitý pobyt na území před podáním žádosti a v průběhu předchozích 8 let měl bydliště na území Irska celkem 4 roky. V některých případech může vyvolávat výkladové problémy, zda jde o pobyt ve smyslu právním nebo zda je rozhodující fyzická přítomnost žadatele. Ve Francii musí být prokázáno, že se cizinec v zemi „usadil“, tj. že zde má těžiště svého rodinného a pracovního života.

Český zákon stanovuje jako standardní podmínku naturalizace, že žadatel má na území ČR ke dni podání žádosti po dobu nejméně 5 let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje. Na první pohled tak český zákon zapadá do „průměru“ požadavků ohledně pobytu. Pečlivější posouzení však odhaluje, že český zákon požaduje maximální přípustnou délku, a že dokonce v některých případech může být tato požadovaná délka v rozporu s ustanovením čl. 6 (3) Úmluvy (viz výše).

Trvalý pobyt ve smyslu cizineckého zákona¹⁰⁷ je totiž kvalifikovaný, nejvyšší pobytový statut, který může být za normálních okolností (pokud zde nejsou např. rodinné vazby k občanu ČR nebo cizinci s trvalým pobytem) udělen cizinci teprve po 10 letech pobytu na dlouhodobé vízum. Pokud sečteme těchto 10 let s 5 lety trvalého pobytu, dospějeme k 15 letům pobytu před možností podat žádost o udělení občanství. Evropská úmluva přitom mluví o naturalizaci osob, které jsou zákoně a obvykle usazené na území („lawfully and habitually resident“), smluvní strany přitom nemají požadovat více než desetiletý pobyt („residence“) před podáním žádosti. Není důvod usuzovat, že cizinec žijící v ČR zákoně po dobu 10 let by nebyl na území obvykle a zákoně usazen ve smyslu Úmluvy. To ostatně potvrzuje také ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o občanství, podle něhož lze

pětiletou délku trvalého pobytu prominout, pokud cizinec žije na území ČR nepřetržitě alespoň 10 let.

Taková právní konstrukce (možnost prominutí podmínky) ovšem není ideální. Cizinec žadající o naturalizaci po 10letém pobytu je stavěn do pozice žadatele o výjimku, ač vlastně splňuje „požadavek“ Úmluvy, která má jako mezinárodní smlouva přednost před zákonem. Činí-li podle Úmluvy maximální požadovaná doba pobytu 10 let, měla by tento požadavek zrcadlit základní národní právní úprava, a nikoli pouze ustanovení o výjimkách. Je tudíž žádoucí formulovat zákon nově tak, aby požadavek pětiletého trvalého pobytu byl nahrazen (v § 7 zákona č. 40/1993 Sb.) požadavkem 10letého (případně kratšího) zákonného pobytu, s tím, že by se nevyžadovala „nepřetržitost pobytu“, ale spíše určitý kvalifikovaný pobyt např. podle úpravy irské nebo „převážně zdržování se“ na území. Zatímco nutnost změny konstrukce zákona lze opřít o právní úvahu, zkrácení požadované délky pobytu z 10 let na dobu kratší je záležitostí ryze politickou. V její prospěch mluví přinejmenším to, že délka pobytu je na přípustném maximu a že sama o sobě není dokladem integrace.

JAZYK

Jestliže u požadavku ohledně pobytu jsme mohli konstatovat, že v Evropě převládá trend k jeho liberalizaci, u požadavku jazykových znalostí je současný vývoj opačný. Znalosti úředního jazyka či jazyků hostitelské země je v posledních letech přikládán stále větší význam. Požadavek znalosti jazyka hostitelské země může být explicitní, stanovený zákonem, nebo implicitní. Explicitní jazykové požadavky obsahují např. zákony Velké Británie, Francie, Portugalska, Turecka, Finska, z námi sledovaných středoevropských zemí se sem řadí Německo, Rakousko, Maďarsko a Slovensko. V některých případech jsou jazykové znalosti posuzovány jako jeden z aspektů integrace, např. v Norsku musí žadatel v dotazníku uvést, zda ovládá norštinu slovem a písmem. Podobně je tomu v Polsku. Pokud je v zemi několik oficiálních jazyků, stačí znalost jednoho z nich. Např. ve Velké Británii je požadovaná znalost angličtiny, velštiny nebo skotské gaelštiny, ve Finsku znalost finštiny nebo švédštiny.

Značný důraz na znalost jazyka klade rakouský zákon; novela, která vstoupila v účinnost 1. 1. 1999, měla především za cíl upřednostnit „znalost jazyka“ před pouhou délkou pobytu. Znalost němčiny je zkoumána ve všech případech naturalizace, požadovány jsou přiměřené znalosti s ohledem na životní okolnosti. Podobně německá právní úprava (novela z roku 2000) požaduje prokázání dostatečných znalostí německého jazyka. Tyto znalosti jsou definovány obecným prováděcím předpisem, podle něhož úspěšný žadatel zvládá v běžném životě kontakty v německém jazykovém prostředí, včetně běžných kontaktů s úřady, lze s ním vést rozhovor odpovídající jeho věku a vzdělání, je schopen přečíst text z běžného života a ústně reprodukovat jeho podstatný obsah. Existují i úlevy, např. u osob starších 60 let stačí, pokud se bez větších obtíží německy dorozumí ústně. Praxe prokazování znalostí němčiny se liší podle spolkových zemí, někde jsou např. požadovány i písemné testy. Návrh nového přístěhovačského zákona, který německá vláda hodlá opět předložit Parlamentu (poté co byl v prosinci 2002 prohlášen pro procesní chyby při přijetí Spolkovým ústavním soudem za neplatný), pak posouvá nutnost prokázání znalostí němčiny již do fáze, kdy cizinec usiluje o trvalé usídlení se a zavádí systém povinných jazykových kurzů.¹⁰⁸ Rakouský a německý zákon tak přikládají znalosti němčiny značnou váhu. Úroveň požadovaných znalostí je ale přizpůsobena sociálnímu postavení žadatele.

Zvláštní požadavek obsahuje zákon maďarský, který kombinuje znalost jazyka se znalostí ústavy, když stanovuje, že cizinec může být naturalizován, jestliže prokáže, že podstoupil a vykonal zkoušku ze základních ústavních znalostí v maďarštině. Český zákon požaduje po žadatelích prokázání znalostí českého jazyka, žadatel znalost prokáže pohovorem (ne delším 30 minut), jestliže je schopen plynně a jazykově správně reagovat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života a umí ústně sdělit obsah textu z denního tisku.¹⁰⁹

Jazykové požadavky českého zákona lze označit – zejména ve světle nejnovějšího vývoje v Evropě – za přiměřené. De lege ferenda však stojí za úvahu dvě záležitosti, a sice postavení menšinových jazyků a možnost přesnějšího rozlišení jazykových požadavků podle sociálního postavení a vzdělání žadatele. Co se týče menšinových jazyků (polština, němčina) lze zvažovat, zda by jejich znalost neměla být postavena na rovněž znalosti češtiny. V souvislosti s evropskou integrací, jakož i globalizací pak vyvstává otázka, zda by angličtina nemohla být alternativou češtiny.

BEZÚHONNOST

Požadavek týkající se bezúhonnosti (trestní zachovalosti) patří ke standardním požadavkům na naturalizaci; může se týkat absence postrestání za trestný čin nebo určité kategorie trestných činů, případně i současného trestního stíhání. V některých zákonech je tento požadavek skryt pod obecnější požadavek, aby žadatel měl „dobrý charakter“ (Velká Británie, Irsko) nebo

tečné a účinné pouto mezi osobou a státem“, které na dobu úspěchu omezeno není.

¹⁰⁷ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Zuwanderungsgesetz z 20. června 2002, Verordnung über Integrationskurse für Ausländer, návrh z 15.1.2003.

že „vedl slušný život a lze to i nadále předpokládat“ (Švédsko). Některé zákony vylučují z naturalizace jen pachatele závažnějších trestných činů (např. ve Francii při odsouzení na více jak 6 měsíců, v Rakousku více než 3 měsíce). Německý zákon naproti tomu mluví o trestných činech nespecifikované. Maďarský zákon požaduje, aby cizinec měl podle maďarského práva má čistý trestný rejstřík a nebylo proti němu vedeno trestní stíhání před maďarskými soudy. Český zákon, stejně jako slovenský, požadují, aby žadatel nebyl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin.



EKONOMICKÁ A SOCIÁLNÍ SITUACE

Ekonomická a sociální situace je faktor, který je prakticky vždy při naturalizaci brán v úvahu. V obecné rovině můžeme formulovat pravidlo, že po žadateli je požadována zajištěná existence, výjimkou jsou případy, kdy pro udělení občanství mluví závažné humanitární či politické důvody. Tento požadavek však nemusí být formulován explicitně ve státoobčanském předpise, ale může např. plynout z podmínek, za nichž je povolen nebo prodloužován pobyt na území.

Maďarský zákon požaduje zajištění živobytí žadatele a jeho bydlení v Maďarsku, obdobně rakouský zákon požaduje, aby živobytí žadatele bylo dostatečně zajištěno nebo aby žadatel na své nouzi neměl vinu. Německý zákon stanovuje podmínky soběstačnosti jak pro nárokovou naturalizaci (StAG 8 – má v místě usídlení vlastní byt nebo ubytování, je schopen v místě usídlení uživit sebe a své rodinné příslušníky) tak nenárokovou naturalizaci (AusIG 85 – může zajistit živobytí své a závislých rodinných příslušníků bez nároku na sociální podporu a podporu v nezaměstnanosti, k tomu se nepřihlíží, jestliže za důvody potřeby žadatel nemůže). Český zákon o občanství tuto záležitost neupravuje.

Cizinecký zákon však pro udělení trvalého pobytu (je bez výjimky podmínkou udělení občanství) předepisuje prokázání ubytování a možnosti vynaložit měsíčně částku ve výši dvojnásobku životního minima na osobní potřeby k úhradě pobytových nákladů. Na první pohled je zřejmé, že česká úprava je ve srovnání s jinými příliš rigidní. Požadavek příjmu ve fixní výši by měl být nahrazen flexibilnějším ukazatelem. (Extrémním případem na jedné straně může být člen církevního řádu, na druhé straně mnohdy dvojnásobek minima skutečné životní náklady nepokrývá.) Navíc tyto okolnosti jsou prokazovány pouze při udělení trvalého pobytu, v době podání žádosti o občanství tak již nemusí být splněny.

BEZPEČNOSTNÍ POŽADAVKY, STÁTNÍ ZÁJEM

Poslední kategorií požadavků, které obvykle nacházíme v naturalizačních předpisech a praxi, se týkají bezpečnosti a státního zájmu. **Rakouský zákon** je v tomto ohledu formulován precizně a požaduje, aby žadatel nebyl hrozbou pro klid, pořádek a bezpečnost a ani jiné společenské zájmy podle čl. 8(2) Evropské úmluvy o lidských právech a nebyl k cizím státům v takovém vztahu, aby udělení občanství poškozovalo státní zájmy. Český zákon stanovuje, že Ministerstvo vnitra je povinno posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu, může si přitom vyžádat stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb. Praktická aplikace tohoto ustanovení již byla podnětem veřejnému ochránci práv k vyrozumění vlády ve věci Fakiri.¹¹⁰ Ačkoli v případě jde primárně jen o právo ochránce na přístup k některým informacím, celkový kontext odhaluje problematičnost aplikace tohoto ustanovení v praxi. Ukazuje se, že posuzování bezpečnostních aspektů je citlivým bodem, k němuž však, do jisté míry i pochopitelně, schází podrobnější informace z jiných zemí. Podezření, že může docházet k nesprávné aplikaci tohoto ustanovení, by do jisté míry měla eliminovat nová možnost soudního přezkoumání státoobčanských rozhodnutí správními soudy.¹¹¹

USNADNĚNÉ NABYTÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ PŘÍSTĚHOVALCI DRUHÉ A TŘETÍ GENERACE

POJEM

Problém přistěhovalců druhé a třetí generace je typickým problémem evropských států „německého modelu“, které aplikují *ius sanguinis*, a které byly v poválečném období cílem masivní imigrace, zejména v období nábory zahraničních dělníků v 60. a 70. letech, a v následujících letech pak formou sjednocování rodin imigrantů.

*V zemích, které uplatňují princip *ius soli* (např. USA, Kanada, z evropských zemí Velká Británie, Irsko, Portugalsko) problém přistěhovalců druhé a třetí generace ve smyslu právním nevzniká, protože každé dítě narozené na území státu, včetně dětí přistěhovalců, nabývá občanství ze zákona narozením. Z evropských zemí řeší Francie alespoň problém přistěhovalců třetí generace tím, že aplikuje tzv. dvojí *ius soli*: francouzskými občany se stávají automaticky narozením na území Francie děti, které se narodili rodičům, kteří se rovněž narodili ve Francii.*

Již samotný pojem „přistěhovalce druhé či třetí generace“ je sporný: ve skutečnosti nejde o přistěhovalce, ale o osoby, které se na území státu narodily nebo zde přinejmenším vyrůstaly, a které často nemají k původní vlasti svých rodičů žádný nebo jen zprostředkovaný vztah a naopak jejich veskeré vazby, jazykové, kulturní i sociální, se spojují s jejich rodnou zemí. Skutečnost, že nejsou považovány za plnoprávné členy společnosti, je tak problematická jak pro ně, tak pro širší společnost. Demokratické společnosti jsou založeny na ideji rovné participace; zůstává-li část obyvatel po generace za hranicemi politické pospolitosti, viklá to základy, na nichž stojí společenský řád. Evropské země proto stále více usilují o vytvoření příměněnějších podmínek pro jejich plně začlenění do státoobčanského tělesa.

MEZINÁRODNÍ ÚPRAVA

Evropská úmluva o občanství ukládá státům, aby usnadnily nabytí občanství vyjmenovaným kategoriím osob. Čl. 6(4) uvádí tyto kategorie: (a) manžele občanů (b) děti občanů narozené v cizině (c) děti cizinců, kteří nabudou občanství (d) děti adoptované občany (e) osoby narozené na území, které zde zákonně a obvykle žijí (f) osoby, které žijí na území státu po jistou dobu před dovršením 18 let, doba má být určena státem (g) bezdomovci a uprchlíci. Tzv. přistěhovalce druhé a třetí generace pokrývají písm. e) a f). Státy ovšem nejsou povinny přijímat specifická opatření, jestliže jsou již obecné podmínky příznivé. Usnadnění nabytí občanství se může dít i jinou formou než naturalizací (např. automatickým nabytím občanství ze zákona).

NÁRODNÍ ÚPRAVY

P. Weil uvádí (Weil 2001), že s výjimkou Řecka, Lucemburska a Rakouska (Rakousko viz také níže) usnadňují všechny země EU nabytí občanství cizinci druhé a třetí generace. K usnadnění nabytí státního občanství přistěhovalci druhé a třetí generace používají evropské země různé postupy, jako jsou aplikace principu *ius soli*, případně podmíněná aplikace *ius soli*, usnadněná naturalizace nebo nabytí občanství prohlášením, oznámením či registrací. Často jsou přitom tyto postupy konstruovány jako nárokové nabytí občanství, patří sem z evropských zemí mj. Belgie, Dánsko, Německo, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie.

*Příkladem podmíněné aplikace *ius soli* je německý zákon. Německý zákon byl tradičně založen na principu *ius sanguinis*, jeho novelizace k 1. 1. 2000 do něj poprvé vnesla prvky *ius soli*. Od 1. ledna 2000 nabývá dítě německé státní občanství narozením na území Německa, pokud jeden z jeho rodičů má úředně povolený pobyt v Německu po dobu osmi let, anebo má povolení k trvalému pobytu nejméně tři roky. Děti cizinců, které nabudou německého občanství narozením v Německu a mají současně občanství jiného státu, si ponechávají obě občanství do dovršení plnoletosti, nejdéle však do 23 let. Chtějí-li si pak dále německé občanství ponechat, musí se cizí občanství vzdát, je-li to podle zákonů dané země možné a je-li to i rozumné. V případě, že pozbytí občanství není možné nebo jej nelze rozumně požadovat, je nutné podat žádost o uchování původního občanství do dovršení 21 let věku. Podobné postavení mají děti, kterým bylo při vstupu zákona v účinnost méně než 10 let.*

¹¹⁰ Vyhláška MŠMT č. 137/1993 Sb.

¹¹¹ Vyrozumění veřejného ochránce práv vlády ČR ve věci Fakiri ze dne 22. srpna 2002, vláda dosud nezažala stanovisko v této věci.

¹¹² Přezkoumání umožňuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který vstoupil v účinnost 1.1.2003.



Reformu, založenou na kombinaci principů *ius soli* a nabytí občanství prohlášením, co se týče občanství přistěhovalců druhé a třetí generace, provedla v roce 1991 Belgie. Děti „třetí generace“ nabývají občanství narozením, pokud mají rodiče, který se rovněž narodil v Belgii a který měl hlavní bydliště v Belgii po dobu 5 let v posledních 10 letech před narozením dítěte. Děti „druhé generace“ mohou nabytí občanství prohlášením, které učiní rodiče před dosažením 12 let věku dítěte; rodiče musí mít hlavní bydliště v Belgii po dobu 10 let a dítě musí žít v Belgii od narození. Prohlášením může také nabytí belgické občanství cizinec ve věku mezi 18 a 30 lety, za předpokladu, že má hlavní bydliště v Belgii. Novela z roku 2000 pak zpřístupnila prohlášení i dalším kategoriím cizinců, např. všem cizincům, kteří se narodili v Belgii a mají zde své hlavní bydliště.

Nový švédský zákon z roku 2001 umožňuje nabytí švédského občanství, pokud má dítě povolení k trvalému pobytu a pokud žije ve Švédsku nejméně 5 let. Občanství se nabyvá oznámením právního zástupce dítěte, oznámení musí být učiněno před dosažením 18 let; dítě starší 12 let musí s oznámením souhlasit. V Nizozemí má cizinec narozený na území nárok na občanství, pokud na nizozemském území od narození bydlí, občanství může nabytí prohlášením ve věku 15-18 let.

Usnadněnou naturalizaci pro osoby narozené na území zakotvují předpisy řady dalších zemí, a to především tím, že umožňují různé úlevy ze standardních požadavků naturalizace. Např. novela nizozemského zákona vychází cizincům narozeným v Nizozemí vstříc dále tím, že umožňuje, aby si ponechali původní občanství; to platí i pro cizince, kteří pobývali na území Nizozemí po dobu pěti let před dosažením 18 let věku. Obdobně postupuje Belgie. Rakouský zákon umožňuje v případě dětí narozených na území alespoň zkrácení požadované délky pobytu na 6 let místo 10. Naopak v právních předpisech „nových demokracií“ jako jsou **Maďarsko, Polsko, Slovensko či Česká republika**, není otázka usnadněného nabytí státního občanství přistěhovalci druhé a třetí generace zatím podrobně rozpracována. Maďarský zákon ovšem již pamatuje (zkrácením délky požadovaného pobytu z 3 na 5 let) nejen na děti narozené na území, ale i na ty, které v Maďarsku žily jako děti. Český zákon pouze umožňuje, aby cizincům narozeným na území byla prominuta délka trvalého pobytu. Vždy se však vyžaduje povolený trvalý pobyt. Pokud tedy rodiče pobývají na území v rámci dlouhodobého pobytu, dítě narozené na území má také tento statut a na možnost udělení trvalého pobytu a následně občanství musí čekat řadu let. Je zřejmé, že takováto právní úprava nabytí občanství žádným výrazným způsobem neusnadňuje. Není proto překvapivé, že postavení těchto dětí cizinců začíná vyvolávat vážné problémy, které se projevují akutně např.

z hlediska zajištění přístupu ke zdravotní péči.¹¹² Česká legislativa ani žádným patrným způsobem neupravuje postavení cizinců, na které pamatuje čl. 6(4) písm. f) Evropské úmluvy, tedy těch, kteří žili určitý počet let na území před dosažením zletilosti. De lege ferenda se proto jeví začlenění nové úpravy nabytí občanství tzv. přistěhovalci druhé a třetí generace jako nejvážnější úkol: právní úprava musí reagovat na novou společenskou realitu, jíž je skutečnost, že Česká republika se stala přistěhovalceckou zemí.

DVOJÍ OBČANSTVÍ

Dvojitý nebo vícera občanství je stav, kdy osobu považuje více než jeden stát za svého občana. Evropská úmluva o občanství definuje víceteré občanství jako „současné vlastnictví dvou nebo více občanství jednou osobou“. Podle tradičního pojetí je tento stav důsledkem nedokonalé harmonizace národních státoobčanských předpisů. Z jiného, modernějšího pohledu je ovšem dvojitý občanství spíše právním vyjádřením či důsledkem skutečnosti, že jedna osoba má skutečná a trvalá pouta k několika státům. Tradiční ideový odpor států vůči dvojitmu občanství není překvapivý, uváželi-li že moderní institut občanství vznikl transformací vztahu mezi suverénem a jeho poddanými, tedy poměru, jemuž dominovala idea nedělitelné oddanosti. Ve světě rozděleném na suverénní, soutěžící a nepřátelské státy pohlížely tak státy na „sdílení občanů“ (vedle území a moci je právě obyvatelstvo dalším z trojice znaků státnosti) jako na nepřijatelnou anomálii. Jednotlivé státy i mezinárodní společenství jako celek proto v minulosti vynakládaly nemalé úsilí k tomu, aby zamezovaly vzniku dvojího občanství nebo jej alespoň redukovaly. Postoj států ke dvojitmu občanství však prošel zejména v posledních desetiletích 20. století hlubokou transformací.

Podle údajů britského ministerstva vnitra uznává v současné době dvojitý občanství více než polovina zemí světa.¹¹³ Z evropských zemí jsou ke dvojitmu občanství tradičně tolerantní např. Velká Británie a Francie. K zásadnímu obratu v posledním období došlo např. ve Švédsku či Nizozemí. Ale i země jako Německo či Rakousko, doposud hájící princip jednoho občanství jako východisko svých státoobčanských úprav, přijaly v nedávných novelizacích celou řadu rozšáhlych výjimek.¹¹⁴ Vedle toho existují také země, které sice žádný nový zákon nepřijaly, ale ve stále širší míře aplikují možnost výjimky (Martin Hailbronner 2002).

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Evropská úmluva o státním občanství stojí ve věci dvojího občanství na pozici „neutrální“. Její čl. 15 uvádí, že Evropská úmluva neomezuje práva členského státu rozhodnout vnitrostátním zákonem o tom, zda (a) jeho občane, kteří naberou nebo již mají občanství jiného státu, si podrží své původní občanství, nebo je ztratí a (b) zda nabytí nebo ponechání jeho občanství bude podmíněno pozbytím či zřeknutím se občanství jiného. Výjimkou jsou však dva případy uvedené v čl. 14, v nichž má být dvojitý občanství automaticky uznáno *ex lege* (ne tedy pouze umožněno). Jde o děti, které naberou dvojitý (vícečetný) občanství automaticky při narození a o osoby nabývající jiné občanství automaticky sňatkem.

NÁRODNÍ ÚPRAVY

Jak již bylo naznačeno, dvojitý občanství vystupuje ve dvou odlišných souvislostech, jež lze shrnout do otázek:

- 1) Je nabytí cizího občanství spojeno s pozbytím (možností pozbytí) občanství?
- 2) Může cizinec nabytí občanství hostitelské země jako druhé občanství?

Pro naše zkoumání je relevantní druhá souvislost. Požadavek na ukončení předcházejícího státoobčanského poměru (absence tohoto požadavku) lze vnímat jako jedno z kritérií naturalizace.

K liberálnějšímu postoji ke dvojitmu občanství sahají postupně i země, které stále vycházejí ze zásady jednoho občanství. Tyto postoje vycházejí především z realistické snahy o usnadnění naturalizace cizinců, kteří se již v zemi usadili a pro které je z různých důvodů nesnadné, aby se svého původního občanství vzdali.

Např. německý zákon o státním občanství byl zásadním způsobem modernizován zákonem k reformě státoobčanského práva z 15. července 1999, který vstoupil v účinnost 1. ledna 2000, přičemž tato reforma se dotkla výrazně především dvojitý občanství v zemi usídlených cizinců (v realitě především imigrantů tureckého původu). Zákon zavádí pro tuto kategorii celou řadu výjimek. Obecně platí, že od požadavku pozbytí občanství lze upustit, když cizinec nemůže pozbytí své původní občanství nebo může-li tak učinit pouze za zvláště těžkých podmínek. Nová ustanovení (jsou upravena v § 87 cizineckého zákona) pak specifikují, že tento předpoklad je naplněn:

- v případě uprchlíků a osob trpících politickým pronásledováním. Od těchto osob se již pozbytí původního občanství nevyžaduje. (Do účinnosti novely z roku 1999 se po

¹¹² Již v roce 2000 byl, také z tohoto důvodu, novelizován zákon o pobytu cizinců (§§ 88-89 regulující pobyt cizince narozeného na

území). V současné době připravuje Ministerstvo zdravotnictví zvláštní zákon o zdravotním pojištění dětí cizinců, které dlouhodobě pobývají na území ČR. Projednávání ve vládě bylo 29.1.2003 přerušeno a návrh byl opět zaslán do připomínkového řízení.

¹¹³ Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain. Home Office, February 2002.

¹¹⁴ Viz podrobněji také Analýza právní úpravy dvojího občanství ve vybraných evropských státech, kterou zpracoval v roce 2002 jako

uprchlících požadovalo, aby individuálně doložili nemožnost pozbytí původního občanství.)

- při nepřijatelných podmínkách pro propuštění z cizího státního svazku; za takové se považují např. nepřijatelně vysoké poplatky nebo pokud je propuštění ze státního svazku spojeno s nedůstojnými praktikami,
 - v případě starších osob, kdy propuštění z jiného státního svazku naráží na nepřiměřené potíže a nemožnost nabytí německého občanství by představovala zvláštní tvrdost zákona,
 - pokud by ztráta dosavadního občanství byla spojena se značnými hospodářskými nebo majetkoprávními nevýhodami.
- Podrobný výklad těchto ustanovení je dán prováděcím předpisem. Např. se zde uvádí, že za starší osobu se považuje osoba nad 60 let, za zvláštních okolností (cizinec nežije v zemi původu více než 20 let, z toho 10 žije v Německu), lze udělit výjimku i osobě starší 40 let. Úřady, které o naturalizaci rozhodují, se však mohou ve zvláště odůvodněných případech od výkladu prováděcího předpisu odchýlit.

Rakouský zákon požaduje, aby žadatel učinil kroky k pozbytí dosavadního občanství, pokud je to „rozumné“ („zumutbar“). Od podmínky lze upustit v případě zvláštního zřetele hodných důvodů. Předpis uvádí tyto situace: zvláštní výkony na vědeckém, hospodářském nebo uměleckém, nebo sportovním poli, podá-li žadatel důkaz osobní a profesní integrace, v případě udělení azylu nebo má-li žadatel občanství členského státu Evropského hospodářského prostoru.

Z dalších zkoumaných zákonů středoevropských zemí nezná podmínku pozbytí dosavadního občanství pouze **Maďarsko**. Polský zákon upravuje záležitost tak, že pozbytí původního občanství může být po žadateli požadováno (v praxi se však podle informace konzulárních pracovníků nepožaduje). Slovenský zákon stanoví, že je ve prospěch žadatele, pokud nemá jiné státní občanství nebo pokud učinil právní úkon směřující ke ztrátě nebo pozbytí občanství, v praxi se pozbytí občanství nepožaduje např. v případě vysokých poplatků.

Český zákon je postaven na principu jednoho občanství a z něj vychází i při naturalizaci cizinců. Obecně platí, že cizinec žádající o udělení českého státního občanství musí k žádosti připojit doklad o tom, že nabytím státního občanství ČR pozbude dosavadní státní občanství nebo doklad o pozbytí dosavadního státního občanství. Požadavek neplatí pro bezdomovce nebo osoby s přiznaným postavením uprchlíka. Tuto podmínku může ministerstvo vnitřní věci prominout jen v úzce vymezených případech (viz. ust. § 11 odst. 2). Jde o případy, kdy právní předpisy státu, jehož je žadatel občanem, neumožňují propuštění nebo je-li propuštění fakticky nemožné, kdy by žadatel podáním žádosti o propuštění mohl vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování a kdy se žadatel na území ČR oprávněně zdržoval do doby nejméně 20 let. Jinou možnost nabytí českého státního občanství bez zřetele k případnému občanství slovenskému u bývalých československých občanů upravuje § 18a zákona (zvláštní nabytí českého státního občanství prohlášením – viz část Státní nástupnictví).

Odhlédneme-li od zvláštních úprav reagujících na rozpad ČSFR a týkajících se jen bývalých československých občanů, můžeme shrnout, že cizinec může za „normálních okolností“ nabytí české občanství při současném uchování původního občanství pouze po dvaceti letech legálního pobytu na území ČR; udělení této výjimky je však závislé na úvaze správních orgánů. V roce 2002 Ministerstvo vnitřní věci připravilo z podnětu Rady vlády pro lidská práva novelu zákona, která rozšiřuje možnost uchování původního občanství na další situace. Jde o situaci, kdy je propuštění spojeno s nepřiměřenými poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami, kdy je udělení občanství významným přínosem pro ČR z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního a dále, pokud žadatel pozbyl v minulosti státní občanství ČSR, ČSFR nebo ČR (s výjimkou situace, že je občanem SR). Ačkoli lze novelu uvítat, mělo by ji do budoucna následovat komplexní a koncepční posouzení celé problematiky dvojího občanství. V kratším horizontu by pak mělo být řešeno dvojí občanství ČR a jiné země EU.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ PRO PŘÍŠTÍ LEGISLATIVNÍ ÚPRAVU

Provedený rozbor ukazuje, že česká právní úprava nabytí a pozbytí státního občanství zatím nereaguje komplexně a koncepčně na nové výzvy, které přináší trvalá imigrace do ČR. Nedostatečně je upravena především

nejcitlivější oblast, a sice nabytí občanství tzv. imigranty druhé a třetí generace, tj. osobami, které se samy nerozhodly k imigraci, ale již se v ČR narodily, případně do ČR přišly ještě jako děti s rodiči. Úprava naturalizace cizinců je celkově značně přísná a rigidní. Nedává cizincům právní jistotu (ve smyslu předvídatelnosti rozhodnutí), což se odvíjí jak od nepropracovanosti právní úpravy, tak od toho, že je důsledně budována na principu nenárokovosti. Tento aspekt je dále posílen praxí, kdy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení občanství jsou často odůvodněny jen formálně, tj. poukazem na skutečnost, že na udělení občanství není nárok. K obrácení zákona k realitě je žádoucí přijmout jak dílčí opatření v krátkém časovém horizontu, tak připravit celkovou koncepční reformu státoobčanské legislativy.

DOPORUČENÍ

KE STÁTNÍMU NÁSTUPNICTVÍ

- Přijmout úpravu, která umožní řešit citlivé případy osob, které nesplňují požadavek trvání pobytu na území ČR od rozpadu ČSFR, ale splňují další podmínky uvedené v §18a zákona č. 40/1993 Sb., tak, aby mohly nabytí občanství ČR bez ohledu na svou sociální situaci.

K NATURALIZACI

- Požadavek pětiletého trvalého pobytu uvedený v § 7 zákona č. 40/1993 Sb. nahradit požadavkem 10letého (případně kratšího) zákonného pobytu, s tím, že by se nevyžadovala „nepřetržitost pobytu“, ale určitý kvalifikovaný pobyt: např. „převážné zdržování se“ na území nebo určitý počet let skutečné přítomnosti na území.
- Zvážít zkrácení požadované délky pobytu na území z 10 let na dobu kratší, např. na „průměrnou evropskou“ délku 5 let.
- Upravit flexibilněji nexus mezi trvalým pobytem a možností podat žádost o udělení státního občanství, zejména v tom smyslu, že bude umožněno podání žádosti i držitelům jiného typu pobytového oprávnění.
- V dlouhodobějším horizontu připravit koncepční změnu zákona, která upraví pro vymezené kategorie osob nabytí občanství jako subjektivní veřejné právo (nárok), např. manželé státních občanů, osoby narozené na území ČR apod.
- Zvážít postavení menšinových jazyků a možnost rozlišení jazykových požadavků podle sociálního postavení a vzdělání žadatele.

K OBČANSTVÍ PŘÍSTĚHOVALCŮ DRUHÉ A TŘETÍ GENERACE

- Zpracovat a přijmout komplexní úpravu usnadňující nabytí občanství cizinci uvedenými v ustanoveních Evropské úmluvy o státním občanství § 6(4), písm. e) a f), tj. cizinci narozenými na území ČR a těmi, kteří zde žili po určitou dobu před dosažením zletlosti; zavést *ius soli* alespoň pro třetí generaci imigrantů (děti narozené na území ČR rodičům narozeným na území ČR). V těchto případech formulovat možnost nabytí občanství jako subjektivní veřejné právo.
- Neprodleně umožnit všem cizincům narozeným na území, pokud jejich rodiče pobývají na území legálně, nabytí trvalého pobytu a umožnit jim tak přístup k nabytí občanství.

KE DVOJÍMU OBČANSTVÍ

- Umožnit v co nejkratší době dvojí občanství ve vztahu k zemím EU (minimální varianta na základě reciprocity).
- Zkrátit dobu 20 let, po jejíž uplynutí lze žádat o české občanství jako občanství druhé, na 10 let.

Oba návrhy jsou legislativně nenáročné a neznamenají podstatnou koncepční změnu, ale pouze rozšiřují stávající výjimky. Lze je realizovat neprodleně.

- Provést v delším horizontu komplexní reformu ve věci dvojího občanství, která by byla postavena na východisku, že dvojí občanství má být umožněno vždy, pokud je výrazem skutečných pout osoby k několika zemím.

TABULKA 1: PODMÍNKY NATURALIZACE CIZINCŮ (1. část)

	ČESKO	SLOVENSKO	MAĎARSKO	POLSKO	RAKOUSKO	NĚMECKO
POBYT/BYDLIŠTĚ	Ke dni podání žádosti má nejméně 5 let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje	Nepřetržitý trvalý pobyt <5 let	< 8 let pobývá nepřetržitě na území před podáním žádosti.	Pobyt < 5 let na základě povolení k usídlení	Nenároková naturalizace: <10 let má hlavní bydliště na území Rakouska Nároková naturalizace: <30 let má hlavní bydliště na území Rakouska nebo < 15 let má hlavní bydliště na území Rakouska a prokáže osobní a profesní integraci.	Nenároková naturalizace: StAG 8 Cizinec, který se usídlil v tuzemsku. (Existují výjimky z požadavku, pokud má cizinec jinak k Německu vazby.) Nároková naturalizace: AusIG 85 < 8 let má obvyklý zákonný pobyt na území, a má povolení k pobytu (Aufenthaltserlaubnis) nebo oprávnění k pobytu (Aufenthaltsberechtigung).
JAZYK	Prokáže znalost českého jazyka. Kritéria: schopnost plynně a gramaticky správně reagovat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života, reprodukce obsahu textu z denního tisku.	Ovládá slovenský jazyk.	Složení zkoušky ze základů ústavnosti v maďarštině.	Zákon záležitost neupravuje. Dotaz na stupeň znalosti polštiny obsažen v dotazníku.	Novela z roku 1999. Přiměřené znalosti němčiny s ohledem na životní okolnosti cizince (§ 10a) .	Nároková naturalizace – AusIG, 1994, novela 2000: Prokázání dostatečných znalostí německého jazyka. Definována obecným prováděcím předpisem - Žadatel v běžném životě zvládá kontakty v německém jazykovém prostředí, včetně běžných kontaktů s úřady - lze s ním vést rozhovor odpovídající jeho věku a vzdělání - Žadatel je schopen přečíst text z běžného života a ústně reprodukovat jeho podstatný obsah Praxe prokazování se liší podle spolkových zemí.
JINÉ POŽADOVANÉ ZNALOSTI						<i>Přistěhovalecký zákon (návrh): Má základní znalosti německého právního a společenského řádu a životních poměrů – zkoumá se při udělení trvalého pobytu.</i>
BEZÚHONNOST	Nebyl v posledních 5 letech odsouzen pro úmyslný trestný čin.	Nebyl v posledních 5 letech odsouzen za úmyslný trestný čin.	Podle maďarského práva má čistý trestný rejstřík, není proti němu vedeno trestní stíhání před maďarskými soudy.	Není obsažena ve státoobčanském předpise.	Nebyl cizozemským nebo rakouským soudem odsouzen k trestu odnětí svobody < 3 měsíce, jednání je trestné i podle rak. práva a trestní proces v souladu s EÚLP.*	Není odsouzen za trestný čin.
EKONOMICKÁ A SOCIÁLNÍ SITUACE	Není stanovena zákonem o občanství; prokazuje se při udělení trvalého pobytu. Cizinecký zákon požaduje prokázání ubytování a příjmu ve výši dvojnásobku životního minima na osobní potřeby žadatele na krytí pobytových nákladů.	Není upraveno v zákoně o občanství.	Je zajištěno jeho živobytí a bydlení v Maďarsku.	Není upraveno ve státoobčanském předpise.	Jeho živobytí je dostatečně zajištěno nebo na své nouzi nemá vinu.	Nenároková naturalizace: StAG 8 Má v místě usídlení vlastní byt nebo ubytování. Je schopen v místě usídlení uživit sebe a své rodinné příslušníky. Nároková naturalizace: AusIG 85 Může zajistit živobytí své a závislých rodinných příslušníků bez nároku na sociální podporu a podporu v nezaměstnanosti, k tomu se nepřihlíží, jestliže za důvody potřeby nemůže.
DANĚ A POD.	Plní povinnosti vyplývající z ust. předpisů o veřejném zdrav. pojištění, sociální zab., důchod. pojištění, daně, odvody, poplatky a jiné povinnosti Návrh novely, 2003.				Není odsouzen na více než 3 měsíce pro finanční delikt, není proti němu vedeno trestní řízení.	

TABULKA 1: PODMÍNKY NATURALIZACE CIZINCŮ (2. část)

STÁTNÍ ZÁJMY, BEZPEČNOSTNÍ ASPEKTY	Ministerstvo je povinno posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu, k tomu si může vyžádat stanovisko Policie a zpravodajských služeb.		Jeho naturalizace nepoškozuje zájmy Maďarska.		Není hrozbou pro klid, pořádek a bezpečnost a ani jiné společenské zájmy podle čl. 8(2) EÚLP. Není k cizím státům v takovém vztahu, aby udělení občanství poškozovalo státní zájmy.	AusIG 85 Hlásí se ke svobodnému demokratickému řádu danému Ústavou SRN a prohlašuje, že nepodporuje žádné snažení namířené proti svobodnému demokratickému řádu, existenci anebo bezpečnosti Spolku nebo země nebo, které by mělo za cíl nezákonné ovlivňování ústavních orgánů nebo ohrožovalo zahraniční zájmy.
DEMOKRATICKÉ POSTOJE						

*Evropské úmluva o ochraně lidských práv.
Kurzívou je uvedena navrhovaná úprava.

TABULKA 2: PŘÍPUSTNOST DVOJÍHO STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

	Při žádosti o udělení občanství	Výjimky (z pravidla uvedeného ve sloupci 1)
Česko	Vyžaduje se prokázání, že nabytím občanství pozbude dosavadní občanství.	(A) Prokázání se nevyžaduje po bezdomovci nebo osobě s přiznaným postavením uprchlíka. (B) Lze udělit výjimku, pokud se žadatel oprávněně zdržoval na území státu nejméně 5 let a pokud předpisy jeho státu propuštění neumožňují nebo pokud stát odmítá vydat doklad nebo žadatel by tím sebe nebo osoby blízké mohl vystavit pronásledování. Žadatel se na území ČR oprávněně zdržoval po dobu 20 let. <i>Novela 2003 (návrh)</i> <i>Propuštění je spojeno s nepřiměřenými poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami. Udělení by bylo významným přínosem pro ČR z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního.</i> <i>Žadatel pozbyl v minulosti státní občanství ČSR, ČSFR nebo ČR (s výjimkou občanů SR).</i>
Slovensko	Je ve prospěch žadatele, pokud nemá jiné státní občanství nebo pokud učinil právní úkon směřující ke ztrátě nebo pozbytí stávajícího občanství.	
Maďarsko	Ne.	Ne.
Polsko	Může být požadováno, v praxi se zpravidla nepožaduje.	
Rakousko	Požaduje, aby žadatel učinil žádoucí kroky pro vystoupení ze stávajícího státního svazku, to neplatí, pokud to nelze rozumně požadovat.	Lze upustit od podmínky v případě zvláště závažných důvodů, např. zvláštní výkony na vědeckém, hospodářském, uměleckém nebo sportovním poli, při důkazu osobní a profesní integrace, udělení azylu, žadatel má občanství státu Evropského hospodářského prostoru.
Německo	Požaduje se, existují však široce koncipované výjimky, dále rozšířené novelizací zákona k 1.1.2000.	Od požadavku lze upustit, když cizinec nemůže pozbyť své původní občanství nebo může-li tak učinit pouze za zvláště tíživých podmínek. Tento předpoklad je naplněn: v případě uprchlíků a osob trpících politickým pronásledováním, při nepřijatelných podmínkách pro propuštění z cizího státního svazku; za takové se považují např. nepřijatelně vysoké poplatky nebo pokud je propuštění spojeno s nedůstojnými praktikami, v případě starších osob, kdy pozbytí dosavadního občanství naráží na nepřiměřené potíže a nemožnost nabytí německého občanství by představovala zvláštní tvrdost zákona, pokud by ztráta občanství byla spojena se značnými hospodářskými nebo majetkoprávními nevýhodami.

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

Problematické občanství z pohledu mezinárodního práva jsou věnovány dvě obsáhlé monografie:

- Weisův spis *Nationality and Statelessness in International Law* vyniká kombinací německé důkladnosti a amerického nadhledu, je však bohužel již staršího data (1979), - práce R. Donner *The Regulation of Nationality in International Law* je aktuálnější (1994), ale nedosahuje analytické hloubky práce Weissovy.

Základním dílem o českém státním občanství je monografie Černého a Valáška: *České státní občanství*.

Co se týče problematiky dvojího občanství, upozorňuji na podnětné práce Petera J. Spira. Shrnující normativní pohled na problematiku dvojího občanství nabízí výsledky evropsko-amerického projektu podpořeného z prostředků German Marshall Fund (Martin – Hailbronner 2002). Srovnání zákonů 25 zemí nabízí studie P. Weila (Weil 2001). Souhrnný přehled státoobčanských úprav obsahuje *The European Bulletin on Nationality*, který vydává Rada Evropy. Poslední vydání z října 2002 lze najít na stránkách Rady Evropy (www.coe.int), na uvedené adrese můžeme nalézt i texty některých zákonů. (Pozor, nejsou vždy uvedeny v novelizovaném znění!)

SEZNAM LITERATURY:

Aleinkoff, T. A. – Klusmeyer, D. 2000. D. (ed). *From Migrants to Citizens: Membership in Changing World*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C.
 Aydın, K. 2002. *Bewertung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechtes aus der Sicht des Interkulturellen Rates in Deutschland*, Beitrag zum 16. Migrationspolitischen Forum, 7.10. 2002
 Brubaker, R. *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*, 26 *International Migration Review* 1993, s. 261-291
 Černý, J. – Valášek, M. 1996. *České státní občanství*. Linde. Praha.

Chan, J. M. M. 1991. *The Right to a Nationality as a Human Right*. 12 *Human Rights Law Journal*, s. 1-14

Donner, R. 1994. *The Regulation of Nationality in International Law*. Transnational Publishers. 2nd ed. Irvington on Hudson

First European Conference on Nationality: Trends and Developments in National and International Law on Nationality. 1999. Proceedings of the Conference, Strasbourg, 18-19 October 1999. <http://www.coe.int>

Grawert, (1973) *Staat und Staatsangehörigkeit*. Verfassungsrechtliche Untersuchungen zur Entstehung der Staatsangehörigkeit. Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 17, Ducker & Humboldt, Berlin.

Hansen R. – Weil P. 2000 (ed.) *Nationality Law in Europe*

Krombach, D. 1967. *Erstabgrenzungen im Staatsangehörigkeitsrecht im 19. Jahrhundert und am Anfang des 20. Jahrhunderts*. Disertační práce. Fakultá právních věd a státovědy, Univerzita Bonn.

Onuma, Y. *Nationality and Territorial Change: in Search of the State of Law*, 8 *The Yale Journal of World Public Order* 1981, s. 1-35.

Spiro, P. J. 1997. *Dual Nationality and the Meaning of Citizenship*. *Emory Law Journal*, Vol. 46, No. 4, fall 1997, s. 1411 – 1486.

Wiessner, S. 1989. *Die Funktion der Staatsangehörigkeit: eine historisch-rechtsvergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsordnungen der USA, der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland*. Attempto Verlag. Tübingen.

Weil, P. 2001. *Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen*. In: *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und Aktuelle Debatten*. Ed. & Conrad. Ch. Kocka, J., Edition Körber Stiftung, s. 92 – 111. Poprvé publikováno jako *Access to citizenship: a comparison of 25 national laws*, in Aleinkoff, T.A. & Klusmeyer D. (ed. *Citizenship Today; Global Perspectives and Practices*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.)

Weis P. & Graupner R. 1949. *The Problem of Statelessness*. World Jewish Congress. British Section. London.

Weis, P. 1979. *Nationality and Statelessness in International Law*. Second edition. Sijthoff and Noordhoff. Alphen aan den Rijn, The Netherlands, Germantown, Maryland, USA.

SUBSIDIÁRNÍ FORMY OCHRANY

Mgr. Pavla Burdová Hradečná, Mgr. Běla Hejná

SHRNUTÍ

Za subsidiární formy ochrany můžeme označit ty druhy oprávnění k pobytu na území státu, které je možné udělit osobám, jež sice nesplňují kritéria pro udělení azylu, nicméně jistou (slabší) ochranu potřebují. V českém právním řádu se jedná jednak o poskytování útočiště osobám prchajícím hromadně před společenskou či přírodní katastrofou masového rozsahu, tzv. institut dočasné ochrany, a dále o instituty řešící individuální tíživou situaci určité osoby, tedy o strpění a o udělení pobytu či azylu z humanitárních důvodů.

Režim dočasné ochrany je v rámci EU harmonizován a koordinován směrnici Evropské komise č. 2001/55/EC (o poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vystělaných osob), kterou ČR nově zakotvila, formou samostatného zákona, do českého právního řádu. Tento zákon splňuje minimální standardy předepsané směrnicí, drží se ovšem spíše na její dolní hranici a obsahuje některá zbytečně tvrdá ustanovení, a to jak z hlediska respektu k lidským právům, tak i z hlediska své prospěšnosti pro vystělance i pro Českou republiku.

Strpění zahrnuje dva rozdílné důvody dávající cizinci právo zůstat na území státu:

- nemožnost vycestovat (např. technická či zdravotní)
- princip non-refoulement, zakazující státu nutit osobu vycestovat do země, kde by jí hrozila určitá nebezpečí (vychází z přijatých mezinárodních smluv o lidských právech).

Humanitární důvody, jejichž posouzení je ponecháno spíše v diskreční pravomoci úředníků, mohou vést k udělení azylu nebo k udělení trvalého pobytu určité osobě, což pak znamená mnohem vyšší a bezpečnější pobytový statut, než jak je tomu u víza za účelem strpění.

Ve srovnání s Českou republikou má většina zemí EU důvody pro udělení povolení k pobytu kvůli tíživé situaci cizince lépe a logičtěji rozpracované a často i přesněji zacílené na určité skupiny osob, které potřebují zvláštní pomoc (např. nezletilé děti, oběti obchodu s lidmi, které jsou ochotny proti pachatelům svědčit, žadatelé o azyl, jejichž azylová procedura trvá velmi dlouho a kteří se již integrovali do společnosti).

maní. Úzce však s projednávanými instituty souvisí, jelikož subsidiární formy ochrany mají svá zákonná zakotvení jak v zákonech o pobytu cizinců, tak v zákonech azylových¹¹⁵.

Pro dokreslení můžeme použít termín uprchlík de iure (tj. ten, který spadá pod čl. 1 Ženevské úmluvy) a uprchlík de facto, který je příjemcem jiné formy ochrany. Zjednodušeně řečeno, tématem této kapitoly jsou uprchlíci de facto.

Nenalezneme zde detailní uspořádání pravidel pro vstup a pobyt, ale různá pravidla pro různé skupiny osob, obsažená v jednotlivých zákonech.

Tématicky je kapitola rozdělena do třech hlavních okruhů, kterými jsou dočasná ochrana, strpění a pobyt z humanitárních důvodů. U dočasné ochrany jsme přistoupili v zásadě pouze ke zkoumání navrhované české právní úpravy a ke srovnání se směrnicí Evropské komise, u ostatních institutů jsme srovnávali českou právní úpravu s konkrétními zákony vybraných zemí, přičemž jsme se pokusili vydělit z cizích právních úprav pro tuto kapitolu relevantní zákonná ustanovení. Samotné srovnání poněkud komplikuje fakt, že terminologie, objevující se v zákonných úpravách jednotlivých států, není jednotná. Stejně tak nejsou jednotná sociální práva, která jsou s různými typy ochrany v jednotlivých zemích spojena. Otázka sociálních práv u různých druhů pobytu však nebyla obsahem našeho zkoumání. Vždy je možné nalézt země s restriktivnější či naopak liberálnější právní úpravou, důležitý je pak zejména fakt, jakým směrem se stát ubírá, jaká je vládní politika ve vztahu k migraci, respektive jaká je vůle státu poskytovat ochranu ohroženým skupinám. Pokud tedy existuje politická vůle změnit zákonodárství státu ve prospěch osob, které potřebují ochranu, v tomto případě cizinců, inspirace napříč evropskými zákony může být klíčem ke zkvalitnění stávající právní úpravy. Možná témata jsou v kapitole nastíněna, ať již se jedná o speciální úpravy ve prospěch obětí obchodování s lidmi, zohlednění dlouhotrvající azylové procedury, stupně integrace cizinců do společnosti či kvalitnější a detailnější zapracování instrumentů ochrany nezletilých.

DOČASNÁ OCHRANA

Hovoříme-li o ochraně cizinců, téměř každý si v prvé řadě představí ochranu, poskytovanou institutem azylu. Ochrana formou azylu, vycházející z mezinárodní Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen Ženevská úmluva) je založena na principu individuálního pronásledování, jehož existenci musí každý cizinec, který o azyl žádá, dokázat. Ženevská úmluva ale neupravuje hromadné pronásledování osob. Není rozhodné, zda cizinec utíká z války postíže-

ÚVOD

Obsahem kapitoly je popis subsidiárních forem ochrany, a to jak v České republice, tak i v některých vybraných státech. Rozhodnými státy byly v tomto případě země Evropské unie a také Švýcarsko. Termín **subsidiární** formy ochrany je zde používán ve vztahu k mezinárodní ochraně, poskytované institutem azylu, tedy azylu ve smyslu čl. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, který zde není hlavním předmětem zkou-



ne oblasti, protože válka, a to i občanská, dopadá na všechny obyvatele stejnou měrou a bez rozdílu¹¹⁶, anebo jestli utíká z oblasti, zasažené například živelnou katastrofou.

Právě pro výše uvedené případy, které jsou vyloučeny z uplatňování azylového práva jako takového, slouží institut tzv. dočasné ochrany. Cizinci, na něž se dočasná ochrana vztahuje, nemohou prokázat individuální pronásledování, to po nich ani není požadováno. Neznamená to však, že by před útěkem ze své země původu trpěli méně než cizinci, jež žádají o azyl. Dočasná ochrana je tedy udělována osobám, přechajícím před ozbrojeným konfliktem, občanskou válkou nebo stálým násilím, před živelnou pohromou, z důvodu soustavného nebo hromadného porušování lidských práv apod.

Základním znakem dočasné ochrany, jež ostatně vyplývá i z názvu samotného institutu, je **časově omezené poskytování ochrany**.

Při srovnání úprav dočasné ochrany je zde situace v jednotlivých zemích zřejmě nejpřehlednější, alespoň co se budoucností v jednotlivých zemích týče, a to vzhledem k jasnému a podrobnému znění směrnice č. 2001/55/EC (viz dále).

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA DOČASNÉ OCHRANY VE SROVNÁNÍ SE SMĚRNICÍ EVROPSKÉ KOMISE

Právní úprava dočasné ochrany je nově vyňata ze zákona o pobytu cizinců na území České republiky č. 326/1999 Sb., (zákon o pobytu cizinců na území České republiky) a zakotvena v novém zvláštním zákoně č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně,¹¹⁷ který do českého právního řádu implementuje směrnici Evropské komise č. 2001/55/EC, která upravuje minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

Zákon upravuje způsob a podmínky vyhlášení dočasné ochrany pro specifické skupiny cizinců, dobu trvání, podmínky vstupu a pobytu cizinců na vízum za účelem dočasné ochrany, jejich práva a povinnosti, principy slučování rodin, vylučovací klauzule, dobrovolný návrat a podmínky, za nichž je dočasná ochrana ukončena. Všechna tato ustanovení jsou v souladu se směrnicí Evropské komise.

Inkrimovaná směrnice nově zakládá nutnost posouzení Rady Evropské unie, zda se jedná o situaci vhodnou k vyhlášení dočasné ochrany (tj. hromadnost migrace, ohrožení jedinců apod.). Od výše uvedeného posouzení se bude následně odvíjet i aplikace tohoto českého zákona o dočasné ochraně. Česká republika tedy bude aplikovat ustanovení o dočasné ochraně v koordinaci s ostatními státy Evropské unie. S tím souvisí i rozložení nákladů a odpovědnosti spravedlivě mezi státy.

Podíváme-li se podrobněji na zákon o dočasné ochraně, policie povolí cizinci, který v rámci hraniční kontroly projeví úmysl žádat Českou republiku o dočasnou ochranu, vstup na území z důvodu podání žádosti o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.¹¹⁸ V zákoně¹¹⁹ je zakotvena 24 hodinová lhůta, která je tomuto cizinci dána k dostavení se do humanitárního střediska a podání vlastní žádosti. Tato lhůta je velmi krátká, zejména s ohledem na možný psychologický a fyzický stav cizince, ve kterém se může nacházet při vstupu na naše území. Nesplnění této lhůty má pak za následek povinnost vycestovat v dalších 24 hodinách¹²⁰ od uplynutí lhůty, což ve svém důsledku znamená, že cizinec se snadno může ocitnout v situaci, kdy bude nucen z České republiky vycestovat. Nesplnění lhůty může být prominuto pouze tehdy, bránil-li podání žádosti o poskytnutí dočasné ochrany důvody hodné zřetele na vůli cizince nezávislé. Ve starší, předcházející české právní úpravě dočasné ochrany (tj. v cizineckém zákoně) byla k podání žádosti o poskytnutí dočasné ochrany stanovena lhůta nepoměrně delší, a to konkrétně 3 pracovní dny ode dne udělení víza¹²¹.

Pro srovnání uvedme, že například belgický návrh úpravy dočasné ochrany, jež bude obsažena v belgickém zákoně o pobytu cizinců, stanoví lhůtu k podání žádosti dokonce na 8 pracovních dnů.

Zákon řeší i situaci osob, které v České republice již pobývají. Dle důvodové zprávy mohou podat žádost o dočasnou ochranu prakticky kdykoliv a to, jak tato zpráva uvádí, v nejbližším humanitárním středisku. Zároveň je zmíněno, že osoby zjevně zneužívající krizové situace nebudou mít možnost žádost podat.

Cizinec, pobývající na našem území bez platného povolení k pobytu, může podat žádost o dočasnou ochranu za předpokladu, že dobrovolně a bezodkladně projevil úmysl žádat Českou republiku o poskytnutí dočasné ochrany u nejbližšího orgánu služby cizinecké a pohraniční policie.¹²² V této souvislosti se pak nabízí otázka, co si lze představit pod pojmem „bezodkladně“, a od kterého okamžiku se počítá takto určená časová lhůta pro dostavení se na policii (tj. od okamžiku vyhlášení dočasné ochrany, od okamžiku, kdy se o možnosti požádat o dočasnou ochranu cizinec dozvěděl apod.)? Konečně je možné podotknout, zda osoby, které na našem území pobývaly nelegálně a rozhodly se posléze požádat o dočasnou ochranu, nebudou ve zřejmém výhodnějším postavení ve vztahu k těm osobám, které svůj úmysl vstupu již na hranicích, a to především v souvislosti se lhůtou, počítanou od vstupu na naše území až po podání žádosti.

Problematickým momentem zákona je ustanovení, jež bez výjimky zakotvuje povinnost cizince strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí před podáním žádosti o poskytnutí dočasné ochrany¹²³. Osobní prohlídka není podmíněna žádným podezřením či jinak specifikovaným důvodem, spadá na všechny cizince před podáním žádosti bez rozdílu. Směrnice EU žádné takové opatření nevyžaduje, ani se o něm nezmiňuje. Zákony s podobnou úpravou jako je azylový zákon nebo zákon o pobytu cizinců taktéž nezavádějí takovoto plošné opatření, vždy je zde podmínka konkrétního důvodu (ohrožení zdraví a bezpečnosti osob, ohrožení bezpečnosti státu, skrývání věci atd.). Takto stanovená povinnost strpět osobní prohlídku může být považována za ponižující a diskriminační, je v rozporu s článkem 10 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, popř. v nesouladu se smyslem článku 7 odst. 1 Listiny, jež zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí.¹²⁴

Nedostatečné je upravení lhůt v zákoně o dočasné ochraně. Až na lhůtu 24 hodin, během které se musí cizinec dopravit z hranic do humanitárního střediska, žádné jiné lhůty v tomto návrhu výslovně zmíněné nejsou. Právě pro kategorii takto ohrožených osob, jakými žadatelé o dočasnou ochranu nepochybně jsou, by měl být jasně a zřetelně formulován princip právní jistoty, a to mj. ve formě lhůt pro řízení. Cizinci zpravidla neznají český právní řád, a tudíž nevědí, jak dlouho bude uveden řízením o žádosti o dočasnou ochranu probíhat. Ze zákona stejně tak není zřejmé ani to, na jak dlouho jim bude dočasná ochrana udělena. Tuto skutečnost však výslovně upravuje směrnice¹²⁵, přičemž dobu trvání dočasné ochrany vymezuje lhůtou jednoho roku s možností opakovaného prodloužení.

Naopak ani ve směrnici nenalezneme určení, v jakém časovém horizontu bude probíhat vyřizování žádostí o sloučení rodiny cizinců, pobývajících na území jiných členských států.

K problematice sloučení rodin je také zapotřebí uvést, že v souladu se směrnicí tak dochází pro potřeby tohoto zákona k rozšíření osob, u kterých bude o sloučení rodiny uvažováno, a to konkrétně o osoby blízké a druha či družku, samozřejmě při splnění dalších podmínek, v zákoně přesně stanovených,¹²⁶ což nelze než ocenit.

Za zmínku stojí dále ustanovení, týkající se **dobrovolného návratu cizinců**¹²⁷. Nelze říci, že by bylo se směrnicí v rozporu, nicméně směrnice jde prokazatelně dál při úpravě části, týkající se dobrovolného návratu, nežli tak činí český zákon o dočasné ochraně.

Směrnice¹²⁸ uvádí, že členské státy EU zajistí, aby opatření k dobrovolnému návratu osob, požívajících dočasné ochrany, umožnila těmto osobám návrat s ohledem na lidskou důstojnost. Nic takového zákon o dočasné ochraně nestanoví, pouze se zabývá definováním podmínek, za kterých může ministerstvo nést náklady, spojené s dobrovolným návratem cizince do země původu či do jiného státu. Tedy ani neupravuje povinnost, vyjádřenou ve směrnici, a sice povinnost zajistit, aby rozhodnutí těch osob, které se chtějí vrátit, bylo učiněno s plným vědomím všech relevantních skutečností. Konečně lze poukázat na skutečnost, že směrnice dokonce v této souvislosti hovoří o tom, že členské státy EU mohou za tímto účelem též zajistit zkušební návštěvy. Zajištění zkušebních návštěv má však pro členské státy EU pouze doporučující charakter, a nelze tedy vytykat českému zákonu o dočasné ochraně, že o této možnosti vůbec nehovoří. Je možné však podotknout, že část, týkající se dobrovolného návratu osob, mohla být, v závislosti na znění směrnice, více propracována a některé skutečnosti explicitně zmíněny.

Směrnice dále¹²⁹ hovoří o tom, že členské státy EU zajistí lékařskou a jinou pomoc těm osobám v režimu dočasné ochrany, které mají speciální potřeby.

¹¹⁶ Subsidiární formy ochrany často nastupují právě v těch případech, kdy azyl nelze udělit pro nesplnění stanovených podmínek, avšak potřeba určité formy ochrany osoby zde existuje.

¹¹⁷ Tyto případy jsou nanejvýše zohledněny při udělení tzv. překážky vycestování, tj. při uplatnění principu non refoulement.

¹¹⁸ Zákon č. 221/2003 Sb. je účinný od 1. srpna 2003. Z tohoto důvodu se tedy zde již nemá smysl zabývat i starší úpravou, která byla obsažena v ustanoveních § 40 – 48, dále v ustanovení § 7 a 8, ustanovení § 10, v ustanovení § 176 a v ustanovení § 181 zákona č. 326/1999 Sb. (zákon o pobytu cizinců).

¹¹⁹ Zákon uvádí, že projevem úmyslu žádat Českou republiku o dočasnou ochranu se rozumí projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že cizinec hledá v České republice dočasnou ochranu. Sama směrnice k tomuto v čl. 8 odst. 3 uvádí, že s ohledem na závažnost situace by formality, a to i při vstupu na území, měly být omezeny na minimum.

¹²⁰ § 6 odst. 1 zákona

¹²¹ § 46 téhož

¹²² § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.

¹²³ § 6 zákona o dočasné ochraně

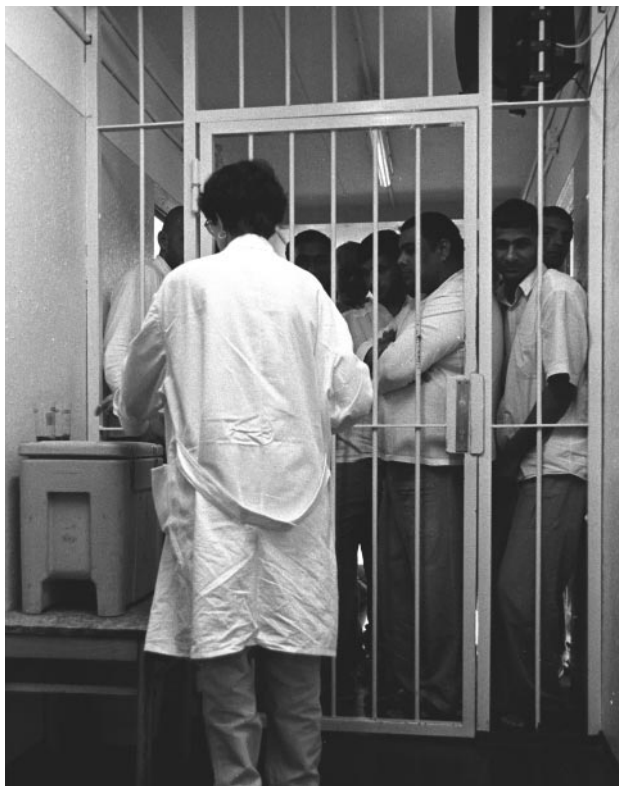
¹²⁴ § 23 odst. 1 písm. a) zákona

¹²⁵ Naopak v písmenu b) téhož ustanovení je pak osobní prohlídka v ostatních případech podmíněna důvodným podezřením, že cizinec skrývá něco, co je podmínkou pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci, například cestovní či jiný doklad, nebo ukrývá věc ohrožující život či zdraví osoby nebo ovlivňující jejich psychiku. Zde se jeví osobní prohlídka jako přijatelná.

¹²⁶ konkrétně v čl. 4 odst. 1 směrnice č. 2001/55/EC

¹²⁷ viz § 51, § 52 zákona o dočasné ochraně

¹²⁸ viz § 48 téhož



Jako příklad jsou zde uváděny nezletilé osoby bez doprovodu či takové osoby, které byly vystaveny mučení, znásilnění či jiným závažným formám psychologického či fyzického teroru. O zohlednění speciálních potřeb určitých skupin osob, které budou na našem území pobývat v rámci dočasné ochrany, však zákon o dočasné ochraně neuvažuje, respektive tuto možnost explicitně neuvádí.

V této souvislosti musíme také konstatovat, že zakotvení ochrany nezletilých osob bez doprovodu zákonného zástupce je v zákoně o dočasné ochraně zcela nedostačující, respektive žádné. Zákon řeší pouze způsobilost osob k právním úkonům a jedním ustanovením se dotýká problematiky studia.¹³⁰

Zákon také nereflakuje některá doporučující ustanovení směrnice EK. Zvláště důležité se nám zdá ten článek směrnice¹³¹, v němž je zakotvena možnost států povolit pobyt rodinám, jejichž nezletilé děti navštěvují školu, a to až do ukončení pololetí či školního roku. Přestože rozhodnutí o tom, zda bude toto ustanovení použito ve vnitrostátní úpravě, závisí pouze na členských státech, jedná se o opatření více než žádoucí. Pro žáky je vhodné dokončit pololetí, aby měli uzavřené příslušné klasifikační období pro případné pokračování ve školní docházce okamžitě po návratu do země původu. Přerušování docházky uprostřed roku, násilné a nenadále vytržení z kolektivu a existenční nejistota mohou způsobit ve spojení s návratem často do válkou či konfliktem zničené země závažné psychologické problémy. Umožnění dokončit probíhající pololetí dává dítěti možnost se postupně připravit na razantní a radikální životní změnu, jakou bezesporu návrat do země původu je.

ZÁVĚR

Cílem nově přijatého zákona, jak jsem již výše uvedli, je plně promítnuti uvedené směrnice do právního řádu České republiky. V zásadě se zákon neliší od zákonů zemí Evropské unie, pro něž je směrnice závazná. V zákoně o dočasné ochraně lze ovšem nalézt určitá ustanovení, jež se jeví jako nepřiměřeně restriktivní, a to i přesto, že to není směrnice výslovně požadováno. Stejně tak existuje mnoho fakultativních ustanovení směrnice, jež jsou spíše doporučujícího charakteru, které se v zákoně o dočasné ochraně neodrážejí.

Sama směrnice však výslovně uvádí, že státy mohou samozřejmě přijmout takový zákon, který by zakotvoval výhodnější podmínky pro osoby, na něž se bude dočasná ochrana vztahovat.¹³² Tato možnost však v případě nové české právní úpravy dočasné ochrany není téměř využita.

STRPĚNÍ

Jak už sám název vypovídá, jedná se o jakousi nižší formu ochrany, kterou státy poskytují cizincům, a to zpravidla těm, kteří nespĺnili podmínky pro udělení azylu, ale na druhou stranu nemohou být vráceni do svých zemí původu. Stát tyto osoby na svém území trpí, toleruje, a to především s ohledem na to, že se tak zavázal učinit v rámci přijetí mezinárodní úmluvy. Na rozdíl od tzv. dočasné ochrany je strpění udělováno individuálně.

Institut strpění zpravidla vychází z principu tzv. **non refoulement**, který je vyjádřen mj. v čl. 33 Ženevské úmluvy z roku 1951¹³³. Dále je vyjádřen v čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a konečně v čl. 3 Úmluvy proti mučení. Cizinec tedy nemůže být vrácen do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti.

Česká republika

Institut tzv. strpění pobytu je u nás upraven v zákoně o pobytu cizinců, a důvody pro jeho využití jsou pak obsaženy i v zákoně o azylu.

Zákon o azylu totiž, mimo jiné, řeší situaci těch osob, které neuspěly v azylovém řízení, avšak u nichž byly shledány překážky vycestování¹³⁴. Jedná se o zakotvení výše uvedeného principu non refoulement. V této souvislosti je důležité uvést, že zákon při stanovení překážek vycestování pamatuje i na nezletilé osoby bez doprovodu zákonného zástupce, kterým je poskytována zvýšená ochrana. Konkrétně je v zákoně uvedeno, že překážka vycestování je dána: „jestliže v zemi původu nebo ve třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti.“ Pokud je stanovena překážka vycestování, odmítnutý žadatel o azyl nebude nucen opustit Českou republiku, ale bude mu policií uděleno vízum za účelem strpění pobytu. Toto vízum je udělováno na jeden rok, s možností opakovaného prodloužení¹³⁵.

Nyní se podíváme na úpravu víza za účelem strpění podle zákona o pobytu cizinců. Vízum za účelem strpění pobytu uděluje policie

a/ na zadost cizince, brání-li jeho vycestování z území překážka na jeho vůli nezávislá¹³⁶,

b/ anebo cizinci, jehož vycestování není možné¹³⁷, tj. opět princip non refoulement.¹³⁸

Důležité je, že cizinec může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na území, pokud tuto žádost podává po pěti letech nepřetržitého pobytu na území na vízum za účelem strpění pobytu podle § 35 odst. 1 písm.b), tj. v případech non refoulement¹³⁹.

Jinými slovy, existuje zde průchodnost mezi zákonem o azylu a zákonem o pobytu cizinců. Obecně¹⁴⁰ totiž platí, že pokud si cizinec chce zlegalizovat svůj pobyt v rámci zákona o pobytu cizinců, musí tak učinit mimo území České republiky. Cizinec- strpitel však vycestovat nemůže, právě z důvodů, kvůli kterým strpění obdržel (nemůže se vrátit z důvodu trestu smrti, hrozby mučení atd.).

Před nedávnem (ke dni 1. 8. 2003) nabyla účinnosti novela cizineckého zákona, která mimo jiné počítá s tím, že pobyt cizinců na vízum za účelem strpění pobytu na území nebudou řešeny jako samostatný institut, ale jako pobyt cizinců na vízum k pobytu nad 90 dnů a jako přechodné dlouhodobé pobyt cizinců se specifickým účelem pobytu, kterým bude „strpění pobytu na území“.¹⁴¹ Tato úprava reaguje na praxi členských států EU, kde státy zpravidla pro pobyt přesahující 1 rok užívají označení „residence permit“, tj. povolení k pobytu¹⁴².

¹²⁸ v čl. 21 směrnice č. 2001/55/EK

¹²⁹ v čl. 13 odst. 4 směrnice č. 2001/55/EK

¹³⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona připouští, že problematika nezletilých žadatelů o dočasnou ochranu a cizinců v režimu dočasné ochrany není tímto zákonem plně pokryta ve vztahu ke směrnici, ale poukazuje na navrhovanou změnu zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

¹³¹ čl. 23 odst. 2 směrnice č. 2001/55/EK

¹³² viz čl. 3 odst. 5 téhož

¹³³ čl. 33 Ženevské úmluvy říká, že „, žádný smluvní stát nesmí jakýmkoliv způsobem vyhostit či vrátit uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě

jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině či politického přesvědčení.“

¹³⁴ viz § 91 zákona č. 325/1999 Sb.

¹³⁵ Krom toho je vízum za účelem strpění pobytu udělováno těm osobám, které využily svého práva podat žalobu ke krajskému soudu proti rozhodnutí ministerstva, popřípadě těm, kteří podali kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu s návrhem na přiznání odkladného účinku, podrobněji viz § 78 b zákona č. 325/1999 Sb.

¹³⁶ viz § 35 odst. 1 písm.a) zákona č. 326/1999 Sb.

¹³⁷ viz § 35 odst. 1 písm.b) téhož

¹³⁸ viz § 179 téhož

¹³⁹ viz § 32 téhož

¹⁴⁰ zákon taxativně vyjmenovává výjimky

¹⁴¹ Co se týče právního postavení osob pobývajících v ČR na vízum za účelem strpění v oblasti sociálních práv, nelze považovat současnou situaci za uspokojivou. Tyto osoby mají podle § 176 cizineckého zákona pouze nárok na bezplatnou zdravotní péči v souvislosti s úrazem, náhlým onemocněním, nařízenou karanténou a opatřeními na ochranu veřejného zdraví. Nemohou si najít zaměstnání a jsou vyloučeny i ze systému sociálních dávek (neexistuje pro ně žádná obdoba státní pomoci žadatelům o azyl: ubytování, strava, kapesné, finanční příspěvek do výše životního minima, nebo strpitelům podle azylového zákona), takže jsou často odkázány na pomoc humanitárních organizací.

STRPĚNÍ V JINÝCH ZEMÍCH

Princip non refoulement respektují všechny země, jedná se o jeden ze stěžejních principů azylového práva.

Podíváme-li se například na **Švýcarsko**, v jeho azylovém zákoně existuje tzv. „**provisional admission**“. Ten může být udělen v několika případech...je-li návrat odmítnutého žadatele o azyl **technicky nemožný**, není-li návrat odmítnutého žadatele v souladu s mezinárodním právem (tj. princip non refoulement), není-li návrat odmítnutého žadatele **rozumný**... a konečně z humanitárních důvodů.

Co se týče humanitárních důvodů, udělení tzv. provisional admission připadá v úvahu u těch žadatelů, kteří čekají na vyřízení svých žádostí **více než 4 roky**. V těchto případech však musí být splněny dvě podmínky...žadatelé musejí být finančně nezávislí a mít děti, které alespoň dva roky navštěvují státní školu. Po 8 letech může být jedna ze dvou podmínek promítnuta.

Ve **Španělsku**, tedy v jeho azylovém zákoně, se můžeme setkat jak se samostatnou úpravou překážek vycestování, tj. „**suspension of removal**“ (tj. již známé non refoulement), ale i s pojmem tzv. „**leave to remain**“...tj. strpění... a to jak z humanitárních důvodů, tak i z důvodů veřejného zájmu. Španělský azylový zákon dále nespecifikuje podmínky pro udělení strpění, v praxi to bývají buď zdravotní problémy, dlouhotrvající azylová procedura či vysoký stupeň integrace žadatele do španělské společnosti. Toto strpění je udělováno na jeden rok s možností opakovaného prodloužení, po třech letech je strpění uděleno běžné povolení k pobytu.

Ve španělském zákoně o pobytu cizinců pak můžeme nalézt specifické ustanovení, které se týká spolupráce v boji s organizovaným zločinem (viz čl. 55)...ta osoba, která se stala obětí nebo svědkem trestného činu obchodování s lidmi a je ochotna proti pachatelům svědčit, nebude ze Španělska vyhoštěna ani pokud zde pobývala nelegálně, ale pokud se rozhodne v této zemi zůstat, bude jí vystaveno povolení k pobytu.

Z našeho pohledu má zajímavou právní úpravu **Dánsko**. Dánský cizinecký zákon explicitně řeší situace, kdy dochází k **technické nemožnosti návratu** cizince. V případě, že se odmítnutého žadatele o azyl nepodaří vrátit do **18 měsíců** od nabytí právní moci konečného rozhodnutí o neudělení azylu, je takové osobě uděleno povolení k pobytu, tzv. „**residence permit on exceptional grounds**“, a to nejprve na šest měsíců, posléze na dalších šest měsíců a konečně na čtyři roky. Po uplynutí této lhůty je možné požádat o trvalý pobyt. Stejný druh pobytu, tj. tzv. „residence permit on exceptional grounds“, mohou získat i **nezletilí bez doprovodu**.

Také na území **Velké Británie** existuje možnost využít institut strpění, tj. „**exceptional leave to remain**“, které je kromě případů non-refoulement, udělováno i těm žadatelům o azyl, kteří čekají na vyřízení svých žádostí **sedm let a více**.

ZÁVĚR

Jak je patrné z výše uvedeného, i přes různé názvy má řada zemí podobné mechanismy úpravy. Srovnáme-li českou právní úpravu, lze říci, že v zásadě není příliš odchylná. Za propracované můžeme opakovaně označit například ustanovení, týkající se stanovení překážek vycestování u nezletilých bez doprovodu, které splňuje požadavek na zvýšenou ochranu této specifické skupiny osob.

Podíváme-li se kriticky na českou právní úpravu, bylo by možné ji vytknout především jakési rozdrobení institutu strpění pobytu do dvou zákonů, v příbližné, avšak ne zcela shodné podobě, což, jak ukazuje praxe, je mnohdy matoucí, a to jak pro samotné cizince, tak i pro odpovědné orgány.

Také lze vysledovat, že některé státy zvolily šťastnější formulace podmínek v těch případech, kdy je návrat cizince nemožný, tj. v těch případech, které česká právní úprava označuje větou: „brání-li jeho vycestování překážka na jeho vůli nezávislá...“ z praxe víme, že dovolat se udělení strpění na základě tohoto ustanovení je téměř nemožné.¹⁴³ Je možné se domnívat, že by bylo mnohem lepší, kdyby zákon explicitně vyjmenovával, kdy je strpění v takovýchto případech možné udělit, tak jako to činí řada států zmíněných výše, tedy včetně stanovení pojmů typu technicky nemožné či neproveditelné. Ukázkově se jeví řešení Dánska, kdy je institut ekvivalentní našemu strpění udělován v případech, kdy odmítnutý žadatel nemohl být vrácen po dobu 18 měsíců od konečného zamítnutí žádosti, a to ani přesto, že při chystaném návratu spolupracoval. Jako revoluční, alespoň z pohledu české právní úpravy, se pak jeví znění švýcarské, kdy strpění je uděleno v případě, že návrat odmítnutého žadatele jednoduše není rozumný. Konečně i španělská úprava může být označena za velice pokrokovou a ve srovnání s naší úpravou unikátní, jelikož, jak je patrné z výše uvedeného, strpění

může být uděleno i těm osobám, které prokážou vysoký stupeň integrace do společnosti. Zde by bylo možné hledat inspiraci pro případné změny naší právní úpravy. Za úvahu stojí i španělské opatření ve prospěch obětí organizovaného obchodu s lidmi.

Česká právní úprava také nezhledňuje dostatečně délku azylové procedury, respektive tuto nestaví ve prospěch žadatele, tak jako to činí ostatní země. Téměř každá z výše uvedených zemí má zakotveno ustanovení ve prospěch těch žadatelů o azyl, kteří čekají mnoho měsíců na vyřízení žádosti. Tady jednoznačně vidíme mezery české právní úpravy.

AZYL / POBYT Z HUMANITÁRNÍCH DŮVODŮ

Azyl z humanitárních důvodů je udělován těm osobám, které sice nesplňují podmínky pro přiznání postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, nicméně v jejichž případě jsou důležité další aspekty, které vedou k tomu, že státy těmto osobám poskytnou adekvátní ochranu. Některé státy tyto případy neřeší v rámci azylových zákonů, ale mají upraven pouze pobyt z humanitárních důvodů. Proto jsme k jejich sloučení přistoupili i v této kapitole. Důvody pro udělení jsou jasné, tedy humanitární. Opět, na rozdíl od institutu dočasné ochrany, i zde je důležité individuální hledisko.

ČESKÁ REPUBLIKA

Česká republika má ve svých zákonech upraveny oba dva instituty, tedy jak azyl z humanitárních důvodů, tak i trvalý pobyt z humanitárních důvodů. Na jejich udělení není právní nárok.

Azyl z humanitárních důvodů může být udělen v případě hodném zvláštního zřetele¹⁴⁴. Cizinec, který žádá o pobyt z humanitárních důvodů nebo z jiných důvodů hodných zřetele, podle zákona o pobytu cizinců, nemusí splnit podmínku předchozího nepřetržitého pobytu na území, která je jinak vyžadována u žádostí o trvalý pobyt. Zákon neuvádí taxativně, které důvody lze označit jako humanitární či hodné zvláštního zřetele, pouze stanoví, že se jedná zejména o manžela či nezletilé dítě azyllanta, dítě závislé na péči azyllanta nebo osobu, která měla v minulosti české státní občanství¹⁴⁵. Tento výčet je pouze příkladný.

JINÉ STÁTY

Podíváme-li se na **Švédsko**, v zákoně o pobytu cizinců rozlišuje tři kategorie osob, které potřebují resp. mohou žádat o ochranu. Za zmlínku stojí především kategorie těch cizinců, kteří mají odůvodněný strach z pronásledování z **důvodu příslušnosti k určitému pohlaví nebo pro svoji sexuální orientaci**... Krom toho švédské zákony pamatují i na situaci odmítnutých žadatelů o azyl, kteří, přestože spolupracují, nemohou být vráceni do země původu. Pokud se tedy takový návrat nepodaří realizovat **do tří let**, mohou tito cizinci obdržet trvalý pobyt z humanitárních důvodů.

Pobyt z humanitárních důvodů má upraveno i **Lucembursko**. Součástí lucemburské právní úpravy je tzv. „**autorisation for residence on humanitarian grounds**“. Důležité je, že o tento pobyt mohou žádat jak odmítnutí žadatelé o azyl, tak i ti, jimž byla zamítnuta žádost o dočasnou ochranu.

Portugalsko rozlišuje mezi pobytem z humanitárních důvodů, udělovaným podle zákona o azylu, a mezi zvláštním pobytem z humanitárních důvodů či z důvodů národního zájmu, udělovaným podle cizineckého zákona. Hlavní rozlišení zde spočívá v tom, zda podstata humanitárních důvodů leží v zemi původu cizince, anebo přímo v Portugalsku. Tedy, pokud se humanitární důvody vztahují k pobytu cizince v Portugalsku, tj. vážná nemoc, sňatek či předchozí dlouhý pobyt na tomto území, pak je cizinci uděleno vlastní povolení k pobytu podle cizineckého zákona. Leží-li důvody mimo území Portugalska, tedy v zemi původu či trvalého pobytu cizince, pak je mu udělen pobyt podle zákona o azylu.

Pobyt z humanitárních důvodů můžeme nalézt i v **dánském** cizineckém zákoně. Tento druh pobytu je udělován cizinci, který se nachází v takovém postavení, že podstatné okolnosti humanitárního charakteru udělení tohoto pobytu odůvodňují¹⁴⁶. V praxi je udělován především rodinám s malými dětmi, přicházejícím z válečných oblastí či z oblastí, kde hrozí např. hladomor.

Podíváme-li se na **Belgii**, za specifické lze pokládat ustanovení, které nalezneme v belgickém cizineckém zákoně – jedná se o zvláštní povolení k pobytu, tzv. „**residence permit under exceptional circumstances**“. Je udělováno osobám, které **dlouho čekaly na ukončení azylového řízení**, přestože nakonec byly neúspěšné a jejichž **žádost o azyl byla**

¹⁴² Podrobněji viz důvodová zpráva k návrhu novely zákona č. 326/1999 Sb.

¹⁴³ Podle publikace Českého statistického úřadu Cizinci v České

republice bylo k 31.12.2001 v ČR 166 cizinců, u nichž bylo jako účel pobytu uvedeno „žadatelé o azyl, humanitární důvody, dočasná ochrana“, a v případě 237 osob bylo zde napsáno „jiné“ (tedy jiné než ekonomické aktivity, sloučení rodiny, žádost o azyl atd.). Počet

osob pobývajících v ČR na vízum za účelem strpění je tedy ve srovnání s celkovým počtem cizinců s dlouhodobým pobytem v ČR, 163 805, relativně zanedbatelný. 132 osoby čekaly k tomuto datu bez platných dokladů na repatriaci.

zamítnuta. Správný předpoklad, že po mnohaleté proceduře mají i odmítnutí žadatelé natolik pevné vazby k hostitelské zemi, že by tyto měly být vzaty v úvahu, nalezl v belgickém zákonodárství reálnou odezvu. Za výjimečné okolnosti („exceptional circumstances“) se **pokládá znalost i jednoho ze dvou oficiálních jazyků, narození dětí v Belgii, školní docházka dětí apod.** Za zmínku stojí i to, že ministerstvo vnitra musí v okamžiku, kdy žádosti o takový pobyt nevyhoví, podrobně zdůvodnit, proč cizincem uváděné okolnosti nejsou relevantní.

Kromě výše uvedených mohou o pobyt žádat i osoby vážně nemocné, osoby, které se nemohou vrátit do země původu z důvodů nezávislých na své vůli, a konečně dokonce i ti **žadatelé o azyl, kteří čekají na vyřízení žádosti více než čtyři roky, u rodin s dětmi ve školním věku je tato lhůta pouze tříletá.**

Specifikem je i to, že pobyt mohou získat **oběti trestného činu obchodování s lidmi či cizinci**, kteří sice byli v Belgii nelegálně, ale uzavřeli sňatek s osobami belgické národnosti, popřípadě s občany EU.

Podobná ustanovení, týkající se obětí trestných činů obchodování s lidmi, popřípadě svědků, můžeme nalézt v právních úpravách i dalších zemí, například **Holandska**¹⁴⁷ (obchod se ženami) či **Španělska**¹⁴⁸.

ZÁVĚR

I přes rozdílné názvy jednotlivých institutů je důležité a společné všem úpravám to, že berou v úvahu humanitární aspekty.

Ve srovnání s českou právní úpravou jsou na tom úpravy cizí lépe, především co se týče okruhu osob, kterým je pobyt poskytován. Česká republika by mohla v tomto případě více zohlednit zájmy nezletilých dětí, jejich faktickou integraci do české společnosti, konkrétně například jejich začlenění do vzdělávacího systému. Právě školní docházka je pro mnohé ze zkoumaných zemí jedním z důležitých aspektů při rozhodování o udělení pobytu. Také je možné se inspirovat u těch zemí, které berou v úvahu komplikované okolnosti v případech organizovaného obchodu s lidmi. Česká republika je a v budoucnu zřejmě i nadále zůstane tranzitní zemí pro mnohé skupiny cizinců, s čímž souvisí i značně rozšířená trestná činnost obchodování s lidmi, se kterou se mnohé státy, včetně toho našeho, stále nedokáží adekvátně vypořádat. Faktická pomoc obětem obchodu s lidmi, a to ve formě legalizace jejich pobytu na území, by mohla alespoň částečně napomoci při řešení tohoto závažného společenského problému.

Konečně by bylo dobré upravit české zákony tak, aby byla zohledněna dlouhá, byť i neúspěšná azylová procedura, respektive hledisko vysokého stupně integrace cizinců po mnohaletém pobytu na našem území. Co se týče této poslední poznámky, v současné době byla přijata novela zákona o azylu, která určitým způsobem reflektuje hledisko integrace těchto cizinců, a i další skutečnosti, například to, že po mnohaletém pobytu mají i odmítnutí žadatelé o azyl velmi ztíženou možnost návratu do svých států, jelikož již fakticky zanikly veškeré jejich vazby na tyto státy. Zákon počítá s lhůtou pěti let pobytu (počítá se pobyt dlouhodobý a na něj bezprostředně navazující pobyt z důvodu čekání na konečné rozhodnutí ve věci azylu; předchozí dlouhodobý pobyt je nutnou podmínkou), přičemž po uplynutí této lhůty může cizinec požádat o trvalý pobyt z humanitárních důvodů.

NÁVRHY A DOPORUČENÍ:

DOČASNÁ OCHRANA:

- 1) *Benevolentnější úprava žádosti cizince o dočasnou ochranu (zvláště co se týče lhůt), aby se předešlo odmítnutí cizince z ryze formálních či procedurálních důvodů.*¹⁴⁹
- 2) *Zrušit ustanovení ukládající plošně všem žadatelům o dočasnou ochranu povinnost strpět osobní prohlídku, aniž proti nim existuje jakékoli podezření.*

STRPĚNÍ:

- 1) *řešit obtížnou materiální situaci osob pobývajících v ČR na vízum za účelem strpění:*
 - oblast sociálních dávek
 - přístup na trh práce
- 2) *konkretizovat ustanovení zákona v tom smyslu, že strpění má být udělováno a) osobám, které bez vlastní viny nemohou opustit naše území, případně tak mohou učinit jen s nepřiměřeně velkými obtížemi, a to z důvodů technických, zdravotních, finančních aj. (zvláště lze-li předpokládat, že by v opačném případě byly fakticky tlačeny do ilegality)*

- b) obětem organizovaného obchodu s lidmi, pokud se rozhodnou spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení*¹⁵⁰
- c) osobám, které se nedaří vrátit domů (odmítnutí žadatelé o azyl, nezletilé děti bez doprovodu)*
- d) též se zřetelem na stupeň integrace cizince (žadatele o vízum) do české společnosti*

AZYL / TRVALÝ POBYT Z HUMANITÁRNÍCH DŮVODŮ:

- 1) *Explicitně v zákonech zmínit, že tyto instituty lze používat jako prostředek v boji proti organizovanému zločinu, především proti obchodování s lidmi*
- 2) *Zanést do zákona jako kritérium pro udělení pobytu či azylu z humanitárních důvodů i stupeň integrace dotyčného cizince popř. jeho rodiny do české společnosti*

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

PRAMENY A LITERATURA

Consolidation Act No. 608 of 17 July 2002 of the Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (Alien Act), Denmark
The Alien Act 2000, Netherlands
The Act No. 15/1998 of 26 March on the new legal framework in matters regarding asylum and refugees (the Asylum Act), Portugal
Decree Law No. 244/1998 of 8 August 1998 on the entry, exit and expulsion of aliens within the national territory (the Alien Act), Portugal
Constitutional Law 4 of January 11, 2000 on the rights and freedom of aliens in Spain and their social integration (Alien Act), UNHCR unofficial translation, UNHCR office Madrid, Spain
The Act No. 529 of 1989 (amended in October 1997), (the Alien Act), Sweden
The revised Asylum Law of 26 June 1998, Switzerland
Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, United Kingdom
Úmluva o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), (Ženevská úmluva)
Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.)
Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)
Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.)
Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.)
Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR
Zákon č. 325/1999 Sb. (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 326/1999 Sb., (zákon o pobytu cizinců), ve znění pozdějších předpisů
Směrnice č. 2001/55/EC o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
Dublínská úmluva, týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států ES
Schengenská dohoda ze dne 14. 6. 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích
Liebaut, F. – Hughes, J.: Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries, Danish Refugee Council, 1997
Guild E., Harlow C. (ed.): Implementing Amsterdam – immigration and Asylum Rights in EC Laws. Hart Publishing, Oxford – Portland 2001
Krieken (van), P.J. (ed.): The Asylum Acquis Handbook. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2000

PRAMENY NEPUBLIKOVANÉ

Návrh novely zákona č. 326/1999 Sb. Komentář a důvodová zpráva. Předkladatel Vláda ČR, Praha, sněmovní tisk 214/0 ze dne 7. 2. 2003
Návrh na uplatnění dodatečných změn zákona č. 326/1999 Sb., sněmovní tisk 214/0
Usnesení vlády č.107, jímž byl schválen návrh zákona o dočasné ochraně, Praha 2003

INTERNETOVÉ ZDROJE

www.eurasyum.org.
www.ecre.org.
www.acnur.org
www.cear.es
www.euroskop.cz
www.unhcr.ch
www.europa.eu.int
www.coe.org
www.fln.dk
www.flygtning.dk
www.immigraatiedienst.nl
www.vluchtelingenwerk.nl
www.asyle.ch
www.guidesocial.ch

¹⁴⁴ Viz § 14 zákona č. 325/1999 Sb.

¹⁴⁵ Viz § 65 zákona č. 326/1999 Sb.

¹⁴⁶ Viz § 9b odst. 1 dánského cizineckého zákona, : „in a such position that essential considerations of a humanitarian nature conclusively make it appropriate“.

¹⁴⁷ Viz např. § 15 odst. 1 písm. d) nizozemského cizineckého zákona z r. 2000 (Alien Act 2000)

¹⁴⁸ Viz např. čl. 55 španělského cizineckého zákona z r. 2000

¹⁴⁹ Odmítnutý cizinec by se pravděpodobně stejně nemohl vrátit (ani být vrácen) do země, z níž prchá, a tak by vlastně jen spadl do jiné-

ho režimu (nejspíše do strpění, kde je ovšem mnohem nižší standard zabezpečení, byť není vyloučena ani žádost o azyl), anebo do ilegality. Právní úprava by tak v těchto případech zbytečně neplnila svůj smysl.

¹⁵⁰ Zavedená praxe v tomto směru by dávala obětem jistotu, že v pří-

SUBSIDIÁRNÍ FORMY OCHRANY V ČR

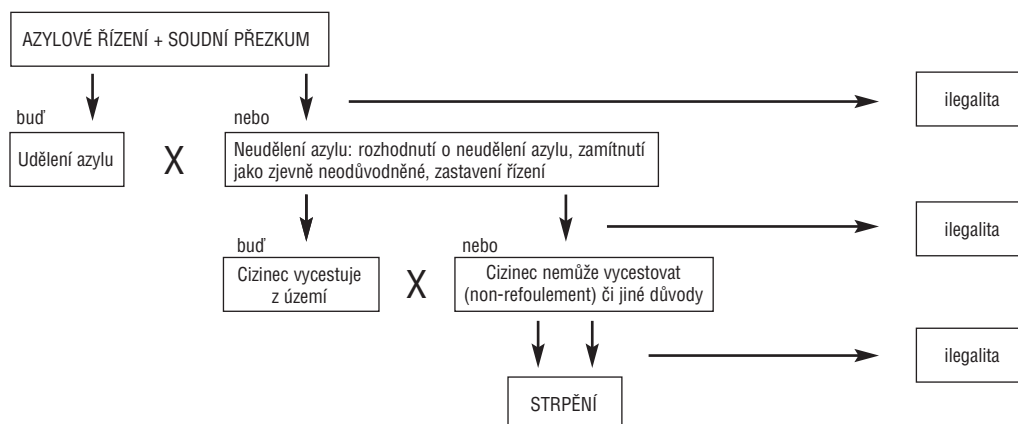
DOČASNÁ OCHRANA		Strpění	Azyl / trvalý pobyt Z humanitárních důvodů
Povaha ochrany	Kolektivní: zkoumá se příslušnost k určité skupině	individuální	Individuální
V jakém zákoně	Zákon o dočasné ochraně (směrnice o dočasné ochraně)	Zákon o pobytu cizinců	Zákon o azylu / zákon o pobytu cizinců
Důvody pro udělení	1) původ žadatele v zemi, odkud musel uprchnout (popř. k tomu byl dokonce i mezinárodní organizací vyzván) v důsledku např. ozbrojeného konfliktu, soustavného a masového porušování lidských práv, živelné pohromy aj. + současně 2) rozhodnutí Rady EU o tom, že nastal masový příliv vysídlených osob	- cizinci brání ve vycestování překážka na jeho vůli nezávislá nebo - non-refoulement: cizinec nesmí být poslán do země, kde by mu hrozila určitá nebezpečí	Nespecifikováno (zejména jde-li o - manžela či nezletilé dítě azylanta, - dítě závislé na péči azylanta - osobu, která měla dříve české občanství)
Délka pobytu	Max. 2 roky, jinak do odvolávání Radou EU	Max. 1 rok	Fakticky bez omezení
Standard zabezpečení	Přístup na trh práce Sociální zabezpečení Zdravotní péče hrazená státem	Pouze lékařská péče (úrazy, náhlá onemocnění) hrazena	Přístup na trh práce Sociální zabezpečení Zdravotní péče hrazená státem

DŮVODY PRO SUBSIDIÁRNÍ OCHRANU V EVROPSKÝCH STÁTECH

(kromě důvodu non- refoulement, který je pro všechny evropské státy závazný)

Stát	Důvody pro subsidiární ochranu
Belgie	- Žadatelé o azyl, kteří dlouhodobě čekali na vyřízení svých žádostí, kteří prokážou vysoký stupeň integrace do společnosti (znalost jednoho z oficiálních jazyků, narození dětí v Belgii, školní docházka dětí) - Žadatelé o azyl, jejichž procedura trvá déle než 4 roky (u rodin s dětmi stačí 3 roky) - Obětí obchodu s lidmi - Nelegálně pobývajících cizinců, kteří uzavřeli s sňatek s belgickým občanem
Dánsko	- odmítnutí žadatele o azyl, které se nepodařilo vrátit do 18 měsíců - nezletilí bez doprovodu
Lucembursko	- odmítnutí žadatele o azyl či o dočasnou ochranu
Nizozemí	Obětí obchodu s lidmi
Portugalsko	Podle toho, kde leží humanitární důvody: - pokud se váží k pobytu cizince v Portugalsku (např. vážná nemoc, rodinné vazby) → pobyt podle cizineckého zákona - pokud se váží k zemi původu cizince → pobyt podle azylového zákona
Španělsko	Obětí obchodování s lidmi, kteří chtějí spolupracovat s policií (byť pobývali nelegálně)
Švédsko	- strach z pronásledování kvůli pohlaví či sexuální orientaci - odmítnutí žadatele o azyl, které se nepodařilo vrátit do 3 let, ačkoli spolupracovali
Švýcarsko	- je-li návrat žadatele o azyl technicky nemožný - není-li návrat žadatele rozumný - žadatelé o azyl, kteří čekají na vyřízení svých žádostí více než 4 roky, pokud zároveň 1) jsou finančně nezávislí 2) mají děti navštěvující školu
Velká Británie	Žadatelé o azyl, kteří čekají na vyřízení svých žádostí 7 let

VZTAH MEZI AZYLOVOU PROCEDUROU A STRPĚNÍM



AUTOŘI JEDNOTLIVÝCH KAPITOL

- 1) **Mgr. Marketa Whelanová Ph.D.** vystudovala Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze. V roce 2003 ukončila postgraduální doktorské studium na této fakultě v oboru evropské právo. Od roku 1997 působí na odboru kompatibility při Úřadu vlády ČR, kde se zabývá posuzováním slučitelnosti českého práva s právem ES. Zaměřuje se na problematiku sociálního a pracovního práva ES.“
- 2) **Mgr. Marketa Hronková**, právnička v Poradně pro uprchlíky od r. 1999, členka Českého helsinského výboru, výkonná tajemnice Centra pro otázky migrace, specialista na azylové a cizinecké právo.
Marie Hradečná, CSc., sociální pedagožka. V současné době je zaměstnaná na Univerzitě Karlově. Je místopředsdkyní Českého helsinského výboru a členkou Výboru pro výchovu k lidským právům Rady vlády ČR pro lidská práva
- 3) **Karolina Dobiášová**, vystudovala Fakultu sociálních věd UK, obor veřejná a sociální politika. Od roku 2000 pracuje jako vědecká pracovnice v Institutu zdravotní politiky a ekonomiky, kde se zaměřuje na otázky kvality zdravotní péče a na problematiku poskytování zdravotní péče cizincům.
Mgr. Ing. Olga Vyskočilová vystudovala Fakultu sociálních věd UK, obor veřejná a sociální politika a VŠE Praha, obor systémová analýza. Od roku 2000 pracuje jako vědecká pracovnice v Institutu zdravotní politiky a ekonomiky, kde se věnuje otázkám ekonomiky zdravotnictví a problematice poskytování zdravotní péče cizincům.
Ing. Bohumila Čabanová, vystudovala VŠE v Praze, obor sociální řízení, od roku 1997 pracuje jako odborná asistentka na Fakultě sociálních věd UK, kde přednáší sociální politiku a personální management
- a teorii řízení, od roku 2002 pracuje zároveň jako vědecká pracovnice v Institutu zdravotní politiky a ekonomiky, kde se zabývá otázkami kvality zdravotní péče a problematikou zdravotního stavu cizinců.
- 4) **Mgr. Michal Meduna**, ředitel odboru pro migraci a integraci cizinců Ministerstva práce a sociálních věcí.
- 5) **Mgr. David Strupek**, vystudoval Právnickou fakultu UK, od roku 1998 činný jako advokát, ve své praxi se zaměřuje na problematiku ochrany lidských práv, dlouhodobě spolupracuje s Poradnou pro občanství zvláště při zastupování obětí diskriminace.
- 6) **Mgr. Pawel Uhl**, vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, obor právo a Fakultu sociálních věd UK, obor politologie. Pracuje jako právník v o.p.s. Člověk v tísni. Odborně je zaměřen především na ústavní právo a na tranzitologii.
- 7) **Mgr. Andrea Baršová, LL.M.**, působí v odboru pro lidská práva Úřadu vlády ČR. Specializuje se zejména v oborech azylové a migrační problematiky, práv menšin a problematiky státního občanství. Účastní se práce nevládních organizací, kde se věnuje zejména výzkumným projektům. V odborném tisku publikuje zejména práce k problematice právních aspektů bydlení a práv menšin.
- 8) **Mgr. Pavla Burdová Hradečná**, právnička v Poradně pro uprchlíky od r. 1999, členka Českého helsinského výboru a Centra pro otázky migrace, specialista na azylové a cizinecké právo.
Mgr. Běla Hejná, právnička v Poradně pro uprchlíky od r. 1999, členka Českého helsinského výboru a Centra pro otázky migrace, specialista na azylové a cizinecké právo.