

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/2018
Vol. LXIV

IURIDICA

2/2018

Vol. LXIV

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědeční redaktoři: JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.
Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

Redakce: Gabriela Zukalová

<http://www.karolinum.cz/journals/iuridica>
© Univerzita Karlova, 2018
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

| | |
|---|-----|
| <i>René Petráš, Harald Christian Scheu: Předmluva: Integrační právo</i> | 7 |
| <i>Kateřina Šimáčková: Česká ústavnost jako hodnotový rámec integrace cizinců</i> | 9 |
| <i>Pavel Kandalec: Základní hodnoty v rámci procesu naturalizace cizinců v České republice</i> | 21 |
| <i>Nataša Chmeličková, Helena Dluhořová, Monika Pham, Petr Novák: Právní úprava integrace v České republice a základní reflexe bezpečnostních aspektů integrace</i> | 31 |
| <i>Pavel Pořízek: „Lesk a bída“ integrace cizinců pohledem vládních koncepcí integrace cizinců (s využitím kazuistik z praxe veřejného ochránce práv)</i> | 49 |
| <i>Martin Štefko: Vybrané otázky českého práva sociálního zabezpečení jako prointegračního nástroje</i> | 73 |
| <i>Arndt Künnecke: The German Federal Law on Integration</i> | 85 |
| <i>Michael Geistlinger: The Austrian Integration Act 2017</i> | 99 |
| <i>Lukáš Novotný: Integrační koncepty a programatika politických stran před volbami do Bundestagu 2017</i> | 109 |
| <i>Klaudia Marczyová: Integrácia cudzincov (azylantov) v Slovenskej republike – právne postavenie</i> | 119 |
| <i>Harald Christian Scheu, Eliška Nováčková: Multikulturalismus a integrační právo v Kanadě</i> | 133 |
| <i>Jalal Naji: Religious freedom and the building of churches in Arab countries</i> | 145 |

PŘEDMLUVA: INTEGRAČNÍ PRÁVO

Právnická fakulta Univerzity Karlovy se již přes deset let intenzivně věnuje právním aspektům menšinové problematiky. Komplikované téma právního postavení menšin dříve vyvolávalo (kromě specifických výjimek typu prezidentských dekretů) až překvapivě malý zájem v české právní vědě, přestože je problematika menšin obecně populární mezi badateli společenských věd. Organizační úlohu v těchto výzkumných aktivitách na Právnické fakultě Univerzity Karlovy hraje zejména Ústav právních dějin, jehož ředitel prof. Jan Kuklík je již řadu let také děkanem. Při těchto aktivitách samozřejmě spolupracuje s mnoha dalšími českými i zahraničními odborníky zejména ze střední Evropy. Výrazný zájem je věnován především historii a dlouhodobému vývoji, ale i aktuální problémy jsou odborně zkoumány.

Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy již více než desetiletí působí tým odborníků věnující se otázce právního postavení menšin spolupracující i s badateli z jiných institucí. K nejdůležitějším výsledkům patří knihy Petráš – Petrův – Scheu a kol.: *Menšiny a právo v České republice* (Praha: Auditorium, 2009), Petráš a kol.: *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice* (Praha: Úřad vlády, 2010), Scheu a kol.: *Migrace a kulturní konflikty* (Praha: Auditorium, 2011), Scheu – Kříž – Děkanovská a kol.: *Právní postavení náboženských menšin* (Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013). Početné jsou hlavně historické publikace jako Petráš: *Menšiny v komunistickém Československu* (Praha: VIP, 2007), Petráš: *Menšiny v meziválečném Československu* (Praha: Karolinum, 2009), Petrův (Hofmannová): *Zákonné bezpráví: Židé v Protektorátu Čechy a Morava* (Praha: Auditorium, 2011), Petráš: *Cizinci ve vlastní zemi: Menšinové konflikty v moderní Evropě* (Praha: Auditorium, 2012), Kuklík – Němeček: *Od národního státu ke státu národnosti?* (Praha: Karolinum, 2013), Kuklík a kol.: *Jak odškodnit holocaust* (Praha: Karolinum, 2015), Kuklík – Petráš: *Minorities and Law in Czechoslovakia 1918–1992* (Praha: Karolinum, 2017).

K důležitým výsledkům výzkumu právního postavení menšin patří i speciální čísla domácích i zahraničních časopisů (např. *Acta Humana*, 2015, No. 4). Klíčovou roli hraje tradiční univerzitní vědecký časopis *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, ve kterém tedy tímto vychází již čtvrté monotematické menšinové číslo. Jako 1/2013 vyšlo v časopise *AUC Iuridica* monotematické číslo věnované různým aspektům právního postavení menšin v širokém interdisciplinárním záběru. Na přelomu let 2015 a 2016

vyšla navazující čísla 4/2015 a 1/2016. Číslo 4/2015 zpracovalo právní úpravu a praxi užívání menšinových jazyků spolu s právním postavením mateřských států v systému ochrany národnostních menšin. Číslo 1/2016 prozkoumalo otázky náboženských menšin a náboženských symbolů, ale i další speciální problémy právního postavení menšin. Velkou praktickou výhodou časopisu, v české právní vědě dosud neobvyklou, je jeho okamžitá publikace jak tištěná, tak elektronická (navíc volně přístupná).

Toto číslo časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* představuje problém postavení menšin v kontextu současné migrace příslušníků etnicky a kulturně odlišných komunit do Evropy. Integrovaní právo je komplexní a rychle se vyvíjející právní oblast, která zahrnuje relevantní normy ústavního práva, rodinného práva, sociálního práva, trestního práva, správního práva a dalších právních disciplín. Během procesu začleňování přistěhovalců do společností hraje klíčovou roli mezinárodní i evropský standard ochrany lidských práv včetně práv menšin.

Číslo je rozčleněno logicky na dva základní okruhy, kdy v prvním jsou příspěvky věnované právním otázkám integrace v ČR, ve druhém jsou představeny zahraniční zkušenosti. Čeští i zahraniční odborníci se zde zabývají různými aspekty integrace, od ústavních koncepcí, norem upravujících naturalizaci cizinců až po otázky sociálního a pracovněprávního začlenění. Cílem autorského kolektivu je poprvé v českém kontextu představit integrační právo jako novou právní oblast, která je úzce propojena s menšinovou problematikou a úpravou migrace. Věříme, že na tuto první vlaštovku budou navazovat další odborné studie, které budou přispívat k deideologizaci a racionálnímu řešení politicky výjimečně citlivé otázky ve světle stávajících právních závazků.

Články jsou (pokud není uvedeno jinak) výsledkem projektu Univerzity Karlovy Progres Q05 *Právní a společenské aspekty migrace a problémy postavení menšin* – koordinátor prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.

René Petráš – Harald Christian Scheu

ČESKÁ ÚSTAVNOST JAKO HODNOTOVÝ RÁMEC INTEGRACE CIZINCŮ

KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ

Abstract: **Czech Constitutionality as a Value Framework for the Integration of Foreigners**

The article deals with the topic of constitutional values in relation to the integration of foreigners into the Czech society. The first part refers to the question whether we respect the basic constitutional values (respect for human rights and the rule of law) in regulating the status of foreigners and enquires about the main deficiencies of the legislation as well as legal practice in this area. The next part deals with reflections on the topic whether and how the integration of foreigners could be complicated by the fact that the topic of 'the nation' may form part of the Czech constitutional identity. The third part focuses on the issue of secularism and the arrival of new religions, and the way in which constitutional law can reflect this topic. The key idea of the article is the final claim that if we want to demand respect for our principal constitutional values by foreigners, then it should be us in the first place who respects and upholds these values, also in relation to foreigners.

Keywords: constitutional values; rule of law; constitutional identity; nation; secular state; secularism; integration of foreigners from the perspective of constitutional values

Klíčová slova: ústavní hodnoty; právní stát; ústavní identita; národ; sekulární stát; sekularismus; integrace cizinců z hlediska ústavních hodnot

DOI: 10.14712/23366478.2018.2

MY A NAŠE HODNOTY VE VZTAHU K PŘICHÁZEJÍCÍM CIZINCŮM

Cizinci přicházejí do našich zemí, členských států Evropské unie, protože tu máme na rozdíl od jejich zemí mír a bezpečí, prosperitu a svobodu spojenou s úctou k lidským právům každého jednotlivce. Přicházejí z válečných zón či bezpečnostně nejistých regionů, za lépe placenou práci či za příbuznými, kteří tu už žijí. Někteří mají i politické či ryze osobní důvody (třeba zakázanou sexuální orientaci, diskriminaci svého genderu nebo svého náboženství).¹ Přicházejí tedy ze srovnatelných důvodů, proč jednotlivci emigrovali v době komunismu od nás. Ti tak činili buď z obav o svůj život či bezpečí, pokud se nějak znelíbili režimu, ale také za svobodnějším životem, přičemž svobodou mysleli hlavně možnost cestovat bez omezení nebo nebýt hodnocen dle tříd-

¹ Srov. např. výzkum německého Institutu pro výzkum pracovního trhu ([http://www.iab.de/en/daten/iab-brain-drain-data.aspx#General information](http://www.iab.de/en/daten/iab-brain-drain-data.aspx#General%20information)) nebo analýzy Člověka v tísní (<https://www.clovekvtisni.cz/co-delame/migrace-v-souvislostech>) či Amnesty International (<https://www.amnesty.cz/migrace/migrace-myty-a-fakta>), vycházející ze statistik UNHCR (<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>).

ního původu svých rodičů; ale též kvalitnější konzum, lepší platy a možnost vykonávat vytoužené povolání či podnikat.

Cílovou zemí se na rozdíl od minulosti stáváme proto, že jsme mírovou, bezpečnou zemí, máme ekonomickou prosperitu a relativní bohatství a jsme demokratickou zemí, dodržující principy vlády práva a respektující lidská práva. Tedy ty výdobytky naší civilizace, které jsou od přichozích cizinců nejvíce žádané, jsou současně i hodnotami, které oceňujeme i my a které nás též vedou k naší reakci na příchod cizinců. Velké imigrační vlny nám připadají nebezpečné, protože by mohly destabilizovat naši bezpečnou společnost, o svou prosperitu se nechceme dělit, nicméně tušíme, že ji pomáhají spoluvytvářet i levní zaměstnanci z ciziny. Lidé z nedemokratických režimů či z jiných náboženských a civilizačních oblastí nám připadají pro své zvyky, tradice a hodnoty nebezpeční i s ohledem na ochranu naší otevřené sekularizované společnosti.

Chceme-li se zamyslet nad hodnotovým rámcem integrace cizinců do naší společnosti z pohledu našich ústavních hodnot, nezbyvá než nejprve definovat, jaké jsou naše ústavní hodnoty vis à vis přicházejícím cizincům, tedy i při naší reakci na nedávnou migrační vlnu. Ta vyvolala zejména v zemích střední Evropy (tzv. Visegrádské čtyřky) politickou odezvu spíše nepřátelskou jak vůči přicházejícím cizincům, tak i příslušné evropské regulaci. Před tím, než se zamyslíme nad tím, se kterými ústavními hodnotami se mají k nám přicházející cizinci seznámit či si je zvnitřnit, je však třeba, abychom se ujistili, zda a jaké takové ústavní hodnoty máme a ctíme my. I mezi občany státu jsou přece lidé, kteří východiska našeho ústavního pořádku mohou znát třeba i zpaměti, ale sami je považují spíše jen za ornament či frázi, nikoli za opravdový obsah naší státnosti. I tento pohled vede k jisté pochybnosti, zda pro integraci do společnosti stačí znalost ústavního systému a jeho hodnot, vždyť přece mnohem důležitější je reálně žít podle nich, byť i bez schopnosti je vyjmenovat. Z tohoto pohledu lze totiž rozlišit znalost, akceptaci a zvnitřnění hodnot projevené v žité praxi.

Naš ústavní systém je postaven na principech pluralitní otevřené společnosti,² vycházející z respektu ke každé lidské bytosti a její svobodě, důstojnosti a rovnosti s ostatními. A to i v případě, že se jedná o cizince.³ Právě téma vstřícnosti a respektu k právům cizinců přitom tvoří možná jeden z nejzásadnějších hodnotových rozporů uvnitř naší české i celé evropské společnosti. Velmi zásadně se to třeba demonstuje i na judikatuře českých vysokých soudů, například aktuálně lze upozornit na dva silné názorové proudy v plénu Ústavního soudu k návrhu na zrušení rozsahu veřejného zdravotního pojištění pro absenci přístupu k němu u těhotných žen a novorozenců, majících v ČR dlouhodobý pobyt (šlo o finanční dostupnost a zátěž spojenou s porodem a poporodní

² Dlužno podotknout, že mi jeden z recenzentů tohoto textu vytkl, že český ústavní systém je sice založen na pluralitním politickém systému a svobodě projevu, nicméně nelze prý tvrdit, že otevřená pluralitní společnost je náležitostí českého ústavního pořádku; jedná se prý jen o koncept filozofický, formulovaný Karlem Popperem. Jsem však přesvědčena, že bez naplnění podmínky otevřené pluralitní společnosti je fungování demokratického právního systému, jak je zakotven v naší ústavě a vykládán Ústavním soudem, nemožné.

³ K tomu více v článku ŠIMÁČKOVÁ, K.: Cizinci v Čechách aneb komu zvoní hrana. In JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P.: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis visum?* Praha, 2010, s. 13 a násl. nebo v projevu ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Zamyšlení nad uprchlickou krizí a našimi hodnotami*, předneseném 12. 11. 2015 na konferenci Uprchlická krize a Česká republika na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a dostupném na www.migraceonline.cz.

péči o novorozené děti). Ten názor, který s osmi hlasy zvítězil, zdůraznil, že nositelem ústavního práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění je pouze občan České republiky, zatímco nositelem práva na ochranu zdraví je každý. Podle zmíněné osmičlenné většiny není úkolem Ústavního soudu zahajovat či vstupovat do veskrze politické diskuse na téma vhodnosti stávajícího osobního rozsahu zdravotního pojištění. Naopak přehlasovaná sedmičlenná menšina ve svém společném disentu poukázala na to, že pro novorozence a jejich matky – cizinky, které mají v ČR dlouhodobý pobyt, a tedy tu pracovaly a solidárně do veřejného pojišťovacího systému dříve přispívaly a jejichž manželé zpravidla v ČR stále pracují, mají dle čl. 32 Listiny základních práv a svobod ústavně zaručené právo na zvláštní péči o těhotné ženy a děti bez ohledu na jejich občanství, u novorozenců pak je třeba na celou situaci uplatnit i závazek zvláštních záruk stran realizace jejich práva na ochranu zdraví dle čl. 24 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.⁴

Ústavní soud pak v době vrcholící politické kampaně v souvislosti s uprchlickou krizí čelil vlně kritiky, když vyhlásil nálezh, jímž shledal nedostatečné naplnění povinnosti efektivního vyšetřování při správním vyhoštění cizince, který byl vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ze strany cizinecké policie.⁵ I přes hrozící migrační krizi však přece nelze opustit bezvýhradný ústavní imperativ, že žádného člověka nemáme nikdy vnímat jako problém, ale jako lidskou bytost nadanou důstojností a přirozenými právy. Jen proto, že se někdo narodil a vyrůstal v jiné zemi, není vyloučen z této ochrany před nespravedlností, zabitím, nucenými pracemi či nelidským a ponižujícím zacházením. Policii přísluší vykonat pravomocně uložené správní vyhoštění i proti vůli cizince; musí se tak však dít způsobem, který plně respektuje důstojnost a práva vyhošťovaných. Cizinec i za těchto okolností zůstává člověkem, který má právo na lidské a důstojné zacházení. Nejen samotné zbavení osobní svobody, ale i celkové okolnosti realizace vyhoštění musí být proto humánní a prokazovat dostatečný respekt k člověku.

Ve výuce ústavního či mezinárodního práva k tématu lidských práv bývá poukazováno na to, že kvalita, vyspělost a humanita každé společnosti se pozná podle způsobu, jakým zachází s těmi nejzranitelnějšími, s těmi, kdo se z jakýchkoli důvodů ocitli na jejím okraji, tedy například s lidmi bez domova, ve věznicích, v psychiatrických léčebnách nebo v cizineckých detenčních zařízeních. Jen proto, že se někdo narodil a vyrůstal v jiné zemi, jej nevylučuje z lidskoprávní ochrany v zemi, na jejímž území se nachází. I z české ústavní úpravy přece vyplývá, že každá lidská bytost, ať už je, či není „našincem“, musí být bez výjimek chráněna před nelidským a ponižujícím zacházením.

V českém právu to pak nejsou jen mezinárodní a evropské závazky, ale též ústavní hodnoty úcty k lidským právům, které stát zavazují poskytnout cizincům ve skutečné nouzi mezinárodní ochranu, případně dočasnou ochranu, a základní lidskoprávní standard.

Respekt k pravidlům při zacházení s cizinci též napomáhá dodržení imperativu nepodkročitelnosti standardů lidskoprávní ochrany i pro občany samotné. Pokud totiž ústavní pořádek zavazuje stát dodržovat základní pravidla chránící každého jednotlivce,

⁴ Nález Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017, č. 185/2017 Sb.

⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015 (N 191/79 SbNU 161).

pak není na místě v tomto tvrdém jádru práv jakkoli rozlišovat mezi lidmi, což ústavní dárce stvrzuje označením, že nositelem těchto práv je „každý“.

Užitečnost dohlížení na dodržování práv cizinců je založena na tom, že pokud připustíme, aby se stát choval k některým lidským bytostem na svém území svévolně, bez kontroly a bez respektu, tak si na to zvykne a brzy to může začít aplikovat i na nás ostatní.⁶ Naše ponižující či neférové chování vůči cizinci se může „našinci“ vrátit při dalším jeho setkání s tímto cizincem či někým jemu blízkým. Někteří tu mezi námi prostě zůstanou a s těmi, co odejdou, budeme sdílet stejnou planetu, která je díky globalizaci prostě stále menší. Pak se s nimi my nebo naši blízcí můžeme potkat v stejně zranitelné situaci, v jaké se oni potkali s námi.

Úvaha nad hodnotovým základem, na němž spočívá vnitrostátní právní úprava jednání státu vůči cizincům (třeba i nelegálně) pobývajícím na jeho území je nezbytným základem úvahy o tom, s jakými hodnotami se mají cizinci na našem území ztotožňovat, tedy jakému hodnotovému řádu se vlastně mají přizpůsobit a integrovat se do něj. Jak můžeme po cizincích chtít, aby sdíleli naše ústavní hodnoty, když se jich nedržíme v jednání s nimi? Jednou z nejdůležitějších sebedefinujících charakteristik našeho státu je, že je právním státem, tedy, že je založen na vládě práva a pravidel, přičemž jedna ze základních zásad a podmínek fungování vlády práva a dodržování práva jednotlivci je jeho srozumitelnost a dostupnost, jednoznačnost jeho účelů a jeho vymahatelnost. V nedávné době bylo Ústavním soudem i Veřejnou ochránkyní práv identifikováno,⁷ že jsou cizincům v zajišťovací detenci doručena rozhodnutí o správním vyhoštění, ale v odvolací lhůtě jim není zajištěna právní pomoc, tudíž nemají reálnou možnost pochopit svou právní situaci a podat si odvolání. Rozhodnutí nerozumějí, a proto nepoznají, jaké zákonné podmínky byly v jejich případě případně porušeny. Přesto se rozhodnutí stane pravomocným a oni jsou ze země vyhoštěni. A zákonodárce v poslední novele cizineckého zákona dokonce vyloučil možnost soudní obrany proti zajištění pro účely vyhoštění, pokud již k vyhoštění došlo,⁸ přičemž reakce Nejvyššího správního soudu na tuto situaci je rozporuplná.⁹

Navíc lze právě o předpisech cizineckého práva, zejména o zákoně o pobytu cizinců a zákoně o azylu,¹⁰ konstatovat, že jsou mimořádně nekonzistentní, nesrozumitelné, jejich části už byly opakovaně Ústavním soudem shledány jako protiústavní (např. pro

⁶ K tomu více ŠIMÁČKOVÁ, K.: Fiktivní, nebo reálná ústava. In BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno, 2009, s. 123 a násl. Dostupné z: www.komunistickepravo.cz.

⁷ Popsáno v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 630/16 ze dne 29. 11. 2016.

⁸ § 169r odst. 1 písm. i) a ustanovení § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Jeden ze senátů odsouhlasil postup správních orgánů podle této úpravy, jiný senát položil předběžnou otázku SD EU a další úpravu neaplikují pro rozpor s unijním právem, a to vše v situaci, kdy se kvalifikovaný navrhovatel (skupina senátorů) obrátil s návrhem na zrušení právní úpravy na Ústavní soud (řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 41/17). Situace je podrobněji popsána v článku HOMOLKOVÁ, B. – KUNCOVÁ, L.: Omezení soudního přezkumu zajištění cizinců. *Právní rozhledy*, 2018, č. 4, s. 134 a násl.

¹⁰ Zákony č. 325/1999 Sb. a č. 326/1999 Sb. s velkým množstvím novel a bez dostatečného propojení.

vyloučení soudního přezkumu¹¹ či příliš krátké lhůty pro podání žaloby¹²), část pravidel není upravena v zákoně, ale přímo plyne z evropského práva. Rovněž správní praxe při aplikaci cizineckých předpisů vykazuje řadu nedostatků – například arbitrárně vymáhané místo výkonu práce u pracovních víz či podivná praxe call center při nabírání žádostí o pracovní víza. Nelze pominout ani to, že český stát jednoznačně nedává najevo, zda a o jaké cizince stojíme či zda jsme zcela uzavřeni a žádnou cizineckou pracovní silu si nepřejeme. Na osoby z třetích zemí mimo EU, které v naší zemi pracují na základě tzv. dlouhodobých víz, české zákony žádné integrační požadavky nemají. Ty se objevují až v případě žádosti o trvalý pobyt či občanství.¹³ Pro udělení trvalého pobytu je vyžadována znalost českého jazyka.¹⁴ Požadavek integrace se explicitně objevuje v zákoně až v souvislosti s nabýváním státního občanství. Občanství pak je možno udělit jen, pokud je žadatel integrován do společnosti v České republice z hlediska rodinného, pracovního, nebo sociálního, má znalost českého jazyka a základní znalost ústavního systému ČR a orientaci v kulturně-společenských, zeměpisných a historických realitách ČR.¹⁵ Zajišťování integrace žadatelů o azyl či jinou formu mezinárodní ochrany je zákonodárcem formulováno jako povinnost státu jednoznačně jen ve vztahu k žadatelům, spadajícím pod povinnou školní docházku.¹⁶

ÚSTAVNÍ IDENTITA A NÁROD

V poslední době zaznívá v politické a kupodivu i odborné debatě v České republice námět, zda by česká Ústava neměla obsahovat odkaz na národ jako hodnotu, která spoludefinuje naši ústavnost.¹⁷ Vlastenectví a odpovědné občanství se ale nedá vytvořit či vynutit ukotvením v právu a založit ústavní řád na národním principu může být dokonce nebezpečné.

Francouzi už od dob francouzské revoluce vnímají jako východisko svého ústavního pořádku heslo „svoboda, rovnost, bratrství“ všech lidí. Američané vyjadřují základ své ústavní identity tak, že si Ústavu sobě dal lid Spojených států za účelem vytvoření jednoty, nastolení spravedlnosti, zachování vnitřní i vnější bezpečnosti, růstu všeobecného blahobytu a zabezpečení svobody pro sebe i své potomky. Nedávno se k ústavní identitě

¹¹ Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.) Ústavní soud zrušil vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince – tehdejší § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

¹² U zákona o azylu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 41/10 ze dne 17. 9. 2013, publikovaným pod č. 466/2013 Sb. a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009, publikovaným pod č. 9/2010 Sb.

¹³ Projevování snahy o integraci může v některých případech pomoci proti správnímu vyhoštění – u zletilců, kteří byli v době své nezletilosti svěřeni do české náhradní výchovy – § 122 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců.

¹⁴ § 70 zákona č. 326/1999 Sb. (jen na půdorysu požadavku potvrzení znalosti jazyka formou předložení příslušného dokladu).

¹⁵ Srov. § 13 zákona č. 186/2013 Sb.

¹⁶ § 80 zákona č. 325/1999 Sb.

¹⁷ Srov. například opakovaná vystoupení prof. Aleše Gerlocha k této otázce; poprvé na podzim 2016 v rámci akce Pražský právnícký podzim (<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pripravovane-ustavni-zmeny-prof-gerloch-a-judr-fiala>), případně jeho vyjádření v médiích (<https://faei.cz/rozhovor-nebyt-ceskeho-naroda-nebylo-by-ani-ceskeho-statu-rika-ustavni-pravnik-ales-gerloch/>).

vysslovil i německý Ústavní soud, který ji našel zejména v tématu lidské důstojnosti.¹⁸ Podle prvního článku české ústavy je naše ústavní identita založena na třech základních pilířích, kterými jsou demokracie, vláda práva a úcta k právům a svobodě jednotlivce. Proč však tedy v nedávné době někteří čeští právníci nadnesli úvahu, zda nedoplnit hodnotu národa mezi východiska české ústavnosti či projev ústavní identity?¹⁹ Působí to, jakoby se tato myšlenka objevila v souvislosti s pocitem nedostatku společenské odpovědnosti, sounáležitosti či národního sebevědomí. To je ovšem něco, co žádný zákon ani ústava nezajistí a ani zajistit nemůže. Ústava však garantuje rovnost lidí a lidskou svobodu a jen ty otevírají pole pro uplatnění odpovědnosti i sounáležitosti ve státě žijícího společenství.

Před vznikem našeho moderního státu na konci devatenáctého století se národním tématem zabýval Tomáš Garrigue Masaryk. Hned v rámci první z předmluv k jeho zásadní knize *Česká otázka* je zdůrazněno, že národní instinkt je sice drahocenná mocenská politická síla, avšak že každý instinkt by měl být korigován rozumem, neboť naše emoce a probuzené instinkty by mohly sloužit takovým cílům, které si třeba ani neuvědomujeme.²⁰ Pro Masaryka je česká otázka otázkou po osudech člověčenstva, otázkou svědomí. Vlastenectví neznamená dělení lidí na dvě skupiny – našince a cizince – a následné porozumění jen pro ty našince.²¹ Upozorňuje, že nemá „potřeby snižovat národy jiné, aby můj tím vynikal.“²² Součástí masarykovského vlastenectví je překročení vlastních limitů – viz pěkné povzbuzení každého Čecha, „aby povzněl svůj zrak nad ouzku meze své otčiny, a nepřestáváje býti vlastencem věrným, aby spolu stal se světaobčanem bedlivým a opatrným.“²³ Masarykova výzva „troufejme si konečně sami být většími – nejsme tak malí, jak naši vlastenečtí fňukalové nám, a tedy i jiným, namlouvají“²⁴ by se možná dala pěkně přetavit v nový český postoj k účasti v evropské integraci a společné evropské cizinecké politice.²⁵

INTEGRACE V DOBĚ PŘÍCHODU NOVÝCH NÁBOŽENSTVÍ

V poměrně homogenní a kulturně a národnostně uzavřené společnosti, jíž je společnost česká, se jako velká hrozba jeví islamizace Evropy,²⁶ ačkoli s muslimy

¹⁸ Nález Spolkového Ústavního soudu BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 2015 – 2 BvR 2735/14.

¹⁹ Např. předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský se vůči tomuto názoru naopak kriticky vymezil (viz např. <https://babylonrevue.cz/nic-nez-narod>).

²⁰ MASARYK, T. G.: *Česká otázka. Naše nynější krize*. Praha, 1990, s. 9.

²¹ Zvolila jsem přístup k české otázce prostřednictvím díla „mladého“ Masaryka; tím nezastírám, že aktuální „národovci“ citovaní v textu mohou mít i jiné inspirace u prvorepublikových autorů – například Karla Kramáře či Edvarda Beneše (viz jeho stručné pojednání *Otázka národnosti*) a že vyjádřené Masarykovy myšlenky nenalezly v textu prvorepublikové Ústavní listiny žádný explicitní odraz. Ústava z roku 1920 se naopak opírala o sporný koncept československého národa.

²² MASARYK, T. G.: *Česká otázka. Naše nynější krize*. Praha, 1990, s. 60.

²³ Tamtéž, s. 127.

²⁴ Tamtéž, s. 137.

²⁵ K tomu více v ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Solidarita jako etický příkaz*. In SVOBODA, J. – PRÁZNÝ, A. (eds.): *Česká otázka a dnešní doba*. Praha, 2017, s. 381 a násl.

²⁶ Srov. zejména slogany v českém parlamentě aktuálně zastoupené politické strany Svoboda a přímá demokracie (SPD).

reálně v naší zemi skoro žádné zkušenosti nemáme. V české společnosti je třeba formou kvalitních integračních procesů primárně řešit skutečné zapojení romské menšiny do společného vzdělávání a přístup k dostatku pracovních příležitostí. Z cizinců v České republice převládají Slováci, s nimiž máme mimořádně podobnou řeč a společnou kulturu i minulost, Vietnamci, na něž jsme si zvykli již v době komunistického režimu, a Ukrajinci, kteří jsou nám též blízcí jazykem, vzhledem i zvyky. Nelze nepřipomenout bezproblémovou absorpci uprchlíků z doby jugoslávské války, a to včetně bosenských muslimů.²⁷

Podle judikatury českého Ústavního soudu „Česká republika je založena na principu laického státu. Podle čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je totiž stát založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.“ Je zřejmé, že Česká republika musí akceptovat a tolerovat náboženský pluralismus, což znamená, že především nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů. Stát musí být oddělen od konkrétních náboženských vyznání.²⁸

Naše Listina základních práv a svobod stejně jako ústavy dalších významných demokratických zemí církev a náboženství zařadily mezi instituty jako rodina, politická strana, vzdělání – tedy instituty, instituce, o nichž předpokládáme, že jsou pro fungování naší společnosti z různých důvodů užitečné, a proto je třeba jejich existenci chránit a podporovat.²⁹ „Kulturní vývoj Evropy a jemu korespondující vývoj demokratického ústavněprávního myšlení v důsledku laicizace státu neznamena opuštění historické hodnotové tradice, v tom rámci i tradic náboženských. Znamená ale, že tyto institucionálně již neexistující paralelně vedle, resp. vně demokraticky legitimované veřejné moci, nýbrž uvnitř celého, ústavně vymezeného a garantovaného systému hodnot.“³⁰

Gerhard Robbers, editor knihy *Stát a církev v zemích EU*, v roce 1995 napsal, že „i přes všechny odlišnosti systémů zde existuje určitý druh konvergence. V některých zemích se postupně odstraňují historicky dochované proticírkevní a antiklerikální afekty a jejich právní důsledky. Náboženským společnostem je vytvářen prostor pro jejich působení a mají zajištěnou stále větší svobodu. Náboženství je hodnoceno jako podstatná součást společenského života a stát také vytváří předpoklady pro plnění náboženských potřeb. Často k tomu dochází širokým pojetím významu základních lidských práv, podle něhož spadá pod péči společnosti rovněž vytváření předpokladů základních práv, která již nejsou vnímána pouze jako obrana proti zásahům státu. A konečně je obecně uznáváno, že náboženské společnosti nesmějí být vylučovány ze systému rozsáhlé podpory společenských aktivit, čímž by docházelo k jejich diskriminaci.“³¹ Evropský vývoj tedy

²⁷ Srov. opakovaná vyjádření ředitele OPU Martina Rozumka v médiích (např. https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/proc-zrovna-ted-cechum-vadi-uprchlici-experti-majiodpoved_354675.html).

²⁸ Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002, č. 4/2003 Sb., N 146/28 SbNU 295.

²⁹ Česká Listina základních práv a svobod v čl. 16 odst. 2 garantuje velmi širokou církevní autonomii a preambule zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi č. 482/2012 Sb. výslovně uvádí, že existence a působení církví a náboženských společností jsou zákonodárcem pokládány za nezbytný prvek demokratické společnosti.

³⁰ Takto se k problému vyjadřuje konkurenční stanovisko soudců Malenovského a Holländera k odůvodnění rozhodnutí Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002, publikovaného pod č. 4/2003 Sb.

³¹ ROBBERS, G.: *Stát a církev v Evropském společenství*. In ROBBERS, G. (ed.): *Stát a církev v zemích EU*. Praha, 2002, s. 357 a násl.

směřuje (či tedy alespoň před dvaceti lety směřoval) ke stále větší podpoře rozmanitosti a činnosti náboženských společenství, nikoli k jejich přísnější reglementaci a k omezení. Uplatní se to ale jen na tradiční křesťanské církve nebo i na islám, a pokud i na něj, tak na jaké jeho směry a projevy?

Jak již bylo uvedeno, Ústavní soud zdůraznil, že Česká republika je laický stát. V návaznosti na tvrzení o laickém státu je třeba zdůraznit, že ateismus a laicismus není totéž. Ateismus není absence ideologií, ale je jednou z ideologií, přičemž v české společnosti se jedná spíše o převládající ideologii, jelikož náboženství jsou u nás vyznávána jen společenskými menšinami.³² Pokud by snad pro někoho vyznívalo problematičtěji definování ateismu jako ideologie, je nesporné, že z hlediska ochrany svobody vyznání je třeba i ateismus chránit jako jedno z vyznání, což se vyjeví zejména v zemích, kde převažuje religiózní obyvatelstvo.³³

Podle Jiřího Přibáně se v moderní Evropě postupně ustálily dvě odlišné ústavní a politické tradice: Kantův univerzalistický republikanismus, podle kterého se nejprve racionálně zkonstruuje obecný politický model, na jehož základě teprve vznikne svobodná a demokratická společnost, a praktická filosofie Davida Huma, která chápe každý ústavní model jako výsledek reálného politického života a existujících mravů. Každá budoucí evropská ústavnost musí být založena jako zvláštní síť, v níž se budou obě tyto tradice vzájemně doplňovat.³⁴ Michal Bobek pak konkrétně k tématu náboženských symbolů vysvětlil, že jsou vlastně dvě krajní možnosti, jak k nim v ideologicky neutrálním demokratickém právním státě přistupovat: buď veřejný prostor od nich ochránit či vyprázdnit, nebo respektovat jejich pluralitu v něm.³⁵

Problematikou místa náboženství v našem životě, právu a politice jsme se nedávno zabývali v souvislosti s restitucemi církevního majetku a předtím ohledně stále neratifikované smlouvy s Apoštolským stolcem či ústavnosti zákona o církvích a náboženských společnostech nejen v České republice, ale v celé Evropě v souvislosti s debatou evropského Konventu o obsahu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, zda má být v evropské ústavě zmínka o bohu, a jak přesně má být zmíněn.³⁶ A neopomenutelné je v této souvislosti i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lautsi proti Itálii, podle něž je povinností finského dítěte přizpůsobit se italským zvykům, spočívajícím v tom, že ve třídě základní školy visí kříž. Evropský soud pro lidská práva provedl „salto

³² ŠIMÁČKOVÁ, K.: Ideologická neutralita státu a postavení církví v České republice. *Revue církevního práva*, 2006, č. 3, s. 193–203.

³³ K tomu srov. například *Amicus Curiae Brief on the Compatibility with Human Rights Standards of certain articles of the Law on Primary Education of the Sarajevo Canton of the Federation of Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session 15–16 June 2012*, CDL-AD(2012)013 (dostupné z: www.venice.coe.int).

³⁴ PŘIBÁŇ, J.: *Disidenti práva*. Praha, 2001, s. 176.

³⁵ BOBEK, M.: Náboženské symboly ve veřejném prostoru aneb „Desatero v soudní síni nevyvěšíš, tvář svoji šátkem nezahalíš“. *Právní fórum*, 2005, č. 12, s. 461 a násl.

³⁶ K tomu se v českém prostředí vyjádřil například Ludvík Vaculík 4. 6. 2003 v Senátu Parlamentu ČR při veřejném slyšení Výboru pro evropskou integraci na téma „Evropa jako hodnotové společenství“ takto: „Evropa a křesťanství, to se nedá dát od sebe oddělit. Křesťanství utvořilo Evropu, křesťanství humanizovalo člověka. A Evropa se přizná ke své dobré vůli a úmyslům humanizovat svět, a tím vlastně na zapřenou bude realizovat křesťanství? To se mi nezdá.“

vzad z jednomyslnosti malého senátu na drtivý poměr 15:2 k opačnému výsledku³⁷ a shledal, že „při rozhodování, zda ponechat krucifixy ve třídách, jednaly státní orgány v rámci svého prostoru pro uvážení, který je jim ponechán v oblasti respektu k právu rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.“³⁸

Pavel Molek s Kristýnou Foukalovou ve svém komentáři k případu Lautsi z roku 2011 poměrně jasnovidně připomněli, že „s narůstající migrací bude patrně podobných třecích ploch přibývat: důkazem může být nejen přípustnost či nepřípustnost křesťanských či nekřesťanských symbolů na veřejnosti, ale třeba i otázka, do jaké míry musejí přicházející menšiny respektovat takové hodnoty západních společností, jako je liberální přístup ke svobodě projevu, včetně práva urážet (třeba formou karikování proroka Mohameda). Mají většinové domácí společnosti obrousit hrany své identity tak, aby nemohly ničím zraňovat či urážet přicházející menšiny? Nebo se mají tyto menšiny naopak obalit měkkými polštářky, aby je ony ostré domácí hrany nemohly zranit? Anebo mají potenciálně přicházející menšiny vstupovat jen do takových společností, kde se již nyní vyznávají hodnoty, které by mohly respektovat? Nebo mají evropské společnosti pro jistotu omezit migraci či alespoň kontrolovat u zájemců o usazení, do jaké míry je jejich hodnotový svět kompatibilní s tím, do něhož chtějí vstoupit?“³⁹

Křesťanská náboženství v oblasti lidských práv individualizují člověka, zdůrazňují soucit s utrpením, altruismus. Do úvah věřícího přináší sebereflexi jeho činů a myšlenek a nadhled nad potížemi i radostmi života, pomáhají mu v nejtěžších chvílích jeho života. Podle Adama Smithe náboženství posiluje přirozený smysl pro povinnost, neboť „lidé věřili, že bohové odmění lidskost a milosrdenství a oplátí věrolomnost a bezpráví.“⁴⁰ „Příroda nás učí doufat a náboženství nás ... opravňuje očekávat, že bezpráví bude potrestáno dokonce i v příštím životě ... V každém náboženství ... existoval tartar stejně jako elysium – místo určené pro potrestání hříšníků, stejně jako místo určené pro odměnu spravedlivých.“⁴¹

Ve vztahu k přicházejícím cizincům a jejich náboženstvím evropští věřící⁴² i celá společnost oscilují mezi dvěma krajními pozicemi. Strachem, aby nebyla celá Evropa muslimy „vyvrácena“ stejně jako Konstantinopol, nebo zdůrazněním humanismu ve vztahu k uprchlíkům před válkami či humanitárními katastrofami a schopnosti křesťanských církví být jakýmiisi „překladačeli“ či mostem mezi evropskou a muslimskou

³⁷ FOUKALOVÁ, K. – MOLEK, P.: Věc Lautsi a další proti Itálii. Kříže v italských školách – velký senát. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, Praha, 2011, č. 3, s. 189–203.

³⁸ Rozhodnutí *Lautsi a další proti Itálii*, stížnost č. 30814/06, rozsudek velkého senátu ze dne 18. března 2011, bod 76.

³⁹ FOUKALOVÁ, K. – MOLEK, P.: Věc Lautsi a další proti Itálii. Kříže v italských školách – velký senát. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, Praha, 2011, č. 3, s. 202.

⁴⁰ SMITH, A.: *Teorie mravních citů*. Praha, 2005, s. 166, 172.

⁴¹ Tamtéž, s. 99.

⁴² Křesťanské církve na své pozici morálního arbitra rovněž musí pracovat, aby jí nakonec nezbyla jen majetková a sexuální agenda v době, kdy severoatlantická civilizace vyzdvihuje neomezený růst, uzavření ve svém bezpečném sobectví, děti v třetím světě umírají hlady a nemocemi, příroda přestává existovat. Neboť slovy Ivana Štampacha: „Roli duchovní, mravní a kulturní autority nikdo nemá navždy.“ ŠTAMPACH, I. O.: Dům ze skla? *Týden*, 2000, č. 29, s. 80.

kulturou.⁴³ Projevem tohoto napětí je pak i postoj k různým symbolům muslimského náboženství a kultury, v poslední době pak zejména k zahalování muslimských žen.⁴⁴

Pro zastánce zvýšení tlaku na nedostatečně integrované muslimy se stává zejména v posledních letech takovou vlajkovou lodí zákaz burek a nikábů,⁴⁵ často odůvodňovaný ochranou rovnosti žen a mužů, ale mající spíše represivní důvody. Zahalené tváře žen jsou zakazovány proto, že muslimky mají i podle Evropského soudu pro lidská práva povinnost dodržovat minimální požadavky vzájemného soužití ve společnosti, k nimž patří i odhalené tváře lidí setkávajících se ve veřejném prostoru.⁴⁶ Přímo reakcí na teroristické útoky na jihu Francie byl zákaz burkin na nedalekých plážích, opět zaměřený proti ženám, ačkoli mezi teroristickými atentátníky byli jen muži. Následovalo zrušení předpisu Státní radou,⁴⁷ nicméně symbolická reakce proběhla. Právě velká síla symbolů v oblasti legitimize státní moci,⁴⁸ výkonu náboženství a tradic či integrace cizinců je naprosto nepopiratelná a jejich důsledky často nečekané.

ZÁVĚREČNÝ APEL

Pro výchovu v rodině, stejně jako pro výchovu k odpovědnému občanství je nezbytným a možná nejdůležitějším aspektem osobní příklad. Ani děti, ani dospělí nelze vychovávat efektivněji, než právě vlastním příkladem. Pro evropské státy je pak jedním ze základních hodnotových východisek respektování rovnosti všech lidí a vlády práva, jejíž integrální součástí je i jednoznačnost, transparentnost a vynutitelnost právních pravidel – padni komu padni. Jak již bylo uvedeno, vnitrostátní legislativa i její soudní a exekutivní interpretace ve vztahu k cizincům však tento přístup prostě neodráží. Právě v situacích, v nichž regulujeme chování cizinců právem, jim zatím spíše ukazujeme, že jsme někdy připraveni hodnoty vlády práva či rovnosti lidí opustit

⁴³ Srov. článek HALÍK, T.: Máme s muslimy stejného Boha? *Katolický týdeník*, 2015, č. 50, který vyvolal rozsáhlou polemiku, např. ze strany Ctirada V. Pospíšila.

⁴⁴ K tématu v českém prostředí například AGHA, P.: Muslimské šátky v evropském veřejném prostoru. *Právník*, 2015, č. 10, s. 785–800; ze zahraničních publikací viz např. BOWEN, J. R.: *Why the French Don't Like Headscarves. Islam, the State and Public Space*. Princeton, 2008; FOEHR-JANSSENS, Y. – NAEF, S. – SCHLAEPFER, A. (eds.): *Voile, corps et pudeur. Approches historiques et anthropologiques*. Geneve, 2015; ELVER, H.: *The Headscarf Controversy. Secularism and Freedom of Religion*. Oxford, 2012; KLAUSEN, J.: *The Islamic Challenge. Politics and Religion in Western Europe*. Oxford, 2005; SCOTT, J. W.: *The Politics of the Veil*. Princeton, 2007; LAZREG, M.: *Questioning the Veil. Open Letters to Muslim Women*. Princeton, 2011; MCGOLDRICK, D.: *Human Rights and Religion. The Islamic Headscarf Debate in Europe*. Portland, 2006.

⁴⁵ Těsně před nabytím účinnosti zákazu burek a nikábů v Rakousku jsem trávil dovolenou v rakouském Zell am See a mohla tam pozorovat různé stupně zahalení arabských žen. Zhruba ve stejnou dobu, kdy zase mohli Egypťané pozorovat různé stupně odhalení evropských turistek. Vzpomínám i na to, že před hotelem Grand blankytně modré Ferrari s nápisem Kuvajt parkoval recepční – Bosňák, s nejvyšší pravděpodobností evropský muslim perfektně integrovaný do rakouské společnosti. Oči Arabek byly tak výrazné a jejich děti tak roztomilé, že jsem necítila žádné nepříjemné omezení při osobní komunikaci, ale trochu mne zlobilo, že krmí vodní ptáky, ačkoli bylo všude napsáno, že se to z důvodů ochrany těch ptáků nesmí.

⁴⁶ Tak zdůrazňované *vivre ensemble / living together* v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva S. A. S. proti Francii, č. 43835/11 ze dne 11. 4. 2011 výstižně komentovaném v článku SCHEU, H. CH.: Zákaz zahalování žen a náboženská svoboda v Evropě. *Jurisprudence*, 2014, č. 4, s. 17–23.

⁴⁷ Srov. rozhodnutí francouzské Státní rady Nos 402742, 402777 ze dne 26. 8. 2016.

⁴⁸ PŘIBÁŇ, J.: *Právní symbolismus. O právu, času a evropské identitě*. Praha, 2007.

a že naše pravidla jsou vykládána či tvořena v jejich neprospěch a umožňují svévoli či ponižování. Jak můžeme očekávat, že v takovém případě budou oni naše pravidla považovat za legitimní?

Vyžadovat, aby někdo respektoval naše hodnoty, přece znamená v prvé řadě, že ty hodnoty musíme mít a skutečně je ve svém chování vyjadřovat.

Z nejvýše postavené normy našeho ústavního pořádku plyne, že práva jednotlivce jsou nejvyšší hodnotou a účelem našeho politického a právního systému.⁴⁹ Právě tato hodnota nás vždy v minulosti činila tak silnými. Ochrana lidských práv včetně práv a důstojnosti cizinců tedy rozhodně neznamená, že jsme slabí a hloupí nebo neakceschopní.

JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D.
Ústavní soud České republiky
katerina.simackova@usoud.cz

⁴⁹ Čl. 1 naší Ústavy zdůrazňuje úctu k lidským právům a čl. 1 Listiny základních práv a svobod svobodu, rovnost a důstojnost každého člověka.

ZÁKLADNÍ HODNOTY V RÁMCI PROCESU NATURALIZACE CIZINCŮ V ČESKÉ REPUBLICE¹

PAVEL KANDALEC

Abstract: **Basic Values within the Process of Naturalization of Foreigners in the Czech Republic**

The article ponders the question whether certain basic values are reflected in the process of naturalisation of foreigners. Although we may think that these values are the ones forming the basis of the standards of our supreme constitutional level, a practical survey carried out shows that there are other, somewhat different decisive criteria. It is also quite interesting to see the conclusion of an analysis of the applicants' standpoints showing that the gap between their expectations and reality is much wider.

Keywords: citizenship; naturalisation; basic values; integration

Klíčová slova: státní občanství; naturalizace; základní hodnoty; integrace

DOI: 10.14712/23366478.2018.3

Naturalizace, tj. získání státního občanství na žádost cizince, je proces, o kterém téměř každý slyšel, ale zdaleka ne každý jej na vlastní kůži prožil. Je to také proces, při kterém si lidé obvykle vybaví určité hodnoty a očekávají, že tyto hodnoty v něm budou hrát svou roli. Logickým problémem pak je, že lidé jsou různí a jejich hodnoty jsou taktéž rozmanité. Škála představ o tom, co je při naturalizaci skutečně důležité, je pak velmi široká. Není proto ambicí tohoto příspěvku projektovat do něj osobní hodnotové zaměření autora, neboť by se tím debata rozšířila jen o jediný další názor. Tento příspěvek má naopak ambicí být příspěvkem nezaujatého pozorovatele shrnujícího stav, který tu existuje a který dosud nebyl v odborné literatuře zpracován.

Zjištění uvedená níže v tomto příspěvku jsou založena na analýze více než 1600 rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství České republiky vydaných v první instanci Ministerstvem vnitra, a v případě podání rozkladu i v druhé instanci ministrem vnitra, v období let 2013–2016. Celkově bylo analyzováno 1123 zamítnutých případů, z nichž u 623 byl rozhodným předpisem zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, (dále jen „ZNPŠO“)² a u 500 případů

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci výzkumu Naturalizace v České republice (GA15-07626S), přičemž vychází z analýzy více než 1600 rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky vydaných Ministerstvem vnitra, příp. ministrem vnitra v letech 2013–2016. Analyzovaná rozhodnutí, která představují téměř 100 % všech vydaných negativních rozhodnutí, jsou citována podle pracovních čísel („prac. č.“) a jsou všechna dostupná na: naturalizace.law.muni.cz.

² Tento zákon byl účinný v letech 1993–2013. Vzhledem k tomu, že žádosti o státní občanství České republiky jsou rozhodovány podle zákona účinného ke dni jejich podání, je tento zákon v některých případech i nadále aplikován, přičemž v letech 2014 a 2015 jeho aplikace převažovala i přesto, že v té době již nebyl účinný.

se již postupovalo podle zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, (dále jen „ZSO“).³

Pojednávanou problematiku lze uchopit ze tří úhlů pohledu: (1) z pohledu existující právní úpravy, (2) z pohledu žadatelů samotných a (3) z pohledu praxe. V ideálně fungujícím modelu by se měly všechny tyto tři pohledy překrývat. Čtenář však jistě již tuší, že tomu tak ve skutečnosti není – aktéři naturalizačního procesu mají o jeho průběhu rozdílnou představu. Pojďme si tedy ukázat, na jakých hodnotách je naturalizace v České republice založena. Co o této otázce lze vyčíst ze zákona? Jaké hodnoty považují samotní žadatelé za relevantní? A jaká je nakonec realita – tj. jaké hodnoty hrají při rozhodování naturalizujícího orgánu (Ministerstva vnitra) skutečné roli.

PŘÁVNÍ ÚPRAVA

Podmínky pro udělení státního občanství České republiky jsou s účinností od 1. 1. 2013 stanoveny již výše zmíněným zákonem č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky. O základních hodnotách se v něm samotném však mnoho nedočteme. Jak o tom ještě bude pojednáno níže, je nakonec většina podmínek pro naturalizaci v České republice nastavena negativně – tj. jako možné překážky, nikoliv jako předpoklady. Marně bychom tedy hledali výslovné ustanovení obdobné např. § 10 odst. 1 německého StAG,⁴ dle něhož je podmínka naturalizace v SRN ztotožnění se s „*freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die BRD*“ – tedy se svobodným demokratickým uspořádáním dle německého Základního zákona.

Odkaz na ústavní normy bychom v procesu naturalizace v České republice hledali marně. S požadavkem na dodržování „Ústavy“ se setkáváme až ve **státoobčanském slibu** zakotveném v § 27 odst. 2 ZSO, který zní: „*Slibuji na svou čest věrnost České republice. Slibuji, že budu dodržovat její Ústavu a ostatní zákony České republiky.*“

Tento slib je však jen završením celého správního řízení o udělení státního občanství České republiky. Jeho složení je poslední podmínkou, kterou žadatel musí splnit, neboť státní občanství České republiky se, odhlédneme-li od některých výjimek, nábývá až dnem složení státoobčanského slibu (§ 27 odst. 1 ZSO). Podstatné však je, že vážnost tohoto slibu už není a ani nemůže být nikterak přezkoumávána a jeho následné nedodržení (tj. následné nedodržování Ústavy a zákonů České republiky ze strany naturalizovaného cizince) již na získání státního občanství České republiky nic nemění. Lapidárně řečeno, již jednou udělené státní občanství nemůže být dle české právní úpravy za trest odňato.⁵ Jediným důvodem pro zrušení již jednou uděleného státního občanství České republiky je obnova řízení podle § 39 ZSO – ta se však týká jen podvodného jednání

³ Tento zákon je účinný od 1. 1. 2014. Vzhledem k tomu, že žádosti o státní občanství České republiky jsou rozhodovány podle zákona účinného ke dni jejich podání, docházelo k nástupu aplikace tohoto zákona velmi pozvolna, kdy paralelně byla vydávána i rozhodnutí podle předchozí právní úpravy. Teprve až přibližně od konce roku 2015 je již většina rozhodnutí vydávána podle tohoto nového předpisu.

⁴ StAG – Staatsangehörigkeitsgesetz – zákon o státní příslušnosti Spolkové republiky Německo.

⁵ Tento zákaz je v důsledku neblahých zkušeností s odnímáním československého státního občanství před rokem 1989 dnes již výslovně zakotven i v čl. 12 odst. 2 Ústavy České republiky: „*Nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství.*“

žadatele v průběhu správního řízení o udělení státního občanství, nikoliv jakéhokoliv protiprávního jednání žadatele po jeho skončení.

Ačkoliv je státoobčanský slib zpravidla nutnou podmínkou pro naturalizaci v České republice a je tedy formálně vzato součástí celého naturalizačního procesu, z materiálního hlediska je o udělení státního občanství již rozhodnuto nejpozději v okamžiku, kdy je žadatel ke složení tohoto slibu Ministerstvem vnitra vyzván. Jaké hodnoty tedy lze vyčíst z právní úpravy upravující proces naturalizace do právě zmíněného rozhodného okamžiku?

Prostor pro zdůraznění základních hodnot poskytuje **zkouška z reálií** (tj. ze základní znalosti ústavního systému České republiky a základní orientace v kulturně-společenských, zeměpisných a historických reáliích České republiky), která je dle § 14 odst. 5 ZSO jedním z předpokladů pro udělení státního občanství České republiky. Ta je však založena převážně na faktických otázkách – např. jaká je rozloha České republiky, jaké telefonní číslo má zdravotnická záchranná služba, který den si Češi obvykle dávají vánoční dárky či který pivovar vyrábí pivo značky Pilsner Urquell.⁶ V tomto ohledu se liší např. od podobné zkoušky (Einbürgerungstest) vykonávané v SRN, ve které je řada otázek zaměřena hodnotově – např. zda mohou lidé v SRN vyjádřit nějakou kritiku vůči vládě, co se rozumí pojmem sociální stát, zda lze mít vícero manželů/manželek zároveň či zda je možné se v životě vícekrát oženit/vdát.⁷

Nastavení otázek v rámci této zkoušky z reálií může být zřejmě tou nejrychleji realizovatelnou cestou, jak promítnout do procesu udělování státního občanství České republiky základní hodnoty, na nichž je Česká republika založena. Jiná otázka však je, zda má tato zkouška jako taková vůbec nějaký praktický smysl. Úspěšnost uchazečů při ní je asi 99 %.⁸ V žádném ze zkoumaných případů nebyla žádost zamítnuta pouze z důvodu nesplnění podmínky znalosti reálií (kód⁹ U). Pokud už se tento důvod zamítnutí vyskytl (5×), tak vždy jen v situaci, kdy se žadatel této zkoušky odmítl vůbec zúčastnit.¹⁰

Současná právní úprava státního občanství České republiky (ZSO), podobně jako úprava předchozí účinná v letech 1993–2013 (ZNPSO), definuje podmínky pro naturalizaci především negativně – tj. stanoví skutečnosti, které, pokud nastanou, zakládají důvod pro nevyhovění žádosti. Tyto negativní podmínky mají pak v praxi různou frekvenci výskytu a bude o nich pojednáno níže.

Pokud jde o již předem stanovené hodnoty, které by měly být předpokladem pro získání státního občanství České republiky, pak jsou nastíněny v § 13 odst. 1 ZSO, podle nějž: „*Státní občanství České republiky lze udělit, pokud je žadatel integrován do společnosti v České republice, zejména pokud jde o integraci z hlediska rodinného, pracovního, nebo sociálního, a splňuje ostatní podmínky stanovené v § 14.*“

⁶ http://obcanstvi.cestina-pro-cizince.cz/?p=databanka-testovych-uloh-z-ceskych-realii&hl=cs_CZ

⁷ SCHRÖTTER, H. J.: *Mein Einbürgerungstest*. München, 2016, s. 218.

⁸ Údaj získaný z rozhodnutí Ministerstva vnitra prac. č. 0815.

⁹ Jednotlivým důvodům vedoucím k zamítnutí žádosti byly v rámci tohoto výzkumu přiděleny kódy – bliže viz naturalizace.law.muni.cz.

¹⁰ Rozhodnutí Ministerstva vnitra prac. č. 0653, prac. č. 0665, prac. č. 0763, prac. č. 0770 a prac. č. 0815.

POHLED ŽADATELŮ

Adresáti citovaného ustanovení tedy cítí, že by měli naturalizační orgán přesvědčit, že jsou do společnosti v České republice „integrováni“. Zde však nastává problém dosahující někdy až anekdotických rozměrů. Nikde totiž není a ani nemůže být stanoveno, co se touto integrací vlastně myslí. Podívejme se nyní, jaká hlediska považují za relevantní samotní žadatelé. Při podávání žádosti o státní občanství České republiky ostatně žadatelé předkládají i svůj životopis, v němž mohou svoji integraci a případně i přínos pro Českou republiku představit.

Pro korektnost je třeba nicméně předeslat, že níže uvedené příklady se týkají toliko situací žadatelů, jejichž žádosti nebylo Ministerstvem vnitra vyhověno. Argumentace žadatelů je pak čerpána především z jejich opravného prostředku (rozkladu) proti tomuto rozhodnutí. Celá paleta dalších argumentů v případech, kdy žádosti naopak vyhověno bylo, zůstala zcela mimo dosah tohoto výzkumu.¹¹

EKONOMICKÝ PŘÍNOS

Nezanedbatelnou skupinu žadatelů tvoří ti, kteří apelují na svůj významný ekonomický přínos pro Českou republiku, byť zákonná úprava v České republice takové hledisko výslovně vůbec nestanoví. Intuitivně však mezi žadateli panuje určitý mýtus o tom, že bohatší žadatelé by zároveň měli mít na získání státního občanství vyšší šance. Tento mýtus je navíc posilován některými zahraničními právními úpravami – asi nejznámější je tu případ Malty, která své státní občanství doslova „prodává“.¹²

Příkladem tu může být žadatel původem z Ruska, prac. č. 0507, který doložil kopii certifikátu o přijetí do encyklopedie WHO IS WHO?, dále fotokopii ceny za rok 2005 udělenou mu Sdružením léčebných lázní v Karlových Varech a dále též ocenění Hoteliér roku 2005. Žadatel za uplynulých 19 let proinvestoval prostřednictvím jím řízených společností přes 40 milionů EUR, zaměstnal několik stovek lidí, dal práci několika desítkám stavebních firem a přivedl do České republiky řadu zahraničních investorů a návštěvníků.

Jiný žadatel, původem taktéž z Ruska, prac. č. 0537, pak poukázal na to, že jeho společnost získala stavební povolení na Praze 1, kde bude rekonstruovat budovu na hotel a byty a tento rozsáhlý projekt tedy svědčí o jeho začlenění do České republiky a přínosu pro český stát.

¹¹ Stejně tak zůstává opomenuta výjimečná možnost získání státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku dle § 16 ZSO, kdy může být státní občanství uděleno za zjednodušených podmínek žadateli, u něhož by toto udělení bylo významným přínosem pro Českou republiku z hlediska vědeckého, vzdělávacího, kulturního, sportovního, humanitárního, plnění mezinárodních závazků České republiky nebo je v jiném státním zájmu. To se však týká ročně jen asi desítky osob, které tak tvoří méně než 1 procento z celkového počtu naturalizovaných osob.

¹² Úprava státního občanství Malty se stala předmětem odborné kritiky, když bylo mimo jiné poukázováno na to, že to, co Malta fakticky nabízí, není primárně státní občanství tohoto malého státu, ale s tanním občanstvím spjaté občanství Evropské unie – blíže srov. SHACHAR, A. – BAUBÖCK, R.: Should Citizenship be for Sale? *EU Working Paper*, 2014, č. 1. Podrobněji k unijnímu rozměru problematiky viz též ŘÍČKA, R. – SEHNÁLEK, D.: Neřešené problémy úpravy unijního občanství aneb Malta zlobí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 331–341.

KULTURNÍ A HUMANITÁRNÍ PŘÍNOS

Další skupinu žadatelů tvoří ti, kteří poukazují na svůj přínos při zapojení do nejrůznějších kulturních a humanitárních aktivit v České republice.

Žadatel původem z Vietnamu v případě prac. č. 0088r poukázal v rozkladu na naplnění svého úzkého vztahu k České republice, který spatřuje zejména v oblasti společenské, kulturní a humanitární, kdy působí jako spoluzakladatel dětského divadla a režíroval dětské divadelní hry bez nároku na honorář. Dále působí jako místopředseda Svazu Vietnamců v ČR, jehož předmětem činnosti je integrace vietnamské komunity do české společnosti. V této funkci podpořil rozhodnutí tohoto svazu na vyčlenění příspěvku na humanitární pomoc českým městům postiženým povodněmi v letech 2002, 2012 a 2013, naposledy přitom byla vyčleněna částka 320 tis. Kč na pomoc hlavnímu městu Praze. Dále je šéfredaktorem týdeníků Tuan Tin Moi (Týden nových zpráv) a The Gioi Tre (Svět mladých). Prostřednictvím těchto týdeníků zprostředkovává čtenářům informace o dění ve Vietnamu a v České republice, včetně příspěvků z oblasti stěžejních českých právních předpisů, zejména v oblasti pobytového režimu a azylového práva. Týdeník bezplatně zpřístupňuje i osobám vietnamského původu vazebně stíhaným nebo ve výkonu trestu odnětí svobody.

V případě prac. č. 0456r žadatel původem z Ukrajiny k rozkladu přiložil poděkování Dětského domova Vysoká Pec za sponzorský dar a poděkování Ludvíka Hesse za velkorysý dar na zřízení babyboxu v Nemocnici Znojmo, z čehož tedy vyplývá, že žadatelé není lhostejný osud společenství občanů České republiky.

Lhostejnost ke společnosti nelze vyčítat ani žadateli původem z Ruska, prac. č. 0361, který předložil vyznamenání – Řád sv. Cyrila a Metoděje od pravoslavného arcibiskupa pražského a českých zemí, potvrzení pro dárce krve, členský průkaz folklorního sdružení pro folklorní soubor Kozáci Vltavy, děkovný dopis archimandrity Izaiáše z Monastýru sv. Prokopa Sázavského za brigádní pomoc v budově monastýrů a další děkovné dopisy vztahující se k činnosti Kozáctva v České republice.

Všechny právě zmíněné důvody uváděné žadateli mají z hlediska společenského nesporně svoji relevanci. Že státní občanství České republiky nebylo v žádném z výše citovaných případů uděleno, má své jiné příčiny, o kterých bude pojednáno níže.

PSEUDOPŘÍNOSY

Ze strany žadatelů se lze setkat i s dalšími argumenty, pro něž by jim dle názoru těchto žadatelů mělo být státní občanství České republiky uděleno. Některé z těchto uváděných důvodů jsou vskutku kuriózní a ukazují, jak hluboká je někdy propast mezi představou žadatelů samotných a realitou.

Žadatel původem z Alžírsko, prac. č. 0131, uvedl na podporu své žádosti o státní občanství České republiky, že již po dvou týdnech pobytu v Praze byl natolik okouzlen Prahou, že už věděl, že se nechce vrátit domů, a proto požádal o udělení mezinárodní ochrany.

Rovněž žadatel, původem z Pobřeží slonoviny, prac. č. 0439, argumentoval svým vztahem k České republice. Po deseti letech v České republice se cítí jako Čech a mluví

o této zemi jako o svém domovu. Má rád českou kulturu, české jídlo a pivo. Se svou přítelkyní a matkou svého dítěte se dívá na televizi a občas také společně píše diktáty.

Svoji představu o ryze českých hodnotách představil i žadatel původem z Ruska, prac. č. 0355, který argumentoval tím, že daroval občanskému sdružení Hockey Club Slavia Praha, o.s. finanční dar ve výši 75 000,- Kč a dále doložil kladné a vlastnoručně podepsané vyjádření ke své osobě od hokejového trenéra a ortopeda.

Podobně žadatel původem z Kosova, prac. č. 0008, uvedl, že je aktivní amatérský fotbalista a je spolumajitelem společnosti, která sponzorovala Baník Havířov. Nad rámec toho ještě uvedl, že přijal českou kulturu a je ateista.

Jiný žadatel, původem ze Sýrie, prac. č. 0538, naopak cítil potřebu se vymezit vůči svému původu. V rozkladu uvedl, že se distancuje od nezákonných aktivit příslušníků arabské komunity žijících v České republice.¹³

Na závěr této palety argumentů uvedme ještě argument demografický, který přednesl žadatel původem z Ukrajiny, prac. č. 0450. Žadatel se snažil vyvážit své dlužné pojistné a penále na veřejném zdravotním pojištění, které aktuálně dosáhlo řádově stovek tisíc korun, poukazem na to, že je otcem dvou dětí s českým občanstvím. Hodnota lidského života má být dle názoru žadatele vyčíslena částkou přesahující 10 milionů Kč a jeho investice do české společnosti je tedy zatím cca 20 milionů.

Ačkoliv právě posledně zmíněná argumentace vyznívá na první pohled obzvláště alibisticky, otevírá možná nejzávažnější otázku naší společnosti – totiž že nesporným dlouhodobým přínosem naturalizace cizinců v České republice je vyrovnání stále většího demografického poklesu. Slovy prof. Možného: „Společnost, která nemá děti, nemá budoucnost. To se těžko vyvrací.“¹⁴

REALITA

Udělování státního občanství je výrazem státní suverenity. Kdo je však v praxi skutečně tím suverénem, který rozhodne, zda konkrétní osobě bude státní občanství České republiky uděleno, či nikoliv?

Je třeba přiznat, že v praxi tímto suverénem téměř nikdy není soud. Důvodů je hned několik. Prvním důvodem je relativně malé procento (v řádu jednotek procent) případů, kdy je ve věci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství České republiky ze strany žadatelů vůbec podána správní žaloba (k Městskému soudu v Praze) a ještě menší procento případů, kdy je následně podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu; o mizivé angažovanosti Ústavního soudu v této oblasti nemluvě. Dalším důvodem je dosud nejednoznačná judikatura soudů v otázce rozsahu soudního přezkumu správního

¹³ Tento případ otevírá ve vši nahotě ještě jiný problém – totiž předpoklad (existující však naštěstí jen v myslí některých žadatelů samotných), že by snad etnický původ žadatelů mohl snižovat jejich šanci na získání státního občanství České republiky. Budiž již na tomto místě předesláno, že provedený výzkum založený na analýze téměř 100 % zamítavých rozhodnutí z let 2013–2016 žádnou podobnou tendenci nezaznamenal.

¹⁴ MOŽNÝ, I.: Obavy z migrace ano, strach ne. Evropa tančí, jak dovede. *Reflex*, 2016, č. 4, s. 25.

uvážení.¹⁵ Až do roku 2005 přitom byl přístup k soudu v této otázce v důsledku tehdejší judikatorní praxe vyloučen úplně.¹⁶

V praxi je výkon státní moci v této oblasti realizován Ministerstvem vnitra a správní uvážení tohoto exekutivního orgánu je pro žadatele fakticky onou branou ke státnímu občanství České republiky. Jaká tedy tato praxe je?

Vcelku intuitivně bylo možno očekávat, že předpokladem pro získání státního občanství České republiky je pobyt na jejím území a dále též znalost jazyka – češtiny. V tomto ohledu výsledky výzkumu nikterak nepřekvapily a z hlediska základních hodnot jsou tyto dva požadavky relativně neutrální a nebude o nich na tomto místě blíže pojednáno.

Co se tedy ukázalo jako skutečně prubířský kámen v otázce naturalizace v České republice? Tímto prubířským kamenem je požadavek, aby u žadatelů nebyla dána některá ze zákonem stanovených negativních podmínek. A opravdu – **podmínky pro naturalizaci jsou v České republice v praxi nastaveny především negativně, tj. jako možné překážky, nikoliv jako předpoklady.**

Těchto negativních podmínek je v § 13 odst. 2 a § 14 ZSO nastavena celá řada, v praxi však hrají roli především tyto tři:

- 1) bezpečnostní hrozba (kód Z),
- 2) dluh na veřejném zdravotním pojištění (kód E2),
- 3) netransparentnost příjmů (kód N).

BEZPEČNOSTNÍ HROZBA

Dle § 13 odst. 2 ZSO platí, že státní občanství České republiky nelze udělit žadateli, který ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty.

Bezpečnostní hrozba je nepochybně jedním z možných důvodů pro odepření naturalizace. Nebýt hrozbou je možná tou prvotní, vcelku intuitivní podmínkou naturalizace. Tato podmínka je imanentní již samotnému obsahu pojmu státní občanství, jakožto „*pouta, založeného na existenci vzájemných práv a povinností*“.¹⁷

Skutečným ústavněprávním problémem této podmínky není její zakotvení, nýbrž fakt, že zamítavé rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství České republiky opřené o skutečnost, že žadatel představuje ohrožení bezpečnosti státu, je dle § 26 ZSO

¹⁵ V této otázce dodnes přetrvává rozdílnost v názorech mezi jednotlivými senáty Městského soudu v Praze. K vývoji judikatury do roku 2009 srov. POTMĚŠIL, J.: *Judikatura (převážně NSS) a další prameny k otázkám (ne)udělení státního občanství ČR, se zvláštním zřetelem ke správnímu uvážení*. <http://prestupyk.blogspot.cz/search?q=judikatura+ke+st%C3%A1tn%C3%ADmu+ob%C4%8Danstv%C3%AD>

¹⁶ Blíže viz MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V.: Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*, 2005, č. 2, s. 137 an. ŠIMÍČEK, V.: *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik – Ausgewählte Probleme. Jahrbuch für Ostrecht*, 2009, č. 2, s. 362 an.

¹⁷ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm* z 6. 4. 1955.

vyloučeno ze soudního přezkumu. Toto ustanovení bylo již terčem odborné kritiky¹⁸ a je v současné době napadeno u Ústavního soudu.

Dalším problémem v těchto případech je otázka, kdo je tu skutečným suverénem rozhodujícím o zamítnutí žádosti. Ministerstvo vnitra tak totiž činí na základě informací získaných podle § 22 odst. 3 ZSO od zpravodajských služeb a ani v průběhu tohoto výzkumu nebyla nijak rozptýlena hypotéza, že správní úvaha Ministerstva vnitra je tu prakticky nulová a jsou pouze převzaty závěry zpravodajských služeb.

Podíl těchto případů (kód Z) na celkovém počtu zamítnutých žádostí byl ve zkoumaném období u rozhodnutí vydaných podle ZSO cca 13 %.¹⁹

DLUH NA VEŘEJNÉM ZDRAVOTNÍM POJIŠTĚNÍ

Jedním z nejpřekvapivějších zjištění tohoto výzkumu je skutečnost, že zdaleka největší počet žádostí o státní občanství České republiky bylo zamítáno z důvodu, že žadatel měl v minulosti dluh na veřejném zdravotním pojištění. Podíl těchto případů (kód E2) na celkovém počtu zamítnutých žádostí ve zkoumaném období vydaných podle ZNPSO činil cca 56 % a podle ZSO 16 %.²⁰ Zdůrazněme na tomto místě, že se ve většině případů jednalo o dluh již uhrazený.²¹

Zákonnou oporu pro tento postup lze nalézt v požadavku, aby žadatel plnil, mimo jiné, i své povinnosti na úseku veřejného zdravotního pojištění.²² Ministerstvo vnitra pak v celé řadě případů tento zákonný požadavek rozpracovává, když v odůvodnění zamítavých rozhodnutí poukazuje na to, že „*veřejné zdravotní pojištění je solidárním systémem a řádné fungování tohoto systému, a tím i následné fungování zdravotní péče, je pak podstatným způsobem ovlivněno i jeho řádným průběžným financováním*“.²³ Tuto úvahu pak ve stovkách svých rozhodnutí opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, č.j. 5 As 51/2007-105, podle kterého: „*Smyslem a účelem uvedené podmínky je vyloučit riziko, že uchazeč o udělení českého státního občanství bude porušovat právní předpisy i jako státní občan České republiky, přičemž jednání každého, kdo se uchází o udělení státního občanství České republiky, by mělo být transparentní a prosté všech pochybností*.“ Paradoxní je, že v citovaném případě řešeném Nejvyšším správním soudem tento soud naopak dal stěžovateli za pravdu, když zdůraznil princip proporcionality při posuzování zmíněné podmínky.

¹⁸ KINDLOVÁ, M. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, 2015, č. 7–8, s. 404–419.

¹⁹ V absolutních číslech šlo o 64 případů z 500. V překvapivě velkém počtu z těchto případů (v 17) bylo posléze žádosti vyhověno v rozkladovém řízení, a to s odůvodněním, že ministr vnitra si vyžádal aktualizované informace od zpravodajských služeb a zjistil, že bezpečnostní riziko u žadatele již není dáno.

²⁰ V absolutních číslech šlo o 347 případů z 623 podle ZNPSO a o 80 případů z 500 podle ZSO.

²¹ Byť většinou byl tento dluh uhrazen až v souvislosti s podáním žádosti o státní občanství České republiky. Celkový podíl případů, ve kterých dluh přetrvával i v okamžik vydání prvoinstančního rozhodnutí Ministerstva vnitra, činil jen 6 % ze všech případů zamítnutých z tohoto důvodu.

²² § 7 odst. 1 písm. e) ZNPSO, resp. § 14 odst. 6 ZSO.

²³ Viz např. prac. č. 0359.

Plnění povinností na úseku veřejného zdravotního pojištění je v praxi natolik vysokou hodnotou, že ani jinak vysoká rodinná integrace nebo několik desítek let trvajících pobyt na území České republiky nejsou shledány jako důvody pro její prominutí.

Např. v případě prac. č. 0663 byl žadatel tlumočnickem, žil v České republice již od roku 1983 a jeho děti již českými státními občany jsou. Ministerstvo vnitra však délku pobytu často používá naopak jako argument proti stěžovateli, když uvádí, že „*tato dlouhá doba pobytu v České republice dala žadateli nepochybně víc než přiměřenou příležitost adekvátně se seznámit s rozsahem a obsahem jeho práv a povinností vůči České republice a tato práva a povinnosti také beze zbytku naplňovat*“ (cit. dle prac. č. 0212).

Argumentem, který by převážil nesplnění této podmínky, nemusí být ani vzdělání. V případě prac. č. 0420 Ministerstvo vnitra uvedlo, že „*u žadatelky, vysokoškolsky vzdělané osoby, usilující o přijetí do cizího státního svazku, lze oprávněně očekávat, že se řádně seznámí s právním řádem České republiky*“.

Za důvod hodný zvláštního zřetele pro prominutí této podmínky nelze dle názoru ministra vnitra uvedeném v prac. č. 0593r považovat ani skutečnost, že dceři žadatele bylo již státní občanství České republiky uděleno, ani fakt, že k poslednímu pochybení na úseku veřejného zdravotního pojištění a důchodového pojištění došlo v roce 2008, ani fakt, že se zde zdržuje již skoro 20 let.

Posledně uvedený případ byl nicméně rozhodován podle minulé právní úpravy (ZNPSO). Podle té současné (ZSO) je posuzováno plnění povinností na úseku veřejného zdravotního pojištění jen za poslední tři roky před podáním žádosti. Navíc lze v praxi Ministerstva vnitra vyzorovat větší benevolenci než dříve, pokud jde o výši dluhu, když k menším dlužným částkám nepřihlíží. Z rozhodnutí prac. č. 0823 lze vytušit, že hranice tolerance se tu pohybuje kolem 5000,- Kč.

NETRASPARENTNOST PŘÍJMŮ

V novější praxi vystupuje stále více do popředí požadavek, aby žadatel o státní občanství prokázal zdroje svých příjmů. Tento požadavek je podle současné úpravy již výslovně zakotven v § 14 odst. 7 ZSO a jeho splnění dokonce ani není možné prominout podle § 15 ZSO.

Podíl těchto případů (kód N) na celkovém počtu zamítnutých žádostí ve zkoumaném období vydaných podle ZSO je cca 10 %, ²⁴ nicméně již za účinnosti ZNPSO bylo vydáváno taktéž cca 10 % ²⁵ rozhodnutí opřených o tento, byť v zákoně tehdy výslovně neupravený důvod (kód n).

Pochybnosti o transparentnosti příjmů žadatelů jsou v mnoha případech zjevné. Např. v případě prac. č. 0783 žadatelka uvedla svůj měsíční příjem ve výši 3200 až 5000 Kč. Vzhledem k výši měsíčního nájmu na byt, který činí 9000,- Kč měsíčně, je zjevné, že žadatelkou doložená výše příjmů nemohla pokrýt její životní náklady, když jejím jediným zdrojem příjmů byl příspěvek na živobytí, příspěvek na bydlení a pod-

²⁴ V absolutních číslech šlo o 49 případů z 500 podle ZSO.

²⁵ V absolutních číslech šlo o 62 případů z 623 podle ZNPSO.

pora v nezaměstnanosti. V případě prac. č. 0785 činil hrubý měsíční příjem žadatelky 15 tis. Kč. Manžel žadatelky se dle doložených daňových příznání pohyboval vždy ve ztrátě. Otevřenou otázkou tak dle názoru Ministerstva vnitra zůstalo, z jakých finančních zdrojů uhrazuje žadatelka náklady svého života, z jakých zdrojů žije celá rodina (manžel a dítě), z jakých prostředků hradí splátky poskytnutého hypotečního úvěru, popř. z jakých zdrojů financovala svá vysokoškolská studia na soukromé škole. V případě prac. č. 0849 žadatel odkázal na své úspory a na úspory svých rodičů, které jsou mu údajně zasílány z Vietnamu. Tato tvrzení však ničím nepodložil – nedoložil např. splnění oznamovací povinnosti při přeshraničním převozu nebo bezhotovostní převod finančních prostředků z ciziny.

ZÁVĚR

Z provedeného výzkumu vyplývá, že **základní hodnotou, která je v procesu naturalizace v České republice zkoumána, je absence zákonem předvídaných překážek pro jeho udělení.** Touto překážkou je v praxi z velké části neplacení pojistného na veřejném zdravotním pojištění. Toto zjištění je přinejmenším překvapivé a jen těžko bychom mohli tvrdit, že odpovídá obecně očekávané představě o hodnotách České republiky. Na druhou stranu lze přístup Ministerstva vnitra v této oblasti chápat – je totiž jen vykonavatelem vůle zákonodárce, který podmínky pro udělení státního občanství v zákoně výslovně stanovil. Jakékoliv zohledňování „hodnot“ by totiž mohlo vést k libovůli při výkladu, co se těmito hodnotami vlastně myslí. Současná právní úprava nicméně prostor pro takový výklad otevírá – je jím především dříve neupravený požadavek na „integraci“ dle § 13 odst. 1 ZSO, a to vedle integrace rodinné a pracovní i integraci sociální. Právě aplikace této sociální integrace (kód S) se jeví být do budoucna prostorem pro větší promítnutí základních hodnot České republiky do procesu naturalizace. Je to však i prostor, který by neměl zůstat příliš široký a který by měl být zároveň pod veřejnou kontrolou, a to i prostřednictvím moci soudní.

Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
pavel.kandalec@law.muni.cz

PRÁVNÍ ÚPRAVA INTEGRACE V ČESKÉ REPUBLICE A ZÁKLADNÍ REFLEXE BEZPEČNOSTNÍCH ASPEKTŮ INTEGRACE

NATAŠA CHMELÍČKOVÁ, HELENA DLUHOŠOVÁ,
MONIKA PHAM, PETR NOVÁK

Abstract: **Legal Regulation of Integration in the Czech Republic and Basic Reflection of Security Aspects of Integration**

Integration in the Czech Republic is covered by law only in very basic elements. The law distinguishes between the integration of foreigners granted international protection under Asylum Act and foreigners staying legally under Aliens Act. Detailed measures are described in non-legal documents and are approved by the government. Unsuccessful integration was identified as a threat for national security by the National Security Audit that was also approved by the government. Therefore the proposed amendment of the Aliens Act strengthens integration duties in order to tackle this threat.

Keywords: integration; foreigners; security; Aliens Act; Asylum Act; National Security Audit

Klíčová slova: integrace; cizinci; bezpečnost; zákon o azylu; zákon o pobytu cizinců; Audit národní bezpečnosti

DOI: 10.14712/23366478.2018.4

I. ÚVOD: PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ CIZINCŮ V ČR

Právní postavení cizinců nacházejících se na území ČR je řešeno dvěma základními právními předpisy. Prvním z nich je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), který reguluje postavení většinových kategorií cizinců. Netýká se tak obecně osob, které podaly žádost o udělení mezinárodní ochrany, nebo jim byla ochrana přiznána. Netýká se ani dalších kategorií osob, například cizích vojáků, ale tyto kategorie jsou velmi marginální z hlediska počtu takových cizinců pobývajících na území ČR a není jim v rámci tohoto příspěvku věnována další pozornost. Zákon rozlišuje dvě hlavní skupiny cizinců – občany EU spolu s jejich rodinnými příslušníky bez ohledu na jejich státní občanství, a cizince – občany tzv. třetích zemí. Každé skupině je v zákoně věnována samostatná hlava, protože principy jejich pobytu na území vycházejí z různých právních zdrojů. Z hlediska typologie pobytů se pobyty cizinců obou kategorií dělí na pobyty přechodné a trvalé.

Právní úprava pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků je implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských

států. Občané EU mohou na území ČR pobývat bez nutnosti mít k pobytu určitou formu oprávnění či povolení, jsou pouze povinni přihlásit se k pobytu. Mohou však požádat o vydání potvrzení o přechodném pobytu, které jim usnadňuje přístup např. k získání hypotéky, koupi osobního automobilu, ale také možnost být příjemcem sociálních dávek. Rovněž mohou při splnění podmínek požádat o vydání povolení k trvalému pobytu. Jejich rodinní příslušníci, kteří sami nejsou občané EU, naopak musí mít k pobytu na území ČR povolení – v základní formě se jedná o povolení k přechodnému pobytu, při splnění podmínek mohou rovněž požádat o vydání povolení k trvalému pobytu.

Postavení cizinců ze třetích zemí může oproti úpravě postavení občanů EU nabývat mnohem rozmanitějších forem, a to zejména opět díky stále bohatšímu právu EU. Mezi přechodné pobyty jsou podle § 17 zákona o pobytu cizinců řazeny všechny typy pobytů jiných, než je pobyt trvalý. Spadá sem tedy bezvízový pobyt, pobyt na krátkodobé vízum, pobyt na dlouhodobé vízum, dlouhodobý pobyt a pobyt na základě výjezdního příkazu. Zejména účelů dlouhodobých pobytů je celá řada (studium, sloučení rodiny, vědecký výzkum, vysoce kvalifikované zaměstnání atd.). Pobyt trvalý již není vázán na konkrétní účel, jako tomu je standardně u pobytů přechodných.

Druhým zákonem, který upravuje pobyt další skupiny cizinců, je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Do této skupiny patří žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, osoby strpěné na území z důvodu podání kasační stížnosti a osoby, kterým byla mezinárodní ochrana udělena. Termín mezinárodní ochrana byl do zákona o azylu vložen jako důsledek implementace unijního azylového *acquis* a rozumí se jím ochrana udělená buď formou azylu z důvodu odůvodněných obav z pronásledování, nebo formou doplňkové ochrany z důvodu hrozby vážné újmy.

Oba zákony jsou samostatnými úpravami a platí (až na výjimky) základní pravidlo, že v jeden okamžik se na cizince vztahuje vždy pouze jeden z těchto zákonů. Dalším principem vztahu obou zákonů je, že vstoupit do působnosti zákona o azylu je velmi snadné, a to díky povaze azylu, který musí být široce a jednoduše dostupný jakožto ochranný humanitární institut poskytující subsidiární ochranu v případě, že ochrana státu původu není dostupná. Cizinec nacházející se na území ČR se dostane do působnosti zákona o azylu pouze tím, že relevantním státním orgánům předloží jakkoli svůj úmysl požádat o mezinárodní ochranu, k žádosti nejsou potřeba další náležitosti. Podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany se osoba stane samozřejmě pouze žadatelem o udělení mezinárodní ochrany a nikoli osobou požívající mezinárodní ochranu. Naopak, opustit působnost zákona o azylu a získat jakékoli pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců je při pobytu na území ČR velmi obtížné a tato možnost je omezena pouze na situace, které zákon o pobytu cizinců výslovně předpokládá.

II. PRÁVNÍ ÚPRAVA INTEGRACE – VÝCHODISKA

Pokud jde o unijní zakotvení politiky integrace cizinců z třetích zemí v ČR, integrační politika ČR reflektuje dokument „Společné základní principy politiky inte-

grace přistěhovalců v Evropské unii¹, který byl vypracován během nizozemského předsednictví v Radě Evropské unie a přijat v roce 2004 na úrovni Evropské unie jako závěry Rady a zástupců vlád členských států. ČR do svých národních koncepčních materiálů zapracovala všech 11 základních principů integrace obsažených v tomto dokumentu. V roce 2005 Evropská komise předložila tzv. Společnou agendu pro integraci,² která navrhovala konkrétní opatření, která by měla uvést do praxe výše uvedený dokument o společných základních principech integrační politiky a představila rovněž nástroje k usnadnění tohoto procesu. Mezi tyto nástroje patří například vytvoření sítě národních kontaktních bodů pro integraci (National Contact Points on Integration), příručka k integraci, výroční zprávy o migraci a integraci, webová stránka a konzultační fóra. Finanční pomoc měl zajišťovat Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007–2013, který byl zřízen Rozhodnutím Rady č. 2007/435/ES z 25. července 2007 jako součást všeobecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

Právním základem pro spolupráci v oblasti integrace v rámci EU je článek 79 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle tohoto ustanovení mohou Evropský parlament a Rada Evropské unie řádným legislativním postupem přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.

Politiky integrace jsou členskými zeměmi vzájemně diskutovány a je podporována mezinárodní výměna zkušeností a příkladů dobré praxe, např. v rámci pracovní skupiny Evropské komise „National Contacts Point on Integration“, od roku 2017 transformované do European Integration Network. V rámci Evropské unie pracuje i tzv. Evropské migrační fórum, které sdružuje organizace občanského sektoru napříč zeměmi Evropské unie (včetně nevládních organizací z ČR) a poskytuje jim možnost aktivně participovat na diskusi o otázkách integrace se zástupci národní, regionální i lokální úrovně.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava integrace cizinců zůstává i přes dnes již pokročilý stupeň harmonizace azylových a migračních systémů nadále v pravomoci jednotlivých členských zemí EU – chybí tak jakákoli právní harmonizace formou sekundárních právních aktů.

Právní úprava integrace v ČR a zejména její praktické nastavení respektuje výše uvedené oddělení režimu pobytu cizinců, a to ve všech rovinách.

Zprv je samostatně regulována integrace v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu. Existují i dvě samostatná, na právní úpravu navazující, usnesení vlády. Vzhledem k humanitárně ochranné povaze mezinárodní ochrany je osobám s udělenou ochranou poskytována ze strany státu daleko větší péče než cizincům z třetích zemí pobývajících na území v režimu zákona o pobytu cizinců. Je jim k dispozici celý komplex pomocných integračních nástrojů shrnutých pod názvem „Státní integrační program“. Podobně komplexní program pro cizince z třetích zemí v působnosti zákona o pobytu cizinců neexistuje, ač nabídka integračních aktivit a opatření je dostupná a poměrně rozmanitá a jen zlomek těchto aktivit je založen na povinné bázi. Realizace integračních

¹ Číslo dokumentu 14776/04.

² Číslo dokumentu COM (2005) 389 final.

opatření podle obou zákonů je svěřena centrálnímu aktérovi, kterým je Ministerstvo vnitra, ale v rámci tohoto rezortu je dále institucionálně oddělena podle toho, zda jde o integraci podle jednoho či druhého zákona – každou z nich zajišťuje jiné oddělení v rámci odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

Zadruhé zákon o pobytu cizinců a rovněž související usnesení vlády rozlišují integraci občanů EU s jejich rodinnými příslušníky a občanů třetích zemí. Důvodem je, že unijní právo neumožňuje občanům EU a jejich rodinným příslušníkům ukládat integrační opatření. V případě občanů EU se totiž v podstatě nejedná o imigraci, ale využívání jejich práva volného pohybu v rámci Evropské unie, které v sobě zahrnuje i právo usadit se v daném státě. V rámci integrační politiky ČR jsou tedy občané EU i nadále pouze doplňkovou cílovou skupinou pro využívání integračních opatření v rámci Koncepce integrace cizinců (viz dále), neboť oproti státním příslušníkům třetích zemí mají garantován rozsah práv srovnatelný s právy státních občanů ČR. S financováním integračních aktivit pro občany EU nepočítají ani unijní fondové nástroje, jako je například Azylový, migrační a integrační fond,³ lze však využívat např. některých výzev Evropského sociálního fondu.⁴

Za třetí, povinné prvky integrace jsou nastaveny různě pro různé kategorie cizinců dle typu pobytu. Platí to jak pro cizince s udělenou mezinárodní ochranou, kdy podle zákona o azylu není účast na integračních opatřeních povinná, tak pro cizince podle zákona o pobytu cizinců, kde jsou povinnosti různé podle typu pobytu. Ač je integrace cizinců do společnosti v zájmu státu a jeho obyvatel, stejně jako v zájmu cizinců samotných, není doposud toliko povinností jako spíše nabídkou, a tak využití integračních opatření závisí na rozhodnutí cizince samého.

Právní úprava integrace cizinců je českou právní úpravou řešena velmi kuse. Integrační opatření jsou podrobně rozpracována až v usneseních vlády, která jsou schvalována v případě integrace cizinců z třetích zemí každoročně; v případě poživatele mezinárodní ochrany je usnesení schvalováno na několik let dopředu.

Základním koncepčním rámcem migrační politiky je „Strategie migrační politiky ČR“⁵ z roku 2015, která definuje sedm prioritních oblastí – integrace, nelegální a návratová politika, azyl, vnější dimenze migrační politiky, volný pohyb osob v EU a schengenská spolupráce, legální migrace, mezinárodní a evropské závazky ČR v oblasti migrace. Aktualizovaná strategie postihuje všechny klíčové aspekty problematiky migrace a je vhodným nástrojem upravujícím migrační politiku v ČR.⁶

Dokumentem vlády věnujícím se integraci cizinců ze třetích zemí je „Koncepce integrace cizinců“, která je aktualizována zpravidla v cyklu 5 let v návaznosti na změny migrační situace a integračních potřeb. Každoročně je pak vládě předkládán „Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců“, který zpracovává Ministerstvo vnitra na základě

³ Azylový migrační a integrační fond (AMIF) nahradil dřívější Evropský fond pro integraci cizinců z třetích zemí (EIF) po skončení programového období 2007–2013.

⁴ Evropský sociální fond je strukturální fond Evropské unie s posláním rozvíjet zaměstnanost, snižovat nezaměstnanost a podporovat sociální začleňování osob a rovné příležitosti se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů. Dostupné na www.esfcr.cz.

⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 29. července 2015 č. 621 o Strategii migrační politiky ČR a o Komunikační strategii ČR k migraci.

⁶ *Audit národní bezpečnosti*. Praha, 2016, s. 68. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti.aspx>. [cit. 15.01.2018].

podkladů jednotlivých resortů, analýz situace cizinců a poznatků z integračních projektů. Úkoly stanovené v tomto dokumentu reflektují aktuální vývoj situace ve společnosti a identifikované potřeby integrace cizinců, v neposlední řadě i objem přidělených finančních prostředků.

Ani historicky, myšleno po roce 1989, nebyla nikdy integrace upravována podrobněji. V zákoně č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky nebyla o integraci dokonce ani zmínka. Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících obsahoval velmi kusou úpravu integračních opatření, která by stát osobám, kterým udělil azyl, nabízel. Jednalo se pouze o možnost účastnit se bezplatných kurzů českého jazyka. V ostatních oblastech byli uprchlíci odkázáni na výhody spojené s možností účasti v hlavních sociálních systémech státu v širším smyslu určených pro občany – pro účely zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení byli považováni za cizince s trvalým pobytem. Bezplatné kurzy českého jazyka byly od počátku 90. let v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Realizace byla zajišťována prostřednictvím nevládních organizací na celém území České republiky, tedy jak v integračních azylových zařízeních, tak mimo ně.

Z institucionálního hlediska byla integrace cizinců počínaje rokem 1999 zařazena v gesci Ministerstva vnitra. Usnesením vlády č. 1252/2003 byla integrace cizinců ze třetích zemí k 1. lednu 2004 převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Následně pak usnesením vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979 byla koordinační role při realizaci Koncepce integrace cizinců na území ČR převedena z Ministerstva práce a sociálních věcí zpět na Ministerstvo vnitra (více viz dále). Integrace azylantů resp. držitelů mezinárodní ochrany i cizinců z třetích zemí tak byla opět řešena společně v rámci téhož resortu; integrace poživatelů mezinárodní ochrany byla vždy v gesci Ministerstva vnitra.

III. INTEGRACE V ZÁKONĚ O POBYTU CIZINCŮ

Jak bylo naznačeno výše, zákon o pobytu cizinců obsahuje pouze velmi kusou úpravu integračních opatření. Není jim věnována samostatná hlava, ani díl a spíše tak jde o jednotlivá ustanovení. V současně platném znění totiž zákon obsahuje pouze jediné povinné integrační opatření. Jedná se o povinnost doložit znalost českého jazyka podle § 70 odst. 2 písm. h) k žádosti o trvalý pobyt. Ustanovení odkazuje na prováděcí právní předpis, ke kterému je zmocnění obsaženo v § 182a odst. 1 a kterým je nařízení vlády č. 31/2016 Sb. Toto stanovuje rozsah znalosti českého jazyka na úrovni A1 společného evropského referenčního rámce, což je nejnižší možná úroveň předpokládající jen velmi základní porozumění, písemný a ústní projev. Dále nařízení upravuje bližší pravidla organizace zkoušky z českého jazyka, vzor dokladu o absolvování této zkoušky a seznam jazykových zkoušek, které se považují za rovnocenné jazykové zkoušky požadované pro účely trvalého pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Nařízení vydává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Povinnost předložit k žádosti o trvalý pobyt doklad prokazující znalost českého jazyka byla do zákona o pobytu cizinců včleněna novelou č. 379/2008 Sb. Při stanovení

tohoto opatření bylo vycházeno z usnesení vlády č. 126 ze dne 8. února 2006, kterým byla schválena aktualizovaná Koncepce integrace cizinců. Prokazování znalosti českého jazyka jako nezbytné náležitosti žádosti cizince o vydání povolení k trvalému pobytu bylo identifikováno jako významný integrační prvek plně v souladu s podmínkami, které stanoví směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Při přípravě vlastní realizace bylo vycházeno ze zkušeností jiných členských států Evropské unie, a to zejména Dánska, Francie, Řecka, Německa a Rakouska.

Zkouška z českého jazyka pro účely trvalého pobytu je organizovaná od roku 2009 Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v koordinaci s Ministerstvem vnitra a je celostátně platnou zkouškou ověřující jazykové znalosti cizinců. Znalost českého jazyka lze prokázat i složením mezinárodně uznávané zkoušky z českého jazyka (CCE) nebo státní jazykové zkoušky.

V praxi se nicméně následně začaly hojně objevovat případy podezření, že úroveň znalosti českého jazyka konkrétních cizinců neodpovídá ani úrovni A1 a že tedy dochází k obcházení této povinnosti. Legislativně bylo na tento problém reagováno novelou č. 427/2010 Sb. vkládající odstavec 6 do § 70, který nově opravňuje Ministerstvo vnitra doklad neuznat a uložit cizinci povinnost vykonat opakovanou zkoušku u jiného oprávněného subjektu. Tato změna legislativy se však v rámci vyhodnocení dopadů změn neukázala jako natolik efektivní, aby vymýtila snahy získat doklad o zkoušce z českého jazyka pomocí korupčního či jiného podobného jednání.

Na základě úkolů vyplývajících z usnesení vlády č. 940 ze dne 11. prosince 2013 proto byla v průběhu roku 2014 ve spolupráci ministerstev školství a vnitra započata příprava odpovídajících legislativních a organizačních změn směřujících k vytvoření efektivnějšího systému výuky a zkoušek zajišťujícího zejména lepší kontrolu a celkově posílení protikorupčních opatření. Dne 15. prosince 2014 bylo přijato usnesení vlády č. 1052, které mimo jiné ukládá ministrům vnitra a školství předložit návrh řešení právních a organizačních nedostatků systému. Ve zvláštní části 3 usnesení se ukládá zajištění protikorupčních opatření v souvislosti se změnou právní úpravy zkoušek. Realizací těchto kroků došlo ke zvýšení celkové odolnosti systému, zcela odstranit fenomén pokusů o korupční či jiná podobná jednání se však nepodařilo.

Požadavek znalosti českého jazyka na úrovni A1 je vyžadován až k žádostem o trvalý pobyt, o který se standardně žádá až po pěti letech pobytu cizince na území, osoby tak mají k dispozici dostatečně dlouhou dobu na přípravu na složení zkoušky. Získání trvalého pobytu by mělo být silnou motivací, protože trvalým pobytem se tito cizinci stávají zejména účastníky veřejného zdravotního pojištění a získávají veškerá práva v sociální oblasti jako občané ČR. Vykonání zkoušky z českého jazyka je navíc zdarma, Ministerstvo vnitra cizincům vydává pro účely účasti na zkoušce poukazy. Pokud však cizinec u zkoušky neuspěje, další pokus o její složení si hradí ze svých prostředků. Úspěšnost u zkoušky nicméně v roce 2017 činila v průměru pouze 55 %, a to i přes snahy státu pomoci cizincům při přípravě na ni.

Příprava na zkoušku je podporována webovým portálem www.cestina-pro-cizince.cz, který pro Ministerstvo školství spravuje Národní ústav pro vzdělávání. Část webového portálu věnovaná trvalému pobytu je k dispozici v 8 jazykových verzích, uchazeči

si zde mohou vyzkoušet i modelovou verzi zkoušky. K dispozici je i publikace „Připravte se s námi na zkoušku“. Od roku 2013 zahrnuje webový portál také informace ohledně zkoušek z českého jazyka a reálií, které jsou požadovány při žádosti o české státní občanství.

IV. KONCEPCE INTEGRACE CIZINCŮ

První Konceptce integrace cizinců byla přijata usnesením vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266. Vycházela ze Zásad konceptce integrace cizinců na území ČR přijatých usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689, z vnitrostátní právní úpravy postavení cizinců v jednotlivých oblastech integrace cizinců a z mezinárodních dokumentů v dané oblasti. V roce 2003 zpracovalo Ministerstvo vnitra materiál s názvem „Postup při realizaci Konceptce integrace cizinců a při jejím dalším rozvoji v souvislosti se vstupem ČR do EU“.

V roce 2005 byla Konceptce aktualizována a schválena usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126.⁷ Usnesením vlády č. 259 ze dne 17. března 2008 ke Zprávě o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2007 bylo v bodě III. odst. 1 písm. f) uloženo ministru práce a sociálních věcí zpracovat a do 31. ledna 2009 předložit vládě Zprávu o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2008 s návrhem na další postup. Usnesením vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979 byla koordinační role při realizaci Konceptce integrace cizinců na území ČR převedena z Ministerstva práce a sociálních věcí zpět na Ministerstvo vnitra. Zprávu o realizaci Konceptce a návrh dalšího postupu za rok 2009 (stejně jako v letech následujících) již vládě předložil ministr vnitra. Konceptce byla Ministerstvem vnitra ve spolupráci s dalšími resorty následně aktualizována v letech 2011 jako „Konceptce integrace cizinců – Vzájemné soužití“ a naposledy v roce 2016 jako „Konceptce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu“.

Zpráva o realizaci Konceptce integrace cizinců je každoročně předkládána vládě a Poslanecké sněmovně k projednání. Od roku 2011 jsou zprávy o realizaci Konceptce integrace cizinců zveřejňovány jako součást „Zpráv o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR“. Přílohou Zprávy je vždy tabulková část obsahující široké spektrum statistických údajů k migraci, integraci a občanství, a dále „Přehled projektů realizovaných v rámci integrace cizinců a řízení migračních toků“ v příslušném roce jednotlivými resorty financovaných jak ze státního rozpočtu, tak z fondů EU.

Konceptce integrace cizinců počítá od svého vzniku se zapojením řady resortů (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo kultury) a dalších partnerů, mezi které patří zejména nevládní organizace a organizace cizinců, regionální a lokální správa, akademická sféra. Toto široké spektrum spoluaktérů reaguje na skutečnost, že integrace cizinců je komplexní problematikou, která se dotýká mnoha oblastí a jednotlivých úrovní.

⁷ Integrace. Integrace cizinců na území ČR. *mvcz.cz* [online], 17. 1. 2017. Dostupné z: <http://www.mvcz.cz/clanek/integrace.aspx>. [cit. 15.01.2018].

Základní cílovou skupinou integračních opatření v plném rozsahu jsou cizinci – státní příslušníci třetích zemí dlouhodobě oprávněně pobývající na území ČR. Cílová skupina Koncepce se postupně rozšiřuje s ohledem na potřeby integrace cizinců. Aktualizovaná Koncepce z roku 2011 nově začala uvádět jako doplňkovou skupinu i občany členských zemí Evropské unie, kteří mohou integračních opatření využívat výjimečně v případě nezbytné potřeby. Vzhledem k tomu, že integrace je oboustranným procesem, je cílovou skupinou i majoritní společnost. Specifická integrační opatření se zaměřují i na informovanost cizinců v předmigračním období, tedy ještě v zemi původu. Postup k realizaci Koncepce z roku 2017 cílovou skupinu dále rozšiřuje – ve výjimečných případech mohou být součástí cílové skupiny i jednotliví státní občané ČR, kteří mají prokazatelně obdobné integrační potřeby jako výše uvedené skupiny cizinců z třetích zemí. Cílovou skupinou integrace, a to ani Státního integračního programu, však zatím nejsou žadatelé o udělení mezinárodní ochrany.⁸

Priority realizace Koncepce integrace cizinců lze rozdělit do čtyř klíčových oblastí, jimiž jsou znalost českého jazyka, ekonomická a sociální soběstačnost, sociokulturní orientace ve společnosti a vztahy mezi komunitami. Koncepce integrace cizinců – Vzájemné soužití (usnesení vlády č. 99/2011) stanovila pátou prioritu – princip postupného nabývání práv cizinců v návaznosti na postupné nabývání vyšších pobytových statusů na území ČR.

Zásadním novým integračním opatřením bylo vytvoření „informačního balíčku“ – souboru opatření k podpoře informovanosti cizinců, a to v osmi jazykových verzích. Jedná se o předodjezdové informační minimum nazvané „Příští zastávka – Česká republika“, tedy přinášející základní informace o podmínkách pobytu cizinců v ČR s upozorněním na případná rizika spojená s nedodržováním zákonů a neplnění povinností z nich plynoucích. Dále pak došlo k rozšíření integračních opatření o nabídku uvítacích integračně adaptačních kurzů pro cizince s názvem „Vítejte v ČR“. Tento systém jednodenních kurzů tlumočených do jazyka cizinců seznámí nově příchozí cizince s právy a povinnostmi a s poměry v ČR. Tento nástroj významně podporuje informovanost cizinců například o životě v ČR a způsobu fungování státních orgánů a snižuje tak riziko ztráty oprávněného pobytu. Dalším nástrojem, který má pomoci řádně plnit povinnosti spojené se správním řízením ve věci pobytu cizince, je instruktážní film „Jak na to“ promítaný na pracovištích odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, kde cizinci zároveň dostávají brožuru, která obsahuje další návody usnadňující jim vyřizování pobytových záležitostí.

Novým opatřením k podpoře informovanosti a soběstačnosti cizinců se dále stal projekt asistenční služby cizincům provozovaný ve spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi přímo na pracovištích odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.

Vytvoření uceleného systému informování cizinců, ale i většinové společnosti, doplnil nový webový rozcestník www.imigracniportal.cz a aktualizovaná stránka www.azyl.cz

⁸ Žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří jsou ubytováni v přijímacím či pobytových střediscích, jsou poskytovány sociální a další služby včetně volnočasových aktivit, mezi které se řadí i kurz českého jazyka, podporující jejich bezkonfliktní soužití v těchto střediscích i s obyvatelstvem.

.cizinci.cz. K dispozici je informační linka pro cizince, a to jak v emailové tak telefonické formě, i asistenční infolinka v mongolštině a vietnamštině.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu (usnesení vlády č. 26/2016) přinesla další řadu nových opatření a cílů, kterými politika integrace cizinců reagovala na změny v migrační situaci a na výsledky systematického vyhodnocování postavení cizinců v ČR. S ohledem na změnu integračních potřeb cizinců a priorit integrační politiky se zvýšil důraz na zkvalitnění obsahu a distribuce integračních opatření, spolupráci s regionální a lokální veřejnou správou a na rozšíření spektra subjektů podporujících integraci.

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců tak přináší řadu nových opatření a cílů:

1. Došlo k významnému rozšíření cílové skupiny o poživatelé mezinárodní ochrany, kteří tak mohou využívat relevantní integrační nástroje nad rámec Státního integračního programu realizovaného v rámci zákona o azylu. Prioritní skupinou zůstávají nadále občané z třetích zemí. Občané EU zůstávají doplňkovou skupinou, na kterou lze cílit, jsou-li ohroženi sociálním vyloučením.
2. Zvýšení počtu obcí realizujících komplexní integrační projekty ve městech a městských částech. Tyto projekty umožňují samosprávám vytvořit si vlastní integrační strategii a jsou významným nástrojem prevence či mírnění napětí mezi občany a cizinci a podporují spolupráci v místě s nestátními neziskovými organizacemi, školami, mateřskými centry, kluby atd.
3. Na regionální úrovni se podařilo vybudovat síť krajských Center na podporu integrace cizinců, která poskytují integrační služby a informace jak cizincům, tak majoritě včetně veřejné správy. Vzhledem ke klíčové roli center je do budoucna nutno zajistit trvalou udržitelnost center tak, aby byla bez ohledu na provozovatele stálým prvkem systému s předvídatelným finančním zázemím a co nejkvalitnějšími službami.
4. Zajistit rozvoj a poskytování adaptačně-integračních kurzů nově příchozím cizincům.
5. Posilována bude informovanost cizinců i majority. Dostatek informací je významnou prevencí před pocity nejistoty a ohrožení, které mohou u majority nabýt podoby xenofobie či odmítání cizinců.
6. Důraz je kladen na průběžný monitoring situace a vzájemných vztahů, který může sloužit jako podnět k rychlé reakci či řešení identifikovaného problému v přímé spolupráci se samosprávami, případně i s úřady práce a zaměstnavateli.
7. Bylo uloženo zpracovat koncepci systémové a komplexní podpory vzdělávání žáků-cizinců resp. žáků s odlišným mateřským jazykem, a to vzhledem k tomu, že v ČR výrazně stoupají počty dětí a studentů – cizinců z třetích zemí.
8. Podporováno bude rozvíjení mezikulturního dialogu i vlastní aktivity cizinců, včetně jejich působení jako interkulturních pracovníků, asistentů pedagoga i tlumočnicků, a zvýšení povědomí cizinců o široké škále možností jejich aktivní participace na veřejném životě.
9. Integrace je doposud postavena na principu dobrovolnosti. V Koncepci je zvažováno zavedení povinné účasti na integraci, např. absolvování úvodního adaptačně-integračního kurzu pro nově příchozí cizince či zvýšení požadované znalosti českého jazyka pro získání povolení k trvalému pobytu.

V. INTEGRACE V ZÁKONĚ O AZYLU

Na rozdíl od zákona o pobytu cizinců je přece jen úprava v zákoně o azylu systematictější a integraci je věnována samostatná hlava IX nazvaná Státní integrační program. Nicméně i v tomto případě se jedná o velmi stručnou úpravu čítající toliko tři ustanovení (§ 68–70). Státní integrační program je komplexním dobrovolným programem nabízejícím celou škálu opatření, která mají napomoci osobám, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, v novém životě na území ČR. Základními složkami jsou pomoc se zajištěním bydlení a se získáním znalostí českého jazyka.

Pomoc se zajištěním bydlení v první fázi spočívá v možnosti ubytovat osoby s udělenou mezinárodní ochranou v integračním azylovém středisku, které podle § 79 odst. 3 zákona o azylu slouží k přechodnému ubytování osob s udělenou ochranou. Přechodnost je omezena 18 měsíci, výjimečně může Ministerstvo vnitra povolit i ubytování na dobu delší. Pobyt v integračním azylovém středisku je zaměřen na získání orientace v české společnosti a fungování státní správy, probíhá zde rovněž výuka českého jazyka. Osoby si během pobytu hledají zaměstnání a připravují se na samostatný život v ČR. Pobyt ve středisku není bezplatný, osoby jsou ubytovány na základě smlouvy. Integrační azylové středisko funguje formou ubytování v jednotlivých běžných bytech, které má Ministerstvo vnitra buď přímo ve vlastnictví, nebo v pronájmu, osoby tak nejsou izolovány od majoritní společnosti, jako tomu je v případě pobytu v přijímacím nebo pobytovém azylovém středisku, které je určeno pro žadatele o udělení ochrany. V současné době se integrační azylová střediska nacházejí v Brně, Jaroměři, Ústí nad Labem – Předlicích a v Havířově. Jedná se o místa, kde střediska fungují dlouhodobě.

Pomoc se zajištěním bydlení se neomezuje pouze na první fázi, kterou je pobyt v integračním azylovém středisku, ale i na fázi pozdější – po odchodu ze střediska. Program pomáhá buď s hledáním komerčního nájmu, nebo umožňuje zajistit ubytování v obecních bytech. Držitelům mezinárodní ochrany je v rámci státního integračního programu možné uhradit první dva nájmy, kauci pro pronajímatele a případně odměnu pro realitní kancelář.

Zajistit dostatečný počet integračních bytů je dlouhodobou výzvou, a to díky nepřilíh vstřícné náladě české společnosti, včetně obcí i větších měst, vůči cizincům. Dílčí úspěchy jsou dosahovány skrze navazování konstruktivních vztahů právě s obcemi a městy.

Výuku českého jazyka zajišťuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prostřednictvím poskytovatele, který je vybrán ve výběrovém řízení.

Stejně jako v zákoně o pobytu cizinců, i zde zákon předpokládá vydání usnesení vlády podrobně upravující fungování státního integračního programu (viz dále).

VI. STÁTNÍ INTEGRACNÍ PROGRAM

Současný integrační program navazuje na již existující asistenci, která je osobám s udělenou mezinárodní ochranou v ČR poskytována od roku 1994. Cílem programu je usnadnit proces integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou především v oblasti výuky českého jazyka, vstupu na trh práce, v oblasti bydlení, vzdělávání a re-

kvalifikací. Nová koncepce státního integračního programu byla schválena usnesením vlády č. 954 ze dne 20. 11. 2015 a účinnosti nabyla dne 1. 1. 2016. Dne 16. 1. 2017 schválila vláda svým usnesením č. 36 další změny v konceptu programu.⁹

Nový státní integrační program schválený v r. 2015 zavedl institut generálního poskytovatele integračních služeb a současně možnost podpory poživatelů mezinárodní ochrany v dalších oblastech integrace – zejména v oblasti zaměstnání a vzdělávání a dále asistenci v oblasti sociální a zdravotní. Usnesením č. 36 na počátku roku 2017 vláda ustanovila generálním poskytovatelem pro rok 2017 a roky následující Správu uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, která je organizační složkou státu v rámci Ministerstva vnitra a která mimo jiné provozuje azylová zařízení a Centra na podporu integrace cizinců v některých krajích. Úkolem tohoto poskytovatele s celorepublikovou působností je koordinace a zajištění integračních služeb poživatelům mezinárodní ochrany ve spolupráci s ostatními subjekty, kterými jsou zejména dotčená ministerstva, obce, nestátní neziskové organizace, církve, dobrovolníci, zaměstnavatelé aj. Poskytovatel může jednotlivé služby zajistit prostřednictvím třetí osoby formou subdodávky.

Další zásadní novinkou je vypracovávání individuálního integračního plánu pro poživatele mezinárodní ochrany, což je základní dokument stanovující integrační cíle u konkrétní osoby ve všech oblastech integrace. Generální poskytovatel ve spolupráci s poživatelem mezinárodní ochrany, pracovníky integračních azylových středisek a ostatními organizacemi připraví individuální integrační plán pro konkrétní osobu či rodinu. Integrační plán zahrnuje oblast bydlení, vzdělávání, zaměstnání, asistenci v oblasti zdravotní a sociální. Poskytování integračních služeb v jednotlivých oblastech je možné po dobu maximálně 12 měsíců. V oblasti bydlení je poskytována asistence při hledání bydlení, stěhování, vybavení bytu nezbytným základním nábytkem a dalším vybavením. Mohou být uhrazeny vstupní náklady na zajištění přístupu k bydlení (první dva nájem, kauce či odměna pro realitní kancelář). V oblasti zaměstnání je poskytována asistence při registraci na úřadu práce, při hledání zaměstnání, při zajištění rekvalifikací či při zřízení oprávnění k podnikatelské činnosti. Co se týče oblasti vzdělávání, je v rámci státního integračního programu poskytována asistence při začlenění dětí do mateřské nebo základní školy, při zprostředkování studia na střední nebo vysoké škole a při zajištění zájmových kroužků pro děti. Pokud má poživatel mezinárodní ochrany zahraniční doklad o vzdělání, je mu poskytnuta pomoc při jeho nostrifikaci. V sociální oblasti mají tyto osoby stejná práva jako občané ČR, v rámci státního integračního programu je poskytována asistence při jednáních na úřadu práce a při podání žádosti o sociální dávky.

Také co se týče zdravotní péče, mají poživatelé mezinárodní ochrany stejná práva a povinnosti jako občané ČR. V rámci státního integračního programu je poskytován doprovod při registraci u zdravotní pojišťovny, při registraci a návštěvách u lékařů. Handicapovaným osobám je možné pořídit nezbytné speciální zdravotní pomůcky.

Státní integrační program v oblasti získání znalostí českého jazyka realizuje stejně jako v minulosti Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy formou bezplatného

⁹ Integrace. Integrace azylantů. *mvc.cz* [online]. Dostupné z: <http://www.mvc.cz/clanek/integrace.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>. [cit. 15.01.2018].

jazykového kurzu s dotací 400 hodin výuky. Výuka probíhá v integračních azylových střediscích i mimo tato zařízení. Kurz je skupinového případně individuálního typu, trvá cca 12 měsíců a je zakončen zkouškou a vydáním osvědčení o absolvování kurzu.

VII. AUDIT NÁRODNÍ BEZPEČNOSTI

Bezpečnostní aspekty migrace ovlivňují kromě soužití na území i sociální a ekonomický charakter společnosti. V této souvislosti vznikla „Bezpečnostní strategie ČR“,¹⁰ která definuje jako jednu z bezpečnostních hrozeb zvýšenou míru nelegální migrace a nedostatečnou integraci legálních migrantů.¹¹

Zhoršená bezpečnostní situace v Evropě dolehla na ČR zatím jen okrajově. Přesto vláda ČR považuje za nutné věnovat se plně škále hrozeb, s nimiž se kontinent potýká.¹² Proto byl více než 120 expertů z nejrůznějších oblastí týkajících se bezpečnosti ČR z mnoha úhlů vypracován Audit národní bezpečnosti. Audit byl schválen usnesením vlády č. 1125 dne 14. prosince 2016 a věnuje se deseti hlavním oblastem, mezi které patří například kybernetická bezpečnost, hybridní hrozby, terorismus, ale rovněž i přírodní hrozby a také migrace. V rámci jednotlivých kapitol jsou vždy popsány možné hrozby ve sledované oblasti, jsou identifikovány odpovědné instituce v rámci bezpečnostního systému ČR a základní nástroje z oblasti legislativy, strategie a koncepce pro eliminaci hrozeb a rizik. Následuje tzv. SWOT, analýza shrnující silné a slabé stránky systému. Poslední část kapitol tvoří doporučení k posílení odolnosti. Na tento audit navazuje Akční plán k jeho provedení, který byl vládou schválen v květnu 2017 a podléhá ochraně utajovaných informací. Obsahuje celou řadu jak legislativních, tak především nelegislativních úkolů k provedení konkrétních opatření spolu s určením odpovědných gestorů a s časovým harmonogramem plnění.

Migraci je věnována kapitola s názvem „Bezpečnostní aspekty migrace“. První věta kapitoly zní: „*Migrace je přirozeným a trvalým historickým jevem a příležitostí.*“¹³ Jedná se tedy o jev, který nelze eliminovat a ani to ostatně není cílem. První věta druhého odstavce však uvádí: „*S migrací jsou však spojeny i bezpečnostní aspekty.*“ Text a následně SWOT analýza uvádějí dva hlavní typy hrozeb spojených s migrací – za první hrozbu neřízené migrace a za druhé neúspěšnou integraci. Úspěšná kontrola migrace a úspěšná integrace spolu úzce souvisejí a zmiňuje i to audit, podle kterého „*je proces řízené migrace velmi úzce spjat s procesem integrace, neboť i řízená migrace může být dlouhodobě efektivní a funkční pouze v případě, že je spojena s úspěšnou integrací na území cílového státu. Právě schopnost a míra integrace do majoritní společnosti definuje možnosti a objem řízené imigrace.*“¹⁴

¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 4. února 2015 č. 79 o Bezpečnostní strategii České republiky 2015.

¹¹ *Audit národní bezpečnosti*. Praha, 2016, s.68. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti.aspx>. [cit. 15. 01. 2018].

¹² Audit národní bezpečnosti. [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/audit-narodni-bezpecnosti-151410/>.

¹³ *Audit národní bezpečnosti*. Praha, 2016, s.62. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/audit-narodni-bezpecnosti.aspx>. [cit. 15.01.2018].

¹⁴ Tamtéž, s. 63.

Úspěšná integrace na území je zásadním faktorem pro eliminaci mnoha negativních jevů, které ve svém důsledku mohou vést i k bezpečnostním hrozbám. Neintegrovaný cizinec na území představuje hrozbu ve vztahu k soužití s majoritní společností. Nedostatečná integrace přináší riziko vytváření uzavřených komunit cizinců. Tato společenská izolace či sociální vyloučení vedou nejen k osobní frustraci, ale i ke vzniku konfliktů mezi cizinci a majoritou či komunitami cizinců navzájem. Nedostatečná či neúspěšná integrace přináší riziko nárůstu xenofobie, netolerance a extremismu ve společnosti. Nezvládnutá integrace je však rizikem i pro život migrantů – nesamostatnost a neinformovanost migrantů může být příčinou jejich manipulovatelnosti, vydírání a v důsledku až ztráty oprávnění k pobytu. Příčinou nesamostatnosti migrantů je zejména omezená znalost češtiny, která jim neumožňuje orientovat se ve společnosti, v místních zvyklostech a pravidlech soužití, a která neumožňuje navazovat vztahy s majoritou.¹⁵

Úspěšná integrace cizince naopak snižuje míru ohrožení imigranta samotného, umožňuje mu vést důstojný a samostatný život, umožňuje jeho další rozvoj a zvyšuje pravděpodobnost osobního úspěchu či prosperity jeho rodiny. Klíčovou roli v integraci sehrává schopnost osamostatnit se, nebýt závislý na pomoci druhých – zprostředkovatelích, tlumočnickovi, zaměstnavateli, státu (sociálních dávkách) apod. Cestou k samostatnosti je dostatečná informovanost, znalost práv a povinností, respekt k hodnotám ČR i EU, zejména však schopnost komunikace v českém jazyce.¹⁶

Hrozba neúspěšné integrace tak může nastat v důsledku kombinace celé řady faktorů – odmítavého postoje většinové společnosti, růstu sociálního napětí, skrze projevy a posilování vlivu a aktivit extremistických skupin, v důsledku nedostatečné ochoty samotného migranta se integrovat díky výrazným kulturním odlišnostem a zvyklostem. Nelze opomenout ani existenci druhé a následné generace migrantů (naturalizovaní migranti) nezačleněné do společnosti a neztotožněné s hodnotovým žebříčkem ČR a EU a vznik ghett a následně vytvoření kriminogenního prostředí.¹⁷

Audit hodnotí českou integrační politiku jako vyváženou. Mezi silné stránky SWOT analýza zařazuje existenci „Strategie migrační politiky a koordinace migrační politiky“, stabilní a trvalý postoj ČR k migraci na národní i unijní úrovni, významnou a dlouhodobou zkušenost s migranty, pro které se ČR stává cílovou zemí, kdy více než 50 % cizinců s povoleným pobytem na území dosáhlo trvalého pobytu. Mezi další silné stránky patří dle SWOT analýzy dlouhodobá a pravidelně aktualizovaná Koncepce integrace cizinců, která je postavená na schopnosti cílené integrace na lokální úrovni i zasíťování na regionální úrovni a zavádění povinných prvků integrace (zkouška z českého jazyka, zkoušky při žádosti o státní občanství).

Na druhou stranu rezervy SWOT analýza vidí v omezené schopnosti zajistit integraci cizinců pobývajících na území (vymahatelnost a monitoring povinné školní docházky). V zájmu samotných cizinců, ale i v zájmu společnosti však je integraci u cizinců, kteří se zde plánují dlouhodobě usadit, nevnímat nadále jen jako záležitost volby, naopak, jako nutné se jeví podmínit pobyt této skupiny cizinců povinnou účastí na základních integračních opatřeních. Jako tato základní integrační opatření audit definuje znalost

¹⁵ Tamtéž, s. 66

¹⁶ Tamtéž, s. 66.

¹⁷ Tamtéž, s. 72.

češtiny a orientaci v české společnosti. V této souvislosti část kapitoly věnovaná Doporučením k posílení odolnosti v legislativních opatřeních předpokládá novelu zákona o pobytu cizinců s ohledem na posílení povinných prvků integrace, kterým je věnována další kapitola tohoto příspěvku.

VIII. POSÍLENÍ POVINNÝCH INTEGRAČNÍCH PRVKŮ V ZÁKONĚ O POBYTU CIZINCŮ

Jak bylo uvedeno výše, právní úprava – konkrétně zákon o pobytu cizinců – stanovují pouze jediný povinný integrační požadavek, kterým je vykonání zkoušky z českého jazyka pro účely žádosti o trvalý pobyt. Tento krok byl zaveden novelou č. 479/2008 Sb. a naposledy specifikován nařízením vlády č. 31/2016 Sb. o prokazování znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu.

Vzhledem ke stále narůstajícímu počtu cizinců v ČR a i vzhledem k ekonomickému růstu spojenému se značnou poptávkou po zahraničních pracovnících, je třeba integraci věnovat zvýšenou pozornost. Předpokladem bezproblémové a společnosti prospěšné imigrace je úspěšná integrace. Na to musí reagovat i požadavky na cizince, které by měly vycházet ze zkušeností ostatních cílových „imigračních“ zemí a jejichž cílem by mělo být v dlouhodobém kontextu bezproblémové soužití cizinců a majority. Potřeba další nové úpravy v oblasti integrace vychází mimo jiné i z vládou přijaté Koncepce integrace cizinců (např. úkol zajistit rozvoj a trvalou udržitelnost Center na podporu integrace cizinců) a z Auditů národní bezpečnosti, o kterém bylo pojednáno výše.

Ministerstvo vnitra jakožto gestor pro problematiku integrace cizinců proto připravilo a do připomínkového řízení předložilo novelu zákona o pobytu cizinců obsahující posílení povinných prvků integrace. Jedná se o povinnost absolvování tzv. adaptačně – integračních kurzů, kterých se již v současnosti mohou cizinci účastnit dobrovolně, a zvýšení náročnosti zkoušky z českého jazyka pro trvalý pobyt na úroveň A2 (formou novelizace nařízení č. 31/2016 Sb.). Úsilí o integraci cizinců pobývajících na území ČR dlouhodobě nebude nadále postaveno pouze na principu dobrovolnosti. Novela zavádí tuto povinnost vzhledem k identifikované potřebě seznámit cizince zejména s jejich právy a povinnostmi co nejdříve po jejich příchodu do ČR.

Cílem integračně-adaptačních kurzů je včasné zahájení integrace ve formě pomoci cizincům orientovat se v novém prostředí, seznámit je s jejich právy i povinnostmi v rámci jejich setrvání v ČR i riziky jejich neplnění, s místními poměry a zvyklostmi a se základními hodnotami ČR i EU. Kurz se skládá z komplexu přednášek lektorů, brožury s detailními informacemi a adresářem kontaktů na organizace a instituce a také videa „Vítejte v ČR“. Poskytování těchto kurzů bylo zahájeno financováním z Azylového, migračního a integračního fondu, aktuálně jsou dotovány i Ministerstvem vnitra.

Kurzy jsou aktuálně poskytovány formou projektu, jsou průběžně evaluovány a aktualizovány. Byl vytvořen systém certifikovaného školení lektorů a tlumočnicků, kteří kurzy realizují dle jednotné metodiky, a jejich databáze. K dispozici jsou speciální webové stránky s aktuální nabídkou kurzů v konkrétních místech a jazycích, umožňující cizincům on-line přihlašování na kurzy. Jedná se o jednodenní kurzy, které jsou cizinc-

cům poskytovány zdarma. Jsou tlumočeny do jazyka cizinců (aktuálně je dostupných 8 jazykových verzí, další verze mají být zpracovány dle potřeb cizinců). Kurzy jsou pořádány v dostupných místech a to i ve večerních hodinách a o víkendech.

Podle navrhované úpravy bude cizinec povinen absolvovat adaptačně-integrační kurz nejdéle do jednoho roku od nabytí platnosti povolení k pobytu. Novela stanoví výjimky z této povinnosti. Povinnost absolvovat kurz se týká výhradně cizinců z třetích zemí, nevztahuje se na občany EU. Nesplnění povinnosti absolvovat kurz nebude mít dopad na pobytové oprávnění cizince, ač to byl původní záměr Ministerstva vnitra jakožto předkladatele novely, sankcí bude pouze pokuta.

Dalším povinným prvkem integrace má být zvýšení náročnosti zkoušky z českého jazyka pro účely žádosti o trvalý pobyt na úroveň A2. Tato poměrně zásadní změna vzhledem k dosavadní úspěšnosti cizinců je v praxi připravována již s několikaletým předstihem – účinnost se předpokládá až okolo roku 2020. Postup ke Koncepci integrace cizinců z ledna 2018 ukládá Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy vytvořit koncepci a metodiku pro zkoušku z českého jazyka na úrovni A2 a koordinovat realizaci opatření pro budoucí zavedení této zkoušky. Jedná se např. o tvorbu výukových materiálů včetně výukových videí jako pomůcky pro přípravu na zkoušku, pilotáž deskriptorů pro češtinu jako druhý jazyk a pilotní implementaci zkoušky A2 do praxe. Navýšení úrovně zkoušky bude předcházet široká informační kampaň.

Dále novela předpokládá převod Center na podporu integrace cizinců do národního financování ze státního rozpočtu a jejich vymanění z dosavadního financování fondy EU tak, aby nebyla závislá právě na komunitárních finančních zdrojích. Cílem změny je zavedení, rozvoj a trvalá udržitelnost základní institucionální sítě regionálních Center na podporu integrace cizinců, která by zajišťovala realizaci integračních opatření po celém území státu a byla podpůrnou strukturou pro samosprávné subjekty. Touto změnou zároveň dochází k naplňování cíle fondů EU, které mají sloužit jako startovací pomoc pro projekty, které následně převezme státní správa.

Centra jsou středisky integračních aktivit ve všech regionech. Zajišťují aktivní tvorbu a realizaci regionální strategie integrace v souladu s politikou integrace cizinců vlády ČR. Ve spolupráci s krajskou a obecní správou plní roli plnohodnotného partnera správních úřadů. Úkolem Center bude zajištění činnosti a poskytování služeb všem cizincům bez omezení cílové skupiny (informační servis cizincům i veřejné správě, kurzy češtiny, sociální i právní poradenství, podpora rozvoje vztahů mezi cizinci a majoritou i aktivit cizinců, pravidelný monitoring situace a postavení cizinců i vzájemných vztahů). Navrhovaná změna tak zároveň řeší negativní aspekty podmínek Azylového, migračního a integračního fondu EU, které neumožňují flexibilně reagovat na současné potřeby integrace cizinců v plné míře, ani realizovat urgentní řešení neodkladných problémů, které vývoj migrační situace přináší. Jde zejména o nezbytnost poskytovat služby nejen občanům třetích zemí jako doposud, ale také občanům EU a zajišťovat i další aktivity.

Tato základní institucionální síť Center by měla mimo jiné zajistit realizaci povinných integračních opatření, ať již vlastními silami nebo prostřednictvím outsourcingu. Měla by fungovat jako základní stavební prvek poskytování výuky českého jazyka (neboť znalost českého jazyka je základním pilířem integrace cizinců) a povinných adaptačně-integračních kurzů pro nově příchozí cizince. Plnění povinných integračních opat-

ření tak bude po cizincích vyžadováno až tehdy, bude-li umožněna příslušná nabídka k pomoci ke splnění těchto povinností.

IX. ZÁVĚRY

Za období pěti let od aktualizace Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2011 se podařilo dosáhnout pokroku v řadě oblastí souvisejících s integrací cizinců. Podobně veliký pokrok lze sledovat u integrace poživatelů mezinárodní ochrany, kdy i Státní integrační program doznal zásadních změn a reaguje lépe na všestranné potřeby cizinců.

Ministerstvo vnitra se však stále potýká s fenoménem, který lze ovlivnit přes veškerou snahu jen velmi těžko. Zejména pro cizince pocházející ze zemí bývalého Sovětského svazu (ale nejenom pro ně) je typická velká nedůvěra ve státní orgány a policii a z toho pramenící závislost na nejrůznějších zprostředkovatelích, tzv. klientech, mafii apod. Důsledkem je neschopnost cizince samostatně existovat na území ČR a obstarávat si běžné záležitosti svépomocí či s využitím nevládních organizací či státních programů. To způsobuje hrozbu neúspěšné integrace se všemi riziky, o kterých bylo pojednáno výše, včetně rizika obchodování s lidmi, a to za účelem pracovního či sexuálního vykořisťování. Zprostředkovatelé a jiné subjekty, které se snaží cizince v této závislosti udržet, jim proto podávají nepřesné, zastaralé, neúplné, účelové či přímo nesprávné informace až mýty. Všechna výše popsaná opatření mají za cíl právě odblokovat tuto závislost, která ve většině případů vzniká ještě před odchodem ze země původu. Opatření se proto zaměřují jak na předodjezdovou, tak popříjezdovou fázi. Zavedení povinných integračních prvků, zřízení Center na podporu integrace cizinců a interkulturních asistentů na pobočkách odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra má dále přispět k plnění vytyčeného cíle. Informace, které se české státní orgány snaží k cizincům dostat, jsou zpracovávány jasnou a jednoduchou formou v několika jazykových mutacích, využívají se i vizuálně atraktivní formy předání informace skrze obrázky, videa či mobilní aplikace. Šířeny jsou i kontakty na nevládní organizace. Přesto problém s dosahem informací pro cizince stále přetrvává, důvodem je právě střet s informacemi od komunity, zprostředkovatelů či převaděčů.

Záměr navýšit požadovanou zkoušku z českého jazyka pro získání trvalého pobytu cizinců ze třetích zemí na úroveň A2 je součástí projednávané novely zákona o pobytu cizinců. Tomuto rozhodnutí předcházely opakované diskuse v rámci jednání expertní skupiny.¹⁸ Není pochyb o tom, že znalost českého jazyka na úrovni A1 je příliš nízká, než aby cizincům umožnila smysluplnou komunikaci. Zdánlivým paradoxem je, že téměř polovina cizinců u zkoušky, byť na takto jednoduché úrovni, neuspěje – patrně i pro klamné zdání, že takto jednoduchou zkoušku lze složit bez předchozí přípravy, případně podvodem. Zkouška nemá být pro cizince komplikací, ale podanou rukou – cílem je

¹⁸ Členy expertní skupiny byli zástupci Národního ústavu pro vzdělávání, MŠMT, MV, MOST PRO, Ústavu jazykové a odborné přípravy, Centra pro integraci cizinců (CIC), Magistrátu hl. m. Prahy, Integračního centra Praha, Integračních center v Ústí nad Labem a v Hradci Králové, Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců a Asociace učitelů češtiny jako cizího jazyka.

usnadnit jim začlenění do společnosti, umožnit další vzdělávání či získání kvalifikované pozice na trhu práce. Z výzkumů vyplývá i skutečnost, že se zvyšující se znalostí českého jazyka cizinci úměrně méně často pocítují či zažívají diskriminaci. Expertní skupina se jednoznačně shodla na potřebě zvýšit požadavek na znalost českého jazyka cizinců. Zároveň je však nezbytné zabývat se zvyšováním motivace cizinců, hledat přitažlivý a kvalitní způsob výuky, obrátit podporu k přípravě v kurzu a ne ke zkoušce. Pokud má být požadována vyšší znalost jazyka, je nezbytné zajistit dostatečně širokou a přístupnou nabídku kurzů. K tomuto cíli směřuje institucionální zakotvení Center, která kurzy češtiny budou garantovat.

Těžkosti se nevyhýbají ani integraci poživatelů mezinárodní ochrany. Problematickou oblastí Státního integračního programu v letech 2016 a 2017 byla rovněž výuka českého jazyka. Smluvní partner Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na realizaci kurzů českého jazyka pro držitele mezinárodní ochrany poskytoval v roce 2016 kurzy ve velmi neuspokojivé kvalitě a intenzitě, proto bylo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nuceno smlouvu s tímto poskytovatelem ukončit. V průběhu roku 2017 probíhalo výběrové řízení na nového poskytovatele kurzů, nicméně do konce roku 2017 nebyla stále podepsána smlouva s novým partnerem. Kurzy českého jazyka pro držitele mezinárodní ochrany proto budou po delší odmlce zahájeny až na počátku roku 2018. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra zajišťovala v této době výuku českého jazyka alespoň v integračních azylových střediscích, aby byl v jisté míře saturován výpadek systému výuky českého jazyka.

Migrační realita posledních několika let s sebou přinesla riziko některých průvodních jevů jako je xenofobie, rasismus, extremismus či jiné projevy negativních postojů jedinců či skupin ve vztahu k cizincům. Zejména migrační krize v polovině roku 2015 otevřela diskusi v rovině občanské i politické a zvýšený zájem veřejnosti o migrační politiku a problematiku soužití s cizinci. Společnost tomuto tématu věnuje velkou pozornost. Bohužel se prozatím nedaří vůči majoritní společnosti prezentovat dobré výsledky v oblasti integrace – to bude nesnadný úkol pro další období.

JUDr. Nataša Chmelíčková,
PhDr. Helena Dluhošová,
Ing. Monika Pham,
Mgr. Petr Novák,
Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR
natasa.chmelickova@mvcz.cz

„LESK A BÍDA“ INTEGRACE CIZINCŮ POHLEDEM VLÁDNÍCH KONCEPCÍ INTEGRACE CIZINCŮ (S VYUŽITÍM KAZUISTIK Z PRAXE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV)

PAVEL POŘÍZEK

Abstract: **The “Splendors and Miseries” of Integration of Foreigners from the Perspective of the Governmental Policies for the Integration of Foreign Nationals (in the Light of Case Studies as Tested by the Public Defender of Rights)**

The article deals with the conditions of integration of foreigners in the Czech Republic. The information used for the analysis and conclusions of the article draws mainly on governmental policies for integration of foreigners. The key areas of integration include knowledge of the Czech language, economic and social self-sufficiency, socio-cultural orientation within the society, and relations among communities. The policies openly exemplify failures of governmental integration measures. Several examples are mentioned, such as: the relevant Ministries suffering from being understaffed or insufficiently involved; further insufficient involvement of municipalities in integration activities; and delays in implementation of a wide range of integration measures. Several issues remain unsolved, including the participation of children of third country nationals in the national health insurance scheme or enabling the foreigners permanently residing in the territory of the Czech Republic to exercise their right to vote in municipal elections. Both the mentioned policies and this article point out two topics of gravity: the first one being the complex nature of relevant legal sources and provisions which makes the legal sources appear difficult to access; the second one rests in the fact that the vast majority of foreigners remains reliant on services of dubious agents and mediators.

In spite of all of the aforementioned hindrances foreigners integrate successfully, and demonstrate ability to access and enter the labor market. The percentage of foreigners collecting social benefits is negligible. No relevant information available indicates that they represent a threat to national security. In spite of certain reservations on the side of the majority the co-existence of the majority with foreigners is described as lacking in conflict. There is clear evidence supporting the notion that foreigners aim at integration with the majority and that the value system of the three biggest groups of foreigners divided by nationality (Ukrainian, Vietnamese and Russian) overlaps to a large extent with the value system of the majority. The development and trends in the influx of foreigners to the Czech Republic show that so far since 1989 there has been a thirteen fold increase in the number of foreigners and over half a million foreigners have been integrated. Foreigners appear to integrate well despite insufficiently structured and targeted integration measures. However, the topic of integration of foreigners with respect to the forecasted significant and continuous increase in their influx should be viewed as a matter of importance that needs to be provided both financial means and targeted effort.

Keywords: citizenship; naturalisation; integration

Klíčová slova: státní občanství; naturalizace; integrace

DOI: 10.14712/23366478.2018.5

1. ÚVODEM

Smyslem příspěvku bude zamyšlení se nad stavem integrace cizinců v České republice. Daří se jí realizovat cíl integrační politiky, kterým je „podpořit začlenění cizinců do společnosti, docílit klidné soužití s cizinci, zamezit vzniku negativních sociálních jevů a zajistit ochranu práv a bezpečnost všech obyvatel České republiky“?¹ Jak účinná jsou opatření státu ve čtyřech, resp. pěti klíčových oblastech integrace, kterými jsou znalost českého jazyka, ekonomická a sociální soběstačnost, sociokulturní orientace ve společnosti, vztahy mezi komunitami a princip postupného nabývání práv cizinců v návaznosti na postupné nabývání vyšších pobytových statusů na území České republiky?² Integrují se cizinci úspěšně nebo naopak v některých oblastech jejich začlenění pokulhává? Jakým výzvám cizinci při integraci čelí? Jsou prostředky státu vynakládané na integraci cizinců dostatečné? To jsou některé z otázek, na které se pokusím ve svém příspěvku najít stručnou odpověď. Průběžně se zaměřím i na vybrané kauzy související s integrací cizinců, které při výkonu své působnosti řešil veřejný ochránce práv. Na nich budu demonstrovat, že v řadě oblastí integrační opatření státu selhávají, popř. nejsou dostatečná a proces integrace cizincům znesnadňují. V tomto ohledu jsou názorné jednotlivé koncepce integrace cizinců, které často velmi otevřeně popisují nedostatečnost opatření přijímaných státem v různých oblastech integrace cizinců. Uvidíme, že při srovnání jednotlivých koncepcí integrace cizinců, které od sebe dělí pětiletý časový úsek, nedochází v některých oblastech (přes navržená integrační opatření) prakticky k žádnému zlepšení stavu.

2. INTEGRAČNÍ POLITIKA STÁTU

Česká republika koncepčně uchopila fenomén integrace cizinců poměrně pozdě, až v roce 1999, kdy byly přijaty Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky (dále jen „Zásady“).³ Ve vztahu k cizincům jsou koncipovány velkoryse, „procizinecky“. Prizmatem současného většinového postoje stávajících politických elit i převažujících nálad ve společnosti zní nepravděpodobně, že zásady otevřeně proklamují snahu České republiky o vytvoření multikulturní společnosti. Imigrační komunity jsou pokládány za integrální a obohacující součást společnosti a za plnohodnotné a nezbytné partnery při vytváření multikulturní společnosti.⁴ Zásady proklamují směřování k zajištění ochrany a přístupu cizinců k základním lidským právům a svobodám.⁵

¹ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26 o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016, III., kapitola 2, Aktualizovaná „Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu“, s. 17.

² Tamtéž, kapitola 3, Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016, s. 25.

³ Příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 7. července 1999 č. 698.

⁴ Zásada č. 2.

⁵ Zásada č. 4: „Politika vlády v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců směřuje zejména k vytvoření legislativně-právních podmínek a koncepce zajištění ochrany a přístupu cizinců k základním lidským právům a svobodám, včetně politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv s ohledem na délku, účel a cíl jejich pobytu na území České republiky jako základnímu předpokladu jejich integrace a rozvoje dobrých vztahů mezi komunitami.“

Zdůrazňují pozitivní (a aktivní⁶) přístup státu a jeho odpovědnost „za vytváření podmínek, které umožní spravedlivou participaci cizinců na životě společnosti.“⁷ Integrovaná opatření by měla směřovat k odstranění diskriminace imigrantů⁸ a k „podpoře rovného přístupu a rovné příležitosti především na trhu práce, ve vztahu k bydlení, ke vzdělání, zdravotní a sociální péči a náboženství.“⁹ Dle zásady č. 13: „Vláda podporuje vytváření reálného mediálního obrazu o vztazích mezi komunitami a o možnostech jejich dalšího rozvoje a podpory. Zaměřená a cíle v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců ... jsou neslučitelné s jakoukoliv formou veřejné diskriminace namířené proti imigračním komunitám nebo jejich příslušníkům.“¹⁰

První koncepce byla přijata usnesením vlády ze dne 11. prosince 2000 č. 1266.¹¹ Aktualizována byla v roce 2006,¹² 2011 (Společné soužití)¹³ a naposledy v roce 2016 (Ve vzájemném respektu).¹⁴ Každoročně jsou vládou rovněž přijímány zprávy o realizaci koncepce integrace cizinců. Koordinační roli v oblasti integrace cizinců plní ministerstvo vnitra.¹⁵

Jak uvidíme na konkrétních případech, původní ambiciózní návrhy¹⁶ na široké využití katalogu základních lidských práv a svobod usazenými cizinci, obsažené v Zásadách, jsou následnými koncepcemi v některých oblastech opouštěny či zmírňovány (např. pokud jde o přístup cizinců k veřejnému zdravotnímu pojištění či při realizaci volebního práva na místní úrovni).

⁶ Zásady č. 7 a 8.

⁷ Zásada č. 2. Tato zásada dále pokračuje: „Zaručuje imigrantům možnost přiměřeně, svobodně a plně se podílet na hospodářském, společenském a veřejném životě národa a svobodně udržovat vlastní náboženskou a kulturní identitu.“ Tato věta v sobě však obsahuje určitý protimluv, neboť není možné zaručit imigrantům zároveň přiměřenou i plnou možnost participace.

⁸ Zásada č. 7: „Podpora integrace imigrantů je založena na aktivním přístupu vlády a společnosti směřujícím k odstranění jejich diskriminace a umožňujícím využití hodnot dostupných všem obyvatelům České republiky.“

⁹ Zásada č. 8.

¹⁰ K tomu srov. např. V Česku už další muslimy nechceme, řekl Sobotka. Hodlá předejít problémům. *iDNES* [online], 25. 8. 2017. Dostupné z: [https://nazory.aktualne.cz/komentare/okamura-chce-zakazat-islam-trumfнул-sobotku/r--d9f7e42c923811e79b440025900fea04/](https://zpravy.idnes.cz/sobotka-chce-muslimove-uprchlci-did-domaci.aspx?c=A170825_141219_domaci_jj; LIPOLD, J.: Okamura chce zakázat islám. Trumfnul Sobotku. <i>Aktualně.cz</i> [online], 5. 9. 2017. Dostupné z: <a href=).

¹¹ Bohužel text této koncepce se mi přes veškerou snahu nepodařilo z veřejně (<http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>, <http://cizinci.cz/cs/>) i neveřejně (eKLEP) dostupných zdrojů dohledat.

¹² Usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126. Kriticky hodnotí dosavadní koncepci a přichází s novým pojetím (II. Předkládací zpráva): „Koncepce integrace cizinců byla doposud realizována metodou „mainstreamingu“, aniž by přehledným způsobem vymezovala priority politiky integrace cizinců v České republice v dlouhodobějším horizontu. V rámci aktualizované Koncepce integrace cizinců jsou navrhována cílená specifická opatření, čímž jsou stanoveny prioritní oblasti vládní politiky integrace cizinců. Vymezena jsou dále opatření podpůrná, tj. taková, která procesu integrace napomáhají.“

¹³ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99.

¹⁴ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26.

¹⁵ Pouze v období od 1. ledna 2004 (na základě usnesení vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1252) do července 2008 (usnesení vlády ze dne 23. července 2008 č. 979) plnilo tuto roli Ministerstvo práce a sociálních věcí.

¹⁶ V tomto ohledu lze ocenit např. důkladnou Analýzu situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky (usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129, příloha č. 1) a Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev v rámci Koncepce integrace cizinců v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie (tamtéž, příloha č. 2).

V České republice prozatím neexistuje zvláštní právní předpis (zákon),¹⁷ který by se zabýval výhradně integrací cizinců (uprchlíků), jako je tomu v řadě jiných členských států Evropské unie.¹⁸ Integrace cizince doposud není jeho povinností, ale pouze právem. Legislativa v ČR tedy prozatím nezná a nepoužívá instrumenty jako je např. integrační kontrakt či smlouva. Pouze k získání trvalého pobytu musí od roku 2009 cizinci – občané třetích zemí (občanem třetí země je občan státu, který není členem EU a není zároveň občanem Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska) předložit doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka,¹⁹ která byla stanovena na úrovni A1 (tedy nejnižší) Společného evropského referenčního rámce pro jazyky (SERR).²⁰ Až aktuálně (t. č. v meziresortním připomínkovém řízení) projednávaná novela zákona o pobytu cizinců zavádí pro všechny cizince s dlouhodobým a trvalým pobytem povinnost absolvovat do jednoho roku od vydání povolení adaptačně integrační kurz (nově navrhaný § 155b zákona o pobytu cizinců).

3. CÍLOVÁ SKUPINA

Přesně vyčíslit cílovou skupinu integračních opatření není vůbec jednoduché. Jednotlivé koncepce navíc vymezení cílové skupiny měnily. Základní cílovou skupinu integračních opatření tvoří občané třetích zemí, dlouhodobě legálně pobývajících na území České republiky. Požadavek na dlouhodobý legální pobyt znamená, že by měli na území České republiky pobývat v souladu s cizineckou legislativou nejméně jeden rok.²¹ Nepůjde tedy o cizince, kteří na území ČR pobývají na základě krátkodobého, ale ani dlouhodobého víza.²² Pokud jde o cizince s dlouhodobým pobytem, pokud na dlouhodobý pobyt přechází z dlouhodobého víza, není s jejich podřazením pod cílovou skupinu problém. Dnes ovšem většina dlouhodobých pobytů vychází z unijních směrnic a lze o ně žádat přímo z třetí země, aniž by občan třetí země musel (mohl) disponovat předchozím dlouhodobým vízem. Občané třetích zemí se směrnicevým dlouhodobým pobytem tak během prvního roku pobytu nemusí spadat do cílové skupiny.²³ Na druhé

¹⁷ Stojí za zmínku, že již usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5 (IV. Postup při realizaci koncepce v roce 2005, s. 19) uvádí, že „bude-li Česká republika preferovat aktivní přístup k otázce integrace cizinců, tj. usilovat o stanovení integračních požadavků a korespondujících práv imigrantů, je jedinou možností **detaillní právní úprava**, která přesně vymezi vzájemná práva a povinnosti a zajistí potřebnou transparentnost a předvídatelnost právního postavení imigranta“ (důraz převzat). K tomu nikdy nedošlo.

¹⁸ Viz např. rakouský Integrationsgesetz z roku 2017.

¹⁹ Viz § 70 odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců.

²⁰ Viz nařízení vlády č. 31/2016 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu.

²¹ Viz usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců, s. 16.

²² Maximální doba platnosti dlouhodobého víza je jeden rok, resp. půl roku u dlouhodobého víza za účelem sezónního zaměstnání (§ 30 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

²³ Zároveň však výše zmíněná novela zákona o pobytu cizinců zavádí pro všechny cizince s dlouhodobým pobytem povinnost absolvovat do jednoho roku od vydání povolení adaptačně integrační kurz. Je příznačné, že povinnost absolvování adaptačně integračních kurzů zmiňuje již usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., Kapitola I. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 19. Tato povinnost se však do zákona o pobytu cizinců dostane nejdříve v roce 2018.

straně koncepcí postupně začínají některá integrační opatření směřovat již vůči nově legálně přichozím cizincům,²⁴ resp. ještě do předodjezdové fáze (tzv. přijímací balíčky).²⁵

Občané třetích zemí s trvalým pobytem budou obecně do cílové skupiny spadat, i když i u nich lze identifikovat kategorie osob, které mohou trvalý pobyt nabýt, aniž by předtím na území alespoň jeden rok legálně pobývaly.²⁶

Občané EU původně cílovou skupinou integrace cizinců netvořili.²⁷ Pod ní ji podřadila až aktualizovaná koncepce integrace cizinců Společné soužití z roku 2011.²⁸ Naproti tomu rodinní příslušníci občanů EU/ČR z třetích zemí, pobývajících na území na základě přechodného pobytu, do cílové skupiny spadají (striktně vzato až po uplynutí jednoho roku pobytu na území). Ti tvoří až jednu třetinu všech cizinců z třetích zemí dlouhodobě pobývajících na území ČR.²⁹ V případě potřeby mohou relevantních integračních nástrojů využít i držitelé mezinárodní ochrany,³⁰ nikoli však žadatelé o tuto ochranu. Postupně se cílovou skupinou integrace stali také občané ČR, neboť „integrace je obousměrným procesem a jejím předpokladem je vzájemná interakce mezi cizinci a majoritou“.³¹

Pokud jde o počty cizinců (včetně občanů EU) na území ČR, k 31. 12. 2016 jich pobývalo na území České republiky legálně (po dobu delší než 90 dnů) celkem 496 413³² a tvořili zhruba 4,7 % populace České republiky.³³ 273 399 cizinců (55,1 %,

²⁴ Viz např. usnesení vlády ze dne 16. února 2009 č. 183 ke Zprávě o realizaci Koncepcie integrace cizinců v roce 2008, IV. Postup při realizaci Koncepcie integrace cizinců v roce 2009, s. 13: „Současná situace však zásadním způsobem relativizuje dosud platné definování cílové skupiny. Vzhledem k aktuální situaci, dosavadním zkušenostem a potřebám integrace proto musí být cílová skupina nově definována. Politika integrace cizinců bude tedy zacílena i na nově přichozí cizince s legálním pobytem v České republice (ať již za účelem sloučení rodiny, nebo za účelem zaměstnání, podnikání atd.), se záměrem umožnit jim základní orientaci v hostitelské zemi.“ Lze odkázat též na usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., Kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 18, 19.

²⁵ Viz usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., Kapitola 2. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Společné soužití, s. 18, 19.

²⁶ Obecně lze trvalý pobyt získat po pěti letech předchozího pobytu na území [§ 68, resp. 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců; cizincům z třetích zemí – rodinným příslušníkům občanů ČR, stačí dva roky předchozího přechodného pobytu, viz § 87h odst. 1 písm. b) téhož zákona].

²⁷ Viz usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, III. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců, s. 16.

²⁸ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 2., Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Společné soužití, s. 18: „Nově budou moci v případě nezbytné potřeby některá integrační opatření využít výjimečně rovněž občané jiných členských zemí Evropské unie.“ Koncepce z roku 2016 (Ve vzájemném respektu) k tomu uvádí: „Občané EU pobývajících na území jako dodatková cílová skupina mají možnost využívat některých integračních nástrojů (poskytování informací a informačních materiálů, pomoc v osobní krizové situaci).“ (usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 3, Postup při realizaci aktualizované Koncepcie integrace cizinců v roce 2016, s. 25).

²⁹ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1, Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 2.

³⁰ Tedy nejen azylanti, ale i osoby s udělenou doplňkovou ochranou. Viz usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 3, Postup při realizaci aktualizované Koncepcie integrace cizinců v roce 2016, s. 25. Původně tvořili cílovou skupinou integrace azylanti (usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126). Koncepce z roku 2011 s nimi naopak nepočítala (usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99).

³¹ Usnesení vlády ze dne 22. března 2010 č. 224 ke Zprávě o realizaci Koncepcie integrace cizinců v roce 2009, IV. Postup při realizaci Koncepcie integrace cizinců v roce 2010, s. 32.

³² K 30. 9. 2017 to bylo již 516 983 osob (ČSÚ). *Počet cizinců v ČR – předběžné čtvrtletní údaje; 2004/06 – 2017/09* [online]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/44321488/c01R02_201709.pdf/d5111138-1697-4739-8e61-e24b424d6158?version=1.0.

³³ Ministerstvo vnitra. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2016*, s. 63, 64. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>.

např. u Vietnamců je tomu 83,6 %³⁴) pobývalo v ČR s povolením k trvalému pobytu a 223 014 přechodně.³⁵ Jde o zajímavý trend, kdy počet cizinců s uděleným trvalým pobytem kontinuálně narůstá již více než 10 let. Od roku 2013 většina cizinců pobývajících na území ČR disponuje povolením k trvalému pobytu.³⁶ 209 078 cizinců (42,1 %) představují občané EU, zbytek (287 335, 57,9 %) tvořili občané třetích zemí.³⁷ Zastoupení cizinců pobývajících v ČR dle jejich státní příslušnosti, je dlouhodobě takřka neměnné. Zhruba 55,5 % cizinců s povoleným pobytem na území ČR tvoří státní příslušníci těchto 3 zemí: Ukrajiny (110 245 osob k 31. 12. 2016), Slovenska (107 251) a Vietnamu (58 080). Ostatní státní příslušnosti následují s výraznějším odstupem.³⁸ U cizinců z třetích zemí jednoznačně dominují osoby ve věku od 15 do 64 let, tvoří více než 83 procent z celkového počtu občanů třetích zemí.³⁹ Naproti tomu podle prognóz Českého statistického úřadu klesne koncem století podíl obyvatel ČR v produktivním věku ze současných 70 % na 55 %. Zastoupení seniorů ve věku 65 let a více se zvýší ze současné jedné šestiny na jednu třetinu.⁴⁰

Jen pro srovnání, ke konci roku 1992 žilo na území tehdejší České republiky jen 49 957 cizinců.⁴¹ Za 24 let od vzniku samostatné České republiky tak narostl jejich počet téměř desetinásobně, od roku 1989 třináctinásobně.⁴² Jde o významný nárůst počtu cizinců, který ČR zvládla bez výraznějších potíží vstřebat. Některé meziroční přírůstky působí až impozantně: 2006/2007 – 70 631, 1994/1995 – 54 864 či 2007/2008 – 44 214. Na některých údajích lze zároveň demonstrovat výrazné proměny vládní migrační politiky vůči státům s nevyšším migračním potenciálem do České republiky. Obecně lze konstatovat, že od roku 2009 v důsledku dopadů tehdejší ekonomické krize je migrační politika státu (nejen) vůči těmto zemím podstatně restriktivnější a meziroční nárůsty počtu cizinců jsou oproti předchozím letům podstatně skrovnější (v letech 2009/2010 došlo dokonce k poklesu). Viděno dnešní situací se tak zdá až neuvěřitelné, že např. v roce 2008 umožnila Česká republika podat z Vietnamu 33 742 žádostí o dlouhodobé vízum

³⁴ Tamtéž, s. 66.

³⁵ Tamtéž, s. 64. Přechodným pobytem se má na mysli pobyt cizince s dlouhodobým vízem, povolením k dlouhodobému pobytu, potvrzením o přechodném pobytu občana EU či povolením k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU.

³⁶ Tamtéž, s. 65.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola I, Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 3. Viz rovněž usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola I. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 7: „Z hlediska věkové struktury mezi cizinci ze třetích zemí jednoznačně dominují dospělí osoby v produktivním věku 19–55 let (přes 81% z celkového počtu cizinců ze třetích zemí). Na rozdíl od věkové struktury obyvatelstva České republiky je mezi cizinci podíl osob v post produktivním věku (nad 65 let) výrazně nižší, jejich počet nedosahuje ani 2% (5 421 osob).“

⁴⁰ ČSÚ. *Projekce obyvatelstva České republiky (Projekce 2013)*. [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20567167/402013u.pdf/3cdc1b6f-9334-429e-99e6-f72b4047bee3?version=1.0>.

⁴¹ Tehdy šlo o cizince s trvalým pobytem a vízem k pobytu nad 90 dnů. Viz Ministerstvo vnitra. *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky v roce 2001*, s. 40. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2016.aspx>. V roce 1990 tvořili cizinci jen 0,3 % obyvatel (usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, III. Aktualizovaná koncepce integrace cizinců, s. 1, pozn. č. 2).

⁴² Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola I. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 8.

a 29 104 jich udělila. Naproti tomu v roce 2016 umožnil systém Visapoint⁴³ z Vietnamu podat pouze 551 žádostí o dlouhodobé vízum a 908 žádostí o dlouhodobý pobyt. Podobný posun lze vidět i u Ukrajiny. V roce 2008 byl počet žádostí o dlouhodobé vízum 110 772 a 95 012 jich bylo uděleno, v roce 2016 umožnil systém Visapoint podat na Ukrajině pouze 2819 žádostí o dlouhodobé vízum a 2504 žádostí o dlouhodobý pobyt.

4. PŘÍKLADY SELHÁVÁNÍ STÁTU PŘI INTEGRACI CIZINCŮ (UVEDENÝCH V KONCEPCÍCH INTEGRACE)

4.1 STESKY MINISTERSTVA VNITRA NA JINÉ RESORTY (VČETNĚ PERSONÁLNÍ NEDOSTATEČNOSTI) ANEB JAK TO CELÉ NEFUNGUJE

Pravidelně se v různých koncepcích objevují stížnosti ministerstva vnitra, resp. práce a sociálních věcí na jiné resorty, které neplní svoje povinnosti vyplývající z příslušných usnesení vlády k přijímání integračních opatření.⁴⁴ Tak např. již usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129⁴⁵ uvádí, že „[n]ěkteré úkoly usnesení vlády č. 55/2003 nebyly, ani přes koordinační úsilí Ministerstva vnitra, splněny v potřebné kvalitě a ovlivnily zpracování předloženého materiálu do vlády. (...) [N]esplněné úkoly zpomalují realizaci a rozvoj Koncepce ve srovnání s původními plány a cíli.“⁴⁶ Totéž usnesení označuje za jednu z nejvýznamnějších překážek plnění uložených úkolů „nedostatečné personální a organizační zajištění agendy Koncepce v rámci některých ministerstev.“⁴⁷ Usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5⁴⁸ (tedy více než pět let po přijetí Zásad a více než 4 roky od schválení první koncepce) konstatuje: „V prvé řadě doposud nedošlo k přesnému vymezení předpokladů integrace, jaké jsou cíle politiky integrace a jakými prostředky lze integrace dosáhnout.“ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99⁴⁹ kriticky hodnotí odhodlání ministerstev (vyjma koordinátora integrace) v oblasti integrace cizinců: „Za komplikaci účinné realizace Koncepce integrace cizinců lze považovat **nedostatečně jasně formulované odhodlání rezortů věnovat se otázkám integrace cizinců**. Jednotlivé resorty zpravidla spoléhají na iniciativu resortu pověřeného koordinací (ministerstvo vnitra) a ne vždy přebírají odpovědnost za politiku integrace v rámci vlastního resortu. Je nezbytné, aby resorty přistupovaly k realizaci

⁴³ V podrobnostech k tomuto objednávkovému systému srov. POŘÍZEK, P.: Brána nebo zábrana – problematické aspekty systému Visapoint. In JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P. (eds.): *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno, 2016, s. 11–121.

⁴⁴ Viz rovněž např. spor mezi MPSV a ministerstvem vnitra ohledně vyčlenění částky na integraci cizinců ze státního rozpočtu na rok 2005 (usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5, II. Předkládací zpráva, s. 2, 3).

⁴⁵ K realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, II. Předkládací zpráva.

⁴⁶ Materiál dále např. zmiňuje, že již v roce 2002 měla MPSV, MŠMT, MZ, MK, MPO a MMR zpracovat Analýzu situace a postavení cizinců a návrh opatření v působnosti ministerstva, k čemuž došlo až v roce 2003. Dále obsahuje kritiku (nesplnění nezbytných formálních a obsahových požadavků) plánů integračních politik MMR a MK.

⁴⁷ II. Předkládací zpráva.

⁴⁸ IV. Postup při realizaci koncepce v roce 2005, s. 15.

⁴⁹ III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 14.

politiky integrace aktivně, systematicky sledovaly a analyzovaly vývoj a změny situace na poli integrace cizinců v rámci rezortu a reagovaly zaváděním příslušných opatření.“ (důraz převzat)

Jednotlivé koncepce jsou plně konkrétních (legislativních i nelegislativních) úkolů uložených příslušným ministerstvům a bohužel i jejich nesplnění, popř. odložení. Za všechny zmiňme opatření 1.1.5. z usnesení vlády ze dne 17. března 2008 č. 259,⁵⁰ dle něhož bylo MŠMT uloženo do prosince 2007 „[v]ytvořit metodiku výuky českého jazyka pro cizince, respektující specifika jednotlivých skupin imigrantů, se zřetelem ke koncepci úvodních kurzů pro cizince a zaslat informaci o splnění úkolu MPSV.“ Důvod nesplnění tohoto úkolu se mi zdá příznačný pro aktivity některých ministerstev na poli integrace cizinců: „Opatření 1.1.5 nemohlo být v roce 2007 naplněno, neboť v té době nedošlo k dohodě mezi resorty týkající se financování daného úkolu.“⁵¹

4.2 NEDOSTATEČNÉ ZAPOJENÍ ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV DO INTEGRACE CIZINCŮ

Zejména v prvním období se koncepce kriticky vyjadřují k zapojení místních/krajských samospráv do integrace cizinců. Usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129 konstatuje, že výzva ministra vnitra hejtmanům a starostům obcí s rozšířenou působností ke spolupráci na koncepci „zůstala bez potřebné odezvy.“⁵² Dále doplňuje, že minimální zájem orgánů územní samosprávy participovat na realizaci koncepce „představuje závažný problém pro zvýšení účinnosti opatření na podporu integrace na místní úrovni a pro přípravu budoucí decentralizace Koncepce v praxi.“⁵³ Podobný postoj přetrvával i v roce 2004.⁵⁴

Postupně dochází ke změně přístupu samospráv, ke zřizování poradních orgánů pro otázky integrace cizinců v některých krajích i městech a k rozvoji spolupráce samospráv s nevládními organizacemi. Řada problémů však přetrvává. Tak např. usnesení vlády ze dne 17. března 2008 č. 259⁵⁵ zmiňuje, že „[u]rčitým nedostatkem je absence legislativní úpravy, která by upřesnila dělbu kompetencí mezi ústředními orgány státní správy a orgány územní samosprávy, včetně vytvoření podmínek pro utváření regionálních a místních strategií integrace cizinců při zachování jednotné politiky vlády v oblasti integrace cizinců.“ Přes všechna zlepšení analýza integrace cizinců ještě v roce 2011

⁵⁰ III. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2007, s. 8.

⁵¹ Viz rovněž např. konstatování ve vztahu k plnění úkolu (vyplývajícího z usnesení vlády č. 55 ze dne 13. ledna 2003) zpracovat jednotlivými ministerstvy návrh legislativních a praktických opatření: „Z uvedených ministerstev však materiály zpracovala v požadované kvalitě pouze ministerstva práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy a průmyslu a obchodu.“ (usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5, III. Realizace Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004, s. 7).

⁵² Usnesení vlády ze dne 11. února 2004, III. Realizace koncepce integrace cizinců v roce 2003.

⁵³ Tamtéž, IV. Postup při realizaci Koncepce v roce 2004 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.

⁵⁴ Usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5, III. Realizace Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004, s. 9: „Z odpovědí, které Ministerstvo práce a sociálních věcí obdrželo, vyplývá, že postoje krajů či obcí s rozšířenou působností k problematice integrace cizinců a rozvoje Koncepce se oproti předchozímu roku výrazně nezměnily.“

⁵⁵ III. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2007, s. 26.

shrnuje, že „[p]okud jde o integraci na lokální úrovni, až na výjimky si obce zatím nejsou dostatečně vědomy nutnosti reflektovat přítomnost cizinců ve městě a předcházet potenciálním problémům ve vzájemném soužití.“⁵⁶ Analýza z roku 2016 sice zmiňuje úspěšnost integračních projektů obcí (dříve emergentních projektů), na straně druhé tyto projekty však realizovalo pouze deset obcí.⁵⁷

Ve všech krajích byla zřízena pozice krajského koordinátora pověřeného integrací cizinců, „avšak tito koordinátoři zároveň vykonávají řadu dalších agend a nemají potřebný prostor ani kompetence pro plnohodnotný výkon koordinace integrace cizinců v kraji“.⁵⁸ Stejná charakteristika činnosti krajských koordinátorů přetrvává i v roce 2016.⁵⁹

4.3 JEDEN PŘÍKLAD ZA VŠECHNY, JAK SE TO NĚKDY „VLEČE“ (ZAJIŠTĚNÍ BEZPLATNÉ JAZYKOVÉ PŘÍPRAVY DĚTEM Z TŘETÍCH ZEMÍ NA ZÁKLADNÍCH ŠKOLÁCH)

Již usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126⁶⁰ uvádí, že „[v] oblasti vzdělávání je závažnou překážkou neexistence povinnosti zajistit žákům, kteří jsou státními občany jiných, než členských zemí Evropské unie, bezplatnou přípravu k jejich začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka“. Shodně se vyjadřuje zpráva o realizaci koncepce o rok později: „Současná právní úprava přístupu ke vzdělávání a poskytování školských služeb cizincům ze třetích zemí, obsažená v zákoně č. 561/2004 Sb. (...), nezaručuje všem dětem – cizincům pocházejícím ze zemí mimo členskou země EU (...) a oprávněně pobývajícím na území ČR přístup ke vzdělávání a ke školským službám za stejných podmínek jako dětem – občanům ČR a cizincům, kteří mají zvýhodněné postavení, jako jsou občané EU. Tato skutečnost je citlivá, zejména pokud jde o výši úhrad za poskytované služby. V návaznosti na to dochází k řadě negativních jevů (např. odhlašování dětí cizinců z mateřských škol, čímž dítě ztrácí jedinečnou možnost integrovat se do majoritní společnosti již v rámci předškolního vzdělávání). Výše uvedený stav je v rozporu se záměry Koncepce integrace cizinců, neboť stávající systém je svou povahou proti-integrační.“⁶¹ Ke zlepšení nedošlo ani v roce 2007.⁶² Opakované nesplnění úkolu uloženého MŠMT v této oblasti zmiňuje i Zpráva

⁵⁶ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 15.

⁵⁷ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26 III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 11.

⁵⁸ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 15.

⁵⁹ „V krajích je zpravidla zřízena funkce regionálního koordinátora pověřeného také integrací cizinců; tito koordinátoři však zároveň vykonávají řadu dalších agend a nedisponují dostatečnými kompetencemi ani prostorem pro plnohodnotný výkon koordinace integrace cizinců v kraji.“ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 10.

⁶⁰ Ke Koncepci integrace cizinců v roce 2005, III. Aktualizovaná koncepce integrace cizinců, s. 28.

⁶¹ Usnesení vlády ze dne 21. února 2007 č. 126 ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006, III. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006, s. 20.

⁶² Usnesení vlády ze dne 17. března 2008 č. 259, IV. Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2008, s. 36: „(a) znalost českého jazyka dětí – cizinců ze třetích zemí: Podpora znalostí češtiny těchto

o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009.⁶³ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99⁶⁴ si na jedné straně všímá toho, že „[s] celkovým nárůstem počtu cizinců ze třetích zemí pozvolna stoupá i počet žáků a studentů z jejich řad v českých školách. (...) Za posledních 5 let (mezi školními roky 2005/2006 a 2009/2010) se počet studentů/žáků ze třetích zemí zvýšil o 39,1 % (z 20 309 na 28 243)“.⁶⁵ Na straně druhé je nuceno opět konstatovat nesplnění úkolu uloženého MŠMT: „Zásadním úkolem integrace je zajištění rovných příležitostí dětí – cizinců ve vzdělávání. (...) Problémem je však skutečnost, že bezplatná výuka češtiny v rámci základního vzdělávání je v České republice zajištěna pouze dětem ze zemí Evropské unie, ne však žákům-cizincům ze třetích zemí. (...) Praxe, kdy školy řeší situaci zařazováním žáků až o několik ročníků níže než odpovídá jejich věku, je kontraproduktivní a k integraci žáků-cizinců nepřispívá. Enormní jazyková bariéra komplikuje samotnou výuku a vyžaduje mimořádné úsilí ze strany učitelů včetně nezbytnosti individuálního přístupu. Neznalost češtiny komplikuje rovněž komunikaci mezi rodiči žáků a školou.“⁶⁵ K nápravě došlo až s účinností od 1. ledna 2012 zákonem č. 472/2011 Sb., který novelizoval § 20 odst. 6 školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.). Trvalo to tedy přinejmenším sedm let, než MŠMT splnilo svůj úkol.

V oblasti vzdělávání dětí cizinců na základních a středních školách však řada problémů přetrvává. Ještě i Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky z roku 2016⁶⁶ zmiňuje, že školy „nejsou vždy připraveny zajistit výuku dětí-cizinců. Roli zde hraje nízké povědomí škol o povinnosti zařazovat děti-cizince do výuky, případně neochota čelit zvýšené náročnosti při výuce dětí-cizinců. V některých školách ještě přetrvává nepřilíš vhodná praxe, kdy žáci-cizinci neznali češtiny jsou zařazováni až o několik ročníků níže, než odpovídá jejich věku. (...) Určitý problém představují nedostačující kapacity pro přípravu pedagogů k výuce dětí-cizinců češtině i zvyšování jejich interkulturních kompetencí. Vyřešena není systémová finanční podpora výuky češtiny a doučování žáků-cizinců na školách.“

žáků je nesystémová, pouze některé školy řeší tento deficit vlastní iniciativou. Z poznatků České školní inspekce vyplývá, že znalost češtiny dětí – cizinců z třetích zemí není na dostačující úrovni. Příprava v ČR k začlenění do základního vzdělávání je zajištěna prostřednictvím rozvojového programu MŠMT, avšak pouze pro žáky – děti osob se státní příslušností zemí EU. Pro žáky – cizince ze třetích zemí (tedy zemí mimo EU) však systémově zajištěna není.“

⁶³ Usnesení vlády ze dne 22. března 2010 č. 224, III. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009, s. 27: „Zajištění bezplatné výuky češtiny v základním vzdělávání také pro děti z třetích zemí: MŠMT bylo usnesením vlády opakovaně uloženo provést legislativní opatření k zajištění bezplatné přípravy v českém jazyce i pro děti-cizince z třetích zemí. Úkol dosud nebyl splněn. Bezplatná výuka češtiny na základních školách je doposud zajištěna pouze pro děti z EU, nikoli pro děti z třetích zemí (mimo EU).“

⁶⁴ III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 9.

⁶⁵ Tamtéž, III., Část 2. Analýza problémů v oblasti integrace cizinců, s. 12. V témže dokumentu (III., kapitola 3. Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2011, s. 24) se dále uvádí: „Nedostatečná znalost českého jazyka limituje školní prospěch dětí-cizinců ze třetích zemí a v důsledku je znevýhodňuje v možnosti dalšího vzdělávání, získání zaměstnání a kariérního růstu. Bezplatná výuka českého jazyka je zajištěna pouze pro děti cizinců ze zemí Evropské unie. Ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy (MŠMT) bylo proto již v minulém období uloženo legislativními opatřeními systémově zajistit výuku češtiny pro žáky – cizince ze třetích zemí, a dále zajistit rozšíření statutu žáka se speciálními vzdělávacími potřebami i na dítě – cizince ze třetích zemí, které má problémy s češtinou jako cizím jazykem.“

⁶⁶ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26 o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016, III., kapitola 1, s. 12.

Ochráňkyně aktuálně řeší např. problematiku zhoršení postavení žáků s odlišným mateřským jazykem (dále jen „OMJ“) v jejich přístupu k podpůrným opatřením podle § 16 školského zákona, k níž došlo od září 2016 po přijetí zákona č. 82/2015 Sb.⁶⁷ Ochráňkyně se dále zabývá právní úpravou skládání společné části maturitní zkoušky z českého jazyka pro žáky s OMJ.⁶⁸ Tato kategorie studentů čelí rovněž problémům při skládání jednotné přijímací zkoušky z českého jazyka na střední školy.⁶⁹

4.4 ÚČAST VYBRANÝCH KATEGORIÍ CIZINCŮ (ZEJMÉNA DĚTÍ) NA VEŘEJNÉM ZDRAVOTNÍM POJIŠTĚNÍ

Jednotlivé koncepce dlouhodobě připomínají, že jednu z překážek sociálně-ekonomické integrace představuje fakt, že některé kategorie cizinců nemají přístup do veřejného zdravotního pojištění.⁷⁰ Ten je garantován až cizincům s trvalým pobytem a cizincům, kteří jsou v ČR zaměstnáni. Jejich rodinným příslušníkům, včetně dětí, kteří v České republice pobývají na dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, je však vstup do veřejného zdravotního pojištění upřen. Již v roce 2004 analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky upozorňuje na nevýhody smluvního zdravotního pojištění a požaduje zahrnutí dlouhodobě pobývajících dětí (tehdy na vízum k pobytu nad 90 dnů) do veřejného zdravotního pojištění.⁷¹ Ak-

⁶⁷ Šetření ochráňkyně v této věci je vedeno pod sp. zn. 1345/2017/VOP/BKU. Ochráňkyně kritizuje výklad, dle něhož MŠMT nevnímá neznalost či nedostatečnou znalost vyučovacího jazyka jako dostatečnou speciální vzdělávací potřebu zakládající nárok na poskytnutí odpovídajícího podpůrného opatření.

⁶⁸ Šetření vedené pod sp. zn. 11/2017/SZD. Dle ochráňkyně není zřejmé, zda dílčí úleva poskytovaná při konání maturitní zkoušky pouze některým žákům s OMJ (těm, kteří na území České republiky nepobývají déle než čtyři roky) odpovídá možnostem a jazykovým kompetencím žáků s OMJ. Pokud neuspějí u maturitní zkoušky, neukončí úspěšně své středoškolské vzdělání, což zásadně omezuje jejich šance na pracovním trhu a na úspěšnou integraci do společnosti.

⁶⁹ Dle ochráňkyně je právní úprava ve vztahu k žákům s OMJ velmi přísná, když o prominutí konání zkoušky nemohou požádat ti žáci s OMJ, kteří získali jakkoli krátké předchozí vzdělání na škole v České republice. Musí tuto zkoušku konat na stejné úrovni jako rodilí mluvčí, a to bez ohledu na jejich úroveň znalosti českého jazyka. Možnosti úspornosti podmínek konání této zkoušky pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami konkrétně pro žáky s OMJ nezohledňují jejich specifickou situaci a prakticky umožňují pouze zvýšení časového limitu. V podrobnostech lze odkázat i na prezentaci z kulatého stolu Žáci s odlišným mateřským jazykem a zkoušky z ČJ – překážka v přístupu ke střednímu vzdělávání?, který se uskutečnil dne 21. 11. 2017 v Kanceláři veřejného ochránce práv (dostupné z: https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/archiv-vzdelavacich-akci/?tx_odcalendar%5Buid%5D=251&cHash=325b3fc07a566f1d7cd9684bfb47b73b).

⁷⁰ Viz např. usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, III. Aktualizovaná koncepce integrace cizinců, s. 28: „Jako hlavní překážky v oblasti sociálně-ekonomické integrace byly identifikovány (...) nemožnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění u státních občanů třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků (zejména dětí), kteří nejsou zaměstnanci na území ČR, nebo nemají na území ČR trvalý pobyt, nebo se jedná o občany státu, se kterým nemá ČR uzavřenu bilaterální smlouvu (nejčastěji smlouvu o sociálním zabezpečení), nebo se na tyto osoby nevztahuje Nařízení Rady (ES) č. 859/2003, které rozšiřuje používání ustanovení nařízení (EHS) č. 1408/71 a Nařízení č. 574/72 na státní občany třetích zemí.“

⁷¹ Usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129, příloha č. 1: „Smluvní zdravotní pojištění je nákladné a přináší s sebou i další nevýhody – určité druhy zdravotní péče (zejména péče poskytovaná osobám s vrozenou vadou, některými chronickými onemocněními, cukrovkou léčenou inzulínem apod.) se z prostředků tohoto pojištění nehradí. V souvislosti s naléhavou potřebou vyřešit tento problém přijala vláda ČR usnesení č. 546/2001. V souladu s tímto usnesením a Úmluvou o právech dítěte připravilo MZdr. návrh Zákona o dětech cizinců, které dlouhodobě pobývají na území ČR (...), který byl v dubnu 2003 předložen k projednání vládě ČR. Navrhovaný zákon upravuje zdravotní pojištění o nezaopatřené děti cizinců mladší 18ti let, které pobývají na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů. Zdravotní

tualizovaná koncepce integrace cizinců,⁷² která tvoří přílohu III. usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, ukládá ministerstvu zdravotnictví předložit do konce roku 2006 legislativní návrh, který by umožnil děti cizinců a cizince – podnikatele zahrnout do veřejného zdravotního pojištění. Tento úkol splněn nebyl, proto se znovu objevuje v usnesení vlády ze dne 17. března 2008 č. 259.⁷³ Popsaná situace přetrvává i v roce 2009⁷⁴ a 2010⁷⁵, a nepodařilo se ji vyřešit až do současnosti. Zároveň v mezidobí došlo k upuštění od striktního požadavku na začlenění uvedených kategorií cizinců do veřejného zdravotního pojištění.⁷⁶

Tento stav je dlouhodobě předmětem kritiky veřejného ochránce práv,⁷⁷ Rady vlády pro lidská práva,⁷⁸ mezinárodních kontrolních mechanismů⁷⁹ a nejnověji i Nejvyššího soudu. Ten ve svém rozsudku sp. zn. 33 Cdo 2039/2015 ze dne 22. září 2016, týkajícím se problematiky tzv. nepojistitelných dětí cizinců, uvedl: „Je zřejmé, že ani po mnohaletém úsilí se zatím v českém právním řádu nepodařilo odstranit dichotomii mezi „ideálním“ stavem předjímaným v každoročně aktualizovaných koncepcích integrace cizinců, jehož dosažení vláda ve svých četných usneseních (dovolací soud odkazuje jen na nejvýznamnější z nich) ukládala ministerstvu zdravotnictví ve spolupráci s mi-

pojištění zákonně vymezeného okruhu dětí je podle návrhu zahrnuto do veřejného zdravotního pojištění a tyto děti by tak měly mít v obecné rovině postavení pojištěnců veřejného zdravotního pojištění podle zákona č. 48/1997 Sb.“

⁷² Tamtéž, s. 36.

⁷³ III. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2007, s. 10.

⁷⁴ Usnesení vlády ze dne 22. března 2010 č. 224, III. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009, s. 20.

⁷⁵ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 3. Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2011, s. 29.

⁷⁶ Srov. např. usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 14.

⁷⁷ Viz například tiskové zprávy ochránce z 11. března 2009 Nerovné postavení cizinců v ČR v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2009/nerovne-postaveni-cizincu-v-cr-v-pristupu-k-verejnemu-zdravotnimu-pojisteniu/>), z 23. července 2014 Navrhovaný zákon o zdravotním pojištění cizinců je špatný a straní pojišťovně (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/navrhovany-zakon-o-zdravotnim-pojistenim-cizincu-je-spatny-a-strani-pojistovnam/>) a z 21. července 2010 Nerovné postavení cizinců nemusí být diskriminací, přesto vyžaduje řešení (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/nerovne-postaveni-cizincu-nemusi-byt-diskriminaci-presto-vyzaduje-resheni/>).

⁷⁸ Viz usnesení Rady vlády ČR pro lidská práva ze dne 26. 2. 2009 k začlenění vybraných kategorií cizinců, kteří pobývají v České republice přechodně, do systému veřejného zdravotního pojištění.

⁷⁹ Výbor OSN pro práva dítěte v Závěrečných doporučeních pro Českou republiku ze dne 4. 8. 2011 vyjádřil znepokojení nad tím, že děti cizích státních příslušníků nemají přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění a jsou povinny zajistit si soukromé zdravotní pojištění s nepoměrně vyššími náklady (čl. 53 a 54 Závěrečných doporučení). Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva v Závěrečných doporučeních pro Českou republiku ze dne 23. 6. 2014 vyjádřil v obecné rovině znepokojení nad tím, že migranti bez povolení k trvalému pobytu, včetně osob odkázaných na migranty s trvalým pobytem, nejsou zahrnuti do státního systému zdravotního pojištění. Upozornil na případy, kdy některým migrantům je odepřen přístup ke zdravotní péči v režimu soukromého zdravotního pojištění, a uvedl, že tento stav je v rozporu s Mezinárodním paktem OSN o hospodářských, sociálních a kulturních právech a v rozporu se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon; čl. 15 Závěrečných doporučení). Rovněž Výbor OSN pro odstranění všech forem diskriminace žen v Závěrečných doporučeních pro Českou republiku ze dne 10. 11. 2010 kritizoval vyloučení žen, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, a jejich dětí ze systému veřejného zdravotního pojištění a poskytování zdravotnických služeb (čl. 32 a 33 Závěrečných doporučení) – převzato z rozsudku Nejvyššího soudu, sp. zn. 33 Cdo 2039/2015 ze dne 22. září 2016.

nisterstvem vnitra, a realitou. V konečném důsledku tak nadále dochází k nerovnosti v přístupu ke zdravotní péči a diskriminaci určité skupiny dětí v rozporu s čl. 24 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.⁸⁰ Jen velmi těsnou většinou 8:7 hlasům prošel testem ústavnosti stávající rozsah veřejného zdravotního pojištění ve vztahu k cizincům u Ústavního soudu (viz nálezh Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. května 2017).

4.5 ÚČAST CIZINCŮ VE VOLBÁCH DO MÍSTNÍCH ZASTUPITELSTEV

Umožnit cizincům s trvalým pobytem volit ve volbách do místních zastupitelstev představuje další z nesplněných slibů koncepcí integrace, který byl navíc postupně opuštěn.⁸¹ Již Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky v roce 2004⁸² uváděla, že „[j]ednou z priorit nejbližšího období by proto mělo být rozšíření forem účasti cizinců na veřejném životě ve smyslu Úmluvy RE o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni z roku 1992, tj. jak prostřednictvím účasti cizinců na místních volbách, tak případně i formou zřizování poradních orgánů pro zastoupení cizinců. (...) Možnost širší účasti na politickém a veřejném životě těmito zvláštními formami by přitom mohla být účelně ‚spojena‘ s některou z vyšších forem pobytového statusu. Tím by byla vyjádřena i skutečnost, že integrace je mnohostranný proces, který má i politickou dimenzi.“⁸³ Usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126⁸⁴ jako hlavní překážky v oblasti politické integrace identifikovalo existenci „povolovacího režimu při vzniku organizací cizích státních příslušníků a podmínky registrace občanských sdružení“ a neexistenci „volebního práva cizinců s trvalým pobytem ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů“. Ještě usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99⁸⁵ zmiňuje, že „[u]řčité skupiny cizinců pociťují skutečnost, že se nemohou zapojit do voleb, jako problém“. Bohužel vláda⁸⁶ i parlament odmítli přiznat volební právo v obecních volbách cizincům s trvalým pobytem v souvislosti s ratifikací Úmluvy Rady Evropy (č. 144) o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni.⁸⁷ Pro umožnění aktivního volebního práva cizincům s trvalým pobytem ve volbách do místních zastupitelstev se vyjádřila Rada vlády pro lidská práva⁸⁸ i veřejný ochránce práv.⁸⁹

⁸⁰ V odůvodnění rozsudku je podrobně popsána geneze dané problematiky včetně odkazů na různé zdroje (zprávy), které se kriticky vyjadřují k deficitu právní úpravy zdravotního pojištění dětí občanů třetích zemí.

⁸¹ Viz např. usnesení vlády ze dne 14. ledna 2015 č. 20 k postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2015, II. Předkládací zpráva, s. 5, 6 a III. Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2015, s. 18; usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 13.

⁸² Usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129, příloha č. 1.

⁸³ Dokument explicitně požaduje „[r]ozšířit možnost účasti cizinců na veřejném a politickém životě, a to zejména vytvořením právních podmínek pro účast dlouhodobě usedlých cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí“.

⁸⁴ III. Aktualizovaná koncepce integrace cizinců, s. 29.

⁸⁵ III., kapitola 2. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Společné soužití, s. 21.

⁸⁶ Viz usnesení č. 999 z 1. 12. 2014.

⁸⁷ Úmluva byla ratifikována v rozsahu její kapitoly A, avšak s výhradou bodů B a C.

⁸⁸ Viz usnesení Rady vlády ČR pro lidská práva ze dne 26. listopadu 2014 k podnětu Výboru pro práva cizinců k účasti cizinců na veřejném a politickém životě.

⁸⁹ Viz např. Připomínky ochránce k věcnému záměru volebního zákoníku ze dne 2. února 2011 (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2011/pripominky-ochrance-k-vecnemu-zameru-volebniho-zakoniku/>).

4.5.1 ROZPOR ZÁKONA O VOLBÁCH DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ VE VZTAHU K OBČANŮM EU S UNIJNÍM PRÁVEM

Ochrádkyně opakovaně upozornila na skutečnost, že neumožnění výkonu aktivního volebního práva vůči občanům EU s přechodným pobytem porušuje unijní právo. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, přiznává aktivní volební právo pouze těm občanům jiných členských států Evropské unie, kteří mají na území České republiky povolen trvalý pobyt. V souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie⁹⁰ a směrnici Rady 94/80/ES⁹¹ nicméně toto právo náleží rovněž občanům jiných členských států Evropské unie s přechodným pobytem na území České republiky. Na tento nesoulad ochrádkyně upozornila již v roce 2014⁹² a dovodila, že jej lze zhojit použitím přímého účinku práva Evropské unie. To následně potvrdil i Krajský soud v Brně⁹³ a Krajský soud v Praze⁹⁴ na základě žalob několika občanů Evropské unie s přechodným pobytem podaných před volbami do zastupitelstev obcí v říjnu 2014. Ministerstvo vnitra následně přijalo opatření, jímž umožnilo uplatnění aktivního volebního práva v obecních volbách v říjnu 2014 všem občanům Evropské unie s potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky.⁹⁵ Zároveň ministerstvo vnitra přislíbilo ošetřit popsaný nedostatek legislativně novelizací zákona o volbách do místních zastupitelstev, což se však do dnešního dne nepodařilo.

Právně nevyjasněná zůstává i otázka členství občanů EU v politických stranách. Evropská komise v této věci zahájila s Českou republikou řízení o porušení unijního práva pod č. 2012/2115.

5. SPOLUPRÁCE S NEVLÁDNÍMI ORGANIZACEMI NA INTEGRACI CIZINCŮ

V koncepcích je pravidelně zdůrazňována významná role nevládního sektoru na realizaci integrace cizinců. Zároveň se ovšem dlouhodobě nedaří zajistit kontinuitu jejich financování a zmíněna je rovněž nízká informovanost o službách poskytovaných cizincům nevládními organizacemi. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky z roku 2011⁹⁶ uvádí: „Mezi další problémy

⁹⁰ Čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁹¹ Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

⁹² Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života, 23. července 2014 (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politického-zivota/>) a Euroobčané, máte právo účastnit se komunálních voleb, 8. září 2014 (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/euroobcane-mate-pravo-ucastnit-se-komunalnich-voleb/>).

⁹³ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. září 2014, sp. zn. 64 A 6/2014.

⁹⁴ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. září 2014, sp. zn. 50 A 21/2014.

⁹⁵ Občané EU s přechodným pobytem v ČR mohou volit v komunálních volbách, 22. září 2014 (dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-s-prechodnym-pobytem-v-cr-mohou-volit-v-komunalnich-volbach/>).

⁹⁶ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 1., s. 15.

identifikované v souvislosti s působením nevládního sektoru patří nízká aktivita ve vyhledávání a oslovování cizinců. Většina organizací informuje o své nabídce prostřednictvím letáků a internetu nebo navazuje kontakty prostřednictvím dosavadních klientů. To se však ukazuje jako ne zcela dostačující. Lze tak soudit z toho, že značné množství cizinců doposud nemá povědomí o možnosti využití služeb nevládních organizací. (...) Účinnost integračních opatření snižuje opožděné udělování dotací ze státních prostředků. Pravidlem bývá, že subjekty se o jejich rozdělení dozvídají nejdříve ve druhém čtvrtletí a často dochází i k situacím, kdy jsou finance vypláceny až v poslední třetině roku. Ohrožena je tak nejen plynulá návaznost projektů a schopnost realizátorů udržet kvalifikovaný personál, ale především efektivita vynakládaných prostředků.“ O šest let později Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců⁹⁷ poznamenává: „S propadem financování ze strany EU fondů, ale i se zpožděním poskytování dotačních prostředků jak z tohoto fondu, tak zdrojů Evropského sociálního fondu, se potýkají také nestátní neziskové organizace NNO. Je nezbytné hledat řešení této situace, která může vést ke snížení kvality i kontinuity služeb poskytovaných NNO v oblasti integrace cizinců.“

6. PRÁVNÍ JISTOTA POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČR / JEJICH INFORMOVANOST / ZÁVISLOST NA ZPROSTŘEDKOVATELÍCH

Jde o oblasti, v nichž se doposud podařilo dosáhnout jen dílčího pokroku. Zákon o pobytu cizinců byl od roku 2000 novelizován (pokud správně počítám) 51 × (!), což vychází čistě matematicky na cca 3 novelizace ročně (!). V zákoně má problém se vyznat zkušený profesionál – právník, který s touto normou pracuje mnoho let, natožpak cizinec bez právnického vzdělání. Norma je nepřehledná, složitá, kazuistická,⁹⁸ v řadě případů s odkazy na postup dle jiných ustanovení zákona.⁹⁹ Tento fakt přispívá k závislosti cizinců na tzv. zprostředkovatelích (klientech), kteří cizincům za nemalé peníze a často nekvalitně a k jejich škodě zařizují pobytové záležitosti jak na území, tak při snaze o získání víza či dlouhodobého pobytu ke vstupu na území. V posledně uvedeném případě tento fenomén souvisel s nefunkčností systému Visapoint v některých migračně exponovaných zemích,¹⁰⁰ který byl zrušen až k 31. říjnu 2017. Přestože uvedené fenomény koncepce poměrně otevřeně popisují, ke zlepšení nedošlo.

⁹⁷ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1, s. 11.

⁹⁸ Následující opatření, obsažené v Aktualizované Koncepci integrace cizinců – Společné soužití (usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 2, s. 20), se tak nepodařilo realizovat: „V kontextu posílení informovanosti cizinců bude v nové právní úpravě vstupu a pobytu cizinců usilováno o větší transparentnost pobytu cizinců a zjednodušení podmínek jejich pobytu, což cizincům umožní lepší orientaci v povinnostech spojených s jejich pobytovým statutem.“

⁹⁹ Viz POŘÍZEK, P.: Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců. In JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P. (eds.): *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno, 2017, s. 108, pozn. č. 3.

¹⁰⁰ V podrobnostech viz POŘÍZEK, P.: Brána nebo zábrana – problematické aspekty systému Visapoint. In JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P. (eds.): *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno, 2016, s. 11–121.

Již usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126 ke Koncepci integrace cizinců v roce 2005 uvádí: „Základem efektivity podpůrných opatření je řádné fungování stávajících systémů a využití stávajících institucí a instrumentů. Svou funkci mohou právní normy plnit pouze v případě, že jsou adresátům srozumitelné a dostatečně stabilní a jejich naplňování je účinně vymáháno; v opačném případě působí desintegračně. (...) Provedené analýzy poukázaly na nevyhovující právní úpravu pobytových otázek, která je příliš komplikovaná a klade na cizince množství formálních požadavků. Nedostatky byly konstatovány též v rovině postupu příslušných správních úřadů (selhávání při informování cizinců, nízká standardizace požadavků na jednotlivých pracovištích, korupce, nedostatečná jazyková vybavenost, neprofesionální vystupování).“¹⁰¹

Zprostředkovatelský (klientský) systém má negativní dopady i do pracovního vykořisťování cizinců: „Významným faktorem, který je důsledkem nedostatečné integrace cizinců a který má i svá nepominutelná bezpečnostní rizika, je pracovní vykořisťování cizinců v ČR a existence tzv. klientského systému. Toto vykořisťování může zahrnovat mnoho různých stupňů a forem. Někteří ekonomičtí migranti jsou nuceni snášet jisté formy hrubého zacházení od svých zaměstnavatelů, které může zahrnovat verbální či fyzické násilí či porušení smlouvy, kterou se řídí jejich pracovní vztah. Typickou situací je zadržování výplat či odmítnutí poskytnutí řádného času na odpočinek. Ještě menší skupina osob se cítí být zneužívána takovým způsobem, který lze nazvat otroctvím či nucenou prací. Pracovní vykořisťování cizinců není okrajovým fenoménem, naopak se jedná o jev, který je běžnou součástí migrační reality v ČR. Skupina zprostředkovatelů zajišťuje práci klientům za úplatu a zajišťuje kontakt s českými zaměstnavateli. Součástí zprostředkování jsou různé typy závazků. Zprostředkování práce je časově a prostorově podmíněným jevem, který vysoce koreluje s nelegální prací. Jedná se o vnitřně diverzifikovaný a složitý jev, který je ovlivněn etnický.“¹⁰²

V roce 2016 není situace o moc lepší: „Určitý počet cizinců stále ještě dává před osobním vyřizováním svých záležitostí spojených s pobytem či zaměstnáním přednost zprostředkovatelům (tzv. klientům), nejčastěji osobám z vlastní komunity, které jsou ochotny vyřídit jim věc tzv. na klíč, nikoli však nezištně a ne vždy v souladu s legálními postupy. V důsledku této praxe se cizinci často stávají obětí manipulace. I přes jisté snížení role zprostředkovatelů v poslední dekádě je nezbytné cizince motivovat k samostatnému vyřizování jejich záležitostí.“¹⁰³

7. ZNALOST ČESKÉHO JAZYKA

Znalost českého jazyka je koncepcemi opakovaně vzpomínána jako zásadní předpoklad úspěšné integrace cizinců do majoritní společnosti.¹⁰⁴ Ale i v této oblasti

¹⁰¹ III. Aktualizovaná koncepce integrace cizinců, s. 27.

¹⁰² Usnesení vlády ze dne 21. února 2007 č. 126, příloha č. 2, Bezpečnostní aspekty integrace cizinců, s. 6.

¹⁰³ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 11.

¹⁰⁴ Viz např. usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 2. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Společné soužití, s. 19: „Znalost českého jazyka má zásadní význam pro začlenění cizinců do

přes nepochybný pokrok přetrvávají závažné nedostatky. Ještě v roce 2016 Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky uvádí: „Kurzy češtiny pro dospělé poskytují všechna regionální Centra na podporu integrace cizinců i řada nestátních neziskových organizací. Jedná se zpravidla o kurzy bezplatné, případně kurzy se zálohou vratnou po absolvování kurzu. V některých regionech zájem o kurzy češtiny stagnuje, naopak v hl. m. Praze (kde žije téměř polovina cizinců na území ČR) zájem cizinců o návštěvu jazykových kurzů vysoce přesahuje nabídku. Problémem jsou obtíže cizinců týkající se sladění jazykového vzdělávání a rodinného a pracovního života, a také řádné dokončení jejich účasti na kurzu. Je naprosto nezbytné výrazně posílit kapacitu kurzů češtiny pro dospělé na všech úrovních pokročilosti, zajistit jejich kvalifikovanou úroveň, možnost návaznosti jednotlivých kurzů dle úrovně znalostí češtiny a nabídku nástrojů pro samostudium češtiny.“¹⁰⁵ Přitom znalost češtiny jako nezbytného předpokladu úspěšné integrace je zdůrazňována i samotnými cizinci. Za bariéru integrace považuje její neznalost, resp. pouze limitovanou znalost 59 % cizinců s přechodným pobytem, ale i 48 % cizinců s trvalým pobytem.¹⁰⁶

8. ZAMĚŠTNANOST CIZINCŮ A ČERPÁNÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK (EKONOMICKÁ SOBĚSTAČNOST)

V oblasti ekonomické a sociální soběstačnosti statistiky prokazují, že cizinci se integrují úspěšně. Na jedné straně ještě v roce 2006 Aktualizovaná koncepce integrace cizinců konstatuje: „Podle současné právní úpravy není cizinec (nezískal-li trvalý pobyt) ani po dvaceti letech nepřetržitého zaměstnávání v ČR oprávněn ke změně zaměstnavatele, dokonce ani ke změně profese v rámci jednoho zaměstnavatele a jeho povolení k zaměstnání musí být každoročně prodlužováno či obnovováno. To je zdrojem vysoké míry právní nejistoty cizince, která působí protiintegračně.“¹⁰⁷ Na straně druhé koncepce setrvale potvrzují, že nezaměstnanost cizinců a čerpání sociálních dávek jsou zanedbatelné. Analýza z roku 2011 uvádí: „I přes poměrně vysoký počet cizinců ze třetích zemí v produktivním věku, kteří nejsou výdělečně činní, je počet cizinců ze třetích zemí evidovaných na úřadech práce mezi uchazeči o zaměstnání velmi nízký. K 31. prosinci 2009 bylo na úřadech práce evidováno 4523 těchto osob, z nich pak méně než třetina (1319 osob) pobírala podporu v nezaměstnanosti. (...) Rovněž na čerpání sociálních dávek se cizinci ze třetích zemí podílejí minimálně. V roce 2009 jejich podíl na celkovém počtu dávek dosáhl pouze 0,6% (10 775 dávek).“¹⁰⁸ Situace

společnosti a představuje hlavní předpoklad úspěšné integrace. Do budoucna proto bude kladen důraz na: – zajištění co nejširší dostupnosti výuky češtiny ve všech fázích pobytu cizince.“

¹⁰⁵ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1, s. 13.

¹⁰⁶ SCHEBELLE, D. – KUBÁT, J. – KOTÍKOVÁ, J. – VYCHOVÁ, H.: *Průzkum veřejného mínění cizinců z třetích zemí o otázkách integrace a jejich názorech na majoritní společnost a život v ní*. Praha, 2015 [online]. Dostupné z: [http://cizinci.cz/repository/2575/file/Pr%C5%AFzkum%20ve%C5%99ejn%C3%A9ho%20m%C3%ADn%C4%9Bn%C3%AD%20cizinc%C5%AF%20\(2015\).pdf](http://cizinci.cz/repository/2575/file/Pr%C5%AFzkum%20ve%C5%99ejn%C3%A9ho%20m%C3%ADn%C4%9Bn%C3%AD%20cizinc%C5%AF%20(2015).pdf).

¹⁰⁷ Usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, III., s. 22, pozn. č. 43. Popsaný stav se naštěstí podařilo v mezidobí napravit zejména v souvislosti s přijímáním unijní legislativy v této oblasti.

¹⁰⁸ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 9.

je podobná i v roce 2015: „Počet cizinců ze třetích zemí evidovaných na úřadech práce mezi uchazeči o zaměstnání je velmi nízký. K 30. červnu 2015 bylo na úřadech práce evidováno 5977 těchto osob, z nich pak necelých 17 % (1010 osob) pobíralo podporu v nezaměstnanosti. (...) Rovněž na čerpání sociálních dávek se cizinci ze třetích zemí podílejí minimálně. V červnu 2015 jejich podíl na celkovém počtu dávek dosáhl pouze 1,2 % (19,1 tis. dávek).“¹⁰⁹ Obdobně k červnu 2016 činil podíl cizinců ze třetích zemí na celkovém objemu čerpání sociálních dávek pouhých 1,3 %.¹¹⁰ Stejná situace přetrvávala i v červnu 2017.¹¹¹

9. BEZPEČNOSTNÍ ASPEKTY (TRESTNÁ ČINNOST CIZINCŮ)

Pokud jde o bezpečnostní aspekty přítomnosti cizinců na území ČR, veřejně dostupné dokumenty neobsahují žádné informace o tom, že by cílová skupina integrace představovala jakoukoli výraznější hrozbu pro bezpečnost státu. Usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129¹¹² uvádí: „Celkově lze konstatovat, že bezpečnostní rizika plynoucí z integrace cizinců jsou v současné době relativně malá a oproti minulému hodnocenému období nedošlo k výraznějším posunům.“ Obdobné hodnocení obsahuje i zpráva o realizaci koncepce integrace cizinců v roce 2007.¹¹³ Vládní dokument Strategie migrační politiky z roku 2015¹¹⁴ konstatuje: „Integrace cizinců je zásadním nástrojem úspěšné migrační politiky. Jedná se o obousměrný proces, do kterého vstupují jak cizinci, tak majoritní společnost. V tomto ohledu Česká republika disponuje vyváženou integrační politikou, která je dlouhodobě neproblematickou oblastí.“

Dlouhodobě nepředstavuje závažnější problém ani trestná činnost cizinců. Tak např., dle usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 129¹¹⁵ došlo „[v] roce 2002 (...) ke stagnaci kriminality cílové skupiny, podíl stíhaných cizinců s dlouhodobým pobytem, trvalým pobytem či těch, kteří v České republice získali azyl, tvoří 1,3 % z celkem stíhaných osob v České republice, stejně jako v roce 2001.“ Ve Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006¹¹⁶ se lze dočíst: „Zastoupení cizinců mezi trestně stíhanými osobami v České republice se od roku 1993 pohybuje mezi 5 a 6 % a v posledním roce, po mírném nárůstu v minulých letech dochází k opětovnému mírnému poklesu.“ Za rok 2012 bylo z celkového počtu 42 764 osob trestně stíháno 2583 cizinců (z toho bylo

¹⁰⁹ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 5.

¹¹⁰ Usnesení vlády ze dne 9. ledna 2017 č. 11 k postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2017, III. Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2017, s. 2.

¹¹¹ Usnesení vlády ze dne 3. ledna 2018 č. 10 o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2018, III. Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2018, s. 6.

¹¹² Příloha č. 4, Bezpečnostní aspekty integrace cizinců na území České republiky.

¹¹³ Usnesení vlády ze dne 17. března 2008 č. 259 ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2007, Příloha č. 2 – Bezpečnostní aspekty integrace cizinců, s. 64.

¹¹⁴ Usnesení vlády ze dne 29. července 2015 č. 621, část III., Strategie migrační politiky České republiky.

¹¹⁵ Příloha č. 4, Bezpečnostní aspekty integrace cizinců na území České republiky.

¹¹⁶ Usnesení vlády ze dne 21. února 2007 č. 126, příloha č. 2, Bezpečnostní aspekty integrace cizinců, s. 1.

1379 občanů EU). V témže roce bylo z celkového počtu 71 471 odsouzených osob 4913 cizinců (z toho bylo 2858 občanů EU).¹¹⁷ Obdobně v roce 2016 bylo z celkového počtu 42 655 osob trestně stíháno 2901 cizinců (z toho šlo o 1686 občanů EU). Odsouzeno bylo v témže roce celkem 61 423 osob, z toho 5092 cizinců (z toho 3005 občanů EU).¹¹⁸

10. VZTAHY MEZI CIZINCI A MAJORITNÍ SPOLEČNOSTÍ

Přes řekněme rezervovaný postoj většinové společnosti k cizincům,¹¹⁹ popisují koncepcce soužití majoritní společnosti s cizinci obecně jako nekonfliktní. Koncepcce z roku 2011 popisuje Českou republiku jako zemi „s téměř nulovou hodnotou konfliktů mezi imigrační komunitou a domácím obyvatelstvem. Migrační realita posledních několika let s sebou nicméně přináší riziko některých průvodních jevů jako je xenofobie, rasismus, extremismus či jiné projevy negativních postojů jedinců či skupin vůči cizincům. Trestné činy s rasovým podtextem jsou ojedinělé, ale v některých lokalitách s vyšší koncentrací cizinců byly zaznamenány negativní postoje širší skupiny obyvatelstva vůči cizincům.“¹²⁰ Podobné hodnocení najdeme i v koncepci z roku 2016: „Česká republika je doposud zemí s téměř nulovou hodnotou konfliktů mezi komunitami cizinců žijících na území České republiky a majoritní společností. Pokud jde o subjektivní zkušenost cizinců s odmítáním ze strany majority, více než třetina cizinců (38 %) uvádí zkušenost s xenofobií, naopak více než polovina cizinců (60 %) projevuje xenofobie ze strany Čechů nezaznamenala.“¹²¹ V témže dokumentu se dále dočteme, že „většina cizinců Čechům důvěřovala (celkem 81 %), lze tedy předpokládat, že mezi cizinci převládá spíše pozitivní vnímání členů majoritní společnosti. Současný stav společnosti v České republice cizinci hodnotí pozitivněji než současný stav v zemi jejich původu.“¹²²

¹¹⁷ ČSÚ. *Stíhané, obžalované a odsouzené osoby podle státního občanství v roce 2012* [online]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/39434086/12_c05t51.pdf/1e4ed2cc-69b3-4747-b03e-4629d784ed8f?version=1.0.

¹¹⁸ ČSÚ. *Stíhané, obžalované a odsouzené osoby podle státního občanství v roce 2016* [online]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/39434086/16_c05t51.pdf/e070adb3-6e58-4d45-84bb-bf461fd109f9?version=1.0.

¹¹⁹ Viz např. usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, III. Aktualizovaná koncepce integrace cizinců, s. 24: „Většina státních občanů České republiky nepovažuje zvyšující se počet cizinců přicházejících do České republiky za pozitivní jev. Podíl těch, kteří příchod cizinců vnímají pozitivně, sice mírně vzrostl, celkově však česká společnost zůstává nadále názorově relativně uzavřená vůči imigraci a usídlování cizinců. Na straně druhé je pro tvorbu politiky integrace cizinců důležité zjištění, že česká společnost je pro přiznání veškerých práv, včetně možnosti získat státní občanství, těm cizincům, kteří se do české společnosti integrují.“ Viz rovněž každoroční sociologická šetření prováděná Centrem pro výzkum veřejného mínění (Sociologický ústav AV ČR), dostupná z: <http://cizinci.cz/cs/2292-2016-vztah-ceske-verejnosti-k-narodnostnim-skupinam-zijicim>.

¹²⁰ Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 14.

¹²¹ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola 1. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 8.

¹²² Tamtéž, s. 9. Koncepce čerpá z dat obsažených v op. cit. 106.

11. ZÁVĚR

Jaké závěry lze dovodit z uvedených citací z koncepcí integrace cizinců? Na jedné straně je nepochybné, že stát učinil od roku 1999, kdy byly přijaty Zásady, celou řadu kroků, které měly na integraci cizinců pozitivní vliv. Za všechny zmiňme např. dorovnání postavení rodinných příslušníků (občanů třetích zemí) nemigrujících občanů ČR s rodinnými příslušníky migrujících občanů EU. Nadto vnitrostátní právní úprava nakládá jako s rodinnými příslušníky i s dalšími kategoriemi cizinců ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, kteří ovšem nejsou rodinnými příslušníky dle čl. 2 odst. 2 téže směrnice.

Na straně druhé ovšem samy koncepce přiznávají, že v řadě oblastí integrace cizinců účinnost přijatých opatření pokulhává. To v podstatě potvrzuje široce uznávaný index integrační politiky (MIPEX) z roku 2015, který srovnává vládní politiky integrace cizinců na základě 167 kritérií v osmi oblastech (práce, vzdělávání, zdraví atd.). V mezinárodním srovnání integračních politik 38 členských států EU a dalších vyspělých zemí (např. USA, Austrálie či Japonsko) se Česká republika umístila na 23. místě. Nejhoršího hodnocení dosáhla Česká republika v kategorii politické participace cizinců a v kategorii vzdělávání.¹²³

Pozitivně lze nepochybně vnímat, že od roku 2009 za podpory unijních peněz vznikla v krajích centra na podporu integrace cizinců. Poskytují cizincům komplexní integrační služby (právní a sociální poradenství, kurzy českého jazyka atd.) a pokrývají svojí činností 13 krajů České republiky vč. hlavního města Prahy. Na straně druhé jsme ovšem viděli, že např. v Praze kurzy českého jazyka zdaleka nepostačují k pokrytí poptávky, naopak v regionech se vyrovnávají s poklesem zájmu. Nadto, od roku 2015 se centra „potýkají se zásadním propadem financování ze strany EU (snížení alokovaných prostředků nového Azylového, migračního a integračního fondu na polovinu)“.¹²⁴

Obecně si lze položit otázku, zda jsou prostředky vynakládané státem na integraci cizinců dostatečné. Roční částky na integraci cizinců se pohybují v rozmezí od 20 do 25 milionů korun. V roce 2005 to však bylo jen 12 milionů, v roce 2011 dokonce jen 10 milionů. K nárůstu došlo až v posledních třech letech, který zřejmě souvisí s propadem financování z unijních zdrojů (v letech 2016 až 2018 byla každoročně vyčleněna na integraci cizinců částka 54 290 290 Kč). S ohledem na výzvy, kterým úspěšná integrace cizinců v ČR čelí, i na samotné počty cizinců, které narostly od roku 1989 třináctinásobně, mám pochybnosti o dostatečnosti vynakládaných částek. Domnívám se, že mnohem důležitější roli sehrálo čerpání z unijních fondů (viz např. Evropský fond pro integraci cizinců z třetích zemí, díky němuž mohla vzniknout centra; v minulosti Iniciativa Equal či OPLZZ atd.).

Omezené vnitrostátní zdroje určené na integraci cizinců šly povětšinou na projekty nevládních organizací. Je nepochybné, že se za ně realizovalo mnoho skvělých a užitečných projektů, které integraci cizinců napomohly. Závažným problémem, který se nepodařilo beze zbytku vyřešit ani do současnosti, je kontinuita financování projektů.

¹²³ Hodnocení České republiky je dostupné z: <http://www.mipex.eu/czech-republic>.

¹²⁴ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26, III., kapitola I. Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky, s. 10, 11.

Koncepce správně zdůrazňují zásadní roli neziskového sektoru. Ten se však každoročně potýká s byrokracií spojenou s přidělováním dotací. Pokud dochází k jejich přidělování ve druhém i třetím čtvrtletí roku, na který byla dotace určena, má to závažné dopady na efektivitu realizovaných projektů a na samotnou činnost nevládních organizací (udržení personálu, návaznost projektů atp.).

Velké rezervy jsou v zapojení samospráv. Jistě, vznikli např. krajsí koordinátoři integrace (integrací cizinců se zabývají taktéž některá města), jejich činnost však není efektivní. Ano, máme tu integrační (dříve emergentní) projekty obcí, je v nich ovšem zapojeno pouze 10 obcí. Personální pokrytí agendy integrace cizinců je nedostatečné i na jednotlivých ministerstvech. Kritika ministerstva vnitra ostatních resortů je v tomto ohledu oprávněná. Na příkladu zajištění bezplatné jazykové přípravy dětem občanů třetích zemí na základních školách v gesci MŠMT jsme viděli, že realizace některých integračních opatření se může vléci po mnoho let. A podobných příkladů jsou jednotlivé koncepce plné. Doposud se nepodařilo adekvátně vyřešit účast vybraných kategorií cizinců (zejména dětí) na veřejném zdravotním pojištění. Nesplněny zůstaly rovněž sliby ohledně účasti cizinců s trvalým pobytem ve volbách do místních zastupitelstev. Stát neumožňuje občanům EU s přechodným pobytem účast ve volbách do místních zastupitelstev, což jednoznačně odporuje unijnímu právu.

Závažným problémem, který přetrvává, je orientace cizinců v právech a povinnostech souvisejících s jejich pobytovým statutem. Nelze popřít, že v této oblasti byla v posledních letech přijata řada pozitivních opatření. Zlepšila se dostupnost informačních (zejména internetových) zdrojů, v nichž mohou cizinci najít informace o jednotlivých pobytových titulech.¹²⁵ Pracoviště odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra (včetně provozu telefonické infolinky a hovoří se o spuštění internetového objednávání) představují nepochybně vstřícnější prostředí pro podávání žádostí než předchozí služebny cizinecké policie. Naštěstí jsou pryč doby před rokem 2011, kdy měla agendu většiny dlouhodobých pobytů na starosti právě cizinecká policie a kdy jsme byli zejména v Praze před pracovišti cizinecké policie svědky front čítajících stovky cizinců, jejichž pořadí organizovaly mafiánské struktury. Zákon o pobytu cizinců se však stal nerosozumitelnou normou pro odborníka – právníka, který se v cizineckém právu pohybuje řadu let, natožpak pro cizince – neprávníka. To má za následek, že se do značné míry nepodařilo odbourat závislost cizinců na nejrůznějších pochybných zprostředkovatelích (bez právního vzdělání), kteří za úplatu a často nekvalitně a k jejich škodě vyřizují za cizince nejrůznější pobytové záležitosti. Pobytová agenda cizinců se stala výnosným byznysem pro řadu advokátních kanceláří a někdy lze mít pochybnosti o kvalitě a profesionalitě jejich služeb.

Závažný problém zejména pro Ukrajince a Vietnamce (tzn. dvě nejpočetnější cizinecké komunity z třetích zemí), kteří na území ČR pobývají na základě dlouhodobého či trvalého pobytu, představovala nefunkčnost systému Visapoint v jejich domovských zemích. Bránila jim realizovat jejich právo na sloučení s jejich nejbližšími rodinnými

¹²⁵ Viz např. informace pro cizince na webových stránkách ministerstva vnitra (rovněž v ruské a anglické jazykové mutaci), dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/služby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-informace-pro-cizince.aspx>.

příslušníky.¹²⁶ Lze se ptát, jaký má reálný dopad jedno z pozitivních opatření státu, které jde nad rámec závazků vyplývajících z unijního práva a které umožňuje nezletilým dětem cizinců s trvalým pobytem podat žádost o trvalý pobyt ihned poté, co jejich rodič získal trvalý pobyt v ČR (a nemusí tedy nejdříve žádat o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny), pokud jim bylo v důsledku nefunkčnosti systému Visapoint znemožněno žádost podat. Zároveň okolnosti provázející fungování uvedeného systému v zemích jako je Vietnam či Ukrajina, které nutily k zaregistrování se k podání žádosti využívat za nemalé částky služeb zprostředkovatelů, vytvářely již na vstupu nelichotivý obrázek o poměrech panujících v České republice. Zároveň se alespoň prozatím nezdá, že by po zrušení Visapointu došlo k podstatnému zlepšení poměrů.

Pokud jde o nabývání státního občanství, lze nepochybně vnímat pozitivně možnost dvojího státního občanství a zjednodušené nabývání občanství pro cizince druhé generace, které zavedla od 1. ledna 2014 nová státoobčanská právní úprava zákonem č. 186/2013 Sb. Na straně druhé vnímám jako problematickou soudní výluku v případě, kdy byla žádost zamítnuta na základě stanoviska bezpečnostních složek.¹²⁷ Spornou je rovněž právní úprava nabytí občanství dítětem na základě souhlasného prohlášení rodičů o určení otcovství v případech, kdy matka není občankou EU či nemá trvalý pobyt. V těchto případech, tedy pokud je např. matkou dítěte třetízemka pobývajícím v ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu, zákon vyžaduje prokázání otcovství genetickou zkouškou formou znaleckého posudku podle zákona o znalcích a tlumočnících (lidově tzv. testem DNA).

S ohledem na rozsah příspěvku nelze popsat všechny další příklady, kdy je právní úprava vůči cizincům (včetně občanů EU) v rozporu s unijním právem či jinak problematická. Za všechny zmiňme ještě např. opatření některých samospráv, která v rozporu s unijním právem odírají občanům EU či cizincům z třetích zemí s postavením dlouhodobě pobývajícím rezidenta dle směrnice 2003/109/ES přístup k obecnímu bydlení.¹²⁸ Aktuálně lze upozornit i na poslední novelizaci zákona o pobytu cizinců zákonem č. 222/2017 Sb., kterou došlo v několika ohledech (uplatnění zásady proporcionality, automatická spojitost mezi odsouzením za trestný čin a ukončením pobytu, bránění rodinnému příslušníkovi občana ČR podat v určitých případech žádost o přechodný pobyt na území)¹²⁹ k přijetí právní úpravy, která je jednoznačně rozporná s unijním právem.

Přes výše uvedené, a možná paradoxně, probíhá doposud integrace cizinců v České republice převážně úspěšně. Viděli jsme, že cizinci se podílejí na čerpání sociálních dávek pouze minimálně, jinými slovy sociální systém významně nezatěžují, naopak svými odvody pomáhají vytvářet prostředky, z nichž je tento systém financován. Cizinci

¹²⁶ V podrobnostech viz op. cit. 43.

¹²⁷ Nejvyšší správní soud (sp. zn. 2 As 64/2017) se v této věci obrátil na Ústavní soud (řízení vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17), neboť dospěl k závěru, že „ustanovení § 26 zákona o státním občanství vylučující soudní přezkum rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky“.

¹²⁸ Viz šetření ochránkyne vedené pod sp. zn. 5080/2015/VOP/EN, 1677/2017/VOP/EN a 3893/2015/VOP/EN (zpráva z posledně uvedeného šetření je dostupná ve veřejně přístupné Evidenci stanovisek ombudsmana <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4814>).

¹²⁹ Ústavnost posledně uvedené změny právní úpravy byla již napadena u Ústavního soudu (řízení vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 41/17).

rovněž nemají problém s integrací na trhu práce. Nepředstavují bezpečnostní hrozbu a s ohledem na jejich počty nevybočuje ani jejich podíl na páchání celkové trestné činnosti. V této souvislosti navíc připomeňme, že (alespoň novější) statistiky nikterak nerozlišují mezi dlouhodobě pobývajícím cizinci (tzn. zejména s trvalým/dlouhodobým pobytem) a ostatními cizinci, kteří v ČR pobývají krátkodobě bez víza, na krátkodobé vízum či dokonce nelegálně. Podíl cizinců, kteří tvoří cílovou skupinu integrace cizinců, na páchání trestné činnosti, tak bude ještě nižší. Přes do určité míry rezervovaný postoj veřejnosti k cizincům hodnotí koncepcce soužití majoritní společnosti s cizinci obecně jako nekonfliktní.

Cizinci mají přes všechny bariéry a problémy, kterým při svém pobytu v České republice čelí, zájem se integrovat. Aktuální průzkum veřejného mínění z roku 2015 mezi třemi nejpočetnějšími skupinami cizinců z třetích zemí (Ukrajinci, Vietnamci a Rusy) žijících na území České republiky prokázal, že se většinou chtějí integrovat do majoritní společnosti, pouze 8 % respondentů se vyjádřilo opačně.¹³⁰ Většina z těchto cizinců Čechům důvěřuje.¹³¹ Zároveň bylo zjištěno, že stav společnosti v České republice vnímala většina cizinců spíše pozitivně (52 %) až pozitivně (34 %). Negativně současný stav naší společnosti hodnotilo pouze jedno procento cizinců zkoumaných státních příslušností.¹³² Za velmi důležité lze považovat i zjištění, že minimálně u uvedených tří skupin cizinců se jejich hodnotový rámec shoduje s hodnotami sdílenými většinovou společností: „Z volného srovnání hodnotových rámců majority a sledovaných minorit lze konstatovat podobnost v jejich vnímání hierarchie zkoumaných hodnot, přičemž u majority dochází k vyšší rozmělněnosti vnímání důležitosti hodnot, jakými jsou rodina a práce.“¹³³

Minimálně od dob tzv. uprchlické krize v roce 2015 i v České republice téma migrace velmi silně rezonuje v celospolečenských debatách, včetně těch politických. Postoj (ať už skutečný či jen ten připisovaný, „nálepkující“) k migraci, k islámu do značné míry rozhoduje o úspěchu ve volbách do Poslanecké sněmovny či naposledy v prezidentských volbách. U některých politických stran je uvedený postoj středobodem jejich politického programu. Je velmi smutné, že veškeré debaty, které navíc často vykazují fatální nezalost a nepochopení základních pojmů (např. směšování pojmů i/migrant a uprchlík), se smrskávají na postoj České republiky k tzv. uprchlickým kvótám (často zmatečně popisovaným jako migrační kvóty). Jako by tu oněch víc než půl milionu prozatím vesměs dobře integrovaných cizinců neexistovalo. Jejich počty přitom narůstají každým rokem. Podle střední varianty projekce obyvatelstva Českého statistického úřadu bude k 1. 1. 2066 žít na našem území 1,49 milionu cizinců a budou tvořit 18,1 % populace.¹³⁴ Jejich integrace představuje pro Českou republiku nepoměrně náročnější výzvu než případné přijetí několika tisíc uprchlíků.¹³⁵

¹³⁰ Op. cit. 106, s. 71.

¹³¹ Tamtéž, s. 72.

¹³² Tamtéž, s. 85.

¹³³ Tamtéž, s. 95.

¹³⁴ Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20554203/400709a8.pdf/714d7953-3a40-4b43-83b7-9921a59a3db8?version=1.0>.

¹³⁵ Je smutným paradoxem, že právě v letech 1998–2002, kdy byl současný, resp. nově zvolený prezident premiérem, přijímala Česká republika nejvyšší počty žadatelů o azyl (mezinárodní ochranu) ve své

Jsem si vědom poctivého a neúnavného úsilí celé řady jednotlivců ať už ze státní správy, samospráv či neziskového sektoru na poli integrace cizinců. Přesto si s ním do budoucna nevystačíme. Pokud má Česká republika v budoucnu úspěšně absorbovat rostoucí počty cizinců, vyhnout se závažným konfliktům mezi majoritní společností a cizineckými komunitami a zabránit zneužívání tématu migrace k politické propagandě a k vytváření atmosféry strachu, pokud má udržet projevy xenofobie a rasismu pod kontrolou, musí se co nejdříve stát integrační politika státu vůči cizincům v klíčových oblastech integrace jednou ze skutečných vládních priorit, včetně tomu odpovídající alokace finančních prostředků a vyčlenění dalších kapacit (personálních, organizačních atd.) nejen na úrovni státní správy, ale i samospráv a nevládních organizací.

| Integrace cizinců | Integration of foreigners |
|---|--|
| Integrační politika | Integration policy |
| Koncepce integrace cizinců | Policy for the integration of foreigners |
| Zásady koncepce integrace cizinců | Principles of foreigners integration |
| Multikulturní společnost | Multicultural society |
| Integrační opatření | Integration measures |
| Znalost českého jazyka | Knowledge of the Czech language |
| Vztahy mezi komunitami | Relations among communities |
| Socio-kulturní orientace ve společnosti | Sociocultural orientation within society |
| Ekonomická a sociální soběstačnost | Economic and social self-sufficiency |
| Třetizemci | Third country nationals |
| Adaptačně integrační kurz | Adaptation and integration classes |
| Cílová skupina integrace | Target group of integration |
| Veřejné zdravotní pojištění | Public health insurance |
| Volby do místních zastupitelstev | Municipal elections |
| Nevládní organizace | Non-governmental organizations |

JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D.
Kancelář veřejného ochránce práv
pavel.porizek@ochrance.cz

novodobé historii (v roce 2001 dokonce rekordní): 1998 – 4086, 1999 – 7218, 2000 – 8794, 2001 – 18 094, 2002 – 8484. A pokud bych chtěl být jízlivý (s ohledem na častou používanou tzv. „muslimskou kartu“), jen v roce 1999 požádalo o azyl v ČR 2.312 (32% všech žadatelů za ten rok) osob z Afghánistánu, což předpokládám, byli vesměs muslimové (v roce 2000 to bylo 1121 žadatelů z Afghánistánu, kteří tvořili 13 % všech žadatelů). Naproti tomu počty žadatelů z posledních let, včetně pro EU kritického roku 2015, zdaleka nedosahují ani počtů žadatelů o azyl z Afghánistánu v roce 1999 (2010 – 833, 2011 – 756, 2012 – 753, 2013 – 707, 2014 – 1156, 2015 – 1535, 2016 – 1478, do října 2017 – 1229). Každoroční statistiky žadatelů o mezinárodní ochranu jsou dostupné na webu ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>. Uvedená čísla dokládají, jak výrazně si Česká republika pomohla zapojením se do dublinského systému, který přenesl zátěž za vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu na ty členské státy, jimiž žadatelé vstupují na území EU.

VYBRANÉ OTÁZKY ČESKÉHO PRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ JAKO PROINTEGRAČNÍHO NÁSTROJE¹

MARTIN ŠTEFKO

Abstract: **Selected Questions of the Czech Social Security Law as a Tool for Integration**

To have employment remains to be one of the most effective ways of integration into Czech society. Employment is at the same time considered to be the most desired circumstance for establishing social insurance and health care insurance; it also simplifies access to welfare grants. To show the complex picture of Czech social security approaches towards foreigners, we have chosen to elaborate on miners' pensions and employers' liability for harm caused to workers in the course of work.

Keywords: social security; Integration; miners' benefits; employers' liability

Klíčová slova: sociální zabezpečení; integrace; hornické důchody; odpovědnost zaměstnavatele

DOI: 10.14712/23366478.2018.6

ÚVOD

Po demokratických změnách a vstupu do Evropské unie se zvýšila atraktivita České republiky, která se tak opět stala součástí široce chápaného demokratického Západu.² Proto zvyšování počtu cizinců žijících legálně i nelegálně v českých zemích lze očekávat též v budoucnu, alespoň pokud jde o migrační proudy z východní Evropy.³

Obecně je pravdou, že pro integraci cizinců je klíčový přístup na pracovní trh. Zaměstnání v pracovněprávním vztahu je rovněž českým právem sociálního zabezpečení považováno za rozhodující skutečnost, která zakládá účast nejen v sociálním a zdravotním pojištění, ale podstatně ulehčuje přístup k nepojistným dávkám. Tento článek se nezabývá přímo ochranou pracovního trhu, analyzuje však dva vybrané instituty, které s přístupem na český pracovní trh velmi úzce souvisí a spoluutvářejí vztah cizince a majoritní společnosti. Po obecném úvodu (oddíl první) byly k hlubší analýze vybrány

¹ Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. Q03.

² HALÁSZ, I.: *Mezinárodní migracia, krajanía a volebné právo*. Praha, 2012, s. 18.

³ Srov. TARAN, P. – IVAKHNYUK, I. – PEREIRA RAMOS, M. C. – TANNER, A.: *Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach*. Štrasburk, 2009, s. 14 a 17. Podíl Ukrajinců na celkovém počtu ekonomicky aktivních cizinců v ČR se v r. 1995 blížil jedné čtvrtině, v r. 2005 se zvýšil již na 28 %. Srov. FRANC, A.: *Hlavní tendence ve vývoji pracovních migrací v České republice*. Brno, 2006, s. 15.

hornické důchody (oddíl druhý) a specificky česká úprava odpovědnosti zaměstnavatele za újmu způsobené zaměstnanci pracovním úrazem či nemocí z povolání (oddíl třetí). Jestliže kauza hornických důchodů představuje pozitivní náborový nástroj pro nové horníky, a to právě za situace, kdy česká pracovní síla je v podstatě vyčerpána, v druhém případě se jedná o spíše negativní protiimigrační efekt. I horníci cizinci při výkonu svého povolání umírají či jsou zraněni, a pak se v plné míře ukážou koncepční problémy české úpravy.⁴

1. VSTUPNÍ PŘEHLED

V rámci stručného úvodního přehledu budeme postupovat systematicky od sociálního pojištění (včetně veřejného zdravotního pojištění) ke státní sociální podpoře a sociální pomoci.

Osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění je v národní úpravě spojen se získáním trvalého pobytu na území České republiky. Dále jsou na pojištění účastny osoby, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, pokud jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky. Zdravotní pojištění vzniká dnem narození, jde-li o osobu s trvalým pobytem na území České republiky; dnem, kdy se osoba bez trvalého pobytu na území České republiky stala zaměstnancem či dnem, kdy získala trvalý pobyt na území České republiky.⁵ Z veřejného zdravotního pojištění jsou ex lege vyjmuti neohlášení migranti. Za cizince s povoleným trvalým pobytem se považují⁶ též azylanti po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu;⁷ osoby požívající doplňkové ochrany,⁸ cizinci požívající dočasné ochrany,⁹ držitelé platného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu¹⁰ a cizinci v některých dalších situacích.¹¹

⁴ Srov. informací Smrtelný pracovní úraz. *Horník*, 2018, č. 2, str. 1. či stejnou rubriku opět in *Horník*, 2017, č. 14, str. 1.

⁵ Ke konstrukci osobního rozsahu např. usnesení ÚS ze dne 24. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 15/2000, kde Ústavní soud uvedl: „*S takovým systémem lze zajisté polemizovat, rozhodně však jej nelze kvalifikovat jako neústavní jen proto, že se neslučuje s životní filosofií konkrétní osoby. Logika zákona, směřující k tomu, aby byly pokud možno vyloučeny nedobytné pohledávky poskytovatelů zdravotní péče za osobami nepojištěnými (což je běžný stav v zemích, které mají systém nepovinného smluvního pojištění) je zřejmá, srozumitelná a nelze ji hodnotit jako svévoli či libovůli zákonodárce.*“

⁶ K zavedení fikce trvalého pobytu došlo především z důvodu odlišných výkladů zákona č. 350/2005 Sb. K tomu KOSAR, D. – MOLEK, P. – HONUSKOVÁ, V. – JURMAN, V. – LUPAČOVÁ, H.: *Zákon o azylu. Komentář*. Praha, 2010, str. 503.

⁷ Srov. ust. § 76 zákona o azylu.

⁸ Srov. ust. § 53c zákona o azylu.

⁹ Srov. ust. § 32 zákona o dočasné ochraně cizinců.

¹⁰ Ust. § 42f odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹¹ Pobývá-li např. zákonný zástupce narozeného cizince na českém území na základě povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, je povinen ve lhůtě podat za narozeného cizince žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nebo o udělení povolení k trvalému pobytu. V případě podání žádosti o povolení trvalého pobytu se pobyt narozeného cizince od okamžiku narození do právní moci rozhodnutí o této žádosti považuje za pobyt trvalý.

Platná právní úprava nemocenského pojištění v zásadě nerozlišuje, zda zaměstnanec je občanem České republiky nebo jiného státu.¹² To ale neznamená, že český systém je vůči občanům jiných států zcela neutrální. Český systém nemocenského pojištění vylučuje z veřejnoprávního nemocenského pojištění neohlášené cizince. V určitých okrajových případech obligatorně zahrnuje zaměstnance (tj. přiděluje dobro) do nemocenského a tím i důchodového pojištění dle dílčích kritérií jako je trvalý pobyt,¹³ podněcuje zaměstnavatele ke snížení obecné nemocnosti zaměstnanců, zatěžuje souhlasem orgánu nemocenského pojištění povolení změny místa pobytu dočasně práce neschopného pojištěnce do zahraničí,¹⁴ zdrazuje výplatu dávek do zahraničí¹⁵ a speciálně upravuje doručování do zahraničí.¹⁶

České veřejnoprávní důchodové pojištění je systém dávkově definovaný, průběžně financovaný s vysokou mírou přerozdělování příjmů. Vzhledem k postavení občanů třetích států je nutno zdůraznit, že základním limitem zůstává získání potřebné doby pojištění. Pokud se vůči zaměstnanci neuplatní koordinační nařízení ani mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení,¹⁷ pak je nutno posuzovat nárok na dávky z českého důchodového systému dle českých právních předpisů, především zákona o důchodovém pojištění.¹⁸ Přiznání statusu uprchlíka či doplňkové ochrany samo o sobě nezakládá právo na jakákoliv zvýhodnění, pokud jde o splnění předpokladů pro nárok na dávku

¹² Novelizace zákona o nemocenském pojištění s účinností k 1. 1. 1993 prolomila zákaz exportu dávek ku prospěchu zaměstnanců, kteří přechodně či trvale pracují v zahraničí, pokud se jim do ciziny vyplácena i mzda (plat). Další novelizace zákona o nemocenském pojištění s účinností k 1. 1. 1994 upravila, že dávky nemocenského pojištění náleží i za dobu, po kterou se oprávněný zdržuje v cizině trvale. Omezení však nadále platila pro podporu při narození dítěte a pohřebné, tyto dávky byly následně upraveny komplexně v rámci státní sociální podpory.

¹³ Ust. § 6 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o nemocenském pojištění.

¹⁴ Ust. § 56 odst. 3 in fine zákona o nemocenském pojištění.

¹⁵ Jedná se ovšem o pozitivní změnu oproti ust. § 51 zákona č. 54/1956 Sb., ve znění od 1. 1. 1995 do 31. 12. 2008. Dle této úpravy sice dávky nemocenského pojištění náležely též za dobu, po kterou se oprávněný zdržoval trvale v cizině, nicméně do zahraničí se tyto dávky nevyplácely. Výjimka platila za předpokladu, že nemocenské pojištění prováděl zaměstnavatel pro zaměstnance, kteří vykonávali práci mimo území České republiky, dále pak pro zaměstnance zaměstnavatelů se sídlem na českém území, pokud měli místo výkonu práce trvale v cizině (pokud byli pojištěni podle tohoto zákona a měli trvalý pobyt na území České republiky). Výjimku dále mohlo povolit Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Dávky dle platné úpravy se vyplácejí do zahraničí na základě žádosti pojištěnce, a to na účet pojištěnce u banky a za úhradu nákladů této výplaty. Více na: <http://www.cszs.cz/cz/evropska-unie/nemocenske-pojisteni/vyplata-ceske-davky-do-zahranici.htm> (Cit.: 10. 11. 2017).

¹⁶ Dle ust. § 149 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění ustanoví orgán nemocenského pojištění v případě doručování do ciziny opatrovníka adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž pobyt nebo sídlo, popřípadě jiná adresa pro doručování je v cizině, pokud se jedná o písemnost ve věcech dávek, přeplatku na dávce nebo regresní náhrady.

¹⁷ Zde se podotýká, že se Sýrií byla vyjednána a posléze v roce 2010 též podepsána smlouva o sociálním zabezpečení. Smlouva byla schválena oběma komorami Parlamentu ČR, zatím však nedošlo k její ratifikaci.

¹⁸ Zvláštní úprava tzv. dílčení je obsažena v ust. § 66 zákona o důchodovém pojištění. Dle předmětné úpravy platí, že osobám, které nemají na území České republiky trvalý pobyt nebo které se na území České republiky obvykle nezdržují, se vyplácí důchod ve výši odpovídající době pojištění (včetně doby výdělečné činnosti získané v zahraničí, pokud za ni bylo do českého systému zapláceno pojistné) a náhradní době pojištění získaným na území České republiky. Za osoby, které se na území České republiky obvykle nezdržují, se považují osoby, které v zahraničí pobývají v kalendářním roce po dobu alespoň 270 dnů. Tato úprava se uplatní bez zřetele, jak je důchod vyplácen. Srov. PŘIB, J. – VORÍŠEK, V.: *Důchodové předpisy s komentářem*. Praha, 2012, str. 275.

důchodového pojištění, či v rámci řízení o její přiznání. Pokud již bylo politicky rozhodnuto o zvýhodněném postupu, pak se tak dělo mimo zákon o asyly přímo akty řízení.¹⁹

Česká republika poskytuje pomoc²⁰ rodinám s dětmi především prostřednictvím systému státní sociální podpory, který je zcela financován ze státního rozpočtu. V jeho rámci je také částečně řešena finanční podpora bydlení. Na dávky státní sociální podpory může vzniknout nárok též cizím státním příslušníkům. U cizinců je ovšem vyžadováno povolení trvalého pobytu a bydliště na území České republiky.²¹ Za trvalý pobyt se přitom ale považuje též jiný hlášený pobyt cizince, a to ode dne, kterým uplynulo 365 dnů ode dne hlášení.²² Podmínku splnění předchozí čekací doby nemusí splňovat malé děti, cizinci do 1 roku jejich věku, kteří se na území České republiky narodili a jsou zde též hlášeni k pobytu.²³ Tuto podmínku nemusí splňovat dále též některé další kategorie cizinců vymezené v ust. § 3 zákona o státní sociální podpoře.

Právní úprava sociální pomoci omezuje právo na pomoc, které v Ústavě v zásadě českou státní příslušností limitováno není.²⁴ Pouze na bezplatné poskytnutí základního sociálního poradenství o možnostech řešení nepříznivé sociální situace nebo jejího předcházení má nárok každá osoba (ust. § 1 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi a dále ust. § 2 odst. 1 zákona o sociálních službách).²⁵ Přístup k dávkám hmotné nouze, příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení,²⁶ stejně jako k příspěvku na péči²⁷ poskytovaném dle zákona č. 108/2006 sb., o sociálních službách, v platném znění, a k právu

¹⁹ Srov. Usnesení vlády ze dne 1. listopadu 2006 č. 1248 k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu.

²⁰ K subsidiaritě systému zejména rozhodnutí NSS č.j. 5 A 74/2000-37 a dále usnesení ÚS sp. zn. IV ÚS 497/09 a recentní IV. ÚS 1148/10.

²¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí může v odůvodněných případech prominout podmínku trvalého pobytu. Rozhodnutí ministerstva je ovšem vyloučeno ze soudního přezkumu.

²² Do doby 365 dnů se ovšem nezapočítává doba pobytu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany ve střediscích Ministerstva vnitra.

²³ Problém ovšem nastává po uplynutí prvního roku věku dítěte, neboť rodiče dítě obvykle nepřihlásí v den narození. Srov. ust. § 93 zákona o pobytu cizinců. K tomuto problému blíže BŘESKÁ, N. – BURDOVÁ, E. – KEPKOVÁ, M. – VRÁNOVÁ, L.: *Státní sociální podpora s komentářem a příklady*. Praha, 2012, str. 21 a násl.

²⁴ Opět ovšem ve shodě s unijní úpravou, srov. např. čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice č. 2003/109/ES nebo čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice č. 2003/86/ES.

²⁵ Důvodová zpráva tento postup odůvodňuje čl. 13 Evropské sociální charty a ochrany společnosti před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů. Důvodová zpráva, zvláštní část, komentář k ust. § 4, PSP ČR, 2005, tisk 1102/0.

²⁶ Jestliže po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení (společně s příspěvkem na bydlení) je příjem oprávněné osoby a s ní společně posuzovaných osob nižší, než částka jeho živobytí vzniká rodině nárok na doplatek na bydlení. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávku energií) zůstala oprávněné osobě a s ní společně posuzovaným osobám částka živobytí. Pokud některá ze společně posuzovaných osob není oprávněnou osobou, stanoví se výše doplatku na bydlení s poměrnou částí příspěvku připadajícího na tuto osobu, neboť příspěvek na živobytí je v takovém případě stanoven bez poměrné části příspěvku připadající na tuto osobu.

²⁷ Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Osoba se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), stupni II (středně těžká závislost), stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost). O příspěvku rozhoduje krajská pobočka Úřadu práce ČR.

na poskytnutí většiny sociálních služeb není sice podmíněn státní příslušností k České republice, není však též personálně neomezený.²⁸

2. ZVÝHODNĚNÁ SKUPINA POJIŠTĚNCŮ – HORNICKÉ DŮCHODY

Těžba nerostů v hlubinném hornictví je velmi rizikové povolání. Zdravotní náročnost, expozice a relativně nižší finanční ohodnocení jsou hlavní důvody, které již dříve vedly k tomu, že se průběžně snižoval počet horníků české státní příslušnosti ve prospěch občanů Slovenska, Polska a dalších států, jako např. Ukrajiny a Ruska.²⁹ Tento trend pochopitelně pokračuje i nadále, k čemuž mimo jiné přispělo snížení důchodového věku. Na tomto místě ovšem budeme analyzovat racionálnost této specifické úpravy z hlediska skutečného působení na cizí státní příslušníky.

Zvýhodnění horníků spočívá ve dvou oblastech: ve snížení důchodového věku a ve změnách při výpočtu dávky. Jestliže *ratio legis* snížení důchodového věku je poměrně jasné – pracovnítě těžko uplatnitelní horníci odejdou na zasloužený odpočinek, uvolní pracovní místa a současně při obecně nižší pravděpodobnosti věku dožití si dříve užijí zasloužený odpočinek, zvýhodnění při výpočtu výše důchodu je zdůvodnitelné hůře, protože ve skutečnosti exponenciálně zvyšuje rozdíly mezi ostatními pojištěnci a horníky.

Obě výhody mají svůj původ v předlistopadové úpravě a jejich přežití do současnosti je výsledkem působení více faktorů. Startovacím impulzem byla však zřejmě prioritně výše důchodového věku. Zrušení pracovních kategorií zákonem č. 235/1992 Sb. bylo považováno za nepřiměřenou tvrdost pro relativně malý okruh zaměstnanců; pro ty pracovníky, kterým k dosažení důchodového věku podle předchozích předpisů, chyběla doba od jednoho do pěti let. Následně se ovšem výjimky rozšiřovaly tak široce až se nakonec výjimky staly pravidlem a konstituovaly novodobou privilegovanou kategorii pojištěnců.

Na základě tlaku Odborového svazu pracovníků hornictví, geologie a naftového průmyslu, jakož i pod vlivem situace v OKD, a.s. (hrozba uzavření dolu Paskov)³⁰ bylo nakonec bez důkladné analýzy právní úpravy přijato nařízení č. 363/2009 Sb., které umožnilo vztáhnout dosud existující výhody na větší okruh horníků. I když cílem těchto výjimek bylo prioritně postihnout pojištěnce, kteří započali s výkonem činnosti v době existence pracovních kategorií, k doplnění potřebného počtu směn již díky těmto výjimkám mohlo dojít až do 31. 12. 2008. To ve svém důsledku znamená faktické prodloužení existence pracovních kategorií a tím pádem dřívějších odchodů do důchodu, neboť celá doba potřebná pro zahrnutí do přechodných opatření mohla být získána až

²⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 128/2011-55.

²⁹ Srov. informaci Rubání v DZ 1 bojovaly s přírodou i úbytkem horníků. *Horník*, 2017, č. 13, str. 2; Polští horníci z Room & Pillar vyhráli soutěž BOZP už potřetí. *Horník*, 2017, č. 9, str. 3; informaci OKD začne hledat dlouhodobě nedostatkové kvalifikované profese na českém trhu práce. *Horník*, 2017, č. 3, str. 1; Práce v OKD stále táhne, zájem už projevily tři stovky lidí. *Horník*, 2017, č. 7, str. 2; či W stycznium w ZG Nr 3 miała największy urobek brygada ze spółki Alpex. *Horník*, 2016, č. 8, str. 9.

³⁰ Připomínky Ministerstva financí v přípisce č.j. MF-67951/2014/1401.

po zrušení pracovních kategorií.³¹ Definitivní průlom do snahy odbourat preferované kategorie zaměstnání pak znamená nařízení vlády č. 69/2015 Sb., kterým bylo umožněno získat potřebnou dobu i po roce 2008. Původní snížení důchodového věku pak bylo díky poslancekému pozměňovacímu návrhu Romana Sklenáka zvýšeno z pěti na sedm let zákonem č. 213/2016 Sb. (dále „Reforma 2016“).

Pokud se jedná o výši hornických důchodů, pak je nutno konstatovat, že zde Reforma 2016 pouze navázala na již existující praxi. Z celé řady podpůrných opatření lze zmínit situaci kolem novely zákona o důchodovém pojištění č. 188/2001 Sb. Novelou došlo ke zvýšení pouze mimořádných (tj. některých) hornických důchodů, negativní ohlas však nakonec donutil vládu formou odstranění tvrdosti zákona toto omezení podstatně zeslabit, a to v masových akcích realizovaných v letech 2004, 2005 a 2008.³² Ještě významnější byla ovšem novela provedená zákonem č. 264/2006 Sb., který v podstatě zavedl jednotnou dávku pro velmi široký okruh beneficentů. Jak vypočetla S. Švehláková, díky této novele je poskytována stejná dávka „hornickým“ pojištěncům, jejichž výpočtový základ se nachází v neuvěřitelném rozmezí od 8720 Kč do 22 690 Kč. Dalším opatřením bylo nařízení č. 363/2009 Sb., kterým došlo ke zvýšení hornických důchodů dvojnásobem. Jednak šlo o zvýšení důchodu o všechny valorizace přiznané od roku 1996, jednak tím, že došlo i zpětně ke snížení důchodového věku, došlo ke zvýšení důchodu díky zhodnocení doby pojištění dle ust. § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, tedy za každých 90 odpracovaných kalendářních dní o 1,5 % procentní výměry. Nařízení vlády č. 69/2015 Sb. a definitivně pak Reforma 2016 odbouralo zbývající náznaky zrušení pracovních kategorií a navíc otevřelo možnost přístupu ke zvýhodněným hornickým důchodům všem horníkům (bez ohledu na státní příslušnost), kteří konali tuto činnost před 1. říjnem 2016.

Snížení důchodového věku a v podstatě paušální (a velmi výhodná) výše dávky nejsou limitovány ani státní příslušností, ani trvalým pobytem. Pokud cizí státní příslušník splnil stanovené podmínky, bude mu náležet tzv. hornický důchod dle Reformy 2016. Výhrady lze mít pouze u nových horníků - cizích státních příslušníků. Zde se totiž již uplatní limit započítá s výkonem hornické činnosti před 1. říjnem 2016. Cizí státní příslušníci, kteří budou muset nahradit dosluhující české horníky, tak budou svou práci financovat výhody, jež jsou jim odepřeny. Stejně pravidlo ovšem platí též u českých, moravských a slezských horníků. Proto lze očekávat, že při některé z následujících krizí útlumu těžby odbory opět využijí situaci k prolomení hranice 1. října 2016.

³¹ Na rozdíl od pojištěnců, kterým k získání potřebné doby pojištění ovšem scházely období od jednoho do pěti let (a kterým byl důchodový věk stanoven na 55 let a 6 měsíců), u ostatních pojištěnců již byl důchodový věk snížen jen o pět let oproti obecnému důchodovému věku dle ust. § 32 zákona o důchodovém pojištění. Separátní problém pak je zrušení povinné evidence odpracovaných směn. Více k tomu ŠVEHLÁKOVÁ, S.: *Analýza změn českého systému důchodového pojištění ve vztahu k zvýhodňovaným skupinám pojištěnců*. Diplomová práce. Brno, 2013, s. 13 a 14.

³² Srov. Příkaz ministra práce a sociálních věcí č. 27/2003.

3. HMOTNÉ ZABEZPEČENÍ PRO PŘÍPAD NEMOCI Z POVOLÁNÍ ČI PRACOVNÍHO ÚRAZU

Zabezpečení zaměstnance pro případ nemoci z povolání či pracovního úrazu není v České republice stále řešeno prostřednictvím úrazového pojištění, ale pracovněprávní úpravou odpovědnosti zaměstnavatele za škodu.³³ Jedná se o institut objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za výsledek – za poškození zdraví (škodu), které zaměstnanec utrpěl při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Zaměstnavatel odpovídá i v případech, že škodu způsobila jiná osoba a též v případě, že škodu nezavinil. Zaměstnanci, který utrpěl pracovní úraz nebo u něhož byla zjištěna nemoc z povolání, je zaměstnavatel v rozsahu, ve kterém za škodu odpovídá, povinen poskytnout náhradu za ztrátu na výdělků, bolest a ztížení společenského uplatnění, účelně vynaložené náklady spojené s léčením a případně též věcnou škodu. Zemřel-li zaměstnanec následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, je zaměstnavatel povinen v rozsahu své odpovědnosti poskytnout: náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s jeho léčením, přiměřených nákladů spojených s pohřbem, nákladů na výživu pozůstalých, jednorázové odškodnění pozůstalých a eventuálně též náhradu věcné škody.

Předmětná právní úprava byla po sovětském vzoru zavedena prakticky od počátku 60. let minulého století a nezměnila se ani s přijetím nového zákoníku práce. V současné době přitom již neodpovídá zásadním změnám ve společnosti a národním hospodářství, k nimž došlo od té doby.³⁴ S účinností od 1. 1. 1993 bylo sice zavedeno zákonné pojištění zaměstnavatele za škodu vzniklou zaměstnanci pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, toto (tehdy deklarované) dočasné opatření však problém pouze zmírnilo, nikoliv vyřešilo. Nedostatky platné úpravy se bohužel ještě více zvýrazňují u občanů třetích států. Ač se na první pohled jedná o úpravu neutrální, neboť nároky poškozeného zaměstnance nejsou závislé na jeho státní příslušnosti či bydlišti na českém území, v praxi tento systém odrazuje občany třetích států od uplatňování jejich nároků na náhradu škody. To je nespravedlivé zejména proto, že právě občané třetích států obvykle konají práce zdravotně závadné či přímo rizikové.

Základním problémem je přímé zapojení zaměstnavatele do procesu oznamování, resp. uplatňování nároku na náhradu škody. Cizinec je totiž povinen o náhradu škody žádat u/prostřednictvím zaměstnavatele. Je pochopitelné, že zaměstnavatel, u něhož k pracovnímu úrazu došlo, je povinen objasnit příčiny a okolnosti vzniku tohoto úrazu (ust. § 105 odst. 1 zákoníku práce), zaměstnavatel však současně má být dle české úpravy též tím, kdo by měl poškozenému zaměstnanci být nápomocen při uplatňování náhrady škody vůči jemu samému. Zaměstnanec, ale často ani zaměstnavatel přitom

³³ Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění, účinnosti ve většině svých ustanovení nenabyl (srov. ust. § 99 cit. zákona) a dle rozhodnutí vlády se tomu ani v budoucnu tak nestane. Tak např. vyjádření ministra zdravotnictví: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/040schuz/s040304.htm> (Cit.: 6.11.2017). K akcím na půdě Parlamentu ČR např.: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Snemovna-schvalila-zruseni-trhu/klaus-souhlasil-s-odlozenim-zakona-o-urazovem-pojistenim-zamestnancu/> (Cit.: 21.10.2017).

³⁴ Srov. NOVOTNÝ, Z. In BÉLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. Praha, 2012, str. 1377.

nerozlišují mezi tím, komu je nutno škodní událost nahlásit a tím, kdo potenciální nárok na náhradu škody uhradí (zaměstnavatelé s výjimkou státu jsou pro tyto účely ze zákona pojištěni). Navíc opožděné oznámení pracovního úrazu příslušným institucím³⁵ či zjištění porušení bezpečnostních předpisů³⁶ mají nutně za následek sankci pro zaměstnavatele. Proto se nelze divit, že zaměstnavatelé obvykle nejsou příliš vstřícní a žádosti poškozených občanů třetích států nepodporují.

Vedle obavy ze ztráty zaměstnání pro domáhání se svých práv je zde ovšem další klíčová limitace potenciální náhrady škody, která je zapracována do základů platné právní úpravy. Jedná se o sjednanou omezenou délku pracovněprávního vztahu, která je právě u této kategorie zaměstnanců pravidlem. Dle ust. § 386 odst. 1 věta první zákoníku práce platí: *„Zaměstnanci, který utrpí (...) v pracovním poměru sjednaném na dobu určitou nebo při výkonu práce na základě dohody o pracovní činnosti uzavřené na dobu určitou, přísluší náhrada za ztrátu na výdělku jen do doby, kdy měl tento pracovněprávní vztah skončit. Po této době přísluší náhrada za ztrátu na výdělku, jestliže je možné podle okolností předpokládat, že postižený by byl i nadále zaměstnán.“* Předmětná úprava reguluje sice pouze jeden z nároků poškozeného zaměstnance, obvykle se ovšem jedná o ten finančně nejnáročnější. Cílem této úpravy je omezit tento nárok u zaměstnanců, kteří vykonávají výdělečnou činnost jen občas, nebo kteří nemají výdělečnou činnost jako hlavní (základní) zdroj svých příjmů, a proto uzavřeli pracovní poměr na dobu určitou jen příležitostně a po uplynutí sjednané doby by nadále nepracovali v pracovním poměru, i kdyby k pracovnímu úrazu nedošlo. Z tohoto důvodu je nutno zde zařadit též zaměstnance konající práci na základě dohody o provedení práce, byť tento typ pracovněprávního vztahu ZP explicitně nezmiňuje. Jinak by došlo k absurdní situaci, kdy zaměstnanci pracující z kvantitativního hlediska potenciálně nejkratší množství pracovních hodin by požívali vyšší jistoty, než zaměstnanci pracující na základě pracovního poměru na dobu určitou či pracovněprávního vztahu založeného dohodou o pracovní činnosti.

Ke skončení pracovního poměru či jiného pracovněprávního vztahu sjednaného na dobu určitou dojde bez ohledu na situaci, v níž se zaměstnanec nachází. Nárok občana třetího státu na náhradu za ztrátu na výdělku je v takovém případě podmíněn prokázáním, že nebýt tohoto pracovního úrazu či nemoci z povolání, pak by byl dále zaměstnán. To je ovšem k sekundární povaze zaměstnání, tj. nutnosti provádět test pracovního trhu před prodloužením či novým udělením povolení k zaměstnání, obzvláště obtížné. Stávající judikatura Nejvyššího soudu nabízí i v tomto směru určitý prostor. Nárok na náhradu za ztrátu na výdělku vznikne též v případě, kdy další zaměstnávání občana

³⁵ Srov. ust. § 4 nařízení vlády č. 201/2010 Sb., o způsobu evidence úrazů, hlášení a zasilání záznamu o úrazu.

³⁶ Tak např. právo pojišťovny na regres vůči zaměstnavateli dle ust. § 10 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Další sankci je přírážka k pojistnému ze strany příslušné zdravotní pojišťovny (ust. § 45 zákona č. 48/1997 Sb., ve znění do 31. 12. 2014) či okresní správy sociálního zabezpečení, resp. PSSZ nebo MSSZ Brno (dle ust. § 21 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění do 31. 12. 2014), v neposlední řadě se jedná o sankci za správní delikty na bezpečnosti práce (ust. § 30 zákona o inspekci práce), bezpečnosti technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví (ust. § 32 zákona o inspekci práce) či na úseku vyhrazených technických zařízení (ust. § 33 zákona o inspekci práce).

třetího státu lze podle okolností jen předpokládat.³⁷ Důvodný předpoklad lze nabýt pouze s přihlédnutím k okolnostem, které tu byly v době úrazu a které vypovídají o tom, zda zaměstnanec uzavřel pracovněprávní vztah na dobu určitou jen příležitostně (a po uplynutí sjednané doby trvání pracovního poměru by stejně nadále nepracoval), nebo zda hlavním (základním) zdrojem jeho příjmů byla výdělečná činnost a zaměstnanec do té doby pravidelně pracoval (a lze tedy podle okolností předpokládat, že po skončení pracovního poměru by byl znovu zaměstnán). „*Když se pracovníkovi podaří tuto skutečnost prokázat, lze přiznat náhradu za ztrátu na výdělku do výše průměrného výdělku, který dosahoval natrvalo u organizace, u níž utrpěl pracovní úraz.*“³⁸

Další omezení jsou pak již společná s dalšími poškozenými – občany České republiky. Zaměstnanec obvykle není schopen prokázat existenci příčinné souvislosti mezi pracovním úrazem a vznikem škody. To je dáno obvykle důvodem skončení pracovního poměru, kterým bude (neskončí-li uplynutím sjednané doby) jiný výpovědní důvod, než zákaz dále konat dosavadní práci pro pracovní úraz či onemocnění nemocí z povolání dle lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává. Zaměstnanec v těchto případech včas nenapadne neplatnost rozvázání pracovního poměru u soudu, což má za následek následnou nemožnost přezkumu právního úkonu končícího pracovněprávní vztah.³⁹ Podaří-li se neplatnost včas napadnout, pak soud při zkoumání příčin ztráty na výdělku zaměstnance obligatorně vychází z lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, i když převedení zaměstnance na jinou práci nebo rozvázání pracovního poměru bylo odůvodněno jinými skutečnostmi (skutečnostmi, které nemají původ v nemoci z povolání).⁴⁰

Výrazným limitem je obtížnost prokázání výše ušlého výdělku. V souladu s platnou judikaturou nelze při stanovení průměrného výdělku před vznikem škody vycházet z příjmů, které poškozený pobíral od bývalého zaměstnavatele, pokud jde o nárok na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti až poté, kdy pracovní poměr poškozeného zaměstnance u zaměstnavatele, který mu za škodu odpovídá, skončil z jiných důvodů než pro následky pracovního úrazu. Nejvyšší soud rozhodl, že v příčinné souvislosti s pracovním úrazem je v takovém případě taková ztráta na výdělku, která vychází z průměrného výdělku, jehož by poškozený zaměstnanec prokazatelně dosáhl u jiného zaměstnavatele za práci, kterou by pro něj vykonal, kdyby k pracovnímu úrazu nedošlo.⁴¹ Poškozený zaměstnanec je pak v podstatě nucen prokázat, kolik by dostal za práci konanou pro jiného zaměstnavatele zapláceno, kdyby nebyl postižen pracovním

³⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 6. 6. 2006 sp. zn. 21 Cdo 2023/2005.

³⁸ Zhodnocení NS ČSR ze dne 27. 1. 1975, sp. zn. Cpj 37/74 (R 11/1976, str. 51–52).

³⁹ Tak např. Stanovisko NS ČSR ze dne 12. 3. 1987, sp. zn. Cpj 291/86 (R 20/1987/II). Jedná se přitom o lhůtu hmotněprávní a prekluzivní. Žalobce dohodu o rozvázání pracovního poměru v této lhůtě u soudu nenapadl. Proto se žalovaný dovolává Stanoviska NS ČSR ze dne 12. 3. 1987, sp. zn. Cpj 291/86 (R 20/1987/III), které jednoznačně konstatovalo: „*Jestliže žaloba o neplatnost rozvázání pracovního poměru dohodou nebyla podána ve lhůtě stanovené § 64 ZPr 1965, skončil pracovní poměr dohodou účastníků o jeho rozvázání. Platnost rozvázání pracovního poměru dohodou nemůže být soudem později posuzována.*“

⁴⁰ Rozsudek NS ze dne 20. 3. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1199/2002 (SJ 60/2003).

⁴¹ Tak rozsudek NS ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1185/2002 (R 64/2003).

úrazem či nemocí z povolání. Výrazně jednodušší je situace, pokud se poškozený zaměstnanec stane uchazečem o zaměstnání. V takovém případě se ze zákona za výdělek po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání považuje výdělek ve výši minimální mzdy. Pobíral-li ovšem zaměstnanec před tím, než se stal uchazečem o zaměstnání, náhradu za ztrátu na výděleku po skončení pracovní neschopnosti, přísluší mu tato náhrada v takové výši, ve které mu na ni vzniklo právo za trvání pracovního poměru.

ZÁVĚR

Pokud se jedná o situaci v České republice pak jednoznačnou oporu pro tvrzení o chybném (tj. restriktivním) nasměrování stávající sociální politiky dává stav českého trhu práce, očekávaný demografický vývoj české společnosti a fenomén neohlášených cizinců. Jistě není třeba dodávat, že všechny tyto faktory mají mimořádný význam pro české hospodářství i pro financování výdobytků sociální politiky.

Český systém veřejnoprávního důchodového pojištění je moderním systémem sociálního pojištění, který díky vysoké míře intergenerační i intragenerační solidarity, omezení zásluhovosti u vyšších příjmových skupin pojištěnců a dynamičnosti je systémem dlouhodobě udržitelným. Největším rizikem pro jeho fungování nejsou z povahy věci migrační vlny, ale nerozvážná rozhodnutí domácích politických elit. Ta ovšem nejsou motivována snahou zvýhodnit žadatele o azyl, uprchlíky či snad osoby, kterým bude přiznána jistá forma mezinárodní ochrany, ale podléhají lokálním lobbistickým tlakům.

Z důchodového pojištění sice může a je zabezpečována určitá skupina přesídlených krajanů z východní Evropy, toto řešení se však neukázalo jako vhodné a nebude s největší pravděpodobností opakováno. Nedojde-li ke specifickému zvýhodnění uprchlíka či osoby, které je přiznána mezinárodní ochrana, pak tato obvykle vzhledem ke své odlišné ekonomické historii nárokovat dávky z důchodového pojištění pro nesplňování předpokladů nemůže. To ovšem není nic mimořádného, neboť k řešení sociálních rizik ohrožujících migranty jsou určeny jiné subsystémy práva sociálního zabezpečení. Důchodové pojištění včetně hornických specifik zůstává dlouhodobým sociálním pojištěním, které může obdařit dobrodinním ty pojištěnce, kteří se ho účastní v podstatě po celou svou profesní kariéru. Exces u hornických důchodů nebyl a není prioritně zacílen na cizince, výhody prosazené českými odborovými předáky však mohou velmi dobře využít soukromí vlastníci dolů právě při nábore cizinců na tuto nelehkou práci. Dočasnou nevýhodou je limitace snížení důchodového věku 1. říjnem 2016, tento limit se však aplikuje též na české horníky.

Pokud zákonodárce již umožnil nelegálním migrantům sjednávat platně pracovně-právní vztahy, neměl by tolerovat, aby se potenciální riziko (např. pokles příjmů pro pracovní úraz, nemoc z povolání či invalidita) s tím spojené znásobovalo vyloučením těchto zaměstnanců z veřejnoprávních systémů sociálního pojištění. Nezbytná je vzhledem k povaze nelegální práce⁴² především účast v zákonném pojištění odpovědnosti

⁴² Nelegální migranti vykonávají na území České republiky především nekvalifikovanou práci, pro jejíž výkon není potřeba žádná či pouze minimální kvalifikace. Typicky se jednalo o mytí nádobí, úklid, pomocná pracovní síla, dělník v potravinářském průmyslu, stavebnictví, svářeč, betonář, obráběč kovů. Nelegál-

zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (budoucím úrazovém pojištění). Vzorem pro příslušnou úpravu v zákonech práva sociálního zabezpečení by mohla být např. úprava obsažená v ust. § 110 odst. 1 SGB VII. Dle předmětného ustanovení je zaměstnavatel povinen mimo jiné uhradit náklady vzniklé nositeli úrazového pojištění v souvislosti s pojistnou událostí (tj. např. pracovním úrazem při výkonu nelegální práce) i v případě, že nelegální zaměstnanec nepřihlásil k pojištění, resp. za ně neodvedl stanovené pojistné. Neodvedení pojistného se presumuje v případě, že zaměstnanec nebyl u příslušného nositele pojištění zaregistrován.⁴³

Bude-li politická vůle pak by ovšem jisté reformní kroky podniknuty být měly. Především by mělo být umožněno vyvést z důchodového pojištění pojistné zaplacené pojistěncem (občanem třetího státu), který nesplnil stanovené podmínky nároku na dávku důchodového pojištění z českého systému.

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stefkom@prf.cuni.cz

ní zaměstnanec využívali zaměstnavatelé ve stavebnictví, lesnictví, zahradnictví, zemědělství, obchodu a službách (hlavně tzv. osobní služby), pohostinství, textilním průmyslu, potravinářském průmyslu, strojírenství, v dolech a hutích. Srov. KROUPA, A. a kol.: *Nelegální zaměstnávání a podnikání cizinců na českém trhu práce*. Praha, 1997. Publikace dostupná na: <http://www.vupsv.cz/neleg.pdf> (Cit.: 15.6.2010); HORÁKOVÁ, M.: *Cizinci na trhu práce v České republice v letech 1994–2004*. Praha, 2005.

⁴³ Je nutno ovšem přiznat, že též tato úprava působí v praxi celou řadu problémů. Tak především preventivní význam této úpravy je výrazně omezen skutečností, že zaměstnavatel je povinen odvádět pojistné na úrazové pojištění zpětně. Předmětné ustanovení je dále omezeno jen na zaměstnavatele, kteří umožní výkon nelegální práce s cílem poskytovat služby či výrobky třetím osobám, nikoliv na zaměstnavatele, kteří využívají práce nelegálních migrantů pro své osobní potřeby. Srov. GIESEN, R.: Der Regress des Unfallversicherungsträger bei Schwarzarbeit nach 110 Abs. 1 a SGB VII. In LEINEMANN, W. – DÜWELL, F. J. – STÜCKEMANN, W. – WAGNER, V. (eds.): *Bewegtes Arbeitsrecht. Festschrift für Wolfgang Leinemann zum 70. Geburtstag*. Neuwied, 2006, str. 839 a 840.

THE GERMAN FEDERAL LAW ON INTEGRATION

ARNDT KÜNNECKE

Abstract: The German Federal Act on Integration of 2016 is a political reaction to the migration crisis of 2015. It aims to facilitate the integration of refugees into the German society. Its guiding principle is that of ‘support and challenge’: Refugees who have good prospects of being allowed to stay permanently will be eligible to take integration courses and to take advantage of job and training opportunities sooner than before. However, they are also required to work on their own integration. If they do not meet their duties to cooperate their benefits will be curtailed. In this article we deal with provisions regulating the legal status of migrants in the complex process of integration.

Keywords: foreign nationals; integration; migration; asylum; citizenship; integration policy

Klíčová slova: cizinci; integrace; migrace; azyl; státní občanství; integrační politika

DOI: 10.14712/23366478.2018.7

INTRODUCTION

Since the foundation of the Federal Republic of Germany in 1949, millions of immigrants have arrived on its territory. However, Germany has generally not been considered a “classical immigration country”. Instead, Germany is often classified as a typical example of a “labour recruiting country”.¹ Between the years of 1955 and 1968, Germany concluded foreign labour recruiting contracts with several countries: Italy (1955), Spain and Greece (1960), Turkey (1961), Morocco (1963), Portugal (1964), Tunisia (1965) and Yugoslavia (1968). By 1973 foreign labour recruitment stopped because of the economic recession caused by the oil crisis. Between 1960 and 1973, the foreign work force in Germany increased from 1.5% up to 11.9%.² Although the German government was aware that a huge amount of guest workers, and foreigners in general, opted to stay in Germany instead of returning to their home countries, the German government was reluctant to admit that Germany had in fact become an “immigration country”. Therefore, the integration of migrants was lacking and there was no clear path to citizenship, even for long-term resident migrants, or their children. Only with the Migration Act in 2005, did the German government formally recognise that Germany had indeed become an “immigration country”. However, there is still no separate immigration code in German Law.

¹ CHIN, R.: *The Guest Worker Question in Postwar Germany*. Cambridge, 2007, p. 25.

² See: MARTINEZ CALERO, M. – ROHLOFF, S. A.: *Bürgerschaftliches Engagement und Bildungserfolg – Spanische MigrantInnen der ersten Generation und ihre Nachkommen in Deutschland*. Wiesbaden, 2016, p. 186 f.

In 2015, Germany's population increased by 978,000, to a total population of 82.2 million. This was an increase of 1.2% compared to 2014. The population growth in 2015 represented the largest growth in population that Germany has experienced since 1992 and resulted mainly from an increase in immigration.³ In fact, immigration to Germany was higher than ever before with a total of 2.14 million people immigrating to Germany in 2015, representing an increase of 46% compared to 2014. 45% of immigrants originated from EU Member States, 13% from other European countries, 30% from Asia, and 5% from Africa.⁴ Without immigration, Germany's population would have declined.

Currently, slightly over 17 million people in Germany – accounting for 21% of the country's total population – have a “migrant background”. This represents a 4.4% increase compared to the year 2014.⁵ A person with a “migrant background” is defined by the German Federal Statistical Office as someone who was not born a German citizen, or who has at least one parent who was not born with German citizenship. This includes foreigners, naturalised Germans, ethnic German re-settlers, and descendants of these groups.⁶ According to the German Residence Act, “foreigner” is defined as anyone who is not German within the meaning of Art. 116 I of the German Basic Law.⁷ The definition includes anyone who only has a foreign passport, but excludes people with dual citizenship, stateless persons, those with uncertain citizenship, and ethnic German re-settlers.

THE GERMAN CONCEPT OF INTEGRATION

The German concept for the integration of foreigners into German society covers various areas. Generally, it is based on imparting values of the liberal democratic fundamental order and on imparting knowledge about German history, culture and legal order. Foreigners who show their willingness to stay in Germany are offered various forms of residence permits. The ones who are not able to financially take care of themselves, are provided with supplementary social benefits (e.g. for food, clothes, health, and housing). Another important element of the integration of foreigners into the German society is their acquisition of German language. To support the efforts of

³ STATISTISCHES BUNDESAMT: Pressemitteilung vom 26. August 2016 – 295/16. *82,2 Millionen Einwohner am Jahresende 2015 – Bevölkerungszunahme durch hohe Zuwanderung*. Available online at: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/08/PD16_295_12411pdf.pdf?__blob=publicationFile [accessed on 17.11.2017].

⁴ STATISTISCHES BUNDESAMT: Pressemitteilung vom 14. Juli 2016 – 246/16. *2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland*. Available online at: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/07/PD16_246_12421pdf.pdf?__blob=publicationFile [accessed on 17.11.2017].

⁵ STATISTISCHES BUNDESAMT: Pressemitteilung vom 16. September 2016 – 327/16. *Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf Rekordniveau*. Available online at: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/09/PD16_327_122pdf.pdf?__blob=publicationFile [accessed on 17.11.2017].

⁶ STATISTISCHES BUNDESAMT: Pressemitteilung vom 26. August 2016 – 295/16. *82,2 Millionen Einwohner am Jahresende 2015 – Bevölkerungszunahme durch hohe Zuwanderung*.

⁷ § 2 German Residence Act.

foreigners learning the German language, grants and supportive measures for education and training are offered by the German state. In addition, to enable foreigners to support themselves, the German government provides supportive measures for integration in the domestic labour market, for example vocational training or job related German language courses.

LEGAL FRAMEWORK OF INTEGRATION IN GERMANY

Due to the lack of a separate integration code, the rules on the integration of foreigners in German law are spread over many different legal sources: the Act on Foreigners of 1965,⁸ the Law on EEC Residence of 1969,⁹ the Asylum Procedure Act of 1982,¹⁰ the Return Assistance Act of 1983,¹¹ the revision of the Act on Foreigners of 1990,¹² the Asylum Seekers Benefits Act of 1993,¹³ the Central Register of Foreigners Act of 1994,¹⁴ the Code of Social Law (Book III) of 1997,¹⁵ the Code of Social Law (Book II) of 2005,¹⁶ the Code of Social Law (Book XII) of 2005,¹⁷ the Residence Act from 2005,¹⁸ the Migration Act of 2005,¹⁹ and the Integration Act of 2016.²⁰

FEDERAL ACT ON INTEGRATION OF 2016

As a political reaction to the migration crisis of 2015, the German government put the establishment of a Federal Act on Integration onto the agenda. The act was discussed and adopted by the Federal Government at its special cabinet meeting in Schloss Meseberg, a castle north of Berlin, on 25 May 2016.²¹ The Federal Act on Integration itself entered into force on 6 August 2016.

-
- ⁸ Ausländergesetz vom 28. April 1965, BGBl. III at 2006.
- ⁹ Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (AufenthG/EWG) vom 22. Juli 1969, BGBl. I at 927.
- ¹⁰ Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982, BGBl. I at 946.
- ¹¹ Rückkehrhilfegesetz vom 28. November 1983, BGBl. I at 1377.
- ¹² Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990, BGBl. I at 1354.
- ¹³ Asylbewerberleistungsgesetz vom 30. Juni 1993, BGBl. I at 1074.
- ¹⁴ Ausländerzentralregistergesetz vom 2. September 1994, BGBl. I at 2265.
- ¹⁵ Sozialgesetzbuch Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – vom 24. März 1997, BGBl. I at 594.
- ¹⁶ Sozialgesetzbuch Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – vom 24. Dezember 2003, BGBl. I at 2954.
- ¹⁷ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003, BGBl. I at 3022.
- ¹⁸ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) vom 25. März 2005, BGBl. I at 721.
- ¹⁹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004, BGBl. I at 1951.
- ²⁰ Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, BGBl. I at 1939.
- ²¹ For details about the aims and purposes of the Integration Act, see: Meseberger Erklärung zur Integration, available online at: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/meseberger-erklaerung.pdf;jsessionid=31B3B539E7F4DED29D69012E196D6D6C.2_cid295?__blob=publicationFile&v=1 [accessed on 17.11.2017].

The main aim of the Integration Act, and its accompanying Regulation on the Integration Act,²² was to facilitate the integration of refugees into the German society. The Act was based on the motto “support and challenge” (*Fördern und Fordern*) that marks the continuation of the policy under the same title, which had already been introduced in 2005 in the Migration Act.²³

Refugees who show the potential to integrate and have a good chance of permanently staying in Germany are provided with easier and faster access to integration classes and employment opportunities, while refugees who refuse to cooperate face a reduction in benefits.

The statutory instrument that forms part of the Integration Act sets out details regarding integration courses and the suspension of the labour market priority check.²⁴

Since the Federal Act on Integration did not establish a separate Integration Code, it amended the following laws: Book II of the Code of Social Law (dealing with the basic cover of social protection for jobseekers), Book III of the Code of Social Law (dealing with labour promotion), Book XII of the Code of Social Law (dealing with social assistance), the Asylum Seekers Benefits Act, the Residence Act, the Asylum Act, and the Central Register of Foreigners Act.

The Federal Act of Integration itself includes several points which are meant to facilitate the integration of foreigners into German society. To better illustrate the scope and impact of the Federal Act, the following paragraphs summarise some of its key content:

UNIFORM RULE ON PERMISSION TO RESIDE

Foreigners who have been recognised as being entitled to asylum, who have refugee status, who have been granted subsidiary protection or an initial temporary residence permit are granted permission to reside when they are issued with their arrival certificate.²⁵ This ensures that they have legal certainty during their stay in Germany and are given early access to the labour market and integration courses.

The Federal Office for Migration and Refugees (*BAMF*) decides in asylum proceedings on four different types of protection: the right of asylum, refugee protection, subsidiary protection, and prohibition of deportation. Depending on the type of protection, these persons are granted a residence permit for a term of one to three years with the possibility of an extension or transformation into permanent residence. Depending on the status of the foreigner residing in Germany, four different types of permissions to reside exist in German Federal Law:

The temporary resident permit (*Aufenthaltsgestattung*) gives foreign persons in Germany a temporary permission to reside. This type of permission to reside is granted to

²² Verordnung zum Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, BGBl. I at 1950.

²³ DEINHARD, M.: *Das Recht der Staatsangehörigkeit unter dem Einfluss globaler Migrationserscheinungen*. Berlin, 2015, p. 124.

²⁴ See: Verordnung zum Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016.

²⁵ §§ 55, 63a German Asylum Act.

refugees, or asylum applicants, who are still in the asylum proceedings.²⁶ It entitles them to live in Germany until the asylum proceedings have been completed, that is until the decision has been taken on the asylum application. For refugees, this type of residence permit lasts for the duration of their refugee status. Persons who have been in Germany for three months with the temporary resident permit, and whose asylum application is pending, can be authorised to take up employment.

The exceptional leave to remain (*Duldung*) is a residence status, which suspends the deportation of a foreigner living in Germany.²⁷ Persons who are not, or are no longer in the asylum proceedings, or those whose applications have been turned down, but whose deportation has been suspended, receive a “certificate of suspension of deportation” (the so-called *Duldung*) from the immigration authority. A waiting period of three months applies as a matter of principle to authorisation to take up employment with regard to those persons with temporary suspension of deportation status.

The residence permit (*Aufenthaltserlaubnis*) is a residence title which is issued for a limited period of time and includes the permission to work.²⁸ It is granted to persons who want to: undergo training in Germany; who want to work in Germany; who are entitled to remain in Germany for humanitarian or political reasons, or under international law; who are immigrating to Germany for family reasons; who are foreign nationals and former Germans who would like to return to Germany; or who hold a permanent right of residence in another Member State of the European Union. The residence permit can be extended.²⁹

The settlement permit (*Niederlassungserlaubnis*) is the ultimate form of residence permit and grants the right to unlimited permanent stay in Germany. It does not have a time limit and allows its holder to work in Germany as well. To obtain a settlement permit, a foreigner must have had a residence permit for five years and must also fulfil further conditions, for example they must show that they are able to make his/her own living and secure the financial independence of his/her family members, have adequate German language skills, and should not have a criminal record.³⁰ In certain circumstances, a settlement permit can be granted without the relevant conditions in relation to periods of time having been met, for example in the case of highly-qualified immigrants.

RESIDENCE RULE PROVIDES BETTER MEANS OF CONTROL

According to § 12a of the German Residence Act, asylum seekers, refugees, foreigners who have been granted subsidiary protection or who have been granted an initial temporary residence permit, are assigned a place of residence. This residence rule was established because the majority of refugees intended to move to urban centres, which would have made integration there very difficult.³¹

²⁶ § 55 German Asylum Act.

²⁷ § 60a German Residence Act.

²⁸ § 7 German Residence Act.

²⁹ § 8 German Residence Act.

³⁰ § 9 German Residence Act.

³¹ DIE BUNDESREGIERUNG: *Integrationsgesetz setzt auf Fördern und Fordern*. Available online at: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-25-integrationsgesetz-beschlossen.html;jsessionid=9297E62D0EC066FB4549D02A7F2E194E.s3t2> [accessed on 17.11.2017].

After being assigned to a municipality, in principle, the foreigner resides in a community accommodation facility for up to 24 months. If an asylum seeker receives benefits from a job centre according to the Asylum Seekers Benefits Act, the administrative agency may obligate him or her to reside in a specific community accommodation facility. There is only one exception: If the foreigner (or his or her spouse/ registered civil partner or a minor child) has taken up or entered into employment that is subject to compulsory social security contributions of at least 15 hours per week with an income, and thus earns approximately 712 € per month (these are the monthly average costs of living according to the Code of Social Law), the residency restriction may be cancelled.³²

Refugees must stay in the federal state (*Land*) they were assigned to after their arrival for the first three years.³³ This applies with retroactive effect from 1 January 2016. The federal states (*Länder*) may assign a specific place of residence to those entitled to protection in these three years. They can also forbid the refugees to move to urban centres of population. However, for exceptional cases, hardship clauses exist.

TAKING INTEGRATION COURSES AT AN EARLY STAGE

One cornerstone for integration of foreigners into German society is their participation in integration courses. Therefore, the Integration Act facilitates access to integration courses. The possibility of obliging persons entitled to asylum, recognised refugees or subsidiary beneficiaries to participate in integration courses has been extended. For asylum seekers with good chances of staying in Germany it was newly created.³⁴

In contrast to the former rules, the waiting period between the participant's registration and the commencement of the course is reduced from three months to six weeks. The integration courses themselves include 600 hours of a language course component and 100 hours of instruction in one orientation course. A special focus is placed on conveying values.

Currently, the right to participate in an integration course expires after one instead of two years. In addition, the prerequisites for higher course capacities, more transparency and more efficient management of the integration course system are created. For example, to generate additional capacity, the maximum number of participants is increased from 20 to 25 persons. If the integration course is successfully completed, foreigners may also attend vocation-related German courses.

If foreigners who are able to work, but who are not gainfully employed, do not attend the course without any excuse, they must expect the curtailing of their benefits.³⁵

³² See: WELTE, H. P.: *Wegweiser Rechtsänderungen im Ausländerrecht: Kommentar zu aktuellen Gesetzesreformen: AufenthG, AsylG und BeschV*. Walhalla, 2016, p. 43.

³³ Art. 5 German Federal Act on Integration creating § 12a German Residence Act.

³⁴ Art. 4 German Federal Act on Integration creating § 5b German Asylum Seekers Benefits Act.

³⁵ Art. 4 German Federal Act on Integration creating §§ 5a III, 5b II German Asylum Seekers Benefits Act.

FACILITATED ACCESS TO VOCATIONAL TRAINING

Training-related assistance, assisted training, and pre-vocational training programs are available sooner than before, depending on the target group. Vocational training grants and training stipends are available to certain groups for the first time.

Asylum seekers with good chances of staying in Germany and foreigners with an exceptional leave to remain become eligible for education or training grants pursuant to § 132 of Book III of the Code of Social Law. For example, this includes assistance during training, prevocational training programs, and subsidised education for a limited term until the end of 2018 to make it easier for them to complete in-house vocational training.

Vocational training assistance and training grants can be given to asylum seekers after they have been staying in Germany for 15 months, unless they still live in a reception centre.³⁶ These two services aim to help, for example, when the training grant is not sufficient for housing and livelihood. In the first 15 months, benefits are available for asylum seekers according to the Asylum Seekers Benefits Act. Benefits are also available during an apprenticeship.

Foreigners with an exceptional leave to remain, can enjoy support by the German state in the form of training-accompanying aids and assisted training after a twelve months' stay in Germany.³⁷ This is three months earlier than before. They must only provide an apprenticeship training position, an initial qualification, or a concrete commitment to a position.

LEGAL CERTAINTY WHILE UNDERGOING VOCATIONAL TRAINING

According to § 18a and § 60a of the German Residence Act, refugees of any age have legal certainty for the time of their vocational training, as they receive an exceptional leave and they cannot be deported for the entire duration of their training. The previous age limit of 21 years, which had to be reached before being entitled to start any vocational training, was repealed.

Those who drop out of training receive a six-month extension of their tolerated-person status to give them a chance to find a new vocational training place.³⁸ The right of residence will be revoked if the subsequent employment relationship is terminated, or if the foreigner is convicted of a wilful crime.

Foreigners who have completed vocational training successfully receive a tolerated-person status for six months to look for a job. Those who have successfully completed vocational training are entitled to residence in Germany for a further two years, if they find a job which reflects their new qualification.³⁹ This mechanism is known as the “3 + 2 rule”. Thereafter, a foreigner has the right to the issuance of a settlement permit.

³⁶ Art. 1 German Federal Act on Integration amending § 132 I Nr. 2 Book III of the German Code of Social Law.

³⁷ Art. 1 German Federal Act on Integration amending § 132 II Book III of the Code of Social Law.

³⁸ Art. 5 German Federal Act on Integration amending § 60a II 4 German Residence Act.

³⁹ Art. 5 German Federal Act on Integration creating § 18a Ia German Residence Act.

JOB OPPORTUNITIES

As long as the asylum seeker resides in a reception centre, a prohibition on working in accordance with § 61 I of the German Asylum Act shall apply. After a three-month waiting period, a work permit may be granted by the Foreigners' Registration Office for a dependent job in accordance with § 61 I of the German Asylum Act.

To give refugees and asylum seekers opportunities for meaningful activities during their administrative procedures, the federal government launched a Refugee Integration Measures Programme for 100,000 refugees and asylum seekers in August 2016. From 2017 to 2020, the federal government will provide 300 million Euros annually.

These integration measures include work for refugees and asylum seekers in their own accommodation facilities, for instance at the food serving counter, in the clothing store, or at the cleaner's. However, first and foremost, refugees are supposed to work outside their accommodation – for example for the municipality helping to cultivate green spaces. They receive an allowance of 80 cents per hour. The integration measures can last up to six months in total and up to 30 hours a week. It is important to mention that these integration measures do not constitute an employment relationship for legal purposes.⁴⁰

Asylum seekers from safe countries of origin, such as the Member States of the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Ghana, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Senegal and Serbia, as well as persons whose enforceable duty it is to leave Germany are excluded from these measures.⁴¹

If refugees or asylum seekers who are able to work, but who are not gainfully employed, do not attend the measure without any excuse, they must expect the curtailing of their social benefits.⁴²

LABOUR MARKET PRIORITY CHECK SUSPENDED

The labour market priority test is being suspended for three years for asylum applicants and those with “tolerated person” status, enabling them to also engage in temporary agency work.⁴³ This removes the need to carry out a time-consuming check as to whether an EU citizen could be considered for the job in question before the position is filled.

To avoid any potential negative impact in regions where the labour market is tight, the Federal States (*Länder*) are to decide in which employment agency districts this arrangement applies.⁴⁴

For vocational training, internships for further training purposes, voluntary service or the employment of highly qualified persons, no consent of the employment agency is needed for the foreigners to start their job.

⁴⁰ Art. 1 German Federal Act on Integration creating § 421a Book III of the German Code of Social Law.

⁴¹ Art. 4 German Federal Act on Integration creating § 5a I German Asylum Seekers Benefits Act.

⁴² Art. 4 German Federal Act on Integration creating § 5a III German Asylum Seekers Benefits Act.

⁴³ Art. 1 Regulation on the German Federal Act on Integration amending § 32 Employment Regulation.

⁴⁴ Art. 1 Regulation on the German Federal Act on Integration creating Annex to § 32 Employment Regulation.

SETTLEMENT PERMIT DEPENDENT ON INTEGRATION

The right of permanent residence, in the form of a settlement permit for an unlimited period, is only granted to recognised refugees and persons entitled to be granted asylum after five years if, in addition to other conditions (e.g. proof of age, proof of integration efforts, sufficient housing, etc.), he or she can prove sufficient knowledge of the German language (level A2) and can secure his or her livelihood predominantly by himself or herself.⁴⁵

In cases of a particularly successful integration, a settlement permit may be issued after three years. This possibility is meant to create a special incentive for integration. For example, someone who speaks German at a high level (level C1 command of the German language) and earns his or her living largely independently is outstandingly integrated.

The time until completion of the asylum procedures is deducted from the period required for the settlement permit to be issued.

RESIDENCE FOR HUMANITARIAN REASONS

If asylum seekers receive subsidiary protection in accordance with § 4 I of the German Asylum Act, they may, in accordance with § 25 II 1 of the German Residence Act, be granted a residence permit if they can secure their livelihoods themselves. The residence permit is initially granted for one year and then extended for an additional two years.

A settlement permit is granted if refugees have been in possession of a residence permit for five years, and the other conditions in accordance with § 26 IV of the German Residence Act in conjunction with § 9 II 1 of the German Residence Act (e.g. securing of one's own livelihood, verification of pension provision, verification of integration, adequate housing, etc.), are fulfilled.

RESIDENCE FOR WELL-INTEGRATED YOUNG PERSONS

Under § 25a I of the German Residence Act, young persons, or adolescents with an exceptional leave to remain, will receive a residence instrument if they are well-integrated into German society. A precondition is that their exceptional leave to remain is still valid. In addition, the young persons or adolescents must have successfully attended a school in the federal territory for four years, or acquired a recognised school or vocational qualification.

The application for the residence title may be submitted by young persons who have reached the age of 15, but who are not older than 21.

RESIDENCE UPON SUSTAINABLE INTEGRATION

Foreigners who have sustainably integrated themselves into the living conditions of Germany, but for years have only possessed an exceptional leave to remain,

⁴⁵ Art. 5 German Federal Act on Integration amending § 26 III German Residence Act.

are to be granted a residence permit in accordance with § 25b of the German Residence Act. At the time of granting, the foreigner must still have his or her exceptional leave to remain.

The foreigner with an exceptional leave to remain must have lived in Germany for eight years, or six years if he or she is a minor child; must affirm the free democratic basic order; must have sufficient oral knowledge of German at level A2; must have secured his or her livelihood through gainful employment, or this is to be expected in the future; and he or she must not have committed any criminal offences.⁴⁶

SHARE OF THE FOREIGN POPULATION TO BE INTEGRATED IN GERMANY

Since the beginning of 2014, more than 1.6 million people have applied for Asylum in Germany.⁴⁷ According to official data of the Federal Office for Statistics, by the end of 2016 1.6 million persons seeking protection were registered in Germany.⁴⁸ Compared to the numbers of 2014, this was an increase of 851,000 persons or 113%. Data for the year 2017 is not available yet. Those seeking protection are: Refugees recognised under the Geneva Convention; beneficiaries of subsidiary protection (i.e. people with limited protection status); and asylum seekers (i.e. those who still want to apply for asylum or wait for an asylum application). The group also includes rejected asylum seekers who are being tolerated, have not yet left, or have not yet been deported. According to the statistics, about half of all those seeking protection come from three countries of origin: Syria, Afghanistan and Iraq. Most people with rejected asylum applications come from Serbia and Albania. At the end of 2016, there were 573,000 (36%) people seeking protection whose asylum application had not yet been decided upon. 872,000 people seeking protection (54%) had a humanitarian residence permit and thus a recognised protection status. However, for most of them (600,000 of the 872,000), this recognition was only temporary. The application for asylum was rejected for 158,000 people seeking protection. Therefore, these persons were without protection status and in principle had to leave the country. However, in 75% of those cases (118,000 of those 158,000), this duty to leave was temporarily suspended because of a temporary leave to remain.⁴⁹

⁴⁶ § 25b I German Residence Act.

⁴⁷ See: BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE: *Asylgeschäftsstatistik* (01-11/17), available online at: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-kumuliert-2017.pdf?__blob=publicationFile [accessed on 17.12.2017]; BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE: *Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration*. Berlin, 2017, p. 11, available online at: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2016.pdf?__blob=publicationFile [accessed on 17.12.2017].

⁴⁸ BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE: *1,6 Millionen Schutzsuchende in Deutschland am Jahresende 2016*. Available online at: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17_387_12521.html [accessed on 17.12.2017].

⁴⁹ BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE: *1,6 Millionen Schutzsuchende in Deutschland am Jahresende 2016*.

According to the statistics, every sixth foreigner in Germany is a person seeking protection. Almost two-thirds of the 1.6 million people seeking protection are male. For the foreign population in total, the percentage of males is 53%, while in the whole country it is only 49%. The average age of those seeking protection is 29.4 years. By contrast, the foreign population is on average 37.6 years old, whereas the average age of the total population is 44.2 years.⁵⁰

APPROXIMATE COSTS OF THE INTEGRATION MEASURES

One topic of high relevance concerning the new Federal Act on Integration is the costs of integration and the integration measures being provided by the act. As the costs related with the integration of nearly two million immigrants who arrived in Germany between 2014 and the end of 2017 are enormous, the German federal government is reluctant to publish the real costs of the refugee crisis in a clear and comprehensible manner. Instead it places the costs in several budgets, refers to many different statistics and administrative responsibilities, and makes it nearly impossible to figure out the total costs for the integration of migrants in Germany.⁵¹ As the Federal Republic of Germany is known worldwide for its accuracy, exactness, and love of order, this can only be explained as the government's fear that its own citizens might start questioning and opposing the official welcoming culture (*Willkommenskultur*).

In total, since 2014 approximately two million immigrants have come to Germany as refugees or asylum seekers. All of them, no matter what kind of residence status they have and no matter how long they intend to stay in Germany, benefit from integration measures being provided by the new Federal Act on Integration.

To cope with the practical challenges of the Federal Act on Integration, there is a need for approximately 680,000 measures of vocational training, 180,000 places in kindergartens, 2,400 new primary schools, 15,000–30,000 new teachers, 15,000 new policemen, and 2,000 new judges at administrative courts.⁵² However, these are just some of the major positions of the infrastructural needs to manage the demands of the high number of immigrants in Germany since 2014. Together with other measures, and especially with supplying the refugees and asylum seekers with their everyday needs like food, clothes and accommodation, there is a much higher financial burden.

⁵⁰ BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE: *1,6 Millionen Schutzsuchende in Deutschland am Jahresende 2016*.

⁵¹ BOK, W.: Die Flüchtlingskosten sind ein deutsches Tabuthema. *Neue Zürcher Zeitung*, 15. 9. 2017, available online at: <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-fluechtlingskosten-sind-ein-deutsches-tabuthema-ld.1316333> [accessed on 22.11.2017]; Statement of Reiner Holznapel., President of the German Association of Taxpayers in: Minderjährige Flüchtlinge kosten Städte Milliarden. *Die Welt* [online], 17. 5. 2016, available online at: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article155401038/Minderjaehrige-Fluechtlinge-kosten-Staedte-Milliarden.html> [accessed on 22.11.2017].

⁵² See: BOK, W.: Die Flüchtlingskosten sind ein deutsches Tabuthema. *Neue Zürcher Zeitung* [online], 15. 9. 2017, available online at: <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-fluechtlingskosten-sind-ein-deutsches-tabuthema-ld.1316333>; ELFERING, M. – ZACHARAKIS, Z.: Was kostet die Integration? *Zeit Online* [online], 21. 10. 2015, available online at: www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/kosten-integration-sprachkurse-fluechtlinge/komplettansicht [accessed on 22.11.2017].

According to governmental sources, the German Federal Government will provide altogether 93.6 billion Euros for the supply of refugees in the years 2016–2020. As the Federal States (*Länder*) claim that they will only get about half of their costs for the supply of refugees reimbursed by the Federal Republic of Germany, the annual costs for the supply of refugees in Germany can be estimated at 30–40 billion Euros. Because of the non-transparency of the federal government’s calculations, it remains unclear if the mentioned costs for additional kindergartens, schools, teachers and policemen are included in these sums.⁵³ Independent economic institutions, like the German Economic Institute in Cologne (*Institut der Deutschen Wirtschaft*), or the Kiel Institute for the World Economy (*Kieler Institut für Weltwirtschaft*), calculate annual costs of approximately 30–55 billion Euros.⁵⁴ Within these calculations, the fixed costs for an integration course per person were determined at 2,000 Euros, the annual costs for the accommodation of a single unaccompanied minor refugee were estimated at 60,000 Euros, for a single adult at 10,000 Euros.⁵⁵

The official costs for the supply and integration of refugees and asylum seekers in Germany in 2016 was 21.7 billion Euros.⁵⁶ In comparison, the total annual budget of the Federal Republic of Germany in 2016 was 316.9 billion Euros.⁵⁷ In comparison with the single items of expenditure, the costs for the supply and integration of refugees and asylum seekers would have been the fifth biggest position in the state’s budget in 2016. To cope with the costs for refugees and asylum seekers, every fifth municipality in Germany had to incur new government debts. In addition, every third municipality did not receive any financial support from the federal state to cope with the costs of the high number of refugees and asylum seekers on its territory.⁵⁸

⁵³ See: BOK, W.: Die Flüchtlingskosten sind ein deutsches Tabuthema. *Neue Zürcher Zeitung* [online], 15. 9. 2017, available online at: <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-fluechtlingskosten-sind-ein-deutsches-tabuthema-ld.1316333>.

⁵⁴ HENTZE, T. – SCHÄFER, H.: Flüchtlinge – Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen. *IW-Kurzberichte*, 2016, n. 3, p. 2, available online at: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/263939/Kosten_Fluechtlinge_IW-Kurzbericht.pdf [accessed on 22.11.2017]; KIELER INSTITUT FÜR WELT-WIRTSCHAFT: *Simulation von Flüchtlingskosten bis 2022: Langfristig bis zu 55 Mrd. € jährlich*. Available online at: <https://www.ifw-kiel.de/medien/medieninformationen/2015/simulation-von-fluechtlingskosten-bis-2022-langfristig-bis-zu-55-mrd-20ac-jahrlich> [accessed on 22.11.2017].

⁵⁵ See: ELFERING, M. – ZACHARAKIS, Z.: Was kostet die Integration? *Zeit Online* [online], 21. 10. 2015, available online at: www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/kosten-integration-sprachkurse-fluechtlinge/komplettansicht [accessed on 22.11.2017]; WOLFSKÄMPF, V.: 60.000 Euro pro Jahr für Unterkunft. *Mitteldeutscher Rundfunk* [online], 9. 5. 2017, available online at: <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/kosten-fuer-minderjaehrige-fluechtlinge-100.html> [accessed on 22.11.2017].

⁵⁶ See: FUNK, A. – SCHEFFER, U.: Globale Rechnung. *Tagesspiegel*, 27. 1. 2017, available online at: <http://www.tagesspiegel.de/politik/kosten-der-fluechtlinge-globale-rechnung/19314440.html> [accessed on 22.11.2017].

⁵⁷ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Bundshaushalt 2016 – Ausgaben nach Einzelplänen*, available online at: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilder/Bildstrecken/Mediathek/Infografiken/Bundshaushalt/2016/bundshaushalt-2016-ausgaben-nach-einzelplaenen.html> [accessed: 22.11.2017].

⁵⁸ LORENTZ, B. – FISCHER, D.: *Flüchtlingsintegration. Herausforderungen für deutsche Kommunen*. 2016 p. 13 f. Available online at: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-fluechtlingsintegration-herausforderungen-kommunen-2016/\\$FILE/EY-fluechtlingsintegration-herausforderungen-kommunen-2016.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-fluechtlingsintegration-herausforderungen-kommunen-2016/$FILE/EY-fluechtlingsintegration-herausforderungen-kommunen-2016.pdf) [accessed on 22.11.2017].

Based on the lowest estimated costs of 30 billion Euros per year, this means that every refugee or asylum seeker in Germany costs the German state a monthly amount of 2,500 Euros. This amount is equivalent to the monthly tax burden of 12 average wage-earners (tax category III with a monthly income of 3,000 Euros) or five singles (tax category I with a monthly income of 3,000 Euros).⁵⁹ Scientific economic calculations carried out by Ifo Institute for Economic Research in Munich (*Ifo Institut München*) assessed the total costs of each refugee at 450,000 Euros.⁶⁰

CONCLUSION

The German Federal Act on Integration marks a milestone for the integration of foreigners into German society and the German labour market. After decades of denying that Germany had become an immigration country and that there was not any public need for integrating the foreigners who stayed in Germany, the Integration Act is a step in the right direction, accepting the new realities and trying to cope with the unforeseen situation of millions of immigrants entering the country for political or economic reasons.

However, the German state is still facing huge challenges with the integration of immigrants, especially refugees and asylum seekers. Some assumptions which were made for designing the Integration Act turned out to be wrong, and some just cannot be realised as laid down in the laws. For example, the assumption that the high number of immigrants would solve the problem of the lack of a qualified workforce in Germany turned out to be rather a wish than a description of reality.⁶¹ About two-thirds of the immigrants already having a job in Germany are employed in low skilled jobs. Every tenth registered jobless person in Germany is a refugee.⁶² And about 600,000 asylum seekers whose asylum procedure is finished are jobless and dependent on social welfare.⁶³

Also in the administrative practice, the German authorities are facing some structural problems. On the one hand, administrative personnel are still missing. On the other

⁵⁹ See: BOK, W.: Die Flüchtlingskosten sind ein deutsches Tabuthema. *Neue Zürcher Zeitung* [online], 15. 9. 2017.

⁶⁰ PLICKERT, P.: Ifo-Chef Sinn notfalls für nationale Grenzkontrollen. *Frankfurter Allgemeine*, 1. 3. 2016, available online at: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/ifo-praesident-hans-werner-sinn-redet-ueber-fluechtlinge-14098916.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0 [accessed on 22.11.2017]; RAFFELHÜSCHEN, B. – MOOG, S.: Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise. Eine Generationenbilanz. *Ifo Schnelldienst*, 2016, n. 4, pp. 24–29, available online at: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-04-sinn-et-al-migration-2016-02-25.pdf> [accessed on 22.11.2017].

⁶¹ SIEMS, D.: Warum Flüchtlinge das Fachkräfteproblem nicht lösen. *Die Welt*, 1. 3. 2016, available online at: <https://www.welt.de/wirtschaft/article152779703/Warum-Fluechtlinge-das-Fachkraefteproblem-nicht-loesen.html> [accessed on 22.11.2017].

⁶² OECD: *Finding their way. Labour market integration of refugees in Germany*. 2017, pp. 22. Available online at: <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-their-Way-Germany.pdf> [accessed on 30.11.2017]; SPECHT, F.: „Sind die Flüchtlinge da, wo die Arbeit ist?“. *Handelsblatt*, 14. 3. 2017, available online at: www.handelsblatt.com/politik/deutschland/integration-auf-dem-arbeitsmarkt-sind-die-fluechtlinge-da-wo-die-arbeit-ist/19516862.html [accessed on 28.12.2017].

⁶³ Wirtschaftsforscher warnt vor Spaltung der Gesellschaft. *Die Welt* [online], 26. 12. 2017, available online at: <https://www.welt.de/wirtschaft/article171904578/Integration-von-Fluechtlingen-DIW-warnt-vor-Spaltung-der-Gesellschaft.html> [accessed: 28.12.2017].

hand, a considerably high number of administrative staff is not sufficiently qualified for their job.⁶⁴ For example, according to the German Federal Act on Integration, the waiting period for participating in an integration course is reduced to six months. However, in practice, at the beginning of the year 2017 refugees and asylum seekers had to wait for 10.9 weeks, at the end of 2017 even 12.5 weeks, for starting their integration courses.⁶⁵

Last, but not least, even though an Integration Act has existed for about 1.5 years, there is still the danger of a divided society in Germany. Some researchers and officials are warning that if integration fails, in the worst case, Germany is in danger of getting conditions like in France or the United States, where very large parts of the population only have few opportunities and few prospects in their lives.⁶⁶

Therefore, even on the basis of the new German Federal Act on Integration, the successful integration of asylum seekers, refugees, foreigners who have been granted subsidiary protection or who have been granted an initial temporary residence permit, into the German society and the German job market still has a long way to go and remains a big challenge for German politicians, public authorities, economy, and society. There is no doubt that integration measures for every immigrant with a prospect of staying in Germany are necessary and beneficial investments for their successful integration in Germany and for the German state. However, the practice shows that strict rules for integration and lacking administrative flexibility sometimes make it more difficult to provide effective integration. Therefore, after being in force for nearly 1.5 years, the German Federal Act on Integration should be critically evaluated. Taking into account the feedback from administrative authorities, job centres, employers, and immigrants themselves, it needs to be assessed how effective the new Integration Act is in practice. After this evaluation, necessary steps and adjustments should be made to improve the existing legal and practical situation of integrating foreigners into the German society and labour market.

Prof. Dr. Dr. Arndt Künnecke
Federal University of Applied Administrative Sciences
arndt.kuennecke@hsbund.de

⁶⁴ See: BECKER, S. – WIEDMANN-SCHMIDT, W.: Ein Ex-Mitarbeiter des Bundesamts für Flüchtlinge packt aus. *Spiegel-Online* [online], 16. 10. 2017, available online at: <http://www.spiegel.de/spiegel/bundesamt-fuer-migration-und-fluechtlinge-ein-ex-mitarbeiter-packt-aus-a-1172859.html> [accessed on 28.12.2017]; BOK, W.: Die Flüchtlingskosten sind ein deutsches Tabuthema. *Neue Zürcher Zeitung* [online], 15. 9. 2017.

⁶⁵ Wartezeit für Integrationskurse gestiegen. *Die Welt*, 24. 12. 2017, available online at: https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/schlaglichter_nt/article171883066/Wartezeit-fuer-Integrationskurse-gestiegen.html [accessed on 28.12.2017].

⁶⁶ See: Wirtschaftsforscher warnt vor Spaltung der Gesellschaft. *Die Welt* [online], 26. 12. 2017, available online at: <https://www.welt.de/wirtschaft/article171904578/Integration-von-Fluechtlingen-DIW-warnt-vor-Spaltung-der-Gesellschaft.html> [accessed: 28.12.2017].

THE AUSTRIAN INTEGRATION ACT 2017

MICHAEL GEISTLINGER

Abstract: The short study on the Austrian Integration Act 2017 does not focus on the link between the Austrian Integration Act 2017 and the sanctions directly or indirectly linked to its violation based on other laws in effect in Austria, but on the understanding of the concept and term of “integration” with the help of analyzing the means of providing for “integration”. It is shown that the definition of integration clearly expresses a monoculturalist approach as opposed to a multiculturalist, both in the understanding of the theory of Bhikhu Parekh, and results from a multitude of cultural communities in Austria as a consequence of migration processes. The definition of integration addresses these groups from the point of view of their integration into the Austrian society. It does not deal with obligations or behavior on the other side, the side of the receiving society. It, thus, is a desideratum for a sustainable approach to adapt the measures for and policies of integration to its underlining concept which says that integration is a “reciprocal process”. In order to be successful, the role of both sides should be considered.

Keywords: foreign nationals; integration; migration; citizenship; integration policy

Klíčová slova: cizinci; integrace; migrace; státní občanství; integrační politika

DOI: 10.14712/23366478.2018.8

1. SOME REMARKS ON THE GENESIS OF THE AUSTRIAN INTEGRATION ACT 2017

The Austrian Integration Act 2017¹ has its roots in provisions on integration which were first introduced in 2002² and were specified and expanded in 2005 within the framework of the largest reform of the Austrian laws on aliens, stateless persons and refugees since 1997. The reform of the Austrian Aliens Act in 2002 introduced the “integration agreement” as a measure to oblige residents from non-EU countries to acquire basic knowledge of the German language in order to become capable of participating in the social, economic and cultural life in Austria. This capacity could be acquired by attending a German-Integration-course (§ 50a paras 1 and 2 Austrian Aliens Act 1997 as amended in 2002). From the very beginning, failure to attend this course was sanctioned by non-issuance of a certificate to stay (§ 24 Austrian Aliens Act 1997 as amended in 2002), by eventual expulsion (§ 34 paras 2a and 2b Austrian Aliens Act

¹ Full title: Federal Act for the Integration of Persons without Austrian Nationality Legally Resident in Austria (Integration Act), BGBl (Federal Law Gazette). I Nr. 68/2017, as amended by BGBl. I Nr. 86/2017.

² Inclusion of §§ 50 a–d and of §§ 14 paras 3 a and b Austrian Aliens Act (Fremdengesetz) 1997 by BGBl. I Nr. 126/2002.

1997 as amended in 2002) and by a fine as a consequence of an administrative offence (§ 108 paras 1a and 1b Austrian Aliens Act 1997 as amended in 2002).

The Austrian Integration Act 2017 did not replace these other acts dating from 2005, which are the Austrian Asylum Act 2005,³ the Austrian Aliens Police Act 2005⁴ and the Austrian Settlement and Residence Act 2005.⁵ Thus, these acts and the measures of a sanction character laid down by them, continue to be in place and have to be considered in the context of the Austrian Integration Act 2017. This short study will, however, not focus on the link between the Austrian Integration Act 2017 and the sanctions directly or indirectly linked to its violation, but on the understanding of the concept of “integration” with the help of analyzing the means of providing for “integration”.

The Austrian Asylum Act 2005 dates back to 1997,⁶ was fundamentally revised in 2003⁷ and was issued as a new act, after the Austrian Constitutional Court had annulled some provisions of the previous act.⁸ Already the Asylum Act 1997 included a provision on assistance to integration (§ 41), which was not amended, but became § 68 in 2005. The wording was nearly identical.

§ 68 Asylum Act 2005 defined as integration for aliens entitled to the status of asylum (refugees according to the Geneva Convention relating to the Status of Refugees) “*their full inclusion into the Austrian economic, cultural and social life and as much as possible equality of chances with Austrian citizens in these areas*”. There was no obligation laid down for the Austrian government to provide for such integration assistance and, thus, also no respective right for the refugee. The assistance “could be granted”. Measures enumerated by this provision were language courses, courses on education and continuing education, events on introduction into the Austrian culture and history, joint events with Austrian citizens for promotion of mutual understanding, passing on of information on the housing market and benefits of the Austrian Integration Funds (§ 68 para 2, numbers 1–6).

The provisions on integration included into the other two acts dating from 2005 (§ 54 Austrian Aliens Police Act 2005 and §§ 14–18 Austrian Settlement and Residence Act 2005) must be seen primarily in the context of the Directive of the Council of the EU 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.⁹ Number 4 of the Preamble to this Directive declares the integration of third-country nationals who are long-term residents in the Member States “*a key element in promoting economic and social cohesion, a fundamental objective of the Community stated in the Treaty*”. This reasoning is the same as already included in the Directive of the Council of the EU 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to

³ BGBl. I Nr. 100/2005.

⁴ BGBl. I Nr. 100/2005.

⁵ BGBl. I Nr. 100/2005.

⁶ BGBl. I Nr. 76/1997.

⁷ BGBl. I Nr. 101/2003.

⁸ Annulments promulgated BGBl. I Nr. 105/2003 and BGBl. I Nr. 129/2004.

⁹ OJ L 16, 23/1/2004 P. 44–53. Number 4 of the Preamble reads as follows: “(4) *Family reunification is a necessary way of making family life possible. It helps to create sociocultural stability facilitating the integration of third country nationals in the Member State, which also serves to promote economic and social cohesion, a fundamental Community objective stated in the Treaty.*”

family reunification.¹⁰ The reform of the aliens law 2005 further referred to the Directive of the Council of the EU 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.¹¹ This directive referred in number 30 and 36 of the Preamble and in Article 33 to integration.

Last but not least, the conclusions of the Council of the EU in Brussels of 19 November 2004 on “Immigrant Integration Policy in the European Union”¹² have sponsored the wording of the Austrian provisions and been particularly mentioned in the Report of the Austrian Government explaining the reasons for the reform to the Austrian Parliament.¹³ In number 1 of the Annex to these conclusions, the Council of the EU defined integration as “*a dynamic, long-term, and continuous two-way process of mutual accommodation,*” and not as “*a static outcome. It demands the participation not only of immigrants and their descendants but of every resident. The integration process involves adaptation by immigrants, both men and women, who all have rights and responsibilities in relation to their new country of residence. It also involves the receiving society, which should create the opportunities for the immigrants’ full economic, social, cultural, and political participation. Accordingly, Member States are encouraged to consider and involve both immigrants and national citizens in integration policy, and to communicate clearly their mutual rights and responsibilities.*”

The Council of the EU in these conclusions enumerated 10 principles to be followed by the Member States in order to achieve integration of immigrants:

- *Integration implies respect for the basic values of the European Union.*
- *Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible.*
- *Basic knowledge of the host society’s language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration.*
- *Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society.*

¹⁰ OJ L 251 , 03/10/2003 P. 0012–0018.

¹¹ OJ L 304, 30/09/2004 P. 0012–0023.

¹² C/04/321, 14615/04 (Presse 321). Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_en.htm (05022018).

¹³ Regierungsvorlage zum Fremdenrechtspaket 2005 (Explanatory Report to the Government’s Draft Aliens Law Package 2005), Blg. 952 XXII. GP. See, in particular, the explanations with regard to the Austrian Settlement and Residence Act 2005, which emphasize that the revision and quantitative and qualitative expansion of the integration agreement have been one of the main goals of the reform (pp. 11 and 13). The knowledge of the German language is assigned absolute priority so that the residents shall be capable of participating in the Austrian social, cultural, and economic life. Administrative sanctions and other restrictive measures are intended to provide effectivity of the integration agreement. The draft calculates 75 course hours per person for learning the basics (“alphabetization courses”, module 1) and 300 course hours per person for courses for social and cultural integration) (see p. 26). Available at: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00952/index.shtml (05022018).

- *Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration.*
- *Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, inter-cultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens.*
- *The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law.*
- *The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration.*
- *Mainstreaming integration policies and measures in all relevant policy portfolios and levels of government and public services is an important consideration in public-policy formation and implementation.*
- *Developing clear goals, indicators and evaluation mechanisms are necessary to adjust policy, evaluate progress on integration and to make the exchange of information more effective.”*

§ 54 para 3 of the Austrian Aliens Police Act 2005, in the original version of the act, did not provide for any terminological clarification but addressed the most severe sanction for aliens from non-EU countries entitled to residence in Austria who failed to fulfill the integration agreement. Based on this provision, they could be expelled from Austria if they did not implement the integration agreement within five years after their first permit of stay because of reasons exclusively caused by them and under condition that the facts of their case justified the assumption that they were not ready to acquire the capacity to participate in the social, economic and cultural life in Austria. The protection of the right to private life and family was to be considered. The provision has been re-arranged and amended later, in particular by the aliens law reform 2011.¹⁴ On 1 January 2014,¹⁵ subsequent to the inclusion of § 14a into the Austrian Settlement and Residence Act 2005, which amendment had entered into force on 1 July 2011,¹⁶ by means of § 52 para 4 number 5 Austrian Aliens Police Act 2005, a link was created between module 1 of the integration agreement and the decision on return. Such decision on return must be adopted by the Federal Aliens Authority, if module 1 of the integration agreement has not been fulfilled in time because of reasons exclusively within the sphere of responsibility of the non-EU country resident.

As to terminological issues in the context of integration, the Austrian Aliens Police Act 2005 refers to the Austrian Settlement and Residence Act 2005. In this act originally §§ 14, 15, 16, 17, and 18 were the most relevant provisions, from 2014 onwards joined

¹⁴ BGBl. I Nr. 38/2011. The following is also important: *Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (FNG)* (Act on Restructuring of the Aliens' Authorities), BGBl. I Nr. 87/2012.

¹⁵ BGBl. I Nr. 87/2012.

¹⁶ BGBl. I Nr. 38/2011.

by §§ 14a and 14b. All these provisions became ineffective with the adoption of the Austrian Integration Act 2017. This goes also for §§ 17, dealing with a facultative promotion and funding of integration for aliens entitled to residence, but not obliged to integration, by the Austrian Integration Fund, and 18, dealing with the Advisory Committee on Integration. The provisions of the Austrian Settlement and Residence Act 2005 not in force anymore had laid down the instrument of an integration agreement, since the reform of 2011, specified by two modules, dealt with the expenses to be refunded by the Austrian Federation and ruled on the basic requirements for the offered courses.

2. THE SCOPE OF THE AUSTRIAN INTEGRATION ACT 2017 IN GENERAL

§ 1 para 1 of the Integration Act defines as the objective of the law “*to quickly integrate persons who are legally resident in Austria into Austrian society by systematically offering integration measures (the promotion of integration) and by means of the obligation to actively participate in the integration process.*” The persons addressed by the act have an obligation to integrate.

§ 2 para 2 defines the term “integration”. The Act narrows the personal scope of the application of its major provisions to Convention refugees, non-Austrian citizens holding subsidiary protection status under the Austrian Asylum Act and to non-EU citizens entitled to permanent residence in Austria (§ 3).

As to the integration measures, the Act differentiates according to its personal scope. For Convention refugees and persons holding subsidiary protection status, these measures are promotion of language learning and orientation, which means German courses and values and orientation courses (§§ 4–5 Austrian Integration Act 2017). For these persons the Act requires an integration declaration instead of an integration agreement. The persons must comply with the fundamental values of the legal and social systems and are obliged to fully participate in, cooperate with regard to, and complete the courses mentioned above (§ 6 para 1). The legal basis for the obligation to sign the integration declaration follows from § 67 para 1 Austrian Asylum Act 2005 which obliges them once they have been granted their status immediately to appear in person at the integration center competent for the federal province where they are residing. The integration centers are set up by the Austrian Integration Fund. Non-compliance leads to financial sanctions.

Citizens of non-EU countries entitled to permanent residence in Austria have to sign an integration agreement (§ 7 para 1). Under this agreement they are obliged to acquire German language skills and knowledge of the democratic system and the fundamental principles derivable from it. The integration agreement is set up by two sequential modules. Module 1 aims at providing German language skills for the purpose of advanced basic language usage at A2 language level pursuant to the Common European Framework of Reference for Languages and at obtaining knowledge of the fundamental values of the legal and social systems. Module 2 leads to advanced language knowledge

at B1 level and to advanced knowledge of the fundamental values of the legal and social systems (§ 7 para 2).

Compliance with module 1 must be given upon first time granting of a residence permit (§ 9 para 1). The Act sets specific deadlines for fulfilment of this requirement. The fulfilment is achieved by the successful completion of an integration exam or equivalent or comparable certificates enumerated by § 9 para 4 Austrian Integration Act 2017. § 9 para 5 grants exceptions, for example for minors or physically or mentally ill persons. A certificate of having completed module 1 which is not older than two years upon submission is a requirement for renewal of the residence permit (§ 9 para 7).

The privileged status as permanent EU resident (§ 45 Austrian Settlement and Residence Act 2005) requires the completion of module 2, which is documented either by a respective integration exam or by equivalent or comparable qualifications. A similar exception as for module 1 exists for minors or physically or mentally ill persons (§ 10 para 3 Austrian Integration Act 2017).

§§ 11 and 12, respectively, define the elements of an integration exam for module 1 or module 2. Specific integration courses (§ 13) assist in the preparation for the integration exams which are subsidized from federal funds (§ 14).

In addition, integration promotion can be provided to citizens of non-EU countries entitled to permanent residence in Austria (§ 16).

The providers of integration measures are subject to a reporting system (§ 15).

On the institutional side, an Expert Council for Integration and an Advisory Committee on Integration have been established. The role of the Expert Council is to advise the competent Minister, to provide for assistance in the implementation of a National Action Plan for Integration and the relevant strategies and for elaboration and publishing of an annual integration report (§ 18).

The Advisory Committee on Integration promotes the comprehensive exchange of knowledge, information and opinions on integration issues of general significance and contributes to networking across competences (§§ 19 and 20). On the ministerial level, integration monitoring, including use of data on asylum and residence, school education and adult education, social benefits, the labor market, German courses, values and orientation courses, and academic research is set up (§ 21). A Research Coordination Office on the ministerial level complements gaining comprehensive academic knowledge of the integration of persons without Austrian citizenship (§ 22).

The observance of the Austrian Integration Act 2017 is guaranteed by sanctions provided by § 23 of the Act, which consist of a scale of fines or even imprisonment of up to three weeks. The indirect sanctions linked to lack of relevant integration in the Austrian Asylum Act 2005 and in the Austrian Aliens Police Act 2005 may well have a stronger effect on obedience than the sanctions according to the Integration Act itself. The sanctions according to the Austrian Integration Act extend, however, also to integration service providers and other persons not necessarily subject to the Austrian Asylum Act 2005 or to the Austrian Aliens Police Act 2005.

3. CONCEPT OF “INTEGRATION” ACCORDING TO THE AUSTRIAN INTEGRATION ACT 2017

According to § 2 para 1 Austrian Integration Act “integration” is “*a process involving all sections of society, whose success depends on all people living in Austria and is based on personal interaction. Integration requires, in particular, that immigrants actively participate in this process, accept the integration measures offered, and acknowledge and respect the fundamental values of a European democratic country. All state institutions at the federal, provincial and municipal levels must also make their contribution towards a successful integration process by systematically offering integration measures within their areas of competence. Integration as a process involving all sections of society demands concerted action by the various actors of the state and of civil society and requires an active contribution from any individual person in Austria, within that person’s possibilities.*”

Despite the fact that the process of integration is described in this definition as a process including all people in Austria, the obligation actively to contribute to integration is limited to the immigrants. The values they might adhere to are ignored. Immigrants have to recognize the fundamental values of a European democratic country. The explanatory remarks of the Austrian Government to the Austrian Parliament refers to § 11 of the Austrian Citizenship¹⁷ in this context,¹⁸ which in fact does, however, nothing more than repeating the same text. The explanatory remarks emphasize that the recognition of the fundamental values of a European democratic country shall express attachment with the fundamental order of Austria as such country and negation of all radical, fundamentalist movements which disagree with this fundamental order. The explanatory remarks underline that a successful integration requires a contribution of all state institutions on whatever level and of all people living in Austria, but neither the remarks, nor the text of the act itself, specify which obligations ensue from such contribution. Apart from organizational and financial subsidy on state level, there is no mention of any corresponding obligations on the side of the Austrian citizens.

The definition clearly expresses a monoculturalist approach as opposed to a multiculturalist, both in the understanding of the theory of Bhikhu Parekh. For Parekh a multicultural society, “*then, is one which includes two or more cultural communities. It might respond to its cultural plurality in one of two ways, each of which is in turn capable of taking several forms. It might welcome and cherish the plurality, make it central to its self-understanding, and respect the claims of its cultural communities in its laws and policies; or it might seek to assimilate the diverse cultures into its mainstream culture either wholly or substantially. In the first case it is multiculturalist, and in the second monoculturalist, in its orientation and ethos. Multiculturalism refers to the fact of cultural plurality; multiculturalism to a normative response to that fact.*”¹⁹

¹⁷ Re-promulgated by BGBl. Nr. 311/1985 as last amended by BGBl. I Nr. 68/2017.

¹⁸ 1586 Bg. NR XXV. GP, p. 2.

¹⁹ PAREKH, B.: Political Theory and the Multicultural Society. *Radical Philosophy*, May/June 1999. Available at: <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081232.pdf> (10 February 2018).

There is no doubt that the understanding of the Austrian society and its problems behind the Austrian Integration Act 2017 results from many cultural communities established as a consequence of migration processes. The Austrian Integration Report 2017, elaborated by the Expert Council for Integration, explains the background and provides the necessary statistical data. A massive increase of refugees, which in the understanding of the Geneva Refugee Convention should mostly be called displaced persons, shocked people in Austria and made them understand that most of these persons might settle permanently in Austria.²⁰ Given a total population of 8.8 million inhabitants, in 2015 214,000 and in 2016 174,000 persons immigrated to Austria. Considering the number of emigrants, the net immigration in these two years was +177,000 persons. As a result, the share of the population with a migration background in Austria totals about 1.9 million.²¹

The majority of asylum applications according to the asylum statistics 2016 was war-driven, thereby placing Afghanistan first (27.9%), Syria next (20.7%) and Iraq third (6.8%), whereas in the whole EU Syria came first.²² In 2015, the comparable numbers in Austria were 28.9% from Afghanistan, 27.8% from Syria, and 15.4% from Iraq.²³ Scientific research concludes unanimously that the refugee migration will lead to an increase in government spending. The Austrian Expert Council for Integration concludes that realizing positive economic effects from asylum migration would require that persons entitled to asylum would be successfully integrated into the Austrian labor market. If labor market integration is not achieved, negative socio-political effects on Austria also in the long term due to the size of the refugee migration of 2015 will be seen.²⁴ In order to achieve the aim of a rapid integration in the labor market, a specific Labor Market Integration Act entered into force on 1 September 2017 for Convention refugees and persons holding subsidiary protection status, and on 1 January 2018 for asylum seekers with a positive decision prognosis.²⁵ This act provides for an integration year for these persons as a specific labor-market-oriented measure. Convention refugees and persons with a subsidiary protection status who are unemployed, once their status has been granted, are obliged to undergo the course offer run by the Austrian Labor Market Service within this integration year (§ 3 para 2), and asylum seekers are entitled to participate in this program (§ 3 para 3) which aims at assisting them in easier access to jobs.

As of 1 January 2017, the foreign resident population totaled 1,341,930 persons. 677,201 of them or 50.5% were non-EU citizens, 664,729 or 49.5% were EU or EFTA citizens.²⁶ The largest groups of non-EU citizens entitled to permanent residence were Serbian (118,454), Turkish (116,838) and citizens from Bosnia and Herzegovina (94,611).²⁷ Most of them are migrant workers (in Austria called “guest workers”) who

²⁰ Austrian Integration Report 2017. Vienna 2017. Available at: <https://www.bmeia.gv.at/en/integration/integration-report/> (10 February 2017).

²¹ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 7.

²² See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 21.

²³ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 24.

²⁴ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 37.

²⁵ BGBl. I Nr. 75/2017.

²⁶ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 71.

²⁷ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 71.

came to Austria starting in the 1960s, and their descendants.²⁸ Surveys show that the emotional attachment within these groups to Austria has increased over the last six years, but of all these groups persons of Turkish origin have the weakest attachment to Austria.²⁹ The Austrian Integration Report identifies the low employment rate for women who are first or second generation immigrants as the key issue for their integration, because it considers participation in the labor market as a key for participation in the society.³⁰

Within the group of EU/EFTA immigrants, the majority is German citizens (181,615 persons at the beginning of the year 2017). However, Romanians have been overtaking the annual immigration plus and are coming second now (92,095 persons). The third place is taken by Croatians (73,334).³¹ A comparison of the last eleven years shows an increase of immigrants from the old EU member states by 83.2% and from the new EU member states by 137.4%.³² Given the different economic, social and education background of persons immigrating from these two different zones to Austria, the Expert Council on Immigration sees a need to focus in research and monitoring also on these groups from the point of view of their integration into the Austrian society.³³

There is only one chapter in the Austrian Integration Report 2017 which deals with the other part of the Austrian society and its contribution to integration of any kind of immigrants as part of the two-sided-process of integration. It is chapter 1.4.5 dealing with “Field of action intercultural dialogue”.³⁴ The Report summarizes this field of action as follows:

“Integration is a reciprocal process, thus a dialogue between people with different traditions, opinions and religious attitudes is necessary for the integration process. Such a dialogue must take place on the basis of the Austrian and European values, should promote mutual understanding and prevent radicalisation processes. The 50 Action Points include a wide range of concrete measures that are not aimed primarily at refugees and their specific integration challenges, but contain many topics of general relevance for the integration discourse. In particular, the 50 Action Points focus on strengthening preventive measures against radicalisation, the promotion of an Islam of a European notion and actions against racism, anti-Semitism and Islamophobia.”³⁵

The summary makes clear that the monoculturalist approach so far has been set up as a one-way street and, even when it comes to intercultural dialogue, focuses on the various immigrant groups and their mutual relationships. If, as has been done in the context of the Afghanistan, Iraq and Syrian wars, the approach to hate postings, radicalisation of Islam, and anti-Semitism simply from the perspective of Austrian and European values, means to ignore the contribution Europe had to these wars and to the ensuing radicalisation of Islam, hate between religions and consequently between groups of the Austrian

²⁸ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 70.

²⁹ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 73.

³⁰ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), pp. 74–75.

³¹ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 80.

³² See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 81.

³³ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 85.

³⁴ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), pp. 52–55 and 66.

³⁵ See Austrian Integration Report 2017 (fn. 20), p. 52.

immigration society will increase. It is understandable that a monoculturalist instead of a multiculturalist approach is the reaction for Europe and Austria, feeling threatened by radicalisation of religions and undermining of the autochthonous society. As long as this process does not, however, touch on the reasons and origins of these tendencies, but confines the analysis merely to their consequences, the monoculturalist approach is at risk of failing as did the multiculturalist before. Europe's role in the Near and Middle East and beyond needs to be reconsidered as the other part of the "reciprocal process" and as a part of "Austrian and European values".

Ao. Univ.-Prof. Dr. Michael Geistlinger
Universität Salzburg
michael.geistlinger@sbg.ac.at

INTEGRAČNÍ KONCEPTY A PROGRAMATIKA POLITICKÝCH STRAN PŘED VOLBAMI DO BUNDESTAGU 2017

LUKÁŠ NOVOTNÝ

Abstract: **Integration Concepts and the Programming of Political Parties before the Election to Bundestag 2017**

German elections to the Bundestag last year were significantly affected by the issue of migration. The third position of the Alternative for Germany was achieved particularly due to the party's refusing foreigners in the country. However, all parties were forced to present before the elections their ideas relating to integration; voters expected them to be able to solve recent problems spreading over the country due to the migration crisis. The paper focuses on the characteristics of German politics regarding migrants and attempts to indicate changes in its perception. The main part then concentrates on positions of individual political parties regarding the integration of refugees and their respective integration concepts. The paper outlines the specificity of individual parties and points to differences as well as similarities in their conceptions.

Keywords: Germany; migration; migration crisis; integration; assimilation; integration concept

Klíčová slova: Německo; migrace; migrační krize; integrace; asimilace; integrační koncept

DOI: 10.14712/23366478.2018.9

ÚVOD

Dozvuky migrační krize byly v Německu skutečně velmi silné. Vyústily například v poměrně silnou podporu Alternativy pro Německo¹ a v oslabení tzv. tradičních stran, od nichž se voliči částečně odklonily právě proto, že jim nevěřili v jejich schopnosti zajistit vnitřní bezpečnost země. Rozproudily ovšem také například debatu o tzv. dominantní kultuře (*Leitkultur*), tedy o tom, co je třeba si chránit a co je třeba, aby ti, kdo se ucházejí o život v Německu, měli o Německu vědět, co by měl respektovat a ctít.² Ostatně proto vydal v dubnu minulého roku spolkový ministr vnitra, Thomas de Maizière „10 tezí o dominantní kultuře“³ (*Zehn Thesen zur Leitkultur*) a vzniklo i několik dalších podobných dokumentů, jako například ten od Německé kulturní

¹ NOVOTNÝ, L.: Úspěchy Alternative für Deutschland ve třech zemských volbách v Německu. *Acta Politologica*, 2016, č. 1, s. 40–50.

² Viz RÖSCH, H.: *Deutschunterricht in der Migrationsgesellschaft*. Wiesbaden, 2017, s. 45.

³ „Wir sind nicht Burka“: Innenminister will deutsche Leitkultur. *Zeit Online*. Dostupné z: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/thomas-demaiziere-innenminister-leitkultur/seite-2> [1.2.2018].

rady (*Deutscher Kulturrat*) s názvem „Jednota v mnohosti. 15 tezí o kulturní integraci a sounáležitosti“⁴ (*Zusammenhalt in Vielfalt. 15 Thesen zu kultureller Integration und Zusammenhalt*). Jak napsal německý ministr vnitra ve svém textu otištěném v „Bild am Sonntag“, svými tezemi, které byly reakcí na znepokojení veřejnosti a na narůstající nedůvěru vůči spolustraničce a kancléřce Angele Merkelové, chtěl vyzvat k diskusi nad těmito otázkami.⁵ Takové záležitosti, jako podání ruky při pozdravení, nezahalování si obličeje na veřejnosti, všeobecné vzdělání pro všechny, odkaz německých dějin a jejich znalost, „osvícený patriotismus“, svoboda vyznání nebo například respekt k zvláštním vztahům s Izraelem jsou podle de Maizièra nepodléhající atributy německé kultury.⁶

Tyto debaty nejsou v Německu ničím novým. Naopak je nalezneme v různých obdobích a s různou intenzitou podle toho, jak moc se musely řešit problémy s integrací přistěhovalců.⁷ A i tato současná diskuze spadá do tohoto určitého kontextu a tím i do nejnovějších dějin německé imigrace a následné integrace. A byla to vždy i témata návratové politiky, smyslu dvojího občanství, integrace do pracovního trhu Německa nebo debata nad hodnotami a ochranou německé identity, která se projevovala s různou intenzitou i v historii země. Způsoby integrace a jednotlivé koncepce byly s ohledem na přítomnost statisíců migrantů pochopitelně předmětem předvolebního boje i v dosud posledních volbách do Spolkového sněmu v září minulého roku.

Mezi klíčové problémy, které se v současných debatách objevují, patří za prvé to, koho chceme integrovat – a koho ne, za druhé jakým způsobem a v jakých oblastech by integrace měla probíhat, za třetí jak dospět k integraci; co se nachází na jejím počátku a co na jejím konci, za čtvrté zda chceme asimilovat, nebo integrovat a za páté jestli chceme, aby se migranti „jen“ přizpůsobili místní kultuře, nebo je chceme integrovat při zachování některých jejích kulturních a jiných odlišností. Ta druhá cesta je náročnější: vyžaduje totiž určité úsilí i od společnosti, do níž se cizinci mají integrovat. Ostatně mezi póly asimilace-integrace se nacházejí i četné politické debaty. My se zde budeme pokoušet zachytit diskuze nad různými integračními koncepty na příkladu programových dokumentů v posledních volbách do Spolkového sněmu.

Právě na přístupy jednotlivých politických stran vůči integraci se zaměříme v tomto příspěvku. Německé integrační právo je totiž sice v zásadě konzervativní a dlouhodobě orientované na nutnost získání pracovního místa, ovšem migrační krize z roku 2015 ho vystavila skutečně silným útokům. Diskuze o tom, jaké právní nástroje akcentují německé politické strany tak byla v předvolební kampani velmi sledovaná. Jde skutečně

⁴ Zusammenhalt in Vielfalt. 15 Thesen zu kultureller Integration und Zusammenhalt. *Deutscher Kulturrat* [Online]. Dostupné z: <http://kulturelle-integration.de/wp-content/uploads/2017/05/Thesen-Initiative-kulturelle-Integration.pdf> [30.1.2018].

⁵ „Wir sind nicht Burka“: De Maizières Thesen zur Leitkultur. *Bild.de* [Online]. Dostupné z: <http://www.bild.de/news/aktuelles/news/wir-sind-nicht-burka-de-maizieres-thesen-51560496.bild.html> [29.1.2018].

⁶ „Wir sind nicht Burka“. *DW.de* [Online]. Dostupné z: <http://www.dw.com/de/wir-sind-nicht-burka/a-38643741> [29.1.2018].

⁷ BADE, K. J. – OLTMER, J. (eds.): *Zuwanderung und Integration in Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg*. Osnabrück, 2002; BEER, M.: *Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im deutschen Südwesten nach 1945. Ergebnisse der Tagung vom 11. und 12. November 1993 in Tübingen*. Sigmaringen, 1994; BENDEL, R.: *Wie Fremde zur Heimat wurde. Aspekte der Integration; aus dem Leben bekannter Persönlichkeiten*. Stuttgart, 2010; *Die Entwicklung Bayerns durch die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge*. Mnichov, 1993–2005.

o klíčové téma, dokonce o téma, na němž se po několik měsíců zadržela vyjednávání o vládní koalici.

INTEGRACE – NÁVRATOVÁ POLITIKA – DVOJÍ OBCANSTVÍ

Německo zažilo několik migračních vln.⁸ Tu první tvořili vysídlenci z řad německých menšin v zemích střední a východní Evropy. K nim se muselo přistupovat proto jinak: byli to totiž etničtí Němci, navíc jejich vyhoštění nebo návratová politika fakticky nebyly možné. Naopak jiný byl přístup k tzv. gastarbajtrům, kteří do země přicházeli od roku 1955.⁹ Jednalo se o pracovní migraci, která proto musela být regulovaná. Ostatně v roce 1974 byl vyhlášen zákaz dalšího přijímání těchto migrantů. Tím se však migrace nezastavila, proto na ní bylo třeba reagovat i legislativně. Spolkové vlády CDU/CSU a FDP následně vypracovaly v 70. letech poziční dokument „Zásady začleňování zahraničních pracovníků“, kdy nejen ze samotných zásad, ale i z názvu tohoto dokumentu plyne, že cílem byla skutečně prioritně integrace do pracovního trhu. Zejména následné sestěhovávání rodin vyvolalo také četné společenské polemiky. Na straně jedné stáli konzervativci s jejich představami „pouhého“ politicko-administrativního začlenění do společnosti, na straně druhé liberálové, kterým šlo o širší zrovnoprávnění; právní, ale i kulturní. Každopádně v roce 1968 vznikl úřad Zmocněnce spolkové vlády pro otázky cizinců, který vedl Heinz Kühn.¹⁰

Tento úřad získával postupně na významu. Když ovšem v roce 1982 vznikala první Kohlova koalice, složená z CDU/CSU a FDP, ztotožnila se s názorem, že „Spolková republika Německo není žádnou přistěhovaleckou zemí“.¹¹ Pokud se již tehdy objevovaly některé integrační nástroje jako jazykové či jiné kurzy, pak se vše konalo fakticky pouze s ohledem na integraci do pracovního trhu.

Současně s tím se činily kroky, podporující návrat těchto gastarbajtrů. Stimulovaly to zejména události ve světě; druhá ropná krize, ale také hospodářská recese v SRN z roku 1982, díky níž se zvýšila míra nezaměstnanosti z 3,8 procent v roce 1980 na 9,1 v roce 1983. Nezaměstnaných mezi cizinci bylo dokonce 15 procent.¹² V roce 1983 se

⁸ BADE, K. J. – OLTMER, J.: *Normalfall Migration*. Bonn, 2004, s. 127–132.

⁹ KNORTZ, H.: *Diplomatische Tauschgeschäfte. Gastarbeiter in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973*. Kolín nad Rýnem, 2008, s. 157.

¹⁰ Heinz Kühn byl v integrační politice SRN významnou osobností. Zkušenosti měl coby ministerský předseda spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko a hned rok poté, co nastoupil na pozici vládního zmocněnce, tak publikoval text, který je dnes známý jako Kühnovo memorandum. Je to apel na politiky v tom smyslu, aby přestali na cizince pohlížet jako na gastarbajtry. Konstatuje zde, že většina z nich se zde usadila a hodlá usadit a že to je v rozporu s tezí o tom, že Německo není zemí pro přistěhovance. To byly velmi novátorské teze, které šly proti dosavadní představě o „dočasné integraci“. V memorandu doslova stojí, že politika má mít sociální odpovědnost za ty osoby, které většinově žijí v Německu právě jako gastarbajtrů. Viz Kühn-Memorandum. [Online]. Dostupné z: http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf [1.2.2018]; Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum. *bpd.de* [Online]. Dostupné z: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/57143/rueckblick-30-jahre-kuehn-memorandum> [1.2.2018]

¹¹ HERBERT, U.: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Mnichov, 2001, s. 139–149, zde s. 149.

¹² HINRICHS, J. – GIEBEL-FELTEN, E.: *Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962–2001*. Sankt Augustin, 2002. Dostupné z: http://www.kas.de/wf/doc/kas_467-544-1-30.pdf?030610110803 [1.2.2018].

proto spolková vláda rozhodla stimulovat návrat cizinců a přijala tzv. zákon o pomoci k návratu (RückHG).¹³ Na základě tohoto zákona měl být vytvořen tlak na ty cizince, kteří byli nezaměstnaní a pocházeli ze zemí, s nimiž SRN měla uzavřenou smlouvu o nabírání pracovníků (a které nebyly členskými zeměmi Evropských společenství), a to s cílem, aby Německo opustili. V praxi to umožňovalo podávat do 30. června 1984 žádosti o vycestování s tím, že tyto osoby měly nárok na jednorázovou platbu, označovanou jako „pomoc k návratu“ (ve výši 10 500 DM za dospělou osobu a 1500 DM za dítě). Šlo zejména o občany z Jugoslávie, Portugalska, Španělska, Tuniska, Turecka a dalších zemí, kteří nebyli sezdáni s německým partnerem.¹⁴ Vycestovat takto mělo kolem 150 000 osob. Po 30. červnu pozbyl tento zákon fakticky smyslu, protože už nezakládal další možnosti pro peněžitou sumu. Zákon však dodnes platí a na jeho základě mají ti, kdo zvažují návrat do země původu, garantovanou například možnost poradenství u Spolkové agentury pro práci.¹⁵

Návratovou politiku je z tohoto hlediska potřeba vnímat jako nedílnou součást integrace. Návraty se ostatně staly velmi diskutovaným problémem na počátku roku 2017 v souvislosti s přijetím zákona o lepším prosazení povinnosti vycestovat a restrikcemi, které tento zákon zavádí.¹⁶ Zákon byl hlasitě kritizován Radou uprchlíků (Flüchtlingsrat).¹⁷ Zavádí se jím například pružnější poskytování dat z mobilů uchazečů o azyl, „podezřelé“ osoby mohou nosit elektronické náramky a značně se úřadům ulehčuje hrozba vyhoštěním.

Jistou změnou v dosavadním spíše konzervativním a restriktivním přístupu byly aktivity vlády Gerharda Schrödera, v nichž zasedala sociální demokracie a Zelení. Tato vláda přijala v roce 2000 zákon o státní příslušnosti s opcí, že v době od nabytí plnoletosti do 23. věku života mají osoby možnost přijmout buď jedno z občanství (německé nebo to země jejich původu) anebo že do dovršení 21. roku života požádají o dvojí občanství.¹⁸ Tato nabídka však byla omezena zákonem o změně zákona o státním občanství z prosince 2014, který již přijala vláda Angely Merkelové:¹⁹ ty osoby, které v Německu žijí alespoň 8 let a které tam vychodily šest let školy nebo dokončily vzdělání, tuto možnost volby již nemají a musí státní občanství přijmout. U posledních vlád s dominancí CDU/CSU vůbec pozorujeme snahu o zpřísnění zákona o státním občanství.

¹³ SEIFERT, W.: *Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen*. Frankfurt am Mein, 2000, s. 137.

¹⁴ FASSMANN, K.: Konzepte der (geographischen) Migrations- und Integrationsforschung. In FASSMANN, H. – DAHLVIK, J. (eds.): *Migrations- und Integrationsforschung – multidisziplinäre Perspektiven*. Göttingen, 2001, s. 57–88, zde s. 60.

¹⁵ *Viz Der Spiegel*, 17. 9. 1984.

¹⁶ Bundesgesetzblatt, roč. 2017, část I, č. 52, z 28. července 2017. Dostupné z: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl117s2780.pdf#_bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s2780.pdf%27%5D__1517483553882 [1.2.2018].

¹⁷ Flüchtlingsrat kritisiert „Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“. *Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.* [Online]. Dostupné z: <https://www.nds-fluerat.org/24643/pressemitteilungen/fluechtlingsrat-kritisiert-gesetzentwurf-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht/> [1.2.2018].

¹⁸ Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG). Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/rustag/BjNR005830913.html> [1.2.2018].

¹⁹ GERLOFF, V.: Kommentar aus Sicht der Anwaltschaft. In BRECHT-HEITZMANN, H. (ed.): *Die Integration Geflüchteter als Herausforderung für das Sozialrecht*. Münster, 2017, s. 147.

ství.²⁰ Zčásti je to způsobeno vlivem událostí, například v důsledku tureckého referenda z minulého roku, na jehož základě vzrostl tlak na druhou generaci Turků, žijících v Německu, na to, aby se rozhodli pro jedno nebo druhé občanství.²¹ A tak dnes skutečně platí, že tzv. druhá generace Turků se musí mezi 18. až 23. věkem života rozhodnout pro jedno z občanství. Tím má zaniknout dosavadní praxe dvou pasů, kterou zažily ještě dvě předchozí generace, které v Německu žijí. Ostatně dnes to nejsou jen CDU/CSU, ale i například SPD, která vidí v dvojím občanství překážku v integraci a která podporuje tyto tlaky na generaci dnešních mladých Turků a ostatních cizinců z nečlenských zemí EU. To ostatně stálo i v programech těchto stran do uplynulých voleb do Bundestagu.

NĚMECKO A OTEVŘENOST SMĚREM K PŘÍSTĚHOVALCŮM

Pokud jsme zde hovořili o změně vnímání problematiky přistěhovalectví za vlád Gerharda Schrödera, pak další proměnou bylo i přijetí zákona o přistěhovalectví,²² jemuž předcházely četné veřejné debaty, včetně například činnosti nezávislé komise „Přistěhovalectví“, vedené Ritou Süßmuthovou.²³ Tento zákon byl novelizován hned v roce 2007, ovšem přináší další významnou změnu paradigmatu, která je opět dána tím, že postoje SPD a Zelených jsou dlouhodobě jiné, než je tomu u stran CDU/CSU. Ze zákona jednoznačně plyne, že Německo je zemí s přistěhovanci, že se k tomu přiznává a že se přiznává i k potřebě systematické politiky vůči přistěhovalcům.²⁴ Základním pilířem této politiky je činnost Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky (BAMF), zejména jím organizované kurzy, které mají napomáhat integraci a které se realizují za součinnosti spolkové a zemské úrovně.²⁵ Druhým pilířem jsou pak poradenské aktivity pro migranty, které financuje Spolková vláda, a paralelně s tím existují podobné aktivity také na úrovni spolkových zemí.

První vláda Angely Merkelové navázala na tyto aktivity v roce 2006 uspořádáním setkání zástupců těchto institucí, které se podílejí na této politice. Výsledkem bylo přijetí Národního integračního plánu, na jehož základě se zavázala spolková a zemská úroveň, ale i obce a města k aktivní a udržitelné integrační politice. Tím se integrační politika pevně ukotvila na spolkové úrovni při zachování zásady víceúrovňového

²⁰ TREBBE, J.: Akkulturation und Mediennutzung türkischer Jugendlicher in Deutschland. In BONFADDELLI, H. – MOSER, H. (eds.): *Medien und Migration. Europa als multikultur Raum?* Wiesbaden, 2007, s. 183–208, zde s. 199.

²¹ KÜNNECKE, A.: *Türkei und EU. Perspektiven einer Partnerschaft nach dem gescheiterten Putsch.* Norderstedt, 2017, s. 76.

²² Zuwanderungsgesetz. Dostupné z: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/004/1500420.pdf> [1.2.2018].

²³ SÜSSMUTH, R.: „Wir brauchen ein Zuwanderungsgesetz“. *Mediendienst Integration* [Online]. Dostupné z: <https://mediendienst-integration.de/artikel/15-jahre-zuwanderungskommission-rita-suessmuth-ein-wanderungsgesetz.html> [1.2.2018].

²⁴ BUTTERWEGGE, C. – HENTGES, G.: Einleitung. In BUTTERWEGGE, C. – HENTGES, G. (eds.): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migration – Integrations- und Minderheitenpolitik.* Opladen, 2000, s. 7.

²⁵ SCHWEIGARD-KAHN, E.: Cultural Mainstreaming in der abschlussorientierten modularen Nachqualifizierung. In GRANATO, M. – MÜNK, D. (eds.): *Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung.* Berlin, 2011, s. 113–142, zde s. 135.

vládnutí.²⁶ Následovalo přijetí dokumentu „Národní akční plán integrace“ v roce 2011, který již fakticky odpovídá tomu, co nazýváme „vítací kulturou“ (*Willkommenskultur*).²⁷ Angela Merkelová zde píše v úvodním slovu: „Mnoho z nich (cizinců) žije v naší zemi již po tři nebo čtyři generace, více jak polovina z nich má německé státní občanství. Zatímco celkový počet obyvatel země klesá, tak roste počet osob s migračním zázemím. Proto je integrace otázkou národního významu.“²⁸ V tom samém roce pak došlo i ke schválení Zákona o zlepšení určení a uznání profesních kvalifikací, získaných v zahraničí, který též značně napomohl k tomu, aby se vylepšila životní situace cizinců, zejména jejich profesní vyhlídky.

Merkelová tím popsala významný demografický prvek Spolkové republiky Německo. Na něm nezměnila nic ani ta skutečnost, že počet osob, které přicházely do Německa, od roku 2010 de facto stagnovaly. To se však změnilo v letech 2015 a 2016 v důsledku události, kterou dnes běžně nazýváme jako „uprchlická krize“, čímž dáváme najevo jistý negativní kontext této události, a která zaskočila Evropu. Německo se zařadilo k zemím, které byly touto krizí postiženy vůbec nejvíce. Reakce společnosti přitom sahaly od „vítací kultury“, která se manifestovala i na ulicích různých německých měst v podobě lidské pomoci uprchlíkům, na druhou stranu ovšem vedla i k odmítání těchto migrantů a k posilování společenské polarizace a xenofobie. Zcela zaskočená vláda a samospráva se postupně naučily s touto novou situací pracovat a stanovily restriktivní podmínky, které opět připomněly podstatu regulace německé migrace, která vždy cílila na integraci do pracovního trhu. Perspektiva dalšího života těchto osob v Německu je tak závislá na „práci a jazyku“, tedy na začlenění do práce a na znalosti německého jazyka – obecně na schopnosti se učit a začlenit do vzdělávacího systému (v případě mladých).

Ovšem původní integrační koncepty, založené na tlaku na začlenění se do pracovního trhu, se nejpozději od silvestrovské noci 2015 a události v Kolíně nad Rýnem začaly proměňovat. Objevila se debata o normativní a kulturní integraci, o níž se začalo hovořit v kontextu pojmu dominantní kultury (*Leitkultur*), který dosud však nijak do německé legislativy neprostoupil. Na druhou stranu to však má již dnes reálné dopady: nikde sice není stanoveno, co všechno by měli uprchlíci znát o německé společnosti, na druhou stranu se však hovoří o sdílení hodnot a představ německé společnosti. Zejména dosavadní kurzy pro migranty, které dosud nabízely převážně jazykovou výuku, by měly být obohaceny, a to konkrétně o „zprostředkování znalostí právního systému, kultury a dějin Německa“.²⁹

²⁶ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Nationaler Aktionsplan Integration. Bilanz der Bundesmaßnahmen zum Dialogforum „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“. Dostupné z: https://www.bmbf.de/pub/Nationaler_Aktionsplan_Integration.pdf [1.2.2018].

²⁷ Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Dostupné z: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile [1.2.2018].

²⁸ Bundesregierung: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin, 2011, s. 7. Dostupné z: <http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Bildung/AllgBildung/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.pdf> [2.2.2018].

²⁹ WUTTKE, S.: *Ehrenamtliche Helfer in der Flüchtlingsarbeit. Schulungskonzept für die Arbeit mit Menschen aus Syrien*. Hamburg, 2017, s. 125.

Tomuto trendu odpovídá i dosud poslední zákon, integrační zákon z roku 2016. Akcentovány jsou nadále zejména nástroje, které mají napomáhat k integraci do pracovního trhu, jako je větší nabídka integračních kurzů, vzdělávací aktivity a větší pomoc při zprostředkovávání pracovních příležitostí. Ústřední heslo, které má ve zkratce vystihnout základní vlastnosti zákona, zní: „Fördern und Fordern“, což je jazyková hříčka, která znamená „podporovat a vyžadovat“. Je to vůbec poprvé v historii Spolkové republiky Německo, co existuje zákon, který je právním základem pro integraci. Integrace se tak stává „nabídkou pro lidi, kteří k nám přijdou“, ale také očekáváním, „že se naučí německý jazyk a že se budou řídit našimi zákony“,³⁰ vyslovila se při přijímání zákona Angela Merkelová. Zákon tedy vytváří podmínky pro to, aby se migranti učili jazyk a dále vzdělávali, rozšiřuje jejich nabídku, zprostředkovává jim bydlení tak, aby nebydli ve vyloučených lokalitách či ubytovnách a pomáhá se zajištěním práce, za to však vyžaduje otevřenost těchto lidí vůči německé kultuře, právnímu pořádku a zvykům. Spolková ministryně práce a sociálních věcí Andrea Nahles se dokonce nechala slyšet, že jedny z prvních slov, které se cizinci učí, je „Bitte, Arbeit“, což je velkou výzvou a je to důležité i proto, že až 70 procent těchto osob je mladších než 30 let.³¹ Současné tlaky na akceptování právních a kulturních podmínek Spolkové republiky jsou reakcí na to, že řada německých cizinců není ochotna přijmout tyto německé podmínky, že neovládá jazyk a že se uchyluje ke kriminálním aktům.

INTEGRAČNÍ KONCEPTY A VOLBY DO BUNDESTAGU 2017

Současné integrační koncepty, ať už pocházejí od jakékoli strany, jsou založeny na tom, aby z integrace profitovaly obě skupiny, tedy jak cizinci, tak i německá společnost. To však neznamená, že by na těchto konceptech panovala shoda. Naopak: každá strana si toto tvrzení vysvětluje jinak a akcentuje jiné požadavky.

Pokud začneme u CDU, tak ta je právě díky tomu, že její ministr stál i za vznikem nového integračního zákona, nositelkou onoho sousloví „podporovat a vyžadovat“ s akcentem na křesťanské základy a na právní a hodnotovou orientaci země. V pozičním dokumentu strany se hovoří o tom, že integrace je závislá na otevřenosti těch, kteří žijí v Německu, a ta je závislá na připravenosti těch, kdo do země přicházejí, učit se novému způsobu života a poznat německou kulturu a německý jazyk. Doslova se zde praví: „Naše nabídka integrace se zaměřuje na ženy a muže s dobrou perspektivou, kteří vyžadují ochranu. Nezaměřuje se na osoby, které v Německu hledají lepší ekonomické podmínky. Těm bychom neměli dělat falešné naděje. Kdo zde nemá perspektivu, musí Německo opustit.“³² Na co se před volbami CDU zaměřovala, a bylo to dáno zejména hrozbou ztráty voličstva ve prospěch Alternativy pro Německo, bylo ujištění o rovnosti

³⁰ Die Bundesregierung: Grünes Licht im Bundesrat. Integrationsgesetz setzt auf Fördern und Fordern. Dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-25-integrationsgesetz-beschlossen.html> [2.2. 2018].

³¹ Fakten und Vorurteile. Woher kommen all die Flüchtlinge? *NTV.de* [Online]. Dostupné z: <https://www.n-tv.de/politik/Woher-kommen-all-die-Fluechtlinge-article15691606.html> [2.2. 2018].

³² CDU/CSU: Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Dostupné z: http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_cdu_btwahl2017.html [2.2.2018].

šanci jak pro migranty, tak i pro domácí obyvatelstvo, čímž měly být rozptýleny obavy části populace z toho, že jsou upozadováni na úkor cizinců.

Na rovnost šancí se zaměřuje ve svém programu také SPD. V programu stojí, že „nikdo nesmí mít horší šance jen kvůli svému migračnímu zázemí“.³³ V programu je sice migraci a integraci věnována samostatná kapitola, ovšem více se toho dočteme v kapitolách „Vzdělání a Práce“. V programu nalezneme jasné odsouzení pracovní migrace a nutnost spolupráce v rámci EU, včetně zavedení přerozdělovacího mechanismu. Strana je vůči migrantům podstatně otevřenější. Hovoří se zde o nutnosti urychlit azylová řízení, efektivněji pracovat s cizinci, poskytovat jim kurzy a napomáhat jejich začleňování do společnosti. Program je tak výrazně otevřenější vůči cizincům, a jejich integraci, než je tomu u CDU.

U Zelených stojí za zmínku zejména požadavek na vytvoření sociálního bydlení, které si rodiny cizinců budou moci finančně dovolit.³⁴ Strana se snaží dlouhodobě poukazovat na nutnost zesílit činnost ve školkách a školách. Velmi podobné programové priority pak pozorujeme také u Die Linke. V tomto jsou si tyto programy nejvíce podobné, oba můžeme označit za nejvíce otevřené směrem k uprchlíkům a jejich začleňování do německé společnosti.³⁵ Požadavek na zesílení vzdělávacích aktivit vznesla před volbami také FDP. Tato strana nemá sice v programu samostatnou kapitolu věnovanou problematice migrace a integrace, ovšem nalezneme tam požadavek okamžité účasti uprchlíků na výuce, a to i tehdy, když není jisté, zda budou mít pro život v Německu perspektivu, či nebudou.³⁶ FDP uvádí v této souvislosti pojem „otevřená společnost“, což je liberální pojetí; CDU hovoří o „křesťanském pohledu na svět a o respektu k právnímu a hodnotovému systému země“. V programu této dlouhodobě nejsilnější politické strany se k tomu doslova píše, že otázka „bytí Němcem není otázkou původu nebo barvy pleti, ale otázkou postoje vůči naší zemi, našim lidem a našim hodnotám“.

Velmi specifický přístup zastává AfD. Explicitně totiž zdůrazňuje, že integrace je záležitostí pouze migrantů, nikoli německé společnosti. Z programových dokumentů strany je od samého počátku zřejmý odmítavý postoj k osobám muslimské víry, když se například hovoří o tom, že integrace neznamená, že „se Německo přizpůsobí muslimům. Integrace znamená, že muslimové se přizpůsobí Německu“.³⁷ Jinými slovy se zde cílí jednoznačně na to, aby muslimové, kteří chtějí žít v Německu, přijmuli německou „dominantní kulturu“. AfD vyžaduje tedy doslova asimilaci a ostře se vymezuje vůči multikulturalismu. Naopak se v programu píše o ochraně „německé kulturní identity“, o „kulturním boji mezi domácí kulturou a islámem“. Toto je velmi konzervativní přístup k integraci, který je odleskem radikálně-politického přístupu (tzv. völkisch, tedy národovecký) a který se zaměřuje na vytvoření v podstatě nepřátelské představy o muslimech. Cílem AfD je sice de facto asimilace, ve skutečnosti však je zdůrazňováno,

³³ SPD: Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit. Dostupné z: http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_spd_btwahl2017.html [2.2.2018].

³⁴ Bündnis 90/Die Grünen: Bundestagswahlprogramm 2017+. Dostupné z: <https://www.gruene.de/programm-2017.html> [2.2.2018].

³⁵ Die Linke: Wahlprogramm 2017. Dostupné z: <https://www.die-linke.de/wahlen/wahlprogramm/> [2.2.2018].

³⁶ FDP: Wahlprogramm. Denken wir neu. Dostupné z: <https://www.fdp.de/denkenwirneu> [2.2.2018].

³⁷ AfD: Wahlprogramm. Dostupné z: <https://www.afd.de/wahlprogramm/> [2.2.2018].

že země není otevřena cizincům z islámských zemí, a zdůrazňuje se nutnost efektivně vyhošťovat tyto osoby. „Cílem zaškolení školou povinných uchazečů o azyl musí být to, abychom je dobře připravili na návrat do zemí původu a aby zde smysluplně strávili čas do doby, než budou navraceni.“³⁸

Jednotlivé integrační koncepty německých parlamentních stran se v několika aspektech protínají. U CDU, SPD, Zelených, Die Linke a FDP se akcentuje nutnost začlenění migrantů do pracovního trhu. To odpovídá tradici německých integračních konceptů. Tímto směrem chtějí tyto strany posilovat práci s migranty na různých úrovních. U Zelených a Die Linke se pak objevuje akcent na posilování práv žen a na zesílenou práci s nimi, ale i tlak na spolkovou úroveň, aby v integračních aktivitách podporovala obce a regiony. Obě strany se pak vyslovují i pro speciální psychosociální podporu migrantů. Jejich programy jsou v tomto ohledu podobné. Obě strany a s nimi i SPD pak usilují o zapojení občanského sektoru, zejména z oblasti kultury a sportu.

ZÁVĚR

Důsledky migrační krize postavily německé integrační koncepty před velké výzvy. Všechny politické strany byly přinuceny na to reagovat a vytvářet ucelené představy o tom, jak chtějí současné nadále nevyřešené problémy s uprchlíky řešit. Není pochyb o tom, že migrace představovala jedno z ústředních témat posledních voleb do Bundestagu a že voliče zajímalo, jaké integrační koncepty strany zastávají. Pozorujeme významnou proměnu v tom smyslu, že integrace je chápána všemi politickými stranami kromě AfD jako aktivita, na níž se musí odpovědně podílet jak sami migranti, tak cílová země a většinová společnost. V tom je stávající přístup jiný a nový, protože až dosud byl kladen důraz hlavně na přístup cizinců. Tato oboustranná aktivita je však dnes již akcentována ve všech významných politických dokumentech, ostatně v tomto duchu je míněn i pojem „vítací kultura“ (*Willkommenskultur*).

V úvodu jsme si položili několik otázek, nikoli výzkumných, ale klíčových pro pochopení integrační politiky. Tou první bylo, koho chceme integrovat a koho ne. V tom dosud nepanuje shoda. Ví se, že země chce podporovat ty, kteří mají perspektivu se uplatnit (zejména na pracovním trhu), a jsou tedy pro zemi perspektivní. Kritéria pro to, co by cizinci měli splňovat, již existují, přesto je zde ještě třeba řady zpřesnění. Na druhou stranu to, že ve vládě zůstane s největší pravděpodobností CDU/CSU, ukazuje na jisté trendy, které byly nastoleny již ministerstvem vnitra, které CDU řídila. Ostatně pokud hovoříme o kritériích, tak poměrně rozporuplné jsou dodnes i aktivity v otázce návratu cizinců. Ví se, že návratová politika se dosud nedaří, i když nelze říci, že by neexistovala. Otázka po tom, jakým způsobem a v jakých oblastech by integrace měla probíhat, je též sice poměrně jasná. Má totiž jít nadále o nutnost začlenění do pracovního trhu, k čemuž mají napomoci jazykové kurzy a různá pracovní i jiná školení. Německo v těchto věcech podniká mnohé kroky a pokouší se o zkvalitňování nabídky těchto vzdělávacích aktivit. Odpovídá to heslu z nového zákona o integraci cizinců –

³⁸ Tamtéž.

„podporovat a vyžadovat“. Jak konkrétně dospět k integraci a co má být na jejím konci, to jsou dosud spíše akademické debaty, na které je toto téma ještě příliš živé a nové a legislativní nástroje, které vznikají, nefungují příliš dlouho v praxi. Chce Německo migranty asimilovat, nebo integrovat? Toto byla klíčová otázka ve volbách směřem k Alternativě pro Německo. Tato strana využila značného znepokojení, které panovalo zejména v nových spolkových zemích. Zde ostatně tato strana obdržela v některých volbách do zemských parlamentů přes 20 procent hlasů. Koncept AfD je značně odmítavý zejména v otázce vstřícnosti vůči uprchlíkům ze strany většinové populace. Integrace migrantů tak zůstává v Německu nadále velmi ožehavým tématem, na němž nepanuje shoda. A zůstává i velkou výzvou pro všechny další politické reprezentace.

Mgr. Lukáš Novotný, M.A., Dr. phil.
Filozofická fakulta Univerzity J. E. Purkyně v Ústí nad Labem
novotny.l@centrum.cz

INTEGRÁCIA CUDZINCOV (AZYLANTOV) V SLOVENSKEJ REPUBLIKE – PRÁVNE POSTAVENIE¹

KLAUDIA MARCZYOVÁ

Abstract: **Integration of Foreigners (Asylum Seekers) in the Slovak Republic – Legal Position**

Integration, as a dynamic and bilateral process, requires not only the adaptation of foreign nationals to the new environment, but also the state must create conditions for that. It is an integral part of migration. These issues are addressed in the introductory part of the article. The paper also focuses on the legal aspects of the status of foreigners in the Slovak Republic in the context of the integration processes. The article includes an explanation of the so called law on aliens, selected aspects of the Act on Asylum, the Act on the Residence of Aliens, and the Act on Citizenship. The article also introduces the possibilities of enforcing certain rights which are part of the state's integration policy.

Keywords: aliens; foreign nationals; integration; migration; rights; asylum; residence of aliens; citizenship; integration policy; Constitution of the Slovak Republic

Kľúčová slova: cudzinci; integrácia; migrácia; práva; azyl; pobyt cudzincov; štátne občianstvo; integračná politika; Ústava SR

DOI: 10.14712/23366478.2018.10

Migrácia ako fenomén, ako spoločenský jav má svoju históriu, a jej súčasťou je viacero faktorov. Migrácia nie je novým javom, v istých časových obdobiach zaznamenávame aj intenzívnejšie migračné vlny ako dôsledok viacerých okolností. Migrácia výrazne ovplyvňuje politiku štátov, môže byť zdrojom rozvoja (vyšší počet aktívnych produktívnych pracovníkov, platiteľov daní, príspevkov do sociálnych fondov, zvýšená pôrodnosť, „príliv mozgov“, nové skúsenosti, zručnosti). Napr. v 20. storočí priniesla pre viaceré krajiny rozvoj, kedy najmä po druhej svetovej vojne migranti pomohli rasti ekonomiky, ale na druhej strane migrácia môže mať aj dosah na negatívny ekonomický vývoj, a môže byť aj zdrojom konfliktov. Je známe, že dôvody, ktoré motivujú ľudí k migrácii, sú rôzne, od chudoby, nízkej životnej úrovne, politickej nestability, za účelom štúdia, či zlúčenia rodiny až po hrozby živelných katastrof, ozbrojených konfliktov. Taktiež by sme mohli hovoriť o tom, či ide o migráciu legálnu alebo nelegálnu. To všetko len nasvedčuje tomu, že skutočne ide o závažný spoločenský jav, s ktorým súvisí veľa ďalších otázok a aspektov.

¹ Príspevok je spracovaný v súvislosti s riešenou VVÚ 204/2014 na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

V súčasnosti je jednou z kľúčových otázok rezonujúcich európskym priestorom v nadväznosti na migráciu práve ochrana migrantov. Na medzinárodnej a regionálnej – európskej úrovni boli prijaté viaceré dokumenty, ktoré upravujú práva a slobody migrantov, garantujú ich základné práva. Či už poukážeme na viaceré z nich prijaté na pôde OSN v podobe všeobecných dokumentov zakotvujúcich základné práva a slobody ako Všeobecná deklarácia ľudských práv, alebo v podobe konkrétnejších, špecifických: Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín, Dohovor o právnom postavení utečencov; taktiež prijaté Radou Európy: Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Európska sociálna charta, Európsky dohovor o právnom postavení migrujúcich pracovníkov, Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni. Aj Európska únia v tejto otázke vyvíja nemalé úsilie, a tak v posledných rokoch bolo prijatých viacero strategických dokumentov, ide najmä o Zmluvu o fungovaní Európskej únie, Chartu základných práv únie, Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle, Dublinský dohovor (nahradený Nariadením Rady (ES) č. 343/2003), Štokholmský program a Globálny prístup k migrácii.

Z hľadiska právnej úpravy, ktorá sa dotýka postavenia a práv migrantov v Slovenskej republike, možno poukázať na (a nielen) už uvádzané medzinárodné a európske dokumenty (ktorých výpočet však nie je definitívny), ale právny rámec ochrany migrantov predstavuje najmä vnútroštátna právna úprava zakotvujúca práva cudzincov, utečencov, ale vôbec aj oblasť základných práv a slobôd priznaných každej fyzickej osobe. Základnou zásadou predmetných dokumentov, ktoré garantujú základné práva a slobody je zákaz diskriminácie, ktorá je imanentnou súčasťou aj vnútroštátnych predpisov Slovenskej republiky.

Tak ako je potrebná legislatívna úprava, zakotvenie práv cudzincov, je náležité aj naďalej riešiť súčasne i otázku **integrácie** cudzincov vo všetkých oblastiach. Aj postavenie migrantov v cudzej krajine so sebou nesie viacero aj negatívnych javov, dotýkajúcich sa priamo osoby migranta, či už riziko postavenia a prejavov nálad väčšinového obyvateľstva, až po prejavy xenofóbie a rasizmu, frustrácia z cudzieho prostredia, iná kultúra, náboženstvo, zvyklosti a miera prispôsobenia sa týmto okolnostiam. Migranti sa často dostávajú do nerovnej pozície s väčšinovým obyvateľstvom; v pracovných pozíciách, kedy nezastávajú kvalifikované miesto, nie sú akceptované diplomy o dosiahnutom vzdelaní. Súčasťou integrácie cudzincov do spoločnosti je aj vytvorenie ďalších podmienok. Integrácia je dynamický a obojstranný proces, ktorý vyžaduje nielen prispôsobenie sa cudzincov v novom prostredí, ale aj vytvorenie podmienok zo strany štátu. Integročné opatrenia majú smerovať k existencii nástrojov a opatrení, ktoré umožnia cudzincom predovšetkým:

- zaradiť sa na pracovný trh,
- zvládnuť výučbu slovenského jazyka,
- prístup ku vzdelaniu,
- prístup k zdravotnej starostlivosti,
- prístup k sociálnym službám,
- prístup k bývaniu a uznaniu kultúrnych špecifik,
- uznanie ich jasného právneho štatútu, účasti na občianskom a politickom živote, prípadne aj získanie štátneho občianstva SR.

Cieľom integračných aktivít je teda realizovať také opatrenia, ktoré umožnia efektívnu integráciu cudzincov do spoločnosti za súčasného predchádzania negatívnych spoločenských javov, ako je rozdelenie spoločnosti a vzniku uzatvorených komunít migrantov.

Strategickým koncepcným dokumentom prijatým v Slovenskej republike v oblasti migrácie, ktorý sa stal zároveň východiskom pre budovanie modernej a cieľavedomej migračnej politiky vlády SR je **Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020**, uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011. „*Je jednoznačným vyjadrením pripravenosti a ochoty podieľať sa na harmonizácii migračných politik jednotlivých štátov v rámci Európskej únie a výrazom spolupatričnosti k základným princípom a spôsobu jej fungovania pri riadení jednotlivých procesov migrácie.*“² Na jeho základe boli prijaté ďalšie opatrenia. Súčasťou globálneho prístupu k migrácii je aj integračná politika, a je zároveň organickou súčasťou migračnej politiky. Realizácia integračných aktivít je v Slovenskej republike vykonávaná v súlade s Konceptiou integrácie cudzincov v Slovenskej republike. **Integračná politika SR** (uznesenie vlády č. 45 z 29. januára 2014) nadväzuje na Konceptiu integrácie cudzincov v SR z roku 2009 (uznesenie vlády č. 338 zo 6. mája 2009) a vychádza z viacerých materiálov, ako aj smerníc Európskej únie. Základnými princípmi migračnej politiky sú princípy rovnosti, spravodlivosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti každého obyvateľa krajiny. Integračná politika kladie dôraz na úlohy samospráv na miestnej a regionálnej úrovni, nakoľko práve samosprávy pomáhajú integrácii cudzincov do spoločnosti, vytvárajú priestor na vzájomnú súdržnosť medzi majoritným obyvateľstvom a cudzincami. Realizácia migračnej politiky vychádza zo vzájomnej koordinovanej spolupráce štátnych orgánov s orgánmi územnej samosprávy, miestnej štátnej správy a komunít cudzincov, vrátane spolupráce mimovládnych a iných organizácií, ktoré pôsobia v oblasti integrácie cudzincov.

V Slovenskej republike je **gestorom** migračnej politiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ministerstvo“).

Možno konštatovať, že v Slovenskej republike sa vyvíjajú viaceré aktivity smerujúce k integrácii cudzincov, na ktorých participujú tak štátne orgány, orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, ako aj viaceré organizácie a združenia. Existuje viacero projektov na podporu integrácie cudzincov v rôznych oblastiach spoločenského života. Pozornosť zasluhuje predovšetkým činnosť týchto inštitúcií: *Medzinárodná organizácia pre migráciu, Migračné informačné centrum Medzinárodnej organizácie pre migráciu – s pobočkami v Bratislave a v Košiciach (informačné centrum, ktoré na jednom mieste poskytuje cudzincom komplexné služby v oblasti právneho, sociálneho a pracovného poradenstva, ďalšieho vzdelávania, inkluzie na trh práce a podpory komunitného života cudzincov)*,³ *Migračný úrad MV SR, Úrad vysokého komisára pre utečencov (UNHCR), Inštitút pre verejné otázky (IVO), Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK), Liga za ľudské práva.* Taktiež je potrebné vyzdvihnúť význam a úlohy obcí v oblasti integrá-

² Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, s. 3, dostupné na : <https://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>.

³ Súhrnná správa o stave plnenia cieľov a opatrení Migračnej politiky Slovenskej republiky za rok 2016, apríl 2017, s. 4.

cie cudzincov, ktoré vytvárajú priestor pre komunikáciu s verejnými inštitúciami, plnia úlohu v oblasti informovania, poskytujú verejné služby, sociálne služby a kultúrne aktivity, ako aj vzdelanie. Nezastupiteľnú úlohu plnia aj v prípade implementácie programov, ktoré sa realizujú v prostredí, kde migranti žijú.

Pre vytýčenie priznaných práv cudzincom je potrebné určiť právny status migranta; či ide o legálnych, nelegálnych migrantov, azylantov, žiadateľov o azyl, osoby s doplnkovou ochranou, čo je determinujúce aj pre určenie rozsahu priznaných ďalších konkrétnych práv a slobôd.

Základnou vnútroštátnou právnou normou, ktorá zaručuje základné práva a slobody, je **Ústava Slovenskej republiky**. V zmysle čl. 52 ods. 2 Ústavy „*Cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom.*“ a upravuje exkluzívne právo zaručené iba cudzincom – právo na azyl. „*Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. Podrobnosti ustanoví zákon.*“⁴ Uvedený článok možno interpretovať v kontexte s medzinárodnými dohovormi (čl. 154c ods. 1 Ústavy SR), a taktiež vo vzťahu k subjektu – nositeľa práva na azyl použiť extenzívny výklad. Znamená to, že napriek ústavnému vymedzeniu – poskytuje azyl cudzincom, vzťahuje sa uplatnenie tohto práva aj na osoby bez štátnej príslušnosti (bezdomovcov, apolitov). „*Právo na azyl sa priznáva v rozsahu dvoch kumulatívnych podmienok. Prvou podmienkou je prenasledovanie, druhou podmienkou je uplatnenie politických práv a slobôd.*“⁵ Vyžaduje sa súvislosť medzi prenasledovaním a uplatnením práv. Účelom práva na azyl je poskytnutie ochrany osobe, ktorá je prenasledovaná za uplatňovanie politických práv a slobôd, pričom stačí prenasledovanie za uplatnenie jedného práva alebo slobody. Jednou z riešených otázok je, či dôvody, pre ktoré jednotlivec žiada o poskytnutie azylu sú relevantné, ktoré situácie sú prenasledovaním. Za prenasledovanie v kontexte s podstatou azylu nemožno považovať chudobu, resp. ekonomické dôvody. „*Základnou a všeobecne uznávaným zmyslom a účelom azylového práva je zaručiť toto právo cudzincovi, ktorý už nemôže ďalej žiť vo vlastnej krajine, pretože jej politický systém ho pozbavuje slobody, života alebo majetku.*“⁶ Uplatnenie práva na azyl oprávnenou osobou zakladá povinnosť Slovenskej republiky rozhodnúť, či azyl poskytne. Právo na azyl sa priznáva každej osobe – cudzincovi, ktorá spĺňa ústavou určenú podmienku; to znamená, že z daného ustanovenia nevyplýva absolútne právo na azyl: „*nie je možné odvodiť záver, že cudzinec má ‚absolútne‘ a ničím neobmedzené právo na poskytnutie azylu, nakoľko jeho priznanie možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami.*“⁷ V prípade, ak „*osoba, ktorá voči Slovenskej republike uplatňuje právo na azyl, nekonala v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, azyl jej nemožno odoprieť. Dokonca ani splnenie v Ústave určenej podmienky nevyklučuje poskytnutie azylu. Dôkazné bremeno o tom, že uchádzač o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, sa*

⁴ Čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵ ČÍČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina, 2012, s. 367.

⁶ BRÓSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň, 2013, s. 177.

⁷ Uznesenie ÚS SR z 19. februára 1998, sp. zn. ÚS 12/98.

prenáša zo záujemcu o azyl na Slovenskú republiku. “⁸ Obsahom, možno povedať vzhľadom na svoje historické korene,⁹ tohto tradičného práva, nie je získať azyl, ale uchádzať sa o azyl. V medzinárodnom práve sa azylové právo chápe ako výlučné právo suverénneho štátu voči iným štátom zaručovať osobám, ktoré nemajú jeho štátnu príslušnosť a sú z určitých dôvodov prenasledované, ochranu a útočisko na svojom území, ak tomu nebránia obmedzenia vyplývajúce z medzinárodných zmlúv.¹⁰

Výkonávacím zákonom, za akých podmienok sa môže cudzinec na území Slovenskej republiky domáhať poskytnutia azylu, je zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon o azyle je (spolu so zákonom o pobyte cudzincov) najdôležitejším zákonom upravujúcim postavenie cudzinca, a od svojho prijatia prešiel istými zmenami, ktoré si vynútili aj spoločenské okolnosti, záujem bezpečnosti krajiny, ako aj transpozícia európskych smerníc.

Zákon o azyle upravuje *konanie o udelení azylu; postup pri poskytovaní dočasného útočiska; práva a povinnosti žiadateľov o udelenie azylu, azylantov, cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, cudzincov žiadajúcich o poskytnutie dočasného útočiska a odídencov; pôsobnosť orgánov verejnej moci na úseku azylu, doplnkovej ochrany a dočasného útočiska*; ale upravuje aj *integráciu azylantov do spoločnosti a pobyt v azylových zariadeniach*. Vo svojej druhej hlave upravuje aj spôsoby zániku azylu, ako aj konanie o odňatí azylu, ktoré sa začína z podnetu ministerstva, či zrušenie doplnkovej ochrany. Zákon ďalej upravuje v tretej časti *Práva a povinnosti žiadateľov, azylantov a cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana*. Vo všeobecnosti platí, že osoba, ktorá žiada o udelenie azylu je bez peňažných prostriedkov, a tak je na strane prijímajúceho štátu, aby jej zabezpečil základné potreby nevyhnutné pre život. Žiadateľovi o azyl sa v zmysle zákona o azyle poskytuje v azylovom zariadení alebo integračnom stredisku strava, vreckové, základné hygienické a iné veci potrebné na prežitie. Azylant sa považuje za cudzinca, ktorému sa udelil trvalý pobyt na území SR. Azylantom sa osoba stáva až okamihom rozhodnutia o udelení azylu. Ministerstvo môže azylanta na základe jeho písomnej žiadosti na nevyhnutný čas ubytovať v pobytovom tábore, kde je povinný primerane uhrádzať výdavky spojené s jeho pobytom. Azylant je povinný spolupracovať s ministerstvom a ďalšími orgánmi pri jeho integrácii, dodržiavať vnútorný poriadok v tábore, oznámiť ministerstvu narodenie dieťaťa, či udelenie štátneho občianstva. V Slovenskej republike sú zriadené pobytové tábory v Opatovskej Novej Vsi s kapacitou 140 miest a v Rohovciach tiež s kapacitou 140 miest, a v Humennom je zriadený záchytný tábor (kapacita 550 miest). Žiadatelia o azyl sa zdržiavajú v záchytnom tábore približne 21 až 30 dní, čo je čas nevyhnutne potrebný na vykonanie vstupnej lekárskej prehliadky, zistenie prípadných cudzokrajných ochorení z dôvodu ochrany obyvateľov na Slovensku. Po ukončenej prehliadke a prvom pohovore so žiadateľom o azyl sú presúvaní do pobytových táborov migračného úradu, kde sa zdržiavajú až do

⁸ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava, 2015, s. 997.

⁹ História a vývoj azylu sa spája so vznikom prvých štátov v staroveku. Pôvodne bol azyl náboženským inštitútom, a každý, kto sa uchýlil na posvätnom mieste bol chránený pred svetským násilím. V neskoršom období sa formuje právny inštitút azylu, ktorý súvisí s utečeneckou problematikou, odvíja sa od občianskych vojen, prenasledovania z dôvodu vierovyznania, rasy, politického zmysľania.

¹⁰ BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň, 2013, s. 177.

času právoplatného ukončenia konania o udelení azylu, o ktorom sa rozhodne v lehote do 90 dní (v prípade nutnosti je možné lehotu predĺžiť). Nielenže je v tábore cudzincom poskytovaná strava, ubytovanie, zdravotná starostlivosť, či psychologické poradenstvo, ale poskytujú sa im aj základný kurz slovenského jazyka, čo je nevyhnutnou súčasťou úspešnej integrácie cudzinca. Na dlhší čas sú v tomto tábore umiestňovaní cudzinci so štatútom utečenca.

Postupné začleňovanie azylantov do spoločnosti je dlhodobý a náročný proces. Hlavným cieľom integrácie je úplná sebestačnosť a nezávislosť azylantov. Integrácia vyžaduje aktívnu podporu nielen štátu, ale aj ďalších subjektov. Obsahom štvrtej časti zákona o azyle je **integrácia**, upravená v § 28, v zmysle ktorého je cieľom integrácie začlenenie azylantov do spoločnosti, najmä získanie vhodného ubytovania a zamestnania. „*Po udelení azylu ministerstvo azylanta spravidla umiestni v integračnom stredisku.*“¹¹ Pobyt v integračnom stredisku je akousi prípravou azylanta na samostatný pobyt v cudzej krajine. Na Slovensku sa integračné stredisko nachádza vo Zvolene, s kapacitou 12 bytov. Po skončení pobytu v integračnom stredisku, kde je zabezpečený pobyt maximálne na 6 mesiacov, a v prípade nutnosti možnosť predĺžiť o tri mesiace, a po absolvovaní kurzu základov slovenského jazyka ministerstvo ponúkne azylantovi jednorazovo možnosť ubytovania. Ministerstvo poskytne obci, ktorá zabezpečí azylantovi ubytovanie, príspevok na zaobstaranie ubytovania alebo príspevok na rozvoj infraštruktúry obce za podmienok určených komplexným programom integrácie, ktorý na návrh ministerstva schvaľuje vláda. Z piateho odseku uvedeného paragrafu vyplýva, že azylant je na uľahčenie integrácie do spoločnosti povinný počas pobytu v integračnom stredisku navštevovať kurz základov slovenského jazyka (zabezpečuje ministerstvo). Ministerstvo na žiadosť zabezpečí kurz základov slovenského jazyka aj azylantovi, ktorý nebol umiestnený v integračnom stredisku alebo ktorý počas pobytu v integračnom stredisku neabsolvoval kurz základov slovenského jazyka.

Konanie o udelení azylu začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvar, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky. Z dikcie zákona vyplýva, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky udelí azyl žiadateľovi, (ak zákon neustanovuje inak), ktorý:

- má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo
- je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky môže udeliť azyl aj z humanitných dôvodov (dôvodov hodných osobitného zreteľa, napr. veľmi zlý zdravotný stav žiadateľa, ťažká trauma či vysoký vek, ktoré by pri jeho návrate do krajiny pôvodu pre neho mohli predstavovať vážne riziko), či na účel zlúčenia rodiny – manželovi azylanta, ak manželstvo trvá a trvalo aj v čase, keď azylant odišiel z krajiny pôvodu a azylant so zlúčením vopred písomne súhlasí; slobodným deťom azylanta; rodičom slobodného

¹¹ § 28 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

azylanta mladšieho ako 18 rokov alebo osobe, ktorej bol zverený do osobnej starostlivosti, ak s tým azylant vopred písomne súhlasí. Takíto žiadatelia sa počas konania o udelenie azylu musia zdržiavať na území Slovenskej republiky a nesmú mať na území Slovenskej republiky udelený trvalý pobyt podľa osobitného zákona.¹² Základným predpokladom poskytnutia ochrany práva na azyl je vyhlásenie cudzinca o tom, že žiada o priznanie azylu. Uplatnenie práva oprávnenou osobou zakladá povinnosť štátu rozhodnúť, či azyl poskytne. Je na rozhodnutí štátu, komu azyl poskytne, ale na druhej strane treba poznamenať, že vôľa štátu nie je neobmedzená, keďže z dikcie ústavy vyplýva, že *azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami*.¹³

V prípade neudelenia azylu žiadateľovi o azyl, slúži na účely rešpektovania zásady non-refoulement inštitút poskytovania doplnkovej ochrany. Jeho zmyslom je poskytnúť subsidiárnu ochranu a možnosť legálneho pobytu na našom území osobám, ktorým nebol udelený azyl, ale ich návrat do krajiny pôvodu je neúnosný. Zákon upravuje aj inštitút poskytnutia dočasného útočiska, ale aj oblasť spolupráce s úradom vysokého komisára, medzinárodnou organizáciou pre migráciu a mimovládnyimi organizáciami.

V rámci medzinárodnej ochrany cudzincov Slovenská republika poskytuje ochranu vo forme **azylu a doplnkovej ochrany**. Podstatným rozdielom pri udeľovaní azylu a poskytovaní doplnkovej ochrany je čas, na ktorý sa ochrana udeľuje. V prípade azylu ide o trvalý pobyt cudzinca na území SR (okrem azylu udeleného na účel zlúčenia rodiny, kedy sa azyl prvýkrát udeľuje na tri roky a až po uplynutí troch rokov sa azyl na základe žiadosti udeľí na dobu neurčitú).

Napriek zmenám v zákone o azyle naďalej zostali rozdiely medzi právami a výhodami, ktoré majú cudzinci s udeleným azylom a cudzinci s poskytnutou doplnkovou ochranou, čo je viditeľné najmä pri integračných opatreniach – zodpovednosť za integráciu azylantov má štát, pričom cudzincom s poskytnutou doplnkovou ochranou zabezpečujú integráciu mimovládne organizácie.

Zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, vyplýva povinnosť zabezpečiť primeranú životnú úroveň, v súvislosti s poskytovaním ubytovania, dbať o to, aby boli rodiny spoločne, poskytnúť vzdelávanie v pobytových táboroch, umožniť prístup k vzdelávaciemu systému, zapojiť ženy – žiadateľky o azyl do programov odbornej prípravy s cieľom prelomiť izoláciu, zlepšiť ich postavenie a nezávislosť, podporiť znalosť miestnych zvyklostí a každodenného života, čím sa obnoví ich pocit rovnosti, spolupatričnosti a sebaúcty.

Migračný úrad MV SR je prvostupňový správny orgán rozhodujúci o udeľovaní azylu a poskytnutí doplnkovej ochrany. Odbor migrácie a integrácie najmä:

- spolupracuje so zainteresovanými orgánmi štátnej správy, samosprávy a mimovládnyimi organizáciami na integrácii azylantov do spoločnosti najmä v oblasti ubytovania, zamestnania, sociálneho zabezpečenia a vzdelávania, (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Štátna školská inšpekcia, Ministerstvo

¹² Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov.

¹³ Čič, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina, 2012, s. 367.

práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky), dohliada na vzdelávanie ma-
loletých žiadateľov o udelenie azylu,

- vykonáva kontrolu projektov financovaných zo zdrojov Európskej únie v oblasti sta-
rostlivosti o žiadateľov o udelenie azylu, azylantov a cudzincov, ktorým sa poskytla
doplnková ochrana,
- metodicky riadi, usmerňuje a kontroluje vykonávanie sociálnej práce v azylových
zariadeniach,
- spolupracuje s príslušnými útvarmi ministerstva a mimovládnyimi organizáciami pri
realizácii projektov financovaných z prostriedkov Európskej únie,
- zabezpečuje vypracovanie návrhov „národných projektov“ migračného úradu v rám-
ci Fondu pre azyl, migráciu a integráciu, zabezpečuje ich koordináciu a realizáciu,
- koordinuje spoluprácu v oblasti príjmu utečencov, najmä v rámci Európskej siete
azylových organizácií pracujúcich v oblasti príjmu utečencov (ENARO),
- realizuje aktivity súvisiace s činnosťou národného kontaktného bodu Európskej
migračnej siete (EMN).¹⁴

V súvislosti s praktickou stránkou možno poukázať na niektoré problémy, ktoré sa
najčastejšie vyskytujú pri udeľovaní azylu, a to napr. nedostatok dôkazných prostried-
kov pri udeľovaní azylu a ich zadováženie; často chýbajúce doklady totožnosti; jazy-
ková bariéra a nepochopenie podstaty pohovoru žiadateľov či overovanie originality
listinných dôkazov. Nevýhodou sú aj nedostatočné kapacity na preverenie dokladov,
prípadne aj v neúplných, nesprávnych informáciách o krajine pôvodu (pochybenie zo
strany migračného úradu). Aj napriek tomu však možno konštatovať, že konanie o ude-
lení azylu je v SR v podstate bezpríťahové.

Postavenie cudzincov upravuje taktiež zákon č. 404/2011 Z. z. **o pobyte cudzincov**
a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon vyme-
dzuje i pojem cudzinec – je ním každý, kto nie je štátnym občanom SR. Avšak v širšom
poňatí môžeme hovoriť o každej fyzickej osobe, ktorá nie je občanom daného štátu, teda
aj osoby bez štátneho občianstva (apoliti, bezdomovci). V užšom poňatí rozumieme
cudzincom iba osobu, ktorá sa nachádza v danej krajine a ktorá má štátnoobčiansky
vzťah k inému štátu. Cudzincov na území Slovenskej republiky môžeme rozdeliť na
cudzincov pochádzajúcich z členských štátov EÚ alebo zo štátov mimo EÚ, bezvívoví
a vízoví, cudzinci na základe špeciálnych udalostí (napríklad utečenci, imigranti) a cu-
dzinci so špeciálnym medzinárodným statusom (diplomati, konzuli). V tretej časti zá-
kon upravuje *Pobyt cudzincov*: „*Prechodný pobyt oprávňuje štátneho príslušníka tretej
krajiny zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie Slovenskej republiky
v čase, na aký mu bol policajným útvárom udelený.*“¹⁵ Je viazaný na jeden účel, pričom
prechodný pobyt možno udeliť pre účely podnikania (na čas potrebný na podnikanie,
najviac na 3 roky), zamestnania (na čas potrebný, najviac na 5 rokov), štúdia (na čas po-
trebný na štúdium, najviac na 6 rokov), osobitnej činnosti, výskumu a vývoja a zlúčenia
rodiny, na účel plnenia služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl, oso-
be, ktorá má priznané postavenie zahraničného Slováka, ako aj tomu, kto má priznané

¹⁴ Dostupné na: <https://www.minv.sk/?odbor-migracie-a-integracie>.

¹⁵ § 20 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení
neskorších zmien a doplnkov.

postavenie osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte. Trvalý pobyt oprávňuje štátneho príslušníka tretej krajiny zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie Slovenskej republiky v čase, na ktorý mu bol policajným útvaram udelený, ak tento zákon neustanovuje inak, pričom môže byť udelený na 5 rokov, ale aj na neobmedzený čas. Zákon upravuje aj podmienky udelenia tolerovaného pobytu, ako aj osobitne udeľovanie pobytu pre občanov EÚ a jeho rodinného príslušníka, ako aj ďalšie otázky.

Ďalšou právnou normou, ktorá do istej miery upravuje, završuje po formálnej stránke proces integrácie cudzincov, je zákon č. 40/1993 Z. z. **o štátnom občianstve Slovenskej republiky** v znení neskorších predpisov. Zámerne bol použitý výraz – po formálnej stránke, pretože ani udelením štátneho občianstva SR, nemožno hovoriť o tom, že by bol proces integrácie ukončený. V tomto prípade dochádza k podstatnej zmene statusu jednotlivca, keďže štátne občianstvo umožňuje oveľa širší rozsah uplatňovania základných práv a slobôd, ako v prípade cudzincov. Štátne občianstvo možno vymedziť ako politicko-právny zväzok medzi fyzickou osobou a štátom, a aj ako osobný právny pomer určitej fyzickej osoby k určitému štátu bez ohľadu k podobnému faktickému pomeru založenému pobytom alebo bydliskom v danom štáte. Spôsoby nadobúdania štátneho občianstva SR upravuje zákon o štátnom občianstve, kde jedným zo spôsobov nadobúdania štátneho občianstva SR je udelenie štátneho občianstva cudzincovi (bezdomovcovi) na základe vlastnej žiadosti. Štátne občianstvo možno udeliť osobe, ktorá nie je štátnym občanom SR a ktorá spĺňa zákonom stanovené podmienky, ako napr. to, že má nepretržitý trvalý pobyt na území Slovenskej republiky aspoň osem rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti; je bezúhonná; nebol jej súdom uložený trest vyhostenia; nie je proti nej vedené trestné stíhanie; nie je proti nej vedené vydávacie konanie ani konanie o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu; nie je proti nej vedené konanie o administratívnom vyhostení; nie je proti nej vedené konanie o odňatí azylu; preukáže, že ovláda slovenský jazyk a plní si povinnosti vyplývajúce pre cudzincov z ustanovení právnych predpisov SR (ako pobyt cudzincov na území SR, sociálne poistenie a ďalšie). Určená podmienka trvalého pobytu sa nevzťahuje na prípady, napr. ak má žiadateľ povolený pobyt a

- uzavrel manželstvo so štátnym občanom Slovenskej republiky a žije v tomto manželstve v spoločnej domácnosti na území SR aspoň päť rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ide o osobu, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku v oblasti ekonomickej, vedeckej, kultúrnej, technickej, sociálnej, športovej alebo z iného dôvodu v záujme SR,
- má na území SR nepretržitý trvalý pobyt začínajúci najmenej tri roky pred dosiahnutím 18 rokov veku,
- je **azylantom** aspoň štyri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti,
- sa narodil na území SR a má tu trvalý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- má na území SR nepretržitý pobyt najmenej desať rokov a v čase podania žiadosti mu už bolo udelené povolenie na trvalý pobyt,

- je **bez štátnej príslušnosti** a má na území SR nepretržitý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- bol prepustený zo štátneho zväzku Slovenskej republiky podľa § 9 zákona o štátnom občianstve SR a má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej dva roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ide o osobu, ktorej bolo vydané osvedčenie preukazujúce postavenie Slováka žijúceho v zahraničí,¹⁶ ak má nepretržitý pobyt na našom území najmenej tri roky.

V roku 2016 bolo udelené štátne občianstvo SR v 399 prípadoch, z toho napr. žiadateľom z Ukrajiny v počte 91, 75 – Česká republika a 67 – Srbsko.

Slovenská republika, aj napriek určitému nárastu počtu migrantov je stále krajinou s nízkym (najnižším) počtom migrantov v Európskej únii. V súčasnosti už nie je len tranzitnou krajinou, ale vzhľadom aj na istý rozmach ekonomiky stáva sa cieľovou krajinou niektorých migrantov. Nárast spôsobila aj celková situácia v Stredomorí a zvýšený počet migrantov a utečencov smerujúcich do Európy, čo však prináša aj tragické udalosti. V roku 2015 „*sa na slovensko-rakúskych hraniciach stala tragédia, keď v prevádzkovej dodávke zahynulo 71 utečencov*“.¹⁷

V roku 2004 sme zaznamenali prípady, kedy migranti chceli využiť tranzit cez Slovensko, dochádzalo k zneužitiu azylového konania z dôvodu zlegalizovania svojho pobytu na území SR a následnej prípravy na nelegálny vstup do tretieho štátu, s cieľom dostať sa do ekonomicky vyspelejšej krajiny. Najväčšie skupiny migrantov pochádzajú najmä z Ukrajiny, Rumunska, Bulharska, Srbska, Ruska, ale aj z juhovýchodnej Ázie (Vietnam, Čína) a Kórei.

Pre názornosť uvádzame nasledovné údaje:

- cudzinci s povoleným pobytom v SR – **97 934**
- tvoria na celkovej populácii obyvateľstva **1,8 %** (menej: Bulharsko, Chorvátsko, Litva, Rumunsko a Poľsko)
- občania EÚ – **54,3 %**, z toho ČR – 10,7 %
- zamestnaných – **42 387**, z toho mimo EÚ – 15 846
- na 60 domácich zamestnancov – 1 pracujúci cudzinec.¹⁸

Ako už bolo uvedené, integračná politika sa zameriava najmä na základné oblasti zabezpečenia potrieb pre každodenný život. Primárnou cieľovou skupinou integrácie sú legálni migranti, osoby s udeleným dlhodobým, trvalým pobytom a azylanti. Jednou z oblastí v rámci integračnej politiky je aj **prístup k bývaniu**. V SR je zodpovednosť za zaobstaranie si bývania prenechaná v prvom rade na občana, avšak SR vytvára možnosti prístupnosti ku bývaniu aj pre znevýhodnené skupiny, ktorými sú aj cudzinci a migranti, a tak sú možnými žiadateľmi o pridelenie nájomného bytu určeného na sociálne bývanie, ktoré poskytujú obce a mestá. Z Konceptie štátnej bytovej politiky SR do roku 2020 vyplýva, že je prvoradou úlohou štátu vytvoriť rovnaké východiskové podmienky

¹⁶ Zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ NOVÁKOVÁ, I.: *Obraz polície v mediálnom diskurze o migrácii*. In ŠTEFANČÍK, R.: *Jazyk a politika. Na pomedzí lingvistiky a politológie II*. Bratislava, 2017, s. 350.

¹⁸ Spracované k júnu 2017. Zdroj: www.iom.sk.

pre vstup na trh s bývaním pre všetkých, a tak je umožnené príslušníkom z tretích krajín napr. získanie výhodného úveru na bývanie.

V SR sa deťom poskytuje **vzdelanie** rovnako ako občanom, v štátnych školách zadarmo. Podľa zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa cudzincami rozumejú deti:

- osôb, ktoré sú občanmi iného štátu alebo osôb bez štátnej príslušnosti, s povoleným pobytom na území Slovenskej republiky,
- žiadateľov o udelenie azylu na území Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu,
- Slovákov žijúcich v zahraničí,
- ako žiadatelia o azyl (doplnkovú ochranu) podľa osobitného predpisu,
- ako cudzinci, ktorí sa nachádzajú na území Slovenskej republiky bez sprievodu zákonného zástupcu.

Pre deti cudzincov sa na odstránenie jazykových bariér organizujú základné a rozširujúce jazykové **kurzy štátneho jazyka**.

S integračnými procesmi cudzincov súvisí uplatňovanie ich práv, zavádzanie uplatňovania tzv. integračného mainstreamingu (s prihliadnutím na špecifiká právneho postavenia žien, maloletých, zdravotne postihnutých a prestarých migrantov) do prípravy a tvorby legislatívy, vytváraní rezortných politík, právnych predpisov v kontexte na dopad týchto opatrení na oblasť integrácie migrantov.¹⁹ Z hľadiska súčasnej právnej úpravy okrem už uvádzaného základného zákona – Ústavy, a zákona o azyle, či zákona o pobyte cudzincov, je realizácia ďalších práv predmetom viacerých zákonov, ktoré upravujú vybrané spoločenské vzťahy jednotlivých oblastí. Možno spomenúť nasledovné:

- Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní;
- Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁹ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, s. 4.

Cudzinci sa môžu istou mierou podieľať aj na **politickom živote** krajiny, najmä v oblasti komunálnej a regionálnej politiky. Už samotná ústava priznáva každému napr. petičné právo, zhromažďovacie právo, združovacie právo; cudzincom s trvalým pobytom na území SR volebné právo do orgánov územnej samosprávy. Od roku 2001 majú cudzinci s trvalým pobytom na území SR možnosť voliť a byť volení do orgánov obce a samosprávneho kraja. Vychádzajúc aj zo zásady zakotvenej v medzinárodných dokumentoch – zákaz diskriminácie, významným je aj zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov.

Závažnosť problematiky migrantov podčiarkuje Európska únia vytvorením jednotnej integračnej politiky pre členské štáty EÚ, s dôrazom na transparentnosť systému, zníženie administratívnej náročnosti, posilnenie zodpovednosti zúčastnených strán, pracovno-právnu ochranu migrantov a posilnenie integračných opatrení, v kontexte na budúci vývoj národného hospodárstva a demografický vývoj. Pochopiteľne, vstup Slovenskej republiky do Európskej únie ovplyvnil aj azylovú legislatívu, ale aj jej ďalšie smerovanie – vytvorenie Spoločného európskeho azylového systému (CEAS). Európska komisia spustila program zameraný na zamestnávanie migrantov s názvom „Európsky dialóg na schopnostiach a migrácii“. Program je zameraný na utečencov a imigrantov s legálnym pobytom na území EÚ. **Fond pre azyl, migráciu a integráciu na roky 2014–2020** bol zriadený Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 516/2014. Slovenská republika plne podporuje všetky aktivity smerujúce k vytvoreniu spoločného azylového systému Európskej únie, s dôrazom na využitie skúseností jednotlivých členských krajín. Tento systém však súčasne rešpektuje právo každej členskej krajiny rozhodovať o podmienkach udeľovania medzinárodnej ochrany cudzincom samostatne. Migračná politika Slovenskej republiky rešpektuje tradičné piliere azylovej politiky a zároveň podporuje i nové formy poskytovania ochrany nadväzujúce na nové výzvy medzinárodného spoločenstva.

Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad udelenia ochrany cudzincom v Slovenskej republike, ako aj udelenie štátneho občianstva SR.

| ROK | Počet žiadostí o udelenie azylu | Udelený azyl | Neudelený azyl | Poskytnutá/neposkytnutá doplnková ochrana | Zastavené konania | Udelené štátne občianstvo |
|------|---------------------------------|--------------|----------------|---|-------------------|---------------------------|
| 1993 | 96 | 41 | 20 | | 25 | 0 |
| 1994 | 140 | 58 | 32 | | 65 | 0 |
| 1995 | 359 | 80 | 57 | | 190 | 0 |
| 1996 | 415 | 72 | 62 | | 193 | 4 |
| 1997 | 645 | 69 | 84 | | 539 | 14 |
| 1998 | 506 | 53 | 36 | | 224 | 22 |
| 1999 | 1320 | 26 | 176 | | 1034 | 2 |
| 2000 | 1556 | 11 | 123 | | 1366 | 0 |

| | | | | | | |
|-------|--------------|------------|-------------|-----------------|--------------|------------|
| 2001 | 8151 | 18 | 130 | | 6154 | 11 |
| 2002 | 9743 | 20 | 309 | | 8053 | 59 |
| 2003 | 10358 | 11 | 531 | | 10656 | 42 |
| 2004 | 11395 | 15 | 1592 | | 11782 | 20 |
| 2005 | 3549 | 25 | 827 | | 2930 | 2 |
| 2006 | 2849 | 8 | 861 | | 1940 | 5 |
| 2007 | 2642 | 14 | 1177 | 82/646 | 1693 | 18 |
| 2008 | 909 | 22 | 416 | 66/273 | 457 | 4 |
| 2009 | 822 | 14 | 330 | 98/165 | 460 | 1 |
| 2010 | 541 | 15 | 180 | 57/101 | 361 | 3 |
| 2011 | 491 | 12 | 186 | 91/47 | 270 | 7 |
| 2012 | 732 | 32 | 334 | 104/153 | 383 | 0 |
| 2013 | 441 | 15 | 124 | 34/49 | 352 | 7 |
| 2014 | 331 | 14 | 197 | 99/41 | 163 | 12 |
| 2015 | 330 | 8 | 124 | 41/24 | 148 | 5 |
| 2016 | 146 | 167 | 82 | 12/13 | 35 | 3 |
| 2017 | 148 | 18 | 70 | 22/16 | 67 | 5 |
| Spolu | 58615 | 838 | 8060 | 706/1528 | 49540 | 246 |

Zdroj: MV SR, Migračný úrad MV SR.

Integrácia cudzincov je zdĺhavý a náročný proces, ktorý vyžaduje aktívnu účasť a spoluprácu viacerých subjektov: štátu, organizácií, obcí, ale aj jednotlivcov a samotných cudzincov. Úspešná integrácia zohráva dôležitú úlohu v rozvoji Slovenskej republiky, a tak je náležitá existencia strategického dokumentu s vytyčenými princípmi integračnej politiky. Integrácia súvisí s migráciou, pričom riadený proces integrácie – integračná politika vychádza z Migračnej politiky SR. Ochrana základných práv a slobôd je prvoradou úlohou štátu, a v prípade migrantov ide o marginalizovanú skupinu, ktorá vyžaduje osobitnú garanciu práv a slobôd, v podobe efektívnej právnej úpravy. Práva migrantov, utečencov, azylantov sú predmetom medzinárodnej úpravy, pričom postavenie cudzincov upravuje predovšetkým vnútroštátne právo predstavané konkrétnymi zákonmi. Tzv. cudzinecké právo predstavuje najmä zákon o pobyte cudzincov a zákon o azyle.

Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky, pozornosť bola v príspevku upriamená na niektoré vybrané, základné aspekty, a nebolo možné venovať sa všetkým atribútom. Dané otázky predmetnej témy zostávajú aj naďalej prioritou jednotlivých štátov, ako aj Európskej únie.

doc. JUDr. Klaudia Marczyová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
klaudia.marczyova@minv.sk

MULTIKULTURALISMUS A INTEGRAČNÍ PRÁVO V KANADĚ

HARALD CHRISTIAN SCHEU, ELIŠKA NOVÁČKOVÁ

Abstract: **Multiculturalism and Integration Law in Canada**

This paper presents the Canadian concept of multiculturalism, which understands the ethnic and cultural diversity of society as an important value and aims to protect all minorities, including those most vulnerable. The analysis of the legal foundation of the principle of multiculturalism and its application in the practice of Canadian courts demonstrates how the principle of multiculturalism should contribute to the protection of human rights and minority rights. In 1982, the Canadian Charter of Rights and Freedoms was adopted as an integral part of the Canadian Constitution. The Charter contains, in addition to traditional civil and political rights, a provision according to which the Charter is to be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians. After analyzing the cases in which Canadian courts have referred to the principle of multiculturalism, at the end of the paper it is assessed whether a similar model would also be beneficial for the European protection of human and minority rights.

Keywords: principle of multiculturalism; Canada; Charter of Rights and Freedoms; case law; cultural diversity; religious freedom; secularism; freedom of speech

Klíčová slova: princip multikulturalismu; Kanada; Listina práv a svobod; judikatura; kulturní odlišnost; náboženská svoboda; sekularismus; svoboda projevu

DOI: 10.14712/23366478.2018.12

1. ÚVOD

Kanadský myslitel Will Kymlicka vydal od 90. let minulého století celou řadu publikací na téma ochrany menšin.¹ Vedle různých pokusů o kategorizaci národnostních a etnických menšin a vymezení různých menšinových práv ho proslavila zejména jeho koncepce multikulturalismu, která sladuje politický liberalismus s poskytováním skupinových práv. Spolu se dvěma dalšími kanadskými teoretiky, s Charlesem Taylorem a Jamesem Tullym, je Will Kymlicka považován za jednoho z nejvýznamnějších zastánců teorie multikulturalismu.²

¹ Viz např. KYMLICKA, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995; KYMLICKA, W.: *Multikulturalismus und Demokratie. Über Minderheiten und Nationen*. Hamburg, 1999; KYMLICKA, W.: *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, Citizenship*. Oxford, 2001; KYMLICKA, W.: *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford, 2007.

² Podrobněji HEINS, V.: *Der Skandal der Vielfalt. Geschichte und Konzepte des Multikulturalismus*. Frankfurt nad Mohanem, 2013, s. 85–97.

Během svého působení na Středoevropské univerzitě v Budapešti v roce 2002 se Kymlicka mimo jiné zabýval otázkou, nakolik lze západní koncepci multikulturalismu implementovat do zemí postkomunistické Evropy. Po stručném rozboru pozitivního přínosu multikulturního přístupu např. v oblastech demokracie, lidských práv, hospodářské prosperity i rovnosti mezi skupinami Kymlicka vyzdvihl hlavní neúspěch multinárodních federací, který spočívá ve slabé mezikulturní interakci jednotlivých skupin. Na příkladech Belgie a Kanady lze dokumentovat vznik paralelních společností.³ Za nejdůležitější rozdíl mezi západním a východním přístupem k právům a autonomii menšin považuje Kymlicka vědomí o spojení mezi menšinovou otázkou a problémem vnitřní i vnější bezpečnosti. Zatímco západní státy podle Kymlicky „desekuritizovaly“ problém postavení menšin ve státě, východní státy na základě historických zkušeností vnímají menšiny často jako potenciálního nepřítele, který se může chovat neloajálně ke státu a stát se „pátou kolonou“ nepřátelských sousedních států.⁴

Rozdílné vnímání multikulturní politiky je realitou i v současné Evropě. Těžiště diskuse se mezitím výrazně posunulo od ochrany tradičních národnostních menšin do řešení integrace přistěhovalců jako příslušníků tzv. nových menšin. V roce 2011 Evropská komise představila svoji Evropskou agendu pro integraci státních příslušníků třetích zemí, ve které výslovně konstatovala: „Pokud chce Evropa plně využít přínosů migrace, musí nalézt způsob, jakým se – prostřednictvím účinnější integrace migrantů – lépe vypořádá se svými různorodými a multikulturními společnostmi.“⁵ Nový akční plán, který Komise předložila v roce 2016, je poněkud opatrnější, co se týče zvolené formulace. Výraz „multikulturní společnost“ se v něm už nevyskytuje, ale v duchu stejné filozofie Komise hovoří nyní o „přívětivé a rozmanité společnosti vstřícné vůči začleňování“⁶ a požaduje mezikulturní a mezináboženský dialog.⁷

Přístup k přistěhovalcům zejména z odlišných kulturních oblastí a určení podmínek jejich začlenění do společnosti v současné době štěpí EU.⁸ Nejde jen o problém samotného přijetí uprchlíků na své území na základě relokačních rozhodnutí, který souvisí s postupnou komunitarizací migrační a azylové agendy a složitým vymezením pravomocí EU a členských států v této věci. Za současnými konflikty uvnitř se skrývají hlubší rozpory, které vycházejí z odlišných historických zkušeností a odlišných koncepcí ná-

³ KYMLICKA, W.: Multiculturalism and Minority Rights. West and East. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2002, č. 4, s. 10–13.

⁴ Tamtéž, s. 19–21.

⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí. KOM / 2011 / 455 v konečném znění.

⁶ V angličtině: „welcoming, diverse and inclusive societies“.

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Akční plán pro integraci státních příslušníků třetích zemí. KOM / 2016 / 377 v konečném znění.

⁸ Refugee Crisis: a new East-West rift in Europe? Interview with Luks Macek, Director of the European Campus – Central and Eastern Europe/Sciences Po Paris. *European Interview*, 26.10.2015, č. 88, dostupné z: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/entretiens-d-europe/ee-88-en.pdf>; GYÖRI, G.: *The Political Communication of the Refugee Crisis in Central and Eastern Europe*. Budapešť, 2016.

rodního státu v EU.⁹ Zdá se, že rozdíly mezi Západem a Východem, které se před více než 15 lety snažil paradigmaticky uchopit Kymlicka, žijí dále v trochu jiné podobě.

Ve světle současných rozporů kolem aplikace multikulturní politiky se chceme v tomto příspěvku vrátit ke kořenům multikulturní filozofie a podrobněji zkoumat kanadský model multikulturalismu. Pomocí analýzy právního zakotvení principu multikulturalismu a jeho aplikace v praxi kanadských soudů má být doloženo, v čem spočívá přínos multikulturalismu v kontextu lidských práv a práv menšin. Cílem příspěvku je posoudit, zda by obdobný model byl přínosný také pro evropskou ochranu lidských práv.

2. VYMEZENÍ PŘEDMĚTU STUDIE

Vyjasnění pojmu multikulturalismu rozhodně nepřispívá jeho inflační používání v politické debatě. Ani odborná literatura nenabízí jednotnou definici koncepce. Odborníci na politickou teorii a sociologii se zabývají např. uznáním kulturní odlišnosti, hodnotou kulturní rozmanitosti a politikou inkluzí. Tyto koncepce však nelze jednoduše převzít do právní teorie a praxe. Vzhledem k absenci přesné právní definice samotného pojmu kultury¹⁰ lze říci, že paradigma multikulturalismu představuje z pohledu práva spíše vágní politickou strategii než právní pojem.

Pro účely tohoto článku se zaměříme na multikulturalismus jako princip, který je zakotven v právních normách. Ačkoliv nelze zcela abstrahovat od skutečnosti, že multikulturalismus má zpravidla politický kontext, budeme zkoumat pouze případy, ve kterých politika multikulturalismu je opřena o konkrétní právní normy a nástroje. Politiku multikulturalismu oficiálně vyhlásily Kanada a Austrálie, a to v souvislosti s ochranou etnické, kulturní, náboženské a jazykové rozmanitosti země. V obou zemích se může multikulturalismus jako politická strategie promítat i do výkladu a aplikace lidských práv a práv menšin.¹¹

Nejzřetelnější vazbu mezi politikou multikulturalismu a právem nabízí kanadská úprava. V roce 1982 byla přijata kanadská Listina práv a svobod (dále jen Listina) jako nedílná součást kanadské ústavy. Listina obsahuje tradiční občanská a politická práva a věnuje netradičně velký prostor jazykovým právům a právům menšin. Do obecných ustanovení Listiny bylo začleněno ustanovení čl. 27,¹² podle něhož Listina má být vykládána způsobem odpovídajícím zachování a rozšíření multikulturního dědictví Kanaďanů. Ve světle citovaného ustanovení je na kanadských soudech,¹³ aby jednak vymezi-

⁹ Srov. např. MORILLAS, P. (ed.): *Illiberal democracies in the EU. The Visegrad Group and the risk of disintegration*. Barcelona, 2017; NIČ, M.: *The Visegrád Group in the EU: 2016 as a turning point?* *European View*, 2016, č. 2, s. 281–290.

¹⁰ K různým pojetím kultury viz např. LENSKI, S.-C.: *Öffentliches Kulturrecht. Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung*. Tübingen, 2013, s. 17–29.

¹¹ K historickým kořenům politiky multikulturalismu viz MANN, J.: *The introduction of multiculturalism in Canada and Australia, 1960s–1970s*. *Nations and Nationalism*, 2012, č. 3, s. 483–503.

¹² Pro podrobnou genezi čl. 27 Listiny viz UBEROI, V.: *Multiculturalism and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*. *Political Studies*, 2009, č. 4, s. 805–827.

¹³ Podle čl. 24 Listiny se může kdokoli, jehož práva či svobody garantované Listinou byly porušeny či odepřeny, obrátit na soud příslušné jurisdikce za účelem zjednání nápravy tak, jak soud uváží za vhodné a spravedlivé dle okolností.

ly pojem multikulturní dědictví a dále interpretovaly relevantní práva jednotlivců, která jsou v Listině zakotvena, v souladu s principem multikulturalismu. Analýza výkladu čl. 27 Listiny v praxi kanadských soudů představuje těžiště tohoto příspěvku.

3. POLITIKA MULTIKULTURALISMU A ZMĚNY V KANADSKÉ SPOLEČNOSTI

Kanada se stala první zemí na světě, která přijala politiku multikulturalismu, a to v roce 1971 pod názvem „multikulturalismus v dvojjazyčném prostředí“. Multikulturalismus měl představit opak tradičního bikulturalismu a tradiční dvojjazyčnosti, která směřovala k rovnému partnerství britského a francouzského prvku. Posun od bikulturalismu k multikulturalismu byl politickou odpovědí na požadavky domorodých a imigrantských skupin.

Podle Michaela Dewinga lze chronologii kanadského multikulturalismu členit na tři fáze.¹⁴ Od konce druhé světové války do roku 1971 proudili do země převážně evropští přistěhovalci a uprchlíci z pobaltských států, Nizozemí, Itálie a Maďarska, kteří doplnili německé, skandinávské a ruské přistěhovalecké komunity vzniklé v průběhu první poloviny 20. století. Tito přistěhovalci postupně začali zpochybňovat britskou kulturní hegemonii.

Druhá fáze od 1971 do 1981 byla pod vlivem vládou oficiálně vyhlášené politiky multikulturalismu a byla charakterizována výukou jiných jazyků než angličtiny a francouzštiny ve veřejných školách a různými kulturními programy ve prospěch menšin. Cílem politiky bylo zajistit zachování kulturních identit jednotlivých skupin a jejich politickou a společenskou participaci. Agenda multikulturalismu byla také začleněna do struktury veřejné správy.

Během navazující třetí fáze byla politika multikulturalismu kodifikována v právních dokumentech. Vedle již zmíněného začlenění principu multikulturalismu do čl. 27 Listiny práv a svobod byl v roce 1988 přijat speciální zákon o multikulturalismu. Ve svém čl. 3 vymezuje tento zákon jednotlivé charakteristiky politiky multikulturalismu a povinnosti federálních orgánů. V souladu s ustanovením čl. 3 zákona o multikulturalismu mají vláda a další federální orgány např. podporovat povědomí, že multikulturalismus reflektuje kulturní a rasovou různorodost kanadské společnosti a že multikulturalismus uznává svobodu všech členů kanadské společnosti zachovat, rozšiřovat a sdílet jejich kulturní dědictví. Multikulturalismus je označován za základní prvek kanadského dědictví a identity.

V roce 1991 bylo zřízeno ministerstvo pro multikulturalismus a občanství,¹⁵ pod kterým vznikly konkrétní programy na implementaci politiky multikulturalismu. V roce 1991 byl též přijat zákon zakládající tzv. *Canadian Race Relations Foundation*, který

¹⁴ DEWING, M.: *Canadian multiculturalism (Background paper)*. Ottawa, 2009, dostupné z: <https://lop.parl.ca/content/lop/ResearchPublications/2009-20-e.pdf>.

¹⁵ Později byl název ministerstva změněn na Ministerstvo pro kanadské dědictví.

odkazuje na zákon o multikulturalismu a má přispívat k realizaci multikulturalismu v Kanadě. Od roku 2002 se 27. červen slaví v Kanadě jako Den multikulturalismu.¹⁶

Posun kanadské společnosti směrem k multikulturalismu dokumentují také sčítání lidu. Podle sčítání lidu z roku 1871 mělo 60 % obyvatel Kanady britský původ, 30 % francouzský. V průběhu 20. století se průběžně navýšil podíl evropských přistěhovalců nemajících ani britský ani francouzský původ z 8,5 % v roce 1901 na 14,2 % v roce 1921, 17,8 % v roce 1941 a 23 % v roce 1971. Po roce 1967 narostl podíl neevropských přistěhovalců z Asie a Afriky. Ještě v roce 1971 Kanadáné evropského původu tvořili celkem 96 % obyvatelstva.¹⁷

Od roku 1981 sčítání lidu v Kanadě zaznamenává kategorii tzv. „viditelných menšin“, do které se přihlásilo v roce 1981 4,7 %, v roce 2001 13,4 % a v roce 2016 22,3 %.¹⁸ Tento pojem zahrnuje „osoby jiné než domorodí obyvatelé, kteří jsou nebělošští rasou či nikoli bílí barvou“, tzn. asijské, latinsko-americké a tichomořské ostrovní komunity.¹⁹ Přehlednost statistického vývoje komplikuje fakt, že v roce 1996 byla zavedena samostatná kategorie „kanadský“.²⁰

Lze shrnout, že kanadská koncepce multikulturalismu odráží historii přistěhovalecké země. Koncepce vymezená v zákoně o multikulturalismu může být pokládána za opak americké ideologie nazývané *melting pot*. Na rozdíl od USA kanadský model nevolá po asimilaci menšin do většinové kultury. Pojem kanadského národa implikuje mozaiku různých kultur, neboť jednotlivé osoby mezi sebou mohou kontrastovat, ovšem společně dotvářejí portrét národa, stejně jako tečky v malbě pointilisty dotvářejí ucelený obraz.²¹

Ve světle demografického vývoje je pochopitelné, že praktická realizace kanadské koncepce multikulturalismu nebude vždy jednoduchá. Z právního hlediska tvoří klíčovou součást multikulturní strategie základní lidská práva a práva menšin. Podobně jako v jiných liberálních demokraciích má výklad těchto práv hledat správnou rovnováhu protichůdných zájmů, a to jak individuálních a skupinových zájmů, tak i legitimních zájmů státu a společnosti. V další kapitole se proto zaměříme na otázku, jak se právně zakotvený princip multikulturalismu promítá do řešení právních sporů před kanadskými soudy a zda aplikace tohoto principu nad rámec běžné lidskoprávní doktríny nabízí přidanou hodnotu pro právní praxi.

¹⁶ DEWING, M.: *Canadian multiculturalism (Background paper)*. Ottawa, 2009, s. 5–7.

¹⁷ Viz např. LI, P. S.: *Cultural Diversity in Canada: The Social Construction of Racial Differences*. Department of Justice: Strategic Issues Series – rp02-8e, 2000, dostupné z: http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rp02_8-dr02_8/rp02_8.pdf.

¹⁸ 21.9% of Canadians are immigrants, the highest share in 85 years: StatsCan. *CBC News* [online], 2017 [cit. 2018-02-08], dostupné z: <http://www.cbc.ca/news/politics/census-2016-immigration-1.4368970>.

¹⁹ Pro definici viz čl. 3 kanadského zákona o rovnosti v zaměstnání (Employment Equality Act, S.C. 1995, c. 44).

²⁰ GUO, S. – WONG, L.: Revisiting Multiculturalism in Canada. An Introduction. In GUO S. – WONG, L. (eds.): *Revisiting Multiculturalism in Canada. Theories, Policies and Debates* [online]. Rotterdam, 2015, s. 1–14. Dostupné z: http://www.springer.com/gp/book/9789463002080?wt_mc=ThirdParty.SpringerLink.3.EPR653.About_eBook.

²¹ SCHNEIDER, H.: Canada: A mosaic, not a melting pot. *The Washington Post* [online], 5. 7. 1998 [cit. 2018-02-07], dostupné z: https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/07/05/canada-a-mosaic-not-a-melting-pot/8a4998ed-b04b-491e-b72e-1ef4d8e96d84/?utm_term=.f38afac48280.

4. MULTIKULTURALISMUS V SOUDNÍ PRAXI

Kulturní různorodost je v případě Kanady specifická jednak z důvodu zřejmé přítomnosti národnostních menšin, například obyvatel Quebecu či komunit původních obyvatel, ale také z důvodu početné řady dalších etnických skupin.²² Ačkoli se v řadě rozsudků kanadské soudy hlásí k principu multikulturalismu, přímá argumentace touto hodnotou je velice sporadická a slouží spíše k podpoře jiných hodnot a principů. Uvedená subsidiární aplikace je ovšem v rozporu s citěním samotných obyvatel, neboť stále rostoucí většina Kanadánů považuje multikulturalismus za jeden z nejdůležitějších symbolů národní identity.²³ Navíc čl. 27 Listiny zdůrazňuje potřebu takového výkladu, který je v souladu s ochranou a šířením multikulturního dědictví Kanadánů. Rovněž judikatura dokládá, že uvedený článek práva nezakládá, ale naopak slouží jako výkladové hledisko jiných práv a svobod.

Z dosavadní judikatury lze vyvodit, že odkaz na princip multikulturalismu bývá nejčastěji spojován s určitými právy podle Listiny. Proto se chceme zaměřit na aplikaci čl. 27 Listiny v kontextu stíhání nenávistných projevů, vymezení sekularismu a limitů náboženské svobody a antidiskriminačního práva.

4.1 PRINCIP MULTIKULTURALISMU A PROBLEMATIKA HATE SPEECH

První soudní odkaz na princip multikulturalismu lze spatřovat v rozhodnutí z roku 1990 zvaném *Keegstra*,²⁴ podle jména středoškolského učitele v malém kanadském městě. Ten byl v roce 1984 obžalován z méně závažného trestného činu podle § 319 trestního zákoníku, a to z veřejného podněcování k nenávisti. Pan Keegstra učil, že Židé jsou barbarští a sadističtí lidé toužící po penězích a moci. Studenti, kteří přijali jeho názory, dostávali lepší známky než druzí. Poté, kdy byl Keegstra v roce 1985 odsouzen soudem státu Alberta, zpochybnil ústavnost § 319 trestního zákoníku s odůvodněním, že toto ustanovení porušilo jeho svobodu projevu garantovanou v čl. 2 Listiny.

V roce 1990 Nejvyšší soud konstatoval, že předmětný § 319 opravdu zakládá zásah do čl. 2 Listiny, ovšem také dovedl, že omezení svobody projevu je v případech veřejného podněcování k nenávisti důvodné. Soud přitom zdůraznil význam harmonických sociálních vztahů v multikulturní společnosti a výslovně odkázal na čl. 27 Listiny. Většina soudců rozhodla, že „závazek k multikulturní představě našeho národa znamená zdůraznění naléhavého významu cíle vymýtiti nenávistnou propagandu ze společnosti“. Proto soud použil princip multikulturalismu za účelem určení limitů svobody projevu.

²² SCHNEIDERMAN, D.: Multiculturalism in Canadian Constitutional Culture: Domesticating Difference. *SSRN* [online], 4. 1. 2016, dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2710770> nebo <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2710770>.

²³ GUO, S. – WONG, L.: Revisiting Multiculturalism in Canada. An Introduction. In GUO, S. – WONG, L. (eds.): *Revisiting Multiculturalism in Canada. Theories, Policies and Debates* [online]. Rotterdam, 2015 [cit. 2018-01-16]. Dostupné z: http://www.springer.com/gp/book/9789463002080?wt_mc=ThirdParty.SpringerLink.3.EPR653>About_eBook.

²⁴ R. v. Keegstra, [1990] 3 S.C.R. 697.

Dalším významným případem spojeným s problémem šíření nenávisti je případ *Taylor*,²⁵ který byl též rozhodnut v roce 1990. V roce 1979 se Kanadská komise pro lidská práva, které byl svěřen dohled nad dodržováním kanadského zákona o lidských právech z roku 1977,²⁶ začala zabývat stížnostmi poukazujícími na telefonní komunikaci J. R. Taylora a strany nazvané *Western Guard Party*, ve které vystavovali Židy nenávisti a opovržení. Komise dospěla k závěru, že Taylor a *Western Guard Party* porušili čl. 13 zákona o lidských právech, podle kterého je diskriminačním jednáním opakované telefonní sdělení, na základě kterého může být osoba vystavena nenávisti nebo opovržení z důvodu rasy, národnosti nebo etnického původu, barvy pleti či náboženství. Protože ale zákon nestanoví žádné trestní sankce, nebyla Komise oprávněna ukládat peněžité pokuty. Komise se ovšem po prostudování případu a neúspěšné snaze o řešení v podobě mediace rozhodla případ předložit Tribunálu pro lidská práva, který je podle zákona o lidských právech oprávněn vydávat závazná rozhodnutí např. o zákazu diskriminačního jednání.

V daném případě Tribunál vydal příkaz zdržet se takového jednání, a protože Taylor a *Western Guard Party* pokračovali ve sdělování nenávistných zpráv po telefonu, obrátila se Komise na soud z důvodu neuposlechnutí soudního příkazu. Federální soud uložil Taylorovi jeden rok odnětí svobody a *Western Guard Party* byla povinna zaplatit 5000 dolarů. Taylor se obrátil na Nejvyšší soud a uvedl, že čl. 13 zákona o lidských právech porušuje svobodu projevu zaručenou článkem 2 Listiny. Nejvyšší soud shledal i v tomto případě, že čl. 13 zákona o lidských právech byl důvodným omezením svobody projevu, a prohlásil, že šíření nenávisti představuje hrozbu pro společnost. Podle Nejvyššího soudu takové jednání podřívá „důstojnost a sebeúctu členů cílové skupiny a celkově přispívá k nesouladným vztahům mezi různými rasovými, kulturními a náboženskými skupinami, což narušuje toleranci a otevřenost novým názorům, které mají v multikulturní společnosti, vázané ideou rovnosti, vzkvétat“.

4.2 PRINCIP MULTIKULTURALISMU A SEKULARISMUS

Mnoho soudních případů lze nalézt v oblasti posuzování náboženské svobody a hodnot multikulturalismu. Jedním z prvních byl rozsudek ve věci *Big M Drug Mart*.²⁷ V roce 1982 byl *Big M Drug Mart* obviněn z prodeje zboží v neděli, protože takový prodej byl v rozporu se zákonem o dni Pána. Soud prvního stupně konstatoval, že tento zákon porušuje náboženskou svobodu zakotvenou v článku 2 Listiny. Poté, co se generální advokát proti tomuto rozhodnutí odvolal, odvolací soud potvrdil, že některá ustanovení zákona byla nezákonná. Následně se spor dostal k Nejvyššímu soudu, který měl rozhodnout, zda zákon byl v rozporu s náboženskou svobodou podle čl. 2 Listiny. Nejvyšší soud nakonec rozhodl, že přinucení obecného dodržování dne odpočinku pre-

²⁵ Canada (Human Rights Commission) v. Taylor, [1990] 3 S.C.R. 892.

²⁶ Materiální úprava zákona o lidských právech (Canadian Human Rights Act) obsahovala řadu ustanovení o zákazu diskriminace včetně zákazu nenávistných projevů v čl. 13 zákona. V roce 2013 byl čl. 13 zákona zrušen. Viz podrobněji TOMLINS, S.: The Freedom to Offend? How the “Mohammad Cartoon Controversy” Has Influenced Public Debate on Canada’s Hate Speech Regulation. *Journal of Church*, 2015, č. 1, s. 44–71.

²⁷ R. v. *Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295.

ferovaného jedním náboženstvím není souladné s ochranou a šířením multikulturního dědictví. Podle Nejvyššího soudu bylo v rozporu s článkem 27 Listiny právně zavázat věřící i nevěřící pravidlem, které je zakořeněno v křesťanské morálce. Teologický obsah pravidla by náboženským menšinám neustále připomínal jejich kulturní odlišnost. Jinými slovy, Nejvyšší soud uvážil koncept multikulturalismu jako výzvu k přijetí sekulárního přístupu.

Další případ týkající se náboženské svobody spočíval v rozvodovém řízení kanadských manželů *Bruker a Marcovitz*,²⁸ kteří se vzali v roce 1969. Rozvodové řízení začalo v roce 1980, kdy podepsali dohodu, že po civilním rozvodu proběhne ještě rozvod židovský. Pan Markovitz ale následujících patnáct let odmítal židovský rozvod podstoupit, což pro paní Bruker znamenalo nemožnost opětovně se vdát podle židovských pravidel. Paní Bruker se tak domáhala odškodnění a pan Markovitz argumentoval tak, že uvedená dohoda není dle práva Quebecu platná a že před placením odškodného je chráněn náboženskou svobodou. Soud prvního stupně konstatoval, že dohoda je platná a závazná, neboť veřejný zájem na ochraně rovnosti práv, důstojnosti židovských žen v možnosti se rozvést a opětovně provdat stejně jako veřejný zájem na vynucování platných a závazných smluv převažuje nad tvrzením pana Markovitze, že vynucování uvedeného závazku by zasahovalo do jeho náboženské svobody.

Nejvyšší soud rozhodl, že ani náboženský kontext smlouvy neznamená, že smlouva nemůže být vynutitelná, pokud jsou splněny její základní předpoklady. Předmětná smlouva je vynutitelná, neboť jejím předmětem jsou požadavky rozvodu, které nejsou v rozporu s veřejným pořádkem, ani nejsou v rozporu s náboženskou svobodou. Oslabení náboženské svobody pana Markovitze bylo výrazně převáženo újmou paní Bruker a veřejným zájmem na ochraně rovnosti práv a autonomního rozhodnutí k manželství a k rozvodu. K závaznosti smlouvy soud konstatoval, že náboženské nebo morální závazky lze právně vymáhat, pokud jsou naplněny požadavky kladené na smluvní vztah, protože nikomu není bráněno, aby své morální závazky přeměnil v právně závazné povinnosti. Přijetí principu multikulturalismu z pohledu soudu znamená, že musí zůstat v náboženských otázkách neutrální. Tato neutralita soudy opravňuje k rozhodování při střetu v soužití různých náboženství a umožňuje jim urovnat předmětné právní spory, proto lze uzavřít, že je v pluralistické a multikulturní společnosti nepostradatelná.

O vyvažování hodnot multikulturalismu a náboženské svobody na jedné straně a bezpečnostního zájmu a ochrany majetku na straně druhé se pokusil Nejvyšší soud v roce 2009 ve věci *Hutteritů*.²⁹ Soud zde hodnotil nařízení státu Alberta z roku 2003, aby všechny osoby, které řídí motorová vozidla, měly na řidičském průkazu svoji fotografii. Skupina přibližně 250 hutteritů ovšem považovala pořízení takové fotografie za porušení svých náboženských příkázání, a protože jejich venkovský život a zemědělské aktivity řidičský průkaz vyžadovaly, obrátila se na soud.

Ten aplikoval tzv. *Oakes test*, v rámci kterého napřed posuzoval cíl nařízení, tedy skutečnost, že databáze fotografií má zajistit propojení s jednotlivými řidičskými průkazy a zamezit podvodům s identitami. Druhým krokem bylo hodnocení, zda je přijaté

²⁸ *Bruker v. Marcovitz*, [2007] 3 S.C.R. 607, 2007 SCC 54.

²⁹ *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567.

opatření vhodné ke stanovenému cíli, přičemž i zde Soud souhlasil, že databáze fotografií vytvoří závažné překážky pro pachatele ve snaze užít identitu jiné osoby. V rámci třetího kroku Soud posuzoval, zda je přínos opatření větší než s ním spojené omezení práv. V daném případě podle Soudu převážil zájem na bezpečnosti systému řídičských průkazů, bezpečnosti silničního provozu a sjednocení legislativy státu Alberta s dalšími státy nad konkrétním dopadem do náboženské svobody. K tomu Soud uvedl, že v multikulturní společnosti je nevyhnutelný konflikt mezi povinnostmi státních autorit a individuální víry.

Judikát z roku 2015 týkající se střední školy *Loyola High School*³⁰ dokládá, že v multikulturní společnosti není porušením náboženské svobody vyžadovat, aby výuka o doktrínách a etice světových náboženství probíhala neutrálním způsobem. Ovšem současně je připuštěno, aby tuto výuku zajišťovaly i náboženské školy, neboť nejen, že u nich není vyloučena možnost vyučovat jiná náboženství neutrálním a respektujícím způsobem, ale dokonce lze v jejich případě takový přístup předpokládat. V uvedeném sporu se jednalo o soukromou katolickou školu *Loyola High School*, vedenou jezuity v anglickém jazyce. Od září 2008 měl být v hlavních osnovách na všech středních školách v Quebecu povinně zaveden Program etické a náboženské kultury, přičemž na základě žádosti mohl ministr udělit výjimku z povinnosti uvedeného programu, pokud škola navrhla jiný, ale rovnocenný program.

Loyola High School o tuto výjimku požádala a navrhla alternativní kurz, který by byl vyučován z pohledu katolické víry a etiky. Žádost byla zamítnuta a následně přezkoumána Nejvyšším soudem. V kontextu uvedeného případu byl řešen problém státní regulace náboženských škol. Dle názoru generálního advokáta je legitimním zájmem státu zajistit, aby se studenti ve všech školách naučili chovat se s otevřeností a respektem ke kulturním a náboženským odlišnostem. Ovšem v daném případě soud dovodil, že zamítnutí žádosti o výjimku je porušením náboženské svobody a uvedl, že náboženská svoboda musí být chápána v kontextu sekulární, multikulturní a demokratické společnosti se silným zájmem na ochraně důstojnosti a různorodosti, s podporou rovnosti a se zajištěním silné společné víry v lidská práva.

4.3 PRINCIP MULTIKULTURALISMU A ROVNÉ ZACHÁZENÍ

V rozsudku Federálního odvolacího soudu Kanady z roku 1994³¹ se pojednával případ právníka *Charlese Roache*, který se narodil ve státu Trinidad a Tobago, a žádal o kanadské občanství. Z důvodu svých republikánských názorů ale odmítl přísahat věrnost královně a tvrdil, že požadavek takové přísahy je porušením jeho práv podle Listiny, a to konkrétně svobody přesvědčení, názoru a projevu, svobodného sdružování a rovného zacházení. Soud ve svém rozsudku ovšem uvedl, že přísaha věrnosti žádným způsobem neomezuje žalobcova práva a svobody, neboť se jedná o slavnostní přistou-

³⁰ *Loyola High School v. Quebec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613.

³¹ *Roach v. Can.* (1994), 164 N.R. 370 (FCA).

pení ke kanadské ústavě a národnímu životu. V disentujícím stanovisku navíc byla zdůrazněna přílišná vzdálenost mezi přísahou věrnosti a svobodou myšlení, víry a názorů.

V roce 2007 podal pan Roach opětovně žalobu k soudu v provincii Ontario, společně se státními příslušníky Irska, Izraele a Jamajky s žalobním důvodem, že přísaha narušuje kromě dříve uvedených svobod chráněných Listinou také svobodu myšlení. Soud prvního stupně a následně i odvolací soud potvrdily, že se nejedná o žádné pochybení ze strany státních orgánů při řízení o udělování státního občanství a následně Nejvyšší soud, který o případu opětovně rozhodoval v roce 2013, po smrti Charlese Roache, konstatoval, že přísaha je forma povinného projevu, a takové omezení svobody projevu je ve svobodné a demokratické společnosti ospravedlnitelné. Žalobce dle názoru Soudu nepochopil účel přísahy, neboť i po jejím složení mohl zůstat odpůrcem monarchie a snažit se o její zrušení. Soud odmítl posuzovat žalobcem tvrzené porušení práva na ochranu a šíření multikulturního dědictví, neboť konstatoval, že se nejedná o ustanovení hmotného práva, které může být porušeno, protože toto ustanovení slouží pouze k účelům výkladu, nikoli k ochraně konkrétního práva či svobody.

Další případ se týkal veřejných zasedání městské rady města *Saguenay*,³² kdy na začátku každého zasedání starosta přednesl modlitbu, kterou uvedl a zakončil naznačením symbolu kříže společně se slovy „ve jménu Otce, Syna a Ducha svatého“ a rovněž členové městské rady se pokřičovali. V jedné z místností byla umístěna socha Svatého srdce s elektrickým červeným votivním světlem. V další místnosti byl na zdi pověšen krucifix. Jeden z pravidelných účastníků zasedání, který sám sebe označil za ateistu, se necítil s takovými náboženskými projevy příjemně, a obrátil se na starostu, aby této praxe zanechal. Starosta to ovšem odmítl, načež se tento účastník obrátil na příslušnou veřejnou instituci s tím, že byla porušena jeho svoboda myšlení a náboženství. Komise své vyšetřování omezila na otázku, zda modlitba byla diskriminační a společně s účastníkem se obrátila na Tribunál pro lidská práva. Ten ve svém rozhodnutí uvedl, že přednesem modlitby byla projevena preference jednoho náboženství na úkor ostatních, což představuje porušení státní povinnosti náboženské neutrality. Modlitbou a vystavením náboženských symbolů tak došlo k porušení svobody myšlení a náboženství účastníka, které bylo nikoli nepodstatné, a takový zásah byl diskriminační. Nejvyšší soud následně uvedl, že neutralita veřejného prostoru pomáhá chránit a podporovat multikulturní povahu kanadské společnosti. Zahajování veřejných zasedání městské rady modlitbou, kterou pronášel starosta, proto bylo hodnoceno jako neslučitelné s povinnostmi státu zachovávat náboženskou neutralitu.

5. HODNOCENÍ A ZÁVĚR

Multikulturalismus je v Kanadě významným a užívaným konceptem, který reflektuje hodnoty etnické a kulturní rozmanitosti. Cílem kanadského multikulturalismu je ochrana všech menšin včetně těch nejzranitelnějších a jejich účinné začlenění do společnosti. Zde analyzované případy dokumentují vazbu mezi principem multikul-

³² *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3.

turalismu a ochranou lidských práv zakotvenou v Listině. Zřetelné je zejména spojení mezi principem multikulturalismu a zákazem diskriminace. Kanadské soudy k principu multikulturalismu přihlížejí také při vymezování limitu náboženské svobody a svobody projevu. Politická strategie multikulturalismu se může tedy promítat i do řešení právních sporů týkajících se kulturní odlišnosti a statusu menšin.

Z právního hlediska se může pojem multikulturalismu jevit jako těžko uchopitelný. Po úvodu do vývoje politické koncepce multikulturalismu v podmínkách postupné transformace kanadské imigrační společnosti jsme se zaměřili na relevantní právní normy a jejich výklad v judikatuře kanadských soudů. V centru našeho zájmu přitom stálo ustanovení čl. 27 Listiny práv a svobod, podle něhož multikulturní dědictví Kanady má být relevantním referenčním bodem při výkladu základních lidských práv.

I v tolerantní a liberální Kanadě se kulturní, jazykové a etnické odlišnosti promítají do právních sporů, jejichž řešení záleží na výkladu lidských práv. Při zkoumání případů týkajících se svobody projevu, náboženské svobody a práva na rovné zacházení bylo zjištěno, že příslušné soudy hodnotily celou řadu relevantních faktorů a ve svých rozhodnutích se odvolaly např. na historický koncept ústavy, veřejný pořádek či pojem sociálního míru a spravedlnosti. Už z tohoto důvodu není překvapivé, že v řadě podobných případů dospěly kanadské soudy k odlišným stanoviskům.

Argumentace založená na principu multikulturalismu se v judikatuře kanadských soudů objevuje spíše sporadicky. Z případů, které byly načrtnuty v tomto článku a které se týkají šíření nenávisti, vyplývá, že omezení svobody projevu může v případech veřejného podněcování k nenávisti být důvodné, přičemž princip multikulturalismu pomáhá stanovit limity základní svobody. Šíření nenávisti proti etnické či náboženské menšině a jejím členům je v rozporu s hodnotami multikulturní společnosti. Zdá se ovšem, že ke stejnému závěru by mohl soud dospět i v případě absence čl. 27 Listiny. Důsledná aplikace práva rovného zacházení, zákazu diskriminace a ohrožení veřejného pořádku by zřejmě dovedla soud ke stejnému výsledku.

I v případech souvisejících s problematikou náboženské svobody soudy odkazovaly na princip multikulturalismu spíše podpůrně. Nejvyšší soud v jednom z rozsudků uvedl, že stanovení dne odpočinku preferovaného jedním náboženstvím není souladné s ochranou a šířením multikulturního dědictví. Bylo tedy v rozporu s článkem 27 Listiny právně zavázat věřící i nevěřící pravidlem, které je zakořeněno pouze v křesťanských náboženských normách. Soud hodnotil princip multikulturalismu jako výzvu k přijetí sekulárního přístupu, ovšem i zde lze konstatovat, že by dospěl ke stejnému výsledku i v případě aplikace principu rovného zacházení a zákazu diskriminace. Koncepci náboženské neutrality státu lze jistě dovést i ze samotné podstaty náboženské svobody, která zahrnuje nejen pozitivní, ale i negativní svobodu.

Když kanadské soudy posuzovaly závaznosti dohody manželů o rozvod, která vznikla v náboženském kontextu, hrál princip multikulturalismu jen okrajovou roli, neboť podle příslušných soudů náboženský obsah dohody neovlivňuje její závaznost a vymahatelnost. Při srovnávání náboženské svobody a bezpečnosti silničního provozu převážil zájem na druhém z uvedených. Nejvyšší soud zdůraznil, že v multikulturní společnosti jsou nevyhnutelné konflikty mezi povinnostmi státních autorit a individuální víry. Oproti tomu výrazněji se princip multikulturalismu projevil v případě *Loyola*

High School, protože v odůvodnění zaznělo, že náboženská svoboda musí být chápána v kontextu sekulární, multikulturní a demokratické společnosti se silným zájmem na ochraně důstojnosti a různorodosti, s podporou rovnosti a se zajištěním silné společné víry v lidská práva. Ačkoli je zřejmé, že se jednotlivé hodnoty prolínají, vzhledem k obsahu uvedeného případu se jeví požadavek na ochranu multikulturního dědictví jako patrnější. Tolerance odlišnosti je zcela jistě klíčovým znakem multikulturní společnosti, ale je imanentní výkladu lidských práv i v těch společnostech, které se za multikulturní neoznačují.

Ani v třetí kategorii případů uvedených v tomto článku neovlivnil princip multikulturalismu právní argumentaci zásadním způsobem. Ve věci nesouhlasu s přísahou potřebnou k získání státního občanství byla sice zohledněna ochrana svobody projevu a myšlení, ovšem hodnocené omezení se ukázalo jako ospravedlnitelné ve svobodné a demokratické společnosti. Navíc soud zdůraznil okrajovou a pouze výkladovou roli ustanovení čl. 27 Listiny, když odmítl možnost dovolávat se porušení tohoto článku samostatně. V případě *Saguenay* sloužil princip multikulturalismu jako určité vodítko při určování limitů používání náboženských projevů a symbolů ve veřejném prostoru, a to konkrétně na zasedání veřejného orgánu. Podle Nejvyššího soudu neutralita veřejného prostoru pomáhá chránit a podporovat multikulturní povahu kanadské společnosti.

Z praxe kanadských soudů tedy vyplývá, že koncepce multikulturalismu jako právní princip není klíčová pro řešení lidskoprávních sporů, a to přesto, že její politická a sociologická hodnota je nesporná. Odkaz a princip multikulturalismu v čl. 27 Listiny může sloužit jako podpůrný argument při stanovení limitů jednotlivých práv a svobod. Vcelku mají tyto odkazy ale spíše symbolickou hodnotu. Etnická a kulturní rozmanitost zřejmě bude i nadále častým zdrojem soudních sporů jak v Kanadě, tak i v Evropě. Ve světle kanadské praxe je pochybné, zda by přihlídnutí k principu multikulturalismu bylo pro evropské právní prostředí přínosné. Domníváme se, že evropská doktrína lidských práv disponuje dostatečně kvalitními a osvědčenými nástroji na řešení etnické, kulturní a náboženské odlišnosti. Důsledné zkoumání legality, legitimacy a proporcionality zásahů do lidských práv a práv menšin se obchází bez symboliky, která může být v politickém kontextu interpretována různě. V evropském kontextu by odkaz na princip multikulturalismu mohl být vnímán jako nástroj k ideologizaci lidských práv, která by byla z pohledu aplikace práva nejen zbytečná, ale dokonce i nebezpečná.

doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D., Mgr. Eliška Nováčková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
scheu@prf.cuni.cz; novackoe@prf.cuni.cz

RELIGIOUS FREEDOM AND THE BUILDING OF CHURCHES IN ARAB COUNTRIES

JALAL NAJI

Abstract: Religious freedom is a key issue linked to the integration of minorities not merely in Europe, but also in the Middle East. This article examines the conduct of Islam with churches in parts of the Middle East in two unique eras; the first era takes us back in time to the offspring of Islam in the 7th century AD, when the Levant and Egypt were under the control of the Roman-Byzantine Empire and Christianity represented the dominant religion, while the second era represents the contemporary period exploring the factual and legal situation on building churches in some Muslim Middle Eastern countries with emphasis on Jordan, being the baptism site of Jesus Christ and having a significant Christian minority.

Keywords: churches; Sharia; fatwa; religious freedom; tolerance

Klíčová slova: cirkve; sharia; fatwa; náboženská svoboda; tolerance

DOI: 10.14712/23366478.2018.13

1. INTRODUCTION

Religious freedom is one of the most important human rights principles with its practical implementation having a crucial impact on the integration of religious communities and their members. Religious freedom covers a broad range of individual as well as collective rights and among these, the right to build and use sacral buildings represents a crucially important right.

Sacral buildings are the focal point of every religion due to their role of linking subjects with divinity. The importance of sacral buildings cannot be confined to their religious character; they also perform significant social, cultural and political roles beyond their spiritual function. The basic human instinct to worship some form of higher power in a sacred place predates any known civilization or existing religion as evidenced by prehistoric cave paintings demonstrating the presence of religion,¹ clergy (shamanism), rituals and sacred sites.² *Antonetti* further explains that “as demonstrated in sociology, humans centralized religion by building houses of worship in the center of their communities, making them prominent. There is an area in our brain that is receptive to spirit presence. This opens up to us the presence of God, with its houses of worship and

¹ ANTONETTI, F. M.: *The Enigma of God. A Revelation to Man*. Bloomington, 2012, p. 52.

² WINZELER, R. L.: *Anthropology and Religion. What We Know, Think, and Question*. Plymouth, 2008, p. 58–60.

rectories, etc. The point being, God, is a part of our brain and mind. How we work out this presence is our individual religion.”³

A religion without its special place of worship will most probably face extinction. Many religions established efficient mechanisms and instruments to fund the construction, maintenance and safeguarding of their sacral buildings. The success of these mechanisms was guaranteed when they were considered as forms of worship and offerings by believers to divinity in hope and aspiration for redemption, deliverance and spiritual reward. We also shouldn't forget that offenders of their sanctity are bound to be condemned with eternal damnation.

As far as religious freedom that has been enshrined in most national constitutions and some major international human rights treaties⁴ is concerned, we have to distinguish between an internal aspect, which – on the one hand – is related to the freedom of an individual to freely embrace a belief, and – on the other hand – an external aspect related to the manifestation of that belief. The United Nations' Human Rights Committee explained that “the concept of worship extends to ritual and ceremonial acts giving direct expression to belief, as well as various practices integral to such acts, including the building of places of worship, the use of ritual formulae and objects, the display of symbols, and the observance of holidays and days of rest.”⁵

The main causes of destruction of sacral buildings can be attributed to natural disasters and human intervention. For example, the rise of a new religion in the country will certainly accelerate the demise of the old one including its sacral buildings. As a customary practice of all universal and expanding religions, their first priority consists in replacing previous religions and beliefs with the new ones. This frequently means replacing buildings of worship of old pagan temples with churches,⁶ and then replacing churches with mosques⁷ and vice versa.⁸ Remarkably, in the 8th century Pope Gregory the Great advised Saint Augustine of Canterbury not to destroy the temples of the idols, but ritually cleanse them because the people will gather more familiarly in places where they had been customarily going to.⁹ Notably, buildings were not the only things to be swapped but also it was very common that new religions would swap old festivities and holidays with new ones, such as what Christianity did with pagan holidays, to serve the same purpose of replacing old temples with new churches.¹⁰

Some new religions took another more lenient and less aggressive approach to destroying or replacing places of worship through levying high taxes on the old religion believers and property taxes on their sacral buildings to encourage them to eventually

³ ANTONETTI, F. M.: *The Enigma of God. A Revelation to Man*. Bloomington, 2012, p. 52.

⁴ See for example: Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966, Article 9 of European Convention on Human Rights.

⁵ See more: General Comment no. 22 adopted by UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion), 30 July 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

⁶ E.g. The Pantheon of Rome converted to a Roman Catholic church dedicated to St. Mary and the Martyrs.

⁷ E.g. Hagia Sophia mosque that used to be an Orthodox patriarchal basilica but since 1935 converted into a museum.

⁸ E.g. The Great Mosque of Córdoba was turned into the Cathedral of Our Lady of the Assumption.

⁹ WALTER, P.: *Christian Mythology: Revelations of Pagan Origins*. Rochester, 2014, p. viii.

¹⁰ WALTER, P.: *Christian Mythology: Revelations of Pagan Origins*. Rochester, 2014, p. 2.

abandon their religion in favor of the new. Both peaceful and forceful phasing out of one religion for another has been happening throughout human history and many believers of the old religion found themselves under immense persecution and injustice that would lead them ultimately either to take on the new religion or to abandon their homes and move to more tolerant destinations, which in turn adversely affected most of their human rights in one single act. Therefore, the notion of freedom of religion primarily envisages the right of an individual or group of individuals to freely practice their religion while maintaining their sacred buildings in their habitual place of existence without any intervention or restriction enforced by the dominant religion.

This article focuses primarily on the factual and legal situation of Christian sacral buildings in the Arab countries¹¹ of the Middle East; this topic has been selected due to the fact that almost all Jews from Arab countries permanently immigrated to the State of Israel that was created in 1948, hence, building Jewish places of worship was never an issue of public attention in these countries. Moreover, other religions like Buddhism and Hinduism are not native in this region but were only brought along as Asian workers were arriving to the Arab Gulf countries. Nonetheless, many countries like Bahrain, Oman, Yemen and United Arab Emirates allowed to construct temples which were to serve the followers of these religions.¹²

Before exploring the main purpose of this article, a brief recount of some historical events of relevance should be presented as an adequate prelude to the subject at hand and to illustrate the early practices of Islam with the sacral buildings right at the beginning of Muslim conquests.

2. THE HISTORY OF ISLAM AND SACRAL BUILDINGS

In 610 AD, Prophet Mohammed received the message of Islam in Mecca.¹³ At that time, the majority of Arabs in the Arabian Peninsula were pagans (idolaters),¹⁴ having Mecca as their holiest and most sacred religious destination. Each prominent Arab tribe had its own worshipping idol (statue) erected in Mecca, and at one time over 300 idols were spread around Kaaba at the center of Mecca.¹⁵ These were all destroyed in 630 A.D. when Mecca fell under the control of the Muslim army which terminated the era of paganism in the Arabian Peninsula.¹⁶ Other religions were existing as well at that time, yet they were not that wide-spread – such as Hanifs, Zoroastrianism, Christianity and Judaism.¹⁷

¹¹ Officially, Arab countries only recognize Abrahamic religions.

¹² Hindu temples of Gulf countries: more exist than you imagined. *Catchnews* [online], 17. 8. 2015, available at: <http://www.catchnews.com/world-news/west-asia-temples-hindu-1439789867.html>.

¹³ DONNER, F. M.: Muhammad and the Caliphate. In ESPOSITO, J. (ed.): *The Oxford History of Islam*. New York, 2000, p. 6.

¹⁴ ARMSTRONG, K.: *Islam. A Short History*. New York, 2002, p. 3.

¹⁵ NUTTING, A.: *The Arabs. A Narrative History from Mohammed to the Present*. New York, 1965, p. 27.

¹⁶ DONNER, F. M.: Muhammad and the Caliphate. In ESPOSITO, J. (ed.): *The Oxford History of Islam*. New York, 2000, p. 10.

¹⁷ FYZEE, A. A. A. (ed.): *Outlines of Muhammadan Law*. New Delhi, 1999, p. 11, 12.

After establishing itself as the prominent religion in the Arabian Peninsula; Islam started spreading into the surrounding areas.¹⁸ Around 634 A.D, Muslim armies moved up north to the Levant and Egypt, which were under the rule of the Roman-Byzantine Empire; and northeast to Mesopotamia which was under the control of the Sasanian (Neo-Persian) Empire. Christianity was the predominant religion in the Levant and Egypt, while Zoroastrianism was the dominant religion in the Sasanian Empire.¹⁹

Under the Quranic mandate, the Muslim armies were obliged not to trespass the limits stated in the mandate: “fight in the way of God against those who fight you, but transgress not the limits. Truly, God does not love the transgressors.”²⁰ These limits related to the prohibition of killing women, children and monks, destroying cities, killing animals, cutting down trees. In light of this, the Muslim Caliphs commanded the marching armies to keep these limits at all costs.²¹

Within a period of a few years after the campaign started, Muslim armies defeated both empires, dominating the entire area of the Levant, Egypt, Mesopotamia and most parts of the Sasanian Empire.²²

The two most crucial events that took place during Islam’s expansion to the Levant and which bear relevance to our subject were the surrender of Jerusalem and the conquest of Egypt. These issues are relevant because they portray the early practice of Islamic law “Sharia” right during the advent of Islam – this contrasts the blatant violations committed by radical Islamic groups that portray themselves as implementing the true Islamic Sharia to justify the horrors and atrocities they have been committing against Christians in Syria and Iraq throughout recent years.

The first major event took place in 637 AD, where, after the Muslim army had been sieging the city of Jerusalem for six months, Sophronius, the Patriarch of Jerusalem and representative of the Roman-Byzantine Empire, offered to surrender the city peacefully under the condition that the Muslim Caliph Umar ibn al-Khattab would accept the surrender in person, which he did.²³ Upon accepting the surrender, Caliph Umar granted the requested assurances regarding the safety of Christians and their churches, which were drafted in a document called “al-‘Uhda al-‘Umariyya”. There is another similar yet more detailed document on the same subject. This document is called “Pact of Umar”. It is more general and directed to all Christians in the Levant. These two documents served as the canon throughout the Islamic ages to regulate the relationship between Muslims and non-Muslims. They also provided a practical guide to the future Muslim rulers with regards to the freedom of religion and safety of churches from being a Hered or destroyed as it has already been enshrined in Quran, the holy book of Islam. Freedom of religion was first put into practice by Prophet Mohammed in the Pact of Najran where

¹⁸ ARMSTRONG, K.: *Islam. A Short History*. New York, 2002, p. 21.

¹⁹ DONNER, F. M.: Muhammad and the Caliphate. In ESPOSITO, J. (ed.): *The Oxford History of Islam*. New York, 2000, p. 1.

²⁰ Holy Quran, verse 2:190 Surat al-Baqara.

²¹ DAKAKE, D.: The Myth of a Militant Islam. In LUMBARD, J. E. B. (ed.): *Islam, Fundamentalism, and the Betrayal of Tradition. Essays by Western Muslim Scholars*. Bloomington, 2004, p. 10.

²² MIKHAIL, M. S. A.: *From Byzantine to Islamic Egypt. Religion, Identity and Politics after the Arab Conquest*. London, 2014, p. 1.

²³ NUTTING, A.: *The Arabs. A Narrative History from Mohammed to the Present*. New York, 1965, p. 73.

the Christian communities in Najran in southern Arabia were guaranteed the security for themselves, for their religion, lands, possessions and the welfare and independence of their churches.²⁴ Similar pacts were set up by Muslim war commanders in major cities in Syria and Palestine.²⁵

A remarkable event happened during the surrender of Jerusalem, when “the Caliph himself came to Jerusalem and met with the patriarch at the Church of the Holy Sepulchre. Sophronius invited Umar to pray there, but Umar declined, fearing to endanger the Church’s status as a Christian temple”.²⁶ In a sense, Caliph Umar feared that his prayer would have been construed later in history as a prelude to converting this church into a mosque by his successors. Since the Muslim conquest of Jerusalem and up to this date of the Church of the Holy Sepulchre still stands as it did before Islam.

During his reign, Caliph Umar decreed that all conquering Arabs were prohibited from owning land outside the borders of the Arabian Peninsula fearing the expected injustice of local people who would be forced to sell under duress. Consequently, protecting the properties of all inhabitants without regard to their creeds²⁷ was promoted.

The second major event took place upon the conquest of Egypt in 641 AD.²⁸ Before the conquest, Egypt was suffering chaotic and turbulent times at the height of the religious and political turmoil between Monophysite and Chalcedonian Churches.²⁹ As the Roman-Byzantine Empire was the protector of the Chalcedonian Church, Coptic Church’s monophysite beliefs rendered it as an enemy of the Empire. Consequently, Coptic churches were burnt and destroyed, prosecution and torture of Coptic clergy and an all-out war against the followers of Monophysite churches spread throughout Egypt. This prosecution was led by the newly appointed Archbishop of Alexandria Cyrus by Emperor Heraclius.³⁰

The conquest of Egypt was led by Amr ibn al-’As, commander of the Islamic army who became the governor of Egypt³¹ later on. He is highly accredited by the Coptic Church in Egypt for his services to this Church. The significance of his work in reinstating the Coptic clergy and rebuilding their churches can be amply summarized with the following extract from the book “The Great Arab Conquests” by Hugh Kennedy: “Cyrus the Roman governor had expelled the Coptic patriarch Benjamin into exile. When Amr occupied Alexandria, a Coptic nobleman (duqs) called Sanutius persuaded him to send out a proclamation of safe conduct for Benjamin and an invitation to return

²⁴ DAKAKE, D.: The Myth of a Militant Islam. In LUMBARD, J. E. B. (ed.): *Islam, Fundamentalism, and the Betrayal of Tradition. Essays by Western Muslim Scholars*. Bloomington, 2004, p. 1.

²⁵ DAKAKE, D.: The Myth of a Militant Islam. In LUMBARD, J. E. B. (ed.): *Islam, Fundamentalism, and the Betrayal of Tradition. Essays by Western Muslim Scholars*. Bloomington, 2004, p. 17–18.

²⁶ RUNCIMAN, S.: *A History of the Crusades. Volume I. The First Crusade and the Foundations of the Kingdom of Jerusalem*. Cambridge, 1987, p. 3–4. See also: FORTESCUE, A.: *The Orthodox Eastern Church*. Piscataway, 2001, p. 28.

²⁷ NUTTING, A.: *The Arabs. A Narrative History from Mohammed to the Present*. New York, 1965, p. 87.

²⁸ MCGREGOR, A.: *A Military History of Modern Egypt. From the Ottoman Conquest to the Ramadan War*. London, 2006, p. 12.

²⁹ NUTTING, A.: *The Arabs. A Narrative History from Mohammed to the Present*. New York, 1965, p. 91.

³⁰ BUTLER, A. J. – FRASER, P. M. (ed.): *The Arab Conquest of Egypt and the Last Thirty Years of Roman Dominion*. Oxford, 1978, p. 156.

³¹ MCGREGOR, A.: *A Military History of Modern Egypt. From the Ottoman Conquest to the Ramadan War*. London, 2006, p. 12.

to Alexandria. When he arrived, after thirteen years in concealment, Amr treated him with respect. He was then instructed by the governor to resume control over the Coptic Church. He arranged for the restoration of the monasteries in the Wadi Natrun that had been ruined by the Chalcedonian Christians, which still exists as a functioning monastery in the present day.”³²

Moreover, “to these Copts, as the Jacobite Christians of Egypt are called, the Muhammadan conquest brought a freedom of religious life such they had not been enjoying for a century. On payment of the tribute, ’Amr left them in undisputed possession of their churches and guaranteed to them autonomy in all ecclesiastical matter (...) he laid his hands on none of the property of the churches and committed no act of spoliation or pillage.”³³ It should be noted that the tribute or *Jiziah* is an Islamic taxation system which was mainly inspired by the well-recognized old Middle-Eastern poll tax. Both Roman and Persian Empires applied a similar poll tax system well before the advent Islam.³⁴

These two examples of Jerusalem and Egypt portray the early practices of Islam during the earliest days of prominence. Tolerance, coexistence and peace would be the main characteristics of Islam. In essence, “what can be said rather definitely is that the Muslim forces, in carrying out the early jihad, did act in accordance with the limits established by the Qur’an and hadith. We know this from the examination of the accounts presented in various Islamic histories. In these accounts, there is clear evidence of the importance Muslims attached to the idea of no compulsion in religion, as well as to the preservation of the places of worship of the People of the Book.”³⁵

Undoubtedly, it is evident that many Muslim rulers and conquerors – both in past times and nowadays – violated the good practice of Sharia laid down in early times, probably the most obvious example was the transformation of many churches into mosques after the Ottoman Muslim conquest of Constantinople in 1453 AD. Probably the most prominent example is that the Eastern Orthodox Cathedral and seat of the Patriarch of Constantinople was transformed into a mosque.³⁶

3. THE CONFLICTING FATWAS ON BUILDING CHURCHES

Before addressing the legal situation of building churches in a selection of Arab countries, we should first examine this situation from a religious point of view which is called “fatwa”. The fatwa “refers to a clarification of an ambiguous judicial

³² KENNEDY, H.: *The Great Arab Conquests. How the spread of Islam changed the world we live in*. Philadelphia, 2007, p. 164.

³³ ARNOLD, T. W.: *The Preaching of Islam. A History of the Propagation of the Muslim Faith*. London, 1913, p. 83.

³⁴ MORGAN, R.: *History of the Coptic Orthodox People and the Church of Egypt*. Victoria, 2016, p. 159.

³⁵ DAKAKE, D.: The Myth of a Militant Islam. In LUMBARD, J. E. B. (ed.): *Islam, Fundamentalism, and the Betrayal of Tradition. Essays by Western Muslim Scholars*. Bloomington, 2004, p. 17.

³⁶ KIRIMTAYIF, S.: *Converted Byzantine Churches in Istanbul. Their Transformation into Mosques and Masjids*. Istanbul, 2001, p. 6.

issue or an opinion by a *mufti*, a jurist trained in Islamic law, in response to a query posed by a judge or a private inquirer. It is not a binding judgment or verdict.”³⁷

Fatwas play a pivotal role in the Muslims’ daily lives as they are looking continuously for religious guidance to accommodate themselves to the never ending social, economic, cultural and scientific advances. “Since the time of the Prophet, fatwas have been the vehicle by which Muslims can seek legal direction on matters of concern, whether profound or mundane. In giving guidance on what is permitted (halal) and what is forbidden (haram).”³⁸

Islamic jurisprudence classifies the actions of Muslims, whether religious in nature or not, to fall under five different categories;³⁹ *Wajib* i.e. mandatory (they are actions that are rewarded if done and punishable if not done); *Mustahab* i.e. preferable (actions rewarded if done and not punishable if not); *Mubah* i.e. permissible (actions that carry no reward nor punishment); *Makruh* i.e. not preferable (actions that are not punished if done but are rewarded if not done); and finally, *Haram* i.e. forbidden (actions that are punished if done but are rewarded if not done). In other words, when a query is put forward before an Islamic scholar; the answer would have to be whether this action is ‘*Wajib, Mustahab, Mubah, Makruh* or *Haram*’ and explain the grounds for this conclusion offering evidence from Sharia sources. Accordingly, “the general public always needs Islamic scholars to clarify the Islamic position on various issues by determining their proper categorization”.⁴⁰

Though fatwa is generally a non-binding legal opinion or ruling given by a recognized Islamic legal specialist, however, “(...) a small number of countries do give fatwas legal force, either by the government granting legal status to fatwas issued by state muftis, as happens in Saudi Arabia, or by sanctioning the enforcement of fatwas that are published and gazetted, as occurs in Malaysia. In the majority of Islamic countries, as in the non-Muslim ones, compliance with a fatwa is voluntary.”⁴¹

Fatwas can differ from one to another or even be contradictory⁴² depending on the issuing religious entity or person. Many Muslim countries decided to limit the entities allowed to issue fatwas to eliminate contradictions or even controversial fatwas. For instance, the King of Saudi Arabia decreed in 2010 that only the member of the Council of Senior Scholars and a handful of other renowned clerks had the authority to issue fatwas.⁴³

³⁷ SHEHABUDDIN, E.: Fatwa Overview. In SUAD, J. (ed.): *Encyclopedia of Women and Islamic Cultures. Family, Law and Politics Vol. II*. Leiden, 2005, p. 171.

³⁸ BLACK, A. – ESMAEILL, H. – HOSEN, N.: *Modern Perspectives on Islamic Law*. Cheltenham, 2013, p. 84.

³⁹ KASSEM, M.: Fatwa in the Era of Globalization. In SHAH, Z. A. (ed.): *Ifta’ and Fatwa in the Muslim World and the West*. Washington, 2015, p. 90.

⁴⁰ KASSEM, M.: Fatwa in the Era of Globalization. In SHAH, Z. A. (ed.): *Ifta’ and Fatwa in the Muslim World and the West*. Washington, 2015, p. 91.

⁴¹ BLACK, A. – ESMAEILL, H. – HOSEN, N.: *Modern Perspectives on Islamic Law*. Cheltenham, 2013, p. 85.

⁴² CAMPO, J. E.: *Encyclopedia of Islam*. New York, 2009, p. 233.

⁴³ BOUCEK, C.: Saudi Fatwa Restrictions and the State-Clerk Relationship. *Carnegie Endowment for International Peace* [online], 27. 10. 2010, available at: <http://carnegieendowment.org>.

Undoubtedly, building houses of worship for non-Muslims in Muslim countries remains a controversial issue in the standpoint of Islamic law (Sharia). The controversy is far from being settled, yet the greater majority of Muslim countries follow the fatwa of allowing new churches to be constructed as shall be illustrated later. Conversely, in some strict religious regimes, such as that of the Kingdom of Saudi Arabia, the fatwa of the Permanent Committee for Scholarly Research and Ifta of the Council of Senior Scholars,⁴⁴ the highest religious authority in the land, prohibits building places of worship for non-Muslims in Arabia and in all Muslim countries.⁴⁵

There are fatwas issued by preeminent Muslim scholars, such as Sheikh Yusuf al-Qaradawi,⁴⁶ allowing the building of churches in Muslim countries based on the principles of reciprocity and equal treatment, which means that because Muslims have a right to build mosques and profess their religion in Christian countries, this right must be guaranteed to Christians in Muslim countries. In 2008 Al-Qaradawi said: “There is nothing wrong in building churches for Christian citizens if there is such a need because their numbers have multiplied or because they lack a place to worship as long as it is authorized by the ruler”.⁴⁷ The same point of view is taken by the Egyptian House of Fatwa (Dar al Ifta al Misryah). The first fatwa in this regard was issued in 1999 by Sheikh Dr. Nasr Farid, the Grand Mufti of Egypt at the time, providing that it is totally legitimate to allow churches to be built in Muslim countries. The fatwa was reiterated in 2017 by the House of Fatwa.⁴⁸

As explained earlier, fatwas represent a non-binding, yet authoritative legal opinion in almost all countries. In other words, fatwas do not have the force of law and the state cannot sanction a person who fails to abide by it. Most, if not all Muslim countries have codified their legal systems thus closing the door on major issues that could be the subject-matter of fatwas. Usually, fatwas relate to basic ordinary day-to-day religious matters of believers. Thus, the consequence of violating a fatwa amounts to divine punishment. However, especially in ultra-religious countries, fatwas have the power to shape public opinion, effect the ruler’s decisions and influence the codifications of laws. Sometimes, when the law is silent on a specific matter; judges rely on established and recognized fatwas in their rulings, bearing in mind that in most Muslim countries Islamic law is considered a primary source of legislation.

The proponents of the Saudi fatwa believe that Saudi Arabia has a special and holy location and is the cradle of Islam and that this should be considered by itself as a legitimate and warranted reason for prohibiting non-Muslims to build places of worship, comparing this situation to that of the Vatican where no non-Catholic place of worship can even be conceived. Furthermore, the fact that there are no non-Muslim Saudi cit-

⁴⁴ Both the Permanent Committee and the Council of Senior Scholars are headed by the Grand Mufti of Saudi Arabia.

⁴⁵ Fatwa no. 21413 in Hijri year 1421 (corresponding to the year 2000 A.D.). The complete text of this fatwa can be reviewed in English at the Committee’s official website: <http://www.alifta.net>.

⁴⁶ Egyptian Islamic theologian and chairman of the International Union of Muslim Scholars.

⁴⁷ SABRAH, M.: Building Churches Allowed: Qaradawi. [Online] Available at: <https://archive.islamonline.net/?p=926>. An Islamic website created and supervised by Sheikh Yusuf al-Qaradawi.

⁴⁸ Fatwa no. 3922 dated 26/01/2017. Read more at the House of ifta official website: <http://www.dar-alifta.org>.

izens is a major reason for not building place of worship for non-Muslims. In other words, why should there be places of worship for the non-permanent working population. Finally, Dr. Abdul Wahab al-Triri⁴⁹ believes that the application of article 18 para 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights provides the state with the right to limit the freedom to manifest one's religion where it is necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others. Accordingly, Dr. Triri concludes that prohibiting non-Muslims from professing their religions in Islam's holiest place and pilgrimage site is considered necessary to protect the peace and public order by avoiding altogether the risk of sectarian tension or violence where religious sensitivity is at its peak in these holy places.⁵⁰

4. THE CONSTRUCTION OF CHRISTIAN CHURCHES IN ARAB COUNTRIES

We shall examine now the approaches of a selection of Arab countries in the Middle East to the issue of sacral buildings.

A. HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN

The Christian community in Jordan is considered one of the oldest Christian communities in the world. Being near to the birthplace of Christianity, Jordan has more than 100 biblical sites and is home to one of the holiest sites of Christianity by Papal recognition which is the Baptism Site of Jesus Christ; Bethany-Beyond-the-Jordan.⁵¹

Most Jordanian Christians belong to the Greek Orthodox Church of Jerusalem.⁵² There are other churches adhered to by Jordanian Christians, including the Syriac Orthodox Church, the Syrian Catholic Church, the Latin Rite Catholic Church, the Ancient Church of the East, the Anglian Communion and the Melkite Greek Catholic Church.⁵³ It is difficult to exactly estimate the number of Christians in Jordan, for example the Jordanian embassy in Washington posted on its website that Jordanian Christians represent 6% of the population,⁵⁴ while others suggest it is only 2%.⁵⁵ In a survey study conducted by Dr. Hana Keldani in 2015, the total estimated number of Christians in Jordan was 239,003 equaling thus 3.68% of the population,⁵⁶ 52.52% of which belong to the Greek

⁴⁹ Saudi University Professor and author of many books about Prophet Mohammed and Islam.

⁵⁰ AL-TRIRI, A. W.: Will Churches be built in the Kingdom? *islamtoday.net* [online], 19. 3. 2008.

⁵¹ FRENCH, C.: *Jordan. The Bradt Travel Guide*. Guilford, 2012, p. 33.

⁵² FRENCH, C.: *Jordan. The Bradt Travel Guide*. Guilford, 2012, p. 32.

⁵³ FRENCH, C.: *Jordan. The Bradt Travel Guide*. Guilford, 2012, p. 32.

⁵⁴ See the official website of Jordan's embassy in USA: www.jordanembassyus.org/page/culture-and-religion.

⁵⁵ CURTIS, R.: Hashemite Kingdom of Jordan. In GASIOROWSKI, M. – SEAN, L. Y. (eds.): *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*. Boulder, 2017, p. 4.

⁵⁶ KELDANI, H.: Percentage of Jordanian Christians. Survey study published online at: www.abouna.org on 8/7/2015.

Orthodox Church, 28.93% belong to the Latin Rite Catholic Church, 12.83% are Catholics and 7.72% belong to other churches.⁵⁷

The Baptism Site is “situated on the eastern bank of the River Jordan, nine kilometres north of the Dead Sea – the archaeological site consists of two distinct areas: Tell Al-Kharrar, also known as Jabal Mar-Elias (Elijah’s Hill) and the area of the churches of Saint John the Baptist near the river. Located in a pristine natural environment, the site is believed to be the location where Jesus of Nazareth was baptized by John the Baptist. It features Roman and Byzantine remains including churches and chapels, a monastery, caves that have been used by hermits and pools in which baptisms were celebrated, testifying to the religious character of the place. The site is a Christian place of pilgrimage”.⁵⁸

The Government of Jordan donated many Christian Churches strategically situated lands throughout the country to build their churches on the vicinity of holy sites. Most importantly, the government provided free lands on the Baptism Site for all Christian denominations to build churches there.⁵⁹ Almost all Christian denominations in Jordan have their own churches, schools and hospitals. Usually Christian schools are very popular among all Jordanians, even among Muslims, which is due to these institutions exceptional educational quality. There are about 100 churches, monasteries and religious institutions belonging to all Christian denominations in Jordan.⁶⁰

Freedom of religion is explicitly provided for in Article 14 of the Constitution which states: “The State shall safeguard the free exercise of all forms of worship and religious rites in accordance with the customs observed in the Kingdom, unless such is inconsistent with public order or morality.”

Jordanian law also provides all churches with full exemption from land and property taxes.⁶¹ Additionally, all grants, donations and gifts received by churches for their private use are exempt from customs duty, and all other fees and taxes pursuant to Customs Law.⁶² Goods gifted or donated to churches, in addition to all religious activities are fully exempt from sales tax,⁶³ and finally, the churches are exempt from income tax.⁶⁴

B. ARAB REPUBLIC OF EGYPT

The population of Egypt consists of around 89% Sunni Muslim, and 10% of Coptic Christians, also smaller numbers of Protestant Christians and Shi’a Muslims.⁶⁵

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ TRAVIS, J.: *The Vatican Diaries. A Behind-the-Scenes Look at the Power, Personalities and Politics at the heart of the Catholic Church*. New York, 2014, p. 68.

⁵⁹ Official Website for the Baptism Site: www.baptismsite.com/index.php/new-churches.html.

⁶⁰ TADRUS, R.: Jordan’s Christians. Religious Freedom, Political and Social Presence. *elaph.com* [online], 13. 1. 2013.

⁶¹ Article 12 Section (i), Buildings and Lands Tax Law no. 11 for the year 1954.

⁶² Article 158 Section (h), Custom Law no. 20 for the year 1998.

⁶³ Article 22 Section (a.2), Sales Tax Law no. 6 for the year 1994 and Schedule (3) thereof.

⁶⁴ Article 4 Section (c.2), Income Tax Law no. 34 for the year 2014.

⁶⁵ STACHER, J.: Arab Republic of Egypt. In GASIOROWSKI, M. – SEAN, L. Y. (eds.): *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*. Boulder, 2017, p. 13.

Article 64 of the new Egyptian Constitution of 2014 provided that the freedom of practicing religious rituals and establishing places of worship for the followers of Abrahamic religions (i.e. Judaism, Christianity and Islam) is a right regulated by Law. It goes hand in hand with the established fatwa of the Egyptian House of Fatwa which allows to freely build churches in Egypt.

Furthermore, in August 30, 2016, the Egyptian Parliament passed a law governing the construction and restoration of churches. The law aimed at liberating the process of constructing churches in Egypt from the bureaucratic red tape.⁶⁶ However, this law was criticized for imposing several restrictions, such as linking the size of the church with the number of Christians residing in the vicinity. A report prepared by parliament's committees on legislative, religious, housing, local administrative and cultural affairs said "the law addresses two main issues; making the construction and restoration of churches easier through a number of clear-cut procedures and dates, and retroactively granting licenses to operate for all existing churches and Christian places of worship as long as they are structurally safe."⁶⁷ All in all, the law is still in its infancy and only time will tell whether it meets the Christian aspirations of building their churches freely in a country where 85–90% of the population are Muslims.

C. THE ARAB GULF COUNTRIES

Religious freedom is enshrined within the constitutions of all Arab Gulf countries except that of Saudi Arabia,⁶⁸ however, these constitutions did not provide for the explicit right to building churches. It can be argued though that guaranteeing non-Muslims the right to practicing their religion implicitly entails allowing them to build their own places of worship. More importantly, there are neither laws nor fatwas preventing such acts, unlike in Saudi Arabia.

The number of Christians residing in the Arab Gulf ranges around 3 million who are dispersed all over the six Arab Gulf countries with the biggest community residing in Saudi Arabia where no Christian church exists. Most of these Christians belong to Orthodox, Catholic and Protestant denominations.⁶⁹

The number of churches is noticeably increasing in Kuwait, Bahrain, Oman and in the United Arab Emirates. There are over 40 churches in the UAE.⁷⁰ In the line with the fatwa of al-Qaradawi, who is permanently based in Doha, Qatar consecrated its first church in March, 2008. This was the Church of Our Lady of the Rosary, to serve the Catholic domination in Qatar that is mostly comprised of foreign workers. The price of the land on which the church stands was donated by the Prince of Qatar. The Prince

⁶⁶ GAMAL, E. E.: Egypt Parliament approves new church building law. *ahram.org.eg* [online], 30. 8. 2016.

⁶⁷ GAMAL, E. E.: Egypt Parliament approves new church building law. *ahram.org.eg* [online], 30. 8. 2016.

⁶⁸ Kingdom of Saudi Arabia is the only country in the Arab Peninsula that prohibited building churches.

⁶⁹ SAED, R. – TAWKIF, M.: Gulf Christians. Kuwait hold 450 thousand, Emirates Counter Hatred and Saudi Arabia without Churches. *Albawaba Magazine* [online], 4. 8. 2017.

⁷⁰ KISRWANI, P.: Will the Churches' Bells Ring in the Gulf? *raseef22.com* [online], 14. 8. 2014. Updated 20. 5. 2016.

also approved the building of four more churches to serve the other denominations of Christianity.⁷¹

5. CONCLUSION

The principle of religious freedom is a crucial reference point for integrating religious minorities not only in secular Europe, but also in the Middle East where Islamic law plays a crucial role. Regardless of the criticism targeting the image of Islam and its conduct towards Christianity in international media and scholarly works, there remains one unequivocal fact that Christianity and churches still exist after 14 centuries of Islamic dominance over the Middle East. Old churches were safeguarded and maintained, and new ones were built throughout these centuries. The early practices of Islam with Christians during the lifetime of Prophet Mohammed and his immediate successors (Caliphs) and the pacts made for guaranteeing the safety of their persons, religious beliefs, property and churches should be always kept in mind before criticizing the foundation of this religion. In essence, the coexistence between Christians and Muslims in the Middle East should be showcased as the norm and not the exception.

By the fall of the Ottoman Empire, almost all countries under its rule became secular countries with very few exceptions. Secularism provided additional guaranties to freedom of religion and the construction of churches. Churches can be found all over the Middle East, with the exception of the Kingdom of Saudi Arabia. Religious Freedom is enshrined in the constitutions of all Arab countries except the Kingdom of Saudi Arabia which focused exclusively on Islam. The meaning and application of this freedom can differ dramatically from one country to another. Christianity is recognized by Islam as a divine Abrahamic religion and consequently, churches enjoy a significant degree of sanctity under Islam.

From what has been mentioned above, we may conclude that the situation of religious minorities and especially Christian communities in Arab countries differs as far as the use of sacral buildings is concerned. The integration of Christians into majority Muslim societies depends on various factors. However, it is undisputed that Christians and their religious buildings have been forming part of the cultural and social reality in Arab countries for centuries.

Jalal Naji, LL.M.
Practicing lawyer in Amman, Jordan, Ph.D. candidate Charles University, Prague
jalal@najilaw.com

⁷¹ Published online on Qatar's Al-Jazeera news agency. See: www.aljazeera.com/news/middleeast/2008/03/2008525173738882540.html.

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Mgr. Naděžda Svobodová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP AV ČR, Praha)

prof. Dr. hab. Wladyslaw Czaplinski (Instytut Nauk Prawnych Warszawa)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (PF UPJŠ Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (PEVŠ Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomiski fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita Brno)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/2018

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com).

Vědečtí redaktoři: JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.

Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1

Praha 2018

www.karolinum.cz

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

Periodicita: 4×/rok

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

MK ČR E 18585