

Postavení cizinců

Rok 2009 byl, pokud jde o migraci a migrační témata, rokem plným změn a důležitých událostí. Svou roli zde sehrála zejména hospodářská krize, na politické úrovni pak české předsednictví Evropské unii a převratné události na české politické scéně v souvislosti s pádem tehdejší vlády a s omezeným mandátem vlády úřednické, následně zvolené. Stejně tak jako loňská stať ve Zprávě ČHV o stavu lidských práv, týkající se postavení cizinců, ani ta letošní vyčerpávajícím způsobem nepostihuje veškeré problematické okruhy v otázkách migrace, ale zaměřuje se především na zásadní novinky, události a problémy, jež si zaslouží bližší pozornost.

ČR a Evropská unie

Pokud jde o evropská témata, ani jejich podrobný rozbor není předmětem této stati. K nalezení je na webových stránkách MV ČR. Za důležité lze označit, že se Česká republika přihlásila k naplňování Evropského paktu o azylu a migraci a aktivní byla i v evropské azylové politice či ve vízové problematice a při budování schengenského informačního systému. Také se mj. účastnila tvorby nového víceletého programu EU pro oblast justice a vnitřních věcí, tzv. Stockholmského programu, stanovujícího obecné priority a politické cíle na období let 2010-2014. Stát se připravoval na transpozici jak návratové, tak sankční směrnice a vláda mj. podpořila schválení směrnice o modrých kartách. Pokud jde o přijaté směrnice, po celý rok probíhaly legislativní práce na stěžejní novele cizineckého zákona a souvisejících předpisů, jejímž prostřednictvím by mělo dojít k implementaci citovaných evropských norem, ke změně legislativy však navzdory očekávání v roce 2009 nedošlo.

Problémy, novinky a události na území

Na domácí scéně pak v uplynulém roce zasaženém ekonomickou recesí zůstala nejpalčivějším problémem v oblasti migrace situace pracovních migrantů. Zaměstnávání cizinců se v mnoha případech vymklo českým zákonům i kontrole státu.

Jak uvádějí zdroje,¹ v letech 2006 - 2008, tedy v období konjunktury, přibylo v České republice více než sto tisíc nových zahraničních pracovníků. S propuknutím ekonomické krize a následným úbytkem pracovních míst v roce 2009 se však počty nově přichozích cizinců začaly snižovat. Počet všech cizinců (tedy nejen pracovních migrantů) v České republice postupně narůstal až do května 2009, kdy se vyšplhal k počtu 444 410 migrantů pobývajících na území ČR. Po tomto období došlo k mírnému poklesu, kdy poslední dostupný údaj, získaný z Českého statistického úřadu k datu 31. prosinci 2009, který se objevuje i v jednom z použitých zdrojů této zprávy ukazuje,² že k tomuto datu pobývalo na

¹Vyhlídal, J: *Výsledky z výzkumu: Zaměstnavatelé a zahraniční pracovní síla*. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2210082>, (otevřeno dne 4. 12. 2009).

² Údaje převzaty z pracovní verze materiálu „The impact of the global economic crisis on migration in Europe“

území státu celkem 433.305 cizinců. Největší pokles byl zaznamenán u kategorie cizinců s povolením k dlouhodobému pobytu na území. Z pohledu národní příslušnosti byli nejvíce zastoupeni občané Ukrajiny, Slovenska, Vietnamu či Polska.

Z hlediska pohlaví setrvalo seskupení cizinců konstantní i v roce 2009, kdy muži tvoří 60 % z celkového počtu migrantů na území České republiky a ženy zbylých 40 %. Poměr mezi muži a ženami byl téměř vyrovnán především v kategorii cizinců s povolením k trvalému pobytu na území, zatímco v ostatních kategoriích povolení k pobytu na území představovaly ženy pouhou třetinu cizinců. Především poměr cizinců z Ruské federace poukazoval na tendenci migrace celých rodin.

Při absenci oficiálních odhadů ohledně počtu cizinců bez oprávnění k pobytu lze jen komplikovaně určit jejich přibližný počet na území České republiky v roce 2009. V kontextu s ekonomickou krizí a s ní spojeným masovým propouštěním zahraničních pracovníků se lze domnívat, že počet osob bez oprávnění k pobytu za posledních 12 měsíců vzrostl. Například v některých regionech (viz Plzeňský nebo Pardubický kraj) docházelo začátkem roku 2009 k propouštění 100 až 200 zahraničních pracovníků týdně, což za první čtvrtletí činilo celkem 12 000 propuštěných cizinců na celorepublikové úrovni (včetně občanů EU). V této souvislosti byli tito pracovníci obzvlášť ohroženi možným pádem do nelegality právě v důsledku ztráty zaměstnání, která s sebou nese zánik platnosti povolení k zaměstnání a často i povolení k pobytu.

Podle odhadů uváděných Ministerstvem vnitra ČR měla v první polovině roku 2009 vypršet platnost cca 68 tisíců pracovních povolení,³ zejména u pracovníků z Ukrajiny, Vietnamu a Moldavska. Dle dostupných údajů došlo v průběhu roku 2009 k poklesu počtu cizinců na trhu práce o přibližně 43.000 osob.⁴ Největší pokles byl úřady práce zaznamenán v evidenci cizinců s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, a to především právě z důvodu ztráty pracovního povolení nebo nemožnosti jeho prodloužení. V převážné většině se jednalo o cizince z Ukrajiny (-16.500 osob od října 2008 do října 2009, -20%), Vietnamu (-14.500, -79%) a Mongolska (-8.000, -62%). Ekonomická krize se tak nejbolestivěji dotkla skupin cizinců, kteří standardně kvůli výdělku v České republice dluží v zemi původu horentní částky různým zprostředkovatelům. Je tedy velice pravděpodobné, že mnozí z nich, kteří přišli o práci a další pracovní povolení z důvodu krize nezískali, přesto v zemi nadále setrvávají bez potřebných povolení. Mezi nejvíce postižené sektory patřil zpracovatelský průmysl, stavebnictví, věda, výzkum a technologie a doprava.⁵

(kapitola o ČR) zpracovaného pro Mezinárodní organizaci pro migraci v lednu 2010. Tento dokument vznikl za autorství E. Valentové, M. Rozumka a B. Tollarové.

³ Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků důsledku hospodářské krize – materiál MV ČR, str. 7. Materiál byl přijatý usnesením vlády ČR ze dne 9. února 2009 pod č. 171/2009. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vyber-z-programu-jednani-vlady-9--unora-2009-53374/> (otevřeno dne 16. 1. 2010).

⁴ Zdroj: Český statistický úřad, http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_zamestnanost

⁵ The impact of the global economic crisis on migration in Europe, op. cit.

Lze dovozovat, že ti pracovní migranti, kteří zde zůstali, měli jen velmi málo práv, která často ani neznali a která byla jen obtížně vymahatelná, ať již kvůli druhu pobytu tak s ohledem na převis nabídky nad poptávkou v některých segmentech pracovního trhu. Nedokonalé legislativní zakotvení, nejasná vize státní politiky vůči migrantům a nepružná praxe v otázkách integrace cizinců na trh práce v kontextu hospodářské krize umožnily některým zaměstnavatelům, zejména pak agenturám práce, profitovat ze závislé situace zaměstnanců cizinců bez ohledu na dodržování základních práv a platné legislativy a naplno rozjet moloch netransparentního obchodování s levnou pracovní silou.

Legislativní změny, související s trhem práce a zahraniční zaměstnaností

Státu se nepodařilo situaci zcela podchytit, byť počátkem roku 2009 začaly být účinné legislativní změny na úseku zahraniční zaměstnanosti směrem ke vstřícnější úpravě vůči cizincům. Došlo ke zrušení institutu povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí, byla zvýšena maximální doba platnosti povolení k zaměstnání a rozšířen okruh osob, které toto povolení nepotřebují vůbec. Významným krokem bylo i zavedení ochranné lhůty pro cizince přijíždějící do České republiky za účelem zaměstnání, byť tento institut ochranné lhůty resp. jeho nedokonalé nastavení bylo kritizováno již v loňské Zprávě ČHV o stavu lidských práv.⁶ V souvislosti s vnějšími okolnostmi se však tato ustanovení do života cizinců příliš nepromítla. Signifikantním projevem důsledků hospodářské krize byl přesun migrantů mezi regiony, umožněný též novelizací příslušného zákona.

Nově byl zaveden i systém zelených karet, který se ale vzápětí ukázal jako takřka nefunkční, a to právě s ohledem na razantní úbytek volných pracovních míst v řádu stovek tisíců v důsledku hospodářské krize. Do listopadu 2009 bylo vydáno celkem 32 zelených karet, což je takřka zanedbatelné číslo ve srovnání s původními předpoklady. I přes dosavadní neúspěch tohoto programu je institut zelených karet i nadále vnímán (zejména ministerstvem vnitra) jako perspektivní instrument migrační politiky. Za dobrou praxi při vydávání zelených karet je možné označit skutečnost, že před vydáním zelené karty se ministerstvo podle vlastního vyjádření dotazuje zaměstnavatele na souhlas se zaměstnáním konkrétního již identifikovaného zaměstnance, aby se tak předešlo následnému pozdnímu zjištění, že pracovní místo je již obsazené, což by s sebou neslo závažné následky do života cizince. Ministerstvo vnitra tak postupuje z vlastní iniciativy a nad rámec zákona.

Ani snaha státu potírat porušování či obcházení zákona v oblasti zaměstnávání cizinců nepřinesla kýžené výsledky. Přestože došlo ke zpřísnění legislativy, zejména pokud jde o fungování agentur práce a jejich regulaci, resp. zjednodušení jejich kontroly či navýšení pokut za protiprávní jednání, faktická kontrolní činnost státu v této oblasti byla nedostatečná. Instituce (úřady práce, oblastní inspektoráty práce, celní správa atd.), jež mají kontroly zahraniční zaměstnanosti na starosti, i přes navýšení počtu kontrol v inkriminovaném období nebyly schopny postihnout zdaleka všechny subjekty zaměstnávající cizince, což mnohým zaměstnavatelům usnadnilo situaci. Stát se sice začal zasazovat o větší počet kontrol zaměstnavatelů zaměstnávajících cizince, zejména se zaměřením na odhalování nelegálního

⁶ Zpráva ČHV o stavu lidských práv za rok 2008, kapitola Postavení cizinců, dostupné na <http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2009042107>.

zaměstnávání, nicméně s ohledem na zjevně nedostatečné personální zajištění kontrolních orgánů nebylo v jeho silách zabránit všem osobám porušujícím či obcházejícím platné právní předpisy.

Skutečné možnosti cizince v pracovněprávních záležitostech

Cizinci sami pak měli často nedostatečné nebo dokonce žádné informace o své situaci, nevěděli, co vše jim úřady práce mohou nabídnout, jaké jsou opravdové poplatky za vydání či prodloužení pracovního povolení atd. Ačkoliv platné předpisy teoreticky upravovaly možnost obrany zaměstnanců v případě protiprávního jednání ze strany zaměstnavatelů, je třeba si uvědomit, že co v praxi platilo, bylo a je dosažitelné pro českého zaměstnance (a dokonce i zde s určitými výhradami), u cizích státních příslušníků neplatilo a neplatí vůbec. Cizí zaměstnanci zpravidla nedisponovali dostatečným právním povědomím, jazykovými znalostmi, objektivními informacemi a zřejmě ani vzděláním potřebným k tomu, aby svá práva mohli účinně hájit sami a jejich pozice tak byla silně ztížená. Obtížná vymahatelnost práva a dlouhé čekání na výsledek soudních sporů v oblasti pracovního práva zde také pravděpodobně hrály svou roli, umocněnou v případech dotčených cizinců ještě dalším rozhodujícím faktorem, a sice omezenou dobou trvání povolení k zaměstnání a oprávnění k pobytu. Uskutečněné průzkumy v uplynulém roce v oblasti zaměstnávání cizinců tak jednoznačně prokázaly strach zahraničních pracovníků bránit svá práva, a v zásadě i jeho oprávněnost.⁷ Jak k tomu uvádí jeden ze zdrojů, o tom, že obrana proti těmto praktikám je pro cizince a cizinky značně obtížná a riskantní, ví zřejmě i ředitel cizinecké policie Vladislav Husák, když v rozhovoru pro Lidové noviny řekl „...*A jestli je hrdina, tak ať jde na policii...*“.⁸

Změna účelu pobytu v souvislosti s krizí

Diskutovaným problémem loňského roku byla také nová preference cizinců upravit svůj pobyt za jiným účelem než doposud, a sice za účelem podnikání, a nikoliv zaměstnání. Tato změna účelu je však výhodná jen zdánlivě. Klesající trend zaměstnanosti cizinců lze tudíž částečně vysvětlit také tím, že někteří cizinci-zaměstnanci změnili účel pobytu, aby se tak vyhnuli další závislosti na získání pracovního povolení. Nově zde tak přibýlo mnoho osob s povolením k pobytu za účelem podnikání, ať už šlo o členství v obchodních společnostech a v družstvech či o živnost. Například počet cizinců-držitelů živnostenského oprávnění stoupl o cca 10 tisíc osob. Podíl držitelů živnostenského oprávnění rostl zejména u kategorie migrantů ze třetích zemí (téměř 30%). Co je však důležité zmínit, průvodním jevem tohoto nového fenoménu bylo, že živnostníci i družstevníci ve své činnosti pokračovali v podobě skrytého zaměstnání, a to tím, že byli jako osoby samostatně výdělečně činné nadále zaměstnávání svým dosavadním zaměstnavatelem, který byl tímto oproštěn od povinných zaměstnaneckých výdajů (např. sociální a zdravotní pojištění). Výše popsané situace a trendy jasně poukazují na to, že řešením pro značné množství cizinců byl vstup do různých struktur šedé ekonomiky. V mnoha případech se tak jednalo o zastřený pracovní poměr, který cizincům neposkytuje adekvátní ochranu a práva, jelikož nejsou pod ochranou zákoníku práce ve srovnání s řádnými zaměstnanci, nehledě na to, že je

⁷Viz např. *Zpráva z projektu : Vietnamští dělníci a dělnice v českých továrnách*. La Strada, 2009. Dostupné na: <http://www.strada.cz/download/files/ZPVietnamstidelnici.pdf> (otevřeno dne 4. 12. 2009)

⁸Viz *Stop pracovnímu vykořisťování- pohled z blízka. Analýza procesu agenturního zaměstnávání Vietnamců a Vietnamek v ČR*, La Strada, 2010, str. 37.

v rozporu se zákonem. Podle slov M.Kalinové z oddělení Správy služeb zaměstnanosti MPSV situace došla až tak daleko, že: „zejména družstevníci jsou velmi často neinformováni až dezinformováni a často ani neví, že se stali členem družstva a jaké z toho plynou podmínky. Proto ti lidé pak dopadají tak, jak dopadají. Neznají jinou cestu, neznají své možnosti. Osvěta mezi nimi ale není v moci státního úřadu, který se zabývá zaměstnaností.“⁹. Další negativní důsledky lze v této souvislosti očekávat v letošním roce, kdy tito „teoretičtí“ podnikatelé budou muset plnit například daňové povinnosti směrem k finančním úřadům (daň z příjmu, DPH), ale i jiné povinnosti, které jsou ze zákona dány podnikatelům. Logicky pak odpovědné orgány dojdou k závěru, že subjekt ve skutečnosti nepodniká, tedy neplní účel pobytu a pobyt mu z tohoto důvodu bude zrušen. Reakce státu na toto obcházení zákona se naplno projeví až v okamžiku, kdy bude přijata novelizace platné legislativy v této oblasti. Ministerstvo vnitra na novelizaci pracovalo takřka po celý loňský rok, otázkou však zůstává, zda a v jaké podobě k legislativním změnám dojde.

Vietnamská iniciativa

Vážnost situace ilustruje například otevřený dopis zástupců vietnamské komunity,¹⁰ zaslaný šesti vysokým státním činitelům. Vietnamská komunita se v něm vyjadřuje ke krizové situaci, způsobené zejména ekonomickou krizí, ve které se od podzimu 2008 nachází mnoho cizinců v ČR. Zároveň žádá o pomoc a řešení tohoto neúnosného stavu a vyzývá ke zlepšení české imigrační politiky. „Většina těchto osob přicestovala přes oficiální či neoficiální zprostředkovatelské agentury s cílem zlepšit ekonomickou situaci svých rodin. Za tuto cestu do České republiky zaplatili agenturám velké částky, většinou přesahující celé jejich rodinné jmění. Vietnamci, kteří do ČR v posledních dvou letech přijeli, jsou tedy tragicky zadlužení - zastavili či prodali domy, půjčili si od bank, příbuzných a mnohdy i od lichvářů. Většinou jsou z venkova, často nevzdělaní, bez praxe. Byli a stále jsou během nábory ve Vietnamu či po příjezdu do ČR často podváděni neseříznými agenturami a firmami. A je veřejným tajemstvím, že z peněz zaplacených agenturám byly placeny také úplatky...“ stojí v dopise, adresovaném premiérovi, vybraným ministrům či ombudsmanovi.

Představitelé početné vietnamské komunity, tvořené zástupci Svazu Vietnamců v ČR, Svazu vietnamských podnikatelů či Svazem vietnamských studentů a mládeže dále uvedli, že „situace těchto pracovníků skutečně představuje morální a sociální zátěž jak pro Vietnamce, tak i pro český stát. Nedávno jeden vietnamský dělník, který byl z práce propuštěn, spáchal po měsících neúspěšného hledání nové práce sebevraždu. Tento případ byl vyústěním jedné z mnoha zoufalých situací, ve kterých se nyní vietnamští pracovníci ocitají. Naše komunita pořádá humanitární akce se snahou pomáhat těmto lidem, celkové řešení problému je však nad naše možnosti. Pokud tito lidé nebudou mít pokryty základní potřeby, je bohužel možné, že někteří z nich sáhnou ze zoufalství k tragickým činům či případným nelegálním způsobům obživy..“ V této souvislosti pak Vietnamci sami apelovali na český

⁹ Blíže viz Saková, T.: Usměrnování pracovní migrace aneb kdo má „černého Petra“. Dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2205122>, (otevřeno dne 8. 12. 2009).

¹⁰ Otevřený dopis vietnamské komunity je dostupný např. na <http://www.migraceonline.cz/vietnamskacomunita/> (otevřeno dne 4. 2. 2010).

stát, aby zkvalitnil zákony v oblasti zaměstnávání cizinců a zprůhlednil proces udělování víz. K dopisu se připojilo množství českých neziskových organizací.

VISA POINT

V této souvislosti krátká poznámka, týkající se víz: v červnu 2009 spustilo MZV ČR na některých zastupitelských úřadech nový, internetový systém objednávání na schůzky pro podání žádostí o dlouhodobá víza – tzv. systém VISAPOINT. Systém by měl podle vyjádření ministerstva zajišťovat všem žadatelům stejné podmínky pro podání žádostí o dlouhodobá víza na zastupitelském úřadě, zvyšovat efektivitu a transparentnost vízového procesu a v neposlední řadě pohodlí samotného žadatele, eliminovat zprostředkovatele a obecně vnější lidský faktor, který může být potenciálním rizikem korupce. Za krátkou dobu existence Visapointu nelze hodnotit jeho fungování, avšak pravdou je, že již zaznívají nespokojené hlasy těch cizinců, kteří se setkali s obtížemi při komunikaci s novým systémem.

Prohlášení NNO

Pokud jde o ostatní iniciativy, neziskové (ale i mezivládní) organizace, mezi nimi Člověk v tísni, Sdružení pro integraci a migraci, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva či Český helsinský výbor, vyvinuly i samostatné aktivity ve prospěch cizinců. V této souvislosti pak nejvýznamnější iniciativou bylo *Prohlášení skupiny nevládních a mezivládních organizací zabývajících se cizinci* s názvem **Vykořisťování cizinců stát neklade překážky**, které bylo určeno premiérovi České republiky Janu Fischerovi, ministru vnitra Martinu Pecinovi, ministru práce a sociálních věcí Petru Šimerkovi a ministru pro lidská práva Michaelu Kocábovi. V prohlášení se mj. uvádí, že: „*současná krize je vhodnou příležitostí pro změnu nastavení migrační legislativy. Cizincům je třeba dát více práv, aby se proti svým nekalým zaměstnavatelům, zprostředkovatelům a manipulativním tlumočnickům a různým poradcům byli schopni bránit sami. Pokud odpovědná ministerstva dojdou k názoru, že příchod dalších pracovních migrantů není v současné době žádoucí, v duchu zásady „přísnější vstup, svobodnější pobyt“, by zpřísnění vydávání nových víz mělo být spojeno s posílením právního postavení těch cizinců, kteří již v naší zemi pobývají (například snížením závislosti cizinců na jejich zaměstnavatelích a ubytovatelích).*“ Signatáři prohlášení v této souvislosti požadují po státu, aby změnil nastavené legislativní podmínky, motivoval cizince k legálnímu zaměstnávání, zajistil personální a odborné posílení jednotlivých resortů, resp. zabezpečil korektní fungování státní správy.¹¹

Trvalé pobyty a přenos kompetencí

Krom jiného byl loňský rok také rokem posilování kompetencí a pravomocí ministerstva vnitra, na úkor jiných resortů, ať již jde o získání části agendy, týkající se integrace cizinců, rozhodování o trvalých pobytech nebo zelených kartách. Tento legislativou zaštitěný proces postupného přechodu agendy bude podle všeho pokračovat i nadále, i přes kritiku, založenou na obavách z extrémní koncentrace moci v rukou jednoho jediného odboru státní správy. Dostupné informace, a to jak z oficiálních státních

zdrojů, tak i z každodenní činnosti jednotlivých nevládních organizací, poskytujících pomoc konkrétním cizincům, žádajícím například o trvalý pobyt, však zatím vyznívaly pro ministerstvo vnitra spíše pozitivně, kdy až na drobné excesy lze shrnout, že praxe, a to zejména přístup úředníků k cizincům, doznaly určitého zlepšení ve srovnání s minulostí.

Z celkového počtu 11 400 žádostí o trvalý pobyt jich bylo 14 % zamítnuto. Nejčastěji žádaly osoby z důvodů uplynutí pětiletého dlouhodobého pobytu na území (cca 68 %), nezanedbatelné procento tvořily i žádosti dětí narozených na území (cca 15 %). Dle vyjádření ministerstva vnitra tak v České republice každý měsíc přibýlo více než 500 osob s trvalým pobytem.

Výraznější kritika v této souvislosti zazněla na adresu správního uvážení ministerstva vnitra v **otázkách rozhodování o žádostech o trvalý pobyt¹² ve zvláštních případech** u osob, které pobývaly na našem území jako žadatelé o mezinárodní ochranu a splnily i další podmínky pro podání takové žádosti.¹³ Tato rozhodnutí obsahovala jen velmi strohá odůvodnění, která uváděla, že správní orgán neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, a je z nich zcela jasně patrné, že se ministerstvo důvody, které jsou cizincem kvalifikovány jako důvody hodné zvláštního zřetele, zabývalo jen velmi okrajově. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že ve většině případů podle tohoto ustanovení žádají o trvalý pobyt cizinci, kteří se na území České republiky nacházejí 4 roky a déle, tudíž v jejich případě došlo k zpeřtrhání vazeb se zemí původu. Mnoho z nich ovládá plynně český jazyk, má zde zaměstnání a dalo by se říci, že jsou plně integrováni. Samo ministerstvo, které v minulých novelách zákona o pobytu cizinců tuto možnost navrhlo začlenit do legislativy, uvádělo, že tímto ustanovením se zohledňuje mj. délka dosavadního nepřetržitého pobytu na území, což odůvodňuje myšlenku, že došlo k zpeřtrhání vazeb se zemí původu a cizinec je do jisté míry v ČR integrován. Rovněž se jedná i o určitou kompenzaci za nejistotu a psychickou újmu cizinci, které způsobilo vleklé a dlouhotrvající správní řízení o mezinárodní ochraně. Neziskové organizace tudíž apelovaly na správní orgán, aby při svém správním uvážení dbal na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a nepříznivostí zásahu do práv, svobod a zájmů dotčených osob, které může takové rozhodnutí vyvolat.

¹¹Plný text Prohlášení skupiny nevládních a mezivládních organizací zabývajících se cizinci s názvem *Vykořisťování cizinců stát neklade překážky* k nalezení např. na <http://www.migration4media.net/node/179> (otevřeno dne 4. 2. 2010).

¹²Podle ustanovení § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců

¹³ Kromě taxativně vymezeného okruhu osob, které mohou o tento trvalý pobyt žádat (děti, osoby starší 65 let atd.) zákon uvádí, že o něj může žádat i **cizinec z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele**. Zavedením tohoto ustanovení mělo být umožněno cizincům, kteří na území České republiky žádali o mezinárodní ochranu, splnili i další podmínky, ale nespádají do taxativně vymezených osob oprávněných k podání žádosti o trvalý pobyt, možnost žádost i tak podat, právě s ohledem na existenci specifického důvodu. V těchto případech pak záleží pouze na správním orgánu, resp. na jeho diskreční pravomoci, která je omezena pouze tím, že při rozhodování musí postupovat v souladu se zásadami správního řízení (např. rozhodovat na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu atd.) a dále tím, že na každý případ je třeba nahlížet individuálně, zda uzná takovou žádost za oprávněnou či ne. Pojem „důvod hodný zvláštního zřetele“ je pojmem neurčitým a ve spojení se správním uvážením ministerstva při rozhodování vedl v loňském roce k tomu, že cizinci, kteří žádali o povolení k trvalému pobytu z důvodu hodného zvláštního zřetele, obdrželi v drtivé většině případů (podle sledovaných případů Sdružení pro integraci a migraci a Organizace pro pomoc uprchlíkům) zamítavá rozhodnutí.

Pro udělení trvalého pobytu bylo také nově, s platností od 1. ledna 2009, podmínkou složení zkoušky z českého jazyka. Vzhledem k tomu, že se jednotlivá ministerstva v roce 2008, kdy se o zavedení této zkoušky rozhodovalo, nedohodla na financování přípravných kurzů češtiny, bylo stanoveno, že povinná zkouška bude na nejsnazší úrovni A1 podle Společného evropského rámce pro jazyky. Každému žadateli stát proplácí jeden pokus o zkoušku (na základě vydaného poukazu v hodnotě 1500 Kč), veškeré další náklady nese žadatel sám. Zkoušky spadají do gesce MŠMT a byla k nim zřízena speciální webová stránka <http://cestina-pro-cizince.cz>. V každém kraji byla minimálně jedna instituce oprávněna provádět tuto zkoušku. Jedná se především o jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky a dále některá vybraná pracoviště vysokých škol. Tuto zkoušku nemusejí vykonat občané EU/EHS,¹⁴ cizinci, kteří nedosáhli věku 15 let, dále ti, kteří prokáží, že v průběhu 20 let předcházejících podání žádosti o povolení trvalého pobytu byli nejméně 1 školní rok nepřetržitě žáky základní nebo střední školy s českým vyučovacím jazykem (zcela nepochopitelně však do této kategorie nebylo zařazeno studium na škole vysoké). Zkouška se také netýká osob, které prokáží, že mají tělesné nebo mentální postižení, mající vliv na jejich schopnost komunikovat a ani osob starších 60 let. Za loňský rok bylo evidováno celkem 4100 zájemců o složení zkoušky, z toho cca 20 % u zkoušky neuspělo.

Integrační centra

V loňském roce začala fungovat nová regionální Centra na podporu integrace cizinců, která ve většině krajů (čtyřech z šesti) zřídila Správa uprchlických zařízení MV ČR, jedno centrum zprovoznila v Ústeckém kraji Poradna pro občanství a jedno Jihomoravský kraj sám. Jejich založení umožnily finanční zdroje y Evropského integračního fondu přerozdělované ministerstvem vnitra. Provozovateli center jsou tudíž různé subjekty, na všechny ale dohlíží ministerstvo, které stanovilo podmínky projektů a kontroluje jejich naplňování. Centra by měla působit jako platformy pro setkání a spolupráci s dalšími subjekty působícími na poli migrace a pomoci cizinců, poskytovat kurzy českého jazyka a sociokulturního minima, zajišťovat poradenství a monitorovat situaci v jednotlivých krajích, konkrétní služby by pak měla poskytovat i za pomoci nasmlouvaných služeb od různých dodavatelů; (neziskové organizace, samostatní lektori atd.).

V diskusích, týkajících se fungování a vlastně i samotné existence center, se často opakovala otázka, zda bylo nutné zřizovat nová centra, která jen přerozdělují práci již existujícím subjektům, které stejnou práci předtím vykonávaly i bez jejich zadání. Tyto úvahy se zejména týkaly center pod Správou uprchlických zařízení a centra provozovaného Jihomoravským krajem. Neziskové organizace již při vzniku těchto center upozorňovaly na nebezpečí, že pokud se hlavním koordinátorem integrační politiky v kraji stane jeden subjekt, který disponuje penězi a vybírá si komu, za kolik a jaký typ práce zadá, může snadno dojít ke zneužití moci. Znelíbí-li se některý dodavatel tomuto subjektu, a to zejména v menších krajích, i přesto, že bude vykonávat aktivity pro cizince prospěšné, může ho zřizovatel centra zásadně ohrozit, pokud jde o jeho existenci, jelikož mu přestane nabízet práci, jež je v dané lokalitě a oblasti omezená. Objevily se náznaky, že k podobnému jednání dochází, zejména v

¹⁴ To vyvolalo kritiku, že stát zde opět přistoupil k diskriminačnímu dělení na cizince první a druhé kategorie, a nevzal v úvahu, že i cizinci ze zemí EU/EHS se v rámci integračního procesu potýkají se stejnými problémy

případě jednání Správy uprchlických zařízení, v závěru roku se však situace začala zlepšovat, a to i pod tlakem ministerstva vnitra, což však nevylučuje potřebu důsledné kontroly těchto zakázek nejlépe nezávislým subjektem. Otázkou totiž od počátku zůstává nejednoznačný status center a jejich podřízenost státní správě.¹⁵

Nevládní organizace nicméně deklarovaly svou otevřenost a připravenost spolupráce s těmito centry, v zájmu toho, aby centra byla skutečně funkční a mj. poskytovala cizincům asistenci při jednáních s úřady (úřady práce, inspektoráty práce a službou cizinecké policie) a již svou pouhou přítomností tak zajišťovala větší průhlednost rozhodování v konkrétních případech.¹⁶

Cizinci a zdravotní péče

Velkým tématem loňského roku byl i přístup cizinců ke zdravotní péči, resp. systémové nedostatky v této oblasti. Bohužel, ani přes schválené usnesení Rady vlády pro lidská práva,¹⁷ podporu ministra vlády pro lidská práva a národnostní menšiny či přes iniciativu nevládních organizací nedošlo k žádným pozitivním změnám ve srovnání s rokem 2008. Jen pro dokreslení situace lze shrnout, že hlavním problémem je, že stávající právní úprava nezohledňuje délku pobytu cizince na území ČR a míru příspěvku cizince na tvorbu zdrojů ke krytí zdravotní péče. Trvalý pobyt získává cizinec po pěti letech přechodného pobytu na území ČR. Po tuto dobu (tedy do získání trvalého pobytu) jsou v systému veřejného zdravotního pojištění pouze cizinci, kteří jsou zaměstnanci. Co se týče rodinných příslušníků zaměstnanců, ti jsou ze systému veřejného zdravotního pojištění vyloučeni a jsou odkázáni na smluvní zdravotní pojištění. Na uzavření tohoto pojištění ale není právní nárok, což je pak zejména problematické v situaci, kdy se narodí cizinci dítě se zdravotním postižením či vážným onemocněním. Zákon by tak měl být novelizován minimálně v tom smyslu, aby byl garantován přístup do systému veřejného zdravotního pojištění všem nezaopatřeným dětem cizinců mladším 18 let, které pobývají v ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů, v ideálním případě a při zohlednění nejlepšího zájmu dítěte jakožto imperativu mezinárodního práva pak i všem dětem bez rozlišování formy pobytu. Další skupinou nepříznivě zasaženou stávající právní úpravou jsou osoby pracující na živnostenský list (těm byl měl být umožněn vstup do systému po 3 měsících, nejdéle po jednom roce) a manželé/manželky cizinců. Manželé a manželky českých občanů jsou kategorií cizinců, kteří, na rozdíl od občanů EU, mohou získat trvalý pobyt až po dvou letech od sňatku. Tyto osoby jsou tedy znevýhodněny oproti manželům/manželkám občanů třetích zemí.

Navzdory rozhodnutí Rady vlády pro lidská práva i usnesení vlády se však nepodařilo ani v loňském roce přijmout novelu zákona o veřejném zdravotním pojištění, která by výše popsané hluboké deficity směrem k cizincům odstranila. Ministerstvo zdravotnictví vyjádřilo svůj postoj jasně – taková novela

prameními z neznalosti jazyka, jaké mají cizinci z třetích zemí.,

¹⁵Informace převzaty ze zveřejněných informací Multikulturního centra Praha. Blíže viz Tošnerová, B. : Podoba integrace cizinců v českých krajích – Krajská integrační centra. Článek byl publikován na serveru www.migraceonline.cz dne 27. 12. 2009, dostupné na www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2210832na (otevřeno dne 2. 2. 2010).

¹⁶Viz *Prohlášení skupiny nevládních a mezivládních organizací zabývajících se cizinci, op. cit.*

¹⁷Usnesení Rady vlády pro lidská práva bylo přijato dne 26. února 2009.

resp. úprava by představovala finanční riziko pro zatížený systém zdravotního pojištění. V této souvislosti se pak ale nelze ubránit dojmu, že lobby komerčních pojišťoven, které pochopitelně z nastavených podmínek profitovaly nejvíce, převážila nad snahou a ochotou státu se problémem zabývat a prosadit připravené změny v zákoně o veřejném zdravotním pojištění. Situace tak nadále zůstává kritická.

V oblasti zdravotního pojištění se však nejedná o jediné problémy. Za pozornost rozhodně stojí skutečnost, že pokud jde o cestovní zdravotní pojištění, povinné v souvislosti s legálním pobytem cizinců v ČR, v praxi se cizinci setkávají s mnohými obtížemi, které byly identifikovány i odpovědnými orgány. Jedním z mnoha těchto problémů byla a je skutečnost, že pojišťovny vyžadují po cizincích platbu předem za pojištění na celou dobu pobytu, což je pro mnohé cizince jednoduše nesplnitelné s ohledem na vysokou finanční zátěž. Diskutovaným tématem byla i otázka rozsahu poskytované zdravotní péče a různých výjimek v předmětných smlouvách, které pojišťovny zprošťují plnění, jakož i odmítavý postup pojišťoven v otázkách pojištění již nemocného cizince.

Readmisní dohody a jejich použití v české praxi¹⁸

Závažným problémem, na jehož existenci již poukazovala loňská Zpráva, byla situace týkající se readmisních dohod a jejich aplikace. Většinu readmisních smluv uzavřela Česká republika s některými členskými státy Evropské Unie. Vedle těchto ale byla uzavřena readmisní smlouva například s Vietnamem, Moldavskem či Chorvatskem. Další readmisní dohody uzavřelo s některými státy Evropské Společenství, a ty jsou tudíž rovněž právním základem pro zajištění cizinců podle § 129 zákona o pobytu cizinců. V platnosti jsou smlouvy kupříkladu se Srí Lankou či Ruskou federací.

Organizace pro pomoc uprchlíkům, která tyto případy monitoruje, uvádí, že v praxi se nepodařilo zjistit, podle jakého klíče cizinecká police určuje, zda cizinec bude zajištěn za účelem správního vyhoštění,¹⁹ nebo za účelem jeho předání.²⁰ Ačkoliv správní orgány jsou povinny dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, setkala se tato organizace s případy, kdy občané téhož státu (na něž dopadá některá z readmisních smluv) byli někdy zajištěni za účelem správního vyhoštění, jindy za účelem readmise. V každém případě zajištění za účelem předání či průvozu přinášelo v praxi mnohé obtíže. Jedním z nejzávažnějších a nejčtetnějších problematických momentů bylo v loňském roce zejména odepření vstupu do řízení o udělení mezinárodní ochrany právě u těch cizinců, zajištěných za účelem předání či průvozu. Zákon o azylu jim totiž výslovně odpírá možnost učinit nezbytné kroky k zahájení řízení o mezinárodní ochraně. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku ČR, však neumožňuje, aby zákon právo na takové řízení některým cizincům omezil, a tohoto práva se lze dovolat přímo. Otázkou tedy zůstává, jak byly zohledňovány některé mezinárodní závazky v řízení o předání, např. v případech, kdy se jedná o osobu s rodinným životem a zejména pak jak bylo zkoumáno, zda konkrétním cizincům nehrozila smrt,

¹⁸Bliže viz Holá, E., Kryška, D. : Zajišťování cizinců podle readmisních dohod a jejich vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany. In : Sborník z vědeckého semináře Společný evropský azylový systém : zásahy do osobní svobody, pořádaného Kanceláří veřejného ochránce práv v Brně dne 12. 6. 2009, Brno, 2009.

¹⁹Ustanovení § 124 zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců, v platném znění.

²⁰Ustanovení § 129 téhož.

mučení či nelidské zacházení. Upřením řízení o udělení mezinárodní ochrany cizincům zajištěným za účelem předání totiž mohlo docházet k porušení významné zásady non-refoulement (nenavracení), významného principu mezinárodního uprchlického práva.

Specifická kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu a jejich poživateľů

Jen pro úplnost lze uvést, že pokud jde o žadatele o mezinárodní ochranu a osoby, které ji získaly, v tomto směru se jedná o zcela specifickou kategorii, posuzovanou odlišně od ostatních cizinců na území ČR. Pokračoval trend klesajícího počtu žádostí o mezinárodní ochranu. I s ohledem na pokles žadatelů došlo k 31. prosinci 2009 k uzavření přijímacího střediska Vyšší Lhoty a přijímací středisko bylo nově otevřeno v Zastávce u Brna. Za loňský rok požádalo o mezinárodní ochranu celkem 1258 osob, což je řádově na úrovni roku 1994, avšak ve skutečnosti je třeba vnímat počet žadatelů jako ještě nižší, a to s ohledem na skutečnost, že cca polovinu žádostí tvořily žádosti opakované. Ažyl jakožto vyšší forma ochrany byl udělen celkem 75 osobám, 28 osob získalo tzv. doplňkovou ochranu a 139 osobám byla již v minulosti udělená a časově omezená doplňková ochrana prodloužena.²¹ V souvislosti s prodlužováním již udělené doplňkové ochrany pak za pozornost stojí loňské rozsudky Nejvyššího správního soudu, které jasně uvedly, že třicetidenní lhůta, kterou mají cizinci (nositelé doplňkové ochrany) na prodloužení této ochrany je pouze lhůtou pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon nespojuje žádné právní následky. Vyvrátil tak argumentaci ministerstva vnitra, které v případech, kdy cizinec nestihl požádat o prodloužení v požadované lhůtě, vydávalo rozhodnutí o neprodloužení, a to i tam, kde trvaly důvody, pro něž byla doplňková ochrana udělena (např. vážné ohrožení života v situacích mezinárodních či vnitřních konfliktů atp.).

Antidiskriminační zákon

V neposlední řadě je také nutné připomenout, že po letitém legislativním procesu vstoupil 1. září 2009 v účinnost tzv. **antidiskriminační zákon** (zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů), jehož přijetím tak stát konečně splnil závazek implementace evropské antidiskriminační směrnice. Zákon zakotvuje princip rovného zacházení a zákazu diskriminace v různých oblastech (např. v přístupu k zaměstnání, podnikání, vzdělání, sociálnímu zabezpečení nebo zdravotní péči) a soustřeďuje jeho úpravu do jediného dokumentu. Doposud byla totiž zásada rovného zacházení obsažena v několika právních předpisech jako např. Listině základních práv a svobod, zákoně o zaměstnanosti, zákoníku práce, atd., což způsobovalo značnou fragmentaci právní úpravy. Zákon zakazuje jakoukoli diskriminaci, přímou i nepřímou, z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, včetně těhotenství či mateřství, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru, a **jeho využití lze očekávat i v případech diskriminace cizinců na území českého státu**. Osobám, které se cítí dotčeny na svých právech, zákon poskytuje právní prostředky, na základě kterých se mohou domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminačního jednání a případně žádat přiměřenou náhradu.

²¹Datové údaje vycházející z informací MV ČR.

I tento zákon má nedostatky : jsou to především mezery, týkající se právních prostředků ochrany před diskriminací (zejména nemožnost nevládních organizací podávat tzv. actio popularis - žaloby ve veřejném zájmu, chybějící úprava mimosoudního řešení sporů v oblasti diskriminace, např. ve formě mediace, nebo nedostatečná úprava státem zajišťované právní pomoci).

Zajištění bezpečnostní situace České republiky a nové návratové programy

Představitelé neziskových organizací i odborné veřejnosti se znepokojením sledovali postoj MV ČR, vyjádřený v materiálu *Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize* z počátku roku 2009, který poznamenal takřka veškeré oficiální dění v této oblasti a vedl i k návrhu některých opatření s přímým dopadem do života cizinců. Materiál obsahoval návrhy řady opatření, jak urgentního, tak dlouhodobého charakteru, definovaných ve spolupráci s ostatními odpovědnými ministerstvy, a to praktické i legislativní povahy, jejichž obecným cílem bylo nadále nezvyšovat počet cizinců, kteří se v České republice mohou dostat do nepříznivé situace. Materiál byl schválen usnesením vlády č. 171/2009 dne 9. února.

Mezi tato opatření patřilo zpřísnění udělování víz nad 90 dnů za účelem zaměstnání, podnikání a účasti v právnické osobě, jehož provádění mělo a má být zajišťováno především důsledným prověřováním naplnění účelu tohoto pobytu při rozhodování o udělení víza, stanovením aktuálních pracovních a podnikatelských potřeb české ekonomiky pro dovoz pracovní síly ze zahraničí nebo vymezením okruhu prací, které agentury práce nebudou smět cizincům zprostředkovávat, stejně tak jako preference již na území pobývajících cizinců oproti nově příchozím při vydávání povolení k zaměstnání. V tomto smyslu také Česká republika pozastavila od 1. dubna 2009 na několik měsíců vydávání víz nad 90 dnů za účelem podnikání nebo zaměstnání pro státní příslušníky z Moldavska, Mongolska, Thajska, Ukrajiny a Vietnamu.

Konkrétním krokem této loňské strategie ministerstva vnitra bylo také zavedení tzv. dobrovolných návratů, a to jak dvoufázově vystavěných pro cizince v legálním postavení, kteří přišli o pracovní uplatnění, tak i novátorsky pro cizince v nelegálním postavení, který je pro svoji důležitost podrobněji popsán níže. Zde však nelze hovořit o výraznějším úspěchu, což bylo pravděpodobně částečně způsobeno mimo jiné i nesprávným nastavením podmínek návratového programu, ale zcela jistě pak neochotou cizinců, zadlužených v domovských státech, opustit Českou republiku i za cenu neoprávněného pobytu na území. Přesto je však důležité ocenit na tomto místě iniciativu státu, zejména pak ministerstva vnitra, hledat i jiná nežli represivní řešení problematické a mnohdy skutečně tristní, zoufalé a vyhocené situace mnohých pracovních migrantů na českém území.

Nevládní organizace však vyjádřily obavu z budoucích možných plošných represivních opatření, přičemž toto znepokojení bylo mj. postaveno na některých nevhodně formulovaných sděleních, obsažených v citované zprávě. Zejména vyjádření zde obsažené o tom, že „*cizincům musí být zřejmé,*

že alternativou dobrovolnému návratu je pouze návrat nucený, a to včetně předcházejícího zajištění²² považovaly některé organizace za minimálně nešťastné a nepřesné, spíše však za projev chybného výkladu příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Zda cizince v konkrétním případě policie zajistí či ne, posuzuje v rámci správního uvážení daného zákonem. Toto správní uvážení musí být vykonáváno v souladu se zásadami demokratického právního státu a se základními zásadami správního řízení. Jelikož je právo na osobní svobodu jedním ze základních lidských práv a je chráněno Ústavou, zajištění je možné jen tehdy, „je-li nebezpečí“, že nastanou zákonem předvídané skutečnosti. Musí tedy existovat v konkrétním případě určité indicie, že cizinec bude např. mařit výkon správního vyhoštění. Pouhá možnost, že se tak stane, by k naplnění podmínek k zajištění podle cizineckého zákona nestačila. V žádném případě však nelze tento institut používat jako exemplární trest sloužící k odstrašení ostatních cizinců od porušování zákona o pobytu cizinců. Kritika citovaného materiálu se pak týkala také absence konkrétních relevantních dat o údajných bezpečnostních rizicích či skutečnosti, že dokument postrádá analýzu řady aspektů současné situace, které byly pro vznik současných problémů v oblasti zaměstnávání cizinců důležité, mezi jinými že se například vůbec nevěnuje závažným podezřením ze zneužívání pravomoci a z úplatkářství, o nichž se hovořilo v souvislosti s personálem některých zastupitelských úřadů, ale i jiných orgánů cizinecké správy.²³

Projekt dobrovolných návratů pro legálně pobývající cizince (I.a II. fáze)

Jak již bylo stručně nastíněno v předcházejících odstavcích, v důsledku vzrůstajících obav z rostoucí nezaměstnanosti zahraničních pracovníků a s tím souvisejícími negativními jevy byl usnesením vlády č. 171/2009 schválen tzv. Projekt dobrovolných návratů. Projekt byl spuštěn dne 16. února na dobu osmi měsíců nebo do naplnění kapacity 2000 žadatelů s cílem umožnit návrat do země původu za zvýhodněných podmínek pro migranty ze třetích zemí s povolením k pobytu na území České republiky. Opatření bylo zaměřeno především na cizince, kteří přišli o zaměstnání na přelomu let 2008-2009. Podmínkou účasti v projektu byla legalita pobytu, neschopnost hradit si náklady na cestu domů z vlastních prostředků a neexistence správního vyhoštění. Asistence zahrnovala úhradu nákladů za dopravu do země původu a motivační příspěvek ve výši 500 EUR (250 EUR pro dítě), který měl sloužit k uhrazení nezbytných nákladů po příjezdu domů. Cizincům bylo také poskytováno ubytování na dobu od registrace do projektu až do jejich odjezdu z České republiky, a to včetně základní stravy. Do 24. července 2009 se do projektu přihlásilo 1871 cizinců, z nichž 97 % v této době zemi i opustilo.

S ohledem na relativní úspěšnost I. fáze projektu byla následně na základě usnesení vlády č. 588/2009 ze dne 4. května 2009 spuštěna 2. fáze projektu pro období od 27. července do 15. prosince 2009 či do naplnění kapacity dalších 2000 cizinců. Tato fáze probíhala za podobných podmínek jako fáze předchozí, výraznějším rozdílem bylo jen snížení motivačního příspěvku na 300 EUR pro dospělého a 150 EUR pro dítě do 15 let. Také již cizincům nebylo zajišťováno ubytování na dobu od registrace do

²²Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků důsledku hospodářské krize, op. cit, str. 24.

²³Podrobněji viz např. Čížinský, P. : Stručné připomínky k materiálu Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize. Materiál zpracovala Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, blíže viz www.poradna-prava.cz.

odjezdu, ale pouze nocleh na poslední noc před odjezdem. Zájem o projekt ze strany cizinců v této fázi značně poklesl, neboť se do něho přihlásilo pouze 218 osob. O odjezd domů tak cizinci nejevili výrazný zájem a ani finanční dotace nebyla dostatečnou motivací pro cizince k návratu.

Celkem se tedy do projektu dobrovolných návratů pro cizince v legálním postavení zaregistrovalo 2089 osob.²⁴ Jednalo se především o občany Mongolska (64 %), Uzbekistánu (15%) a Vietnamu (13,5%), v menší míře pak občany jiných států jako například Moldavska, Ukrajiny či Indonésie.²⁵

Každý cizinec, který v rámci I. a II. fáze skutečně vycestoval z České republiky, obdržel potvrzení, dokládající jeho účast v projektu dobrovolných návratů legálních migrantů, což je nutné v tomto kontextu ocenit jakožto příklad dobré praxe, protože účinnou motivací by mohlo být takové opatření státu, které by znamenalo pro cizince jistotu či alespoň vysokou pravděpodobnost, že se po skončení hospodářské krize budou moci do České republiky navrátit a vykonávat zde tu výdělečnou činnost, kvůli které sem původně přijeli. Nelze však předjímat, jak s tímto potvrzením bude po skončení hospodářské krize odpovědnými orgány naloženo, jinými slovy jestli podobný dokument skutečně cizinci usnadní potenciální opětovný příjezd do České republiky.

Projekt dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince

Dne 15. září 2009 byl následně na základě usnesení vlády č. 587/2009 ze dne 4. května 2009 spuštěn návratový projekt pro nelegálně pobývajících cizince na našem území, s přesně ohraničenou dobou trvání v délce tří měsíců, avšak pro neomezený počet zájemců. Podle vyjádření ministerstva vnitra se jednalo o skutečně výjimečný jednorázový projekt, který by se neměl do budoucna opakovat. Hlavní podmínkou pro vstup do tohoto projektu byla skutečnost, že cizinec v nelegálním postavení neměl v minulosti udělené správní vyhoštění ani s ním řízení o vyhoštění nebylo zahájeno, dále že nebyl trestně stíhán ani s ním trestní řízení není aktuálně vedeno a konečně pak existence platného cestovního dokladu. Koordinaci projektu mělo opět na starosti ministerstvo vnitra v úzké spolupráci s inspektoráty cizinecké policie, realizaci návratových letů zajišťovala Mezinárodní organizace pro migraci a do projektu byly zapojeny i nevládní neziskové organizace (Sdružení pro integraci a migraci, Organizace pro pomoc uprchlíkům a další), které z logiky věci mají častější kontakt s konkrétními neoprávněně pobývajícími cizinci na území. Hlavní motivací pro cizince měla být úhrada nákladů spojených s leteckým vycestováním, druhou, neméně důležitou motivací pak jasná a přesná znalost toho, jak bude řešen jejich předchozí nelegální pobyt v České republice.

Hlavním problémem, který lze v této souvislosti identifikovat, byla skutečnost, že každému cizinci, který se do projektu přihlásil, bylo uděleno správní vyhoštění. Tento negativní rys jinak revolučního projektu v českých podmínkách nezmírnil ani fakt, že člověk, který byl schopen náklady na cestu hradit sám,

²⁴Viz tisková zpráva Ministerstva vnitra ČR, dostupná na <http://www.mvcr.cz/clanek/projekt-dobrovolnych-navratu-uspesne-ukoncen.aspx> (otevřeno dne 28. 1. 2010).

²⁵Souběžně s těmito projekty běžel i dlouhodobý projekt dobrovolných návratů, konstruovaný pro žadatele o mezinárodní ochranu (včetně těch neúspěšných či pro osoby, které již mezinárodní ochranu získaly).

dostal správní vyhoštění na kratší dobu a projekt také zohledňoval, jaká byla předchozí délka neoprávněného pobytu na území a v závislosti na této skutečnosti odstupňoval i následnou délku správního vyhoštění.

V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že nevládní organizace v čele se Sdružením pro integraci a migraci již v minulosti navrhovaly státu zavést návratový program pro neoprávněně pobývajících cizince a v tomto smyslu zformulovaly podnět, který již v roce 2008 schválil Výbor pro práva cizinců a který byl následně vzat na vědomí i Radou vlády pro lidská práva. Ministerstvo vnitra také nepopřelo inspiraci tímto podnětem a iniciativou neziskového sektoru. Nevládními organizacemi vytvořený návrh však počítal s návratem beztravným, na rozdíl od realizovaného návratového projektu ministerstva vnitra. Právě tato okolnost byla podle kritiků uskutečněného návratového projektu také pravděpodobnou příčinou relativního neúspěchu tohoto projektu a důvodem nezájmu neoprávněně pobývajících migrantů o vstup do projektu, kam se jich přihlásilo pouhých 169.

Tyto projekty nelze směřovat s dlouhodobým programem dobrovolných návratů, který souběžně fungoval i v loňském roce a který je určen neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu, dále pak cizincům, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění a byla jim stanovena lhůta k vycestování z území České republiky, případně těm cizincům, kteří byli v souvislosti s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění umístěni v zařízení pro zajištění cizinců.

Různé

Neziskové organizace upozorňovaly i na následné problémy, kterým byli cizinci vystaveni v kontextu ztráty zaměstnání a které souvisely s činností policie. Služba cizinecké policie kontrolovala plnění účelu pobytu zpětně, a pokud došla k závěru, že cizinec po určitou dobu v minulosti účel pobytu neplnil (tj. v těchto případech neměl po určitou dobu práci), snažila se rušit popř. neprodloužit jeho povolení k pobytu, a to navzdory skutečnosti, že cizinec v době, kdy toto policie zkoumala, již prokazatelně účel pobytu plnil. Tato praxe byla a je kritizována s odůvodněním, že pokud by se připustilo, že povolení k pobytu lze rušit resp. neprodlužovat i z důvodů, které se odehrály v minulosti, znamenalo by to velmi nebezpečný prostor pro volnou úvahu správního orgánu, zde konkrétně policistů a ruku v ruce s tím nárůst korupčního rizika. Zůstává otázkou, za jak dlouhou dobu zpětně lze ještě povolení k pobytu zrušit a zda si jakýkoliv cizinec pak může být svým povolením pobytu jistý, stejně tak, kde je zájem státu ukončovat pobyt tam, kde cizinec účel pobytu plní a represivních zásahů není evidentně zapotřebí.

Z praxe neziskových organizací pochází i další upozornění na problematiku pobytu cizinců, kteří na území mají rozvinutý soukromý a rodinný život a zároveň jim v minulosti bylo uděleno správní vyhoštění, obvykle z důvodu pobytu na území bez pobytového oprávnění. V mnoha případech se jedná o cizince, kteří v České republice požádali o mezinárodní ochranu, a bylo jim uděleno správní vyhoštění. Řízení o mezinárodní ochranu trvalo několik let, během nichž uzavřeli manželství s občanem ČR a narodily se jim děti. Po neúspěšném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany se pak ocitají v situaci, kdy jejich veškerý soukromý a rodinný život se odehrává v ČR, nicméně oni zde

nemohou získat pobytové oprávnění z důvodu vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců pro tyto případy umožňuje²⁶ zrušit účinek správního vyhoštění, pokud nastaly nové skutečnosti, které znemožňují vycestování cizince. V těchto případech musí příslušný inspektorát cizinecké policie na základě shledání důvodů znemožňujících vycestování ministerstvem vnitra vydat nové rozhodnutí, kterým shledá existenci těchto překážek. V praxi je však velmi málo případů, kdy je ze strany ministerstva shledána překážka vycestování, založená na existenci rozvinutého soukromého a rodinného života.

V této souvislosti je také nutné upozornit na nedostatečnost právní úpravy vzhledem k možnostem zrušit již jednou vydané rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě, že je správním orgánem shledána skutečnost, že vycestování cizince není možné, musí příslušný inspektorát cizinecké policie vydat cizinci vízum strpění respektive následně dlouhodobý pobyt za účelem strpění. V těchto případech je zřejmé, že cizinec má v úmyslu na území ČR žít trvale, neboť zde má rozvinutý rodinný a soukromý život. Cizinec s tímto typem víza se však musí vypořádat s řadou obstrukcí. Nemůže vycestovat z území, ani na dovolenou ani pracovně, neboť je zanesen v Evidenci nežádoucích osob a neexistuje tedy žádná záruka, že by se mu podařilo se ke své rodině v ČR vrátit, nemůže získat řidičský průkaz, případně úvěr nebo hypotéku na bydlení apod. Je tedy zcela zřejmé, že dochází k diskriminaci těchto cizinců a rodin cizinců, neboť současná právní úprava v těchto případech neumožňuje zrušení správního vyhoštění, ale pouze jeho nevykonatelnost.²⁷

Nadále přetrvávaly i další, mnohdy závažné problémy, související s vyhošťováním cizinců, leitmotivem všech zpráv o stavu lidských práv je pak **nepřípustné zajišťování nezletilých cizinců v detenčních zařízeních**, ať již s doprovodem či bez doprovodu zákonného zástupce, jimiž se podrobněji a s ohledem na důležitost tématu věnuje jiná část této Zprávy o stavu lidských práv.

Místo závěru

Rok 2009 tak byl pro řadu cizinců rokem neúspěšných pokusů o integraci, které ve svém důsledku přinesly další souvztažná negativa, vedoucí k růstu xenofobie, a k odmítání soužití majoritní společnosti s cizinci, zároveň ale také k novodobým otrokářským vztahům mezi závislymi cizinci a jejich vykořisťujícími zaměstnavateli či k růstu šedé ekonomiky. Neziskové organizace v tomto kontextu namítají, že pokud jde o integraci cizinců do společnosti, i přes oficiální proklamace Česká republika selhává, jinak řečeno integrační snahy jsou pouze formální a neexistuje žádoucí koncepce.²⁸

K uspokojivé situaci bohužel a stejně tak jako v roce předešlém nepřispěly radikální výroky vlivných zástupců státní správy, od tehdejšího ministra vnitra Ivana Langera (ODS) počínaje po policejního

²⁶ Podle ustanovení §120a odst 2 zákona o pobytu cizinců.

²⁷ Pro podrobnější popis problematiky správního vyhoštění a práva na rodinný život viz Zpráva ČHV o stavu LP za rok 2008.

prezidenta Vladislava Husáka konče. Ostatně, k prohlášení policejního prezidenta zpracoval Český helsinský výbor i samostatné odmítavé stanovisko.²⁹ Prostřednictvím médií naháněly tyto výroky strach jak cizincům (z krutého postihu za pád do nelegality a včasné neopuštění republiky), tak i Čechům (z velké budoucí kriminality cizinců). Tato prohlášení z úst vysoce postavených osob vyvolala úvahy o aroganci státní moci a nepodpořila ani kulturní rozmanitost, ani sociální soudržnost ve státě, naopak pravděpodobně povzbudila majoritní společnost ke kriminalizaci migrace a vykazovala i známky institucionální xenofobie. Pozadu ale nezůstaly ani jiné veřejně činné osoby. „Není vhodné zaměstnávat lidi z jiných kultur, už tu pak zůstanou. Naučí se jazyk, mají děti a je z toho etnický problém“ prohlásil například předseda ČSSD Jiří Paroubek³⁰ a zdá se, že jeho názor vystihuje postoj značné části veřejnosti. Téma migrace se tak pomalu ale jistě stávalo tématem politickým, bohužel nikoliv ve prospěch cizinců a bez respektu k důstojnému zacházení ke všem osobám bez rozdílu.

Zpracovala Mgr. Pavla Burdová Hradečná, Sdružení pro integraci a migraci

Zdroje :

Burdová Hradečná, P., Rozumková, P. Právní analýza agenturního zaměstnávání na podkladě výsledků terénních rozhovorů s vietnamskými dělníky na území ČR. In : Zpráva z projektu : Vietnamští dělníci a dělnice v českých továrnách. Praha, La Strada, 2009.

Čižinský, P. : Stručné připomínky k materiálu Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize.

Holá, E., Kryska, D. : Zajišťování cizinců podle readmisních dohod a jejich vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany. In: Sborník z vědeckého semináře Společný evropský azylový systém : zásahy do osobní svobody. Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2009.

Prohlášení skupiny nevládních a mezivládních organizací zabývajících se cizinci s názvem Vykořisťování cizinců stát neklade překážky.

Saková, T.: Usměrnování pracovní migrace aneb kdo má „černého Petra“ (článek portál migraceonline.cz).

Stanovisko ČHV k výrokům ředitele cizinecké policie Vladislava Husáka a obecně k současné situaci některých cizinců na území České republiky

Stop pracovnímu vykořisťování - pohled z blízka. Analýza procesu agenturního zaměstnávání Vietnamců a Vietnamek v ČR, La Strada, 2010.

Suchá, V. : Paroubkův výrok odpovídá : Česko cizince nevídá. Článek pro zpravodajský server Aktuálně.cz.

Tošnerová, B. : Podoba integrace cizinců v českých krajích – Krajská integrační centra.

Usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace ČR v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize.

Valentová, E., Rozumek, M., Tollarová, B.: The impact of the global economic crisis on migration in Europe“ (kapitola o ČR, pracovní verze). Zpracováno pro Mezinárodní organizaci pro migraci v lednu 2010.

Vyhlídal, J: *Výsledky z výzkumu: Zaměstnavatelé a zahraniční pracovní síla.*

Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků důsledku hospodářské krize – materiál MV ČR, str. 7. Materiál byl přijatý usnesením vlády ČR ze dne 9. února 2009 pod č. 171/2009.

MV ČR, MPSV ČR, Český statistický úřad.

²⁸Bližze viz Suchá, V. : Paroubkův výrok odpovídá : Česko cizince nevídá. Článek ze dne 14. 8. 2009 pro zpravodajský server Aktuálně.cz. K nalezení na:

<http://aktualne.centrum.cz/domaci/spolecnost/clanek.phtml?id=644955> (otevřeno dne 21. 1. 2010).

²⁹ Stanovisko ČHV k výrokům ředitele cizinecké policie Vladislava Husáka a obecně k současné situaci některých cizinců na území České republiky ze dne 30. 9. 2009, k nalezení na <http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2009093001> (otevřeno dne 21. 1. 2010).

³⁰Viz článek *Paroubkův výrok odpovídá: Česko cizince nevídá*, op. cit.