

- Kritz, M. M., Keely, Ch. B., Tomasi, S. M. (eds.). New York, Center for Migration Studies, s. 133–157.
- Sassen, S.: Immigration Policy in a Global Economy. *SAIS Review*, 17, č. 2, s. 1–19.
- Seabrook, J. (1998): A Global Market for All. *New Statesman*, 26 June, s. 25–28.
- Schefer, R. T. (1997): *Racial and Ethnic Groups*. New York, Longman.
- Stalker, P. (1994): *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*. Geneva, International Labour Office.
- Widgren, J. (1994): *A Comparative Analysis of Entry and Asylum Policies in Selected West European Countries*. Vienna, International Centre for Migration Policy Development.
- Won Moo Hurh (1977): *Comparative Study of Korean Immigrants in the United States: A Typological Approach*. San Francisco, R & E Research Associates.

Právní rámec problematiky migrantů a menšin

Petra Tomášková

Pro úplné pochopení právní úpravy postavení a ochrany národnostních menšin je důležité nejprve odlišit, s jakými kategoriemi osob se můžeme setkat na území našeho státu, kdy odlišujícím prvkem je právě vztah k České republice. Toto rozdělení lidských bytostí vyplývá z mezinárodního práva veřejného, stejně tak jako z českého právního řádu a se stejným rozlišováním se setkáme v kterékoli jiné zemi.

Občané a cizinci

Určujícím faktorem je **státní občanství** – pokud jej mám, je založen základní vztah mezi mnou a Českou republikou. Tento vztah je složen z práv a povinností – jde např. o právo volit a být volen nebo o brannou povinnost. Pro nás je důležité uvědomit si, že **jako občan nesmím být nucen Českou republiku opustit**. Tuto jistotu nemá žádný **cizinec**, tedy osoba, která nemá české státní občanství. Vstup i pobyt cizinců na území České republiky je regulován – někteří cizinci mají vízovou povinnost, od cizinců zamýšlejících pobývat delší dobu na území ČR je požadováno, aby prokázali, že mají dostatek finančních prostředků atd. Se stejným postupem vůči cizincům se setkáme i v zahraničí: pokud jste někdy cestovali do Velké Británie nebo do USA, vzpomenete si jistě na přístup britských či amerických migračních úředníků. Cizinci, který porušil český zákon, může být za určitých podmínek též uložen trest vyhoštění z ČR.

Uprchlíci

Vrátíme-li se zpátky k původnímu rozdělení osob na občany a neobčany nebo na cizince, musíme si ještě pro úplnost připomenout jednu kategorii, a to **uprchlíky**. Uprchlíci jsou lidé, jejichž statut – opět upravený jak mezinárodním právem veřejným, tak i vnitrostátně – je někde mezi zmíněnými kategoriemi. Nejsou totiž občany ČR se všemi právy a povinnostmi, ale jejich postavení je silnější než postavení cizince (nemohou být vyhoštěni, mají lepší přístup k zaměstnání apod.).

To je tedy prvotní a zároveň jediné přípustné dělení osob: na občany státu, kterým jsou přiznávána všechna práva a zároveň ukládány zvláštní povinnosti, a na cizince, jejichž vstup a pobyt na území státu reguluje vlastní politika.

Národnostní menšiny

Na základě pochopení této skutečnosti můžeme postoupit dále a zaměřit svou pozornost na problematiku postavení a ochranu **národnostních menšin**.

Bylo by vhodné nejprve vysvětlit, co se pojmem národnostní menšina míní. Do současné doby nebyla v žádné právní normě (vnitrostátní ani mezinárodní) platně v ČR uvedena definice národnostní menšiny, ačkoli součástí právního řádu jsou normy přiznávající národnostním menšinám určitá práva (např. Listina základních práv a svobod). Teprve zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, který schválila Poslanecká sněmovna ČR 10. 7. 2001 a který nabyl účinnosti dnem vyhlášení 2. srpna 2001, vymezuje pojem národnostní menšina v paragrafu 2 takto:

1. *Národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, 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.*
2. *Příslušníkem národnostní menšiny je občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.*

Z této zákonné definice tedy vyplývají následující charakteristiky národnostních menšin:

- jedná se o skupinu občanů ČR;
- odlišují se od většiny počtem, jazykem, kulturou, původem, tradicemi;
- spojuje je úsilí o zachování a rozvoj svébytnosti menšiny;
- menšina má historickou souvislost s ČR.

Jak uvádí důvodová zpráva výše zmíněného zákona, na území ČR žijí tyto **národnostní menšiny**: bulharská, chorvatská, maďarská, německá, polská, rakouská, romská, rusínská, ruská, řecká, slovenská a ukrajinská. Dále je v této zprávě uvedeno, že na území ČR existují další etnické a národnostní skupiny, avšak nejedná se o menšiny, neboť jejich příslušníci nejsou občany ČR – jde např. o Vietnamce, Rumuny.

V této souvislosti by bylo dobré též vymezit, jaký je rozdíl mezi etnickou a národnostní menšinou. Bohužel tyto kategorie nespádají do oblasti práva (nejspíš bychom odpověď na tuto otázku našli v oblasti antropologie), a proto se omezím na konstatování, že právo se s touto skutečností v poslední době vypořádalo upuštěním od termínu „etnická“ a zcela výlučně používá pojem „národnostní“ menšina. Nejsou tedy činěny rozdíly mezi tím, zda se jedná o menšinu etnickou či národnostní, tyto pojmy splývají.

Postavení národnostní menšiny ve státě jasně vyplývá už z jejího názvu – je minoritní, a proto je zapotřebí přiznat jí zvláštní postavení, které by vyrovnalo početní handicap.*

Je totiž nebezpečím demokracie, že je často chápána jako vůle většiny, kde zájem menšiny není zohledněn. Navíc postavení menšiny dále komplikuje tržní motivace prostupující všemi oblastmi společnosti, kulturu nevyjímaje. Nebýt zvláštní ochrany práv národnostních menšin, tyto svébytné skupiny by patrně zanikly. Práva národnostních menšin nejsou tedy nějakým zvýhodněním části obyvatel, ale samozřejmou nutností k jejich udržení činěnou v zájmu veškerého obyvatelstva. Je totiž nepochybné a navíc potvrzené vlastním chápáním národnostních menšin coby historicky dané početní menšiny obyvatelstva, že dějiny, kultura a tradice České republiky byly tvořeny veškerým jejím obyvatelstvem, nejen většinou. Vzpomeňme např. dílo F. Kafky. S naprostou samozřejmostí jej řadíme do české kultury, aniž bychom se trápili otázkou jeho národnosti – byl Čech, Němec, či Žid?

Toto pojetí ochrany menšin nalezneme i v mezinárodních dokumentech, které povětšinou rozdělují práva národnostních menšin do čtyř kategorií:

- právo na ochranu před násilnou diskriminací;
- právo na ochranu před nenásilnou diskriminací;
- právo na seberealizaci a rozvoj vlastní etnické, národnostní či kulturní identity;
- právo na plnou integraci do společnosti.

* Pozn. red.: Sociolog by mohl vymezit „menšinu“ i jinak, a to tím, že její příslušníci jsou právě na základě své příslušnosti k ní znevýhodněni v přístupu k moci nebo dalším zdrojům. Může se totiž stát, že v nějakém státě je ve skutečnosti v nadřazeném postavení skupina početně menšinová, třeba bílé obyvatelstvo, a ve znevýhodněném postavení jsou příslušníci většinové skupiny, třeba obyvatelstvo barevné.

Co je diskriminace?

Než se zaměříme na standardy této ochrany poskytované v České republice, je důležité zamyslet se nad zranitelností jednotlivých menšin na našem území. Vyjasňují si proto nejprve, co se rozumí termínem *diskriminace*.

Úmluva o odstranění **všech forem rasové diskriminace**, jež byla přijata rezolucí Valného shromáždění OSN ze dne 21. prosince 1965, 4. ledna 1969 vstoupila v platnost pro tehdejší Československou socialistickou republiku, ve Sbírce zákonů byla uveřejněna pod číslem 95/1974, přináší následující definici rasové diskriminace (Čl. 1 Úmluvy):

Výraz „rasová diskriminace“ v této úmluvě znamená jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální nebo kterékoli jiné oblasti veřejného života.

Tato úmluva se netýká rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování prováděného státem, který je stranou této úmluvy, mezi vlastními a cizími občany.

Žádné ustanovení této úmluvy nemůže být vykládáno tak, aby se dotýkalo jakýmkoli způsobem právních předpisů smluvních států o národnosti, státním občanství nebo národnosti, pokud tato ustanovení nediskriminují některou národnost.

Za rasovou diskriminaci nejsou považována zvláštní opatření, učiněná výhradně pro zajištění přiměřeného rozvoje některých rasových nebo etnických skupin nebo jednotlivců, kteří potřebují takovou ochranu, jež může být nezbytnou k tomu, aby jim zabezpečila rovné užívání nebo výkon lidských práv a základních svobod, pokud ovšem tato opatření nevedou k zachování rozdílných práv pro různé rasové skupiny a pokud nezůstanou v platnosti po dosažení cílů, pro které byla přijata.

Další definici stanovila Evropská unie, a to ve směrnici rady 2000/43/EC ze dne 29. června 2000, provádějící zásadu rovného zacházení s osobami bez ohledu na rasový nebo etnický původ:

Pojem diskriminace

1. Pro účely této směrnice bude zásada rovného zacházení znamenat, že nebude existovat žádná přímá nebo nepřímá diskriminace z důvodu rasového nebo etnického původu.
2. Pro účely odstavce 1:
 - a) se bude mít za to, že došlo k přímé diskriminaci tehdy, když bude s jednou osobou zacházeno méně příznivě, než je, bylo nebo by bylo zacházeno s jinou osobou ve srovnatelné situaci z důvodu rasového nebo etnického původu;
 - b) se bude mít za to, že došlo k nepřímé diskriminaci tehdy, když by zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo postup určitým způsobem znevýhodnil osoby určitého rasového nebo etnického původu v porovnání s jinými

osobami, pokud není dané ustanovení, kritérium nebo postup objektivně opodstatněn legitimním cílem a prostředky pro dosažení tohoto cíle jsou patřičné a potřebné.

3. Obtěžování bude považováno za diskriminaci ve smyslu odstavce 1 tehdy, když dojde k nežádanému jednání týkajícímu se rasového nebo etnického původu za účelem nebo s následkem snížení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, potupného, ponižujícího nebo urážejícího prostředí. V této souvislosti může být pojem obtěžování definován v souladu s národními zákony a postupy členských států.
4. Pokyn diskriminovat osoby z důvodu rasového nebo etnického původu bude považován za diskriminaci ve smyslu odstavce 1.

(Tato směrnice zatím není pro ČR bezprostředně závazná, má však vliv vzhledem k závazku ČR harmonizovat právní řád a praxi tak, aby byla v souladu s asociační dohodou připravena na vstup do EU, a proto je zde uvedena. Samy členské státy mají povinnost uvést ustanovení direktivy do praxe do tří let od jejího vyhlášení, tj. do roku 2003.)

Uvedené definice, kromě toho, že pocházejí z organizací sdružujících odlišný okruh lidí a národů (OSN a EU), dělí 35 let, proto je pochopitelný rozdíl mezi nimi. Nicméně pro porozumění zranitelnosti jednotlivých menšin může dobře posloužit i „stará“ definice diskriminace OSN:

„... jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální nebo kterékoli jiné oblasti veřejného života ...“

Je logické, že pokud hodlám někoho diskriminovat pro jeho příslušnost k národnostní menšině, musím ho nejprve jako příslušníka menšiny identifikovat. Je jednoduché jej rozpoznat, pokud se vizuálně odlišuje od ostatních – vzhledem, stylem oblečení apod. Pokud se znovu vrátíme k národnostním menšinám žijícím na území ČR, je jednoznačné, že nejzranitelnější skupinou ve vztahu k násilné a násilné diskriminaci jsou Romové, neboť je často jednoduché je odlišit od ostatního obyvatelstva. Doposud jsou jedinou vizuálně odlišnou menšinou na našem území, avšak lze předpokládat, že v budoucnu splní podmínky pro uznání národnostní menšiny i další vizuálně odlišní spoluobčané, jako např. Vietnamci.

Jak tedy vypadá v České republice ochrana národnostních menšin, zejména Romů, před diskriminací?

1. Ochrana před násilnou diskriminací

V českém právním řádu (v trestním zákoně) je obsažena úprava postihující trestné činy s rasistickým motivem. Je pozitivní, že již známe rozsudky soudů odsuzující tyto trestné činy. Nicméně nadále se v praxi Romové setkávají s odmítavým či zvažujícím přístupem ze strany Policie ČR, která často nepokrytě vyjadřuje sympatie se skinheady. Následkem tohoto jevu pak Romové mnohdy váhají, zda vůbec má jít a hlásit policii, že se stali oběťmi rasisticky motivovaného trestného činu. Tyto nedostatky jsou předmětem kritiky ČR i ze strany OSN, jak bude uvedeno dále.

2. Ochrana před nenásilnou diskriminací

České republice je dlouhodobě vytýkáno (např. též Výborem pro odstranění všech forem rasové diskriminace OSN), že jsou nedostatečně postihovány diskriminační praktiky vůči Romům, např. v oblasti přístupu do veřejných prostor, zaměstnání a bydlení, což je částečně způsobeno absencí příslušných legislativních opatření. Přesto nedošlo v této oblasti k žádné výraznější změně.

Shrneme-li výše uvedené, dojdeme k závěru, že ochrana před diskriminací je násilnou, tak nenásilnou je v ČR spíše formálního charakteru, a ačkoli je deklarováno přijetím mezinárodních úmluv o lidských právech, romská menšina je každodenně vystavována jejím projevům.

To potvrzují i zjištění OSN, neboť Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace posuzoval v srpnu roku 2000 třetí a čtvrtou periodickou zprávu České republiky o dodržování Úmluvy o odstranění rasové diskriminace s následujícími závěry:

Výbor kromě jiného vyjádřil své znepokojení nad tím, že **romská populace nadále vystavena diskriminaci v oblasti bydlení, vzdělávání a zaměstnání**, jakož i nad opatřeními některých místních představitelů, která vedou k **segregaci romské menšiny**.

Výbor též opakovaně vyjádřil své znepokojení nad **absencí ustanovení trestního, občanského a správního práva, která by výslovně zakazovala rasovou diskriminaci ve vzdělávání, zdravotnictví, sociální péči, vězeňství i v soukromé sféře**. Výbor proto České republice doporučuje provést legislativní reformy, jejichž součástí by bylo i vymezení náležitého **odškodnění** pro ty, kdo se oběťmi rasové diskriminace stanou. Výbor též negativně hodnotil **ponižující jednání policie s příslušníky menšin** a doporučil pokračování a posilování výcvikových programů pro policii a úředníky, jakož i zintenzivnění úsilí České republiky v oblastech výuky, vzdělávání, kultury a informování určeného k potírání rasové diskriminace.

Další oblastí, která nás zajímá v souvislosti s národnostními menšinami na území ČR, je právo na seberealizaci a rozvoj vlastní etnické, národnostní či kulturní identity, neboť výkonem tohoto práva je podmíněno přežití národnostních menšin celých svébytných celků.

Český stát zabezpečuje realizaci tohoto práva zejména **dotlační politikou**. Setká-
váme se s určitými výhradami menšin vůči způsobu, jakým jsou vybírány činnosti,
které budou finančními prostředky podpořeny, nicméně celkově lze dodržování
tohoto závazku hodnotit pozitivně.

Poslední oblastí práv národnostních menšin je **integrace do společnosti**. V této
souvislosti považují za důležité uvést, že tato oblast se znovu téměř výlučně týká
romské menšiny, která jako jediná je segregována – k tomuto závěru dojdeme zcela
jednoduše, porovnáme-li statistické údaje o vzdělanosti, zaměstnanosti apod. zjiš-
tění o romské menšině se stejnými údaji o většině.

Je nepochybné, že právě v realizaci závazku integrovat romskou menšinu čeká
Českou republiku nejtěžší úkol. Jedná se totiž o proces, který musí být koncepčně
vyhraněný, atraktivní pro Romy, a zároveň musí být česká majorita informována
o potřebnosti a nezbytnosti tohoto procesu. Současná realita je taková, že kvůli
asimilačním praktikám minulých vlád byla zpřetrhána tradiční kultura a způsob
života Romů. Navíc došlo v důsledku paternalistické sociální politiky k tomu, že
Romové tvoří kromě menšiny národnostní i menšinu sociální, tedy velká část této
menšiny je přímo závislá na sociálních dávkách.

Základním smyslem integrace menšin do společnosti je zpřístupnění všech ob-
lastí života společnosti menšině. Romská menšina nebude integrována do té doby,
než budeme Romy potkávat na všech společenských úrovních. Domníváte se, že je
spravedlivé chtít po Romech, aby tento úkol zvládli sami? Je samo o sobě nespra-
vedlivé padesát let někomu bránit, aby rozvíjel svou vlastní kulturu, a přitom mu
nezpřístupňovat tu většinovou, a nakonec mu říci: Máme demokracii, tak si po-
moz sám. Navíc je to v rozporu s mezinárodními standardy, jejichž přijetím Česká
republika prokazuje svou příslušnost k vyspělým státům světa.

Závěrem této kapitoly nezbývá než zdůraznit: Abychom mohli hovořit o rovno-
cenném postavení národnostních menšin ve společnosti, musí být zároveň splněny
všechny čtyři standardy:

- ochrana před násilnou diskriminací,
- ochrana před nenásilnou diskriminací,
- právo na seberealizaci a rozvoj vlastní etnické, národnostní či kulturní identity,
- plná integrace menšiny do společnosti.

Tvrzení o rovnocenném postavení národnostních menšin a většiny zatím v ČR
bohužel neplatí.

Prameny

Zákon č. 273/2001, o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů

Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (zveřejněna ve *Sbírce zákonů* po
č. 95/1974).

Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (zveřejněna ve *Sbírce zákonů* po
/1998). (Pro Českou republiku platí Rámcová úmluva od 1. dubna 1998. Úvodní zpráva
o plnění zásad stanovených touto úmluvou předložila Česká republika generálnímu
tajemníkovi RE dne 1. dubna 1999.)

Směrnice rady 2000/43/EC ze dne 29. června 2000, provádějící zásadu rovného zacházení s os
bami bez ohledu na rasový nebo etnický původ.

Část II

Informace o migrantech přicházejících do České republiky
