

19.6.3 Postpenitenciární péče

Chybí systematická koncepce cílené postpenitenciární péče, dostatečná koordinace mezi kompetentními orgány a organizacemi. Přitom daná skupina občanů vyžaduje zvláštní programy pro nekonfliktní znovuzačlenování do společnosti po dlouhodobějším výkonu trestu odnětí svobody.

Náplň činnosti sociálního kurátora a okruh osob jsou ve vyhlášce MPSV č. 182/1991 Sb. poměrně dobře definovány, přestože některé pojmy jsou příliš široké a nejednoznačné, např. osoba žijící nedůstojným způsobem života. V praxi může být proto zákon vykládán příliš striktně, nebo naopak benevolentně.

Je žádoucí přeformulovat cílovou skupinu s důrazem na stávající situaci: v tomto případě nejde o příčinu, kvůli níž se klient do situace dostal. Cílové osoby by měly být označeny jako jedinci ohrožení sociálním vyloučením – jsou však vnímány jako osoby sociálně zanedbané.

19.6.4 Systémové souvislosti

Řešení penitenciární a postpenitenciární problematiky má výrazné souvislosti se sociální péčí, především s režimem hmotné nouze, sociálními službami, s důchodovým pojištěním a politikou zaměstnanosti.

Podpora národnostním menšinám a migrantům

Stěhování je staré jako lidský rod. Lovci následovali stáda zvěře, zemědělci hledali úrodnější půdu a lepší klimatické podmínky. Bojovníci dobývali území slabších sousedů a národy se stěhovaly, když byly z původních teritorií vypuzeny přelidněním, chorobami nebo nepřítelem. Tak došlo v Evropě k míchání kmenů různého původu.

Egejci, Achájci, Dórové, Ilyrové, Ligurové, Helénové, Makedonci, Thesalové a další řecké kmeny na Peloponésském poloostrově, keltské kmeny ve střední a západní Evropě, Etruskové, Italikové. Latinové a další kmeny na Apeninském poloostrově, Vikingové, Alemani, Vandalové a jiné germánské kmeny v severní a střední Evropě, Hunové a slovanské kmeny ve východní Evropě atd. přišli do Evropy z Malé Asie, severu a východu Evropy.

Území se zpočátku vymezovalo okupací; příchozí ho prostě osadil jako své. S příchodem dalších kmenů se území muselo bránit a o nové bojovat. Vítězný kmen buď porobeným vnutil svou kulturu a jazyk (germanizace, maďarizace), nebo převzal místní jazyk a kulturu, jako např. asijští Bulhaři, kteří se asimilovali s místními Slovanů. V každém případě docházelo k novému jevu – mnohonárodnostnímu osídlení vznikajících států. Většina států Evropy má národnostní menšiny jako pozůstatek dřívějších výbojů a změny hranice.

Velké ekonomické migrace do Ameriky byly zaznamenány v dobách náboženských válek a ekonomických turbulencí v Evropě v 16.–18. století. Migrace do Kanady a Austrálie byly a dodnes jsou na denním pořádku. V moderní době se utíkalo před tyranií (nacismem, komunismem). Utíkalo se do spřátelených armád bojovat za svobodu; v první světové válce byly české legie ve Francii, Itálii, Rusku a na Balkáně (srbské legie), za druhé světové války československé armádní sbory bojovaly po boku Britů a Sovětů.

Ve 20. století začala nová vlna stěhování, a to z rozvojových zemí Asie a Afriky do ekonomicky rozvinutých států Evropy a USA, která s sebou přináší nové pro-

blémy. Zatímco v 16.–19. století se zalidňovala málo osídlená území, dnešní „útěky“ směřují do hustě obydlených území USA, Evropy apod. Tato skutečnost poněkud modifikuje sociální problematiku spojenou s migrací. Jednotlivé evropské státy už neumějí řešit migraci jen „multikulturní“ politikou, a proto se v EU volá po společném řešení ekonomické imigrace ze třetích zemí. Migrace se stala světovým problémem, a proto se přijímají úmluvy a doporučení na půdě OSN.

Právo azylu je staré právo, nejdříve bylo zvykové, později bylo upraveno náboženstvím a právem. Azyl byl vždy vyhrazen těm, kdo byli v nebezpečí života nebo útlatku. Byla to respektovaná forma záchrany, která měla tradice a kořeny v náboženství. V současné době se ekonomičtí migranti často uchylují k podávání žádosti o azyl v naději, že spíše dosáhnou na sociální podpory a získají právo usadit se v nové zemi. I zde jsou problémy, které plynou z toho, že jednotlivé státy Evropy mají různou azylovou legislativu. To ve svém důsledku vyvolává sociální napětí a xenofobii.

20 Sociální souvislosti práva národnostních menšin

Národnostní politikou státu se zabývá několik ministerstev – MV, MŠMT, ministerstvo kultury, MPSV a financí –, protože má mnoho dimenzí. Vláda tuto politiku koordinuje; jako poradní orgány jí přitom pomáhají příslušné rady vlády.

Národnostní politika je primárně věcí MV a ministerstva kultury; má však významné sociální souvislosti. Nedostatečná znalost jazyka a vzdělání je důležitým faktorem zapříčiňujícím sociální vyloučení příslušníků národnostních menšin a znesnadňujícím jim přístup na pracovní trh.

20.1 Pojmy a pojetí

20.1.1 Pojmy

Menšina. Obecně znamená menší část z nějakého celku, tj. méně než jednu polovinu. Jako sociologický pojem označuje dobře vymezenou skupinu osob. Jsou to občané státu, kteří patří k jiné než většinové národnosti a chtějí být za národnost uznáni, popř. se tak organizují. Před rokem 1989 byl pod dojmem Leninových a Stalinových teorií pojem národnostní menšina definován územně, což už dnes neplatí. Menšiny mohou tvořit kompaktní celek na části území, jako občané polské národnosti na Těšínsku apod., nebo jsou roztroušeny po celém území státu, např. Slováci, Rusíni, Rusové, Ukrajinci a další státem uznané menšiny.

Významné druhy sociálně-psychologických menšin jsou menšiny:

- **etnické** – jsou obvykle vymezeny jazykem a kulturou;
- **národnostní** – jsou to úředně uznávané etnické menšiny;
- **jazykové** – pokud nejsou zároveň i menšinami etnickými, např. německy, francouzsky, italsky a rétorománsky hovořící obyvatelé Švýcarska jsou Švýcaři.

Národnostní menšina. V našem právním řádu je definována jako: *Společenství občanů ČR žijících na území současné ČR, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.*

Příslušník národnostní menšiny. Podle zákona č. 273/2001 Sb. je to občan ČR, jenž se sám hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti. V této dikci je důležité, že národnost si každý určuje sám.

Status menšiny je ovšem závislý na celku, vůči němuž se menšina vymezuje. Například Korsičané jsou na Korsice většinou, ale jsou menšinou v rámci Francie, k níž Korsika patří.

Romové jsou etnikum ve střední Evropě, *Sintové* jsou cikánská etnická skupina v Německu, která uprchla před otroctvím na jihu Evropy. V anglosaských zemích jsou příslušníci kočovného cikánského etnika označováni jako *Travelleri*, tj. cestovatelé.

Pojem cikáni se zpravidla používá jako souborné označení pro vícero etnik (skupin) původem z Indie. Na svém 1. světovém sjezdu v Londýně v roce 1971 se Romové usnesli, že označením příslušníků romského národa je etnonym Rom/ové (*rom* = muž, manžel; *romňi* = žena, manželka; *roma* = lidé), a od té doby se datuje romský požadavek, aby tento fakt byl majoritou respektován. V roce 1990 v Československé televizi tehdejší předseda Romské občanské iniciativy (ROI) JUDr. Emil Ščuka prohlásil: *Cikáni je označení deklarované sociální skupiny, Romové je označení národa.*

Původ pojmu cikán není zcela vyjasněn. Nejčastěji se poukazuje na řecký původ, kde *athinganos* znamená nedotknutelný (používané pro příslušníky nižších sociálních skupin, podobně jako v Indii). Může jít o odvození z perského *ciganč* (hudebník, tanečník) nebo *asinkan* (kovář). Dnes má v mnoha zemích toto označení někdy více, někdy méně hanlivý příděch. Někdy je užíváno jako rasistická nadávka ke kriminalizování cikánského obyvatelstva. Označení *cikán* (s malým „c“) také znamená tulák, vagabund,

zloděj. To vedlo k tomu, že v mnoha případech se začalo užívat označení Romové jako souhrnného názvu pro všechny skupiny (jak bylo usneseno na sjezdu Romů v Londýně roku 1971). Toto řešení je kritizováno, protože pojem *Romové*, pokud je užíván souhrnně, nerespektuje existenci jiných skupin cikánského národa. Například *Sinti Allianz Deutschland* – jeden ze dvou velkých cikánských svazů v Německu – označení *cikán* považuje za správné, protože zahrnuje všechny cikánské národnostní skupiny. *Jerli* jsou *Romové* žijící převážně v Pobaltí, Bělorusku, na Ukrajině a v západním Rusku, *Kalé* ve Španělsku, jižní Francii a ve Finsku, *Kalderaš* v jihovýchodní Evropě, *Lalleri* v Rakousku, *Lovara* v Rakousku, Maďarsku a na Slovensku, *Manuš* ve Francii (podle *Wikipedie*, otevřené encyklopedie).

Za menšiny nejsou zpravidla považováni:

- občané států EU, kteří mají právo volného pohybu po celém území EU a k nám zavítali v rámci uplatnění tohoto práva;
- cizinci pobývající se souhlasem českých úřadů trvale nebo dlouhodobě na území ČR jako azylanti, uprchlíci a čekající na vyřízení žádosti o azyl, cizinci s pobytovým a pracovním povolením;
- turisté;
- lidé nelegálně se pohybující na našem území.

Občan EU požívá stejná práva jako občan ČR, v některých případech za určitých rezidenčních podmínek.

V mezinárodním právu se používá termín regionální a minoritní jazyky. RE je v úmluvě č. 148 definuje jako jazyky jiné než úřední jazyk, tradičně používané na určitém území státu občany, kteří tvoří početně menší skupinu než většina obyvatelstva, s vyloučením dialektů a jazyků používaných migranty. Tyto jazyky jsou chráněny evropskou úmluvou (viz dále).

20.1.2 Pojetí

Mezi významné interkulturní faktory bránící integraci lze řadit: (i) silný vztah ke své vlasti a ke krajanům, (ii) zaměření na rodinu a její soukromí, (iii) vlastní morálka s mírně negativním vztahem k morálce západoevropských zemí, (iv) tradiční rysy etnické ekonomie, (v) slabé právní povědomí příchodích migrantů, (vi) velmi slabé všeobecné povědomí o kultuře hostitelské země.

Integraci se především podporují prvky, jako je: (i) otevírání podnikatelského prostředí, intenzivnější spolupráce s českými firmami a cizích zaměstnanců s čes-

kými zaměstnavateli, (ii) přístup ke službám a ke vzdělání, (iii) motivace ke vzájemnému poznání, zejména efektivnější informační toky hostitelské země, (iv) zvyšující se působení národních neziskových organizací na osvětu mezi národnostními menšinami, zejména prostřednictvím jejich národních spolků a jimi vydávaných novin.

Mezinárodně i v ČR je snaha podporovat úsilí: (i) překonat interkulturní bariéry, zejména ve způsobu občanské organizovanosti, (ii) spolupracovat s krajanými médii, (iii) umožnit znalosti jazyka, dějin, zákonů a mravů většinového i menšinového národa, (iv) podporovat vyvážený respekt většiny ke kulturním zvláštostem menšin i menšin ke kultuře většiny, (v) bojovat proti xenofobii a za zachování lidské důstojnosti a vzájemného respektu.

20.2 Cílové skupiny a cíle

20.2.1 Cílové skupiny

Jak již bylo uvedeno výše, hlavní menšiny u nás jsou oficiálně podle zákona menšina bulharská, chorvatská, maďarská, německá, polská, romská, rusínská, ruská, řecká, slovenská, srbská a ukrajinská.

Ve skutečnosti se nejčastěji setkáváme se slovansky mluvícími menšinami, jako jsou Poláci (Těšínsko) a Slezané (Opavsko, Horní Slezsko), Rusové (utečenci po první světové válce a zbohatlíci po roce 1989), Rusíni a Ukrajinci (utečenci z bývalé Podkarpatské Rusi a volyňští Češi a Ukrajinci ze západní Ukrajiny), Bulhaři (zemědělci po druhé světové válce) a imigranti z bývalé Jugoslávie (Srbové, Chorvati, Slovinci, Černohorci a Makedonci). Tyto komunity se příliš svou kulturou neliší od většinového obyvatelstva, a proto, pokud se naučí česky a respektují zákony této země, nepřestávají ani velký sociální problém.

Druhou skupinu tvoří Romové. Přišli k nám z Indie (patrně z Pandžábu), kterou opustili v 8. století. Byli to většinou pastevcí, tj. v podstatě nomádi, kočovníci. K nám se dostali přes Turecko a Rumunsko. Liší se v mnoha směrech od jiných národnostních menšin, např. tím, že si ve své kultuře zachovali horizontální uspořádání společenské struktury, tj. kastovníctví. Podle historických zdrojů české obyvatelstvo je zpočátku přijímalo shovívavě, jako kající křesťanské poutníky (Višek, 1999). Averse vyvolaly odlišné skupinové neformální normy, které nebyly vždy v souladu s normativním a hodnotovým systémem okolního většinového obyvatelstva. Od 17. století je zaznamenáno úsilí o jejich usazení na šlechtických statcích na jižní Moravě. Na ně se vztáhl rakouský zákon o potulce (1885), československý zákon o potulných Cikánech č. 117/1927 Sb. a zákon, o trvalém usídlení kočujících osob č. 74/1958 Sb. Průběhem doby došlo k přirozené polarizaci uvnitř romské komunity a v současnosti problém představují chudí Romové. Jde tedy spíše o problém sociální než etnický (Višek, 1999).

Třetí velkou skupinou jsou asiáté – Vietnamci, Číňané, zakavkazské národy (Čečenci, Gruzinci, Arméni a národy Střední Asie jako Kazachové a Uzbekové) a Mongolové. Nejvýznamnější skupinu tvoří Vietnamci, kteří k nám s podporou komunistické vlády jezdili na práci a na vyučení; po roce 1989 se k vietnamským „starousedlíkům“, kteří se zabývají hlavně obchodem, přidávaly na základě scelování rodin imigrační proudy z Vietnamu; dále z Německa po roce 1993, kdy Německo ukončilo s Vietnamci z doby NDR pracovní pobyty a nutilo je po finančním vyrovnání k reemigraci; a konečně z ekonomických důvodů i ze Slovenska, Polska a Maďarska; zabývají se hlavně maloobchodem. Poslední dobou roste nelegální migrace z Vietnamu přes Rusko a Maďarsko (přes hranice slovensko-maďarské a česko-slovenské kamiony). Ilegální imigranti jsou většinou Vietové (*kinh*); většinou jezdí za prací, pocházejí z venkova a měst bývalého severního Vietnamu, nejvíce z chudších provincií Nghe An a Ha Tinh, dále Hung Yen, Hai Duong a delty Rudé řeky. Po roce 1989 začali přicházet Číňané ze západní Evropy, Číny a z jiných asijských zemí, kteří vedou restaurace a obchodují s pomocí Vietnamců. Ani tyto komunity nepředstavují velký sociální problém, protože jde většinou o obchodníky – pokud neprodávají ilegální zboží, nejsou s nimi problémy.

Čtvrtou skupinu tvoří občané ze zemí EU – hlavně Němci, Irové, Nizozemci, Italové, Řekové a Francouzi. K nim lze přiřadit cizince z Albánie a USA, kteří se u nás usadili a získali naše občanství. Z Ameriky se tady usídlili hlavně Chilané (po svržení režimu Allendeho) a Kubánci, kteří zde zůstali po pádu komunismu, kdy byli importováni jako pracovní síla, podobně jako Vietnamci. K nim patří i zbytky původní židovské komunity, zdecimované v době nacistického holocaustu. S nimi nejsou zaznamenány žádné sociální problémy.

20.2.2 Cíle

Cílem každého státu je integrita na jeho území a integrace občanů, která je podmínkou ekonomického a společenského rozvoje. Proto se snaží o integraci všech občanů, tj. i národnostních menšin. Násilná integrace produkuje nežádoucí, národnostně motivované sociální napětí (Francie). Respekt ke kulturním odlišnostem, nabídka důstojného zaměstnání, bydlení a řešení jazykových problémů jsou cestou k sociálnímu smíru. Vždy tomu tak není, jak ukazují německé zkušenosti s tureckou menšinou (asi 4 miliony osob) a britské zkušenosti s Pákistánci. K nim se řadí rovněž naše zkušenosti s tzv. sudetskými Němci.

Cílem RE a EU je zákaz diskriminace jako podmínky rovných příležitostí a volného pohybu v Evropě a současně respekt k národnostním menšinám jako podmínky soužití v Evropě a uskutečňování ideálů a zásad, jež jsou společným evropským dědictvím. Události v historii Evropy ukázaly, že ochrana národnostních menšin má

základní význam pro stabilitu, bezpečnost a mír na tomto kontinentě, existenci pluralitního společenství s kulturní rozmanitostí, které respektuje etnickou, kulturní, jazykovou a náboženskou identitu každého příslušníka jako faktor obohacení kulturního dědictví Evropy. Proto jsou obě organizace rozhodnuty chránit existenci národnostních menšin. Přitom se vychází z principu, že rozhodnutí o příslušnosti k národnostní menšině je svobodným a dobrovolným rozhodnutím občana. Je jeho občanským právem. Nikdo nesmí národnostní menšiny úředně identifikovat, volba příslušnosti k národnostní menšině je osobním právem občana.

20.3 Mezinárodněprávní rámec

20.3.1 Organizace spojených národů

První krok k uznání práv menšinových národů byl zákaz diskriminace v čl. 7 *Všeobecné deklarace lidských práv*. To bylo podrobněji upraveno čl. 2 *Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech* v roce 1966, který zakázal: *jakékoli rozlišování podle ..., jazyka, ..., národnostního a sociálního původu...*

Podle *Paktu o občanských a politických právech*: *...ve státech, kde existují etnické, náboženské nebo jazykové menšiny, nebude jejím příslušníkům upíráno právo, aby spolu s ostatními příslušníky menšiny užívali své vlastní kultury, vyznávali a projevovali své vlastní náboženství nebo používali svého vlastního jazyka* (čl. 27). Tento proces byl dovršen Úmluvou OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace v roce 1965.

20.3.2 Rada Evropy

Východiskem evropského přístupu k národnostním menšinám je Evropská úmluva o ochraně základních lidských práv a svobod z roku 1953, která v čl. 9 převzala princip OSN a zaručila všem svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání: *...bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je ..., jazyk, ..., národnosti nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině ...* V článku 14 zakazuje jakoukoli formu diskriminace, tj. i podle národnosti.

Zpočátku RE řešila problémy vyvolávané kočovnictvím. Přijala k tomu Rezoluci 13 (1975), o sociální situaci nomádsky žijících osob v Evropě, a Doporučení č. 1 (1983), týkající se nomádsky žijících osob bez či s neurčitou státní příslušností. Obě podporují usazování nomádů.

V tomto směru je zajímavá politika Francie vůči nomádům, jimž nabízí nomádský pas a právo pobývat na vyhrazených místech nejdéle po dobu 6 týdnů. Tím zabránila tvoření trvalých nomádských osad v blízkosti měst. Díky tomu francouzští Romové neskončili

v německých vyhlazovacích táborech, protože byli „nepolapitelní“. Tento model nedávno porušili rumunští Romové, kteří se usazovali v okolí měst mimo vykázané prostory a na dobu delší než 6 týdnů – proto je Francouzi vykázali ze svého státu.

Rozhodující pro postavení národnostních menšin jsou dvě evropské úmluvy:

- *Evropská charta o regionálních a minoritních jazycích* (č. 148/1992),
- *Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin* (č. 157/1995).

Evropská charta o regionálních a minoritních jazycích z roku 1992 ukládá signatářům:

- uznat regionální a menšinové jazyky jako výraz kulturního dědictví;
- respektovat území, kde se hovoří regionálním nebo minoritním jazykem při administrativněsprávním uspořádání země, aby nedošlo k vytvoření bariéry k rozvoji tohoto jazyka;
- podporovat jejich rozvoj a umožnit a podporovat jejich používání v mluvě a písemnictví v soukromém i ve veřejném životě;
- rozvíjet vazby mezi oddělenými částmi území, kde se používá stejný nebo podobný regionální či minoritní jazyk, posílit kulturní vztahy s ostatními jazykovými skupinami ve státě;
- umožnit studium (výzkum) a výuku regionálních nebo minoritních jazyků na školách všech stupňů, a to i ostatnímu obyvatelstvu, které na daném území žije, pokud si přeje, naučit se tento jazyk;
- vyvinout překladatelské služby.

Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin z roku 1995 předpokládá přijetí podrobnější úmluvy o právech národnostních menšin v budoucnu. Do té doby se snaží vyvážit poměr mezi ochranou lidských práv a hodnotami územní celistvosti a státní suverenity. Zavazuje státy, aby ve vnitrostátních právních předpisech zajistily ochranu národnostních menšin. Jde o zákaz diskriminace příslušníků národnostních menšin obecně i ve vztahu k určitým politickým právům, právo na užívání menšinového jazyka a jeho výuku, právo na jméno a příjmení v tomto jazyce. Základním problémem úmluvy je, že nedefinuje pojem národnostní menšiny a nestanovuje přímo žádný zvláštní kontrolní mechanismus. Výbor ministrů pouze sleduje její provádění a může si vyžádat od států příslušné zprávy. Určitá záruka je v tom, že občané signatářských zemí (včetně ČR) se mohou domáhat práva u Evropského soudního dvora pro lidská práva.

RE konkretizuje rámcovou úmluvu ve vztahu k Romům cestou doporučení.

Mezi důležitá doporučení patří:

- Doporučení č. 4/2000 Výboru ministrů členským státům o vzdělání romských/cikánských dětí v Evropě;
- Doporučení č. 17/2001 Výboru ministrů členským státům na zlepšení ekonomické situace a zaměstnanosti Romů/Cikánů a Travellerů v Evropě;
- Doporučení č. 14/2004 Výboru ministrů členským státům o pohybu a táboření Travellerů v Evropě;
- Doporučení č. 4/2005 Výboru ministrů členským státům na zlepšení podmínek bydlení Romů a Travellerů v Evropě.

20.3.3 Evropská unie

Dokumenty EU se nezabývají otázkou menšin, protože pro všechny platí princip volného pohybu a všichni jsou občany EU, které nikdo nesmí diskriminovat pro jejich národnost (čl. 13, Smlouva o založení EHS, ve znění Lisabonské smlouvy). Tento princip je znovu zvýrazněn v *Chartě základních práv EU* z roku 2000. Podle čl. 21 se zakazuje ...každá diskriminace z jakéhokoli důvodu, např. z důvodu ... etnického nebo sociálního původu, ..., jazyka, ..., příslušnosti k národnostní menšině... Všem se zaručuje kulturní, náboženská a jazyková rozmanitost (čl. 22).

EU vydala směrnici č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

Z iniciativy několika států (včetně ČR) EU vyhlásila Dekádu romské integrace (viz: www.romadecade.org) s akcemi financovaným ze zdrojů EU.

20.3.4 Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

Vzhledem k tomu, že OBSE se zabývá Romy, jde o celoevropský sociální problém; doporučuje pro Romy a s Romy řešit jejich sociální a hospodářské problémy. Navrhla *Akční plán ke zlepšení situace Romů a Sintů v prostoru OBSE*, aby Romové a Sintové měli možnost hrát rovnocennou a plnohodnotnou úlohu ve společnosti a aby byla vykořehena jejich diskriminace.

20.4 Právní rámec ČR

Listina základních práv a svobod. Základní normou je *Listina základních práv a svobod*, která v čl. 3 stanoví, že *základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu ... jazyka, ..., národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině. ...* Práva národnostních a etnických menšin jsou upravena v čl. 24 a 25:

Příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu. Občanům tvořícím národnostní nebo etnické menšiny se zaručuje všestranný rozvoj, zejména právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu, právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku a sdružovat se v národnostních sdruženích, právo na vzdělání v jejich jazyku, právo užívat jejich jazyk v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin.

Tato ústavní práva jsou realizována antidiskriminačním zákonem (č. 198/2009 Sb.) a zákonem o národnostních menšinách (č. 273/2001 Sb.).

Zákon o národnostních menšinách. Zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů (č. 273/2001 Sb.) upravuje práva příslušníků národnostních menšin a působnost ministerstev či jiných úřadů, zejména regionálních úřadů ve vztahu k nim. Obecně řečeno, zákon respektuje identitu příslušníků národnostních menšin a jejich kulturu, tradice a jazyk jako podmínky harmonického soužití s většinovým obyvatelstvem. Reguluje vytváření multikulturní společnosti tím, že jim zaručuje právo na účinnou účast v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech a chrání jejich občanská práva, hlavně právo:

- na sdružování jako příslušníků národnostní menšiny;
- účasti na řešení záležitostí týkajících se národnostní menšiny;
- na aktivní účast v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech;
- na užívání jména a příjmení v jazyce národnostní menšiny;
- na vícejazyčné názvy a označení;
- na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy a ve věcech volebních;
- na vzdělávání v jazyce národnostní menšiny;
- na rozvoj kultury příslušníků národnostních menšin;
- na rozšiřování a přijímání informací v jazyce národnostní menšiny.

20.5 Organizace a nástroje realizace

20.5.1 Organizace

Vláda zřídila Radu vlády pro národnostní menšiny a Radu vlády pro záležitosti romské komunity (viz dále). Je to odrazem skutečnosti, že problémy romské komunity jsou spíše sociálními problémy chudých a zanedbaných Romů (zpravidla ze slovenských venkovských osad) než Romů jako národnostní menšiny.

Rada vlády pro otázky týkající se národnostních menšin a jejich příslušníků je poradním a iniciativním orgánem, jehož členy jsou zástupci národnostních menšin a zástupci orgánů veřejné správy, které se jejich záležitostmi z úřední povinnosti zabývají.

20.5.2 Nástroje

Úřad vlády ČR poskytuje dotace jednotlivým regionům na podporu výuky jazyků národnostních menšin.

Tento úřad v roce 2009 poskytl dotaci Moravskoslezskému kraji v rámci programu Evropská charta regionálních či menšinových jazyků ve výši dvou milionů Kč, jež byly poskytnuty obcím na tlumočení a překlady písemných žádostí podaných v polském jazyce do českého jazyka, na označení místních názvů v polském jazyce, na vybudování a úpravu pietních míst – památníků moravských Chorvatů, připomínajících násilné vysídlení příslušníků chorvatské menšiny z těchto obcí po únoru 1948.

Podporují se akce ve prospěch národnostních menšin. Podpora aktivit příslušníků národnostních menšin patří dlouhodobě mezi hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím. Uskutečňuje se prostřednictvím dotačních programů ze státního rozpočtu a tematicky se člení do programů:

- Podpora uchování, rozvoje a prezentace kultur národnostních menšin;
- Podpora rozšiřování a přijímání informací v jazycích národnostních menšin;
- Podpora vzdělávání v jazycích národnostních menšin a multikulturní výchovy;
- Podpora projektů integrace příslušníků romské komunity.

Byl postaven Dům národnostních menšin ve spolupráci vlády ČR a Magistrátu hl. m. Prahy v roce 2007 podle *Koncepce politiky Prahy ve vztahu k národnostním menšinám*, kterou zastupitelstvo hl. m. Prahy schválilo v roce 2002. Od roku 2008 je dům spravovaný samostatnou organizací s formou o. p. s.

Úřady státní správy řeší sociální problémy národnostních menšin.

MPSV ve své koncepční činnosti nerozlišuje cílové skupiny podle příslušnosti k národnostním menšinám. Ke komunikaci s organizacemi jednotlivých národnostních menšin využívá ministerstvo Komisi MPSV pro řešení problematiky zaměstnanosti obtížně umístitelných občanů na trhu práce se zřetelem na romskou komunitu. MPSV se soustřeďuje na sociálně vyloučené osoby, proto se jeho činnost

v rámci národnostní politiky soustřeďuje na chudou část romské populace. Má zástupce v Radě vlády pro záležitosti romské komunity, ve Výboru pro Dekádu romské inkluze 2005–2015 a dále v příslušných pracovních skupinách zřizovaných resortem, Svazem měst a obcí a Radou vlády pro záležitosti romské komunity. Podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, MPSV poskytuje v rámci dotační politiky podporu registrovaným poskytovatelům sociálních služeb, a to bez ohledu na národnostní či etnickou příslušnost poskytovatelů nebo uživatelů sociálních služeb.

Na MŠMT spočívá hlavní břemeno národnostní politiky státu v oblasti vzdělávání, vč. vzdělávání v národním jazyce. V rámci své koncepční činnosti vydává metodické pokyny.

V roce 2009 aktualizovalo metodický pokyn rezortu k výchově proti projevům rasismu, xenofobie a intolerance. Připravilo *Národní akční plán inkluzivního vzdělávání*. Jeho součástí je zavedení nutných opatření k ukončení částečně přetrvávající segregací praxe v českém školství. *Metodické doporučení vztahující se ke vzdělávání sociálně znevýhodněných žáků* obsahuje doporučení k vytváření prostředí pro realizaci vyrovnávacích opatření, aby sociální znevýhodnění nebylo bariérou pro dosahování dobrých školních výsledků žáků; obsahuje postupy pro diagnostiku těchto žáků s cílem, aby byli vzděláváni v rámci hlavního vzdělávacího proudu.

MV spravuje databázi registrovaných občanských sdružení.

V roce 2009 přibylo do databáze registrovaných občanských sdružení vedených MV 28 národnostních sdružení: 25 sdružení Romů, dvě sdružení Slováků, jedno sdružení Bulharů (celkem bylo registrováno 644 sdružení).

MV také spravuje otázky voleb. V souladu s mezinárodními úmluvami a zákonem ČR před každými volbami vydává *Informaci o způsobu hlasování* v jazyce příslušných národnostních menšin všem obcím, kde občané hlásí se k jiné národnosti než české dosahují alespoň 10 % obyvatel obce, v těchto obcích se zřizuje výbor pro národnostní menšiny.

V obcích spolupracuje s národnostní menšinou výbor pro národnostní menšiny a dbá na označování ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny.

Úřad vlády ČR požádal 205 obcí (podle § 117 zákona o obcích), aby ustanovily výbor pro národnostní menšiny. Z tohoto počtu jich 113 výbor nezřídilo a dvě výbor zrušily.

Zároveň oslovil předsedy výborů v těch obcích, kde výbory (72) byly zřízeny. Jako důvod bývá nejčastěji uváděn nezájem obyvatel. Stejně jako v předchozích letech nebylo osloveno 54 obcí s počtem obyvatel do 200 osob.

Ministerstvo plní úkoly *Strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k menšinám pro období let 2008–2012* zaměřené na: (i) stabilizaci styčných důstojníků pro menšiny, tj. policistů specializovaných na problematiku menšin, (ii) rozšiřování počtu asistentů při jednání s policií a dalšími úřady, (iii) vzdělávání policistů v uplatňování antidiskriminačních postupů v policejní práci, (iv) prevenci kriminality v menšinových komunitách, (v) spolupráci policie se samosprávou, nevládním sektorem a externími experty. Pro období 2008–2012 byly strategií stanoveny čtyři hlavní cíle:

- konsolidovat policejní práce založené na principech nazývaných *community policing* v systému Policie ČR;
- zajistit informovanost policistů na všech úrovních o policejní práci s menšinami;
- zajistit systematické vzdělávání a přípravu policistů pro práci ve vztahu k menšinám;
- vytvářet konkrétní akční plány.

V letech 2009–2010 byl vydán *Manuál dobré praxe (community policing)*, tj. aktivizace občanů; Informační brožurka *Policista v multikulturním prostředí*.

Byly realizovány semináře *Vyjednávací techniky mezi policií a příslušníky národnostních menšin – efektivní metody, analýza rizik, specifika vyjednávacího procesu*; *Interkulturní dimenze a rizika asijských komunit*.

Dotační programy jsou základním nástrojem národnostní politiky ČR. Ministerstvo kultury vyhlásilo pro rok 2009 výběrové dotační řízení a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity. V programu *Podpora kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin žijících v České republice* má zastoupení národnostní menšina bulharská, chorvatská, maďarská, německá, polská, romská, rusínská, ruská, řecká, slovenská, srbská a ukrajinská.

Obsahem projektů byly umělecké aktivity, kulturně-vzdělávací a výchovné aktivity, studium a rozbory národnostní kultury a lidových tradic, dokumentace národnostní kultury, ediční činnost (neperiodické publikace), multietnické kulturní akce (k potírání negativních projevů extremismu, rasové a národnostní nesnášenlivosti a xenofobie). Do výběrového dotačního řízení na projekty v programu *Podpora kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin žijících v České republice* se v roce 2009 přihlásilo 65 subjektů s 94 projekty, z nichž 80 projektů získalo státní dotaci. Celková výše finančních prostředků rozdělených v tomto výběrovém dotačním řízení činila deset

milionů Kč. Dotují se národní časopisy, knihovny, kulturní a sportovní aktivity. V programu na podporu kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin žijících v ČR byl oceněn projekt Necht' mu Bůh dá vyrůst (Narození v židovské kultuře), který předložilo Židovské muzeum v Praze. Pro ilustraci o velikosti i významu jednotlivých komunit lze uvést dotace v roce 2009 na kulturní aktivity národnostních spolků.

Dotace v roce 2009 podle jednotlivých menšin

Komunita:	Kč
Bulharská	319 000
Chorvatská	71 000
Maďarská	759 000
Německa	879 532
Polská	1 846 207
Romská	2 154 966
Rusínská	56 000
Ruská	200 000
Řecká	795 000
Slovenská	1 943 858
Srbská	80 000
Ukrajinská	490 000
Ostatní multietnické akce	269 000

V rámci programu Podpora rozšiřování a přijímání informací v jazycích národnostních menšin se dotuje vydávání periodického tisku a provozování rozhlasového či televizního vysílání v jazycích národnostních menšin, pokud jsou tato periodika či vysílání určena pro šíření na území ČR a nejsou-li tyto činnosti vykonávány za účelem dosažení zisku.

Rozsah a složitost národnostní politiky lze ukázat na příkladu polské menšiny v Moravskoslezském kraji a německé menšiny soustředěné většinou v bývalých Sudetech.

Polská menšina má své národnostní školství. Na území Moravskoslezského kraje do 36 tříd 20 mateřských škol s polským vyučovacím jazykem docházelo v roce 2009 celkem 717 předškolních dětí. V základních školách s polským jazykem jako vyučovacím se

vzdělávalo 1620 žáků ve 112 třídách 24 škol. Všechna školská zařízení s polským jazykem se nacházejí na území okresů Frýdek-Místek a Karviná, kde je největší koncentrace obyvatelstva polské národnosti. MŠTM vydalo v roce 2007 Rámcový učební plán pro školy s polským vylučovacím jazykem. Střední školy s výukou v polštině zahrnují jedno gymnázium, kde studovalo 382 žáků ve 14 třídách, a dvě střední odborné školy (obchodní akademii a střední zdravotnickou školu) s 135 žáky celkem. Oblast polského národnostního školství patří k prioritám Moravskoslezského kraje, již tradičně zmiňovaným v dlouhodobých záměrech vzdělávání kraje. Jako nadstandardní jsou ve školách hodnoceny mimoškolní aktivity směřující zejména do oblasti sportu a kultury. Školy je nabízejí nejen žákům, ale i zákonným zástupcům žáků a široké veřejnosti. Ve výuce se využívají učební materiály vydávané Společností polských učitelů v ČR s finanční podporou rezortu školství, mj. k podpoře vzdělávacích oblastí Člověk a jeho svět. Aktivně využívají nabídku vzdělávacích aktivit a metodické podpory Pedagogického centra pro polské národnostní školství v Českém Těšíně. Pro německou menšinu v ČR existuje jedna základní škola s českým a německým vyučovacím jazykem, v níž se v roce 2009 vzdělávalo 124 žáků v pěti třídách. Současně působilo na území ČR pět středních škol s německým vyučovacím jazykem, které navštěvovalo celkem 781 žáků v 38 třídách. Česko-německé aktivity jsou rozsáhlé také v rámci mimoškolních aktivit mládeže, jde o činnost Koordinačního centra česko-německých výměn mládeže TANDEM, podporovaného mj. ze zdrojů ministerstva. Ve školské oblasti byl v roce 2009 organizován projekt Sousedé se stávají přáteli (*Aus Nachbarn werden Freunde*) zaměřený na podporu česko-německé spolupráce dětí a mládeže z Plzeňského a Karlovarského kraje a bavorského regionu Horní Franky. Projekt spolufinancuje EU. Program Odmalička byl připraven v roce 2009 a vyhlášen pro rok 2010, zajišťuje finanční podporu česko-německé spolupráce předškolních zařízení.

20.5.3 Romské záležitosti

Romské záležitosti patří v celé Evropě k nejsložitějším, je tomu tak i v národnostní politice ČR. Proto vedle Rady vlády pro národnostní menšiny zřídila vláda ČR Radu vlády pro záležitosti romské komunity (usnesení vlády ČR č. 581/1997) a platnou verzi jejího statutu (poslední redakce usnesením vlády ze dne 1. března 2006, č. 215).

Rada vlády pro záležitosti romské komunity se zabývá například následujícími činnostmi:

- Úprava pietních míst v Letech u Písku a Hodoníně u Kunštátu a budování Mezinárodního vzdělávacího a konferenčního centra, na jehož činnosti spolupracuje Muzeum romské kultury.

- Projekt Gypsy Spirit je zaměřen na podporu aktivního úsilí všech, kdo se podílejí na zlepšení situace Romů ve své zemi. Jeho cílem je vytvořit v ČR tradici oceňování práce pro romskou komunitu, vytvořit veřejnou platformu pro prezentaci pozitivních příkladů a reálných přínosů pro romskou komunitu, a tak přiblížit široké veřejnosti aktivity organizací a jednotlivců zaměřené na podporu integrace romské menšiny do společnosti a zlepšení jejich životní situace. Projekt je realizován v rámci Dekády romské inkluze.
- Školy pro romskou menšinu. V roce 2007 Velký senát Evropského soudu pro lidská práva označil zařazení 20 stěžovatelů do zvláštních škol za diskriminaci při užívání práva na vzdělání založenou na etnickém původu. V roce 2009 byla MŠTM realizována jednotlivá opatření k nápravě stavu.

Jak již bylo uvedeno, souvisí to s původem Romů, s jejich sociální strukturalizací a horizontálním uspořádáním. V současné době převládá názor, že romský problém v Evropě i u nás nesouvisí tolik s národností, ale spíše s chudobou. Problémy svým chováním a postoji vyvolává jen určitý segment Romů, segment připomínající chování a postoje „nedotknutelných“ v Indii.

Řešení romského problému se společnost věnuje už několik století (Socioklub, 1999). V současné Evropě jej řeší v Itálii (invaze milionů Romů z Rumunska), ve Francii (ilegální tábořiště kočovných Romů z Bulharska a Rumunska), na Slovensku a v Maďarsku. Problém je soustředěn hlavně ve střední Evropě. Proto v roce 2005 byla vyhlášena Dekáda romské integrace (v romštině *Deshbersh le Romengo Andery-aripnasko*), s oficiálním anglickým názvem *Decade of Roma Inclusion 2005–2015* (Dekáda romské inkluze). Je iniciativou sedmi států střední a jihovýchodní Evropy za zlepšení sociálně-ekonomického statusu a sociálního zapojení romské národnostní menšiny v této oblasti. Jde o první mezinárodní projekt v Evropě, který aktivně usiluje o zlepšení kvality života Romů. Programu se účastní Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Maďarsko, Makedonie, Rumunsko, Srbsko a Černá Hora (Socioklub 2000, 2002).

Aktivity MPSV zaměřené na podporu obyvatel sociálně vyloučených romských komunit jsou předmětem sociální politiky v rámci programu romské rady. V rámci politiky zaměstnanosti MPSV využívá prostředky evropských strukturálních fondů a poskytuje finanční prostředky oprávněným subjektům v rámci oblasti podpory sociální integrace příslušníků romských lokalit (viz dále). Prostřednictvím podpory v této oblasti dochází k napomáhání sociálnímu začleňování příslušníků sociálně vyloučených romských komunit, zajištění dostupnosti, kvality a kontroly služeb, vč. odstraňování bariér v přístupu ke vzdělávání a k zaměstnání, v přístupu k investiční podpoře.

Podle posledních programových záměrů vlády se pomoc má zaměřit především na sociální včleňování Romů poskytnutím vzdělání a lepší zdravotní péče a vytvořit tak podmínky pro řešení jejich nezaměstnanosti, hospodářských problémů a bydlení, a tím zlepšit jejich životní podmínky.

Programy na podporu integrace romské komunity mají hlavně charakter dotací z veřejných rozpočtů.

Ministerstvo kultury – do výběrového dotačního řízení na podporu integrace příslušníků romské komunity se přihlásilo celkem 32 žadatelů s 36 projekty. Většina žadatelů měla status občanských sdružení, zúčastnily se rovněž církevní organizace, obecně prospěšné společnosti, společnosti s ručením omezeným a příspěvkové organizace rezortu. Celkem bylo podpořeno 22 projektů od 20 žadatelů, přičemž byla rozdělena částka 1 309 000 Kč.

MŠMT – v roce 2009 bylo v rámci dotačního programu na podporu integrace romské komunity podpořeno celkem 87 projektů v celkové výši cca 14,9 milionu Kč. Součástí projektů realizovaných v roce 2009 je podpora školní úspěšnosti sociálně znevýhodněných dětí a mládeže, činnost nízkoprahových zařízení pro děti a mládež apod. Program Podpora romských žáků SŠ je na podporu studia těch romských žáků, jejichž rodinám způsobují náklady spojené se středoškolským studiem značné finanční potíže. V roce 2009 byla na tento dotační program opět vynaložena částka deset milionů Kč. MPSV – využívá prostředky evropských strukturálních fondů k Podpoře sociální integrace příslušníků romských lokalit. Podpora pomáhá zajistit dostupnost, kvalitu a kontrolu služeb, vč. odstraňování bariér v jejich přístupu ke vzdělávání a k zaměstnání a v přístupu k investiční podpoře. Byly vyhlášeny čtyři výzvy pro grantové projekty v celkové hodnotě 477 milionů Kč, z toho na projekt Agentura v romských lokalitách a pro individuální projekty obcí v celkové hodnotě 200 milionů Kč. Výzvy jsou zaměřeny především na podporu vzdělání zadavatelů, poskytovatelů, uživatelů služeb, na podporu sociálních služeb a dalších nástrojů působících ve prospěch sociálního začleňování příslušníků sociálně vyloučených romských komunit/lokalit a na podporu procesů poskytování sociálních služeb a rozvoje partnerství. MPSV využívá Evropského fondu regionálního rozvoje prostřednictvím Integrovaného operačního programu (IOP), v němž byla v roce 2009 vyhlášena výzva: (i) zaměřená na zajištění udržitelného zaměstnání znevýhodněných skupin v běžném podnikatelském prostředí, vč. jejich individuálního rozvoje a podpory poskytování sociálních služeb v celkové alokaci: 384 milionů Kč, (ii) cílená na investiční podporu při zajištění dostupnosti služeb, které umožní návrat příslušníků nejvíce ohrožených sociálně vyloučených romských lokalit zpět na trh práce a do společnosti, v celkové alokaci 558 milionů Kč.

20.6 Vybrané systémové otázky

20.6.1 Problémy národnostních menšin

V moderních pevně organizovaných a centralizovaných státech představují národnostní menšiny sociální i politický problém, a to v několika směrech:

- Jsou ohroženy spontánním i organizovaným tlakem většinové společnosti a státu, který se je snaží asimilovat, někdy dokonce násilně. Proti tomu směřuje koncept menšinových práv, jež mezinárodní společenství (OSN, RE, EU) prosazuje do různých mezinárodních dokumentů i do zákonodárství jednotlivých států.
- Významné a dobře organizované menšiny představují vnitropolitický a sociální problém potud, pokud ohrožují celistvost státu. Příkladem může být rozpad bývalé Federativní republiky Jugoslávie – války o samostatnost Slovinska a Chorvatska, o Bosnu a Hercegovinu a naposledy o Kosovo, nebo Rusko – válka s Gruzií a problémy v Dagestánu, osvobozené snahy Čechenska.
- Neorganizované menšiny si mohou činit nárok na kolektivní menšinová práva, nicméně nemusí být jasné, kdo je jejich oprávněným mluvčím. Ani menšinová sdružení a spolky nemusí mít dostatečně širokou členskou základnu a jejich představitelé – byť řádně zvolení – nejsou reprezentanty celé skupiny.

Má-li EU fungovat, musí se všechny národnosti vzájemně respektovat. Proto rovnost příležitostí patří k základním principům EU. Vytvořily se soudní tribunály, které mají dohlížet na dodržování lidských práv všech občanů.

V ČR je v tomto směru významná úloha veřejného ochránce práv (*ombudsman*).

Veřejný ochránce práv se v rámci své činnosti z oblasti práv příslušníků národnostních menšin v roce 2009 zabýval následujícími problémy:

- Podnětem občana německé národnosti, který požaduje, aby jeho příjmení a příjmení jeho dětí bylo v tištěné podobě v úředních dokumentech uváděno se dvěma tečkami nad *u*, ačkoli v matrice je zapsán se dvěma čárkami nad *u*.
- Případem, kdy osobě ve výkonu trestu odnětí svobody byly předčasně ukončovány telefonní hovory v romském jazyce. Jednalo se o příslušníka romské menšiny, jemuž ve věznici nebyla povolena romština při telefonickém rozhovoru s dcerou, která je předškolního věku a hovoří pouze romsky.

Otázka uspokojování potřeby bydlení zůstává aktuálním tématem podnětů. Ochránce ve spolupráci s dotčenými ústředními orgány státní správy vydal Doporučení pro obce

a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení. Jeho cílem bylo zpracovat praktický a použitelný návod pro obce a města, který by jim v tom pomohl. Obsahem doporučení je shrnutí současných nástrojů státní správy a samosprávy, které k tomu mohou sloužit, vč. konkrétních případů dobré praxe. Doporučení obsahuje také informace, které mohou obcím sloužit pro práci s osobami ohroženými sociálním vyloučením nebo již sociálně vyloučenými. Doporučení přihlíží k základním právům a svobodám, vč. práva na samosprávu, aby se v praxi zabránilo excesům, jež jsou v rozporu s právními předpisy a mezinárodními závazky ČR.

Základní problémy vznikají tehdy, když příslušníci menšiny nerespektují zákony země, v níž žijí, které jim ukládají určité povinnosti jako všem občanům, nebo tehdy, když většinová společnost odmítá respektovat jejich občanská práva.

20.6.2 Systémové souvislosti

Většinu sociálních problémů menšin nelze řešit bez současného řešení obdobných sociálních otázek majority. Týká se to především dávek, služeb a bydlení. Kromě podpory rozvoje kultury a vzdělání v rodném jazyce národnostní menšiny je vše ostatní společné se sociální problematikou většiny, pokud je zachováno pravidlo rovných příležitostí. Je to patrné zejména na dosavadních výsledcích tzv. romské otázky, která je navýsost sociální.

21 Sociální souvislosti migrace

Stěhování národů a migrace jsou jevy starými jako lidstvo samo. Člověk se stále buď stěhoval „za lepším“ (ekonomická či poslední dobou sociální migrace), nebo před něčím utíkal (politická migrace). Jde o výrazný, stálý sociální proces. Není-li regulován, může vyvolávat sociální napětí.

Migrace je hlavně otázkou bezpečnostní a ekonomickou. Má však výrazné sociální souvislosti, když jde o pracovní sílu na pracovním trhu (pracovní právo), která konkuruje domácí pracovní síle, a jedná-li se o nároky na sociální dávky a služby pro děti a rodiny migrantů, pro nemocné a invalidní a ve stavu hmotné nouze.

21.1 Pojmy a pojetí

21.1.1 Pojmy

Migrace. Jde o přesun jednotlivce nebo skupin osob v zeměpisném prostoru. Může to být proces relativně stálý a zpravidla nevratný, tj. stěhování, kdy dochází k trvalé

změně bydliště (*residence*). Patří sem také relativně krátkodobý vratný proces, kdy je trvalé bydliště zachováno v jiné zemi. Migraci rozeznáváme:

- **vnitrozemní** – z obce do obce, z kraje do kraje; může být trvalá (urbanizace), nebo dočasná, jako je dojíždění za prací, vč. dojíždění za prací do jiného státu (přeshraniční migrace), za službami do školy;
- **zahraniční** – jedinec mění stát svého působení.

Migrace podle důvodů:

- **Ekonomická migrace** – je to migrace za lepšími pracovními a životními podmínkami, např. migrace Evropanů do USA, Afričanů a Asiatů do Evropy. Zahrnuje migraci za prací nebo za lépe placenou prací, která může být dlouhodobá (i několikiletá), sezonní, týdenní či denní. Je zpravidla nezvratná.
- **Politická migrace** – jde o útoky před ohrožením, násilím, odpovědností, např. Čechů a Slováků v roce 1948 a 1968, v poslední době kubánských disidentů do Španělska. Je zpravidla nezvratná.
- **Sociální migrace** – je za větším sociálním komfortem, např. anglických důchodců do Španělska, kde je tepleji a laciněji; Romů do Kanady, kde jsou vyšší sociální dávky. Je zpravidla nezvratná.
- **Ideologická migrace** – nazýváme jí přesuny z důvodů náboženských nebo jiných ideologických důvodů, např. náboženské poutnictví, ideologická motivace českých interbrigadistů ve dvacátých letech 20. století do Španělska bojovat proti fašistům, nebo do Ruska, aby pomohli budovat socialismus.
- **Vzdělávací migrace** – je to přesun za vzděláním, za poznáním, např. programy EU Erasmus a Leonardo da Vinci. Je považována za krátkodobou.
- **Turistická migrace** – je definována časem (max. 90 dnů) a programem (obsahem nesmí být výdělečná činnost). Je považována za dočasnou.

Rozeznáváme migraci dobrovolnou a nucenou, např. odsun Tatarů z Krymu v třicátých letech, Němců v Povolží na začátku druhé světové války nebo z Polska a ČSR po druhé světové válce.

Podle směru toku lidí rozeznáváme emigraci ze země a imigraci do země.

Migraci lze dělit na:

- **legální** – chtěnou;

- **ilegální** – nechtěnou, která je významným společenským problémem. Jde o konflikt lidí, kteří se snaží řešit svou obtížnou životní situaci, se zákonnými hranicemi, jimiž současné evropské státy chrání svá území. Nejčastěji se setkáváme s nelegálním přechodem hranic a s tendencí „turistů“ setrvávat na území i přes vypršení délky povolení k pobytu.

Pojmem nelegální migrace se rozumí situace, kdy cizinec porušuje pobytový režim na území ČR nebo kdy osoba nedovoleným způsobem překročí státní hranici ČR či se o to prokazatelně pokusí. Nedovoleným způsobem překračuje člověk hranice, pokud:

- tak činí mimo hraniční přechod;
- překračuje hranice v úkrytu dopravního prostředku;
- nemá při vstupu na území potřebné doklady;
- předloží neregulérní cestovní doklad;
- chce vstoupit na území, i když trvá trest vyhoštění nebo je pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění.

Zvláštní druhy migrace představují běženci a azylanty (viz dále).

21.1.2 Pojetí

Migrace je vnitrostátní a mezinárodní.

Vnitrostátní migrace útekem z venkova do měst přispívá k urbanizaci. Migrace mezi městy přispívá k ekonomickému růstu tím, že mění strukturu pracovní síly žádoucím směrem. Lidé se stěhují za prací a nečekají, až se práce začne stěhovat k nim.

Mezinárodní migrace je ze státu do státu. K mezinárodní migraci jsou v podstatě dva přístupy: jedni ji odmítají (nacionalisté) a druzí (multikulturalisté) vítají. Záleží na postoji k širší otázce národní identity, protože není sporu o tom, že migrace mění národní homogenitu v etnickou pluralitu.

Nacionalistický postoj. Ti, kdo migraci odmítají, tak činí proto, že migrace vnáší do země multikulturalitu a ohrožuje tím kulturu národní většiny. Je to určitý projev xenofobie. Upozorňují na to, že politická a náboženská jinakost zvyšuje ve většinové společnosti napětí, což posiluje extrémně orientované politické směry. To podporuje skutečnost, že imigranti se sestěhovávají a tím zachovávají etnické odlišnosti ve svých komunitách, což prohlubuje konfrontace s většinovou tradicí a kulturou. Často rozmnožují segment obyvatelstva na hranici životního minima.

Multikulturální postoj. Multikulturalisté migraci vítají, protože: (i) přináší pracovní sílu zejména na místa, která většinové obyvatelstvo již nechce zastávat, a tedy s migrací roste ekonomika hostitelské země, zaplňuje se pracovní trh levnou pracovní silou pro méně kvalifikované práce, (ii) je žádoucí, stárne-li obyvatelstvo, protože přináší „mladou krev“ do země, omlazuje obyvatelstvo, protože se stěhují mladí.

Žádoucí a nežádoucí migrace. I ti, kteří migraci vítají, rozeznávají migraci žádoucí a nežádoucí. Za žádoucí se zpravidla považuje: (i) volný pohyb pracovníků v EU, (ii) příliv „mozků“ z třetích zemí pomocí stimulačních systémů (např. tzv. zelených karet v USA a Kanadě), (iii) výměny studentů a učitelů v programech EU (Erasmus, Leonardo, Sokrates apod.) a (iv) turismus, který je ekonomicky přínosný. Za nežádoucí se označuje ilegální migrace za práci a ilegální infiltrace do bohaté země (např. nelegální migrace Mexičanů do USA).

Migrace se v evropských zemích považuje za klíčový faktor demografického vývoje. Spolu s porodností a úmrtností zajišťuje příznivý demografický vývoj ve střednědobém horizontu. Dlouhodobě v podstatě nic neřeší, protože dnešní migranti jednou zestárnou a budou žádat důchody. Počet obyvatel ČR roste i přes klesající porodnost českého obyvatelstva.

21.2 Cílové skupiny a cíle

Cílovou skupinou jsou migranti ze zemí EU, kteří mají stejná práva jako občané ČR, pohybující se po našem území. Některá práva v sociální ochraně jsou podmíněna dobou pobytu v ČR.

Další cílenou skupinou jsou občané třetích států a jejich rodiny. Přitom se třetí země dělí na ty, s nimiž máme vízovou povinnost, a ty, s nimiž jsme takovou povinnost zrušili. V prvním případě kontrolujeme jejich příliv do země, v druhém případě tomu tak není.

Cílem je poskytnout sociální ochranu v případech, kdy ji potřebují. Velmi akutní je ochrana pracovních podmínek, ve kterých pracují, protože často jsou objektem nelidského vykořisťování, jak ukázal nedávný případ 200 rumunských dělníků na Plzeňsku.

21.3 Mezinárodněprávní rámec

Každý člověk má právo na svobodu pohybu a migraci za lepším způsobem života. Mnoho osob se rozhodne opustit svou zemi proto, aby si zvýšily příjmy, splatily dluhy nebo uhradily jiné náklady. Jinými slovy – lidé migrují v naději na zlepšení životní situace své i své rodiny.

21.3.1 Mezinárodní organizace práce

Na světové úrovni byl zpočátku tento problém vnímán jako problém rovnosti lidí při pracovní migraci. Na půdě MOP se postupně stanovovaly podmínky takového zrovnoprávnění.

V roce 1925 bylo *Úmluvou o rovnosti zacházení* (odškodnění pracovních úrazů) stanoveno rovné zacházení pro národní a cizí dělníky v úrazovém odškodnění. Úmluva byla doplněna doporučením č. 25 se stejným názvem. Tuto úmluvu ČR ratifikovala. Úmluva v podstatě stanoví pravidla pro rovná práva migrantů jako občanů při odškodňování pracovních úrazů.

Otázce migrace za prací se MOP věnovala až v roce 1939 přijetím *Úmluvy o migraci za prací*, která byla doplněna dvěma doporučeními – č. 61 se stejným názvem a č. 62, jež doporučovalo pravidla pro spolupráci mezi státy. Tuto úmluvu ČR neratifikovala. Otázkou migrujících dělníků se MOP komplexně zabývala znovu po druhé světové válce v roce 1949, výše zmíněnou úmluvu revidovala, vč. revize doporučení. V roce 1955 bylo přijato doporučení č. 100, týkající se migrace z rozvojových zemí, a v 1975 byla přijata *Úmluva o migrujících pracujících* (doplňující opatření), která předchází úmluvy o migraci doplňovala dalšími ustanoveními.

V roce 1962 se MOP zabývala právy migrujících osob na sociální zabezpečení v *Úmluvě o rovném zacházení (sociální zabezpečení)*, kterou náš stát neratifikoval.

21.3.2 Organizace spojených národů

Mezinárodně byla svoboda pohybu jako nezadatelné lidské právo uznána na půdě OSN *Všeobecnou deklarací lidských práv* v roce 1948.

Článek 13. Svoboda pohybu a vystěhování

1. Každý má právo volně se pohybovat a svobodně si zvolit bydliště uvnitř určitého státu.
2. Každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země.

Deklarace byla jen politickým dokumentem. Proto se obsah čl. 3 explicitně upravil jako právní závazek v čl. 12 *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* z roku 1966.

Článek 12

Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.

Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní.

Výše zmíněná práva nepodléhají žádným omezením kromě těch, jež stanoví zákon a která jsou nutná pro ochranu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky či práv a svobod druhých a která jsou v souladu s ostatními právy uznanými v tomto paktu.

Nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země.

V tomto paktu se zajišťuje rovné zacházení s cizinci s právem pobytu na daném území v čl. 2: *povinnosti státu ... zajistit tato (rozuměj občanská a politická) práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování...*

Pro pomoc uprchlíkům OSN zřídila zvláštní mezinárodní úřady: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a Úřad pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA). UNHCR má národní expozitury; jedna z nich je v Praze.

21.3.3 Rada Evropy

Na evropské regionální úrovni RE v *Evropské sociální chartě* (čl. 18, 19 a 21) definovala sociální obsah migrace a povinnosti států ve vztahu k migrujícím pracujícím. Podle čl. 18 se státy zavazují *liberalizovat jednotlivě nebo obecně právní předpisy upravující zaměstnávání zahraničních pracovníků a uznat právo svých státních příslušníků opustit svoji zemi a vykonávat výdělečné činnosti na území jiných smluvních stran*. Podle čl. 19: *Migrující pracovníci, kteří jsou příslušníky smluvní strany, a jejich rodiny mají právo na ochranu a pomoc na území kterékoli jiné smluvní strany*. Nejobsáhlejší úprava je zachycena v čl. 21.

Článek 21. Právo migrujících pracovníků a jejich rodin na ochranu a pomoc

S cílem zajistit účinný výkon práva migrujících pracovníků a jejich rodin na ochranu a pomoc na území kterékoli jiné smluvní strany se smluvní strany zavazují:

1. *Udržovat přiměřené a bezplatné služby na pomoc uvedeným pracovníkům, zejména při získávání přesných informací, nebo ověřovat, zda jsou tyto služby udržovány, stejně jako provést veškeré vhodné kroky, pokud to dovolují vnitrostátní zákony a předpisy, proti zkreslující propagandě týkající se vystěhovalectví a přistěhovalectví.*
2. *Přijmout ve vlastní pravomoci vhodná opatření usnadňující odjezd, cestu a přijetí uvedených pracovníků a jejich rodin a poskytovat jim podle vlastních pravomocí během cesty nezbytné zdravotnické služby, lékařský dohled a dobré hygienické podmínky.*
3. *Podporovat případnou spolupráci mezi veřejnými i soukromými sociálními službami v zemích vystěhovalectví a přistěhovalectví.*
4. *Zajistit uvedeným pracovníkům zdržujícím se oprávněně na jejich území – pokud jsou tyto záležitosti upraveny zákonem nebo právními předpisy, nebo podléhají-li kontrole správních*

úřadů – zacházení ne méně příznivé, než je zacházení s vlastními občany v následujících záležitostech:

- a) *odměňování za práci, jiné pracovní podmínky a podmínky zaměstnání,*
 - b) *členství v odborech a využívání výhod z kolektivního vyjednávání,*
 - c) *ubytování.*
5. *Zajistit uvedeným pracovníkům oprávněně se zdržujícím na jejich území zacházení ne méně příznivé, než je zacházení s vlastními občany, pokud jde o zaměstnanecké daně, poplatky nebo příspěvky placené zaměstnanými osobami.*
 6. *Usnadnit v co nejvyšší možné míře sloučení rodiny zahraničního pracovníka, kterému byl povolen pobyt na daném území.*
 7. *Zajistit uvedeným pracovníkům oprávněně se zdržujícím na jejich území zacházení ne méně příznivé, než je zacházení s vlastními občany, pokud jde o právní řízení v záležitostech uvedených v tomto článku.*
 8. *Zabezpečit, aby uvedení pracovníci usídlení v souladu se zákonem na jejich území nebyli vyhoštěni, s výjimkou ohrožení národní bezpečnosti nebo jednání proti veřejnému zájmu či morálce.*
 9. *Povolit v zákonných mezích převod částí výdělků a úspor těchto pracovníků podle jejich přání.*
 10. *Rozšířit ochranu a pomoc poskytovanou podle tohoto článku na samostatně výdělečně činné migrující osoby, pokud lze příslušná opatření vztahovat na tuto kategorii osob.*

Při revizi *Evropské sociální charty* v roce 1996 byl čl. 18 zachován a k článku 21 byly přidány dva odstavce:

11. *Podporovat a usnadňovat výuku v národním jazyku přijímacího státu nebo, pokud je jich několik, jednoho z těch jazyků u migrujících pracovníků a členů jejich rodin.*
12. *Podporovat a usnadňovat, pokud je to možné, výuku mateřského jazyka migrujícího pracovníka pro děti migrujícího pracovníka.*

RE se při aplikaci *Evropské sociální charty* zabývala otázkami migrace v různých souvislostech několikrát, poprvé v roce 1959 přijetím *Evropské úmluvy o zrušení vízové povinnosti pro uprchlíky* a v roce 1970 přijala *Evropskou úmluvu o repatriaci nezletilých*. Základním dokumentem je však *Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků* z roku 1977, která byla v roce 2005 doplněna *Evropskou úmluvou o akcích proti obchodování s lidmi*.

Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků formuluje hlavní zásady pro právní úpravu postavení migrantů, zejména otázky nábory, zdravotní péče, zaměstnanecké zkoušky, cestování, povolení k pobytu, sjednocování rodin, pracovní

podmínky, přesun úspor, sociální zabezpečení, sociální a zdravotní pomoc, skončení smluv a znovuzaměstnávání. Byla zřízena poradní komise, která dohlíží na plnění úmluvy, zkoumá zprávy zemí, které úmluvu ratifikovaly, a informuje Radu ministrů. *Úmluva o akcích proti obchodování s lidmi* upravuje zásady pro ochranu obětí obchodování s lidmi a jejich práva a postihy pro ty, kteří takové obchodování organizují či provozují. Týká se všech forem, tj. národních i mezinárodních, spojených s organizovaným zločinem nebo ne. Týká se žen, mužů a dětí, ať je vykořisťování jakékoli, např. sexuální, nucená práce či služby. Zřizuje nezávislou dohlížecí (monitorující) agenturu, která zaručuje aplikaci úmluvy ratifikujícími zeměmi.

ČR ratifikovala pouze *Úmluvu o zrušení vízové povinnosti pro uprchlíky*.

21.3.4 Evropská unie

Migrace za prací mezi členskými státy je jedním z pilířů EU. Základy volného pohybu osob byly položeny v roce 1957 v Římské smlouvě, která vstoupila v platnost 1. ledna 1958. Pro sociální politiku byla významná Maastrichtská, Amsterdamská a Lisabonská novela Římské smlouvy.

Svoboda volného pohybu byla v primárním právu výslovně upravena v čl. 18, 39 a 40. Podle čl. 18: Svoboda pohybu a pobytu znamená *právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v předpisech přijatých k jejímu provedení*. V pravomoci členských států zůstávají otázky *pasů, identifikačních karet, povolení k pobytu nebo jakýchkoli jiných podobných dokladů či ustanovení o sociálním zabezpečení nebo sociální ochraně*.

Podle čl. 39 volný pohyb zahrnuje, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky, zrušení jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států založené na státní příslušnosti, s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví. Zahrnuje právo: (i) ucházet se o skutečně nabízená zaměstnání, (ii) pohybovat se za tím účelem volně na území členských zemí, (iii) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu se zákony a ostatními předpisy, které upravují zaměstnání vlastních příslušníků tohoto státu, (iv) zůstat na území členské země po ukončení zaměstnání, a to za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vypracovaných Komisí. Ustanovení neplatí pro zaměstnání ve veřejné správě. Podle čl. 40: Rada vydá směrnice nebo nařízení vymezující opatření potřebná k zavedení volného pohybu pracovníků a to zejména za účelem: (i) zajištění úzké spolupráce mezi národními úřady práce, (ii) odstraňování administrativních postupů, jakož i lhůt stanovených pro přístup pracovníků k volným pracovním místům, jejichž zachování by bylo překážkou liberalizace po-

hybu pracovníků, (iii) odstraňování všech lhůt a jiných omezení, které vytvářejí pro příslušníky jiných členských států jiné podmínky svobodné volby pracovního místa než pro příslušníky vlastní, (iv) vytvoření vhodného mechanismu, který by umožňoval propojení mezi nabídkou a poptávkou na trhu pracovních sil a usnadňoval jejich vyrovnávání způsobem, který by vylučoval vážné ohrožení životní úrovně a zaměstnanosti v různých regionech a odvětvích průmyslu.

Sekundární právo EU poměrně brzy blíže upravilo sociální dimenze svobody pohybu z hlediska jejích sociálních souvislostí. Bylo nezbytné zajistit skutečně plnou svobodu pohybu a zabránit diskriminaci na základě státní příslušnosti, a to i ve vztahu k sociální ochraně migrujících pracovníků.

Z tohoto důvodu byla v roce 1964 přijata směrnice Rady o koordinaci zvláštních opatření, týkajících se pohybu a pobytu cizinců, kteří jsou oprávněni na základě veřejné politiky, veřejného zabezpečení nebo veřejného zdraví (č. 64/221/EEC). Směrnice se týkala ještě spíše okrajových záležitostí spojených s problematikou přístupu do zemí a informovanosti o právech vyplývajících z veřejné politiky. V roce 1968 bylo přijato nařízení o svobodě pohybu zaměstnanců uvnitř Společenství (č. 1612/68/EEC). V tomto nařízení, které bylo přijato současně se směrnicí Rady o zrušení omezení pohybu a pobytu uvnitř Společenství pro zaměstnance členských států a jejich rodiny, se stanovil zákaz diskriminace občanů z jiného členského státu v jeho přístupu k zaměstnání na základě státní příslušnosti (č. 68/360/EEC).

Předpisy k volnému pohybu občanů EU:

- Směrnice o zrušení omezení cestování a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř společenství (č. 68/360/ES).
- Nařízení o právu pracovníků pobývat na území členského státu po ukončení zaměstnání (č. 1251/70/ES).
- Směrnice o zrušení omezení cestování a pobytu příslušníků členských států uvnitř společenství při podnikání a službách (č. 73/148/ES).
- Směrnice o právu státních příslušníků členského státu setrvat po ukončení výkonu samostatné výdělečné činnosti na území jiného členského státu (č. 75/34/ES).
- Směrnice o koordinaci předpisů pro cestování a pobyt cizinců týkající se omezení práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví (č. 64/221/ES).
- Směrnice o právu pobytu (č. 90/364/ES).
- Nařízení o právu pobytu pracovníků a samostatně výdělečných osob po ukončení jejich činnosti (č. 90/365/ES).
- Směrnice o právu pobytu studentů (č. 93/96/ES).

- Směrnice o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států (č. 38/2004/ES); tato směrnice s účinností od 30. 4. 2006 zrušuje výše uvedené směrnice č. 64/221, 68/360, 75/148, 75/34, 90/364, 90/365, 93/96.

Předpisy upravující vstup a pobyt příslušníků třetích zemí:

- Nařízení stanovící seznam třetích zemí, jejichž občané musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (č. 539/2001, změněna nařízením č. 2414/2001 a 453/2003).
- Nařízení o volném pohybu osob s dlouhodobým vízem (č. 1091/2001/ES).
- Směrnice o právu na sloučení rodiny (č. 86/2003/ES).
- Směrnice o statusu příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty (č. 109/2003/ES).
- Směrnice o vydávání povolení k pobytu příslušníkům třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi nebo činů usnadňujících nelegální migraci a kteří spolupracují s příslušnými orgány (č. 81/2004/ES).
- Směrnice o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění (č. 40/2001/ES).
- Směrnice o spolupráci v případě průvozu za účelem navrácení leteckou cestou (č. 110/2003/ES).

ěžejním předpisem v oblasti sociálního zabezpečení migrujících pracovníků a příslušníků jejich rodin se stalo nařízení o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na městnané i samostatně výdělečně činné osoby a členy jejich rodin pohybující se v rámci Společenství (č. 883/2004/ES), prováděcím nařízením č. 987/2007. Tato úřazení řeší otázky spojené s působností soustav sociálního zabezpečení ve vztahu osobám, jež se pohybují v rámci Společenství za prací. Zakotvují zásadu rovnosti migrujících pracovníků a vlastních státních příslušníků v oblasti sociálního zabezpečení. Vztahují se na zaměstnané a samostatně výdělečně činné osoby, které podléhají podléhaly právním předpisům některého z členských států a jsou státními příslušky nebo osobami se statusem uprchlíka. Stejně tak se nařízení vztahují na rodinné příslušníky či pozůstalé po těchto osobách. Zvlášť se stanoví osobní působnost ve vztahu ke státním úředníkům. Tato nařízení se vztahují na všechny právní předpisy týkající se následujících oborů sociálního zabezpečení – na dávky: (i) v nemoci mateřství, (ii) v invaliditě, (iii) ve stáří, (iv) pozůstalým, (v) při pracovních úrazech a nemocích z povolání, (vi) pohřebné, (vii) v nezaměstnanosti, (viii) rodinné.

Pro legální migraci v EU je významná *Schengenská dohoda*, která byla uzavřena v rámci ES; byla otevřena všem členským státům Společenství, které splňovaly

její podmínky. Cílem bylo vytvoření zóny volného pohybu osob a zboží se zrušením kontrol na společných vnitřních hranicích – tzv. schengenský prostor. Získané zkušenosti mají být využity pro zavedení téhož režimu v rámci celého Společenství.

Podrobná úprava všech otázek je obsažena v *Schengenské prováděcí úmluvě*. Definuje základní pojmy, jako jsou vnitřní a vnější hranice, třetí stát, cizinec či zadatel o azyl.

Cílem prováděcí úmluvy je zejména:

- posílení kontrol na vnějších hranicích;
- zlepšení organizace spolupráce mezi národními systémy justičními, policejními, celními a dalšími správními orgány;
- postupná harmonizace některých důležitých postupů týkajících se hlavně víz, azylu, zbraní a střeliva, soudní spolupráce v trestních věcech apod.

Prováděcí úmluva obsahuje kapitoly, které se týkají zrušení kontrol na vnitřních hranicích mezi státy *Schengenské dohody*, dále spolupráce policejních orgánů, překračování vnějších hranic, společné vízové politiky či podmínek pro pohyb cizinců, dále zakotvuje zřízení Schengenského informačního systému (SIS). Tento informační systém neumožňoval rozšířit schengenský prostor na nové členské státy, a byl tedy nahrazen novým (SIS II).

V únoru 2002 ER přijala plán na boj proti ilegální imigraci a obchodování s lidmi v EU. Tento plán obsahoval řadu iniciativ na poli vízové politiky, znovupřijetí a navrácení, hraničních kontrol a obchodování s lidmi. V roce 2005 byl přijat tzv. Hagaský program, který stanoví postupy pro období 2006–2010.

21.4 Právní rámec ČR

Listina základních práv a svobod. Podle čl. 14 je zaručena svoboda pohybu a pobytu. Každý, kdo se oprávněně zdržuje na území ČR, má právo svobodně je opustit. Každý občan má právo na svobodný vstup na území ČR. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti. Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem. Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích z důvodu ochrany přírody.

Zákonné předpisy. Migrace je především otázkou v kompetenci MV. Řídí se předpisy o pobytu cizinců na našem území a reguluje se systém – vízovou politikou, regulací trvalých pobytů, pracovním povolením –, předpisy o občanství, předpisy o azylu, předpisy EU – pro občany členských států.

21.5 Organizace a nástroje realizace

Migrace je politickým procesem, proto jej spravuje MV. Má však výrazné sociální a kulturní souvislosti, proto při tom spolupracuje MPSV, MŠMT a ministerstvo kultury.

Významnou roli hraje cizinecká policie – uděluje povolení k pobytu a k práci. Cizinci, kteří zde pobývají nelegálně a zajistí je útvar cizinecké policie za účelem řízení o správním vyhoštění, jsou umístěni do zařízení pro zajištění cizinců. Účelem zajištění je identifikace osob, ukončení řízení o správním vyhoštění a jeho realizace. Zákon o pobytu cizinců dovoluje zajištění max. na 180 dní. Pokud se za tu dobu nepodaří řízení o správním vyhoštění ukončit, je cizinec propuštěn na území.

V letech 1990–2003 byl vytvořen základní rámec integrační politiky, na jehož základě přijaly rezorty řadu dílčích opatření. Mezi efektivní a prospěšná opatření patří monitorování a zmapování situace cizinců a jejich integrace, vytvoření informačních materiálů pro cizince a nasměrování finanční podpory do sféry vlastních aktivit cizineckých komunit a do občanského sektoru, jenž cizincům poskytuje potřebnou podporu a služby, např. poradenství. Je nezbytné věnovat trvalou pozornost problematice vzdělávání cizinců a systematicky ji zapracovat do právních předpisů, vytvořit ucelenou koncepci a systém výuky českého jazyka pro imigranty, vč. jejich rodinných příslušníků, zajistit dostupnost výuky.

21.6 Vybrané systémové otázky

21.6.1 Důsledky migrace

Problematika migrace je fenoménem mezinárodního významu a má zásadní dopady na nejrůznější oblasti společenského, hospodářského a politického života jakékoli země. Tyto dopady mohou mít nejen negativní přínos v souvislosti s nelegální migrací (nelegální zaměstnávání, organizované skupiny), ale také pozitivní přínos – mohou být jedním z nástrojů řešení nepříznivého společensko-ekonomického vývoje poznamenaného stárnutím populace. Mezi tyto důsledky patří dopad:

- **demografický** – migrace mění strukturu obyvatel, podporuje proces urbanizace;
- **ekonomický** – příliv levné pracovní síly;
- **politický** – vznik politického napětí s příchodem cizinců do relativně homogenní české společnosti;
- **náboženský** – migrace osob různých náboženských vyznání, které nejsou schopny se vzájemně tolerovat a společně žít;
- **kulturní** – xenofobie, neschopnost občanů dané země přijmout cizí kultury;
- **sociální** – imigranti na hranici životního minima.

21.6.2 Problémy integrace a asimilace

Základní sociální otázky souvisejí s integračním procesem. Jde o dvoustranný proces – o přizpůsobení se cizince i hostitelské společnosti. Hostitelská společnost je odpovědná za vytvoření vstřícného prostředí, které umožní rozvoj kultury cizineckých komunit, podpoří rozvoj pocitu sounáležitosti cizinců k domácímu obyvatelstvu. Od cizince se očekává, že bude respektovat zákony a kulturu hostitelské země, naučí se úřední jazyk.

V zahraniční praxi lze rozlišit dva tradiční integrační modely. První klade důraz na sociální začlenění přistěhovalců. Migrace v tomto modelu, uplatňovaném především zeměmi s kulturní nebo etnickou definicí národa, např. Německo, Švýcarsko, Rakousko, končí návratem migranta do země původu. Druhý model spočívá v právním začlenění přistěhovalců naturalizací, jak je tomu v USA, Kanadě, Austrálii, Francii. V tomto režimu je trvalá přítomnost většího počtu přistěhovalců, kteří nejsou rovnými a plnoprávními členy společnosti, považována za demokratickou anomálii; tyto státy proto co nejvíce usnadňují získání občanství. I tento model však pohlížel na migraci jako na jednosměrný pohyb: emigranti odcházejí do nové vlasti, aby se zde trvale usadili, a hostitelská společnost předpokládá, že si plně osvojí její tradice, hodnoty, jazyk a kulturu – že s ní splynou.

V Evropě se k oficiální multikulturní, tj. multietnické, politice explicitně přihlásily Velká Británie, Nizozemsko a Švédsko. Zlatým věkem multikulturalismu byla sedmdesátá a osmdesátá léta 20. století. Symbolem rozmachu a pádu multikulturalismu v Evropě se stalo Nizozemsko, po teroristických útocích částečně také Velká Británie.

Tzv. multikulturní či interkulturní postupy byly realizovány v menším rozsahu v dalších západoevropských zemích.

Nizozemsko mělo tradičně pověst bezpečného přístavu. Svou prosperitou přitahovalo různé uprchlíky a migranty od 16. století. V 17. století poskytlo útočiště francouzským hugenotům. Po druhé světové válce začalo přistěhovalectví, které bylo dědictvím nizozemské koloniální tradice. Vraceli se Nizozemci, kteří žili a pracovali v Indonésii, Surinamu a na Karibských ostrovech. V letech 1945–1965 se z Indonésie vrátilo celkem 300 tisíc osob. Migrace, která následovala po vyhlášení nezávislosti Surinamu v roce 1975, přivedla do Nizozemska v dalších 20 letech 296 tisíc přistěhovalců. Vedle toho probíhal v poválečné době, podobně jako v dalších západoevropských zemích, „nábor“ pracovních sil, převážně ze středomořské oblasti, tj. z Itálie, Španělska, Turecka, Maroka a Jugoslávie. Tato dočasná imigrace se stala trvalou. Po teroristickém útoku na vnuka malíře Van Gogha postoj většinové veřejnosti vůči migrantům ochladl.

Určité paralely vývoje v Nizozemsku můžeme vidět ve Velké Británii, i když zde situace zůstala v hranicích pověstné britské umírněnosti.

Původ britského konceptu pluralistické integrace je spojen s historií a ideou impéria jako politického tělesa, kde pod společnou střechou koexistují různé etnické a regionální kultury, i když jsou nerovné a podřízené anglické kultuře. Britové ve své koloniální tradici respektovali cizí kultury jako něco, co nemá být zrušeno, ale spíše uhlazeno a inkorporováno pod britskou korunu. Jakmile se v šedesátých letech 20. století prosadila myšlenka rovné hodnoty kultur, mohl se tento původně nerovný pluralismus proměnit v liberální multikulturalismus.

Nový model multikulturní integrace definoval tehdy v dnes již slavném výroku labouristický ministr vnitra Roy Jenkins: Integrace neznámá to, že by přistěhovalci ztratili vlastní národní charakteristiky a svou kulturu. Myslím, že v této zemi nepotřebujeme „tavicí kotel“. ... Přišli bychom tím o ten největší přínos, který z imigrace můžeme získat, což by myslím bylo opravdu škoda. Proto definuji integraci ne jako zplošťující asimilační proces, nýbrž jako stejnou příležitost, kterou následuje kulturní různost v prostředí společné tolerance. Takto definovaná pluralitní integrace byla kontinuálně podporována britskými vládami od šedesátých let 20. století. Teprve až současná konzervativní vláda o ní pochybuje.

21.6.3 Ilegální pobyty

Ilegální přechody hranic a ilegální pobyty jsou dosud poměrně časté, i když v současnosti ČR nemá vnější hranici EU (kromě letišť), stejně jako Lucembursko.

Počet osob, u nichž bylo zjištěno nedovolené překročení hranic, se od počátku devadesátých let zvyšoval až do roku 1998. Od té doby dochází k postupnému snižování počtu těchto osob. V roce 1998 zjistila cizinecká policie 44.672 případů, v roce 2004 10.695 případů nelegálního překročení hranic, což je pokles přibližně o 75 %. Na konci devadesátých let byli nejčastěji identifikovanými osobami občané Jugoslávie – Kosova, a to především v důsledku tzv. kosovské krize. Tehdy bylo naše území významnou tranzitní zemí směrem na západ. V roce 2004 byli mezi osobami ilegálně překračujícími naše státní hranice nejčastěji občané Ruska (36 %), Číny (9 %), Ukrajiny (8 %), Gruzie (5 %), Moldavska (3%). Nejčastěji byla překračována hranice česko-rakouská a česko-německá, a to především ve směru z ČR; do ČR byla nejčastěji překračovanou hranicí hranice česko-polská a česko-slovenská.

Počet osob, u nichž policie zjistila porušování pobytového režimu, postupně vzrůstal. Počet osob s nelegálním pobytem již pravidelně převyšuje počet osob nelegálně přecházejících hranici, což pravděpodobně vypovídá o skutečnosti, že cizinci se na našem území snaží ve většině případů především zůstat, nikoli jím procházet do dalších zemí.

21.6.4 Zneužívání migrace

Nepříznivých podmínek některých osob mohou jiní využít ke svému prospěchu. Legální i ilegální migrace je zpravidla založena na dobrovolnosti. Lidé se dobrovolně rozhodnou opustit jedno místo a přestěhovat se jinam. Pokud jsou ovšem silou, hrozbou či násilím přinuceni nebo podvodem nalákáni k transportu z jednoho místa na druhé, hovoříme o obchodování. Obchodování je nedobrovolnou formou migrace – dobrovolné obchodování s „bílým masem“ neexistuje.

21.6.5 Systémové souvislosti

Migrace souvisí se sociální ochranou v ČR, a to s téměř všemi jejími soustavami. Nesporná je souvislost s politikou zaměstnanosti, se sociální péčí a zdravotnictvím, se školstvím.

22 Sociální souvislosti azylu

Uprchlíctví je politicky a sociálně nejdramatičtější formou migrace. Patří k nejtražičtější formám sociálního vyloučení. V novodobé historii můžeme zaznamenat celou řadu uprchlických vln vyvolaných válkami a terorem i přírodními katastrofami, a to přílivovými i odlivovými.

ČR se postupně z uprchlické země z důvodů politický otřesů v letech 1939, 1948 a 1968 proměnila po roce 1989 v demokratickou zemi, do níž (či přes ni) proudí uprchlíci z jiných zemí. Azyl je právo nabídnuté uprchlíkům, kteří chtějí v nové zemi setrvat. Exodus Romů v prvním desetiletí 21. století nelze kvalifikovat jako uprchlívání.

Úprava azylového práva je věcí veřejné bezpečnosti, tj. MV. Má však dalekosáhlé sociální souvztažnosti, které souvisejí s přijetím žadatele o azyl většinovou komunitou, s jeho pohybem na území státu, s jeho integrací do společnosti (bydlení, zaměstnání, kultura a jazyk). Proto MV spolupracuje s MPSV a s nestátními organizacemi, jež se starají o utečence a azylanty.

Zvláštním případem je uprchlívání vlastních občanů z jednoho území státu do jiné části téhož státu, vyvolané válkou nebo přírodní katastrofou.

Příkladem mohou být války v Arménii (útěk z Náhorního Karbachu v době arménsko-ázerbájdžánské války), v Gruzii (válka Gruzie s Ruskem o Abcházii nebo o Jižní Osetii),

v Srbsku (boj Albánců a Srbů o Kosovo), v Bosně a Hercegovině (válka mezi místními Chorvaty, Srby a Muslimy o rozdělení versus sjednocení země) apod., nebo přírodní katastrofy v Arménii (zemětřesení, které devastovalo dnes již téměř neobydlenou severozápadní část země), povodně v různých státech Evropy, tsunami v Indonésii a Japonsku apod.

2.1 Pojmy a pojetí

2.1.1 Pojmy

uprchlík. Byl definován: (i) dohodami z let 1926 a 1928, (ii) úmluvami z let 1933 a 1938, (iii) protokolem z roku 1939, (iv) stanovami Mezinárodní organizace OSN o uprchlíky – tyto definice ovlivnily definici uprchlíka v *Úmluvě o právním postavení uprchlíků* z roku 1951.

Podle této úmluvy uprchlíkem je osoba, jež v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních či z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit. V případě osoby mající několik státních občanství se pojem země jeho státního občanství týká všech zemí, jejichž je státním občanem; žádná osoba však nebude považována za zbavenou ochrany země své příslušnosti, pokud se bez závažného důvodu založeného na oprávněných obavách vzdala ochrany jedné ze zemí svého státního občanství.

éto úmluvy vycházejí všechny další mezinárodní dokumenty a většina národních zákonů, podle nichž je uprchlíkem každý cizinec, který:

prchá před válkou (z oblastí bojů) či před živelní pohromou (např. před sopečným či atomovým výbuchem);
je v zemi původu pronásledován za uplatňování politických práv a svobod;
má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož je občanem, popř. je osobou bez státního občanství ve státě svého posledního trvalého bydliště.

Předpokládá se, že uprchlík se po pominutí příčiny útěku buď dobrovolně repatriuje, tj. vrátí do původní země, nebo požádá o azyl v zemi, kam uprchl.

Azyl. Je definován jako zcela určitá forma politické a sociální ochrany ohroženého nebo pronásledovaného člověka. Jisté formy osobní ochrany v domě hostitele či v kostele jsou staré jako civilizovaná lidská společnost.

Požádá-li uprchlík o azyl v některém evropském státě, zahájí se s ním řízení o udělení azylu. Azyl se udělí, je-li důvod útěku ohrožení na životě nebo politický, tj. došlo-li prokazatelně k politickému pronásledování nebo žadatel má oprávněný strach z pronásledování sebe či své rodiny. Azyl se může udělit za účelem sloučení rodiny (manžel/manželka, svobodné dítě azyllanta mladší 18 let, rodič azyllanta) nebo z jiných humanitárních důvodů, jako je poskytnutí pobytu po evakuaci, za předpokladu pozdější dobrovolné repatriace.

Humanitární azyl v ČR byly poskytnuty Řekům po vojenském puči, Chilecům po nástupu Pinocheta k moci, Iráčanům, Íráncům, Čečencům, Kosovanům apod.

Azyl nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení azylu:

- se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti;
- se dopustil vážného kriminálního trestného činu;
- je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.

2.2.1.2 Pojetí

Všechny demokratické státy nabízejí cizincům právo azylu. Právo na azyl nebývá zapsáno do ústav jako občanské právo, protože se netýká vlastních občanů. Neznamená to, že stát neposkytuje právo na azyl. Právo azylu bývá zapsáno v ratifikovaných mezinárodních smlouvách a zákonech o občanství, popř. ve speciálních zákonech týkajících se azylu. Ratifikované mezinárodní smlouvy jsou součástí práva ČR.

Azylová politika může být benevolentní, nebo restriktivní.

Země EU byly ve svých azylových politikách v minulém století dosti benevolentní, ale po velkých nepokojích ve Francii, zejména v Paříži, vyvolaných dětmi a vnuky afrických azyllantů a migrantů, po rostoucí kriminalitě imigrantů z Turecka v Německu a Itálii a po projevech náboženské nesnášenlivosti muslimských imigrantů v Nizozemsku a Dánsku

se azylová politika stává restriktivní. Státy se brání tomu, aby ekonomická migrace byla vydávána cizinci za politickou, např. Romové z ČR v Kanadě a ve Velké Británii. Jsou proto v EU vytipované země, o nichž se ví, že porušují politická práva, např. disidentů v Íránu, Severní Koreji, na Kubě, v Afghánistánu, či praktikují trest smrti, což je v EU zakázáno.

Země se tím brání proti nežádoucímu přílivu kriminálních živlů na útěku před spravedlností.

Po problémech s migranty ve Francii a Austrálii začínají státy prosazovat politiku hostitelskou, jejíž podstatu lze vyjádřit slovy předsedy australské vlády, který v létě 2010 prohlásil na adresu migrantů: *Budete-li dodržovat naše zákony, respektovat naše zvyklosti a naučíte se je, jste vítáni v této zemi, jinak se vraťte domů* (z denního tisku).

Francouzská vláda vyhošťuje rumunské a bulharské Romy, kteří ve Francii porušují francouzské zákony. Bulharsko a Rumunsko nejsou členy *Schengenské dohody*.

22.2 Cílové skupiny a cíle

22.2.1 Cílové skupiny

Cílovými skupinami jsou cizinci a jejich rodiny ze třetích zemí, kteří jsou ohroženi na životě nebo na politických právech a z tohoto důvodu prchají ze země původu na území ČR. Požádá-li uprchlík o azyl v ČR, stává se žadatelem o azyl. Je-li mu právo na azyl přiznáno, stává se azylantem.

22.2.2 Cíle

Základním cílem azylové politiky je poskytnout ochranu těm, kdo jsou skutečně ohroženi na životě a na politických právech. Než se žádost o azyl vyřídí, má žadatel o azyl právo na služby a dávky v hostitelské zemi. V ČR má žadatel o azyl právo na: (i) bezplatné ubytování, stravu a jiné služby s tím spojené, (ii) kapesné za podmínky, že strpěl úkony nezbytné ke zjištění jeho finančních a majetkových poměrů a tyto poměry jsou takové, že od něho nelze spravedlivě požadovat ani částečnou úhradu služeb. Tato práva mají výraznou sociální dimenci.

Je-li žádost o azyl kladně vyřízena, je cizinec zařazen do Státního integračního programu, jenž je zaměřen na pomoc azylantům při zajištění jejich začlenění do společnosti, vytvoření předpokladů pro život v ČR, např. zajištění bydlení, získání znalostí českého jazyka a zaměstnání.

Neudělí-li se cizinci azyl, může se mu udělit právo pobytu jako migrantovi.

22.3 Mezinárodněprávní rámec

22.3.1 Organizace spojených národů

Stěžejním instrumentem na mezinárodním poli je především *Úmluva o právním postavení uprchlíků* z roku 1951, která definuje, kdo je považován za uprchlíka. Je to osoba, jež má oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských či národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám, jakož i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, či vzhledem ke svrchu zmíněným obavám odmítá ochranu své vlasti. Úmluva je univerzální a respektuje, že rozdílné společnosti a odlišné kultury mohou mít za následek rozvoj různých zdrojů a způsobů pronásledování, jež je nezbytné brát při hodnocení odůvodněnosti žádostí o azyl v úvahu. Úmluva obsahuje pouze základní hmotně-právní standardy azylové ochrany, procesní stránku nechává na národní legislativě smluvních států. ČR úmluvu ratifikovala.

Na úmluvu navazuje *Protokol o právním postavení uprchlíků* z roku 1967, jímž se státy zavazují k dodržování hmotných ustanovení úmluvy.

22.3.2 Rada Evropy

RE přijala několik dokumentů týkajících se uprchlíků. Podle nich právo na azyl je politickým právem, a proto se přiznává, jen je-li žadatel ve své vlasti ohrožen na životě a na svých politických právech.

V roce 1950 RE formulovala nezadatelná politická práva v *Úmluvě o politických právech a základních svobodách*. I když se v ní výslovně nevyhlásilo právo na azyl, z definice azylu vyplývá, že jde o porušení právě oněch 15 politických práv. Ani v *Evropské sociální chartě* z roku 1961 není právo na azyl výslovně uvedeno, protože nejde o sociální právo; jde o politické právo cizích státních příslušníků, nikoli o sociální právo vlastních občanů.

Evropská dohoda o převedení odpovědnosti za utečence z roku 1980 stanoví, který stát je odpovědný za utečence, který stát mu vydá cestovní doklady, a stanoví způsob, jak může stát tuto odpovědnost převést na jinou zemi, když uprchlík změní místo pobytu.

22.3.3 Evropská unie

ES/EU v roce 1990 přijala *Úmluvu o určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států ES* – tzv. *Dublinká úmluva*. Byl to první počín směřující ke sjednocení azylové praxe v EU. Členským zemím se podařilo přijmout minimální standardy EU, tj. objektivní kritéria, určující, který členský stát bude odpovědný za konkrétní žádost o azyl, aby se zabránilo vybírání si cílové země ze strany žadatelů. Byly přijaty zásadní směrnice řešící minimální úroveň ochrany

uprchlíka: minimální standardy ubytování, zdravotní péče apod. Byla vytvořena společná definice uprchlíka a dohodnuty azylové procedury garantující minimální ochranu pro uprchlíky.

V *Amsterdamské smlouvě* z roku 1997 je zakotven požadavek zajištění svobody, která v sobě obsahuje také právo volného pohybu v rámci EU v rovných podmínkách bezpečnosti a spravedlnosti pro všechny občany. Ve smlouvě nebylo výslovně uvedeno právo na azyl. Bylo by však v rozporu s evropskými tradicemi, kdyby se toto právo nevztahovalo také na osoby, jež byly okolnostmi donuceny oprávněně hledat útočiště na území EU. To vyžaduje uplatňování společné azylové politiky.

Mimořádné zasedání ER ve finském Tampere v roce 1999 bylo věnováno vytvoření oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti EU. Konstatovalo se, že se musí sjednotit systém udělování azylu, stanovit priority pro společný postup řízení migrace, např. kritéria k přijímání legálních migrantů, omezení nelegální imigrace.

EU ve své *Chartě práv EU* uznala právo na azyl v roce 2000 (čl. 18).

Při dodržení ustanovení Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 a Protokolu ze dne 31. ledna 1967 o postavení uprchlíků a v souladu se Smlouvou o založení ES se zaručuje právo na azyl.

Postupně byla přijata následující nařízení:

- Nařízení Rady o zřízení Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného použití tzv. *Dublinké úmluvy* – zřízena jednotná daktyloskopická databáze (č. 2725/2002/ES), v níž jsou v rámci azylového řízení zpracovávány otisky prstů státních příslušníků třetích zemí, kteří podali žádost o udělení azylu v jednom z členských států.
- Nařízení Rady, kterými se stanovují minimální standardy pro přijímání žadatelů o udělení azylu (č. 2203/9/ES).
- Nařízení Rady o kritériích pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států (č. 343/2203/ES); nahrazuje tzv. *Dublinkou úmluvu* z roku 1990, o postupu při určování odpovědnosti jednotlivých členských států za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států.
- Směrnice EK č. 1560/2203, o podrobných pravidlech pro provádění nařízení Rady stanovující kritéria a mechanismy pro určování členského státu odpovídajícího za přezkoumání žádosti o azyl podané v jedné z členských zemí státním příslušníkem třetí země (č. 343/2203/ES); ukládá podrobná pravidla pro provádění výše uvedeného nařízení (postupy při vypracovávání žádostí, převozů apod.).

V roce 2004 byl přijat tzv. *Haagský program* pro dovršení sjednocování azylových politik. V závěrečném dokumentu byly položeny základy společné evropské azylové a přistěhovalecké politiky.

Cílem tohoto programu bylo zlepšení všeobecné schopnosti EU zaručit základní lidská práva, minimální procesní záruky a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice EU, bojovat proti organizované mezinárodní trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu.

Program byl proponován na pět let s cílem vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v EU. Byl vytvořen Evropský fond pro uprchlíky, který má podporovat přijímací centra EU a dobrovolné návraty uprchlíků. EU má za cíl vytvořit společný evropský azylový systém.

22.4 Právní rámec ČR

Listina základních práv a svobod. Právní rámec ČR je definován tímto dokumentem: *Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní či etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení* (čl. 3).

Policejní předpisy. Základním předpisem je zákon o azylu (č. 325/1999 Sb.). Pravidla pro získání azylu v ČR jsou stanovena přísněji než v jiných státech EU. Je to pravděpodobně zapříčiněno polohou ČR; azylant by se na území ČR nemohl dostat jinak než letcky nebo ze sousedních států, pokud překonal jejich vnější hranice. Jakmile uprchlík překročí kteroukoli vnější hranici, může se volně pohybovat po území EU. Může si proto volit zemi, v níž chce požádat o azyl. Pokud si vybere ČR, musí mít pro to důvod a jde o to, aby azylová pravidla nebyla „měkká“. Předpis zahrnuje sociální práva azylantů na ubytování a kapesné. Doplnujícím předpisem je zákon o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.). Po přiznání práva azylu se na azylanta vztahují stejné předpisy jako na občany ČR.

22.5 Organizace a nástroje realizace

Azylová politika je věcí policejních orgánů. Organizace přijímání utečenců a řízení práva o azyl je v rukou MV a Policie ČR, resp. její cizinecké složky. Zde se soustředíme pouze na sociální souvislosti této činnosti.

22.5.1 Zařízení pro zajištění cizinců

Cizinec bez oprávnění pobývat na území ČR je cizineckou policií zadržen. Zákon o pobytu cizinců umožňuje zajistit člověka maximálně na 180 dní. Pokud se za tu dobu nepodaří řízení o správním vyhoštění ukončit, je cizinec propuštěn na území ČR. V zařízení pro zajištění cizinců lze požádat o azyl, a to do sedmi dnů po poučení o této možnosti. Žadatelé o azyl nejsou ze zařízení propouštěni, ale řízení o azylu probíhá paralelně s řízením o správním vyhoštění, které ovšem nesmí být do skončení azylového řízení realizováno.

Zařízení pro zajištění cizinců se nacházejí v obcích Balková, Velké Přílepy, Poštorná, Bělá-Jezová a Frýdek-Místek.

Požádá-li uprchlík o azyl, je dopraven do azylového zařízení. Pokud tak učiní na hraničním přechodu, policie jej dopraví do přijímacího střediska. Náklady spojené s dopravou cizince hradí MV. Pokud byl cizinec propuštěn z hospitalizace, výkonu trestu nebo vazby, je povinen se dostavit do přijímacího střediska do 24 hod. Žadatel o udělení azylu nesmí opustit přijímací středisko do identifikačních úkonů a provedení lékařského vyšetření zaměřeného na zjištění, zda žadatel o udělení azylu netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob. Žadatel nesmí opustit přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ani po ukončení úkonů. Je povinen prokazovat se svým průkazem.

22.5.2 Proces

Požádá-li uprchlík o azyl v ČR, stává se žadatelem o azyl. Aby žadateli o azyl v ČR byl azyl skutečně udělen, musí podstoupit všechny fáze řízení.

Fáze řízení:

- **prohlášení o azylu** – za prohlášení o úmyslu požádat o azyl se považuje písemný či jiný projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v ČR ochranu před pronásledováním;
- **návrh na zahájení řízení o udělení azylu** – MV vyzve cizince k podání návrhu na zahájení řízení o udělení azylu, a to ve stanovené lhůtě;
- **vlastní řízení** – jde o pohovor po třech týdnech v přijímacím středisku;
- **vízum za účelem řízení o udělení azylu na 90 dní** – možno prodloužit; azylant je pak oprávněn k trvalému pobytu na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

Rozhodnutí o přiznání nebo odmítnutí azylu vydá MV do 90 dnů ode dne zahájení řízení, nebo ve lhůtě delší, nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě. O prodloužení lhůty účastníka řízení bezodkladně písemně vyrozumí. Proti rozhodnutí lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení opravný prostředek k soudu prostřednictvím MV, které vyhoví (lat. *autoremedura*), nebo postoupí žalobu soudu. MV nese náklady na řízení, vč. honoráře pro tlumočnicka.

22.5.3 Sociální práva žadatele o azyl

Žadatel o azyl má právo na:

- bezplatné ubytování, stravu a jiné služby s tím spojené;
- kapesné za podmínky, že strpěl úkony nezbytné ke zjištění jeho finančních i majetkových poměrů a tyto poměry jsou takové, že od něho nelze spravedlivě žádat ani částečnou úhradu služeb.

Správa uprchlických zařízení je organizační složkou MV od roku 1996, která spravuje azylová zařízení, a to přijímací střediska s vnější i vnitřní ostrahou objektu, pobytová střediska a integrační azylová střediska.

V přijímacím středisku je žadatel povinen po určité době pobývat za účelem identifikace a lékařského vyšetření. Porušení této povinnosti je hodnoceno jako přestupek. Poté žadatel čeká na udělení mezinárodní ochrany ve smyslu mezinárodních úmluv.

Přijímací střediska se nacházejí v obci Zastávka u Brna a na mezinárodním letišti Praha-Ruzyně.

Po dobu čekání na udělení mezinárodní ochrany je žadatel přemístěn do pobytového střediska, dokud nenabude právní moci rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má právo na ubytování a stravu, na kapesné za stanovených podmínek zákonem. Podílí se na úhradě nákladů na stravu a ubytování; k úhradě těchto nákladů mohou být použity pouze finanční prostředky žadatele převyšující částku životního minima žadatele a společně s ním posuzovaných osob. Žadatel má možnost pobytové středisko opustit, popř. pobývat v soukromí, pokud je mu to povoleno. V případě, že je žadatel hlášen k pobytu mimo pobytové středisko, lze mu za určitých podmínek poskytnout finanční příspěvek max. po dobu tří měsíců pro překonání problémů v prvních měsících pobytu mimo azylové zařízení.

Pobytová střediska se nacházejí v Kostelci nad Orlicí a Havířově.

22.5.4 Rozhodnutí

Rozhodnutí o přiznání azylu vydá MV do 90 dnů ode dne zahájení řízení, popř. v delší lhůtě (viz podkap. 22.5.2). Je-li žadateli udělena mezinárodní ochrana, stává se azylantem a je podle potřeby přechodně ubytován v integračním azylovém středisku, dokud si nenajde vlastní ubytování. Zde již fungují sociální pracovníci a sociální služby.

Integrační azylová střediska se nacházejí v obcích Brno-Židenice, Česká Lípa, Jaroměř-Josefov a Předlice.

Azylant dostává průkaz, v němž jsou uvedeny identifikační údaje a doba platnosti. Doba pobytu je pět let a dá se dvakrát prodloužit, vždy o pět let. Cestovní doklad vydá policie na požádání azylanta a platí mu nejvýše na deset let. Nesmí s ním cestovat do země, z níž přišel. Dalším dokladem je cestovní průkaz totožnosti, který se vydává za účelem navrácení do ČR, s platností 30 dnů, a odebere se na hraničním přechodu.

Právo azylu zaniká smrtí azylanta či prohlášením azylanta za mrtvého, udělením státního občanství ČR nebo písemným prohlášením azylanta o vzdání se azylu.

Azyl se odejme, jestliže azylant:

- uvedl nepravdivé údaje, zamlčel skutečnosti podstatné pro udělení azylu;
- dobrovolně znovu využil ochrany jiného státu;
- dobrovolně znovu nabyl státní občanství státu, který opustil z odůvodněného strachu z pronásledování;
- nabyl nové státní občanství jiné země;
- dobrovolně pobývá ve státě, který opustil;
- užívá ochrany země, jejíž je státním občanem, poněvadž důvody pro udělení azylu pominuly;
- je bez státního občanství a může se vrátit do státu předchozího trvalého bydliště, protože důvody pro udělení azylu pominuly.

Proti rozhodnutí se lze odvolat nebo podat žalobu u soudu.

22.5.5 Sociální politika ČR vůči azylantům

ČR má Státní integrační program, který je zaměřen na pomoc azylantům při zajištění jejich začlenění do společnosti, vytvoření předpokladů pro získání znalostí českého jazyka a zajištění bydlení.

22.6 Vybrané systémové otázky**22.6.1 Azyl v EU**

Členské státy EU přes 20 let usilují o sblížení svých politik směrem ke společnému a efektivnímu azylovému systému. ČR jako člen EU se mj. zavázala ke spolupráci v oblasti azylu a uprchlictví v rámci EU a ratifikací úmluv RE v rámci Evropy. Azyl spolu s doplňkovou formou ochrany spadá pod pojem mezinárodní ochrana, je pro EU i ČR stálým a značně aktuálním problémem. Sjednocení azylových politik je klíčovým systémovým problémem.

22.6.2 Zákonná úprava

Zákon o azylu (č. 325/1999 Sb.) je rozsáhlý a přísný, proto také cizinců ubývá. Vývoj právní úpravy byl od roku 1989 kolísavý a pokaždé měnil postavení cizinců hledajících u nás ochranu. Mnoho žádostí mělo účelový charakter, což bylo vyvoláno liberálním zákonem v kombinaci s novelou zákona o zaměstnanosti a restriktivní úpravou zákona o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.). Zpřísněním zákona o pobytu cizinců vzniklo nebezpečí, že by mnozí z těch, kteří bez jakéhokoli vlastního pochybení doplatili na změnu právní úpravy, skončili nakonec v režimu azylového zákona, bez možnosti řešit svůj pobyt na našem území jinými legálními prostředky. Řada cizinců se rozhodla vstoupit do azylové procedury, ač by dříve o tomto neuvažovala. Řešení se našlo ve zpřísnění azylové politiky novelou zákona o azylu.

Kombinací jednotlivých restriktivních ustanovení novely, vč. širokého prostoru pro správní uvážení, vzrůstá riziko, že touto úpravou budou paradoxně postiženi oprávnění žadatelé, k jejichž ochraně se stát zavázal přístupem k mezinárodní úmluvě. Řešením je systémová právní úprava této problematiky ve třech uvedených zákonech a jejich sladění.

22.6.3 Sociální problémy spojené s azylem

Mezi základní sociální problémy spojené s azylem patří ubytování. Poměry ve střediscích jsou často poznamenány nedostatečnými službami, hlavně zdravotnickými a vzdělávacími. Ve střediscích se vyskytují skupiny vyžadující zvláštní pozornost a péči. Jsou to zejména děti a mládež bez doprovodu dospělé osoby, osamělé ženy, staří lidé, zdravotně postižení, drogově závislí, oběti mučení a nelidského zacházení.

Tato situace je obtížná pro žadatele o mezinárodní ochranu i azylanty a pro občany obcí, v nichž se uprchlický tábor nachází. Žadatelé mohou čekat několik let na vyřízení žádosti. Život v táborech je svízelný. Problémem je umístění uprchlických středisek, která se často nacházejí na těžko dostupných místech, kde spojení s okol-

ním světem je omezené. Pro člověka, jenž je nucen žít několik let v určitém provizoriu s nejistou budoucností, to představuje značnou zátěž. V uprchlických táborech dochází k narušování tradičních rodinných rolí a kulturních vzorců a v součinnosti ostatních událostí se u mnoha jedinců časem objeví psychosomatické potíže. Jde opět o systémový problém – jak sladit nezbytnou policejní opatrnost a důslednost v ochraně obyvatelstva a sociální prostředí, v němž čekají uprchlíci.

Zdravotní péče by měla být pro azylanta a jeho děti bezplatná během celého pobytu. Chybí sociální poradenství.

22.6.4 Zaměstnání azylantů

Dalším systémovým problémem je omezený přístup žadatelů a azylantů k pracovním příležitostem. Najít si legálně zaměstnání je pro mnohé takřka nemožné. Příkladkou je sociální izolace těch, kdo žijí ve středisku, spojená s neznalostí jazyka a kultury země, v níž se nalézají. Vyřízení pracovního povolení vyžaduje relativně komplikovaný byrokratický postup. Proto se žadatelé o azyl po roce ve středisku stávají sociálně závislými na poskytované pomoci a jen s obtížemi se bez cizí pomoci integrují. Otázka práce a smysluplného využití volného času je jednou ze základních otázek, na něž by sociální politika měla reagovat. Řešení se nabízí zmíněným Státním integračním programem, který je však realizován těžkopádně a často chybí potřebné prostředky na jeho úspěšnou realizaci.

Azylanti se mnohdy setkávají s xenofobií – to souvisí s nedostatečnou informovaností tamního obyvatelstva a nedostatkem pozitivních zpráv o úspěšných azylantech v médiích.

22.6.5 Žadatelé o azyl žijící mimo uprchlická střediska

Azylanti mimo uprchlická střediska mají jen minimální podporu ze strany ČR. Příspěvek je poskytován s několikaměsíčním zpožděním. Ti, kdo se rozhodnou pro samostatný život, a tudíž nejsou tak velkou zátěží pro veřejné finance, mají menší podporu státu.

22.6.6 Systémové souvislosti

Azylová politika je sice věcí MV a policejních orgánů, ale má sociální souvislosti, a to vazby na politiku zaměstnanosti, politiku bydlení a na sociální ochranu občanů ČR. V soustavách sociální ochrany jsou především významné vazby na sociální péči, tj. na dávky v hmotné nouzi a na sociální služby. Politika bydlení je v kompetenci ministerstva pro místní rozvoj a ostatní dvě v kompetenci MPSV. Koordinace je proto nezbytná.

Doslov

Smyslem tohoto pojednání není hloubková analýza jednotlivých politik, ale studium jejich evropského kontextu a vzájemné systémové vazby. Za tímto pokusem stojí snaha přesvědčit, že rovněž občanská a politická práva mají své výrazné sociální souvislosti, které je svazují s právy sociálními v jeden vzájemně propojený celek. Sociální ochrana již dávno není záležitostí jen péče o potřebné, ale stala se úsilím státu o dostupnost zdrojů a základních služeb pro občany v demokratické společnosti; spojuje zdravotnictví, školství, zaměstnanost, sociální a občanskou (policejní) bezpečnost a sociální pomoc v jeden vzájemně podmíněný celek. Zdravotnictví, školství a zaměstnanost jsou východiska v boji proti sociální vyloučenosti, sociální zabezpečení a pomoc nastupují, pokud tato východiska selžou.

Analýza prokázala, že ve své podstatě se v ČR realizuje sociální doktrína definovaná mezinárodními závazky ČR, tj. soustavou mezinárodních úmluv ratifikovaných ČR. Realizuje se světová sociální doktrína v náročnější evropské modifikaci. *Listina základních práv a svobod* jen transponovala tyto závazky do českého právního prostoru, aniž by je podstatněji redefinovala nebo pozměnila. Tím se světová, potažmo evropská, sociální doktrína stala sociální doktrínou českou a český sociální stát je nezrušitelnou realitou. Byl tak přesně definován právní rámec pro možné politické hrátky v ČR i minimální standardy pro český sociální stát. Politická diskuse se proto musí omezit jen na míru jeho štědrosti; podstata je daná.

Z analýz je patrný posun v konceptu evropského i českého sociálního státu. Je to výrazná změna v akcentech, které bychom mohli označit jako posuny od:

- důrazu na péči (pečovatelských) k podpoře života v přirozeném sociálním prostředí, tj. motivaci ke vzdělání a zaměstnanosti jako cílového řešení pro chudobu;
- ústavní péče k terénní a ambulantní péči, která lépe zachovává člověka v jeho přirozeném sociálním prostředí (proces stručně označovaný jako deinstitucionalizace);