

# NEREGULÉRNÍ POBYT CIZINCŮ V ČR: PROBLÉMY A JEJICH ŘEŠENÍ





# **NEREGULÉRNÍ POBYT CIZINCŮ V ČR: PROBLÉMY A JEJICH ŘEŠENÍ**

**PUBLIKACE VZNIKLA** v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci podpořeného grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.

# OBSAH

<b>01 ÚVOD</b> .....	6
<b>1. ČÁST</b> .....	7
<b>NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ V ČR A V EVROPĚ</b>	
<b>02 K NĚKTERÝM ASPEKTŮM NELEGÁLNÍ MIGRACE A NEOPRÁVNĚNÝCH EKONOMICKÝCH AKTIVIT MIGRANTŮ</b> Dušan Drbohlav – Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy .....	8
<b>03 NELEGÁLNÍ POBYT A ZAMĚŠTNÁNÍ CIZINCŮ Z POHLEDU ČESKÉHO PRÁVA</b> Pavel Čížinský – Poradna pro občanství, občanská a lidská práva .....	13
<b>04 NEREGULÉRNÍ MIGRACE V KONTEXTU IMIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ POLITIKY EU</b> Selma Muhič Dizdarevič – Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy .....	17
<b>05 NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ A EU</b> Jan Jařab – Evropská komise .....	23
<b>06 JAK PŘEŽÍT V NEREGULÉRNÍ MIGRACI – PŘÍKLAD UKRAJINSKÝCH PRACOVNÍCH MIGRANTŮ</b> Eva Pavlíková – Centrum pro studium migrace .....	28
<b>2. ČÁST</b> .....	32
<b>PROBLÉMY V ŽIVOTĚ NEREGULÉRNÍCH MIGRANTŮ A MIGRANTEK</b>	
<b>07 BĚŽNÝ ŽIVOT CIZINCŮ V NEREGULÉRNÍM POSTAVENÍ</b> Jitka Polanská, Markéta Kadlecová – Člověk v tísni .....	33
<b>08 RODINNÝ ŽIVOT NEREGULÉRNÍCH MIGRANTŮ</b> Olga Nešporová – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí .....	37
<b>09 KDYŽ SE DÍTĚ NEHODÍ</b> Marie Jelínková – Multikulturní centrum Praha .....	42
<b>10 NEREGULÉRNÍ STATUS MIGRANTŮ A MIGRANTEK VE VZTAHU K OBCHODOVÁNÍ S LIDMI</b> Petra Burčíková, Petra Kutálková – La Strada Česká republika .....	46
<b>11 „KLIENTSKÝ SYSTÉM“ – SPECIFICKÁ INSTITUCE ZPROSTŘEDKOVÁNÍ V PROSTŘEDÍ UKRAJINSKÉ PRACOVNÍ MIGRACE</b> Michal Nekorjak – Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity .....	50
<b>12 VÝSLEDKY VÝZKUMU MEZI NEREGULÉRNÍMI MIGRANTY</b> Pavla Burdová Hradečná – Poradna pro uprchlíky; Pavla Rozumková – Organizace pro pomoc uprchlíkům .....	55
<b>13 SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ CIZINCŮ BEZ OPRAVNĚNÍ K POBYTU JAKO MOŽNÝ NÁSTROJ REGULARIZACE?</b> Martin Rozumek – Organizace pro pomoc uprchlíkům .....	61

<b>14 ZDRAVÍ PRO VŠECHNY? OHLAŠOVACÍ POVINNOST A DOSTUPNOST ZDRAVOTNÍ PÉČE PRO CIZINCE BEZ POBYTOVÉHO OPRAVNĚNÍ V NĚMECKU</b>	
Martina Brehmerová – Poradna pro uprchlíky .....	64
<b>15 NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ JEJICH OČIMA</b>	
Markéta Kadlecová, Jitka Polanská – Člověk v tísní .....	69
<b>16 NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ JEJICH OČIMA II</b>	
Markéta Kadlecová, Jitka Polanská – Člověk v tísní .....	71
<b>3. ČÁST</b> .....	73
<b>NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ JAKO CELOPOLEČENSKÝ PROBLÉM</b>	
<b>17 NELEGÁLNÍ ZAMĚSTNÁVÁNÍ A PODNIKÁNÍ CIZINCŮ VE STAVEBNICTVÍ</b>	
Aleš Kroupa – Jaroslav Kux, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí .....	74
<b>18 NELEGÁLNÍ ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ Z POHLEDU STÁTU</b>	
Martina Kalinová – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR .....	77
<b>19 ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ PRO CIZINCE V ČESKÉ REPUBLICE</b>	
Pojišťovna VZP, a.s. ....	80
<b>20 PROBLÉMY ČESKÉHO ZDRAVOTNICTVÍ VE VZTAHU K NEREGULÉRNÍ MIGRACI</b>	
Fakultní nemocnice Na Bulovce .....	82
<b>21 PŘÍSTUP CIZINCŮ S NEREGULÉRNÍM POBYTEM KE ZDRAVOTNÍ PÉČI – PŘÍKLAD BELGIE</b>	
Adéla Pospíchalová – Člověk v tísní .....	84
<b>4. ČÁST</b> .....	87
<b>MOŽNÁ ŘEŠENÍ PROBLÉMU NEREGULÉRNÍ MIGRACE?</b>	
<b>22 CESTY Z PASTI NEREGULÉRNÍHO POBYTU CIZINCŮ V ČR</b>	
Martin Rozumek – Organizace pro pomoc uprchlíkům .....	88
<b>23 ŘEŠENÍ RÉBUSU NELEGÁLNÍHO POBYTU CIZINCŮ – ČINNOST A VIZE MINISTERSTVA VNITRA ČR</b>	
Ministerstvo vnitra ČR .....	91
<b>24 JE REGULARIZACE ŘEŠENÍM?</b>	
Pavla Burdová Hradečná – Poradna pro uprchlíky; Pavla Rozumková – Organizace pro pomoc uprchlíkům .....	94
<b>25 PROBLEMATIKA REGULARIZACE Z POHLEDU PRÁVA EU</b>	
Harald Scheu – Právnická fakulta Univerzity Karlovy .....	100
<b>26 PŘEHLED REGULARIZACÍ V EVROPĚ A VE SVĚTĚ</b>	
Eva Valentová – Poradna pro uprchlíky .....	109
<b>27 INFORMACE A POMOC CIZINCŮM JAKO PREVENCE NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ – PROJEKT CHARITY ČR PODPOŘENÝ MV ČR A MPSV ČR</b>	
Helena Mourečková, Vojtěška Hervertová – Charita Česká republika .....	115

# ÚVOD

Ústředním tématem tohoto sborníku je nelegální migrace a její různé aspekty. Tento fenomén zahrnuje širokou škálu stupňů pobytové či pracovní neregulérnosti s různou mírou závažnosti. I proto preferujeme spíše termín „neregulérní“ migrace a pobyt před označením „nelegální“. Odhady počtu cizinců a cizinek v neregulérním postavení v Evropě i v České republice nejsou přesné, odborná veřejnost se nicméně shoduje na tom, že jde zřejmě o milióny lidí v Evropské unii a desítky až stovky tisíc lidí v České republice. Zřejmě až čtyři sta tisíc nových přistěhovalců do Evropské unie každoročně porušuje z hlediska pobytu či práce zákony té země, ve které se nacházejí. A tento tok neslabne.

Skutečnost, že neregulérní migrace není na ústupu, je zároveň i důkazem malé úspěšnosti dosavadních opatření, které státy na její potírání přijímají. Restrikce a represe jsou jistě nutnými složkami migračních politik, ale samy o sobě nestačí a pokud jsou uplatňovány na nesprávném místě, mohou být dokonce kontraproduktivní. Je to právě nastavení migračních politik a jejich schopnost adekvátně reagovat na reálné ekonomické a sociální faktory působící ve společnosti, co do velké míry ovlivňuje to, jak velký podíl migrantů a migrantek do neregulérního postavení spadne.

Příliv cizinců a cizinek do Evropské unie včetně České republiky je hnán ekonomickou potřebou na obou stranách: na straně přistěhovalců stojí ekonomické důvody, na straně evropských ekonomik potřeba pracovní síly. Pracovní trhy evropských zemí v krátké době a bez problémů absorbovaly milióny cizinců a cizinek. Je důležité si uvědomit, že neregulérní migrace a pobyt je součástí, nikoli protipólem tohoto stěhování národů za prací.

Prevence neregulérní migrace je v této situaci nanejvýš naléhavou otázkou. Neméně naléhavá je ale i potřeba nějak řešit současný stav neregulérního postavení desítek až stovek tisíc cizinců a cizinek, kteří již v České republice žijí. Domníváme se, že užitečným východiskem pro hledání všeobecně prospěšného řešení v této oblasti je vědomí, že mnozí z těchto lidí upadli do nelegality jen souhrou okolností, a přesvědčení, že lze nalázat i dílčí řešení této situace, která budou prospěšná nejen pro ně, ale i pro stát a pro celou společnost.

Slovo regularizace neboli amnestie pro nelegální migranty a migrantky se někdy stává dělicí čarou mezi stanovisky zainteresovaných nevládních organizací a českého státu, který podobné opatření rozhodně odmítá. Toto vyhocení debaty může ale zúčastněné strany odvádět od konstruktivního společného hledání, jak horký problém neregulérního pobytu cizinců a cizinek na našem území ochlazovat ku prospěchu všech.

Tento sborník by měl přispět ke vzniku takovéto konstruktivní debaty. O příspěvky jsme požádali zástupce nevládních organizací, akademické obce i představitele státních institucí, a to s důvěrou, že se tak posílí chuť ke spolupráci mezi všemi zainteresovanými stranami a společně úsilí nalázat alespoň částečná řešení problému neregulérní migrace a pobytu cizinců a cizinek na území České republiky.

Sborník vznikl společnými silami čtyř neziskových organizací, které se podílejí na projektu „Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci“, jehož cílem je přispět k posílení práv neregulérních migrantů a migrantek v České republice. Naší snahou bylo především přinést o problému a jeho možných způsobech řešení co nejvíce informací. Považujeme za velmi žádoucí a důležité, aby všichni účastníci debaty sdíleli informace a utvářeli své postoje a názory s ohledem na všechny okolnosti, které vyplynuly z průzkumů terénu i tzv. best practices jiných zemí s relevantní migrační zkušeností. Regularizační opatření jiných zemí mají jistě i své problematické aspekty, o čemž svědčí i to, že jejich výsledky a důsledky jsou často předmětem bouřlivých diskuzí. Proto jsme toho názoru, že posílení dobrou znalostí dění v ostatních státech v této oblasti bychom měli hledat vlastní správná řešení, která by v českých podmínkách měla šanci na úspěch.

Člověk v tísni  
Multikulturní centrum Praha  
Organizace pro pomoc uprchlíkům  
Poradna pro uprchlíky

# 1.ČÁST

## NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ V ČR A V EVROPĚ

# K NĚKTERÝM ASPEKTŮM NELEGÁLNÍ MIGRACE A NEOPRÁVNĚNÝCH EKONOMICKÝCH AKTIVIT MIGRANTŮ

**DUŠAN DRBOHLAV**

*Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy*

02

**KOBYCHOM MĚLI TO, CO SE DĚJE NA POLI NELEGÁLNÍ MIGRACE A NEOPRÁVNĚNÝCH EKONOMICKÝCH AKTIVIT MIGRANTŮ<sup>1</sup> VE VYSPĚLÝCH IMIGRAČNÍCH ZEMÍCH SVĚTA VČETNĚ ČESKA, PŘIROVNAT K ŽÁNRU DIVADELNÍHO PŘEDSTAVENÍ, NEPŮJDE ROZHODNĚ O KOMEDII. OSUDY HLAVNÍCH AKTÉRŮ – NELEGÁLNÍCH MIGRANTŮ – JSOU POHNUTÉ, ČASTO I TRAGICKÉ. JAKO PŘÍKLAD UVÁDÍM PŘÍBĚH SEDMATŘICETILETÉHO MOLDAVSKÉHO MUŽE SE STŘEDOŠKOLSKÝM ODBORNÝM VZDĚLÁNÍM, TAK, JAK JEJ UVEDL PŘI INTERVIEW NA PODZIM ROKU 2005<sup>2</sup>.**

*„Rozhodl jsem se emigrovat do Česka z ekonomických a psychických důvodů. Byl jsem vysocí postavený pracovník vinařského závodu a začal jsem kritizovat podvody při výrobě vína (z jednoho vína dělali dvě), a tak mě vyhodili. To se odehrálo v roce 1995. Byl jsem dlouho nezaměstnaný a začal jsem mít také problémy v rodině. Rozvedl jsem se. Pak mě pořád zvali k soudu a ptali se, proč nepracuji. Kdybych pracoval, tak utratím za dopravu více, než kolik si vydělám.“*

1 Z důvodů nedostatku prostoru se zde nevěnujeme jinak určitě důležité otázce užití termínu „nelegální migrant“, jeho neoprávněné aktivity atd.

2 Na sběru dat se podíleli Dušan Drbohlav, Zdeněk Čermák, Dagmar Dzuráková, Eva Janská, Dita Čermáková, Lenka Lachmanová, částečně též Andrea Baršová a Milan Lupták. Výzkum probíhal v rámci aktivit následujících projektů: 1) projekt MPSV ČR, číslo: 1J 057/05-DP1, „Mezinárodní migrace a nelegální pracovní aktivity migrantů v Česku v širším evropském kontextu“, 2) projekt GA ČR, Eurocores – ECRP, číslo: CPR/06/EDO1, „Trafficking and Forced Labour for Other Purposes than Prostitution: The Czech Case“ a 3) Výzkumný záměr MSM 0021620831 financovaný MŠMT ČR. I tento příspěvek spadá do jejich rámců.



Věděl jsem, že ve vedlejší vesnici je řidič, který vozí migranty do Itálie a do Česka. Tak jsem mu zaplatil 75 USD za turistické vízum a 100 USD za cestu (splaceno až v Česku, příjezd v srpnu roku 2000). Hranice jsme překročili bez problémů. Vysadil nás v Náchodě a první den přišel klient a odvezl nás do Prahy na stavbu. Vlastník stavby byl Čech a klient za nás fakturoval. Bylo mi vypláceno asi 35 – 45 Kč/hod. Nejdříve jsem byl přidavač a později jsem dělal téměř všechny práce. V roce 2002 jsem se rozhodl požádat o azyl a byl jsem 20 dnů v azylovém středisku. Pak jsem na základě svých kontaktů sehnal práci v Praze–Uhřetěvesi na stavbě. Majitel mě nechťel vyplácet bez faktury, a tak jsem si musel najít klienta. V noci jsem pracoval jako hlídač a přes den jako přidavač. Byl jsem zodpovědný za všechny stroje. Byl jsem spokojený, majitel se ke mně choval férově, byl to takový starý komunista. Klient mi vyplácel 55 Kč/hod. Domů jsem posílal peníze sestře, celkem asi 2 000 USD, ale už neposílám. V roce 2003 se mi v Moldavsku utopil můj jediný syn a sestra mi to neřekla. Je to pro mne hrozně bolestné, dnes by mu bylo 11 let, nechci o tom mluvit. Když jsem měl našetřeno asi 2 000 USD, tak mě na stavbě u Uhřetěvesi přepadli. Byla to ukrajinská mafie a myslím, že jim o mně řekl můj klient, protože ten věděl, kolik mám peněz a kde. Vyhrožovali mi smrtí, a tak jsem jim schované peníze dal. Změnil jsem klienta a začal pracovat na stavbě v Lánech zase jako hlídač a zedník. Mzda byla 55 Kč/hod. Teď pracuji na stavbě v Praze–Řepích a bydlím s Ukrajinci.

S krajaný se nestýkám a ani s jinými cizinci se nestýkám, nevěřím jim. V Moldavsku udržuji kontakt jen se sousedy. Mám dva české kamarády – jeden je z Kladna a druhý je z Prahy. Seznámil jsem se s nimi na stavbě.

Azyl jsem nedostal a v roce 2002 mi propadl pas. Snažil jsem se pas prodloužit, ale moldavská konzulka už nejezdí do Prahy (volal jsem jí). Chtěl jsem si koupit pracovní povolení, ale nemám pas a nikoho doma, kdo by za mě nový pas vyřídil. Je to pro mne neřešitelná situace, domů se vrátit nechci, mám smutné vzpomínky. Nevím, co budu dělat dál, jak řešit tuto situaci. Také se bojím policie, že mne zastaví – myslím, že by úplatek nevzali a hned mě vyhostili.“

Příběh dobře ilustruje povahu mnohých peripetií, kterým nelegální migranti musí čelit, a to v podstatě v jakékoliv cílové zemi. Ukazuje na mnohé obecnější rysy, které s sebou proces nelegální práce cizinců přináší. Jednoznačně se tu odkrývá hloubka problémů tížících populace méně vyspělých zemí, síla migraci ženoucích „push“ faktorů. Mnohdy skutečně není jiná reálná možnost, než odejít a vydělat si na živobytí (své či rodiny) v zahraničí. Ekonomickým strádáním rovněž trpí mezilidské vztahy, a tak často dochází k rozpadu rodiny, zejména když jeden, případně oba z partnerů jsou v cizině, rodinné sociální vazby upadají a hroutí se, což se také velmi často negativně odráží na situaci dětí a jejich výchově v mateřské/zdrojové zemi. Migranti přicházejí do cílové země s pomoci

převaděčů (smuggling) nebo tzv. obchodníků s lidmi (trafficking)<sup>3</sup> nebo zprvu zcela legálně na turistické vízum. Každopádně jde velmi často o organizovanou aktivitu prováděnou specializovanými subjekty. Například v České republice se uplatňuje specifický model organizující práci a život migranta. Je charakteristický pro ekonomické migranty přicházející zejména ze zemí bývalého Sovětského svazu a je založen na závislosti ekonomických migrantů na zprostředkovateli práce, tzv. „klientech“. Ti je doslova a do písmene vykořisťují a udržují ve vazalském postavení.

Jak je patrné i z příběhu, vykořisťování může mít mnohé podoby. Vyplácení nízkých odměn za práci je pouze jednou z nich. Velmi časté jsou také těžké pracovní podmínky v mnohých sektorech ekonomiky – konkrétně například ve stavebnictví.

Příběh zahrnuje i poměrně frekventovaný způsob, kterým se cizinci ze svého postavení snaží uniknout. Jedná se o přihlášení do azylového režimu, který tak bývá často zneužíván. Zabrání okamžitému vyhoštění a následně jim umožňuje pokračovat v nelegální práci<sup>4</sup>.

Jak je z osudu daného Moldavana také patrné, nelegální migranti příliš nenavazují pevnější vztahy. I jejich vazba na krajanskou komunitu, jakož i na instituce cílové země, je spíše marginální. Jejich pocit bezvýchodnosti je živěn neustálým strachem z prozrazení, pesimismem a bezradností. Život tohoto migranta se většinou odehrával v hlavním městě Praze či jeho blízkém okolí, což opětně dokládá význam velkoměstského prostředí, které nabízí jak více pracovních příležitostí, tak více možností udržet si svoji anonymitu<sup>5</sup>.

Všechny výše naznačené procesy a skutečnosti, dáme-li jim obecnější obrysy, spojují Česko s ostatními vyspělými imigračními zeměmi, ve kterých se odehrává v podstatě totéž (viz např. Düvell 2006, Illegally 2007).

Na scéně jsou však kromě migrantů i další aktéři. Nelegální migrace jim přináší ztráty, ale někdy i zisky.

Zásadní je její dopad na stát. Negativní jsou pro něj finanční ztráty plynoucí z neodvádění daní a pojištění, rozvoj šedé ekonomiky a rizika zvýšení kriminality, terorismu a přenosu nemocí. Ale z pohledu státu má nelegální migrace i své přínosy. Je to zaplnění mezer na trhu práce, především obsazením neatraktivních a málo placených pracovních pozic, zisk levné a flexibilní pracovní síly přispívající k ekonomické prosperitě a rozvoji určitých ekonomických subjektů a odvětví.

Dalšími subjekty, kterých se tento jev zásadně dotýká, jsou někteří zaměstnavatelé. Díky využívání nelegální práce mohou zvyšovat svůj zisk a konkurenceschopnost. Celkově ale dochází k poškozování podnikatelského prostředí.

3 Velmi zjednodušeně vyjádřeno: „Smuggling“ se obvykle odehrává se souhlasem pašovaných/převáděných osob a umožňuje těmto osobám nelegálně překročit státní hranice. „Trafficking“ je spojený s nátlakem, donucením a následným vykořisťováním pašovaných/převáděných osob.

4 Současná česká legislativa umožňuje žadatelům o azyl legálně pracovat až po uplynutí jednoho roku od podání žádosti o azyl.

5 Samozřejmě, realita je složitější a ani zde není svět černobílý. Existují i šťastnější příběhy, ale hlavně – tato migrace je, přes všechny problémy s ní spojené, v relativním pojetí stále nejlepším řešením migrantovy situace, jinak by k ní prostě nedocházelo.

Zaměstnávání nelegálních migrantů přináší firmě nespravedlivé konkurenční výhody a dotýká se i legálních zaměstnanců, jelikož může docházet k rozšiřování nepříjemných pracovních podmínek i na ně, ať už cizince nebo Čechy.

Nelegální zaměstnávání se citelně dotýká i populace jako takové. V jeho důsledku dochází k zlevnění některých služeb a ekonomických činností, ale zároveň se prohlubuje lhostejnost veřejnosti k porušování práva, včetně akceptování nelegální práce (blíže Drbohlav, Lachmanová v tisku).

Nelegální migrace a pobyt cizinců je tedy, jak je zřejmé, komplexně podmíněný fenomén pevně zakotvený v současném globalizovaném ekonomickém režimu polarizovaného světa. Nelegální migranti a jejich neoprávněné ekonomické aktivity patří neodmyslitelně k ekonomikám vyspělých zemí<sup>6</sup> a jsou přímo strukturální komponentou moderního kapitalismu (viz např. Pallidda 2005, Baldwin-Edwards 2006). Nelegální ekonomičtí migranti jsou trvale „poptávání“ soukromým sektorem, který je vždy ochotný riskovat „malý možný postih“ ve srovnání s „velkým reálným ziskem“. Cílové země se svými politickými reprezentacemi sice vyhlásily boj nelegální migraci jako takové, ale v určitých aspektech vše „tíse“ tolerují, respektive vědomě odmítají přijmout efektivnější opatření k nápravě daného stavu. Dokladem toho je například neochota se přihlásit k mezinárodním smlouvám řešícím zacházení s migranty nebo nepřijetí účinnějších nástrojů kontroly nelegálního zaměstnávání. Často vítězí pokrytectví a pragmatismus.

Příčiny existující situace jsou komplexní a složité. Přesto je možné vyslovit hypotézu, že nelegální migrace a navazující neoprávněné ekonomické aktivity migrantů by se daly omezit tím, že státy zjednoduší přístup cizincům na své legální trhy práce. Zaměstnávání nelegálních migrantů tím ale svou přitažlivost zcela neztratí.

Je jasné, že eliminace tohoto fenoménu je dlouhodobou záležitostí s nejasným výsledkem. Konec ochrany hranic administrativně-politicky vymezených celků a možnost volného pohybu člověka po planetě Zemi je jistě krásnou vizí lepšího uspořádání lidského společenství (viz např. Harvey 2000), ale v dnešní době je spíše než dostupnou alternativou zatím jen utopií v nedohlednu. Boj s nelegální migrací a doprovodnými jevy ještě nikdo nevyhrál a v blízké budoucnosti patrně nevyhraje. Toto poznání však nesmí bránit snahám tento fenomén minimalizovat. Podkopává právo (a spravedlnost), tedy jeden z klíčových atributů, na nichž je postavena demokracie. V naší postkomunistické realitě je tento boj ještě komplikovanější. V důsledku neblahého dědictví minulosti je totiž „nelegalita“ do velké míry společensky tolerována (viz např. Renooy et al. 2004).

Vrátíme-li se k původnímu přirovnání, je důležité si uvědomit, že nejde o žádné divadlo, kterému nečinně přihlížíme, ale o tvrdou realitu. Bojujme v ní a bojujme s ní, i s vědomím, že „zbraně v nepřátelském táboře nedrží pěšáci“.

<sup>6</sup> Z hlediska kvantitativního např. Jandl (2007) odhaduje roční přítok nelegálních migrantů do Evropské unie mezi 400 000 a 600 000 osob.

## LITERATURA

- Baldwin-Edwards, M.: (2006). *Illegal Migration: A Theoretical and Historical Approach*. [Rukopis].
- Drbohlav, D., Lachmanová, L.: *Irregular Economic Activities of Migrants in the Czech Republic (a Delphi Study about Adaptations in a Globalising Economy)*. In: Dostál, P. (ed.): *Evolution of Geographical Systems and Risks Processes in the Global Context*. P3K Publishers, Prague (v tisku).
- Düvell, F. ed. (2006): *Illegal Immigration in Europe, Beyond Control?* New York, Palgrave MacMillan.
- Harvey, D. (2000): *Spaces of Hope*. Berkeley. University of California Press.
- *Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: State approaches towards them, their profile and social situation*, produced by the European Migration Network, January 2007. <http://www.european-migration-network.org>
- Jandl, M.(2007): *Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union*. *International Migration Review*, Vol. 41, No. 2, Summer 2007, pp. 291-315.
- Palidda, S.: (2005) *Migration between Prohibitionism and the Perpetuation of Illegal Labour History and Antropology* 16 (1): 63-73.
- Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O., Meijer, R. (2004): *Undeclared Work in an Enlarged Union. An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items*.
- *Final Report*. Brussels: European Commission.

# NELEGÁLNÍ POBYT A ZAMĚŠTNÁNÍ CIZINCŮ Z POHLEDU ČESKÉHO PRÁVA

**PAVEL ČIŽINSKÝ**

*Poradna pro občanství, občanská a lidská práva*

03

**DVA NEJVÝZNAMNĚJŠÍ ZPŮSOBY PORUŠENÍ PRÁVA ZE STRANY CIZINCŮ JSOU V SOUČASNOSTI JEDNAK POBYVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE BEZ OPRÁVNĚNÍ (TZV. NELEGALITA POBYTU) A DÁLE VYKONÁVÁNÍ ZÁVISLÉ VÝDĚLEČNÉ ČINNOSTI BEZ PŘÍSLUŠNÉHO POVOLENÍ ZAMĚŘENÉHO NA OCHRANU DOMÁCIHO PRACOVNÍHO TRHU PROTI CIZINCŮM (TZV. NELEGÁLNÍ PRÁCE)<sup>1</sup>. V TOMTO KRÁTKÉM PŘÍSPĚVKU SE POKUSÍM STRUČNĚ POPSAT, CO JE TO NELEGÁLNÍ POBYT A NELEGÁLNÍ PRÁCE Z HLEDISKA ČESKÉ LEGISLATIVY.**

## **CO JE NELEGÁLNÍ POBYT**

Ze zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně dalších zákonů) vyplývá základní pravidlo cizineckého práva, totiž že bez zvláštního individuálního administrativního povolení smí na území České republiky pobývat jen vymezené skupiny cizinců (např. občané členských států Evropské unie, občané států, s nimiž existuje dohoda o bezvívzovém styku, cizinci ve výkonu trestu odnětí svobody aj.), a to za podmínek zákonem uvedených. Ostatní cizinci, kteří na území České republiky pobývají bez příslušného oprávnění, se dopouští porušení zákona. Nelegalitu pobytu lze tedy definovat jako absenci právně účinného povolení k pobytu (dlužno dodat, že zánik existence listinného vyhotovení povolení k pobytu – např. zničením cestovního pasu – nemá na jeho právní platnost vliv).

Povolení k pobytu jako jednoduchá dělicí čára mezi legalitou a nelegalitou existuje ovšem pouze na teoretické úrovni, neboť v praxi se vyskytuje řada komplikujících či dokonce relativizujících faktorů. V následující části se pokusím některé z nich nastínit.

<sup>1</sup> Nelegální podnikání cizinců z řady důvodů nepřestavuje zatím větší politický, ba ani právní problém, a to dokonce ani v případě drobných živnostníků (na rozdíl od konfliktů mezi domácími a cizími obchodníky v minulosti).

Za nejasný přechod mezi legalitou a nelegalitou pobytu je možné považovat případy související s uložením vyhoštění. Jde například o cizince, kterému bylo uděleno správní vyhoštění, které je sice právně účinné, ovšem nemůže být vykonáno z důvodu probíhajícího soudního řízení. Výše zmíněná situace nastává, pokud cizinci v průběhu řízení skončí platnost jeho dosavadních povolení k pobytu<sup>2</sup>. Dalším příkladem je vyhoštění (uloženého policií či soudem), na které cizinec zareaguje žádostí o azyl a dále pobývá na českém území. Domnívám se, že tento problém je třeba vyřešit tak, že právní moc rozhodnutí o vyhoštění ještě sama o sobě cizincův pobyt nelegálním nečiní, pokud má tento cizinec ovšem jiný pobytově-právní titul. Pokud jej ovšem nemá, bude jeho pobyt nelegální i v případě, že výkon rozhodnutí byl odložen. Z toho tedy vyplývá, že oprávněnost pobytu zakládá každý pobytově právní titul, a to bez ohledu na jeho povahu či oprávněnost.

V českém cizineckém právu lze mezi několika desítkami různých pobytových oprávnění rozlišit dvě skupiny. První skupinu lze pracovníčně nazvat standardními pobytovými povoleními a lze do ní zařadit ta povolení, která jsou (vzhledem k důvodu svého vydání) trvalé či běžně prodloužitelné povahy a která jsou tedy perspektivní též do budoucna<sup>3</sup>. Naopak do druhé skupiny pak lze zahrnout ta povolení, která jsou svou povahou mimořádná či dočasná, a která tudíž nechávají svého držitele ohledně budoucnosti jeho legálního pobytu v České republice v nejistotě<sup>4,5</sup>. Z praktického hlediska obě kategorie někdy splývají (např. zcela bezvýhodná žádost o azyl), přesto je nutné je jasně odlišovat.

## **NEJASNOSTI OHLEDNĚ LEGALITY POBYTU V PRAXI**

Na předním místě mezi procesněprávními problémy je zejména neprůkaznost legality pobytu. Příkladem mohou posloužit občané USA, kteří sice na území ČR pobývají déle než povolené 3 měsíce bezvízového styku, ovšem tvrdí, že každé 3 měsíce vystupují z území ČR anebo nově z schengenského prostoru, a úřady jim nejsou schopny prokázat opak. Je však třeba rozlišovat hmotněprávní stav od důkazů k jeho potvrzení, a tedy platí, že legalnost pobytu je nezávislá na skutečnosti, zda se jí podaří prokázat či ne.

Dalším komplikujícím prvkem může být spornost některých rozhodnutí státu

---

2 Jde o ustanovení § 172 odst. 3 a 4 cizineckého zákona, totiž případ, kdy podání správní žaloby má odkladný účinek pouze na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Cizinec je tedy dle práva vyhoštěn, ovšem nelze jej fyzicky deportovat. Tento stav, který vzdáleně připomíná právně vysoce problematickou semilegální povahu pobytu na základě institutu strpění v cizineckém právu Spolkové republiky Německo, je dle názoru autora nutno – z hlediska teorie správního práva – považovat za pobyt nelegální.

3 V praxi se jedná zejména o trvalý pobyt a pak o ta pobytová oprávnění k pobytu přechodnému, která k trvalému pobytu bez větších obtíží směřují anebo která jsou snadno prodloužitelná.

4 Jedná se zejména o výjezdní příkaz (umožňující pobyt po dobu maximálně 60 dní), o instituty povolení pobytu v průběhu určité právní procedury (např. žadatelství o azyl, o § 87y cizineckého zákona), o institut strpění a ochrany aj.

5 Toto rozdělení je samozřejmě obtížné. U některých pobytových institutů se pro jejich zařazení nelze jednoznačně rozhodnout (např. u doplňkové ochrany), záleží spíše na praxi. Důležitým kritériem by mohl být fakt, zda je možno po skončení určitého pobytového titulu svůj pobyt prodloužit bez vystěhování z území České republiky.

představovaného úřady cizinecké správy. Sporné může být například to, zda-li rozhodnutí správního orgánu bylo doručeno, zda-li cizinec je rodinným příslušníkem jiné osoby anebo jaké občanství cizinec má. Ve všech těchto a jiných případech je možné, že rozhodnutí, které bylo správním orgánem považováno za platné, je soudem prohlášeno za neplatné a pobyt, který byl správním orgánem považován za nelegální, se soudním rozhodnutím ukáže být oprávněným. Zvláštním druhem spornosti je pak napadnutí zákonnosti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví, což může v případě přiznání odkladného účinku vést i k mnohaletému stavu nerozhodnutosti. Zde je jen třeba poznamenat, že potvrzením negativního rozhodnutí policie se ne vždy musí mezitímní pobyt cizince stát nelegálním<sup>6</sup>.

Druhým problematickým bodem je oprávněnost získání určitého povolení. Zde mohou nastat v zásadě dvě sporné situace: cizinec získá povolení k pobytu, ač by ho získat neměl (např. za úplatek, na základě padělaných dokladů či na základě fingovaného manželství), a naopak jiný cizinec, ačkoli by měl získat vízum (např. za účelem strpění, pokud podal určitou žádost), toto vízum v důsledku pochybení policie nezíská. Z formálního právního hlediska první cizinec pobývá v České republice legálně, zatímco druhý pobývá nelegálně; lze si ovšem představit situace, kdy takové pojetí bude vzhledem k okolnostem zcela nelegitimní.

Již zcela relativizující účinek může mít, uvědomíme-li si, že ne/legalita pobytu je jen jedním druhem porušování zákonů ze strany cizinců. Cizinec sice může v České republice pobývat legálně, ovšem pokud např. do ČR vstoupil nelegálně (např. občan Spojených států amerických, který vízum nepotřebuje, vstoupí do schengenského prostoru mimo hraniční přechod) anebo pokud nemá platný cestovní pas, dopouští se porušení zákona, které má či může mít stejné důsledky jako nelegální pobyt samotný.

## CO JE NELEGÁLNÍ PRÁCE

Poněkud přehlednější situace panuje v oblasti nelegálního zaměstnávání. Je to i díky tomu, že zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti obsahuje v ustanovení § 5 písm. c) definici nelegální práce cizinců. Ta nastává v případech „...pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno.“ Dle § 87 zákona o zaměstnanosti musí mít cizinec pro výkon zaměstnání současně dvě povolení: povolení k zaměstnání vydané úřadem práce a povolení k pobytu<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Lze si představit např. spor o udělení či prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, kdy by pobyt cizince po celou dobu tohoto sporu bylo nutno posuzovat dle § 60 odst. 4 cizineckého zákona za legální, a to bez ohledu na výsledek sporu.

<sup>7</sup> Zákon hovoří o „platném povolení k pobytu na území České republiky“. V praxi se nyní za toto povolení považuje jakýkoli oprávněný pobyt, tedy zřejmě i např. § 87 cizineckého zákona.

Vykonává-li tedy cizinec práci bez jednoho z těchto povolení, porušuje zákon. Dle § 100 zákona o zaměstnanosti je právní existence povolení k zaměstnání závislá na existenci povolení k pobytu, takže je právně nemožné, aby cizinec měl platné povolení k zaměstnání bez oprávněnosti pobytu. V praxi tedy cizinec buď nemá ani povolení k pobytu, a nemá tudíž ani povolení k zaměstnání, anebo sice povolení k pobytu má, ale pracuje bez povolení.

V případě výkonu výdělečné činnosti může být ovšem sporné, zda se jedná o závislou činnost, a tedy o zaměstnání dle zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti, či o podnikatelskou činnost. Cizinec pracující jako tzv. osoba samostatně výdělečně činná (např. živnostník, autor, příslušník svobodných povolání či jiný podnikatel) totiž povolení k zaměstnání mít nemusí. Posouzení, zda se ovšem nejedná o zastřený pracovněprávní vztah, a tím pádem o nelegální zaměstnání, nemusí být vždy zcela jednoduché.

Za nelegální práci zákon o zaměstnanosti v § 5 písm. c) výslovně označuje i případ, kdy cizinec sice povolení k zaměstnání má, jenže vykonává zaměstnání v rozporu s tímto povolením. Například může pracovat pro jiného zaměstnavatele, než má povoleno, může vykonávat jinou práci, než kterou má uvedenu v pracovním povolení, anebo může pracovat na jiném místě, než odpovídá povolení. Existují i případy, kdy cizinec pracuje již od chvíle podání žádosti o povolení k zaměstnání, přičemž toto povolení je následně uděleno a práce legalizována.

Z hlediska zákona o zaměstnanosti je nejasná i legalita postavení cizince v případě nenahlášených zaměstnání. Jedná se o případy, kdy je povolení k zaměstnání uděleno a cizinec začne pracovat, ovšem zaměstnavatel jej nenahlásí správě sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovně, a někdy naopak nahlásí úřadu práce, že cizinec do práce nenastoupil. „Legalita“ takového nenahlášeného (undeclared) zaměstnání je dle zákona o zaměstnanosti nejasná; dle autora by v tomto případě výlučnou odpovědnost měl nést pouze zaměstnavatel a cizincovo zaměstnání by tedy za legální považováno být mělo.

## ZÁVĚR

Komplikované právní předpisy musí nutně vyvolat otázku, zda-li je pojem „nelegální cizinec“ z hlediska práva smysluplný. Použijeme-li logiku pojmu „nelegální cizinec“ na jiné skupiny lidí, museli bychom (jen s malou nadsázkou) hovořit o podnikateli, který má daňové nedoplatky, jako o „nelegálním podnikateli“, o řidiči, který překračuje povolenou rychlost v obci, jako o „nelegálním řidiči“ a vůbec o každém, kdo s obavou očekává nějakou kontrolu, jako o „nelegálním člověku“; což by bylo evidentně nesmyslné. Na druhou stranu existují určitá porušení zákonů, která jsou typická pro velkou skupinu cizinců a pro která je třeba mít nějaké označení; v tomto smyslu je takové označení možné. Každopádně se domnívám, že paušalizace spojená s pojmem nelegality cizinců je závažným praktickým problémem.



# NEREGULÉRNÍ MIGRACE V KONTEXTU IMIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ POLITIKY EU<sup>1</sup>

**SELMA MUHIČ DIZDAREVIČ**

*Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy*

04

## POLITIKY EU OVLIVŇUJÍCÍ NEREGULÉRNÍ<sup>2</sup> MIGRACI

**PODLE SVĚTOVÉ ZPRÁVY O MIGRACI (WORLD MIGRATION REPORT), KTEROU ZPRACOVALA MEZIVLÁDNÍ ORGANIZACE IOM, JE POČET MEZINÁRODNÍCH MIGRANTŮ PŘIBLIŽNĚ 2,9 % CELKOVÉ LIDSKÉ POPULACE (IOM 2000). V ZEMÍCH EU-15 PŘIPADAJÍ NA JEDNOHO ODCHOZÍHO TŘI OSOBY, KTERÉ SEM NAOPAK MÍŘÍ. V ROCE 2001 A 2002 BYL ČISTÝ PŘÍRŮSTEK Z MIGRACE ODHADOVÁN NA MILION OSOB. V DANÉM OBDOBÍ SE NĚKTERÉ STÁTY JAKO ŠPANĚLSKO, PORTUGALSKO, ITÁLIE, ŘECKO A IRSKO STALY NA ROZDÍL OD PŘEDCHOZÍHO OBDOBÍ STÁTY, KTERÉ PŘISTĚHOVALCE PŘITAHUJÍ (EUROSTAT 2004).**

**ČISTÝ PŘÍRŮSTEK Z MIGRACE V ZEMÍCH EU-25 STOUPL Z 590 000 OSOB V ROCE 1994 NA 1,85 MILIONU V ROCE 2004. VE VĚTŠINĚ ČLENSKÝCH STÁTŮ ČINILI PŘISTĚHOVALCI MĚNĚ NEŽ 10 % OBYVATELSTVA, S VÝJIMKOU LUCEMBURSKA (39 % V ROCE 2005) A LOTYŠSKA (22,2 % V ROCE 2004) (EUROSTAT 2007).**

Je pravděpodobné, že tato čísla jsou podhodnocená a skutečný rozsah migračních toků mezi zeměmi je podstatně větší. Statistiky totiž nezahrnují neregulérní migraci – osoby, které žijí v hostitelské zemi bez patřičného oprávnění, ty, které nelegálně překročily hranice, ani například oběti obchodu s lidmi.

<sup>1</sup> Tento článek navazuje zároveň na Výzkumný záměr FHS UK „Antropologie komunikace a lidské adaptace“ (MSM a MSM0021620843).

<sup>2</sup> V mnohých evropských i českých vládních dokumentech se používá pro migraci a pobyt cizinců bez oprávnění termín „nelegální“. Nevládní organizace dávají přednost výrazu „neregulérní“, který méně stigmatizuje migranty, a to i proto, že pod tento název spadá celá škála různě závažných přestupků. K této terminologii se v článku přikláním i já.

Současnou politiku EU týkající se neregulérní migrace musíme vnímat v kontextu přístupu EU k příbuzným problémům, zejména k otázce migrační politiky. Obecně platí pravidlo, které ovšem současná politická reprezentace soustavně ignoruje, že čím jsou politiky v oblasti regulérní migrace restriktivnější, tím větší prostor se otevírá pro migraci neregulérní. K té dochází dvěma způsoby: 1) ilegálním překročením státních hranic, což pak úzce souvisí s obchodováním s lidmi a další širokou škálou kriminálních aktivit, jejichž bývá neregulérní migrant obětí; anebo 2) překročením povolené doby pobytu nebo vykonáváním aktivit, které typ pobytu přímo zakazuje (například práce „načerno“ v případě víza za účelem studia). V těchto případech neregulérní migrace souvisí zejména s neregulérním zaměstnáváním migrantů a jejich pracovním vykořisťováním. V literatuře se pro tento typ neregulérních migrantů používá termín „overstayers“ a dá se říci, že jsou počtem a problematikou nejvýznamnější skupinou neregulérních migrantů. Geddes (2005: 17-19) uvádí tři významná období, která zformovala dnešní podobu migrace a která lze dát do souvislosti s fenoménem neregulérní migrace:

- První období se primárně týkalo pracovní migrace. Začalo v padesátých letech 20. století a trvalo do doby ropného šoku (začátek sedmdesátých let). Oproti současné politice, která uplatňuje vysoce restriktivní ochranné prostředky vůči vlastnímu trhu práce, západní státy zdevastované válkou a čelící dalšímu demografickému úpadku rozvíjely programy a uzavíraly bilaterální smlouvy s vybranými státy za účelem rekrutování pracovní síly. Migrantí neměli právo na sloučení s rodinou a čelili nebezpečí snadné deportace (Velká Británie)<sup>3</sup>. Všechny západoevropské státy se staly závislé na zahraniční pracovní síle a rovněž všechny považovaly migraci za dočasnou. Ekonomická integrace migrantů byla oddělená od politické a sociální. V tomto období byla migrace záležitostí mladých svobodných mužů. Fenomén neregulérní migrace nebyl relevantní, protože pracovní trh byl otevřen v podstatě všem.
- Druhé období začalo po ropné krizi v roce 1973 a trvalo do pozdních osmdesátých let. Vyznačovalo se převážně rodinnou migrací a evropské státy se musely vypořádat s tím, že migranti, kteří přijeli za základě dočasných dohod, se v západní Evropě trvale usadí. V tomto období je již patrný fenomén migrantů druhé generace, kteří často musí balancovat mezi příslušností ke kultuře rodičů a potřebou vytvořit si vlastní životní styl ve společnosti, která k nim není vždy spravedlivá. Ovšem, jak správně podotýká Geddes (2005: 17), snaha zastavit pracovní migraci k omezení celkového počtu přistěhovalců nevedla. Migrační tlak přetrvával a vytvářel nové kanály vedoucí do Evropy. Právě v tomto období se začíná objevovat neregulérní migrace.

<sup>3</sup> Více o jednotlivých státech viz. Castles, Miller 2003.

- Po skončení studené války EU zaznamenala strmý vzestup počtu azylantů, trvalý růst neregulérní migrace a též diversifikaci zemí původu migrantů. V tomto období splývají hranice mezi azylovou migrací, která je vnímaná jako nedobrovolná, a ekonomickou migrací. Rozdělení zcela ztratilo význam po zavedení extrémně restriktivní azylové politiky ve všech evropských státech a z žadatelů o azyl se stala skupina, která stále čelila podezření ze zneužívání ustanovení Ženevské konvence. Restriktivní politiky pracovní a azylové migrace přímo vedly k nárůstu cizinců v neregulérním postavení.

## **POLITIKA EU K NEREGULÉRNÍ MIGRACI**

Významný růst neregulérní migrace vyvolal důležité diskuze, jak s tímto nežádoucím jevem v zemích EU bojovat. Většina neregulérních migrantů, kteří se do Unie dostanou nelegálním překročením hranic, přichází přes země jižní Evropy. Ty proto prosazují – a samy taky uplatňují – jejich regularizaci. Naopak v západních státech (nejvýrazněji snad v Rakousku) jsou regularizace a politika jižních států považovány za podporu neregulérní migrace. Regularizaci vnímají jako odměnu za čin, který je naopak nutné trestně stíhat. Těm, kteří porušují imigrační pravidla, tak podle nich stačí počkat, až daný stát regularizaci znovu vyhlásí. Podle kritiků signalizuje tato strategie ostatním potenciálním neregulérním migrantům, že se tento typ migrace vyplácí. Z tohoto důvodu západní státy EU pro potírání neregulérní migrace navrhuji – a také uplatňují – deportaci. Proto také v rámci společné politiky boje proti nelegální migraci navrhuji zavedení společných letů pro přepravu ilegálních migrantů<sup>4</sup>.

Primárním cílem neregulérních migrantů je zůstat neviditelní pro systém, proto je jejich celkový počet těžko zjištělný. Příliv neregulérních migrantů do EU se nicméně odhaduje ve výši čtyř set tisíc lidí ročně<sup>5</sup>. „Neviditelnost“ neregulérních migrantů je rovněž jednou z výrazných příčin neexistence politik zaměřených na tuto skupinu. Výzvu pro vzdělávací systém představuje rodina s dětmi v neregulérní situaci. Overstayers jsou nuceni pracovat za jakýchkoliv podmínek, protože jim je systém sociálních dávek nedostupný. Pracují pak bez sociální, zdravotní či pracovní ochrany, a proto některé nevládní organizace dávají fenomén neregulérní migrace do souvislosti s pojmem moderního otroctví. Všechny státy EU mají značně vysokou úroveň práv zaměstnanců bez ohledu na jejich status. I přesto je velmi často za nelegální zaměstnanecký poměr tvrdě trestán samotný imigrant, nikoliv zaměstnavatel, který jej protiprávně zaměstnal. Takový přístup podporuje moderní otroctví, jelikož strach z tvrdého postihu znemožňuje migrantům bez dokladů přihlásit se o svá zaměstnanecká práva.

<sup>4</sup> Zde používám termín ilegální, protože uvádím postupy v rámci politických aktů. Zdroj: viz reference Joint flights for removal of illegal migrants.

<sup>5</sup> Jandl, M. 2007: Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union. In International Migration Review, Vol. 41, No. 2, Summer 2007, pp. 291-315.

Obecně vzato, jednotlivé státy EU se nejsou schopny vypořádat s faktem, že poptávka po pracovní síle migrantů (včetně těch neregulérních) existuje a že k uspokojení této potřeby nejsou dostupné účinné politické a právní nástroje.

Prioritní opatření EU v oblasti neregulérní migrace jsou následující [COM (2006) 402]:

- Spolupráce se zeměmi mimo EU, zejména se státy subsaharské Afriky a Středomoří  
– Do této oblasti spadá boj proti takzvaným „push“ faktorům v zemích původu neregulérních migrantů, jako je chudoba, konflikty nebo i znečištěné životní prostředí; zvyšování kapacity uvedených zemí pro řízení migrace (migration management) a boj proti obchodování s lidmi. EU chce proto iniciovat vznik imigračního portálu poskytujícího informace o možnostech legální migrace a o nebezpečí nelegální migrace a zároveň zřídit informační místa v jednotlivých státech. Významný problém představuje nicméně velmi omezená nabídka legálních cest do zemí EU. V některých státech (například ve Francii) se hlavním zdrojem migrace stalo sloučení nebo založení rodiny. Lze proto očekávat další restriktivní opatření i pro tento typ migrace.
- Zabezpečení hranic a společná správa osobních údajů – Cílem je vytvořit e-hranice, tedy elektronicky spravované hranice, a zajistit propojenost údajů o cestujících zapojením leteckých společností do informačního systému. Problematika sdílení informací se už stala součástí debat o ochraně osobních údajů.
- Pokračování v boji proti obchodování s lidmi
- Pokračování v boji proti nelegálnímu zaměstnávání – EU navrhuje opatření mířící proti nelegálnímu zprostředkovávání pracovních míst, se kterým úzce souvisí kriminalita. Slabinou opatření je opět postihování zaměstnavatelů, když se v tomto opatření doslova uvádí: „Zaměstnavatelé by mohli být též finančně trestáni“ (ibid.) (zvýraznění autorka)
- Další rozvoj politiky návratu do zemí původu – Přednostně by měly být uzavřeny readmisní smlouvy se zeměmi západního Balkánu. Otázkou nicméně zůstává, jaký dopad bude mít návrat neregulérních migrantů v zemích původu. Například v případě Srbska bylo pokračování přístupových jednání s EU podmíněno uzavřením readmisní dohody. Srbsko nicméně nedisponuje finančními prostředky, kompetentním personálem či zařízeními pro umístění navrátilců.
- Pokračování spolupráce mezi styčnými imigračními důstojníky (immigration liaison officers) operujícími v některých státech Afriky a západního Balkánu  
– Ti by měli koordinovat průběh návratů a podávat včasné varování před hrozící přílivovou vlnou migrantů.
- Zhodnotit opatření uložená v souvislosti s migrací přepravním společnostem.

Je zřejmé, že daná opatření směřují k uzavření a kontrole hranic a za fundamentální přístup k neregulární migraci pokládají akt deportace. Zcela chybí odpověď na otázku, jaký osud čeká lidi, kteří mohou i po několika let žít a pracovat jako neregulární migranti v EU a jejichž děti tu mohou strávit rozhodující léta svého dospívání. Příkladem je případ albánské rodiny z Kosova, která se v roce 2001 neregulárně dostala do Rakouska, kde požádala o azyl. Ačkoliv byla žádost otce rodiny o azyl zamítnuta, přestěhovala se za ním též manželka a pět dětí. Vyřizování stížnosti proti rozhodnutí rakouských úřadů trvalo pět let, poté byl otec deportován. Dcera, které bylo v době přesídlení deset let a patnáct let v době, kdy se deportace měla konat, před deportací utekla. Proto mohla v Rakousku zůstat i její matka. Dcera hrozila spácháním sebevraždy, život v Kosovu si už nedokázala představit. Rodina byla nezávislá na sociálním systému a – dle všech dostupných informací – dobře integrována.

Tento případ ukazuje selhání restriktivního přístupu vůči neregulární migraci hned na několika úrovních:

- Hranice zajištěné nejsou a je otázkou, jestli je v demokratickém státě lze absolutně zabezpečit. Tato otázka nabývá na významu s každým dalším rozšiřováním schengenského prostoru.
- Boj proti nelegálnímu zaměstnávání nefunguje. Jak mohl žadatel o azyl, a k tomu navíc odmítnutý žadatel o azyl, pracovat a kdo ho zaměstnával?
- Politika, která klade důraz pouze na deportaci, není dostatečně citlivá, aby rozlišovala ty, kteří prokázali schopnost integrace, tedy přínosu pro danou společnost, a ty, kteří z fenoménu neregulární migrace profitují. Nejzávažnější je situace dětí neregulárních migrantů, které za své postavení nenesou žádnou odpovědnost a obvykle jsou také velmi dobře začleněny do hostitelské společnosti.

## SHRNUTÍ

Evropská politika řešení problematiky neregulární migrace je přímo závislá na přístupu jednotlivých států k migraci a integraci cizinců. Neregulární pobyt některých migrantů je často důsledkem selhání všech ostatních forem legalizace pobytu. Ačkoliv ve všech evropských společnostech je uznávána potřeba zahraniční pracovní síly, Evropská unie nedospěla k uznání přínosu neregulární migrantské práce, nerozlišuje stupeň integrace jednotlivých neregulárních migrantů a ignoruje obecně problematiku jejich integrace. Ač se v jednotlivých evropských zemích postoj k neregulárním migrantům a strategie vůči neregulární migraci liší, často se ocitá v extrémech nárazové a téměř nerozlišující regularizace, nebo naopak brutální a škodlivé deportace. Přitom by stačilo definovat podmínky legálního pobytu na základě uznání potřeb jak evropských společností, tak neregulárních migrantů, kteří se často ocitli v této pozici kvůli naprosté absenci flexibility legálního prostředí. Dosavadní politikou Evropa riskuje, že se vytvoří extrémně zranitelná skupina lidí, která nikdy nebude mít nastaveny podmínky k začlenění, a tudíž její integraci nelze ani očekávat.

## ODKAZY

- Castles S., Miller M. 2003. The Age of Migration. Houndmills: Palgrave. [Castles 2003]
- Cohen, R. 2006. Migration and Its Enemies. Hampshire: Ashgate. [Cohen, 2006]
- EUROSTAT 2004. The Social Situation in the European Union 2004. Dostupné na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KE-AG-04-001/EN/KE-AG-04-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-04-001/EN/KE-AG-04-001-EN.PDF) [10. února 2008] A EUROSTAT 2007. EU Population. Dostupné na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-06-001-01/EN/KS-CD-06-001-01-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-06-001-01/EN/KS-CD-06-001-01-EN.PDF) [16. února 2008]
- Geddes, A. 2005. The Politics of Migration and Immigration in Europe. London: Sage Publications [Geddes, 2005]
- International Organization for Migration 2000. World Migration Report. Dostupné na: [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/books/wmr\\_sec03.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr_sec03.pdf) [10. února 2008]
- Joint flights for the removal of illegal immigrants. Dostupné na: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14165.htm> [12. února 2008]
- PICUM [with European Network against Racism and Anti-Racism & Diversity Intergroup] 2007. On Policy Coherence in Managing Integration: The Case of Irregular Migration and Employment. [online] Brussels: PICUM. [13. února 2008]. Dostupné z: <http://www.picum.org/>

# NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ A EU

**JAN JAŘAB**

*člen kabinetu Vladimíra Špidly,  
evropského komisaře pro zaměstnanost,  
sociální věci a rovnost příležitostí*

05

**AŽ DO POČÁTKU 90. LET SE V EVROPSKÉM SPOLEČENSTVÍ POD POJMEM „MIGRACE“ MÍNIL PŘEVÁŽNĚ JEN VOLNÝ POHYB MEZI JEDNOTLIVÝMI ČLENSKÝMI ZEMĚMI SPOLEČENSTVÍ. MIGRACE ZE ZEMÍ MIMO SPOLEČENSTVÍ BYLA ZÁLEŽITOSTÍ JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ. TEPRVE OD MAASTRICHTSKÉ SMLOUVY SE ZAČALA ROZVÍJET I SPOLEČNÁ POLITIKA V OBLASTI PŘÍSTĚHOVALECTVÍ. OCITLA SE OVŠEM V TAKZVANÉM TŘETÍM PILÍŘI POMYSLNÉHO „MAASTRICHTSKÉHO CHRÁMU“, KTERÝ MÁ VÝRAZNĚ MEZIVLÁDNÍ, A NIKOLI KOMUNITÁRNÍ CHARAKTER. ZAHRUJE ZEJMÉNA AZYLOVOU POLITIKU, SYSTÉM HRANIČNÍCH KONTROL, BOJ PROTI MEZINÁRODNÍ KRIMINALITĚ A SPOLUPRÁCI V TRESTNÍCH A OBČANSKOPRÁVNÍCH ZÁLEŽITOSTECH, KTERÉ SE TÝKAJÍ CIZINCŮ.**

Lze tedy říci, že evropský rozměr imigrační politiky se prvotně zaměřil na kontrolu a restriktivní imigrace spíše než na její podporu či na integraci přistěhovalců do společnosti. Za určitou výjimku lze považovat oblast azylové politiky, která si mimo jiné klade za cíl zaručit alespoň srovnatelně spravedlivé podmínky pro žadatele o azyl napříč členskými zeměmi EU. Realisticky je však nutno říci, že důvodem, proč členské země připustily jistou míru „evropeizace“ azylové problematiky, zjevně nebyla snaha vylepšit postavení žadatelů o azyl. Šlo naopak především o snahu nejvyhledávanějších cílových zemí omezit tok potenciálních azylantů či jej alespoň přeměrovat jinak, což se vskutku podařilo. Tzv. dublinský systém od roku 2003 určuje pravidla pro vzájemné „přebírání“ azylových žádostí podle toho, kam žadatel vstoupil nejdříve. Orientace evropské imigrační politiky na obranu před přistěhovalcům odráží i vývoj v členských zemích, kde po desetiletích relativně vítaného přílivu přistěhovalců právě v 90. letech nastala nová situace. Trhy práce začaly být relativně saturovány a navíc se začal rychle proměňovat i jejich charakter. Skončil extenzivní růst průmyslu a tradiční dělnická pracovní místa byla

nahrazována novými ve službách. Rostly požadavky na kvalifikaci, takže nejen noví přistěhovanci, ale ani ti původní – respektive jejich potomci – mnohdy nebyli schopni je splnit. Výrazně se tím zvýšila nezaměstnanost řady etnických menšin přistěhovaleckého původu a s ní i potenciál sociálního vyloučení a interetnického napětí. To všechno se promítlo i do evropské politiky. Mezivládní spolupráce směřovala k omezení „nežádoucí“ migrace.

## **PŘÍSLIB DIFERENCOVANĚJŠÍHO PŘÍSTUPU?**

Počátek 21.století přináší nový vývoj a s ním určité rozšíření perspektivy i větší ambice evropské imigrační politiky. V azylové politice a v omezování neregulérní migrace<sup>1</sup> se Evropská komise snaží postupně zvyšovat důraz i na práva přistěhovalců samotných. Kromě toho se však také pokouší dát evropský rozměr dvěma dalším významným tématům, a to legální ekonomické migraci a integraci přistěhovalců. Jak posílení práv přistěhovalců v prvních dvou oblastech, tak rozšíření evropského prvku na legální migraci a integraci ovšem naráží na tu větší, tu menší odpor členských zemí. Většina vlád členských zemí si dnes oproti 90. létům více uvědomuje užitečnost legální migrace, neboť ekonomiky rostou, nezaměstnanost je relativně nízká a i v souvislosti s nepříznivým demografickým vývojem hrozí – a leckde už nastává – nedostatek pracovních sil. Větší pozornost věnují členské státy také integrační politice, kterou většina z nich po desetiletí zanedbávala, ať již ve jménu té či oné ideologie. Nejsou ale příliš ochotné připustit byt i jen částečné „poevropštění“ těchto témat – a to přesto, že se existence dvaceti sedmi souběžných a nekoordinovaných imigračních politik ve dvaceti sedmi členských zemích ukazuje jako dosti nepraktická.

Nové stimuly ale členské země EU přece jen nutí uvažovat o potenciálních výhodách alespoň koordinované – když už ne společné – imigrační politiky. Asi nejvýznamnější z nich jsou rozsáhlé regularizace dosud načerno pobývajících přistěhovalců, které provedly některé členské země, v posledních letech zejména Španělsko. Samozřejmě, i tento impulz k „poevropštění“ je spíše obranný a restriktivní. Od evropské imigrační politiky si jiné země slibují, že takovým hromadným regularizacím do budoucna zabrání. Obávají se, že španělský krok jen zvýší příliv neregulérních migrantů, kteří se pak budou v schengenském prostoru volně přesouvat i na jejich území. Něco takového jim Evropská unie patrně nabídnout nemůže. Místo toho jim však nabízí koordinovanou, společným pravidlům podřízenou politiku přijímání imigrantů legálních. Návrhy pěti nových směrnic pokrývají obecná práva legálních přistěhovalců i speciální podmínky pro vysoce kvalifikované osoby, sezónní pracovníky, placené stážisty a přesuny v rámci nadnárodních podniků. Právě otevření regulérních migračních kanálů je totiž podle Evropské komise potřebné nejen pro evropské trhy práce, ale i jako významná součást politiky zaměřené na omezení neregulérní migrace.

<sup>1</sup> Používám termín „neregulérní migrace“ a „nelegální migrace“ jako synonyma, stejně jako termíny „legální přistěhovelec“ a „regulérní přistěhovelec“, ale vyhýbám se termínu „nelegální přistěhovelec/illegal migrant“, jenž sugeruje bezprávnost samotného jedince. Ten však nikdy není a nesmí být bezprávný, takže v tomto užívání spojení „neregulérní přistěhovelec/irregular migrant“. Domnívám se, že nejde jen o tzv. politickou korektnost, ale o vyjádření právního stavu.



Jakési prvoplánové sdělení Evropské komise vládám členských zemí a jejich veřejnosti by se tedy dalo shrnout slovy „nelegální přistěhovalectví je špatné, legální přistěhovalectví je dobré, a proto mezi nimi hezky rozlišujeme a potírejme nelegální, ale podporujeme to legální!“ Takové komunikační zjednodušení má svůj smysl, protože vlády, natož média či veřejnost členských zemí nejsou většinou ani zdaleka přesvědčeny, že by legální přistěhovalectví bylo dobré a podpory hodné. Často se spíše domnívají, že je pouze menším zlem než migrace nelegální. Xenofobní demagogové je pak dokonce i záměrně směšují.

Je však nutno přiznat, že existuje určité napětí, ne-li přímo rozpor mezi jednoduchým heslem „ano legálnímu, ne nelegálnímu“ a mezi vnitřní logikou dynamicky chápané imigrační politiky, o niž usilujeme. Připouštíme-li totiž, že otevření regulérních migračních kanálů může omezit migraci neregulérní, pak fakticky uznáváme, že nejde o dva na sobě nezávislé fenomény, jeden dobrý a druhý špatný, nýbrž o propojené systémy. Málolokální přistěhovelec asi dává přednost neregulérnímu postavení před regulérním; neregulérní migrace je z hlediska jedince jako aktivního subjektu spíše druhá volba, když ta první není dostupná. „Špatným“ neregulérním migrantem a „dobrým“ legálním přistěhovalcem tedy může být tatáž osoba. Čím se doopravdy stane, to záleží do značné míry na vstřícnosti či nevstřícnosti politiky členských zemí a jejich policejně-byrokratických aparátů. Ba co víc, při bližším pohledu neplatí tak docela ani jednoduchá dichotomie „regulérní/neregulérní“, podle níž neregulérní přistěhovatelci pracují načerno u zlých, vykořisťujících zaměstnavatelů, zatímco ti regulérní u dobrých. Ve skutečnosti existuje rozsáhlá přechodová zóna. Je velká kategorie osob, jejichž postavení je jen částečně neregulérní. Pobývají v té či oné zemi legálně, ať již jako turisté nebo na studentská víza, ale přitom načerno pracují, a to někdy – ale ne vždy – za vykořisťujících podmínek.

A naopak, přistěhovatelci se zcela legálním povolením k pobytu i pracovním povolením mohou být vystaveni i zcela extrémním, brutálním formám vykořisťování ze strany zaměstnavatelů. Pokud je totiž pracovní povolení vystaveno na jednu konkrétní práci u jednoho konkrétního zaměstnavatele, pak v případě stížnosti a vyřazení od tohoto zaměstnavatele hrozí, že migranti své legální postavení ztratí a budou se muset přesunout do „neregulérního“ sektoru, nebo se vrátit do země původu. To se týká zejména žen z rozvojových zemí najímaných legálně jako služby v domácnosti. Bývají znevýhodněny i tím, že jsou přinuceny trávit veškerý čas v domě svého „pána“, a nemají tedy žádný kontakt s okolním světem.

### **KONKRÉTNÍ PRÁVNÍ NÁVRHY EVROPSKÉ KOMISE**

Ve světle výše uvedených paradoxů lze říci, že současné návrhy Evropské komise v oblasti imigrační politiky představují několik kroků vpřed k realističtějšímu a současně zásadovějšímu přístupu, i když zdaleka nejsou – a vzhledem k situaci patrně ani být nemohou – dostatečné. U některých návrhů, které se tak či onak dotýkají buď neregulérních migrantů nebo osob jinak oslabených, se zastavím trochu podrobněji.

Na jaře 2007 byl přijat návrh směrnice o trestání zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají neregulérně pobývajících přistěhovalce. Nejde o všechny neregulérně zaměstnané, ale jen o ty, kteří jsou neregulérní co do svého pobytového statusu. Sankce navrhované zaměstnavatelům v tomto návrhu jsou převážně administrativní povahy, tedy nikoli trestněprávní. U zvlášť odůvodněných případů však lze využít i postih prostředky trestního práva, přičemž jedním z důvodů pro takovou kvalifikaci, vedle rozsahu a opakování nelegálního zaměstnávání, je i míra vykořisťování. To by mohlo být alespoň částečnou zbraní například proti zmíněné otročké práci služek v domácnosti, ovšem jen tehdy, pobývaly-li samy na území neregulérně.

Výše uvedený návrh je zajímavý tím, že přinejmenším ve dvou aspektech překračuje tradiční „bezpečnostní“ vidění směrem k „sociálnímu“. Navrhuje se v něm totiž, aby nelegálně pobývajícím přistěhovalci bylo právně zaručeno, že mu zaměstnavatel musí doplatit nevyplacenou mzdu. To je důležité, protože jinak nepoctiví zaměstnavatelé mohou být klidní, že nárokuje-li si vykořisťovaný slíbenou mzdu, stačí jej oznámit úřadům, a ty jej nechají deportovat, jak to s oblibou dělají zaměstnavatelé Ukrajinců v České republice. Jak ukazují zkušenosti z některých zemí jako Belgie, které tuto zásadu již uplatňují, mohlo by to alespoň do jisté míry pracovní vykořisťování cizinců omezit, neboť zaměstnavatelé by věděli, že se zaplacení nevyhnou ani v případě, že pracovník bude ze země deportován. Uvidíme ovšem, jak si tento návrh povede v Radě, neboť v členských zemích včetně ČR již zaznívají právně puristické argumenty, že právní nárok na vyplacení načerno prováděné práce nemají ani občané a legální migranti. Vzhledem ke zjevné disproporcii v právním postavení a možnostech nelegálního přistěhovalce a občana se však dá tento formálně právní rozdíl odůvodnit jako krok směřující k praktické rovnosti.

Evropská komise současně uznává, že proti práci přistěhovalců načerno nelze nasadit pouze represivní nástroje. Proto přijala v říjnu 2007 sdělení o práci načerno (Communication on Undeclared Work) předložené komisařem pro zaměstnanost, sociální věci a rovnost příležitostí Vladimírem Špidlou. V něm upozorňuje právě na ony „přesahy“, neboť práce načerno v širším slova smyslu se netýká jen neregulérních přistěhovalců nebo vůbec imigrantů, ale i občanů EU – a má negativní důsledky jak makroekonomické, tak mikroekonomické a sociální. Ve svých doporučeních jde toto sdělení daleko za pouhou represii zaměstnavatelů a navrhuje kombinaci metod od snížení daňového zatížení u málo placené práce až po různá administrativní zjednodušení. Cílem má být učinit práci načerno méně výhodnou, respektive legální práci výhodnější.

K administrativnímu zjednodušení a zárukám základních práv i pro každého regulérního přistěhovalce – tedy i pro zmiňované latinskoamerické či filipínské služby v domácnostech – směřuje také už zmiňovaný návrh rámcové směrnice o právech přistěhovalců. Taková harmonizace práv na evropské úrovni již existuje pro oblast dlouhodobého pobytu. V nedávné době vstoupila v účinnost i v ČR, se žádoucím efektem snížení délky čekání na tzv. trvalý pobyt ze skandálních deseti na pět let. Práva dlouhodobě neusazených migrantů ale zatím nijak sjednocená nejsou a jsou mezi nimi velké rozdíly.

Za zmínku konečně stojí, že se Evropská komise rozhodla výrazněji posílit i postavení rostoucího počtu osob, které jsou sice co do pobytového statusu víceméně „regulérní“, ale v praxi bývají buď vynuceně vtažovány do práce načerno anebo jim hrozí stejný nedostatek legálních příjmů jako přistěhovalcům zcela neregulérním. Jde o žadatele o azyl, jimž sice není přiznáno postavení uprchlíka podle Ženevské konvence, ale obdrží tzv. subsidiární formy ochrany – dočasné útočiště, humanitární azyl nebo tzv. strpění. To jsou lidé, kteří nemohou dokázat individuální pronásledování, ale jsou obětmi válečných nebo etnických konfliktů či přírodních katastrof. Mnohdy je nelze vrátit do země původu z důvodu principu „non-refoulement“ – ačkoli nedokázali, že již pronásledováni byli, v zemi původu by jim pronásledování reálně hrozilo.

Významnou součástí nové směrnice navržené Evropskou komisí je to, že by se na tyto osoby měly vztahovat prakticky stejné právní záruky jako pro uznané uprchlíky. V nové směrnici jde přitom i o jejich přístup k sociálním právům, což je velmi důležité ze sociálního hlediska. Až dosud totiž je velmi časté, a týká se to i České republiky, že osoby s tímto „nižším“ statusem sice nemohou být vráceny do země původu, ale také nemají – v důsledku poměrně širokého výkladu pravomocí jednotlivých členských zemí – garantován přístup k sociálním právům včetně zdravotní péče a přístupu na trh práce či k jiným legálním příjmům.

## SHRNUTÍ

Evropa přistěhovalce potřebuje. Bylo by ale chybou plánovat politiku, ať již na národní nebo na evropské úrovni, jen s ohledem na momentální potřeby trhu práce a přistupovat k přistěhovalcům čistě utilitárně. Je vždy nutno mít na mysli také jejich lidské potřeby, podporovat jejich rovnoprávnost a bránit je před diskriminací. U těch, jejichž právní postavení je nevyhnutelně oslabené v důsledku té či oné neregulérnosti, je pak nutno trvat na dodržování základních lidských práv, na procesních zárukách, na respektování jejich lidské důstojnosti. Na prvním místě musí stát nepřipustnost otrockých či polootrocksých poměrů v Evropě 21. století, a až na druhém místě porušení těch či oněch předpisů přistěhovalcem samotným.

Přistěhovalectví bude nepochybně pokračovat. Volba není, zda je mít, či nemít, ale zda je zvládneme dobře, nebo špatně. Na tom bude do značné míry záviset budoucnost Evropy. Realisticky vzato je třeba rozvíjet jak politiku usilující o omezení nelegální migrace, tak politiku otevírající legitimní migrační kanály. Restriktivní řešení sama o sobě totiž nemohou být úspěšná. Má-li potírání nelegální migrace vůbec šanci na úspěch, pak jen ruku v ruce s usnadňováním migrace legální. Imigrační politika zaměřená jen na potírání nelegální migrace by byla vskutku zaslepená, uvážíme-li, že socioekonomický gradient mezi Evropou a subsaharskou Afrikou je větší než mezi USA a Mexikem! Legálním či legalizovaným přistěhovalcům je nutno umožnit maximální integraci od prvního okamžiku, a to zejména prakticky – s důrazem na interkulturní dovednosti spíše než na asimilační požadavky – i občansky – s důrazem na občanská práva – a sociálně – s důrazem na prevenci sociálního vyloučení.

# JAK PŘEŽÍT V NEREGULÉRNÍ MIGRACI – PŘÍKLAD UKRAJINSKÝCH PRACOVNÍCH MIGRANTŮ

**EVA PAVLÍKOVÁ**

*Centrum pro studium migrace,  
Katolická teologická fakulta Univerzity Karlovy*

06

MIGRACE ZCELA ZÁSADNÍM ZPŮSOBEM OVLIVŇUJE DALŠÍ ŽIVOT JEDNOTLIVCŮ, KTEŘÍ SE K NÍ ROZHODNOU, A PROTO SAMOTNÉ ROZHODNUTÍ K MIGRACI NENÍ PRO VĚTŠINU Z NICH SNADNÉ UČINIT. U MIGRANTŮ DOCHÁZÍ K OSLABENÍ RODINNÝCH A PŘÁTELSKÝCH VAZEB A KE ZTRÁTĚ VĚTŠINY DALŠÍCH SOCIÁLNÍCH KONTAKTŮ. MNOHO MIGRANTŮ PŘÍCHÁZÍ DO HOSTITELSKÉ ZEMĚ S MINIMÁLNÍ ZNALOSTÍ NOVÉHO PROSTŘEDÍ A ČASTO S TĚMĚR NEBO VŮBEC ŽÁDNÝMI KONTAKTY. ŘEŠENÍ KAŽDODENNÍCH SITUACÍ, KTERÉ JSOU PRO ČLOVĚKA ZNALÉHO PROSTŘEDÍ ZCELA TRIVIÁLNÍ, SE TAK STÁVÁ VELMI SVÍZELNÉ, ZE ZAČÁTKU ČASTO ZCELA NEPROVEDITELNÉ. MIGRANTI ČASTO V HOSTITELSKÉ ZEMI ZAČÍNÁJÍ ZCELA NOVÝ ŽIVOT, BEZ ZNALOSTI JAZYKA, S MINIMEM KONTAKTŮ NA ZÍSKÁNÍ BYDLENÍ, PRÁCE, PŘÍPADNĚ DOKUMENTŮ POTŘEBNÝCH K DELŠÍMU SETRVÁNÍ V ZEMI. DOSTÁVAJÍ SE DO PROBLÉMŮ, O NICHŽ ANI NEVĚDĚLI, ŽE JE MOHOU POTKAT NEBO ŽE BY JE MĚLI ŘEŠIT, A OBVYKLE NETUŠÍ, JAK SE K JEJICH ŘEŠENÍ POSTAVIT.

## **EXISTUJÍ NÁRODNÍ STRATEGIE „PROPLOUVÁNÍ“ MIGRACÍ?**

Je třeba si uvědomit, že migranti, kteří v posledních letech přicházejí do České republiky z Ukrajiny především za prací, často přijíždějí do velké nejistoty. Někdy mají příslibenou práci, případně bydlení, někdy ani to ne. Je to však situace, kterou očekávali, počítali s tím, že se s ní budou muset vyrovnat; a nutnost jejího řešení je tolik nezaskočí.

Paradoxně tak jejich „největší“ problémy často souvisejí s formálními záležitostmi kolem práce, bydlení a legálního pobývání na území ČR. S těmi se migranti potýkají obvykle opakovaně a velmi často mají neúplné nebo zkreslené informace. U získaných dokumentů například často nerozumějí tomu, k čemu a na jak dlouho je dokument opravňuje (především u pracovních povolení a zdravotního pojištění); případně nerozumějí tomu, jaký dokument a proč je po nich požadován (například u bytového oprávnění).

Orientovat se v zákonech a dalších nižších právních předpisech a především prováděcí praxi je pro cizince, který neovládá dokonale český jazyk, a nemá tak pro české prostředí rozvinuté sociální kompetence, zhora nemožné. Migranti se často obávají obracet se na oficiální zdroje a většinou získávají informace například o vyřizování dokumentů ze svého okolí.

Tak to ostatně dělá i většina majoritní populace s předpisy, které se dotýkají jí. Na rozdíl od cizinců si však může snadněji ověřit zprostředkované informace přímo ze zdrojů, například zákonů a vyhlášek.

Nejčastějším zdrojem informací pro migranty jsou všeobecně tři skupiny lidí z okolí – spolupracovníci a spolubydlíci (často titíž lidé), dále nejrůznější zprostředkovatelé či zaměstnavatelé a v neposlední řadě přátelé a známí, s kterými migranti tráví volný čas. Intenzita získávání relevantních informací od druhých dvou skupin (zprostředkovatelé a přátelé, známí) se velmi liší v různých migračních skupinách, a to podle toho, jak jsou tyto kontaktní sítě v dané jazykové migrační skupině rozvinuty. Všichni tito lidé pocházejí většinou ze stejné jazykové migrační skupiny jako sám migrant, což vede k tomu, že se strategie, lépe řečeno nejčastější způsoby řešení problémů spojených s neregulérním statutem, liší v různých jazykových migračních skupinách.

## **KVALITA A ZDROJE INFORMACÍ PRO MIGRANTY Z UKRAJINY**

Pokud jde o Ukrajince, v práci se nejčastěji setkávají (kromě Čechů) opět s Ukrajinci, případně Rusy, Poláky, Gruzínci atd., s kterými jsou schopni se domluvit. Proto od nich získávané informace tvoří uzavřený informační kruh, v němž se udržují, až téměř tradují stále stejné způsoby řešení – jde především o zkušenosti z praxe, jak nejlépe, nejrychleji, nejefektivněji a nejlevněji vyřídit potřebný dokument, jako je pracovní povolení, povolení k pobytu, zdravotní pojištění atd. Případně jednoduše jak se vyhnout postihu, respektive jak ho oddálit, když už k propadnutí potřebných dokumentů došlo, což byly v minulosti především časté a diskutabilní žádosti o azyl účelově podávané v případech hrozby vyhoštění – tedy strategie neperspektivní, kterou později často samotní migranti hodnotí jako nešťastnou. Tedy dlužno dodat, že tyto „strategie“ často řeší pouze akutní stav, bez ohledu na to, jaké budou mít dopady na pozdější setrvání migranta v zemi.

Druhou skupinou, od které ukrajinští pracovníci získávají informace, jsou jejich zaměstnavatelé či tzv. klienti<sup>1</sup>, zprostředkovatelé práce a dalších kontaktů, kteří pro „své“ pracovníky zajišťují práci a ve velmi různém rozsahu rovněž služby související s vyřizováním dokumentů. Od této skupiny však ukrajinští migranti získávají buď již vyhotovené dokumenty či nejrůznější povolení, a nebo naopak jen informaci, které dokumenty si má migrant obstarat – bez praktických informací kde a jak.

<sup>1</sup> Pojem „klient“ se ve velmi specifickém významu určitého zprostředkovatele práce vžil především mezi skupinou ukrajinských a ruských migrantů; podobně netradičně se užívá pojem „mafie“, respektive „mafán“, který je užíván ve velmi širokém smyslu slova.

V ukrajinské a ruské migrační komunitě je rovněž rozvinutá síť služeb spojených s opatřováním dokumentů – jen menší část migrantů si vyřizuje potřebná povolení osobně, větší část využívá často velmi drahých služeb zprostředkovatelů, ať už jde o vyřizování pasů, prodlužování víz, pracovních povolení, zdravotního pojištění, živnostenských listů a podobně. Migrantí někdy vyřizují potřebné dokumenty přes svého klienta, jindy naopak mají kontakt na konkrétního člověka, kterého kontaktují pouze pro vyřizování dokumentů a pracovní s ním nemají nic společného. Rovněž tato skupina pochopitelně migrantům příliš relevantních informací nepředává. Kvalita, respektive bezchybnost dokumentů vyřízených těmito zprostředkovateli je velmi různá, mnohdy má migrant například pas vystavený na „jiné“ (mírně odlišné) jméno než ostatní dokumenty a povolení, což souvisí s přepisem identifikačních údajů z cyrilice či azbuky do latinky.

Vzhledem k tomu, že mezi ukrajinskými migranty přibývá partnerských a manželských párů a dokonce i rodin (což dříve byla naprostá výjimka), roste i potřeba nezkršených a relevantních informací tak, aby si formální záležitosti kolem pobytu, práce a celkově života v ČR mohly vyřizovat tyto rodiny samy. Přestože totiž formality spojené s prací jsou důležité pro největší skupinu pracovních migrantů, například ukrajinské rodiny s dětmi řeší mnoho dalších situací týkajících se rodinného života a dětí, jako je pojištění, společné bydliště, lékaři nebo školní docházka. Stále častěji také migranti řeší uzavírání sňatků a formality související s narozením svých dětí v České republice. Rodiče také, přestože si v ČR často prošli obdobím neregulární migrace, po narození dětí usilují o vyřízení potřebných formalit, aby jejich dítě a ani oni sami neměli „problémy“ s pobytem. Zároveň je pro rodiny naprosto nereálné využívat pro veškeré administrativní záležitosti služeb zprostředkovatelů, a to nejen z finančních důvodů, ale především proto, že zprostředkovatelé se více orientují na dokumenty spojené s prací, a nikoli s rodinným životem. Tyto rodiny se pak orientují na individuální získávání informací a rovněž se nespolehají na věrohodnost informací získaných z druhé ruky.

Třetí skupina jsou přátelé, známí a další lidé, se kterými migranti tráví volný čas. Ti se mohou stát zdrojem potřebných a ověřených informací a také mimopracovních kontaktů, včetně kontaktů na neziskové organizace s kluby a poradnami pro migranty.

Specifickým zdrojem mnoha informací, třeba o fungování české společnosti, jsou u ukrajinských migrantů také církve – konkrétně pravoslavná církev a řeckokatolická církev, jejichž bohoslužby, ale i společenské a další aktivity navštěvuje větší část ukrajinských migrantů. Pro některé jsou v církvi důležité výhradně bohoslužby, pro většinu jsou významné rovněž kontakty na další lidi, případně na práci, jak nám to popisovalo několik sezónních dělníků. Církve (kostel) je pro ně důvěryhodné místo, zmiňují, že chodí i na bohoslužbu, jak byli zvyklí z domova, více se ale zaměřují na to, že zde potkávají své známé, získávají kontakty na další práci, případně od ostatních čerpají zkušenosti, jak řešit běžné problémy (často opět týkající se dokumentů, práce a ubytování).

Kromě náhodných kontaktů s účastníky bohoslužeb z Ukrajiny se po bohoslužbách setkávají i Ukrajinci společně s Čechy a jejich prostřednictvím získávají první informace o české společnosti. To je také další velký přínos, neboť jinak není pro nově příchozí migranty snadné dostat se do kontaktu s majoritní společností. Například ve většině řeckokatolických farností v ČR převládají migranti z Ukrajiny nad majoritou; u pravoslavných pak tvoří nezanedbatelnou menšinu, přičemž většinu často tvoří Rusové.

Církev tak pomáhá jednotlivcům a rodinám s konkrétním problémem nebo pořádají různé přednášky a diskuze k problematice pobytu, práce, pojištění a podobně. Zaznamenali jsme i setkání se zástupci cizinecké policie na půdě církve, které by bez zprostředkovatelské role církve nebylo možné vůbec nebo by nebylo zdaleka tak otevřené.

## 2.ČÁST

PROBLÉMY V ŽIVOTĚ  
NEREGULÉRNÍCH MIGRANTŮ  
A MIGRANTEK



# BĚŽNÝ ŽIVOT CIZINCŮ V NEREGULÉRNÍM POSTAVENÍ

MARKÉTA KADLECOVÁ  
JITKA POLANSKÁ

*Člověk v tísní*

07

**POD NÁZVEM NELEGÁLNÍ MIGRACE SE VE VĚTŠINĚ PŘÍPADŮ NESKRÝVAJÍ PŘÍBĚHY NELEGÁLNÍHO PŘECHODU HRANICE BEZ DOKLADŮ. NELEGÁLNÍ MIGRANTI JSOU VĚTŠINOU MUŽI A ŽENY, KTEŘÍ Z NĚJAKÉHO DŮVODU POZBYLI OPRAVNĚNÍ K POBYTU. MNOHO Z NICH NAPŘÍKLAD PŘIJELO NA TURISTICKÉ VÍZUM, KTERÉ JIM VYPRŠELO, A ONI NEDOKÁZALI NAJÍT ZPŮSOB, JAK SI SVŮJ POBYT NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY PRODLOUŽIT – COŽ TAKÉ PRAKTICKY NENÍ MOŽNÉ – A TAK ZDE POBYVAJÍ DÁLE BEZ OPRAVNĚNÍ. PRACUJÍ NAČERNO A TAKOVÉ ZAMĚSTNÁNÍ JE K ZÍSKÁNÍ POVOLENÍ K POBYTU NEOPRAVŇUJE.**

„Nelegálové“ jsou tedy z valné většiny běžní ekonomičtí migranti, kteří z nějakého osobního důvodu a v důsledku nízké informovanosti o tom, co vše je pro legální práci u nás potřeba, či z důvodu byrokratické obtížnosti zvolili cestu neregulérního pobytu. Často toho později litují, ale nenacházejí možnost, jak svou pozici legalizovat. Jediná možnost nápravy (vyjma podání žádosti o strpění, brání-li jejich vycestování překážka na jejich vůli nezávislá, resp. vyjma podání žádosti o ochranu), kterou jim ukazuje český stát, je odjet zpět do své země a tam si vyřídít legální pobyt. Tím ale jakožto lidé bez platných dokladů riskují, že na hranicích budou za dosavadní nelegální pobyt potrestáni několikaletým vyhoštěním či že povolení k návratu již nezískají. Tato hrozba je dost velká na to, aby je od tohoto nápravného kroku odrazovala.

## ČLOVĚK BEZ OCHRANY

Právě strach z odhalení je faktorem, který má na chování „nelegála“ a jeho každodenní život určující vliv. Největší prioritou je nenechat se „chytit“. Proto se cizinci bez oprávnění k pobytu vyhýbají pokud možno místům, kde se může vyskytovat policie. Žijí mezi prací a bytem. Ubytovny využívají méně, protože tam policie občas provádí „zátahy“ a navíc jde o prostředí, kde více hrozí i útoky nebo krádeže ze strany krajanů nebo jiných lidí, kteří mají na ubytovny přístup. Cizinci bez dokladů jsou de facto bez nároku na ochranu vlastního bezpečí, takže se neskrývají jen před policií, ale před kýmkoli, kdo pro ně může být nebezpečný. Na policii se nemohou obrátit ani v případě vlastního ohrožení, protože riskují vyhoštění ze země. Hrozba újmy je pro tyto cizince významná, protože se v důsledku svého „nulového statusu“ pohybují na okraji společnosti a nemají oporu v sociálních sítích. Agresor ví, že je často nikdo nebude postrádat. Protože nejsou nikde evidováni, snadněji se za nimi „zavře voda“. Z téhož důvodu jsou tito lidé také snadnější obětí vydírání ze strany nekalých zprostředkovatelů práce, bydlení a jiných služeb, ale i podvodníků a zločinců, kteří se pohybují v prostředí cizinců. Hrozba udání na policii je uváděna jako jeden z nástrojů, kterým pokoutní zprostředkovatelé, „klienti“, drží neregulérně pobývajících cizince, kterým poskytli své služby a berou si za to provizi, v šachu. Případy, že by naopak nelegál šel udat svého vykořisťovatele, jsou nesmírně vzácné. Jsou též známé případy, kdy vyděračem „nelegála“ nebo „nelegálky“ byla samotná policie, která je zadržela na ulici (například před místem, kde načerno pracovali), a za propuštění na svobodu vyžadovala úplatek.

## BYDLENÍ

Mnoho cizinců v neregulérním postavení žije společně v bytech, které jim pronajímají jiní cizinci. „Nelegálové“ nemají doklady, díky kterým by mohli získat trvalé bydliště a vstupovat jako odběratelé bytových služeb, takže nájemce bytu o jejich statusu většinou ví. Všem kontaktům, při kterých je vyžadováno odhalení identity, ať už jde o úřady nebo jen dodavatelské firmy, se navíc vyhýbají, protože je ve svém postavení vnímají jako hrozbu. To dále upevňuje jejich závislost na zprostředkovatelích, kteří této závislosti zneužívají. Tím se posilují nezdravé tendence cizineckých komunit uzavírat se do sebe a řešit všechny problémy „svěpomocí“.

## ZAMĚSTNÁNÍ

Muži v neregulérním postavení pracují nejčastěji ve stavebnictví, ženy pak v restauračních zařízeních a úklidových firmách. Tak jako i regulérně pobývajících ekonomičtí migranti mají i „nelegálové“ velkou motivaci a zájem vydělat si co nejrychleji co nejvíce peněz. Jelikož hodinová sazba odměny za jejich práci je více méně daná, výdělek se dá vylepšit hlavně prodloužením pracovní doby. Pro cizince pracující „načerno“ je tedy zajímavé takové pracovní místo, kde jsou možné přesčasy a práce o víkendů. Není výjimečná

pracovní doba o délce 300 hodin měsíčně. Tak velká pracovní zátěž a těžká práce jsou příčinou pracovních úrazů i onemocnění. V případě pracovních úrazů zaměstnavatelé riskují velké postihy. V některých případech by i z čistě lidských pohnutek chtěli své pracovníky „legalizovat“. Jsou známy případy stavebních firem, které kontaktovaly neziskové organizace s prosbou o radu, jak to udělat. Žádný postup pro to ale v České republice neexistuje (výjimkou může být např. již uváděné podání žádosti o mezinárodní ochranu, které však nevede ke kýženému výsledku, tj. k legalizaci nelegálního výkonu zaměstnání).

## **ZDRAVOTNÍ PÉČE**

Většina nelegálně pobývajících cizinců nemá sjednané zdravotní pojištění. Mnoho cizinců má uzavřené pojistky s pojišťovnami ze své země, které ale na našem území neplatí. Souvisí to s informačním deficitem cizinců přijíždějících do České republiky. Doklady potřebné pro udělení víza si často vyřizují přes prostředníka a často ani nevědí, co vše je potřeba. Další z nich mají přímo falešné pojistky, které jim zprostředkovali pokoutní poskytovatelé služeb.

Za nízkou pojištěnost cizinců s neregulérním pobytem může vysoká cena pojistky a podmínka plateb za několik měsíců předem. Není to ale jediný důvod, proč je tolik cizinců nepojištěných. Zdá se, že cizinci bez oprávnění k pobytu se především bojí, že v jejich situaci by je pojišťovny jako zákazníky odmítly. Mají také velký strach z provázanosti institucí a toho, že sjednáním pojistky by mohlo dojít k jejich odhalení a vyhoštění ze země policií. To potvrzuje i zkušenost VZP a.s., která ukazuje, že informační kampaní mezi cizinci bez ohledu na legální status lze jejich účast na zdravotním pojištění výrazně zvýšit.

Z opakovaně zmíněných obav z prozrazení chodí „nelegálové“ k lékařům jen v akutních případech, kde platí za ošetření v hotovosti. Někdy jim pomáhají jejich známí z cizinecké komunity a zapůjčují jim své kartičky pojištěnce. Pokud znají někoho z vlastní komunity s odborným vzděláním, obracují se na něho, i když nemá k výkonu profese v ČR oprávnění. V lékařském zařízení se obracují na zdravotnický personál, který se projevil jako s nimi sympatizující. Mnozí lékaři i zdravotní sestry totiž odmítají poskytnout cizincům bez pojištění ošetření i léčbu i tehdy, pokud by si je chtěli uhradit.

## **PARTNERSTVÍ, RODINA, TĚHOTENSTVÍ**

Protože jim hrozí odhalení a správně vyhoštění na hranicích, cizinci bez oprávnění k pobytu raději nejezdí domů. Ztrácejí tak kontakt s rodinou, která zůstala v zemi původu. Obzvláště trýznivá je odluka od dětí. Mnohé ukrajinské a moldavské ženy s nelegálním statutem pracují v různých zemích Evropy a i v ČR jako pečovatelky nebo pomocnice v domácnosti a děti dočasně ponechávají v péči prarodičů. Odloučení, které zpočátku vypadá jako záležitost několika málo měsíců, se ale často protahuje na roky. Sloučení rodiny je v zemi, kde „nelegál“ nebo „nelegálka“ pobývá, nemožné a cesta do země původu problematická a riskantní. Jedinou možností, jak se vidět s rodinou, je její návštěva České

republiky na turistické vízum. To je ale pro rodinu nákladné, navíc to přivádí do země pobytu další potenciálně neregulérní migranty.

Cizinec bez oprávnění k pobytu nemůže v zemi, kde pobývá, uzavřít sňatek, protože k tomu nemá potřebné doklady. Ty si může opatřit jen v rodné zemi. S rizikem, že hraniční policie mu návrat zpět znemožní. Známe případ ukrajinského nelegála, který se kvůli svatbě vracel domů a na hranicích byl přistižen. Policie ho vyhostila na tři roky, svatba byla samozřejmě zrušena a vztah zanikl.

Když cizinka bez oprávnění k pobytu a zdravotního pojištění otěhotní, zdravotnická zařízení by ji měla poskytnout péči spojenou s těhotenstvím za úhradu. Zdravotnický personál ale často nemá náležité instrukce, jak postupovat, a žena bez oprávnění k pobytu tak vnímá nemocnici jako riskantní místo, kde se k ní chovají podezřívavě a mohli by ji i prozradit. Strach z odhalení takovou ženu může přiblížit k rozhodnutí porodit mimo zdravotnická zařízení nebo se plodu zbavit. Ale i v případě přerušení těhotenství je pravděpodobné, že podstoupí zákrok provedený pokoutně, pokud nemá to štěstí, že se může obrátit na známého lékaře, který zákrok provede „načerno“ za úplatu ve výši, kterou si cizinka může dovolit.

Pokud se nelegálně pobývajícím cizincům narodí dítě, dostává se v České republice i toto dítě do neregulérního postavení. Není pojištěno, takže nemá nárok na bezplatnou lékařskou péči. Matka bez povolení k pobytu také riskuje, že jí dítě bude odebráno.

# RODINNÝ ŽIVOT NEREGULÉRNÍCH MIGRANTŮ

**OLGA NEŠPOROVÁ**

*Výzkumný ústav práce a sociálních věcí*

08

**I PŘES TO, ŽE JSOU ŠANCE NEREGULÉRNÍCH MIGRANTŮ NA DŮSTOJNÝ ŽIVOT A SOCIÁLNÍ JISTOTY V HOSTITELSKÉ ZEMI V MNOHA OHLEDECH OMEZENÉ, JEJICH POČTY V POSLEDNÍCH LETECH V ZEMÍCH OECD<sup>1</sup> ROSTOU [INTERNATIONAL MIGRATION... 2006: 26]. JAKÝ DOPAD MÁ NEREGULÉRNÍ STATUS MIGRANTŮ NA JEJICH RODINNÝ ŽIVOT? NEOPRÁVNĚNÝ POBYT S SEBOU NESE ŘADU NEVÝHOD, KTERÉ SE V JEDNOTLIVÝCH PŘÍPÁDECH KOMBINUJÍ PODLE TOHO, V ČEM JEHO NEOPRÁVNĚNOST SPOČÍVÁ.**

Nejméně práv mají ti, kteří nemají ani povolení k pobytu v zemi, ať už proto, že do hostitelské země vstoupili nezákonně, nebo proto, že přesáhli povolenou délku pobytu. Vinou svého nelegálního statusu nemohou vymáhat ani základní lidská práva, mezi něž podle mezinárodních úmluv patří například právo na respektování soukromého a rodinného života, právo na vstup do manželství i na založení rodiny bez jakéhokoliv omezení a právo na její ochranu (jakožto základní jednotky společnosti) ze strany státu<sup>2</sup>. Z toho jasně vyplývá, že přestože je dnes slučování rodin jednou z nejvíce využívaných možností, jak legálně migrovat (v případě vstupu občanů třetích zemí do zemí EU), nevztahuje se na příbuzné osob pobývajících v zemi bez regulérního povolení k pobytu.

<sup>1</sup> OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) má 30 členských zemí. Zakládajícími státy jsou od roku 1961 Rakousko, Belgie, Kanada, Dánsko, Francie, Německo, Řecko, Island, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko, Velká Británie a USA. Dodatečně se členskými státy staly: Japonsko (1964), Finsko (1969), Austrálie (1971), Nový Zéland (1973), Mexiko (1994), Česká republika (1995), Maďarsko (1996), Polsko (1996), Korea (1996) a Slovenská republika (2000).

<sup>2</sup> Tato práva jsou kodifikována v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (z roku 1950) a ve Všeobecné deklaraci lidských práv - čl. 16 [Rozumek, Vrátná 2003].

V poněkud lepší situaci se nacházejí migranti, jejichž pobyt na území je oprávněný a neoprávněné jsou pouze některé jejich vztahy, nejčastěji práce bez povolení.

Porušování lidských práv je velmi ožehavý problém. V mnoha zemích k němu dochází právě v souvislosti s ne-občany. Normy lidských práv nejsou na neregulérní migranty vztahovány. Dochází k tomu tak často, že je to dnes považováno za charakteristický znak současné mezinárodní migrace. Upozornil na to například P. A. Taran [2000], specialista na problematiku migrací z Mezinárodní organizace práce. Problémem je kriminalizace migrantů. Tím, že jsou označováni za „ilegální“, jsou i implicitně vyřazováni z ochrany právních norem a zákonných ustanovení [Taran 2000: 11, 23-24]. Kategorizace neregulérních migrantů jako „ilegálních“ ve svém důsledku posiluje a oživuje tendence veřejnosti spojovat migranty s kriminálními činy, nezaměstnaností, nemocemi a dalšími společenskými problémy.

Místní a statusovou mobilitu migrantů sledoval výzkum provedený v Itálii. Na jeho základě popsala L. Schuster dopady absence povolení k pobytu na rodinný život migrantů. Z jejich zjištění vyplývá, že když u migrantů dochází ke změnám statusů, často tyto změny vedou ke ztrátě jejich jistot a méně chráněnému postavení. Toto znejistění má negativní dopady na budování a udržování rodinných a sociálních sítí, které omezuje nebo přímo znemožňuje. Jedná se přitom jak o sítě v domácí zemi, tak v zemi hostitelské. S moderními komunikačními možnostmi se přesto situace pro neregulérní migranty a osoby bez dokladů zlepšuje, protože pomocí telefonu a internetu mohou udržovat komunikaci i na vzdálenost tisíců kilometrů. Pro osobní kontakt je ovšem nezbytné získat patřičné doklady, bez kterých nemohou ani vycestovat, ani nikoho pozvat do země. Pokud se jim podaří svůj pobyt legalizovat, je často prvním jejich krokem návrat do země původu a návštěva blízkých. Znovuzískání povolení k pobytu po předchozím období života bez dokladů rovněž pro mnohé znamenalo, že si mohli začít vytvářet plány do budoucna; v situaci nejistého statusu a hrozby vyhoštění či jiných sankcí to totiž bylo velmi obtížné [Schuster 2005: 771-772].

Vedle ztížených podmínek pro vytváření a udržování rodinných a sociálních vazeb s sebou neregulérní status nese i omezený přístup k životně důležitým službám. Osoby bez regulérního povolení k pobytu nemohou využít podpory zajišťované sociálními systémy zemí, ve kterých pobývají, nemají nárok na sociální dávky a na řadu dalších sociálních služeb. Kvůli strachu z odhalení a deportace se navíc vyhýbají i využívání těch služeb, které pro ně dostupné jsou, jako je tomu třeba u zdravotní péče. Někteří migranti bez dokladů se ve Spojených státech amerických ze strachu z vyhoštění vyhýbají i tomu, aby posílali děti do škol [Drachman 1995].

Způsob, jak učinit z neoprávněného pobytu oprávněný, bývá velmi problematický a mnohdy vede k dalšímu oddělení rodin, a to zejména v případech, že v hostitelské zemi žije více členů a pouze některý z nich nemá právo k pobytu. Povolení k pobytu lze totiž často získat pouze tak, že migranti vycestují zpět do země, jejímiž občany nebo rezidenty jsou,

a tam požádají o povolení ke vstupu do země, odkud přijeli. Tato procedura však může trvat velmi dlouho, a může tak znamenat roky odloučení od rodiny či blízkých, které zde zanechali.

Reálný příklad ilustrující vliv politiky na život osob bez dokladů a jejich obstarávání služeb uvádí americká socioložka D. Drachman. Týká se devatenáctileté matky žijící se svými dvěma malými dětmi v domově pro bezdomovce ve Spojených státech amerických. Matka přijela do USA, když jí bylo čtrnáct let, s tetou, která ji po smrti matky vychovávala. Když teta ve Spojených státech zemřela, tetin manžel nechtěl dívku vychovávat, a tak se ještě jako dospívající stala bezdomovkyní a v této situaci porodila dvě děti. Ačkoliv sama nemá doklady, její děti jsou občany USA, protože se v zemi narodily. Ona sama je však vinou neregulérnosti svého pobytu nezpůsobilá pro sociální program, který pomáhá rodinám s nezaopatřenými dětmi<sup>3</sup>. Bez dokladů také nemůže získat práci a nemá přístup ke státnímu ubytování. I pokud by se jí podařilo práci najít, půjde o práci načerno a její plat bude z tohoto důvodu pravděpodobně příliš nízký na to, aby si mohla zajistit péči o děti [Drachman 1995].

Situace osob bez dokladů je velmi složitá, ale velmi těžká je i cesta ven z tohoto postavení. To může tyto lidi pobízet k dalším nezákonným postupům, které jsou v podstatě obrannými mechanismy, kterými reagují na danou situaci nezákonného statusu. Byly například popsány případy toho, že více migrantů sdílelo jednu identitu, jeden identifikační průkaz, jedno zdravotní pojištění a průkaz pojišťovny pro ošetření více osob atd. [Guiraudon-Joppke 2001: 35-36].

Neregulérní status však nemá vliv pouze na sféru sociální. Velmi se dotýká i psychiky migrantů. Jakým způsobem ji ovlivňuje, se snažili odhalit američtí psychologové S. J. Santos, L. M. Bohan a J. J. Sánchez-Rosa. Prováděli za tímto účelem v devadesátých letech 20. století výzkum mezi mexickými imigranty v Kalifornii. Výzkumný vzorek obsahoval 135 vdaných migrantek a ženatých migrantů. Zhruba polovina z nich pobývala ve Spojených státech amerických legálně, zbývající část nelegálně. Analýzy dat z tohoto výzkumu potvrdily, že lze najít významný vztah mezi pobytovým statutem imigrantů a jejich konflikty v manželství či duševním zdravím. V porovnání se vzorkem legálně pobývajících Mexičanů zakoušeli nelegální mexičtí imigranti více manželských konfliktů a nacházeli se i v horší mentální kondici. Kromě nelegálního statusu samotného hraje roli i délka neregulérního pobytu. Čím je delší, tím hůře se takový stav věcí projevuje v manželském soužití a na duševním stavu partnerů [Santos, Bohan, Sánchez-Rosa: 1998]. Nelegální status s sebou nese hrozbu deportace, diskriminace, pronásledování apod., proto se nelze příliš divit, že se do manželských vztahů promítá dlouhodobý stres, který pak u partnerů vede i k duševním potížím.

<sup>3</sup> Program Aid to Families with Dependent Children (AFDC) byl založen v USA v roce 1935, aby poskytoval finanční dávky dětem ochuzeným o rodičovskou podporu nebo péči z důvodu, že jejich otec či matka jsou mimo domov, nezpůsobilí, nemocní či nezaměstnaní.

V České republice zatím odborné studie zaměřené na rodinný život neregulérních migrantů nebyly publikovány. Výše nastíněné problémy migrantů v jiných zemích vyspělého světa se ale bezesporu vztahují i na nezákonné obyvatele ČR. Jejich neregulérní postavení se nejčastěji týká zaměstnání, neboť zdejší podmínky nahrávají uplatnění migrantů v šedé zóně ekonomiky. Vědomé a nezákonné zaměstnávání osob je v ČR bohužel hojně rozšířeno, čímž se jak mezi zaměstnavateli, tak mezi cizinci posiluje pocit jeho beztrestnosti [Gabal 2004: 12-15]. Využívání organizovaných struktur neoficiálního „migračního průmyslu“ a klientelistických systémů uvádí do pololegálních či zcela nelegálních pozic desetitisíce nebo dokonce statisíce migrantů [Gabal 2004: 13; Černík 2006; Nešporová 2007: 26-27]. Podle některých odhadů mohou nezákonně pobývající osoby v ČR tvořit téměř rovnocenný podíl vůči těm, kteří zde pobývají legálně [Drbohlav 2003].

## LITERATURA

- Drachman, Diane. 1995. „Immigration Statuses and Their Influence on Service Provision, Access, and Use.“ *Social Work* 40 (2): 188-197.
- Drbohlav, Dusan. 2003. Immigration and the Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labour Force). *The International Migration Review* 37, č. 1, s. 194-224.
- Gabal, Ivan. 2004. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků. Pracovní studie. Dostupné na: <<http://www.gac.cz/documents/Analýza.doc>> [20. 2. 2008].
- Guiraudon, Virginie –Joppke, Christian (eds.) 2001. *Controlling a New Migration World*. London – New York: Routledge.
- International Migration Outlook. 2006. Paris: OECD.
- Nešporová, Olga. 2007. *Rodiny přistěhovalců I*. Praha: VÚPSV.
- Rozumek, Martin - Vrátná, Pavla 2003. *Právo cizince na rodinný život*. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům.



- Santos, Silvia J. – Bohan, Lisa M. – Sánchez-Rosa, Juan J. 1998. „Childhood Family Relationships, Marital and Work Conflict, and Mental Health Distress in Mexican Immigrants.” *Journal of Community Psychology* 26 (5): 491-508.
- Schuster, Liza. 2005. „The Continuing Mobility of Migrants in Italy: Shifting between Places and Statuses.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31 (4): 757-774.
- Černík, Jan. 2006. „Of Clients and Chereps. The Organizational Structures of Ukrainian Labour Migration.” In: Szczepaniková, Alice - Čaněk, Marek - Grill, Jan (eds.). *Migration Processes in Central and Eastern Europe. Unpacking the Diversity.* Praha: Multikulturní centrum.
- Taran, Patrick A. 2000. „Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade.” *International Migration* 38 (6): 7-51.

# KDYŽ SE DÍTĚ NEHODÍ

**MARIE JELÍNKOVÁ**

*Multikulturální centrum Praha*

09

**STEJNĚ JAKO V MAJORITNÍ POPULACI JSOU TĚHOTENSTVÍ A PŘÍPADNÝ POROD MEZI CIZINCI ŽIJÍCÍMI V ČESKU NE VŽDY VNÍMÁNY JAKO CHTĚNÉ A POZITIVNÍ. MNOHÉ CIZINKY SE OCITAJÍ VINOU NASTALÉMU TĚHOTENSTVÍ V NEŘEŠITELNÉ NEBO JEN TĚŽKO ŘEŠITELNÉ SITUACI. JEJICH MOŽNOSTI, JAK SE K TĚHOTENSTVÍ POSTAVIT, JSOU OPROTI POSTAVENÍ ČEŠEK ZNAČNĚ LIMITOVANÉ A POUZE PRO MIGRANTKY S TRVALÝM POBYTEM PŘIPADAJÍ V ÚVAHU PODOBNÉ VARIANTY ŘEŠENÍ JAKO PRO ČEŠKY. ČLÁNEK SE ZAMĚŘUJE NA SKUPINU ŽEN, KTERÉ MAJÍ V ČESKU V OTÁZCE POSTOJE K TĚHOTENSTVÍ MOŽNOSTÍ NEJMÉNĚ – MIGRANTKY BEZ POBYTOVÉHO OPRÁVNĚNÍ.**

## **POROD V PORODNICI? POČÍTEJTE S UDÁNÍM**

Ve chvíli, kdy žena bez pobytového oprávnění zjistí, že je těhotná, nenabízí jí současný zdravotní systém reálnou možnost porodu ani interrupce, a to ani v případě, kdy je žena schopná za všechny úkony zaplatit tržní ceny. Tato situace nutí nelegálně pobývajících těhotných žen požádat o azyl a zajistit si tak zhruba na rok legální pobyt a lékařskou péči zdarma. Žádost o azyl je mezi nelegálními cizinci poměrně rozšířená a zároveň je téměř jedinou radou, kterou mohou neziskové organizace nelegálním migrantům nabídnout ve chvíli, kdy řeší problém těhotenství. I ve výjimečných případech, kdy má nelegálně pobývajících migrantka zaplacené zdravotní pojištění, je velmi obtížné najít porodnici, která by jí byla ochotná (zejména za současného stavu, kdy jsou porodnice přeplněné) přijmout a nenahlásit cizinecké policii.

Pokud těhotná nelegálně pobývajících žena o azyl nepožádá (nechce požádat nebo o této možnosti neví) vystavuje se tomu, že ji nemocnice, kam přijde porodit, nahlásí cizinecké policii. Všechny čtyři oslovené porodnice shodně odpověděly, že pokud k nim přijde porodit nelegálně pobývajících cizinka, mají povinnost oznámit tuto skutečnost

cizinecké policii. Ve skutečnosti ale žádná taková povinnost neexistuje! Porodnice se tímto přístupem především brání případnému vzniku neuhrazených nákladů. Na dotaz, co mají cizinky bez pobytového oprávnění dělat, pokud potřebují porodit, zdravotnická zařízení většinou reagovala tvrzením, že si mají předem domluvit a zaplatit porod (některé porodnice vyžadují zálohu až 100.000 Kč) a počítat s nahlášením na cizineckou policii nebo případně porodit doma. Těhotné migrantky bez pobytového oprávnění jsou tak tlačeny k porodům mimo zdravotnická zařízení. Za takto nastavených podmínek se jako nejlepší řešení jeví možnost využití služeb porodních asistentek. Ty mohou migrantům pomoci nejen s porodem, jehož cena s porodní asistentkou se pohybuje kolem 7500 Kč, ale i s nutnými formalitami, jako je vydání rodného listu, který se vydává všem dětem narozeným v ČR bez ohledu na jejich občanství (narozením v ČR děti automaticky občanství nedostávají) či statusu pobytu. Nicméně vzhledem k tomu, že povědomí o službách porodních asistentek je poměrně málo rozšířené i v majoritní populaci, dá se předpokládat, že jejich služeb využívá jen minimum nelegálních migrantek. K porodům nelegálních migrantek doma podle výpovědi ale dochází, a (pomineme-li zdravotní rizika v průběhu porodu a během následného ošetření matky) v Čechách tak přicházejí na svět děti mimo jakoukoli evidenci a bez dokladu o narození.

### **INTERRUPCE? TĚMĚŘ NEMOŽNÁ**

Nejběžnější řešení nechtěného těhotenství bývá v české společnosti interrupce, která je v ČR s přáním matky možná do 12. týdne těhotenství. Možnosti cizinek, s výjimkou těch s trvalým a případně dlouhodobým pobytem, jsou ale v tomto ohledu velmi limitované. Dodnes platný zákon o umělém přerušení těhotenství 66/1986 Sb. v odstavci 10 stanoví, že: *„Umělé přerušení těhotenství podle § 4 se neprovede cizinkám, které se v České socialistické republice zdržují pouze přechodně“*. V provedení zákona o umělém přerušení zákona (75/1986 Sb. § 10) pak stojí, že: *„Za přechodný pobyt se nepovažuje pobyt cizinek, které pracují v orgánech a organizacích se sídlem v České socialistické republice, popřípadě členek rodin pracovníků těchto orgánů a organizací, pobyt studujících a jiných cizinek, které mají povolení k pobytu pro cizince podle zvláštních předpisů, popřípadě mezistátních dohod. Zdravotnické zařízení má povinnost požadovat předložení příslušného dokladu.“* Hlavním argumentem pro takové nastavení zákona přitom je, že se stát skrze tyto právní předpisy brání potratové turistice.

Přestože mnohá zdravotnická zařízení si zákon vykládají správně a na interrupci přijímají ženy jak s trvalým, tak s dlouhodobým pobytem, provádí některá zdravotnická zařízení potrat pouze Češkám a migrantkám s trvalým pobytem a ženy s dlouhodobým pobytem (tedy ty, které zde třeba již osm let studují) odmítají. Pro nelegální migrantky v podstatě žádná reálná možnost legální interrupce v ČR neexistuje. Pokud se žena bez pobytového oprávnění rozhodne pro umělé přerušení těhotenství, je v nesmírně komplikované situaci. Provedením interrupce cizince, která na něj nemá oprávnění, riskuje

gynekolog postih. Přitom najít gynekologa, který by takovou interrupci provedl, je téměř nemožné. Cena nelegálně provedené interrupce se pohybuje mezi 10 000 a 20 000 Kč a zdá se, že zejména díky tvrdým postihům není rozšířeným jevem. Daleko schůdnější cestou (jak pro migrantku, tak pro lékaře) je najít důvod, proč by mohlo těhotenství ohrožovat život ženy a vytvořit tak situaci, kdy žena na potrat jít musí bez ohledu na status pobytu. Nejprve je třeba najít lékaře-odborníka, který podepíše a popíše důvod, proč není těhotenství slučitelné se životem matky nebo je pro její život rizikové. Nejschůdnějšími důvody přitom bývají krevní tlak nebo psychické problémy. Poté musí migrantka vyhledat zdravotnické zařízení, které jí „nenahlásí“ a které umělé přerušení těhotenství provede. V praxi se přitom ukazuje, že zdravotnická zařízení, která přijmou nelegální migrantky na legální (tj. z lékařského hlediska nutný) potrat, cizinecké policii nic nehlásí. Zařídít si takový „legální potrat“ však vyžaduje poměrně velkou znalost institucionálního prostředí a sociální kapitál, tedy dvě věci, které nelegální migrantky nemívají. Některé z nich proto riskují život, zdraví nebo případnou neplodnost a volí možnost neodborně provedené interrupce nebo se samy pokoušejí si vyvolat samovolný potrat.

## **DALŠÍ (NE)ŘEŠENÍ TĚHOTENSTVÍ**

V případě, kdy matka – nelegální cizinka porodí doma dítě, které nechce nebo o které se nemůže starat, má možnost odložit dítě do tzv. baby boxu. Totožnost matky v takovém případě není známa a dítě má statut nalezenec. Výhodou odložení dítěte do baby boxu je, že je mu automaticky přiděleno české občanství a může být poměrně snadno adoptováno. Odpadají totiž složitá jednání se zemí původu matky o tom, jaké zemi bude dítě svěřeno, která nastávají v případě, že cizinka například zanechá dítě v porodnici. Nicméně se lze domnívat, že velká část migrantů bez pobytového oprávnění o této možnosti neví a nechtěně narozené děti tak šanci na život, kterou baby box dává, nedostanou.

Pro nastávající matky, Češky i cizinky, které se před porodem potřebují někam uchýlit, existuje v ČR možnost jít do Krajského dětského domova pro děti do 3 let v Aši, kde mohou strávit dobu před porodem, porodit v některé z porodnic v kraji a případně mohou zanechat i dítě k adopci. Bohužel ani v této instituci nemá cizinka bez pobytového oprávnění šanci. Toto státní zařízení požaduje ode všech cizinek platný doklad a potvrzení s povolením k pobytu a nelegální migrantky nepřijímá.

Nezřídkým řešením neplánovaného těhotenství bývá i odcestování do země původu, nicméně ne všechny migrantky bez pobytového oprávnění tuto možnost reálně mají. Často se z různých důvodů vrátit nemohou, schází jim finanční prostředky na cestu nebo by v zemi původu byly ve stejně zoufalé situaci jako v ČR.

## **ZÁVĚR**

Případy vážného ohrožení zdraví, kdy si cizinka snaží vyvolat potrat, neodborně provedené interrupce, kdy žena riskuje život nebo následnou neplodnost, tajné porody doma, existence dětí bez totožnosti a zoufalé házení novorozenců do popelnic jsou jedním z důsledků současného přístupu k nelegálním migrantům. Nechtěné těhotenství není lehké pro žádnou ženu, nicméně ženy bez pobytového oprávnění nemají v Čechách mimo požádání o azyl téměř žádné možnosti, jak nastalou situaci řešit. Do problematiky těhotenství u nelegálně pobývajících cizinek se silně promítá přístup českých státních orgánů, respektive zdravotnických zařízení, který cizince bez pobytového oprávnění nepřiměřeně kriminalizuje a neřeší existenci problému. Problém těhotenství u migrantek bez oprávnění k pobytu tak zůstává doposud ze strany státu a zdravotnických zařízení opomíjená. Cizinky svoje těhotenství však bohužel opominout nemohou.

## **POZNÁMKA K METODOLOGII:**

Kromě několika cizineckých komunit, se kterými jsem dlouhodobě ve styku, jsem pro tento článek čerpala z informací od tří sociálních pracovníků zabývajících se problematikou migrace, čtyř nemocnic a porodnic, matky na Praze 4, několika gynekologů a zdravotních sester, dvou právníků a pěti neziskových organizací zaměřujících se na problematiku migrace, žen nebo dětí.

# NEREGULÉRNÍ STATUS MIGRANTŮ A MIGRANTEK VE VZTAHU K OBCHODOVÁNÍ S LIDMI

PETRA BURČÍKOVÁ

PETRA KUTÁLKOVÁ

*La Strada Česká republika*

10

**PŘI POSUZOVÁNÍ NEREGULÉRNÍ MIGRACE A JEJÍCH DOPADŮ NELZE ZAPOMÍNAT NA JEJÍ STYČNÉ PLOCHY S OBCHODOVÁNÍM S LIDMI. NEREGULÉRNÍ STATUS MIGRANTEK A MIGRANTŮ MŮŽE BÝT PŘÍMÝM DŮSLEDKEM OBCHODOVÁNÍ S LIDMI NEBO RIZIKOVÝM FAKTÖREM, KTERÝ ZRANITELNOST JEDNOTLIVCE VŮČI TOMUTO JEVU ZVYŠUJE, ČEHOŽ SÍŤ OBCHODNÍKŮ S LIDMI ZNEUŽÍVAJÍ.**

V souladu s mezinárodní definicí obsaženou v tzv. palermském protokolu lze obchodování s lidmi zjednodušeně definovat jako přemísťování lidí prostřednictvím nějaké formy donucení s cílem tyto lidi vykořisťovat<sup>1</sup>. Základními prvky, které charakterizují každý případ obchodování s lidmi, jsou transport, donucení a vykořisťování. Z pohledu neregulérní migrace mají všechny tři prvky velký význam.

Transportem se rozumí jak přemístění přes státní hranice, tak i v rámci hranic jednoho státu. Podstatou je přesun osoby z místa, kde žije a má jistou sociální síť, do místa, kde takovou síť nemá. Z hlediska mezinárodní migrace je důležité, že při obchodování s lidmi nemusí být nevyhnutelně porušeny žádné imigrační předpisy. Stejně tak však může obchodovaná osoba již vstupovat na území cílové země (nebo přejíždět přes tranzitní země) s těmito předpisy zcela v rozporu.

<sup>1</sup> Obchodování s lidmi se rozumí najímání, přepravování, převádění, přechovávání nebo přijímání osob na základě vyhrožování, použití síly či jiných forem nátlaku, pomoci únosu, podvodu, lži či zneužití moci nebo bezmoci osoby, případně poskytování či přijímání finančních prostředků či jiných výhod k získání souhlasu osoby, která má v moci jinou osobu s úmyslem tuto osobu vykořisťovat. Vykořisťováním je mimo jiné rozumí využívání jiných osob k prostituci či jiným formám sexuálního zneužívání, nucená práce či služby, otroctví či praktiky podobné otroctví, útisk nebo odjímání orgánů. Čl. 3 Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi.

*„...Potřebné doklady k vycestování zajistil známý, který jí nabídl práci v České republice... Z Hanoje letěla do Paříže s vlastním cestovním dokladem. Ve Francii jí a dalším ženám, které s ní cestovaly, byly pasy odebrány a předány doklady falešné. Když se bránila, byla zbita. Do Prahy přicestovaly již na falešný pas. ...“ (podle spisu La Strada ČR, 2005)*

Časté jsou však také případy, kdy osoba na území cílové země přijíždí v souladu s příslušnou migrační legislativou a do neregulérního postavení se dostává až na jejím území. K tomu dochází nejen v důsledku obchodování, kdy se lidé po příjezdu do země ocitají v jiné situaci, než která jim byla přislíbena, a kdy je po příjezdu omezena jejich svoboda, ale i z důvodu malé flexibility cizineckých předpisů. V této souvislosti je podstatná interpretace Mezinárodní organizace práce: „Například nábor pracovníků může zahrnovat činnosti v zemi původu, tranzitu i v cílové zemi s přispěním legálních i pololegálních soukromých náborových agentur. Je ale třeba mít na paměti, že původní nábor může být zcela dobrovolný a že nátlakové mechanismy pro udržení osoby ve vykořisťující situaci mohou přijít na řadu až v pozdějších stadiích<sup>2</sup>.“

*„...V Makedonii si pan Z. a jeho bratranec našli na internetu inzerát nabízející práci v České republice. Do Prahy přicestovali dle instrukcí zprostředkovatele na tzv. turistická víza. Povolení k zaměstnání jim mělo být zajištěno po příjezdu. Tento slib zprostředkovatel však nikdy nedodržel... Do neregulérního postavení se dostali po vypršení platnosti víz, na která přicestovali.“ (podle spisu organizace La Strada ČR, 2007)*

Donucení neznamená pouze přímé fyzické či sexuální násilí nebo jeho hrozbu vůči samotné obchodované osobě nebo příbuzným či blízkým osobám, ale také například zneužití moci nebo zranitelného postavení či uvedení v omyl. Přitom zvláště dvě posledně jmenované formy nátlaku jsou mimořádně významnými nástroji přispívajícími k neregulérnímu postavení mnoha osob, které jim znemožňuje bránit svá práva, a vytváří tak široký prostor k manipulaci a vykořisťování. Například v Lucembursku je neregulérní nebo nejistý pobytový status explicitně uveden v definici obchodování s lidmi v trestním zákoně jako forma donucení.

*„...Po příjezdu z Brna do Prahy byly paní M. z Ukrajiny odebrány doklady s tím, že je nutné zajistit převod povolení k zaměstnání z firmy X, kde předtím pracovala. Pas jí již nebyl vrácen. Paní M. bylo sděleno, že nejprve musí odpracovat dluh třináct tisíc korun za vyřízení dokumentu... Pokud dluh odmítne odpracovat či se pokusí utéct, bude udána na policii.“ (podle spisu organizace La Strada ČR, 2007)*

---

2 INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Human Trafficking and Forced Labour Exploitation – Guidance for Legislation and Law Enforcement. Geneva: International Labour Office, 2005, str. 9 (vlastní překlad)

Podle mezinárodní definice se za formy vykořisťování považuje mimo jiné nucená prostituce či jiné formy sexuálního zneužívání, nucená práce nebo služby, otroctví a praktiky podobné otroctví a odnímání orgánů. Mezi jeho další formy patří také nucení k žebrotě nebo trestné činnosti. Vykořisťování osob se může vyskytovat v různých sektorech ekonomiky, nejčastěji ve zpracovatelském či spotřebním průmyslu, zemědělství, stavebnictví, službách, práci v domácnosti a v sexuálním průmyslu. Vykořisťování je dáno povahou vztahu mezi vykořisťovanou osobou a vykořisťovatelem, nikoli druhem vykonávané práce nebo služby<sup>3</sup>.

*„...Paní F. i další ženy byly pod neustálým dozorem jak v práci, tak i na ubytovně. Vzhledem k tomu, že mnohé z nich neměly u sebe platné dokumenty, obávaly se zaměstnavatelčích výhrůžek udáním. F. pracovala v hypermarketech jako uklízečka – sedm dní v týdnu noční směny od 19:00 do 2:00 a následně i denní směny od 6:00 do 14:00 hodin. Paní F. nedostala slibované zálohy na stravu a později ani mzdu. Asi po dvou měsících se F. rozhodla utéct, i přestože u sebe neměla pas...“* (podle spisu organizace La Strada ČR, 2008)

*„...Na privátu, kam byla paní L. z Ukrajiny odvezena, byly tři – paní L. a dvě ženy z Kazachstánu. ... Za hodinu klienti platili 500 Kč, paní L. byla nucena poskytovat různé sexuální praktiky, na přání klientů i bez kondomu. Musela obsloužit osm až deset zákazníků přes den, pak až dvanáct v noci. Denně měla možnost usnout zhruba na dvě hodiny... Největší strach měla z toho, že pasák vyplní své výhrůžky a ublíží jejím dětem.“* (podle spisu organizace La Strada ČR, 2007)

Problém obchodování s lidmi a vykořisťování úzce souvisí se zjevně existující nabídkou práce. Jedná se zejména o sektory, kde poptávku uspokojují z převážné části migranti a migrantky z ekonomicky méně rozvinutých zemí. Těmto ekonomickým mechanismům však stojí v cestě často neflexibilní migrační předpisy. Toto napětí pak vytváří prostor pro alternativní a mnohdy nelegální řešení vzniklé situace. Pod tlakem situace, do které se dostali a ve které je udržují vykořisťovatelé, jsou lidé nuceni dělat práci, pro kterou by se svobodně nerozhodli, nebo pracovat za podmínek, které by za normálních okolností neakceptovali. Pokud jsou těmito lidmi neregulérní migranti a migrantky, jsou jejich možnosti obrany vůči takovým praktikám mizivé.

Jádrem trestného činu obchodování s lidmi je právě vykořisťování. Z povahy věci vyplývá, že aktivity související s transportem nejsou společensky nebezpečné vůbec nebo ne natolik, aby musely být předmětem trestního postihu. Různé formy donucení jsou zase obvykle postižitelné jako samostatné trestné činy. Je to tedy právě vykořisťování, které by mělo být cílem opatření proti obchodování s lidmi, a to zejména kvůli své společenské nebezpečnosti a kvůli tomu, že představuje mimořádně významný zásah do práv osob, jichž se týká.

<sup>3</sup> INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. A global alliance against forced labour – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamentals Principles and Rights at Work. Geneva: International Labour Office, 2005, str. 6



## **POUŽITÉ ZDROJE**

- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. A global alliance against forced labour  
– Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamentals Principles and Rights at Work. Geneva: International Labour Office, 2005
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Human Trafficking and Forced Labour Exploitation  
– Guidance for Legislation and Law Enforcement. Geneva: International Labour Office, 2005

# „KLIENTSKÝ SYSTÉM“ SPECIFICKÁ INSTITUCE ZPROSTŘEDKOVÁNÍ V PROSTŘEDÍ UKRAJINSKÉ PRACOVNÍ MIGRACE<sup>1</sup>

**MICHAL NEKORJAK**

*Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno*

*Institut pro výzkum integrace a reprodukce společnosti*

11

**TAKZVANÝ „KLIENTSKÝ SYSTÉM“ JE DNES UŽ ZAŽITÝM (AVŠAK NEPŘESNÝM) OZNAČENÍM SÍTĚ VZTAHŮ A SLUŽEB, JEJÍŽ ÚSTŘEDNÍ FUNKCÍ JE ZPROSTŘEDKOVÁNÍ VOLNÝCH PRACOVNÍCH MÍST MIGRANTŮM, KTERÍ DO ČESKÉ REPUBLIKY PŘÍCHÁZÍ Z UKRAJINY<sup>2</sup>. TENTO ZPŮSOB ORGANIZOVÁNÍ PRÁCE PRO IMIGRANTY SE ZAČAL FORMOVAT UŽ NA POČÁTKU DEVADESÁTÝCH LET, KDY ČÁST IMIGRANTŮ POCOPILO, ŽE JEJICH SOUPUTNÍCI I ČEŠTÍ ZAMĚSTNAVATELÉ POSTRÁDAJÍ „MANAŽERA“, KTERÝ DOKÁŽE IMIGRANTŮM RYCHLE NAJÍT VOLNÁ PRACOVNÍ MÍSTA A PODNIKATELŮM CHYBĚJÍCÍ ZAMĚSTNANCE.**

Ti, kteří se této „manažerské“ role chopili, své služby už od počátku neomezovali pouze na propojení nabídky a poptávky na pracovním trhu. Jejich aktivity jsou mnohem komplexnější a lze je chápat jako monopolizaci funkcí, které bývají obvykle pokryty specializovanými subjekty, jakými jsou například personální agentury, realitní kanceláře, stavební firmy, právní kanceláře a překladatelské agentury. Zprostředkovatelé tedy nehledají jenom volná místa, ale obstarávají i ubytování, jednájí s úřady ve věci potřebných povolení, mohou zajistit dopravu, místo českého zaměstnavatele vykonávají i část dohledu nad pracovní morálkou, řeší osobní konflikty, mnozí nakonec založili své vlastní firmy zaměřené na plnění subdodávek (často ve stavebnictví) nebo na outsourcing (například úklidové práce), a fungují tedy i jako (formální) zaměstnavatelé.

1 Stať vznikla na základě výzkumů podpořených Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy – výzkumný záměr Reprodukce a integrace společnosti (MSM002 1622408). Text je shrnutím poznatků prezentovaných ve statích Nekorjak (2006), Čermáková, Nekorjak (2008). Další závěry představil také Jan Černík (2005).

2 V omezeném počtu využívají „klientský systém“ i imigranti z Moldávie a z Běloruska.

Zprostředkovatelé jsou v mimořádném postavení, které v očích imigrantů-pracovníků nemá daleko k nepostradatelnosti, a to alespoň do doby, než se zahraniční pracovníci dokážou v novém prostředí zorientovat sami. Prostředníci své mimořádné postavení posilují také tím, že jim čeští zaměstnavatelé vyplácí vydělané peníze, které prostředníci předávají pracujícím imigrantům teprve po stržení vlastního zisku. Obvykle se jedná až o polovinu mzdy. Tento na první pohled zarážející podíl ale není čistým ziskem prostředníků. Ti z těchto peněz musí například uhradit ubytování dělníků, režie spojené s vybavením dokumentů a povinné finanční odvody, pokud pracovníky angažují pomocí živnostenských listů. V případě, že imigrantům nějaké peníze půjčili, pak z mezd strhávají i splátky. Nedá se však říci, že existuje standardizovaný model struktury nákladů, které musí prostředníci pokrýt, protože jejich strategie nejsou jednotné. Kromě peněz mohou zprostředkovatelé mít pod kontrolou i doklady pracujících imigrantů. Důvody jsou v zásadě dva: prostředníci se mají postarat o vybavení potřebných povolení, ale zároveň jsou zadrženy dokumenty i zástavou. V prostředí neformálních vztahů slouží tato zástava jako prostředek zaručující poslušnost a jednostranné dodržování závazků.

Moc, kterou prostředníci disponují, otevírá příležitosti pro její zneužití. Proto se lze setkat i s případy podvodného jednání, které lze – velmi obecně – rozdělit do dvou skupin. První se vztahuje k nevyplácení peněz. Tato strategie však poškozují kredit prostředníka, proto ji lze považovat za okrajovou, neboť příliš vysoké riziko zpronevěry by imigranty od využívání „klientského systému“ odradilo. Druhý typ podvodného jednání přinejmenším balancuje na hranici tzv. nucené práce. Zadržováním mezd, dokumentů, zadlužováním, případně výhrůzkami se někteří prostředníci snaží pracovníky k sobě co nejtěsněji připoutat. Tímto krokem chtějí zabránit nežádoucí fluktuaci pracovníků imigrantů, která ohrožuje jejich výdělků.

Z načrtnuté logiky vztahů se zdá, že v „klientském systému“ je klientem migrant hledající práci v Česku. Ve skutečnosti je – zdánlivě nelogicky – takto nazývaný zprostředkovatel. Na činnosti zprostředkovatelů se už v první polovině devadesátých let pokoušely vydělávat skupiny ukrajinského organizovaného zločinu. Ty velmi rychle pochopily, že se jim zde naskýtá zdroj nemalých příjmů, protože cizinci mohou být snadným terčem vydírání. Skupiny organizovaného zločinu vnucují zprostředkovatelům tzv. ochranu. To znamená, že za stanovený měsíční poplatek nechávají zprostředkovatele nadále podnikat a zároveň jej chrání před konkurenčními vyděrači. Nabízejí však i další služby, které zajišťují prosperitu jejich „klientů“, čímž chrání především své zájmy. Omezují počet prostředníků působících v dané lokalitě, poskytují půjčky, obstarávají doklady, mají-li dobré kontakty, provádí i prevenci proti kontrolním zásahům českých úřadů či chrání prostředníky proti tlaku ukrajinské státní byrokracie. Podoba vztahů mezi prostředníky a organizovaným zločinem je různá a jak už jsme naznačili, pohybuje se od násilně vynucených vztahů až po dobrovolné aliance.

Vydělávání peněz skrze vnucenou i dobrovolnou ochranu a spolupráci organizovaného zločinu s podnikateli, politiky a úředníky má svojí dlouhou historii začínající už

v éře sovětského režimu. Z toho důvodu není označení „klient“ (a přeneseně „klientský systém“) specifické pouze pro zde popisovanou imigrantskou instituci zprostředkování práce<sup>3</sup>. Otázka zní: jak tento model vztahů mohl zakotvit i v Česku? Je evidentní, že se nepodařilo zabránit pronikání organizovaného zločinu do podnikatelských aktivit ukrajinských imigrantů, kteří chtě nechtě musí každý měsíc odevzdat část mezd jimi kontrolovaných pracovníků. Klíčem k odpovědi je především specifické postavení těchto imigrantů: *„...v České republice byla pracovní migrace Ukrajinců chápána jako dočasná; ucelená státní koncepce integrace cizinců dlouhou dobu neexistovala a problémy přistěhovačů byly vnímány jako jejich vlastní. Prato se včas nepodařilo zabránit tomu, aby post-sovětský organizovaný zločin začal participovat na organizované pracovní migraci Ukrajinců, ze které si udělal jeden ze zdrojů svých příjmů.“* (Čermáková a Nekorjak 2008)

Zranitelnost imigrantů vůči nátlaku je založena nejen na nedostatečné inkluzi cizinců do občanského práva na ochranu proti násilí. Souvisí i se zanecháním rodin na Ukrajině a s návraty do vlasti. Skupiny organizovaného zločinu z postsovětských republik totiž operují transnacionálně, takže z jejich nátlaku se lze jen obtížně vymanit. V neposlední řadě se část prostředníků ocitá v problematické situaci i vinou vlastního přičinění. Ti, kteří využívají neregulérních postupů při zaměstnávání imigrantů, buď přistoupí na vyděračské požadavky organizovaného zločinu a budou platit sumy, které pro ně nejsou likvidační, nebo požádají českou policii o ochranu – což ovšem znamená konec jejich podnikání.

## **NEREGULÉRNÍ MIGRACE A ZAMĚŠTNÁVÁNÍ**

Z dotazníkového šetření, které prováděl Výzkumný ústav práce a sociálních věcí ve spolupráci s Institutem pro výzkum reprodukce a integrace společnosti v roce 2007, vyplývá, že 75 % zaměstnavatelů najímá cizince na manuální pracovní pozice se zdůvodněním, že nedokáží volná pracovní místa obsadit domácími zaměstnanci. Proti zájmu zaměstnavatelů a imigrantů však stojí jiný zájem – deklarovaný jako veřejný – a sice chránit pracovní trh proti flexibilní pracovní síle cizinců z ekonomicky slabších zemí. Pro tento účel jsou zavedena víza a povolení k zaměstnání. Z výzkumů mezi imigranty a zaměstnavateli ale vyplývá, že jejich nepružnost je v očích aktérů důvodem k tomu, aby nastavená pravidla byla obcházena, ať už ad hoc nebo programově (blíže k tomuto tématu viz například Hofírek a Nekorjak 2007, Topinka 2006).

„Klientský systém“ se na obcházení pravidel podílí trojím způsobem. Zmínil jsem, že zájmem prostředníků je posílení závislosti imigrantů na službách, které jim nabízí. Někteří podnikavci proto neobstarají imigrantům potřebná povolení s cílem omezit jejich svobodný pohyb na českém pracovním trhu. Za druhé, prostředníci jsou experty na platné předpisy, takže se dobře orientují v mezerách českých zákonů a v praktikách, jak je obcházet. Institucionalizovali řadu triků a v tomto smyslu posilují a normalizují uplatňování neregulérních strategií. Za třetí, segment pracovního trhu, na kterém se ukrajinští imigranti

<sup>3</sup> To je důvod, proč v textu označení „klientský systém“ vkládám do uvozovek.

většinou pohybují, tedy manuální povolání vyžadující nízkou nebo vůbec žádnou kvalifikaci (viz ČSÚ 2008), je charakteristický tím, že se část zaměstnavatelů snaží stlačit své náklady neregulérním zaměstnáváním (Fassmann 2000). Prostředníci těmto požadavkům umí vyjít vstříc a především díky organizačnímu uspořádání založenému na subdodávkách a outsourcingu přenesou rizika spojená s odhalením neregulérních praktik z českých zaměstnavatelů na své firmy a jimi kontrolované pracovníky.

Přes to všechno nemá smysl a priori hodnotit zprostředkovatelství práce cizinců jako činnost vedoucí výhradně k jejich zaměstnávání v rozporu s platnými zákony. Strategie imigrantů na hranici nebo za hranicí platných předpisů jsou cestou, jak se dostat hlavního účelu jejich příchodu do Česka, tedy nalézt práci a vydělat peníze. „Klientský systém“ je jednou z cest k dosažení tohoto cíle a v jeho rámci se uplatňují jak regulérní, tak neregulérní praktiky. Lze předpokládat, že v odlišných podmínkách by zaměstnavatelé, prostředníci a imigranti volili i odlišné strategie.

Jestliže se diskutuje o omezení „klientského systému“ (Potírání 2006, Národní 2005), pak je třeba vzít v úvahu všechny okolnosti, které vedly k jeho ustavení a úspěšnému zakotvení na českém pracovním trhu. Odnímání poloviny příjmů, silná personální kontrola, obcházení zákonů i participace mafí jsou bezpochyby kontroverzními rysy popsaného prostředí. Uplatňují se však v interakci s českými aktéry, v prostředí České republiky, a v tomto smyslu nelze „klientský systém“ považovat výlučně za „ukrajinskou“ instituci. Samotná instituce zprostředkování práce není sama o sobě nežádoucí. Jak pro imigranty, tak pro zaměstnavatele jsou důležitým faktorem informace o tom, kde je práce a kdo je ochotný jí zastat (Bailey a Waldinger 1991). Řada imigrantů hledání zaměstnání a zajištění pobytu (dokumentů, bydlení) považuje za neproduktivně strávenou dobu. Prostředí, které je pro ně neznámé, ve kterém nejsou sociálně zakotveni a které po cizincích vyžaduje plnění zvláštních povinností, klade v tomto ohledu specifické nároky na čas i jejich schopnosti. Přesná čísla sice nejsou známa, ale podle odhadů samotných imigrantů využívá služeb prostředníků asi polovina imigrantů z Ukrajiny. Taktéž zaměstnavatelé často namísto přímého nábory upřednostňují zprostředkovatelské služby, které jim šetří starosti i čas. Podle zmíněného dotazníkového šetření až čtvrtina zaměstnavatelů při najímání cizinců využívá služeb specializovaných agentur<sup>4</sup>. Jejich role je tedy obtížně zastupitelná a v případě ukrajinských prostředníků by nepromyšlené zpřísnění pravidel spíše posílilo už osvědčené neformální jednání. V pravém slova smyslu by rozbití „klientského systému“ mělo v první řadě znamenat vytěsnění organizovaného zločinu z prostředí zaměstnávání (nejen) ukrajinských imigrantů. Český stát umožnil vznik sociálního prostoru, ve kterém nevykonává svou legitimní suverénní moc v podobě prosazení platných zákonů, výběru daní (výpalné lze chápat jako obskurní formu zdaňování) a nemá v něm ani monopol na výkon násilí.

<sup>4</sup> Otázka byla zaměřena na obecnou kategorii zaměstnaných cizinců, bez ohledu na zemi původu. Vzhledem k tomu, že řada ukrajinských prostředníků neposkytuje své služby formálně, tedy jako standardní personální agentury, je toto číslo ve skutečnosti vyšší.

## LITERATURA

- BAILEY, Thomas, WALDINGER, Roger. 1991. „Primary, Secondary, and Enclave Labor Markets: A Training Systems Approach“. *American Sociological Review*, č. 56 (4), s. 432-445.
- ČERMÁKOVÁ, Dita, NEKORJAK Michal. 2008. „Ukrainian Middleman System of Labour Organization in the Czech Republic“. *Journal of Economic and Social Geography* (přijato do tisku).
- ČERNÍK, Jan. 2005. Klientický systém jako quasi-feudalismus v Česku. *Migraceonline* [cit. 14. 1. 2005]. Dostupný z: [http://www.migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=218348](http://www.migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=218348)
- Český statistický úřad. 2008. Cizinci v ČR: Ekonomická aktivita – datové údaje. Český statistický úřad [cit. 2. 5. 2008]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/czam020108.doc>
- FASSMANN, Martin. 2000. *Stínová ekonomika I. Úvod do studia*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- HOFÍREK, Ondřej, NEKORJAK, Michal. 2007. „Neregulérní práce imigrantů v České republice“. *Sociální práce/Sociálna práca*, č.2, s.78-90.
- Národní strategie boje proti obchodování s lidmi (pro období 2005–2007). 2005. Praha: Ministerstvo vnitra.
- NEKORJAK, Michal. 2006. „Klientický systém a ukrajinská pracovní migrace do České republiky“. *Sociální studia*, č.1, s. 89-109.
- Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu (tisková zpráva a analýza). 2006. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 23. 5. 2006]. Dostupný z: [http://www.mvcr.cz/zpravy/2006/obchod\\_lidi.html](http://www.mvcr.cz/zpravy/2006/obchod_lidi.html)
- TOPINKA, Daniel. 2006. „Uvívnutí v nelegalitě“. *Sociální studia*, č. 1, s. 73-88.

# VÝSLEDKY VÝZKUMU MEZI NEREGULÉRNÍMI MIGRANTY

**PAVLA ROZUMKOVÁ**

*Organizace pro pomoc uprchlíkům*

**PAVLA BURDOVÁ HRADEČNÁ**

*Poradna pro uprchlíky*

12

**ZÍSKÁVÁNÍ STATISTICKÝCH DAT VZTAHUJÍCÍCH SE K OTÁZCE NEREGULÉRNÍ MIGRACE JE ZÁLEŽITOSTÍ VELMI KOMPLIKOVANOU. POČTY OSOB, KTERÉ SE NA ÚZEMÍ TOHO KTERÉHO STÁTU NACHÁZEJÍ NEOPRÁVNĚNĚ, JSOU URČOVÁNY VŽDY SPÍŠE ODHADEM. AMBICI PROJEKTU REGULARIZACE JAKO JEDEN Z NÁSTROJŮ V BOJI PROTI NELEGÁLNÍ MIGRACI NEBYLO ZJIŠŤOVAT MNOŽSTVÍ TĚCHTO CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY, ALE PŘEDEVŠÍM IDENTIFIKOVAT PROBLÉMY, SE KTERÝMI JE TATO SKUPINA MIGRANTŮ KONFRONTOVÁNA V BĚŽNÉM ŽIVOTĚ.**

Zaměřili jsme se proto na monitorování konkrétních případů a provedli jsme dotazníkové šetření mezi migranty, kteří mají zkušenost s neoprávněným pobytem na území České republiky, včetně případů neoprávněného překročení státní hranice. Kromě obecných socio-demografických údajů zahrnovalo šetření zejména dotazy směřující k popisu řešení obvyklých životních situací cizince neoprávněně pobývajícího na našem území, s důrazem na zkoumání otázek souvisejících s problematikou zdravotní péče, rodinného a soukromého života a zaměstnávání<sup>1</sup>.

Výzkum byl realizován v období od září do prosince 2007. Empirická data, která byla podkladem pro vyhodnocení výsledků, byla sebrána v kvantitativním dotazníkovém šetření<sup>2</sup> na celkovém vzorku 207 respondentů. Cílovou populací výzkumu byli klienti poradenství pražských nevládních sdružení Organizace pro pomoc uprchlíkům a Poradna pro uprchlíky.

<sup>1</sup> Výsledky výzkumu je možné nalézt na [www.opu.cz](http://www.opu.cz), [www.migrationonline.cz/temata/regularizace](http://www.migrationonline.cz/temata/regularizace), [www.uprchlici.cz](http://www.uprchlici.cz)

<sup>2</sup> Samotnému dotazníkovému šetření předcházelo vytvoření pracovní verze dotazníků, které byly následně pilotně odzkoušeny a upraveny podle potřeb.

S ohledem na potřeby projektu byli do výzkumu zařazeni jen ti cizinci, kteří v rozporu se zákonem o pobytu cizinců<sup>3</sup> a) na naše území vstoupili neoprávněně a/nebo b) na našem území porušovali pobytový režim (tj. pobývali bez pobytového oprávnění). Výsledná skupina respondentů byla určena náhodným výběrem z klientů, kteří splňovali takto nastavené výchozí podmínky. Je třeba uvést, že sběr dat komplikovala zejména citlivost tématu nelegálního pobytu a jazyková bariéra, která stála mezi respondenty a tazateli. Kritériem způsobilosti byla ochota cizinců odpovídat na otázky a možnost dorozumění se mezi cizincem a tazatelem. Výzkum byl prováděn jako striktně anonymní, a to především s ohledem na již zmíněnou celkovou choulostivost tématu. Dotazníky byly nejčastěji vyplňovány s neregulárními migranty, kteří využili možnosti bezplatného právního poradenství poskytovaného danými organizacemi a realizovaného v rámci projektu<sup>4</sup>.

Nejprve nás zajímala obecná charakteristika cizinců neoprávněně pobývajících v České republice (pohlaví, věk, státní příslušnost/národnost, cestovní doklad, vzdělání, úroveň znalosti českého jazyka, profesní zařazení) – podstatou bylo zjistit skutečnosti, které mohou mít vliv na obecný profil a identifikaci vybrané skupiny. Zajímala nás proto i doba a důvody příchodu do ČR, druhy pobytu na území, vznik a důvody neoprávněnosti pobytu či současné místo pobytu. Dále jsme se zaměřili na zkoumání rodinného života cizince. Chtěli jsme zjistit především úroveň integrace této skupiny obyvatel na našem území s ohledem na realizaci práva na soukromý a rodinný život a dále identifikovat problémy spojené s realizací tohoto práva, zejména v souvislosti s případnou existencí rozhodnutí o správním vyhoštění v individuálních případech cizinců. Rodina zde byla chápána jako jednotka v širším slova smyslu, zahrnující vyjma přímých příbuzných i případné nesezdané partnery a jiné osoby blízké<sup>5</sup>. Pozornost jsme věnovali i oblasti zdravotní péče (pojištění, případné důvody absence pojištění, řešení zdravotních problémů, pojištění rodinných příslušníků) poskytované cizincům neoprávněně pobývajícím v České republice.

3 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

4 Dotazníky byly vyplňovány buď samotnými respondenty nebo z časových či jazykových důvodů také zaměstnanci uvedených nevládních organizací, a to zpravidla formou strukturovaného rozhovoru, případně následně za využití poznámek z poradenství. Vzhledem k citlivosti tématu nelegálního pobytu byla výhodou tazatelů jejich osobní znalost klientů poradenství - respondentů. Ta jim ze strany respondentů zajistila vyšší míru důvěry ve srovnání s neznámými externími tazateli. Dotazník byl formulován v českém jazyce, podmínkou provedení rozhovoru tedy byla schopnost respondenta dorozumět se v českém jazyce, případně využití tlumočnicka. Vzhledem k finančním omezením a velké jazykové různorodosti cílové populace nebylo možné připravit jazykové mutace dotazníku, nicméně při sestavování otázek byla reflektována předpokládaná úroveň komunikačních a jazykových znalostí tak, jak vyplývala z osobních zkušeností pracovníků OPU a PPU a otázky byly formulovány jednoduchým jazykem, aby je mohli pochopit i cizinci samotní (za předpokladu alespoň úrovně hovorové češtiny).

5 Důvodem pro uvedené určení byla zejména reflexe ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva v souvislosti s výkladem čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a rovněž skutečnost, že řada neoprávněně pobývajících cizinců má z povahy svého pobytu limitované možnosti pro legalizaci svých rodinných vztahů (např. uzavření manželství či určení otcovství).



Cílem bylo zjistit, jakým způsobem cizinci řeší zdravotní problémy. Neméně důležité pak pro nás byly i otázky týkající se zaměstnání (a to jak minulých, tak i aktuálních pracovních vztahů) a celkově způsobu, jakým si tito cizinci obstarávají prostředky na živobytí. Zároveň tak byla dána možnost identifikovat stupeň pracovní integrace respondentů. Účelem bylo především zjistit míru legality zaměstnaneckých vztahů u těchto cizinců, jejich proměnlivost v rámci doby pobytu na území, včetně proměnlivosti samotné legality pracovních vztahů, a dále druh vykonávané práce. Součástí této části bylo i zjišťování výchozích kvalifikačních předpokladů dotazovaných cizinců. Dotazník dával prostor i pro individuální charakteristiku konkrétního migranta.

### **JAKÁ ZJIŠTĚNÍ PŘINESLA ANALÝZA DAT ZÍSKANÝCH V DOTAZNÍKOVÉM ŠETŘENÍ?**

Cizinci v neregulérním postavení tvoří značně různorodou populaci osob. V této skupině však jednoznačně převažují muži nad ženami, a to v poměru dvou ku jedné. Nejčastěji zastoupenou věkovou kategorií byly osoby v produktivním věku (26–35 let), podle původních předpokladů nejvíce občané Ukrajiny, Ruské federace, Moldavska a Vietnamu. Někteří dotazovaní uvedli, že jsou osobami bez občanství, přičemž jejich nelegální pobyt zároveň souvisel s touto skutečností. Výrazná část respondentů (27 %) uvedla, že motivem jejich příchodu do České republiky byly obavy z pronásledování, dále byly uváděny důvody související s ekonomickou situací v zemi původu. Jako poměrně významné se jeví zjištění, že velká část respondentů pobývala v minulosti v České republice legálně na základě platného víza. Obvyklá délka předchozího legálního pobytu činila 2–3 roky. Na druhé straně je nutné upozornit na to, že do této skupiny byly zahrnuty i osoby, které zde dříve pobývaly na základě tzv. turistického víza (s platností do 90 dnů pobytu), či osoby, které v České republice požádaly o udělení azylu, resp. mezinárodní ochrany. Neúspěšní žadatelé o azyl (mezinárodní ochranu) představovali 49 % z celkového počtu respondentů, kteří v České republice v minulosti pobývali na základě pobytového oprávnění. Největší koncentrace cizinců bez pobytového oprávnění je podle předpokladů v Praze. Do nelegálního postavení se značná část cizinců dostala v souvislosti s ukončením azylového řízení či propadnutím víza. U celých 65 % respondentů bylo zjištěno, že nejsou držiteli platného cestovního dokladu, a to především z důvodu skončení jeho platnosti. Pokud jde o dobu vzniku neoprávněnosti pobytu, velká část respondentů uvedla rok 2007, nicméně nikoli zanedbatelná část dotázaných určuje dobu vzniku neoprávněného pobytu i tři, resp. čtyři roky zpětně. Z hlediska nejvyššího dosaženého vzdělání převažují středoškolaři, profesní zaměření je různorodé. Znalost českého jazyka je zpravidla na dobré úrovni.

Zajímavé je, že 67 % respondentů uvádí přítomnost rodinných příslušníků na území České republiky, a to bez ohledu na právní statut či kategorii. Poměrně překvapivé je v této souvislosti zjištění, že z těch, co mají na našem území rodinné vazby, má 23 % rodinné příslušníky, kteří jsou českými občany. Většina respondentů s rodinnými vazbami žije v manželství či jako nesezdaní partneři, nikoli zanedbatelná část respondentů uvedla, že má na území České republiky 1 nebo více dětí. Není překvapující, že valná většina, tedy v tomto případě 64 % respondentů, poukazuje na to, že za stávající situace má problémy spojené s realizací práva na rodinný život (např. nemožnost legálně pobývat v České republice s rodinou či nemožnost legalizovat svůj partnerský vztah). Významná část respondentů uvádí, že v jejich případě bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž největšímu počtu osob bylo uděleno v roce 2007. Nejčastěji bylo udělováno správní vyhoštění na dobu tří let. Důvodem pro jeho vydání bylo zpravidla porušování pobytového režimu ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Pro náš projekt bylo zásadní, že celých 27 % respondentů uvedlo, že v jejich případě mělo rozhodnutí o správním vyhoštění přímý dopad na jejich rodinný život.

Výzkum jednoznačně potvrdil původní domněnku, že uvedená kategorie cizinců stojí mimo systém poskytování zdravotní péče. Plných 70 % respondentů nebylo v době svého neoprávněného pobytu na území České republiky zdravotně pojištěno; 30 % respondentů mělo v době šetření legální přístup ke zdravotní péči, jednalo se však o cizince pobývající v té době v zařízeních pro zajištění cizinců, kdy náklady na poskytnou péči hradí stát. Pokud jde o způsob, jakým cizinci bez zdravotního pojištění zpravidla řeší své zdravotní problémy, převážná část dotázaných (67 %) odpověděla, že k lékaři vůbec nechodí, a to vzhledem k absenci zdravotních obtíží. Malé, ale o to významnější skupiny z našeho pohledu tvoří respondenti, kteří uvedli, že zdravotní problémy řeší „přes známé“ (8 %), případně odpověděli, že své zdravotní problémy řeší jiným způsobem (6 %). V obou případech bylo zmiňováno využívání průkazů pojištěnce jiných osob, využívání kontaktů na zde přítomné lékaře ze země původu, kteří zde svou praxi vykonávají bez patřičného oprávnění či dokonce příznání, že tato služba je jim za úplaty zprostředkována přímo zaměstnavatelem. Důvody, pro které cizinci bez oprávněného pobytu nemají zdravotní pojištění, spočívají ve strachu z odhalení či vyhoštění, pouhých 13 % respondentů odpovědělo, že sjednání zdravotního pojištění je pro ně finančně nedostupné.

Co se týče zaměstnání, z šetření vyplývá, že v České republice někdy pracovalo 65 % respondentů, nejčastěji pak ve stavebnictví. Převážná část cizinců pracovala nelegálně. V době provádění výzkumu 63 % cizinců pracovalo, vzhledem ke svému postavení pak všichni nelegálně. Profesně se většina z nich koncentrovala do sféry manuálních prací, opět převažovalo stavebnictví, dále rovněž úklidové práce či práce v pohostinství.

S ohledem na své celkové zaměření, které souvisí s poměrně tabuizovaným tématem nelegální migrace, se skutečně jednalo o výzkum jedinečný. Prezentovaná zjištění sice není možné považovat za reprezentativní pro celou populaci neoprávněně pobývajících cizinců v České republice, a to především kvůli nedostatku informací o dané skupině a i pro její značnou anonymitu, přesto však přinášejí cenné poznatky o zkušenostech těchto cizinců, mohou přinejmenším naznačit určité trendy v oblasti neregulérní migrace a zároveň přispět k hledání vhodných postupů a k řešení problémů souvisejících s uvedeným tématem.

Výzkum situace konkrétních neregulérních cizinců, který rozhodně potvrdil potřebu jistých systémových změn, nás vedl k formulaci několika doporučení, návrhů a připomínek.

S opatrností lze konstatovat, že i do budoucna se jeví jako nezbytné přijímat opatření k omezení počtu neoprávněně pobývajících cizinců na našem území. Tato opatření by měla být v první řadě zacílena na osoby z prostředí organizovaného zločinu, které ze situace migrantů profitují, a také by měla být vždy důkladně podložena skutečně verifikovatelnými zjištěními. Na straně druhé však – s ohledem na vědomí, že problém nelegální migrace nelze nikdy zcela vyřešit – se jeví jako vysoce žádoucí nesměřovat chystaná politická a systémová rozhodnutí v této oblasti pouze represivním směrem, ba naopak, v některých oblastech bude nevyhnutelné nalézt i určitá pozitivní řešení, která svým způsobem přijmou existenci fenoménu nelegální migrace jako faktu, se kterým je zapotřebí pracovat.

Výzkum jednoznačně poukazuje na systémové nedostatky např. v oblasti zdravotní péče. Ukazuje se, že cizinci bez pobytového oprávnění ve většině případů zdánlivě neřeší problémy spojené s otázkou zdravotního pojištění, což však může mít výrazné negativní dopady na celkový systém poskytování zdravotní péče. V této souvislosti je třeba upozornit např. na možnost vzniku nesplacených pohledávek za poskytnutí neodkladné lékařské pomoci v případě úrazu či náhlých zdravotních komplikací. Tzv. syndrom „zdravého migrantů“, tedy to, že se cizinec cítí zdravější než ostatní a nevyhledává lékařskou péči, může rovněž vést k zanedbávání zdravotních obtíží u této skupiny obyvatel, šíření nakažlivých nemocí či obecně k negativním dopadům na lidské zdraví. Jako žádoucí se do budoucna rovněž jeví nalezení řešení zdravotního pojištění pro děti – neregulérní cizince, které v České republice navštěvují základní školu<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Od 1.ledna 2008 účinný zákon č. 343/2007 Sb., který novelizoval zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), nově uvádí, že přístup k základnímu vzdělání mají za stejných podmínek jako občané EU všechny osoby, které pobývají na území ČR, což znamená, že i dětem, které nemají na našem území pobytové oprávnění, je zaručeno právo na vzdělání. Přijetím této novely se konečně sjednotila česká legislativa s mezinárodní Úmluvou o právech dítěte, ke které ČR přistoupila již v roce 1990 a která mj. říká, že základní vzdělání má být dostupné pro všechny děti. Stalo se to i přičinněm právních expertů nevládních organizací sdružených v projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci.

Pokud jde o realizaci práva na rodinný život, i tady jsou výsledky dotazníkového šetření poměrně znepokojující a zasluhují si zvýšenou pozornost. Institut vyhoštění zde tvoří jednu z hlavních a nejčastěji zmiňovaných bariér a jak je vidět, zákonem nastavený filtr pro odlišení cizinců s rodinnými vazbami má pravděpodobně své limity, jelikož konkrétní situace některých respondentů ukazují na jeho nefunkčnost v jednotlivých případech. Proto by bylo do budoucna vhodné zrušit zákonem stanovené sebeomezení u možnosti žádat o odstranění tvrdosti zákona a prominutí správního vyhoštění, a zvolit tak cestu možného zmírnění jako reflexi fakticky existujících rodinných vztahů této skupiny osob.

Nelegální práce má obecně řadu negativních dopadů. Neregulérní migranti jsou více než jiné kategorie cizinců z povahy svého postavení předurčení k tomu, aby si prostředky na živobytí obstarávali nelegálně. Úniky z daňového systému, neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, případně krácení odvodu zdravotního pojištění, to jsou problémy, které trápí především stát. Je však nepřehlédnutelným faktem, že nelegální práce má i řadu rizik pro cizince samotné a případy, kdy nelegální působení cizinců na trhu práce vede k porušování lidských práv, jsou toho důkazem. Máme za to, že za stávajícího nedostatku pracovních sil v určitých odvětvích by nebylo od věci připustit – samozřejmě za přesně vymezených podmínek – u některých kategorií cizinců v neregulérním postavení možnost určitě formy regularizace.

Při hledání systémových řešení ve snaze eliminovat nelegální migraci a minimalizovat její negativní důsledky tak základní premisou a zároveň podmínkou *sine qua non* musí být skutečnost, že i neregulérní migranti jsou osobami, kterým by měla být v demokratických státech za každých okolností zaručena určitá minimální práva, jako jsou například ta, která souvisejí s realizací práva na rodinný život či s otázkou poskytování zdravotní péče.

# SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ CIZINCŮ BEZ OPRÁVNĚNÍ K POBYTU JAKO MOŽNÝ NÁSTROJ REGULARIZACE?

MARTIN ROZUMEK

*Organizace pro pomoc uprchlíkům*

13

**SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ JE POJEM ZE ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ A JEHO LEGÁLNÍ DEFINICE JE VYMEZENA JAKO UKONČENÍ POBYTU CIZINCE NA ÚZEMÍ, KTERÉ JE SPOJENO SE STANOVENÍM DOBY VYCESTOVÁNÍ Z ÚZEMÍ A DOBY, PO KTEROU NELZE UMOŽNIT CIZINCI VSTUP NA ÚZEMÍ. ZÁKON O POBYTU CIZINCŮ POLICII PŘESNĚ UKLÁDÁ, V KTERÝCH PŘÍPADECH A NA JAK DLOUHOU DOBU MUSÍ CIZINCI UDĚLIT SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ<sup>1</sup> A POLICIE TAK TAKÉ ČASTO AŽ PŘILÍŠ AUTOMATICKY POSTUPUJE<sup>2</sup>.**

V terminologii cizineckého práva a praxe se však lze setkat s mnoha dalšími pojmy, které se správním vyhoštěním souvisí. Je vhodné na ně upozornit právě v souvislosti s regularizačními úvahami, stále častěji se objevujícími v České republice. Sám zákon o pobytu cizinců uvádí významově blízké výrazy vycestování, návrat; zákon o azylu dodává dobrovolnou repatriaci, trestní právo pojmy trest vyhoštění, vydání do ciziny, právo mezinárodní pojem refoulement, expulze, extradice, praxe pak výrazy deportace, deport, zákaz aj. Obecnou definici vyhoštění opřenou o mezinárodní právo poskytl Ústavní soud ČR, který uvedl, že pojem „vyhoštění“ musí být chápán jako autonomní institut nezávislý na definici podle vnitrostátního práva a představující „jakékoli opatření vynucující odjezd cizince z území, vyjma extradice<sup>3</sup>“.

1 Srov. ustanovení §§ 118 a následující zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

2 V únoru roku 2008 proběhla médií zpráva o správním vyhoštění a zajištění dvou občanů USA s údajnými soukromými a rodinnými vazbami v ČR, kteří nakonec požádali ČR o mezinárodní ochranu.

3 Srov. nález Ústavního soudu ČR č. 159/1998 Sbírky zákonů.

Základní odlišení spočívá v dobrovolnosti a donucení vycestování cizince z území hostitelského státu. Zřejmě se shodneme, že správní vyhoštění je velmi citelným zásahem do života cizince a často také občana ČR či EU, protože přikazuje cizinci opustit území hostitelského státu a zanechat v něm všechny své léty získané vazby. O to citelnější a méně žádoucí je rozhodnutí o správním vyhoštění v případech, kdy vyhošťovaným cizincem je osoba dobře integrovaná v České republice, která hovoří česky, odpracovala v ČR řadu let a má zde rozvinutý soukromý a rodinný život. Právě toto jsou případy, kdy je namíste používat správní vyhoštění citlivě a přiměřeně, což české úřady prozatím neumí. Výsledkem jsou drahá a nesmyslná uvěznění ukrajinských dělníků, které česká ekonomika nutně potřebuje, za mřížemi policejní detence, rozdělené rodiny českých občanů, jejichž rodinné příslušníky policie před mnoha lety potrestala za neregulérnost pobytu správním vyhoštěním, a také nelegální pobyty desítek tisíc cizinců v ČR, kteří se prostě bojí přihlásit se na policii, protože by je čekalo rozhodnutí o správním vyhoštění, dlouholetá nemožnost návratu a v horších případech šestiměsíční pobyt v zařízení pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění, jenž je plně srovnatelný s pobytem ve vězení.

Na druhou stranu se české úřady každoročně potýkají s desítkami tisíc žádostí o pracovní víza podanými cizinci z exotických a vzdálených zemí, jako je Vietnam či Mongolsko, nebo se neúspěšně snaží lákat vysoce kvalifikované pracovníky ze zahraničí, kteří by zřejmě měli nadšeně ocenit ponižující zacházení na cizinecké policii a perspektivu nespravedlivého a netransparentního řízení o udělení českého státního občanství (naturalizaci).

Správní vyhoštění však nemusí být zautomatizovaným procesem trestajícím cizince za nekonečnou škálu přestupků proti mimořádně nesrozumitelnému zákonu o pobytu cizinců. Lze ho chápat také jako regularizační nástroj. Sám zákon o pobytu cizinců uvádí v ustanoveních § 119a odst. 2, 120 odst. 3 a 122 odst. 1, že správní vyhoštění nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Zákon o pobytu cizinců dokonce pamatuje v ustanovení § 120a odst. 2 i na možnost následného zrušení účinku správního vyhoštění, jestliže nastaly nové skutečnosti znemožňující vycestování cizince po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Tyto důvody znemožňující vycestování mohou být založeny na existenci rozvinutého soukromého a rodinného života cizince v ČR. Konstatování existence těchto důvodů je v rukou Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, tedy nikoli represivně naladěné cizinecké policie.

Pojem respektování soukromého a rodinného života je nutno vykládat v jeho mezinárodně-právním významu, zejména v kontextu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Správní orgán ani nemůže postupovat jinak s ohledem na ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy České republiky a musí normu mezinárodního práva přednostně použít. Povinnost přednostní aplikace mezinárodního závazku České republiky před vnitrostátní normou několikrát potvrdil ve své judikatuře také Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „...žádný orgán nemůže legitimně od mezinárodního závazku, jehož si je nebo má být vědom, odhlédnout a jeho aplikaci odložit, respektive odkázat ji na pozdější chvíli, případně na jiný orgán“<sup>4</sup>.

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Azs 23/2007-64

Pojem rodinného života v souvislosti s vyhoštěním cizinců byl mnohokrát definován Evropským soudem pro lidská práva. Stát může zasáhnout do práva jednotlivce na respektování soukromého a rodinného života jen v nezbytných případech. Tato „nezbytnost“ v sobě zahrnuje zásah odůvodněný nezbytnými sociálními potřebami a zejména přiměřený vzhledem k zájmu, kterého má být dosaženo [*W. v. Velká Británie*]. Pro zjištění, zda daný zásah je nezbytný a přiměřený, stanovil Soud „vůdčí principy mající řídit posuzování situací, kdy smluvní stát vyhošťuje dospělého cizince ze svého území“ [*Mokrani v. Francie*]. Podle těchto principů je třeba vzít v úvahu zejména povahu a závažnost přestupku spáchaného osobou, jež má být vyhoštěna, dobu pobytu na území, ze kterého má být vyhoštěna, dobu, která uběhla mezi spácháním přestupku a sporným opatřením (tj. vykonáním vyhoštění), a také jaké bylo dotyčného chování během této doby, rodinnou situaci vyhoštěné osoby, např. délku jejího manželství a další prvky svědčící o skutečné povaze rodinného života dotyčného páru, narození dítěte a popř. jeho věk nebo závažnost obtíží, které by manželka žadatele zřejmě poznala v zemi původu svého muže.

Pojem soukromého života v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva zahrnuje široký okruh osobního života individua. Zahrnuje vedle sexuálních vztahů také právo na rozvoj vlastní osobnosti a široce chápané sociální styky s ostatními [*X v. Island*], ale také právo na ochranu fyzické a morální integrity každého [*Bensaid v. Velká Británie*].

Při použití výše naznačeného ústavně a mezinárodně-právně konformního výkladu „změkčujících“ ustanovení zákona o pobytu cizinců může být správním vyhoštěním chápáno jako regularizační opatření, kterým by se přesně odlišily případy cizinců soukromě a rodinně dobře integrovaných v ČR a případy cizinců, kteří by měli být skutečně označeni za nežádoucí. První skupině by bylo namísto vůbec správním vyhoštěním neudělit neboli řešit jejich situaci buď beztrestným výjezdem (udělením výjezdního příkazu) nebo dočasným povolením k pobytu (udělením víza za účelem strpění pobytu na území).

Poslední poznámka směřuje k projednávanému návrhu tzv. návratové směrnice<sup>5</sup> práva Evropského společenství, která v případě schválení přinese povinnost transpozice významných změn do problematiky správního vyhoštění a zajištění (detence). V této souvislosti by jakékoli závěry k možné budoucí podobě české právní úpravy správního vyhoštění byly v současné době předčasné. Za zmínku však stojí směrnicí navrhovaná definice a přesnější oddělení termínů „rozhodnutí o návratu“, „rozhodnutí o vyhoštění“ a „zákazu opětovného vstupu“, které v současné české praxi splývají do jednoho represivního rozhodnutí cizinecké policie vydávaného v časovém horizontu několika hodin či dní. V tomto směru lze očekávat zlepšení práva a praxe v České republice. Naším příspěvkem do obecné debaty o správním vyhoštění *de lege ferenda* by měl být právě regularizační potenciál správního vyhoštění jako jednoho z nástrojů návratu dobře integrovaných a pro ekonomiku potřebných cizinců nacházejících se v nelegálním postavení do normálního života.

<sup>5</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, č. 2005/0167 (COD).

# ZDRAVÍ PRO VŠECHNY?

## OHLAŠOVACÍ POVINNOST A DOSTUPNOST ZDRAVOTNÍ PÉČE PRO CIZINCE BEZ POBYTOVÉHO OPRÁVNĚNÍ V NĚMECKU

---

**MARTINA BREHMEROVÁ**

*Poradna pro uprchlíky*

14

*„Když se cítím nemocný, musím zavolat své lékařce na Ukrajině. Popíšu jí své symptomy a ona mi pak po telefonu řekne, jaké léky si musím obstarat v lékárně!.“*

V takto absurdní situaci se nachází „cizinci bez pobytového oprávnění“<sup>2</sup> v Německu. Německé právo definuje pouze legální vstup a pobyt v zemi, německé úřady však užívají pro cizince bez pobytového oprávnění výraz „nelegální migranti“<sup>3</sup>. „Nelegální migraci“ pak rozumí nedovolený vstup (nedovolené překročení státní hranice SRN) nebo nedovolený pobyt (cizinec nemá pro pobyt v SRN řádný pobytový titul<sup>4</sup>, příp. strpění). Pro německé úřady je při rozhodování o označení cizince za „nelegálního migranta“ zásadní, zda je jim tento cizinec znám, nebo není, tedy zda je veden v Centrálním registru cizinců (Ausländerzentralregister /AZR), případně v jiné úřední databázi.

- 1 SPIELBERG, Petra. Medizinische Versorgung von Migranten : Einwanderer sind keine Gesundheitstouristen. Zahnärztliche Mitteilungen : zm-online [online]. 2007, Jahrg. 97, N. 20 [cit. 2008-01-10], s. 122-124. Dostupný z WWW: <[http://www.zm-online.de/m5a.htm?zm/20\\_07/pages2/int1.htm](http://www.zm-online.de/m5a.htm?zm/20_07/pages2/int1.htm)>.
- 2 Stejně jako v jiných zemích neexistují ani v Německu spolehlivé statistiky o počtu cizinců bez pobytového oprávnění – odhady se pohybují většinou mezi 500 000 až 1 000 000 osob.
- 3 Autorka se distancuje od ideje, že lze člověka označit za „nelegálního“. Ve vztahu k cizincům, kteří porušili pobytový režim cílové země nebo do země vstoupili nedovoleným překročením státních hranic, je v článku užíván pojem „cizinci bez pobytového oprávnění“. Výraz „nelegální“ se vyskytuje pouze v případech, kdy jde např. o citací dokumentu německé státní správy.
- 4 Povolení k pobytu na území SRN podle přistěhovaleckého zákona ve formě víza, trvalého pobytu spojeného s pracovním povolením (Niederlassungserlaubnis) či časově omezeného povolení k pobytu (Aufenthaltserlaubnis).



## OHLAŠOVACÍ POVINNOST VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ

Právo Spolkové republiky Německo garantuje svým obyvatelům minimální standard zdravotní péče. Chce-li však této možnosti využít v Německu žijící cizinec bez pobytového oprávnění, zjistí, že mu stát na jeho cestě za zdravím klade závažné překážky.

Cizinci bez pobytového oprávnění spadají do okruhu osob uvedených v německém zákonu o službách pro žadatele o azyl<sup>5</sup>. Tento zákon zajišťuje v případech akutních onemocnění, těhotenství či očkování právo na lékařskou péči, přičemž vzniklé náklady hradí příslušný úřad sociálního zabezpečení.

K úhradě nákladů potřebuje úřad sociálního zabezpečení osobní údaje o pacientovi, a to včetně informace o jeho pobytovému statusu. Problém spočívá v tom, že úřad je jako veřejná instituce<sup>6</sup> vázán tzv. „ohlašovací povinností cizineckým úřadům“ (Übermittlungen an Ausländerbehörden), která byla v Německu zavedena v roce 1991 do zákona o pobytu cizinců<sup>7</sup>. Z této – v rámci Evropy ojedinělé – právní úpravy vyplývá povinnost německých veřejných institucí (školy a školky, nemocnice, soudy apod.) bezodkladně sdělit cizineckému úřadu<sup>8</sup> informace o pobytu cizince, který nemá potřebný pobytový status.

Vzhledem k tomu, že na konci předávání dat mezi úřadem sociálního zabezpečení a cizineckým úřadem zpravidla stojí vyhoštění cizince, je pochopitelné, že lidé bez pobytového titulů pak zákonem garantované právo na lékařskou péči využívají minimálně.<sup>9</sup>

## DEBATA O ZRUŠENÍ OHLAŠOVACÍ POVINNOSTI

Přestože byla ohlašovací povinnost do německého práva zavedena už v roce 1991, debata o jejím zrušení a faktickém zajištění přístupu ke zdravotní péči pro cizince bez pobytového oprávnění je stále živá. Naděje nevládních lidsko-právních organizací, dobročinných spolků, církví a lékařských komor akcentujících humanitární aspekty života cizinců bez pobytového oprávnění pohasly v únoru 2007, kdy byla zveřejněna zpráva německého Spolkového ministerstva vnitra s názvem „Nelegálně se zdržující migranti v Německu“<sup>10</sup>.

5 Asylbewerberleistungsgesetz. Zákon vstoupil v účinnost v roce 1993.

6 Cizinci bez pobytového oprávnění mají možnost navštívit soukromého lékaře či soukromou nemocnici, které jako neveřejné instituce nejsou vázány ohlašovací povinností; úhrada léčby z vlastních zdrojů, která je s touto volbou spojena, však zpravidla není v reálných finančních možnostech této skupiny obyvatel.

7 Zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na území Spolkové republiky Německo (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet; 2004 BGBI. I S. 1950). Zákon je součástí nového přistěhovaleckého zákona.

8 Cizineckými úřady se v Zákoně o pobytu cizinců (AufenthG) rozumí úřady, které jsou pověřeny výkonem tohoto zákona.

9 DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE. Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland/ Ihr Recht auf Gesundheit: Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/ Illegalität. Berlin: DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE, 2007, s. 14-15.

10 BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. Illegal aufhältige Migranten in Deutschland: Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2 BMI, c2007.

Vydání zprávy vycházelo ze snahy současné německé vlády (tvořená stranami CDU, CSU a SPD v čele s kancléřkou Angelou Merkel) prozkoumat v rámci vyhodnocování nového přistěhovaleckého zákona<sup>11</sup> oblast „nelegality“.

Hlavní poselství zprávy není příliš povzbudivé: německé ministerstvo vnitra nevidí potřebu zásadních změn v oblasti nelegální migrace. Přestože úředníci dospěli na základě výsledků vlastního průzkumu na ministerstvech vnitra jednotlivých spolkových zemí k závěru, že role ohlašovací povinnosti je v praxi „/.../ mnohem méně významná, než se líčí ve veřejné diskuzi“<sup>12</sup>, považují za nezbytné tento institut v německém právu ponechat. Svůj postoj vysvětlují tím, že: „Ohlašovací povinnost je ze strany státu považována za nepostradatelný prostředek migrační kontroly“<sup>13</sup>.

Jestliže zavedení ohlašovací povinnosti vycházelo z představy, že se cizinci bez pobytového oprávnění při využívání svých sociálních práv obrátí na německé úřady a odhalí jim tak svou pobytovou nelegalitu, v praxi se tento předpoklad nepotvrdil. Jen málokterý cizinec by kvůli úhradě nákladů za lékařskou péči riskoval vyhoštění ze země – raději se vyhne nejen německým úřadům, ale i lékařským institucím. Skutečnou příčinou malého významu ohlašovací povinnosti v praxi je tedy fakt, že cizinecké úřady nedostávají téměř žádné zprávy o „nelegálním“ pobytu cizinců a případy hlášení ze strany policie, obecních úřadů, úřadů sociálního zabezpečení či správ nemocnic jsou naprosto ojedinělé<sup>14</sup>. Jak pak ohlašovací povinnost může dostat roli důležitého nástroje migrační kontroly, zůstává otázkou.

## OHLAŠOVACÍ POVINNOST A PRAVIDLA LÉKAŘSKÉHO POVOLÁNÍ

Institut ohlašovací povinnosti s sebou nese ještě další rozpory. Ohlašovací povinnost není v souladu se zásadními pravidly lékařského povolání – povinností mlčenlivosti (vztahuje se také na zdravotní personál; její porušení je v Německu trestným činem) či Hippokratovou přísahou.

---

11 „Zákon o řízení a omezení přistěhovalectví a o úpravě pobytu a integrace unijních občanů a cizinců“ účinný od ledna 2005 (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern BGI7 I 2004).

12 BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. Illegal aufhältige Migranten in Deutschland: Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2 BMI, c2007, s. 4.

13 Tamtéž, s. 13.

14 KATHOLISCHES FORUM „LEBEN IN DER ILLEGALITÄT“. Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2 Illegal aufhältige Migranten in Deutschland - Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen, Februar 2007. Katholisches Forum „Leben in der Illegalität“ [online]. 2007 [cit. 2008-01-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.forum-illegalitaet.de/StellungnahmeBMI-Bericht-Forum.pdf>>, s. 3-4.

Problematické jsou rovněž obavy ošetřujících lékařů z trestnosti jejich humanitárně motivované lékařské pomoci (napomáhání k nedovolenému vstupu, přechodu a pobytu ve smyslu § 96 zákona o pobytu cizinců)<sup>15</sup>. Tyto obavy německé ministerstvo vnitra ve své zprávě vyvrací tak, že: „Lékaři a jiný zdravotnický personál, který poskytuje lékařskou pomoc, se nevystavuje trestnímu stíhání“<sup>16</sup>. Nevyplyvá to však ze zákona, nýbrž pouze z faktu, že: „ /.../ případy odsouzení osob, které pomáhaly z humanitární motivace, nejsou známé“<sup>17</sup>.

Za těchto podmínek se nelze divit, že lékaři, porodní asistentky, psychoterapeuti a jiní pracovníci zdravotních služeb uvádějí, že cizinci bez pobytového oprávnění vyhledávají lékařskou pomoc zpravidla pozdě, v horším případě vůbec<sup>18</sup>.

Zatímco se němečtí úředníci domnívají, že mají díky ohlašovací povinnosti nelegální migraci v zemi pod kontrolou, neuvědomují si, že pozdní léčba nemoci může vést k těžkým komplikacím, chronickým průběhům nebo dokonce ke smrti pacienta. V případech vysoce nakažlivých nemocí jako je tuberkulóza, HIV/AIDS či hepatitis navíc hrozí nebezpečí jejich přenesení na osoby v okolí pacienta.

## JAKÉ JE ŘEŠENÍ?

V několika německých městech vznikly v posledních letech nestátní instituce, které lidem bez zdravotního pojištění či pobytového oprávnění nabízejí buď přímo lékařskou pomoc (např. MalteserMigrantenMedizin) nebo které jako zprostředkovatelské kanceláře (např. Medinetz) poskytují v patnácti německých metropolích<sup>19</sup> anonymní poradenství. Pracovníci Medinetz – zpravidla studenti medicíny – pacientovi po zběžné prohlídce vystaví „zdravotní průkaz“, se kterým se pak prokáže u lékaře vedeném v databázi Medinetz.

<sup>15</sup> Podle paragrafu § 96 zákona o pobytu cizinců „Převádění cizinců přes hranice“ (Einschleusen von Ausländern) v přistěhovaleckém zákoně páchá trestný čin ten, kdo podněcuje druhého k nedovolenému vstupu resp. k nedovolenému pobytu, či mu k tomu napomáhá a obdrží přitom odměnu (nebo příslib odměny), nebo tak jedná opakovaně či k dobru více cizinců.

<sup>16</sup> BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. Illegal aufhältige Migranten in Deutschland: Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2 BMI, c2007, s. 47-48.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 15.

<sup>18</sup> Viz např. tisková zpráva Spolkové komory lékařů (Bundesärztekammer): Menschenrechtsausschuss der Ärztekammer Berlin fordert sichere medizinische Versorgung für Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung: Erneute Kritik an unumenschlicher Abschiebepaxis. Bundesärztekammer: Aktuelle Pressemitteilungen [online]. 2008 [cit. 2008-01-11]. Dostupný z WWW: <<http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=0.8.5627.5897&all=true>>.

<sup>19</sup> DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE. Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland/ Ihr Recht auf Gesundheit: Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/ Illegalität. Berlin: DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE, 2007, s. 17.

Se zajímavým nápadem přišla také mnichovská městská rada, která v roce 2003 zadala Philipovi Andersonovi, odborníkovi na migraci z Regensburgu, úkol vypracovat studii o situaci cizinců bez pobytového oprávnění v Mnichově. Na studii nyní navázala příprava zdravotního fondu pro nepojištěné obyvatele, který se inspiroval obdobným modelem v Nizozemí. Fond budou spravovat církevní a soukromé organizace, které – narozdíl od veřejných institucí – nejsou vázány ohlašovací povinností.

Na celoněmecké úrovni je však zřízení fondu z veřejného rozpočtu pro financování zdravotní péče cizinců bez pobytového oprávnění stejně jako možnost anonymního uzavření zdravotního pojištění nadále zásadně odmítána<sup>20</sup>. Výše uvedené iniciativy jsou tak sice důležitým, avšak pouze provizorním a dílčím příspěvkem ke komplexnímu řešení otázky zachování institutu ohlašovací povinnosti v německém právu.

---

<sup>20</sup> BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. Illegal aufhältige Migranten in Deutschland: Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2 BMI, c2007, s. 47-48.

# NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ JEJICH OČIMA PŘÍBĚH UKRAJINKY

JITKA POLANSKÁ  
MARKÉTA KADLECOVÁ

*Člověk v tísni*

15

V ROCE 2002 NAŠE RODINNÁ SITUACE NA UKRAJINĚ NEBYLA DOBRÁ. MANŽEL PIL A PŘESTAL SE STARAT O RODINU, JÁ JSEM NEMOHLA NAJÍT DOBRĚ PLACENÉ ZAMĚSTNÁNÍ, I KDYŽ JSEM VYSTUDOVALA VYSOKOU ŠKOLU, TECHNOLOGII POTRAVINÁŘSTVÍ. MÁM NĚKOLIK ZNÁMÝCH ŽEN, KTERÉ ODJELY ZA VÝDĚLKEM DO ŠPANĚLSKA NEBO DO PORTUGALSKA A MOJE TETA PRACUJE V ITÁLII, A TAK JSEM ZAČALA ZVAŽOVAT I TUTO MOŽNOST. JEDNA KAMARÁDKA MĚ ZAČALA LÁKAT, ABYCH PŘIJELA ZA NÍ DO ŠPANĚLSKA, ŽE MI TAM SEŽENE PRÁCI. ROZHODLA JSEM SE, ŽE POJEDU. NECHALA JSEM SI VYŘÍDIT VÍZUM PŘES NĚKOHO, KOHO MI DOPORUČILI ZNÁMÍ. STÁLO MĚ TO V PŘEPOČTU ČÁSTKU ASI ŠEDESÁT TISÍC KORUN, KTEROU JSEM SI MUSELA VYPŮJČIT. HOTOVÉ DOKLADY JSEM UKÁZALA JEDNÉ KAMARÁDCE A TA MI ŘEKLA, ŽE PODLE NÍ NEJSOU V POŘÁDKU. PRO JISTOTU JSEM SE ZAŠLA ZEPTAT DO JEDNÉ CESTOVNÍ AGENTURY A TAM MI POTVRDILI, ŽE VÍZUM JE FALEŠNÉ. OCITLA JSEM SE Tedy V JEŠTĚ HORŠÍ SITUACI NEŽ PŘEDTÍM, PROTOŽE JSEM BYLA ZADLUŽENÁ.

Teď už mi nezbývalo, než někam odjet a rychle si vydělat peníze, abych mohla splatit dluh. Pro Českou republiku jsem se rozhodla, protože je blízko, jet daleko jsem se bála. Má dvě děti a ty jsem s sebou vzít nemohla. Tak jsem si říkala, že díky příbuznosti jazyků bude snadné se dorozumět. Pořídila jsem si přes zprostředkovatele turistické vízum na tři měsíce. V agentuře mi řekli, že se dá pak na místě prodloužit a změnit na pracovní, což, jak jsem posléze zjistila, není pravda. Své dvě děti – holčičce bylo deset let a synovi dvanáct – jsem nechala u matky a odjela.

V autobuse se mnou jeli lidé, na které na nádraží čekal zprostředkovatel práce, „klient“. Řekl, že má práci i pro mě, tak jsem se ke skupině přidala. „Klient“ nás nechával bydlet ve svém domě, bylo nás tam asi patnáct. Strhával nám to z platu. Pracovala jsem

v jídelně. Dostávala jsem třetinu toho, co mu za mou práci platili, tedy 3000 Kč měsíčně, a on si nechával zbytek. Provozní mě měla ráda a nemohla se dívat, jak mě odírají, tak mě přesvědčovala, ať od klienta odejdu. Došlo mi, že se takto odírat opravdu nemůžu nechat a že musím začít dělat sama na sebe, bez prostředníka.

V domnění, že si můžu prodloužit vízum, jsem o to šla požádat na policii; tam mi řekli, že nic takového není možné. Odjela jsem tedy na Ukrajinu, ještě v době platnosti turistického víza, a vyřídila si vízum pracovní. Dali mi ho za týden, stálo v přepočtu třicet pět tisíc korun. Bylo to opět přes známé, ale tentokrát to bylo platné vízum. Neměla jsem v ruce ani žádost, takže nevím, jak jsem o ně požádala a na základě čeho mi ho dali. Takto to dělá mnoho lidí.

V České republice už jsem si práci hledala sama, přes inzeráty a známé. Přes den jsem uklízela v rodinách, večer jsem myla nádobí v restauraci. Vydělala jsem si dohromady šestnáct tisíc. Jednou, když jsem šla večer z práce, zastavila mě před restaurací policie. Chtěli po mě doklady. Když zjistili, že pracuju načerno, naznačili mi, že úplatek to spraví a nechají mě jít. Plakala jsem, že mám doma děti a tady těžkou práci, ať mě pochopí, tak slevili na tři tisíce. Zaplatila jsem jim a oni odešli.

Dluh doma se mi podařilo splatit asi za dva roky. Do restaurace, kde jsem myla nádobí, chodil i můj budoucí manžel. Tam jsme se seznámili. Je to také bývalý emigrant, odjel ještě jako malé dítě s rodiči do Ameriky. Proto mě chápe.

V současnosti pracuji jako prodavačka a je to legální zaměstnání. Jednou jsem si dodala odvahy a vešla jsem se zeptat do obchodu, který měl na výloze vývěsku, že zde hledají prodavačky. Řekli, že ano, že mají s Ukrajinkami dobré zkušenosti. Ale mnoho mých známých tady pracuje nelegálně, už roky. Mnoho žen dělá v domácnostech, i slavných lidí, načerno. V Itálii se již tato práce regularizovala, moje teta už má papíry a platí si i na důchod. Mnoho lidí tady pracuje pořád pod klientem, mimo jiné i můj bratr. Divím se mu, že si to nechá líbit, ale on se bojí žít bez klienta.

S klientem je to tak, že vám platí jen část výplaty a část si pořád nechává u sebe. „Až pojeděš domů, tak ti to dám,“ říká, a tím vás pořád drží v šachu, protože vám dluží peníze. Nelegálové také nejsou pojištění u zdravotní pojišťovny, a tak když potřebují léčení a musí za ně zaplatit, někdy to za ně zaplatí klient. Pak si to u něj musejí odpracovat, strhává jim to.

Některé hypermarkety nechtějí jednat s cizinci samostatně, zaměstnávají jen přes agentury. Ale agentury mohou být a také bývají jedna ruka s klienty. Hypermarket si chce usnadnit práci, a přitom, třeba i nevědomky, podporuje vykořisťování na trhu práce.

Obě děti už mám tady s sebou, díky sňatku jsem získala trvalý pobyt pro sebe i pro ně. Teď je můj cílem získat nějakou kvalifikovanější práci a pracuji na tom.

# NEREGULÉRNÍ MIGRACE A POBYT CIZINCŮ JEJICH OČIMA II. PŘÍBĚH RODINY Z KYRGYZSTÁNU

JITKA POLANSKÁ  
MARKÉTA KADLECOVÁ

*Člověk v tísni*

16

**JSEM Z RUSKOJAZYČNÉ RODINY, KTERÁ SE USADILA V KYRGYZSTÁNU. V KYRGYZSTÁNU JSME SPOLU S KAMARÁDKOU MĚLY MALÝ OBCHOD S LÁTKAMI. JEDEN ČLOVĚK, KTERÉMU SE ASI NÁŠ OBCHOD LÍBIL, MĚ JAKOŽTO VEDOUcí OBCHODU ZAČAL NUTIT, ABYCHOM MU HO PŘENECHALY ZA TŘI TISÍCE DOLARŮ. KDYŽ JSEM NA TO NEPŘISTOUPILA, OBTĚŽOVAL MĚ A VYHROŽOVAL MI.**

Žila jsem se svou dcerou a vnučkou. Necítily jsme se bezpečně. A pak se také stalo, že jsme s vnučkou šly z bohoslužby – jsem pravoslavné víry – a nějací mladíci, asi muslimové, do nás před kostelem začali strkat. Semlelo se to tak, že vnučka si zlomila ruku. Bylo jí v té době šest let. Byla to těžká zlomenina, strávila několik měsíců v nemocnici a do školy musela nastoupit o rok později. Kost jí přetáhla nerv a má teď jednu ruku kratší. Začala jsem přemýšlet o odchodu z Kyrgyzstánu.

V roce 1999 mě kamarádka přesvědčila, ať jedu do České republiky. Vyřídila jsem si turistické vízum a odjely jsme s dalšími třemi rodinami. Vízum bylo jen na patnáct dní, chtěla jsem si ho prodloužit, ale nestihla jsem to, bylo to před koncem roku a na cizinecké policii byly ohromné návaly lidí. A tak jsem se vrátila domů. To bylo v roce 1999.

Pak se do České republiky vypravila dcera. Pracovala zde dva a půl roku. Já jsem se zatím v Kyrgyzstánu starala o vnučku. Pak se vrátila, prodaly jsme obchod a na turistické vízum jsme odjely znovu do České republiky. Tady jsme si hned našly práci i byt, který nám pronajímala jedna ukrajinská rodina. Já jsem začala pracovat v jídelně a moje dcera v baru. Chtěla jsem jít na policii a náš pobyt legalizovat, ale moje dcera se bála, že nás pošlou zpátky, tak jsme nakonec nešly nikam.

Přemýšlely jsme, jak naši situaci vyřešit. Jedna známá nám řekla, že ví, jak se to dá zařídit, ale když se dcera dostavila na policii, kde jí měli pomoci, dostala správně vyhoštění. To byl pro nás šok. Vnučka tady už chodila do školy a neměly jsme se kam vrátit. Naše rodina, vše co máme, je tady.

Pokusily jsme se koupit falešný pas, ale naletěly jsme na podvodníky, kterým jsme zaplatily a už jsme je nikdy neviděly. Byly jsme zoufalé a rozhodly jsme se požádat o azyl. Na vlastní kůži jsme přece zažily ústrky, kterým je ruskojazyčné obyvatelstvo v Kyrgyzstánu vystaveno. Navíc tam není práce a Rusové jsou odstrkováni vždy až na druhé místo.

Po roce a půl byla naše žádost o azyl zamítnuta. Poté jsem získala ještě na šest měsíců strpění, pak jsem ale měla opustit Českou republiku. Dcera s vnučkou tady mohly být o půl roku déle. Snažily jsme se odvolat, zaplatila jsem velké peníze ruskému advokátovi, ale neúspěšně.

Od té doby tu pobýváme nelegálně. Pro mě už jsou to teď dva roky, pro dceru s vnučkou rok a půl. Nemáme žádné zdravotní pojištění. Silně kulhám, mám nemocnou nohu, má nemoc by vyžadovala operaci a léky, které jsou na předpis. Nemůžu si je ale opatřit, a tak si kupuji alespoň léky proti bolesti v lékárně. Pojištění je velmi drahé, ale chtěla bych ho v budoucnu pořídit alespoň vnučce.

Máme těžký život, ale díky bohu za něj. Jinde nás žádná budoucnost nečeká. Každý den vstávám v půl čtvrté ráno, abych byla včas v práci. Je mi padesát osm let a potřebovala bych vyjet zpátky do Kyrgyzstánu, abych si vyřídila důchod. Váhám, protože se bojím, že už nebudu moci přijet zpět. Za několik měsíců také skončí platnost mého pasu. O mě už nejde, jde hlavně o mou vnučku. Žije tady už dlouho, má tu kamarády, chodí do školy. Rusky už neumí ani psát. Nevím, co mám dělat.



# 3.ČÁST

NEREGULÉRNÍ MIGRACE

A POBYT CIZINCŮ

JAKO CELOSPOLEČENSKÝ

PROBLÉM

# NELEGÁLNÍ ZAMĚŠTNÁVÁNÍ A PODNIKÁNÍ CIZINCŮ VE STAVEBNICTVÍ

---

ALEŠ KROUPA  
JAROSLAV KUX

*Výzkumný ústav práce a sociálních věcí*

17

## ÚVOD

Jaké formy práce cizinců lze považovat za nelegální a kde dochází k porušení předpisů upravujících zaměstnávání a podnikání cizinců? Jediná oficiální definice týkající se nelegální práce je formulována z pracovněprávního hlediska v zákoně o zaměstnanosti v par. 5 odst. e). Nelegální prací se pro účely tohoto zákona rozumí, „*pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo děti této fyzické osoby nebo o společníka nebo člena této právnické osoby, nebo pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a přitom nejde o stejné osoby jako v předchozím případě nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno*“. Z úzkého hlediska jednotlivých, věcně příslušných orgánů a institucí je proto za kritérium legální či nelegální práce považováno dodržování, respektive nedodržování platné legislativy. Podle některých odhadů připadá ve stavebnictví na jednoho legálně zaměstnaného cizince až jeden cizinec pracující nelegálně. Čeští zaměstnanci většinou proti nelegálnímu zaměstnávání cizinců neprotestují, neboť ti často zastávají práce, které čeští zaměstnanci odmítají a které jsou navíc hůře placené, takže na české zaměstnance připadne více peněz.

## FORMY NELEGÁLNÍ PRÁCE CIZINCŮ

Nelegální nebo neregulérní práci charakterizuje neexistence pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, jak uvádí zákon o zaměstnanosti v citovaném paragrafu. Cizinec v tomto případě pracuje bez pracovního povolení po dobu platnosti turistického víza nebo navíc i bez povolení k pobytu. Zaměstnavatelem je zpravidla subdodavatelská firma nebo zprostředkovatelská agentura, tzv. agentura práce, zřízená podle zákona o zaměstnanosti, pracující nebo dodávající zaměstnance velkým, často nadnárodním stavebním firmám. Část zaměstnaných cizinců pracuje v takovéto firmě zpravidla legálně a část nelegálně. Mezi stavební firmou a jejím subdodavatelem nebo agenturou je uzavřena smlouva o dílo na základě obchodního zákoníku. Mezi zaměstnancem a subdodavatelskou firmou, popř. agenturou smlouva často nebývá uzavřena, pracovníci zahájí práci dříve, než úřad práce vydá pracovní povolení, nebo pokračují v práci po skončení jeho platnosti. Jsou registrovány případy, kdy dodavatelské firmy, popř. agentury žádají o vyšší počet pracovních povolení pro cizince, kteří pak pracují u jiných zaměstnavatelů, než je uvedeno v pracovním povolení. Vedle nelegálního zaměstnávání cizinců porušují zmínění subdodavatelé a agentury i další předpisy. Nejsou dodržovány mzdové předpisy, předpisy upravující hygienu a bezpečnost práce, není dodržována pracovní doba a místo výkonu práce odpovídající pracovnímu povolení. U občanů Slovenska je často opomíjena jejich povinná registrace na místně příslušném úřadu práce.

Nelegální práce cizinců nabývá často také formy tzv. „kvazipodnikatelského“ vztahu. Vznik a provoz podnikatelských aktivit cizinců upravuje živnostenský zákon a obchodní zákoník. Právě živnostenský zákon je z obou zákonných úprav ta, která je cizinci nejčastěji využívána k tzv. „kvazipodnikání“ nebo jen k legalizaci pobytu. Podle jeho současné poměrně liberální podoby se u volných živností nepožadují žádné zvláštní předpoklady pro podnikání, a tak dochází k tomu, že někteří cizinci nežádají úřady práce o vystavení pracovního povolení, ale registrují se jako podnikatelé nebo spíše „kvazipodnikatelé“. Fakticky jsou ale často v podřízeném pracovním poměru k jinému podnikateli. Nejedná se o vztah rovnosti dvou podnikatelů, jeden z nich totiž nevykonává činnost svým jménem a na svou vlastní odpovědnost, jak podnikatelskou činnost vymezuje zákon o živnostenském podnikání. Při provozování živnosti dochází u cizinců navíc k neplnění dalších zákonných povinností, jako je placení daní, zdravotního a sociálního pojištění za samotného podnikatele aj.

Tuto cestu volí již tradičně Vietnamci a ve stavebnictví dnes zejména Ukrajinci. Podle vyjádření úřadů práce je ale po vstoupení v platnost nového zákona o zaměstnanosti, který tuto „kvaziformu“ podnikání, často označovanou jako tzv. „švarcsystém“, zakazuje, tento jev již na ústupu a nahrazuje jej agenturní zaměstnávání.

Ke vstupu na trh práce nebo k legalizaci pobytu na území ČR je využíván i obchodní zákoník. Děje se tak ale méně, protože zřízení právnické osoby dle obchodního zákoníku je finančně nákladnější, je nutné složit základní vklad. Za tímto účelem bývají zakládány nejobvyklejší formy obchodních společností – společnost s ručením omezeným, veřejná

obchodní společnost, případně družstvo. Výhodou společnosti s ručením omezeným je to, že může být založena jen jednou osobou. Majoritní společník má na základě výše vkladu zajištěna rozhodovací práva nad ostatními společníky, kteří jsou vůči němu v případě jejich nelegální práce de facto v podřízeném vztahu. Uváděny jsou až desítky osob jakožto vlastníků jedné společnosti s ručením omezeným, případně členů jediného družstva. Podle nové právní úpravy zákona o zaměstnanosti jsou však společníci právnické osoby v případě, že jsou zároveň zaměstnanci této společnosti, respektive družstva, povinni mít pro výkon práce na území ČR pracovní povolení.

## **ZÁVĚR**

České stavební firmy, zejména ty větší, jsou nakloněny se více spoléhat na subdodavatelské firmy a zprostředkovatelské agentury, než zaměstnávat jednotlivé zahraniční pracovníky. Než aby podstupovaly složitou administrativní proceduru spojenou s vystavením pracovního povolení pro své eventuální zaměstnance, raději angažují zprostředkovatelské nebo subdodavatelské firmy, čímž jim odpadá i povinnost vést personální agendu. Navíc v případě kontroly ze strany státních orgánů povinnost prokázat legálnost zaměstnávání zahraničních dělníků pracujících na stavbě zůstává na straně subdodavatelské firmy, případně zprostředkovatelské agentury. Nelegální zaměstnávání samotných zahraničních pracovníků v subdodavatelských firmách a zprostředkovatelských agenturách je výhodné zejména proto, že zaměstnavatel může kdykoliv tyto pracovníky propustit a nemá k nim žádné závazky. Také za ně neplatí sociální a zdravotní pojištění. Při nelegálním zaměstnávání cizinců navíc hraje jistě významnou roli i skutečnost, že cizinci zaměstnaní nelegálně jsou ochotni pracovat za nižší mzdu než ti, kteří jsou zaměstnaní v souladu se zákonem, a samozřejmě za výrazně nižší mzdu než čeští zaměstnanci. K tomu pracují více hodin než řádní zaměstnanci. U nelegálně pracujících cizinců nemusí také zaměstnavatel dodržovat standardy ubytování, případně stravování a může takové pracovníky přesouvat podle potřeby na různá pracovní místa. Nelegálně zaměstnaní cizinci si totiž nemohou prakticky na nic stěžovat.

# NELEGÁLNÍ ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ Z POHLEDU STÁTU

MARTINA KALINOVÁ

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR,  
oddělení zahraniční zaměstnanosti

18

TAK JAKO ŘADA DALŠÍCH EVROPSKÝCH ZEMÍ, ANI ČESKÁ REPUBLIKA SE V DŮSLEDKU ŘADY FAKTORŮ VČETNĚ NEPŘÍZIVÉHO DEMOGRAFICKÉHO VÝVOJE NEOBEJDE BEZ ZAHRANIČNÍCH PRACOVNÍKŮ, A TO ZEJMÉNA V TĚCH PROFESÍCH, PRO KTERÉ JE OBTÍŽNĚ NALÉZT PRACOVNÍKY Z ČR NEBO JINÝCH STÁTŮ EU. VZRŮSTAJÍCÍ PRACOVNÍ IMIGRACE Tedy PŘEDSTAVUJE PRO ZEMĚ S NEDOSTATEČNÝM PRACOVNÍM POTENCIÁLEM EKONOMICKÝ PŘÍNOS. NA DRUHÉ STRANĚ MŮŽE ALE POSILOVAT NEGATIVNÍ JEV NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ. ZAHRANIČNÍ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNÍCI BÝVAJÍ DO PRACOVNÍHO PROCESU ZAPOJENI NELEGÁLNÍ CESTOU NEBO S OBCHÁZENÍM PLATNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ.

Jednotná definice jevu nelegálních pracovních aktivit neexistuje. V různých státech i v komunitární legislativě se o nich mluví různě. Můžeme se setkat s pojmy např. nelegální zaměstnávání – v návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady COM z roku 2007, nehlášená práce – ve sdělení Evropské komise COM z roku 1998, nebo třeba práce načerno, kterou používá německá legislativa.

V české legislativě se v § 5 e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti nelegální prací rozumí případy, kdy „fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno“. Platnost povolení k zaměstnání navíc podmiňuje § 89 zákona o zaměstnanosti existencí platného pobytového oprávnění.

Fyzická i právnická osoba, která nelegálně zprostředkuje zaměstnání či umožní cizinci výkon nelegální práce, může být sankcionována pokutou až do výše dvou milionů korun. Občan tzv. třetího státu stejně jako jakákoli jiná fyzická osoba může být za to, že vykonává nelegální práci, stíhán a může mu být uložena pokuta až do výše deseti tisíc korun. Sankce do výše 500 000 korun může být také udělena zaměstnavateli, který neplní oznamovací povinnosti podle zákona o zaměstnanosti, např. písemně neinformuje příslušný úřad práce o nastoupení do zaměstnání občana EU/EHP a Švýcarska nebo cizince, u kterého není vyžadováno povolení k zaměstnání. Za první pololetí roku 2007 bylo sankcionováno 275 zaměstnavatelů, nelegální práce byla zjištěna u 904 zahraničních občanů a u 665 zahraničních občanů nesplnil zaměstnavatel výše uvedenou informační povinnost.

Jak nelegální pracovník, tak jeho zaměstnavatel podstupují i další rizika. Pracovníkovi hrozí při odhalení např. povinnost uhradit některé doplatky, které měl za něj odvádět zaměstnavatel. Jeho nelegální postavení také velmi snižuje jeho možnost případné obrany proti zaměstnavateli. Zaměstnavatel zase např. čelí riziku majetkové škody, kterou mu pracovník může způsobit, aniž by bylo možné po něm oficiální cestou požadovat náhradu. Stát po něm navíc může vymáhat úhradu nákladů na správní vyhoštění cizince, kterého nelegálně zaměstnal.

Vnitrostátní i evropská politika stále výrazněji směřuje k potírání nelegální práce se všemi jejími důsledky. Aktivitu v této oblasti v České republice koordinuje a rozvíjí Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, v němž jsou zastoupeny všechny zainteresované resorty.

Kontrolu dodržování pracovního práva provádějí úřady práce a inspektoráty práce jakožto kontrolní orgány na úseku zaměstnanosti spadající pod MPSV ČR. Inspektoráty práce se zabývají ochranou pracovních vztahů a pracovních a mzdových podmínek (viz zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, mzdové předpisy). Zda se nejedná o nelegální práci, kontrolují úřady práce, a tuto pravomoc mají i celní úřady patřící pod Ministerstvo financí ČR. Správní řízení vedou pouze úřady práce, pokuty vybírají celní úřady.

MPSV ČR se ale stále více zaměřuje i na preventivní aktivity proti výskytu nelegální práce. Je si totiž vědomé toho, že se zahraniční migranti mohou na českém trhu práce ocitnout ve znevýhodněné pozici. Týká se to především potenciálních zákazníků tzv. klientského systému. K nejpočetnějším skupinám legálních i nelegálních, respektive „nehlášených“ pracovních migrantů patří dlouhodobě občane Ukrajiny a Slovenska. Jejich možné znevýhodnění zahrnuje mimo jiné i ztížený přístup k věrohodným informacím. Ministerstvo práce a sociálních věcí jim proto poskytuje informace o legálních možnostech vstupu na český trh práce a o rizicích nelegálních postupů například na Integrovaném portálu MPSV ČR a prostřednictvím tištěných informačních materiálů, a to vždy v několika jazykových mutacích.

Mnozí migranti z tzv. třetích zemí ale nemají možnost pracovat s informačními technologiemi a mnohdy také ani nevědí, jak získané informace využít. Například občané Ukrajiny, kteří představují nejpočetnější skupinu zákazníků tzv. klientského systému, mají často tradiční nedůvěru k informacím a službám poskytovaným státními úřady a bývají také přesvědčeni, že nemohou aktivně ovlivňovat vlastní osud a domáhat se svých práv bez nutnosti platit nebo se jinak zavazovat někomu, kdo za ně potřebné formality „vyřídí“.

Z tohoto důvodu se jako nejúčinnější forma prevence nelegální pracovní migrace do ČR a zároveň podpora pracovní migrace legální jeví poskytování přímé asistence a poradenství v rámci Asistenčního systému zaměstnávání Ukrajinců v ČR realizovaného za podpory MPSV ČR a MV ČR. Systém je financován MV a MPSV a realizuje ho Charita ČR prostřednictvím sítě poradenských a asistenčních center na Ukrajině a v ČR. Cílem systému, který byl zahájen v roce 2007 v pilotním režimu, není řízení masové pracovní migrace. Zásadní je ukázat migrantům i českým zaměstnavatelům, že při zaměstnávání ukrajinských pracovníků lze využít i jiných cest než jen těch, které vedou přes klienty. Poukazuje na větší výhodnost legálních cest a varuje před riziky nelegálních postupů. Jeho snahou je i posílit důvěru migrantů ve státní instituce hostitelského státu, osobní sebevědomí při rozhodování o svém osudu a víru v jejich schopnosti vyřizovat si potřebné formality sami, i když zpočátku s podporou Asistenčního systému. Hlavními výhodami systému jsou jeho legálnost, bezúhonnost všech zúčastněných subjektů a minimalizace komplikací, na které cizinci narážejí při jednání se zainteresovanými institucemi. Největším přínosem je ovšem to, že jim umožní se vyhnout nelegálním postupům, které by je přivedly do těžké osobní situace.

Asistenční systém se zatím jeví jako poměrně úspěšný. Pokud by se jako nástroj prevence osvědčil, bylo by možné aplikovat jej i na jiné zdrojové státy migrace nebo i v jiných členských státech EU. Navíc by mohl být přínosným i při vytváření společné evropské migrační politiky.

# ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ PRO CIZINCE V ČESKÉ REPUBLICE

POJIŠŤOVNA VZP, A.S.

19

**CIZINCI POBÝVAJÍCÍ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY ZA PODMÍNEK ZÁKONA Č. 326/1999 SB. O POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY MAJÍ POVINNOST BÝT ZDRAVOTNĚ POJIŠTĚNI. JESTLIŽE CIZINEC NESPLNÍ NĚKTEROU Z PODMÍNEK ZÁKONA, ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ NEVYJÍMAJE, NEMŮŽE BÝT JEHO POBYT V ČESKÉ REPUBLICE PVOLEN – LEGALIZOVÁN. CIZINECKÉ POLICII JE ULOŽENA ZÁKONNÁ POVINNOST OVĚŘOVAT DOKLADY O ZDRAVOTNÍM POJIŠTĚNÍ; TEDY ZKOUMAT, ZDA SE JEDNÁ O DOKLAD, ŽE V PŘÍPADĚ POJISTNÉ UDÁLOSTI JE MOŽNÉ ČERPAT FINANČNÍ ÚHRADY ZA OŠETŘENÍ POSKYTNUTÉ ČESKÝM ZDRAVOTNICKÝM ZAŘÍZENÍM.**

## **TYOLOGIE CIZINCŮ**

Část cizinců žijících v České republice má nárok na úhradu zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění. Jedná se o žadatele o azyl, cizince, kterým bylo uděleno oprávnění k pobytu na území ČR za účelem poskytnutí dočasné ochrany nebo vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, osoby mající v ČR trvalý pobyt a o cizince, kteří jsou v ČR zaměstnaní a za které odvádí pojistné do systému veřejného zdravotního pojištění zaměstnavatel. Cizinci, kteří nejsou v systému veřejného zdravotního pojištění, mají možnost uzavřít v České republice zdravotní pojištění s komerční pojišťovnou, která má pro tuto oblast řádné oprávnění a licence. Jedná se zejména o osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky, jakož i o rodinné příslušníky cizinců s dlouhodobým pobytem, zahraniční studenty a rovněž o osoby, které pobývají na území ČR za účelem turistiky. V České republice ale pobývá mnoho cizinců, kteří zdravotní pojištění nemají nebo disponují falešnými zahraničními pojistkami, případně pojistkami, které finanční pohledávky zdravotnických zařízení neakceptují. Tím vznikají zdravotnickým zařízením mnohamiliónové škody. Cizinec s takovýmto nevyhovujícím pojištěním musí lékaři nebo zdravotnickému zařízení uhradit léčbu přímou platbou.



## KOMERČNÍ ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ PRO CIZINCE

Zdravotní pojištění pro cizince Pojišťovny VZP a.s. vzniklo v roce 1993, kdy se české ministerstvo zdravotnictví obrátilo na největší zdravotní pojišťovnu České republiky se žádostí o vytvoření zdravotního pojištění pro cizince, kteří nemají nárok na úhradu zdravotní péče v veřejného zdravotního pojištění. VZP ČR takové pojištění vytvořila a uzavřela s přibližně 4000 zdravotnickými zařízeními smlouvy o úhradě zdravotní péče poskytnuté pojištěným cizincům. V důsledku legislativních požadavků Evropské unie založila VZP ČR v roce 2004 dceřinou společnost – Pojišťovnu VZP, a.s., která v tomto pojištění pokračuje.

Cizincům nabízí dva základní produkty – zdravotní pojištění pro případ neodkladné péče a zdravotní pojištění pro případ komplexní péče.

Zdravotní pojištění pro případ neodkladné péče kryje náklady na nutnou a neodkladnou péči v důsledku náhlé a neočekávané nemoci nebo úrazu. Zahrnuje nezbytná vyšetření potřebná ke stanovení diagnózy a léčebného postupu, nezbytná ošetření, hospitalizaci nemocných v nemocnici, nutné operace včetně souvisejících výkonů a ze zdravotního hlediska nutnou přepravu do lékařského zařízení. Pojištění hradí po schválení lékařem i repatriace nemocných. Dále hradí převozy tělesných ostatků do státu, jehož pas vlastní pojištěný. Též hradí částečně i náklady na stomatologickou péči. Pojištění může být sjednáno na období od jednoho dne až do 24 měsíců, cena je od 35 korun za jeden den.

Zdravotní pojištění pro případ komplexní péče je analogické veřejnému pojištění pro občany ČR. Jedná se o pojištění dlouhodobé, které je možné uzavřít na dobu od šesti měsíců do dvou let. Lze k němu sjednat další rozšíření pro těhotné ženy včetně úhrady poporodní péče. Dále je možné je rozšířit o pojištění akutní stomatologie. Pojištění se platí na celou pojistnou dobu. Půlroční pojištění nezletilé osoby stojí 7 440 korun, pojištění osoby v produktivním věku na 6 měsíců stojí minimálně 11 400 korun.

Další pojištění pokrývá péči v období těhotenství a péči o narozené dítě a také vybrané typy preventivních prohlídek. Limit na péči o každého novorozence z pojištění matky je navýšen na 500 000 Kč, a to po dobu tří měsíců od narození s podmínkou, že dítě neopustí porodnici. Po opuštění porodnice pak rodiče uzavřou pro novorozence zvláštní smlouvu o komerčním pojištění. Pojišťovna VZP, a.s. poskytuje klientům asistenci při řešení veškeré problematiky související se zdravotním pojištěním. Její operátoři hovoří anglicky, německy a rusky, v případě nutnosti využívá i tlumočnicků do arabštiny, čínštiny a vietnamštiny.

## IDENTIFIKACE

Pojišťovna VZP, a.s. pojistí všechny cizince, kteří předloží při uzavření pojištění platný identifikační průkaz. Důležité je, že nezkoumá platnost povolení k pobytu na území ČR.

Pojištění je možné uzavřít také v zastoupení, opět na základě průkazu k ověření totožnosti. Důvodem je, aby na jednu pojistku nepožadovalo lékařské ošetření více osob. Identifikačním průkazem může být platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad jako například náhradní cestovní pas či cestovní průkaz. Je jím také platný průkaz vydávaný MZV ČR pro členy diplomatického a technického personálu diplomatických misí.

# PROBLÉMY ČESKÉHO ZDRAVOTNICTVÍ VE VZTAHU K NEREGULÉRNÍ MIGRACI

FAKULTNÍ NEMOCNICE NA BULOVCE

20

VE FAKULTNÍ NEMOCNICI NA BULOVCE JSOU ROČNĚ OŠETŘENY PŘIBLIŽNĚ TŘI TISÍCE CIZINCŮ. JEDNÁ SE PŘEVÁŽNĚ O NEODKLADNOU ZDRAVOTNÍ PÉČI. U KLIENTŮ, KTEŘÍ NEJSOU POJIŠTĚNI, POŽADUJEME PŘÍMOU PLATBU V HOTOVOSTI NEBO NA SPLÁTKY. POKUD POSKYTNUTOU ZDRAVOTNÍ PÉČÍ KLIENT NEUHRADÍ, VEŠKERÉ NÁKLADY S TÍM SPOJENÉ MUSÍ BÝT UHRAZENY Z ROZPOČTU FNB.

## ING. PETR SLÁMA, ŘEDITEL NEMOCNICE

S problematikou poskytování zdravotní péče zahraniční klientele, zejména pak těch pacientů, kteří pocházejí z takzvaných třetích zemí (nejsou občany členských států EU), se nepochybně potýká celá řada zdravotnických zařízení v ČR. Dluhy u cizinců-samoplátců bohužel tvoří významný podíl tzv. nedobytných pohledávek. Zdravotnické zařízení, FNB z toho nevymáje, nemůže ale řešit problém legálních či nelegálních imigrantů, my jsme prostě povinni poskytnout zdravotní péči, akutní zejména, každému, kdo ji potřebuje. Nakolik se vyrovnáme s ekonomickými důsledky z toho vyplývajícími, je věc nesporně složitá, ale v řadě případů řešitelná. Naši nemocnici se to daří poměrně dobře a dlužno dodat, že naše pohledávky u neplatících cizinců provoz nemocnice doposud neohrožily.

## DOC. MUDR. LUDĚK TRNKA, DRSC., EMERITNÍ ČLEN PANELU EXPERTŮ PRO TBC SVĚTOVÉ ZDRAVOTNICKÉ ORGANIZACE

V zemích s relativně příznivou situací tuberkulózy, mezi které patří i Česká republika, je v současné době hlavním problémem protituberkulózních opatření vyhledávání dosud nepoznaných tuberkulózních onemocnění, zejména jejich infekčních forem. Nositelé těchto onemocnění vylučují tuberkulózní bacily, a mohou tak ve svém okolí infikovat osoby, s nimiž přicházejí opakovaně do styku. Jednou ze skupin, která v současné době může být

zdrojem takové infekce, jsou imigranti a z nich zejména ti, kteří jsou označováni za ilegální.

Imigrace je celosvětový problém. Ve všech zdravotnický vyspělých zemích byla přijata legislativní opatření, jejichž cílem je omezit nebezpečí vyplývající z přenosu nemocí imigranty. V České republice musí například všechny osoby žádající o azyl projít zdravotními prohlídkami, které mimo jiné vyloučí i přítomnost tuberkulózního onemocnění, zejména plicního.

Dosud nevyřešeným problémem však jsou ilegální imigranti. V případě České republiky jde především o osoby ze zemí východní Evropy, zejména Ukrajiny a Rumunska, kde je míra výskytu tuberkulózy až desetkrát vyšší než u nás. Z těchto zemí k nám přicházejí pracovníci, které u nás najímají firmy, aniž se starají o jejich zdravotní stav a aniž je přihlašují k nemocenskému pojištění. Když takový člověk onemocní, tak i přesto, že se cítí špatně, má déletrvající kašel a úbytek tělesné hmotnosti, často nevyhledá lékařské ošetření, protože není zdravotně pojištěn a zaměstnavatel obvykle není ochoten jeho léčebné náklady hradit. Proto pracuje, dokud může, a pak se snaží, pokud to ještě jde, vrátit se domů. Nezřídka však již bývá pozdě i pro něj samého, o škodách způsobených v jeho okolí ani nemluvě.

V dnešní situaci je víceméně dílem náhody, když se ilegální imigrant podrobí zdravotnímu vyšetření (obvykle z jiných důvodů), při kterém se aktivní tuberkulózní onemocnění zjistí. Pak následuje hospitalizace, dlouhodobé (několikaměsíční) léčení a je nadále otevřenou otázkou, kdo tyto velké náklady bude hradit.

Před několika roky vzbudil pozornost případ, kdy zaměstnavatel dovezl takového ilegálního imigranta ve velmi vážném stavu do jedné z pražských nemocnic. Lékař stanovil správnou diagnózu a zaměstnavatel slíbil, že nemocného okamžitě autem převezve do jiné nemocnice, protože v této nemocnici nebylo specializované oddělení. Nemocného tam ale nedovezl a ten zemřel v místě přechodného bydliště na rozsáhlou infekční tuberkulózu. Kdo spočítá následky, které takové počínání vyvolalo? Ilegální pracovní imigrace ze zemí východní Evropy s vysokou náloží tuberkulózy tedy představuje hrozbu nekontrolovaného šíření této nemoci na našem území.

## **MUDR. HANA ROHÁČOVÁ PH. D., PRIMÁŘKA KLINIKY INFEKČNÍCH, TROPICKÝCH A PARAZITÁRNÍCH NEMOCÍ FNB A 1., 2., 3. LÉKAŘSKÉ FAKULTY UNIVERZITY KARLOVY**

Problematiku nelegálních migrantů z hlediska infekčních onemocnění považuji za velmi závažnou. Přicházející osoby se dostávají na území České republiky v různém zdravotním stavu a většinou určitou dobu trvá, než se podrobí lékařskému vyšetření. V oblasti infekčních nemocí je tento problém o to závažnější, že než jsou tyto osoby izolovány, může dojít i k infekci okolních osob, a to i našich občanů. Jedná se o infekce sdělné vzduchem, ale i jinými způsoby, neboť hygienické podmínky, ve kterých tito lidé žijí, jsou často nevyhovující. Na území ČR se tak dostávají i infekce, které u nás již byly potlačeny.

Infekční klinika poskytuje nemocným vyšetření a léčbu, která nezřídka trvá i několik týdnů a je finančně náročná. Hrazena je většinou z paušálu nemocnice, zřídka kdy se totiž podaří, aby platbu uhradil jiný subjekt, neřku-li sám nemocný.

# PŘÍSTUP CIZINCŮ S NEREGULÉRNÍM POBYTEM KE ZDRAVOTNÍ PÉČI – PŘÍKLAD BELGIE

ADÉLA POSPÍCHALOVÁ

*Člověk v tísni*

21

**V BELGII MÁ TEORETICKY NÁROK NA ZDRAVOTNÍ PÉČI TÉMĚŘ KAŽDÝ PŘÍSTĚHOVALEC V NEREGULÉRNÍM POSTAVENÍ. V PRAXI TÉTO MOŽNOSTI NEVYUŽÍVAJÍ ZDALEKA VŠICHNI. MOŽNÁ I PROTO, ŽE PRAKTICKÉ UPLATŇOVÁNÍ KRÁLOVSKÉHO DEKRETU Z 12.12.1996, KTERÝ TENTO NÁROK USTAVUJE, MÁ SVÉ NEDOSTATKY.**

Podle dekretu mají neregulérní přistěhovalci nárok na takzvanou „naléhavou zdravotní péči“<sup>1</sup>. Ta je hrazena příslušným Centrem sociální péče<sup>2</sup>. Naléhavá zdravotní péče je dekretem vymezena takto: a) musí mít výhradně lékařský charakter (nelegální migranti nemají nárok na jiné služby, které Centra sociální péče svým klientům poskytují, jako je možnost rekvalifikace, finanční podpora nebo například pomoc s bydlením); b) naléhavost péče musí být potvrzena autorizovaným lékařem (ne každý lékař může potvrzení vydat, většinou se jedná o veřejná zdravotnická zařízení); c) péče může být léčebná i preventivní; d) může být poskytnuta jak ambulantně, tak ve zdravotním zařízení. I přes svůj poněkud zavádějící název „naléhavá – urgentní“ se tedy nejedná jen o rychlou zdravotní pomoc, ale naopak do ní spadá širší škála zákroků a ošetření (operace, odborná vyšetření, porody, fyzioterapie a další). Žádná zákonná úprava ale nestanovuje přesné určení toho, co přesně se naléhavou péčí rozumí, a je na uvážení lékaře a posléze Centra sociální péče, jak situaci pacienta vyhodnotí. Do naléhavé péče nicméně nespadá zdravotní materiál, jako jsou zubní protézy nebo kolečková křesla. Vyjmuty jsou i některé druhy léků.

1 L'aide medicale urgente.

2 Centre Public d'Action Sociale.

## KOHO SE NALÉHAVÁ ZDRAVOTNÍ PÉČE TÝKÁ?

Aby migrant mohl požádat o naléhavou zdravotní péči, musí splňovat některé podmínky. Tato péče je určena jen těm, kdo nemají oprávnění k pobytu v Belgii, a přesto zde žijí. Jedná se především o odmítnuté žadatele o azyl, (ex)studenty ze zahraničí bez povolení k pobytu, lidi, kteří neúspěšně žádali o sloučení se svými rodinnými příslušníky, nelegálně přichozí a celou řadu dalších. Centrum sociální péče si neregulérnost pobytu žadatele o naléhavou péči může ověřit u imigračního úřadu, aniž by mu ale sdělovalo citlivé osobní údaje jako například adresu. Dekret zaručuje důvěrnost svěřených informací a na základě žádosti o naléhavou zdravotní péči by nemělo dojít k žádnému postihu imigranta.

I přesto, že místní neziskové organizace nezaznamenaly případy zneužití, je podle organizace Lékaři bez hranic, která působí v Belgii, právě strach z odhalení nelegálnosti pobytu a následného postihu jedním z hlavních důvodů, proč imigranti svého práva na bezplatnou zdravotní péči často nevyužívají. K lékaři se obvykle dostaví až v případech, kdy je jejich stav opravdu vážný, náklady na léčbu jsou vyšší a šance na vyléčení naopak nižší.

Další věc, kterou Centrum sociální péče ověřuje, je to, zda žadatel je ve finanční nouzi. Jasně vymezení toho, co znamená finanční nouze, není určeno, proto může mít každé centrum nastavena jiná kritéria. Pracovníci centra obvykle vykonávají osobní návštěvu v místě bydliště žadatele.

## PRŮBĚH PROCEDURY

V zásadě existují dvě možnosti, jak vyřídit svolení s poskytnutím naléhavé zdravotní péče. 1) imigrant může kontaktovat Centrum sociální péče v místě svého bydliště. Na základě certifikátu o naléhavé zdravotní péči, kterou mu vystaví lékař, požádá Centrum sociální péče o souhlas se zaplacením léčby, kterou potřebuje. Po ověření nezbytných údajů centrum dá (nebo nedá) svůj souhlas. Na jeho základě migrant získá zdravotní kartu, se kterou pak navštíví svého lékaře. Zdravotní péči mu pak proplatí právě Centrum sociální péče.

2) Pokud se migrant dostane k lékaři nebo do nemocnice v neodkladném případě, aniž by předem mohl získat souhlas s proplacením nákladů na léčbu, musí lékaře informovat o neregulérnosti svého pobytu a o nemožnosti zaplatit si léčbu a požádat zdravotnické zařízení o vystavení certifikátu o naléhavé zdravotní péči, který je nutný pro proplacení nákladů. To pak s nemocnicí vyřizuje Centrum sociální péče v místě, kde se nachází nemocnice.

Nejvíce je ze strany belgických organizací, ale i lékařů kritizována byrokratická náročnost získání nároku na naléhavou zdravotní péči. Nejasně jsou určena pravidla, kdy a za jakých podmínek na naléhavou zdravotní péči vzniká nárok. V praxi pak každé Centrum sociální péče rozhoduje různým způsobem. Špatná je také informovanost nelegálních přistěhovalců o této možnosti, někdy je také překážkou neznalost lékařů. Problematická je také délka rozhodování Center sociální péče. V případech vážných onemocnění se tak zdržuje nezbytná léčba. Z druhé strany je pro zdravotnická zařízení demotivující, když vědí, že na proplacení péče budou čekat až půl roku.

Vážná nemoc může být důvodem pro získání povolení k pobytu nebo odložení odjezdu v délce až 3 měsíců. O povolení je nutné žádat imigrační úřad. Vydávána jsou na dobu určitou na základě lékařského posouzení jednotlivých případů a nedostupnosti potřebné péče v zemi původu. Tato možnost je otevřena také nelegálním přistěhovalcům.

Složitost procedury dokládají konkrétní příklady, které uvádí belgická pobočka organizace Lékaři bez hranic.

*Alžířanka Saida (26 let) bydlí se svým manželem u matky [jež získala legální pobyt]. Matka je závislá na pomoci Centra sociální péče a manžel příležitostně pracuje. Jakmile Saida otěhotněla, předložila v Centru žádost o naléhavou lékařskou péči. Po prošetření sociální situace jí však byla naléhavá lékařská péče odeprána, neboť byla schopna hradit nájemné a neměla žádné dluhy. Pobyt v porodnici stojí zhruba 2 300 euro.*

*Andrew (36 let) zanechal svou ženu a děti v Ghaně. V Belgii u něho propukla cukrovka. Musel proto navštěvovat odborníka a hradit si všechny léky. Když mu došlo balení nebo se dostavil záchvat, musel mít okamžitý přístup k lékaři.*

*Navázal tedy kontakt s Centrem sociální péče, které již během šetření oprávněnosti jeho žádosti po něm požadovalo nájemní smlouvu, cestovní pas a účtenky za elektřinu. Andrew neměl cestovní pas. Celá procedura trvala šest měsíců. Přitom cukrovka – pakliže není náležitě léčena – může mít vážné následky na zdravotní stav pacienta.*

*Jeden praktický lékař vypovídá: “Neberu už nové pacienty, pokud nemají v pořádku papíry. Bylo těžké se takto rozhodnout, ale každý takový případ vyžaduje spoustu energie. K potížím s dorozuměním se a k sociokulturním rozdílům se ještě přidá všechna starost s vyřizováním každé záležitosti přes Centrum sociální péče.”*

## INFORMAČNÍ ZDROJE

- Rapport Enquête européenne sur l'accès aux soins des personnes en situation irrégulière - Observatoire Européen de l'Accès aux Soins des Médecins du Monde: [http://www.medecinsdumonde.org/fr/publications/les\\_rapports/enquete\\_europeenne\\_sur\\_l\\_acces\\_aux\\_soins\\_des\\_personnes\\_en\\_situation\\_irreguliere\\_observatoire\\_europeen\\_de\\_l\\_acces\\_aux\\_soins\\_des\\_medecins\\_du\\_monde](http://www.medecinsdumonde.org/fr/publications/les_rapports/enquete_europeenne_sur_l_acces_aux_soins_des_personnes_en_situation_irreguliere_observatoire_europeen_de_l_acces_aux_soins_des_medecins_du_monde)
- Accès à la santé pour les sans-papiers en Europe. PICUM 2007.
- [www.medimmigrant.be](http://www.medimmigrant.be)
- [www.picum.org](http://www.picum.org)
- [www.medecinsdumonde.org](http://www.medecinsdumonde.org)

## 4.ČÁST

MOŽNÁ ŘEŠENÍ PROBLÉMU  
NEREGULÉRNÍ MIGRACE?

# CESTY Z PASTI NEREGULÉRNÍHO POBYTU CIZINCŮ V ČR

MARTIN ROZUMEK

*Organizace pro pomoc uprchlíkům*

22

**ZMĚNA NELEGÁLNÍHO POBYTU NA ÚZEMÍ ČR NA POBYT LEGÁLNÍ JE PODLE SOUČASNÉHO ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 326/1999 SB., O POBYTU CIZINCŮ, V PLATNÉM ZNĚNÍ, VELMI OBTÍŽNÁ A V PRAXI VLASTNĚ NEMOŽNÁ VĚC. PONĚKUD JINOU OTÁZKOU JE DOSAŽENÍ ZMĚNY ČI ZRUŠENÍ ROZHODNUTÍ O SPRÁVNÍM VYHOŠTĚNÍ.**

Změnit nelegální pobyt na legální by teoreticky mělo být možné dobrovolným dostavením se na inspektorát cizinecké policie a obdržení tzv. výjezdního příkazu (ustanovení § 50 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců). Výjezdní příkaz je považován za přechodný pobyt, ale jeho platnost je omezená max. na 2 měsíce a slouží v podstatě k vycestování z České republiky. Člověk, který má výjezdní příkaz, pak může požádat o některý z dalších typů pobytu (např. o povolení k trvalému pobytu podle ustanovení § 66 či 67 za stanovených podmínek). V odůvodněných případech lze výjezdní příkaz udělit opakovaně. Podle ustanovení § 119 by měla cizinecká policie v takovém případě postupovat tak, že cizinci, který se přihlásil, udělí rozhodnutí o správním vyhoštění, a to až na 3 roky. I v takovém případě by se však měla uplatnit ustanovení §§ 119a odst. 2, 120 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která uvádějí, že správní vyhoštění nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Teoreticky by tedy bylo možné argumentovat rozvinutými soukromými a rodinnými vazbami cizince v ČR a vyhnout se tak správnímu vyhoštění, případně obvinění z trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí (bylo-li cizinci již v minulosti uděleno rozhodnutí o správním vyhoštění). V praxi se s tímto postupem lze setkat jen velmi výjimečně, v úspěšných případech se jedná spíše o využití nestandardního fungování některých úřadoven cizinecké policie než o uvědomělé zohledňování soukromých a rodinných vazeb ze strany státních orgánů ČR.



Další možností může být získání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle ustanovení § 33 zákona o pobytu cizinců, a to zejména v případě, kdy cizinci brání ve vycestování překážka na jeho vůli nezávislá nebo kdy vycestování není možné ve smyslu § 179 (jedná se o případy, kdy by život cizince v zemi původu byl ohrožen z důvodu pronásledování, kdyby mu v jeho zemi hrozil trest smrti, nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu nebo kdyby byl jeho život ohrožen v důsledku válečného konfliktu atp.). Udělení tohoto víza by neměla bránit existence správního vyhoštění. Na udělení víza však není právní nárok a zkušenosti z praxe ukazují, že policie institut strpění pobytu nevyužívá a žádostem o tento druh víza zpravidla nevyhoví, respektive je odmítá vůbec přijímat. Takový postup je jistě absurdní zvláštností českého cizineckého práva, nicméně zákon o pobytu cizinců v případě „řízení“ o tomto typu víza vylučuje působnost správního řádu, takže se v praxi obvykle jedná o nejasné slovní odmítnutí samotného přijetí žádosti o udělení víza za účelem strpění pobytu na území. Pokud je žadatelem nelegální cizinec, kterému již správní vyhoštění bylo v minulosti uděleno, policie v takovém případě přistoupí k prodloužení lhůty správního vyhoštění či takového cizince rovnou obviní z maření výkonu úředního rozhodnutí. Oba popsané případy mohou skončit zajištěním (detencí) cizince, případně i samotným vyhoštěním – deportací.

Další možností může být a v praxi často bývá legalizace pobytu prostřednictvím vstupu do řízení o mezinárodní ochraně podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění, kdy cizinec, jehož pobyt byl doposud nelegální, získá vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tato možnost je cizinci často využívána, nicméně neřeší situaci ve svých důsledcích. Jedná se o řešení krátkodobé a jen zdánlivě výhodné. Ve většině případů tito cizinci azyl nebo doplňkovou ochranu neobdrží a po ukončeném azylovém řízení se ocitají v obdobné situaci jako před jeho zahájením. Pokud nevycestují z území ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem, ocitají se na území opět nelegálně.

Specifickou možností řešení nelegálního pobytu v České republice může být žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území vydá ministerstvo na žádost cizinci, který je pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi nebo je osobou, pro kterou bylo organizováno nebo umožněno nedovolené překročení státní hranice, jejíž svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním nebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice, a to za podmínky, že spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení na trestním řízení vedeném na základě podezření ze spáchání tohoto trestného činu a nespolupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu.

Zvláštní kapitolou je potom otázka zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to podle ustanovení §§ 122 odst. 5 a 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Zrušení platnosti správního vyhoštění je však primárně nápravou rozhodnutí o správním vyhoštění, a nikoli řešením aktuálního nelegálního postavení cizince na území ČR.

Teoreticky může žádost podle ustanovení § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců přinést nápravu aktuálního nelegálního pobytu cizince s uděleným správním vyhoštěním, pokud by ministerstvo vnitra v tzv. závazném stanovisku dospělo k závěru, že vycestování cizince není možné. Žadatel by v důsledku toho obdržel nové rozhodnutí o správním vyhoštění s tímto konstatováním a teoreticky by se mohl „vynořit“ z nelegality a mělo by mu být uděleno vízum za účelem strpění pobytu na území. V praxi Organizace pro pomoc uprchlíkům jsme však žadatele o toto nové rozhodnutí o správním vyhoštění, který by pobýval na území neoprávněně, dosud nezaregistrovali.

Tímto výčet možností legalizace neoprávněného pobytu cizince v ČR končí, nepočítáme-li např. krkolomná řešení překročení státní hranice, předložení žádosti o mezinárodní ochranu v jiném státě EU a následný návrat do azylového řízení na základě Dublinského nařízení práva ES. Není proto divu, že někteří cizinci svou bezvýchodnou situaci v ČR řeší využitím všehoschopných zprostředkovatelů operujících před čekárnami cizinecké policie, případně sňatkem nebo dokonce uznáním fiktivního otcovství.

# ŘEŠENÍ RÉBUSU NELEGÁLNÍHO POBYTU CIZINCŮ V ČR – ČINNOST A VIZE MINISTERSTVA VNITRA ČR

*Ministerstvo vnitra České republiky*

23

**NELEGÁLNÍ MIGRACE JAKO NEŽÁDOUCÍ FENOMÉN NEMÁ ŽÁDNÉ JEDNODUCHÉ A PŘÍMÉ ŘEŠENÍ, KTERÉ BY VEDLO K JEJÍMU ODSTRANĚNÍ. LZE POUZE HLEDAT ŘEŠENÍ, KTERÁ NELEGÁLNÍ MIGRACI VÝRAZNĚ OMEZÍ, ALE NIKDY JI NEODSTRANÍ.**

Na úvod je nutno podotknout, že pojetí nelegální migrace v tomto článku zahrnuje osoby, které na území České republiky přicházejí jako uprchlíci, to znamená osoby hledající mezinárodní ochranu.

Ministerstvo vnitra vnímá nelegální migraci jako závažný problém, který je třeba řešit vhodnými opatřeními, a usiluje o jeho maximální omezení. V současné době realizuje řadu opatření, která si kladou za cíl nelegální migraci a s ní související negativní jevy minimalizovat.

Zásady migrační politiky přijaté vládou v roce 2001 jasně deklarují boj s nelegální migrací jako jednu z priorit migrační politiky. Akční plán boje s nelegální migrací přijatý vládou v roce 2004 zahrnuje ucelený soubor opatření, jejichž cílem je minimalizace nelegální migrace a souvisejících negativních jevů. Jedná se zejména o prevenci, kontrolu a spolupráci meziresortní i mezinárodní.

Mezi preventivní opatření se řadí například projekty realizované ve třetích zemích v rámci zahraniční rozvojové spolupráce. Cílem těchto projektů je působit přímo v zemích, odkud nejčastěji nelegální migranti přicházejí, například v Gruzii, Moldavsku nebo na Ukrajině, a distribuovat zde informace o možnostech legální migrace na území České republiky i rizicích spojených s migrací nelegální, jakož i poskytovat potenciálním migrantům služby, které jim pomohou řešit složitou situaci v zemi původu jiným způsobem než nelegální migrací. Významným opatřením v oblasti prevence nelegální migrace je také specifický

projekt na podporu legální migrace za účelem zaměstnání občanů Ukrajiny, který bude popsán v jiné části tohoto sborníku.

Legislativní opatření, která se vztahují k problému nelegální migrace, jsou obsažena v zákonu č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky v platném znění. Příslušné novely zákona nezahrnují pouze zpřísnění podmínek pro vstup a pobyt cizinců na území ČR, ale i z pohledu migrantů pozitivní změny, jako například možnost souběžného podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dní a žádosti o povolení k zaměstnání či živnostenského oprávnění. Cizinec tedy nemusí čekat na vydání povolení k zaměstnání, a teprve poté žádat o příslušné vízum, ale obě řízení mohou probíhat souběžně, což zkracuje dobu potřebnou pro vyřízení potřebných náležitostí k pobytu na území. Poslední novelou zákona došlo rovněž ke zkrácení samotné lhůty pro vyřízení víza k pobytu nad 90 dní dané zákonem, a to ze 120 na 90 dnů.

Česká republika patří ke státům, které ekonomickou migraci neomezuje. Nejsou zavedeny žádné kvóty pro maximální počty cizinců, a to ani z hlediska účelu pobytu, ani z hlediska státní příslušnosti. Každý cizinec, který má zájem na území České republiky pobývat, ať již za účelem zaměstnání či podnikání, po předložení zákonem stanovených náležitostí oprávnění získá, pokud tomu nebrání závažné, například bezpečnostní důvody. Zákon jasně definuje, jaké jsou důvody pro zamítnutí žádosti o vízum či jiné pobytové oprávnění. Častá kritika zákona o pobytu cizinců, která poukazuje na přílišnou restriktivnost a nesrozumitelnost, není tedy namístě. Ze statistických údajů jednoznačně vyplývá, že počet legálně pobývajících cizinců každoročně výrazně stoupá. Ke konci roku 2007 na území České republiky pobývalo legálně přes 390 000 cizinců, což je ve srovnání s rokem 2006 nárůst o 70 000 osob. Z tohoto údaje jednoznačně vyplývá, že získat v České republice pobytové oprávnění není nemožné ani značně obtížné. Pro srovnání: v roce 1993 pobývalo na území České republiky přibližně 77 000 cizinců.

Významnou a nezastupitelnou roli v potírání nelegální migrace hraje mezinárodní spolupráce. Klíčová je spolupráce se zeměmi, jejichž občané často porušují podmínky pro pobyt na území České republiky. Děje se tak formou takzvaných readmisních dohod. Readmisní dohody se třetími zeměmi jsou rovněž uzavírány na úrovni Evropské unie.

Dalšími opatřeními v boji proti nelegální migraci jsou samozřejmě kontrolní mechanismy a represe. Odhalování nelegálních migrantů na území v rámci pravidelných kontrolních akcí policie i dalších orgánů státní správy je jejich nezbytnou součástí. V loňském roce bylo odhaleno přes 8000 nelegálních migrantů, ze kterých více jak 3000 osob nelegálně překročilo hranice a přes 4700 osob porušovalo pobytový režim na území. V roce 2006 bylo zjištěno téměř 11 500 nelegálních migrantů, v roce 2005 se jednalo o více jak 15 400 osob. Správní vyhoštění bylo v loňském roce vydáno více jak 4600 cizincům, v roce 2006 téměř 7000 cizincům. V roce 2005 se jednalo o 10 000 osob. Z výše uvedených údajů tedy jednoznačně vyplývá, že počty zjištěných nelegálních migrantů každoročně klesají, a to od roku 2004. Naproti tomu je možné zaznamenat výrazný nárůst počtu

cizinců legálně pobývajících. Na základě výše uvedených údajů lze tedy konstatovat, že opatření přijatá k minimalizaci nelegální migrace na území České republiky jsou efektivní a účinná a plní účel, ke kterému byla přijata. To však v žádném případě neznamená, že by se v této oblasti nehledala další účinná opatření.

Jedním z nově přijatých opatření v roce 2006 je speciální pobytové oprávnění pro cizince, kteří s pomocí další osoby nedovoleně překročili státní hranici, a to za podmínky, že tito cizinci spolupracují s orgány činnými v trestním řízení a jejich svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny, kteří se zabývají organizováním nebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice. Uvedeným cizincům je vydáno pobytové oprávnění na omezenou dobu a je pro ně připraven speciální program sociální a další pomoci při jejich pobytu na území.

Opatření, ke kterému Česká republika dosud nepřistoupila a v dohledné době ani nepřistoupí, je regularizace, tedy pobytová amnestie pro nelegálně pobývající migranty. Stát jím rezignuje na dodržování zákonných předpisů v této oblasti a přiznává, že není schopen se s nelegálními migranty na území vypořádat jiným způsobem, než jim udělit pobytové oprávnění. Informace z vybraných států jednoznačně ukazují, že toto opatření nevede ke snížení počtu nelegálních migrantů na území, ale právě naopak. Stát, který jednou přistoupil k regularizaci jako k výjimečnému řešení dané situace, k ní po určité době většinou přikročí znovu, jako tomu bylo například ve Španělsku, Belgii nebo Itálii. Regularizace působí mezi potenciálními nelegálními migranty jako jeden z „pull“ faktorů a negativně ovlivňuje situaci nejen v zemi, kde byla provedena, ale i v širším kontextu. Regularizace nebývá ani konečným řešením pro samotné nelegální migranty. Mnoho z těch, kdo v rámci tohoto opatření získali na určitou dobu pobytové oprávnění, opět končí v postavení nelegálního migranta, protože si po vypršení platnosti pobytového oprávnění nepožádají o jeho prodloužení. Týká se to až 20 % z celkového počtu regularizovaných osob. Existují i programy, které se zaměřují na regularizaci již jednou regularizovaných cizinců.

Po vyhodnocení všech dostupných údajů o programech regularizací v jiných státech ministerstvo vnitra tedy dospělo k závěru, že toto opatření není efektivním řešením, které by vedlo k potírání nelegální migrace. Z tohoto důvodu nelze předpokládat, že by k podobnému kroku přistoupilo.

Závěrem lze dodat, že opatření, která mají směřovat k maximálnímu omezení nelegální migrace, musí tvořit ucelený a vzájemně se doplňující systém, a to od efektivní prevence přes účinnou kontrolu a represí. Vytvoření a udržení takového systému je cílem ministerstva vnitra a lze konstatovat, že se jej daří realizovat. Výše zmíněná opatření nelze v žádném případě považovat za vyčerpávající výčet všech postupů státních orgánů České republiky. Uvedeny byly pouze některé příklady projektů ministerstva vnitra a zcela nezmíněna zůstala opatření ostatních orgánů státní správy, které se na boji s nelegální migrací výrazně podílejí.

# JE REGULARIZACE ŘEŠENÍM?

---

**PAVLA ROZUMKOVÁ**

*Organizace pro pomoc uprchlíkům*

**PAVLA BURDOVÁ HRADEČNÁ**

*Poradna pro uprchlíky*

24

FENOMÉN NELEGÁLNÍ MIGRACE SE STAL V PRŮBĚHU POSLEDNÍCH DESETILETÍ JEDNÍM ZE SILNÝCH POLITICKÝCH TÉMAT V EVROPSKÉM KONTEXTU. SNAHA STÁTŮ O UCHOPENÍ NELEGÁLNÍ MIGRACE A ÚSILÍ O NALEZENÍ ODPOVĚDÍ NA PROBLÉMY, KTERÉ S TÍMTO JEVEM SOUVISEJÍ, JE DNES ZŘEJMÁ VÍCE NEŽ KDY JINDY. V KAŽDÉM EVROPSKÉM STÁTĚ, ČESKOU REPUBLIKU NEVYJÍMAJE, TRVALE ŽIJE ČI SPÍŠE PŘEŽÍVÁ BLÍŽE NEURČENÉ MNOŽSTVÍ NEREGULÉRNÍCH MIGRANTŮ. JAKO CELEK TVOŘÍ ZRANITELNOU SKUPINU, OHROŽENOU SOCIÁLNÍM VYLOUČENÍM A BEZ PŘÍSTUPU K ZÁKLADNÍM PRÁVŮM. OTÁZKA ZNÍ, ZDA JE LEPŠÍ PONECHAT TYTO OSOBY, KTERÉ NESPLŮJÍ OBVYKLÁ KRITÉRIA PRO UDĚLENÍ POVOLENÍ K POBYTU, NA OKRAJI SPOLEČNOSTI, A TO SE VŠEMI NEGATIVNÍMI DŮSLEDKY, KTERÉ Z TOHO VYPLÝVAJÍ, ANEBO JIM NAOPAK UMOŽNIT ZAPOJIT SE DO LEGÁLNÍCH STRUKTUR STÁTU.

Nelegalita pobytu cizinců na území státu představuje rozpor faktického stavu s právem, a jako taková je nežádoucí. Stát na ni zpravidla reaguje represí, konkrétně přísným trestáním cizinců za porušení pobytových předpisů, které ovšem bez dalšího nevede k zamýšleným cílům a nemá potenciál tento jev eliminovat. Restriktivní migrační legislativa a nevstřícná veřejná politika směrem k migrantům zejména z třetích zemí tak v tomto kontextu selhávají, nevytvářejí dostatečné podmínky pro odstranění sociální exkluze zranitelných skupin a nepodporují ani kulturní rozmanitost, ani sociální soudržnost a harmonii ve společnosti.

Odhady počtů osob, které v Evropě žijí v ilegality, jsou stabilně vysoké a se vzrůstající mírou restrikce spíše stoupají<sup>1</sup>. Skutečnost, že vysoký počet cizinců zůstává v neregulérním postavení a řada z nich nemá možnost nebo se nechce vrátit do země svého původu, tak není bez významu a ukazuje se, že do budoucna ji bude třeba zohlednit. Způsob, jakým by se státy měly vypořádat s nezanedbatelným počtem neregulérních migrantů na svém území, je předmětem řady diskuzí, a tím nabývá na svém významu. Ve skutečnosti jsou neregulérní cizinci veřejností zpravidla tolerováni, avšak nemají žádný právní statut, a i proto se často stávají oběťmi různých forem vykořisťování. Prozatím se však nikomu nepodařilo identifikovat možná komplexní řešení negativních dopadů nelegální migrace, jejichž projevem je omezený přístup nelegálních migrantů k základním právům, obchodování s lidmi, celospolečenské škody a státní výdaje zapříčiněné pobytovou a pracovní nelegalitou či projevy institucionálního rasismu či xenofobie.

Nabízejí se ale dílčí řešení, a sice užití tzv. regularizačních programů neboli regularizací<sup>2</sup>. Tyto regularizace mají různé podoby, navzájem se liší v mnoha znacích a společné je jim v evropském kontextu především to, že je využívá řada členských států.

Regularizaci můžeme souhrnně definovat jako státem plánované udělení povolení k pobytu pro cizince, kteří naplňují specifické podmínky pro vstup do programu a kteří na území státu pobývají neoprávněně<sup>3</sup>, za účelem dosažení společensky prospěšných cílů, přičemž jsou cizincům prominuty předem určené právní delikty. Podle své povahy může být regularizace *permanentní nebo jednorázová*, co do rozsahu ji lze rozdělit na *generální*, tj. pro všechny neregulérní cizince, a *speciální*, tj. pouze pro určitou přesně vymezenou skupinu cizinců<sup>4</sup>. Z hlediska míry přínosů pro cizince pak existují dvě odlišné formy, a to regularizace v pravém slova smyslu a dále tzv. měkká (dílčí) regularizace, která sice neodstraňuje nelegální pobytový statut migranta, nicméně dává odpověď na otázku, jak žít s pobytovou nelegalitou za předpokladu respektu k základním právům. Pod pojem regularizace je tedy možno zařadit množství tak rozdílných imigračně-politických opatření, že je obtížné hovořit o výhodách a nevýhodách regularizací jako takových. Regularizační opatření navíc mají v každém státě svou vlastní tradici a svá specifika, která mohou mít zásadní vliv na jejich praktické důsledky.

1 Podle odhadů Parlamentního shromáždění Rady Evropy žilo v roce 2007 v EU více než 5,5 miliónů neregulérních migrantů; dalších 8 miliónů neregulérních migrantů se nacházelo v Ruské federaci.

2 V posledních 25 letech přistoupila k regularizaci řada evropských států, provedeno bylo více než 20 regularizací, což vedlo k tomu, že asi 4 milióny osob získaly legální pobyt nebo pracovní povolení.

3 Jinými pojmy mohou být legalizace pobytu, amnestie nebo i normalizace – tak byla např. nazvána největší španělská regularizace na počátku roku 2005. V češtině jsou tyto termíny obsazeny jinými významy, a proto používáme pojmenování regularizace. Tento název je odvozen z pojmu „neregulérní“ migrace (anglicky irregular či francouzsky irregulier), kterým se v zemích západní Evropy často označuje právní status migranta, jehož pobyt nebo jehož práce na území určitého státu je v rozporu s právním řádem.

4 Různé druhy regularizací či amnestií byly v řadě evropských států v průběhu let určeny pro nelegální zaměstnance, studenty, osoby s dočasným povolením k pobytu, dlouholeté žadatele o azyl, osoby, kterým již započal proces sloučení rodiny, vážně nemocné cizince či osoby, na něž se vztahuje tzv. non-refoulement.

Za hlavní nedostatek regularizace je často považováno to, že podporuje nerespektování právního řádu – stát jako by jejím prostřednictvím sděloval cizincům, že neplnění právních povinností se může vyplatit. Tím podle kritiků regularizace dochází k rozkolísání samotných základů právního státu<sup>5</sup>. Přistoupení k regularizaci je v tomto kontextu chápáno jako důsledek administrativní nefunkčnosti státu, který místo aby byl schopen vynutit si respektování svých zákonů, legalizuje jejich porušování. To je sice pravda, hovoří se však o chybách státu, které k regularizaci vedly, a nikoli o negativních důsledcích provedené regularizace. Další časté výtky vycházejí z názoru, že regularizace neřeší příčinu neregulérní migrace, ale pouze nesystémově odstraňuje následky. I s tímto argumentem je možné souhlasit, od regularizace nelze spolehlivě očekávat úplnou eliminaci nelegální migrace, nicméně takové ambice toto opatření ani mít nemůže. To však nijak nesnižuje její prospěšnost a nezpochybňuje pozitivní roli, kterou může v procesu řešení nelegální migrace sehrát. Podobně lze nahlížet i na další tvrzení odpůrců regularizací, a sice že regularizační opatření naláká i nové neregulérní migranty, a to do všech evropských zemí, nejen do těch, které nějakou formu regularizace provedly. Uvedený předpoklad je mylně odvozován z faktu, že země, které regularizaci jednou připustily, byly posléze nuceny ji opakovat. V této souvislosti se zpravidla hovoří o povzbuzování migrace. Takový argument ale nevychází z objektivních skutečností, jakými jsou např. komplikovanost a mnohvrstevnost motivů migrantů či zájmy jednotlivých částí hostitelského státu či společnosti jako celku. Zcela záměrně je tak potlačováno jednoduché vysvětlení, a sice že některé státy opakují regularizační programy prostě proto, že se jim osvědčily. Krom toho je nutné vycházet z faktu, že statistické údaje o počtu neregulérních migrantů na území jednotlivých států nejsou známy. Lze tedy jen těžko tvrdit, že provedené regularizace tyto počty zvýšily, a příčinnou souvislost mezi regularizací a následným zvýšeným počtem neregulérních migrantů není možné v současné době žádnými vědecky ověřitelnými metodami dokázat. Obvyklým argumentem proti je i to, že nelegální zaměstnávání bude pokračovat v každém případě, jelikož na trhu práce budou vždy přitažlivější neregulérní migranti, jejichž zaměstnání vyjde zaměstnavatele výrazně levněji, tedy šedá ekonomika stále pokvete a zaměstnávání v rozporu s právní úpravou zůstane zachováno. V této souvislosti je však nutné připomenout, že mnohé regularizace byly vyvolány právě ekonomickým zájmem zaměstnavatelů či jiných subjektů, včetně států samotných, neboť některé sektory začaly být závislé na nelegálních pracovnících a bylo žádoucí je zapojit do oficiální ekonomiky. Nedá se popřít, že regularizace může být velmi náročná pro státní správu. Zvláště v zemích jižní Evropy, kde regularizace v podstatě mnohdy nahrazují standardní imigrační procedury, znamená koncentrovaný nápor žádostí cizinců, které by jinak byly časově rozloženy. Za reálné lze považovat i riziko korupce úředníků, kteří o regularizaci rozhodují, protože i v rámci vymezených pravidel dostává prostor také správní uvážení těchto osob.

<sup>5</sup> Tento argument je pro některé státy (především Rakousko či některé severské státy) tak významný, že zatím nikdy nepřistoupily k regularizaci faktického (čili nelegálního) pobytu cizinců



Podobným problémům se teoreticky dá předejít včasnou identifikací možných úskalí případných regularizací a následným správným nastavením pravidel tak, aby činily vyhlášený regularizační program dostatečně atraktivní pro cílovou skupinu a zároveň eliminovaly potenciální problémy při budoucí aplikaci. Jediným skutečným argumentem v neprospěch regularizace tak zůstává skutečnost, že je nespravedlivá k těm, kteří se pokusili o legální vstup na trh práce, neuspěli, a tudíž ze země odcestovali či do ní ani nevstoupili. Dává jakýsi signál, že legální cesty se nevyplácejí, což by mohlo být chápáno i v intencích ohrožování základů právního státu či diskriminace ostatních cizinců.

Přes výše uvedená reálná či hypotetická negativa nelze popřít převažující řadu pozitivních výsledků regularizačních programů. Mnohdy totiž ve svém souhrnu podporují provádění tohoto typu opatření a jsou zřetelně přínosná pro neregulérního migranta, pro hostitelský stát či pro oba tyto hlavní aktéry. Prostřednictvím regularizace dochází ke zmenšování neoficiálního sektoru ekonomiky, což s sebou nese zvýšení příjmů do veřejných rozpočtů skrze daně a příspěvky do sociálního systému. Za předpokladu, že si dotčené osoby uchovají nebo získají zaměstnání, může dojít i k potlačení nekalé konkurence ze strany uživatelů levné pracovní síly proti standardům sociálního státu, a tudíž zvýšení šancí státu na dodržování pracovněprávních a jiných sociálních předpisů. Začlenění neregulérních migrantů do systému trhu práce přináší vedle výše zmíněných výhod i větší demografickou stabilitu hostitelských států – nízká porodnost ve většině evropských zemí hrozí v budoucnu zhroucením systému sociální a zdravotní péče, což by mělo podobné opatření alespoň částečně eliminovat. Regularizace v neposlední řadě přispívá k zajištění lidských práv a lidské důstojnosti, jak je garantují mezinárodní úmluvy, ke kterým se členské země EU hlásí, přináší zlepšení kvality života většiny do té doby nelegálních migrantů, snazší přístup k základním právům a jejich vymahatelnost v konkrétních případech, vede k větší ochraně těchto cizinců například v pracovněprávních závazcích, zlepšuje jejich pozici při vyjednávání se zaměstnavatelem a nese s sebou potenciál eliminace diskriminačního chování vůči této skupině cizinců. Regularizace mají přínos i pro integraci cizinců do hostitelské země se všemi dalšími klady, kterými tato integrace přispívá k sociální soudržnosti. Bezpochyby je také jedním z prostředků boje proti kriminalitě, a to jak obecně, tak i speciálně proti některým druhům trestné činnosti jako obchodování s lidmi nebo převaděčství. Bez důležitosti není, že regularizace umožňuje i lepší statistické podchycení společnosti, přispívá k přesnějším odhadům počtu neregulérních migrantů v zemi a znamená i snadnější kontrolu přistěhovalců ze strany státu. Doposud neuchopitelná skupina obyvatelstva tímto způsobem dostává konkrétnější obrysy a kromě přesnějších odhadů o její velikosti lze získat i některé její další charakteristiky. V neposlední řadě pak regularizace naplňuje obecnou potřebu harmonie mezi realitou a právem.

Je třeba vzít v úvahu, že cílem regularizace není a nemůže být vyřešení příčin nelegální migrace. Při dodržení jistých pravidel však regularizace může být efektivním nástrojem, který státy mohou využívat v rámci svého migračního managementu a zároveň se může stát instrumentem k zajištění sociální koheze. I samotné Parlamentní shromáždění Rady Evropy uznává, že regularizace nabízí možnost, jak zajistit ochranu práv neregulérních migrantů, kteří se často nacházejí v ohroženém postavení, a rovněž státům nabízí možnost, jak řešit problémy související s existencí šedé ekonomiky, včetně neplacení daní a příspěvků do systému sociálního zabezpečení. Předpokladem pro úspěšnou realizaci regularizačního programu v konkrétní zemi je pak především pečlivé zhodnocení situace osob, které žijí v nelegálním postavení, a to z lidsko-právního a humanitárního hlediska, a obecně též posouzení možného dopadu regularizace na jejich situaci z hlediska integrace do společnosti a případně i ve vztahu k potenciálnímu návratu do země původu. Důležité je rovněž detailní zjištění požadavků trhu práce a identifikace míry zapojení neregulérních migrantů do ekonomiky dané země. V této souvislosti je nutné zhodnotit přínos plánovaného regularizačního opatření do systému daní a sociálního zabezpečení a obecně vliv na fungování ekonomiky konkrétního státu. Aby bylo regularizační opatření účinné, je důležité správně nastavit způsob jeho provedení – formu, legislativní rámec, odpovědný subjekt, prováděcí dobu, zajištění dostatečně pružné a silné administrace celého procesu, stanovení jasně definovaných a splnitelných kritérií a podrobně upravených mechanismů jednak zabraňujících korupci, jednak garantujících alespoň určitá minimální práva migrantům po dobu vyřizování jejich žádosti. Neméně důležitá je i dostatečná publicita regularizačního programu, jak směrem k cílové skupině, tak i vzhledem k široké veřejnosti a médiím, s důrazem na přesnost informací. Zásadní však je, aby si stát samotný uvědomil, že tento program je jen prvním krokem v procesu integrace těch cizinců, kterých se týká, a že vyhlášenou regularizací by jeho zájem o ně neměl opadnout. V ten okamžik totiž před ním stojí řada výzev, s nimiž se musí vypořádat, aby šlo zpětně hodnotit proběhlou regularizaci jako úspěšnou.

Podívejme se závěrem na případ České republiky. Jedna ze základních podmínek, a sice ta, že regularizace by měla nastoupit až v okamžiku, kdy nelze problém vyřešit jinými metodami a vůbec prostředky, které poskytuje právní stát, je v našem případě splněna a rozhodně uzrála doba pro to, aby se formy regularizace i u nás zařadily mezi nástroje boje proti nelegální migraci. Na rozdíl od řady evropských zemí však toto stanovisko naše politická reprezentace nesdílí. Přitom se tu nabízí celá škála možných opatření, od skutečně masového povolování pobytu po dílčí, stát nikterak nezatěžující nerizikové kroky, které se pod obsah slova regularizace bez problémů dají zařadit. Jejich zavedení se vzájemně nevylučuje, ale naopak doplňuje. Ze všech lze jmenovat například *jednorázovou regularizaci pracovní migrace*, kde by hlavními kritérii byly jednak existující (tedy i nelegální) pobyt cizince o určité délce a za druhé pak ekonomická činnost migranta – hlavním cílem

této regularizace by bylo zřejmě potírání nelegality na trhu práce a integrace cizinců do hospodářského života České republiky. Svě místo si v této debatě zaslouží i úvahy o *regularizaci v návaznosti na humanitární důvody*, ať už v jakýchkoli modifikacích a při možném navržení různých kritérií; v úvahu zde připadá dlouholetý pobyt, pevně rodinné a jiné sociální vazby či stupeň faktické integrace rodin s dětmi, podmíněný například zapojením se do systému vzdělávání. Konečně třetí velký okruh a formu regularizačního opatření jednoduše aplikovatelnou v českých podmínkách tvoří *instit beztrestného výjezdu cizince*<sup>6</sup>. Zdá se však, že v současné době jsou tyto úvahy o možných formách regularizace pouze teoretické, protože ke škodě věcí pro regularizační opatření, ať už jakéhokoliv charakteru, nebyla u nás doposud nalezena politická vůle a převažují zde zatím protiregularizační proudy, které akcentují represivní opatření a restriktivní přístup k neregulérním migrantům jako jediný možný. Realita, přinejmenším ta evropská, je však někde jinde.

Ať už si však státy zvolí jakýkoli postoj k nelegální migraci, všem těmto snahám by mělo zůstat jedno společné – zachování důstojnosti a lidských práv neregulérních migrantů, odstranění rasismu a xenofobie ve všech oblastech a úrovních tvorby politik, ale i v myšlení společnosti jako celku. Zásada přirozených práv, tedy přesvědčení, že každý člověk má svá práva a ta mu nemohou být odpírána pouze z titulu neoprávněného pobytu na území, by tak do budoucna měla i z pohledu České republiky (bez ohledu na legitimní snahu eliminovat nelegální migraci) patřit mezi celospolečensky uznávané hodnoty, které tvoří základní prvek evropského modelu společnosti a moderního demokratického státu.

---

<sup>6</sup> Tyto návrhy pocházejí z projektu Regularizace nelegální migrace v České republice, který 5 nevládních organizací (Člověk v tísni, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Poradna pro uprchlíky a Multikulturální centrum Praha) realizovalo v průběhu roku 2005 a který byl zacílen na zahájení diskuse o provedení regularizace v ČR.

# PROBLEMATIKA REGULARIZACE Z POHLEDU PRÁVA EU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,  
Katedra evropského práva

25

## 1. ÚVOD

Migrační politika představuje v současné době jednu z největších výzev nejen pro Evropu, ale také v celosvětovém kontextu. Příliv přistěhovalců do evropských zemí souvisí s celou řadou mezinárodních otázek, jako jsou např. mezinárodní strategie proti chudobě, boj proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, prevence ozbrojených konfliktů a také globalizace světové ekonomiky. Fenomén legální a ilegální migrace je komplexně propojen s různými dalšími právními a politickými oblastmi.

Vzhledem k tomu, že Amsterodamská smlouva z roku 1997 stanovila mezi cíle Evropské unie zachovávat a rozvíjet společný prostor svobody, bezpečnosti a práva a zdůraznila nutnost přijmout vhodná opatření v oblastech kontroly vnějších hranic, azylu a migrace, není divu, že v posledních letech vznikla řada právních a politických aktů určujících směr společné migrační politiky. V této souvislosti nelze opomenout skutečnost, že problematikou přistěhovalectví jsou – v různé míře – dotčeny všechny členské státy EU. Koncepce společného trhu bez vnitřních hranic, která se zakládá mimo jiné na svobodném pohybu osob a odbourávání kontrol na vnitřních hranicích, měla v 90. letech citelný dopad na rozsah migrace do zemí EU.

Cílem tohoto příspěvku je jednak nastínit obecný přístup Evropské unie k otázkám spojeným s nelegální migrací do společného migračního prostoru a dále pak stručně představit dosavadní přístup EU ke složitě problematice regularizace.<sup>1</sup> Jde o otázku, která

<sup>1</sup> Pro účely tohoto příspěvku pojem regularizace označuje postup, při kterém se ilegální pobyt přistěhovalců změni na legální. Vzhledem k obecné koncepci sborníku používám tento pojem místo výrazu „legalizace“. Současně si však uvědomuji, že pro anglický výraz „regularisation“ lze v českém jazyce jen stěží nalézt vhodný ekvivalent. Proto hovořím dále o „ilegálním pobytu“ a „ilegálních migrantů“ místo „neregulérního pobytu“ a „neregulérních migrantech“. Chtěl bych však zdůraznit, že tato zvolená terminologie označuje pouze konkrétní status cizinců ve světle platného práva. V žádném případě se výraz „ilegální migrant“ v tomto příspěvku netýká statusu každého (legálního a nelegálního) migranta jako nositele základních lidských práv a svobod a neimplikuje jakékoli omezení lidských práv nelegálních migrantů.

je v současné době často diskutována na úrovni některých členských států. Vzhledem k tomu, že regularizační opatření v jednom členském státě má konkrétní dopad také na situaci v jiných členských státech, je pochopitelné, že orgány EU diskutují možnost společného přístupu, resp. společného právního rámce pro tuto otázku.

## 2. VÝVOJ POLITIKY EU PROTI ILEGÁLNÍ MIGRACI

Vstup Amsterodamské smlouvy v platnost v roce 1999 je obecně vnímán jako klíčový impuls k europeizaci migrační politiky. Vízová, azylová a migrační politika se přesunula z tzv. třetího pilíře do komunitárního práva<sup>2</sup>. Oblast původně upravená v rámci klasické mezivládní spolupráce se stala skutečnou evropskou agendou podřízenou nadnárodním mechanismům a právním nástrojům. Součástí společné migrační politiky se od začátku stal boj proti ilegální migraci. Podle ustanovení čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), které Radu EU zmocňuje především k přijímání předpisů v oblasti azylu a azylového řízení, může Rada též přijmout opatření proti nedovolenému přistěhovalectví a nedovolenému pobytu včetně navrácení osob, které neoprávněně pobývají v některém členském státě.<sup>3</sup>

Konkrétní dopad na společnou migrační politiku má také začlenění tzv. schengenského *acquis* do Evropské unie, které je upraveno Protokolem č. 2 připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství. Schengenská prováděcí úmluva z roku 1990<sup>4</sup> sice boj proti ilegální migraci nezmiňovala explicitně, obsahovala však celou řadu opatření spadajících do této oblasti, jako např. otázky vyhoštění občanů třetích zemí,<sup>5</sup> finančních kompenzací mezi smluvními stranami v souvislosti s vyhoštěním<sup>6</sup> nebo také pravidla týkající se odpovědnosti dopravců a trestání převaděčů<sup>7</sup>.

V návaznosti na otázku vytvoření společného prostoru svobody, práva a bezpečnosti se od roku 1999 celá řada politických dokumentů orgánů EU zabývala programovým zaměřením evropské migrační politiky. Mezi nimi zaujímají přední pozici závěry Evropské rady konané ve dnech 15. a 16. října ve městě Tampere. Tehdy přijaté zásady mají dodnes značný význam pro postoj EU k problematice migrace. Současně naznačují složitou výchozí pozici pro společnou migrační politiku členských států EU. Na jedné straně stojí princip humánního přístupu k uprchlíkům a přistěhovalcům z třetích zemí, na straně druhé poptávka po restriktivní úpravě migrace jako takové a důrazné represe proti osobám nelegálně pobývajícím a žijícím na území členských států EU.

2 Hlava IV SES (čl. 61-69).

3 Čl. 63 odst. 3 písm. b) SES.

4 Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 (podepsaná 19. června 1990).

5 Čl. 23 Schengenské prováděcí úmluvy.

6 Čl. 24 Schengenské prováděcí úmluvy.

7 Čl. 26-27 Schengenské prováděcí úmluvy.

V tomto rozpětí byly závěry z Tampere zčásti inspirovány myšlenkou ochrany lidských práv a práv uprchlíků např. tam, kde se zástupci členských států explicitně hlásili ke standardům Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. V závěru též bylo zmíněno tzv. partnerství se zeměmi původu migrantů a význam integrace těchto migrantů, kteří na území členských států pobývají legálně. Podle Evropské rady migrační agenda vyžaduje komplexní přístup zahrnující např. opatření proti chudobě a na zlepšení životní situace a dále posilování demokracie a ochrany lidských práv v třetích zemích<sup>8</sup>.

Na Evropské radě v Tampere ale vcelku dominoval spíše duch restriktive než přívětivost vůči migrantům z třetích států<sup>9</sup>. Větší část závěrů určuje základy restriktivního přístupu k otázce přistěhovalectví. Co se týče ilegální migrace, Evropská rada zdůraznila především boj proti obchodování s lidmi a ekonomickému vykořisťování migrantů. První legislativní opatření měla proto kriminalizovat tyto činy. Dále byl kladen důraz na bezpečnost vnějších hranic a na spolupráci členských států při hraničních kontrolách<sup>10</sup>.

Důležité právní dokumenty vznikly také na základě Amsterodamské smlouvy a příslušných politických programů. V souvislosti s úpravou odpovědnosti dopravců v čl. 26 Schengenské prováděcí úmluvy byla přijata směrnice obsahující další povinnosti dopravců v oblasti readmise občanů třetích států<sup>11</sup>. Účelu zabránit ilegální migraci slouží dále nařízení Rady, které nahrazuje Dublinskou úmluvu z roku 1990 o určení státu odpovědného za přezkum žádosti o azyl podané v jednom z členských států ES. Nové nařízení (tzv. Dublin II)<sup>12</sup> má bezpochyby dopad také na nelegální migraci a odkazuje mimo jiné na starší nařízení týkající se tzv. systému „Eurodac“<sup>13</sup>, podle kterého členské státy neprodleně sejmou otisky prstů všem žadatelům o azyl starším 14 let. Ustanovení čl. 11 tohoto nařízení umožňuje členským státům předat do systému „Eurodac“ také údaje o otiscích prstů všech osob, které se nedovoleným způsobem zdržují na území členského státu.

---

8 Tampere European Council, Presidency Conclusions, § 11.

9 Srov. Anke Clodius, Die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik. Eine Bestandsaufnahme, in: Europäisches Asyl- und Migrationsrecht. Stand der Harmonisierung in Deutschland, Beilage zum Asylmagazin 5/2007, 1-8, 1.

10 Ibidem §§ 22-24.

11 Směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, kterou se doplňuje článek 26 úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985.

12 Nařízení Rady 343/2003/ES ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

13 Nařízení Rady 2725/2000/ES ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinské úmluvy.

Kromě těchto restriktivních opatření týkajících se samotného vstupu přistěhovalců do migračního prostoru EU lze uvést též opatření související s navracením ilegálních migrantů. Směrnice přijatá v roce 2001<sup>14</sup> upravuje vzájemné uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí. Orgány jednoho členského státu mohou na základě tohoto dokumentu provést rozhodnutí o vyhoštění vydaná jinými členskými státy. Úprava vyhoštění občanů třetích zemí staví ovšem především na readmisních dohodách s třetími zeměmi. Tyto dohody byly původně uzavřeny mezi jednotlivými členskými státy EU na jedné straně a třetím státem na straně druhé. V důsledku posunutí kompetencí Amsterodamskou smlouvou byly však po roce 1999 uzavřeny také dohody mezi ES a třetími státy<sup>15</sup>. Restriktivní účel plní také opatření přijatá v oblasti trestání činů souvisejících s ilegální migrací, jako jsou např. napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu<sup>16</sup> nebo obchod s lidmi<sup>17</sup>. Podrobnější analýza všech relevantních právních aktů ovšem překračuje rámec této studie<sup>18</sup>.

### 3. POHLED EU NA PROBLEMATIKU REGULARIZACE

Ačkoliv se orgány EU po roce 1999 intenzivně věnovaly otázkám společné migrační politiky, jsou dosavadní výsledky poměrně chabé. Podle usnesení přijatého Evropským parlamentem dne 9. června 2005<sup>19</sup> chyběla pět let po zasedání Evropské rady v Tampere jasná definice společné migrační politiky EU. Evropský parlament výslovně litoval, že opatření až dosud přijímaná Radou a členskými státy na regulaci migračních vln spočívala spíše v represivních než v pozitivních proaktivních opatřeních<sup>20</sup>.

Vzhledem k represivnímu charakteru většiny dosavadních opatření není divu, že otázka regularizace ilegálních migrantů zůstala dosud stranou hlavní politické strategie. Pokus o zhodnocení této problematiky představila Evropská komise ve svém sdělení

14 Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

15 Viz podrobněji Steve Peers, *Irregular Immigration and EU External Relations*, in: Barbara Bogusz, et alii (ed.), *Irregular Migration and Human Rights. Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2004, 193-219.

16 Směrnice Rady 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu.

17 Jako akt třetího pilíře bylo přijato Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi.

18 Pro další studium viz např. Ryszard Cholewinski, *European Union Policing on Irregular Migration. Human Rights Lost?* in: Barbara Bogusz, et alii (ed.), *Irregular Migration and Human Rights. Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2004, 159-192; Marcus ter Steeg, *Das Einwanderungskonzept der EU*, Nomos, Baden-Baden, 2006, 421-441.

19 Usnesení Evropského parlamentu o vztazích mezi legálním a nelegálním přistěhovalectvím a integrací přistěhovalců (2004/2137(INJ)).

20 Viz bod 6 usnesení.

ze dne 4. června<sup>21</sup>. Existence několika národních programů pro regularizaci občanů třetích zemí, kteří nelegálně pobývají a pracují v Evropě, podle EK dokazuje, že stávající standardní opatření migrační politiky nejsou dostatečná.

Studie představená EK byla zřejmě zpracována během krátké doby a nedokázala vystihnout komplexní obraz všech dosavadních zkušeností s regularizací v členských státech EU. Jako jedinou případovou studii EK uvedla regularizační opatření přijímaná Belgií v letech 1974 a 1999. Přitom však EK sama uznala, že způsoby a důvody používání regularizace jsou z pohledu členských států různé.

Jednou z hlavních překážek při zhodnocení regularizačních programů v členských státech je nedostatek spolehlivých a srovnatelných dat na úrovni EU, kvůli kterému je podle EK velmi obtížné přesně určit rozsah nelegální migrace do EU. Odhady počtů nelegálních migrantů většinou navazují na problematická data, jako jsou např. počty zamítнутých vstupů či vykázaní nebo odmítnutých žádostí o azyl.

V takové situaci je zjištění pozitivních a negativních dopadů konkrétních regularizačních opatření složité. EK ve své studii z roku 2004 citovala názor, podle kterého regularizace může působit jako „přitahující“ faktor na další nelegální migranty. Takový jev se pak týká nejen země, která regularizaci provedla, ale také všech ostatních členských států, které jsou po zrušení kontrol na vnitřních hranicích spojeny do jednotného migračního prostoru. Proto by se měly členské státy s předstihem informovat o plánovaných opatřeních a vstupovat do konzultací ohledně předpokládaného počtu dotčených osob.

Z výsledků vlastní studie EK vyvodila, že by rozsáhlá regularizační opatření měla být vyloučena nebo omezena jen na velice výjimečné situace. V žádném případě by regularizace neměla být považována za metodu řízení migračních toků. Evropský parlament ve svém výše citovaném usnesení ze dne 9. června 2005 podporoval závěr EK, že masová regularizační opatření neřeší problém nelegálního přistěhovalectví, a že by měla proto nadále probíhat jen výjimečně.

Zmíněné závěry Evropské komise a Evropského parlamentu nelze kvalifikovat jako oficiální stanovisko EU k problematice regularizace, poměrně jasně však ukazují směr uvažování uvnitř EU. Není přitom příliš pravděpodobné, že se skeptický postoj orgánů EU v brzké době radikálně změní.

K otázce regularizace se Evropská komise vrátila znovu v roce 2006, kdy představila své sdělení o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí<sup>22</sup>. EK znovu vysvětlila, že rozhodnutí o udělení povolení k pobytu je dosud v pravomoci členských států a ani právní normy ES, včetně schengenských pravidel, se nedotýkají otázky regularizace. Jako novum prezentuje EK tzv. systém vzájemné výměny

21 Sdělení Komise pro Radu, Evropský parlament, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů  
- Studie souvislosti mezi legální a nelegální migrací, KOM/2004/0412 v konečném znění.

22 KOM/2006/402 v konečném znění.



informací o vnitrostátních opatřeních v oblasti přistěhovalectví a azylu, které mohou mít dopad na ostatní členské státy nebo na ES jako celek, a slibuje provedení další komplexní studie o regularizačních opatřeních v členských státech EU. Na základě této studie má být řešena otázka případného společného přístupu EU k regularizacím<sup>23</sup>.

#### 4. PROBLEMATIKA REGULARIZACE A RADA EVROPY

Problematikou regularizace se nedávno zabývala také Rada Evropy. Rezoluce 1568 (2007)<sup>24</sup> přijatá dne 1. října 2007 na úrovni Parlamentního shromáždění naznačuje, že pohled této regionální organizace zaměřené především na lidskoprávní aspekty různých mezinárodních problémů je vůči regularizaci poněkud vstřícnější než přístup EU<sup>25</sup>.

Zmíněná rezoluce je z několika důvodů velmi relevantní také pro EU. Za prvé všechny členské státy EU jsou současně členskými státy Rady Evropy a tvoří v rámci Rady Evropy dokonce většinu<sup>26</sup>. Za druhé materiál Rady Evropy o regularizaci vychází téměř výlučně ze zkušeností zemí EU. Zpráva příslušného výboru Parlamentního shromáždění<sup>27</sup>, která představuje základ přijaté rezoluce<sup>28</sup>, uvádí – kromě stručné zmínky o Rusku – pouze příklady regularizace z členských států EU. Pozitivní a negativní zkušenosti zemí EU jsou tedy hlavním orientačním bodem také pro Radu Evropy. Za třetí rezoluce Parlamentního shromáždění cituje statistické odhady počtů nelegálních migrantů pouze pro EU jako celek (celkem 5,5 milionů) a pro Rusko (celkem 8 milionů).

Podle rezoluce Parlamentního shromáždění bylo za posledních 25 let v zemích EU provedeno celkem 20 regularizačních programů, které – dočasně či trvale – zlegalizovaly pobyt 4 milionů migrantů. Na rozdíl od opatrného nebo skeptického postoje orgánů EU vůči regularizaci doporučuje Parlamentní shromáždění regularizaci jako opatření, které má být zvažováno ve vztahu k těm nelegálním přistěhovalcům, kteří nemohou být navraceni do svých zemí původu. Za pozitivní označuje dále model tzv. „zasloužené regularizace“, podle kterého je regularizace vázána na splnění podmínek, jako jsou prokázání znalostí jazyka a zvyklostí dotyčné země a jiné projevy loajality. Parlamentní shromáždění proto vyzývá členské státy, aby implementovaly regularizační programy jako prostředek k zajištění lidské důstojnosti a lidských práv členů obzvláště zranitelných skupin v Evropě.

---

23 Viz body 33-35 sdělení EK.

24 Resolution 1568 (2007), Regularisation programmes for irregular migrants, Text adopted by the Assembly on 1 October 2007 (29th Sitting). Viz také Recommendation 1807 (2007) Regularisation programmes for irregular migrants.

25 Lidskými právy nelegálních migrantů se Parlamentní shromáždění zabývalo v rezoluci 1509 (2006) ze dne 27. června 2006 („Human Rights of Irregular Migrants“).

26 Rada Evropy má v současné době 47 členských států, naposledy získala členství Černá hora dne 11. května 2007.

27 Committee on Migration, Refugees and Population.

28 Viz Doc. 11350 (6 July 2007). Autorem zprávy („Explanatory Memorandum“) je John Greenway.

Hlavní problém závěrů Parlamentního shromáždění spočívá v tom, že jsou obdobně jako zprávy orgánů EU podloženy malým množstvím spolehlivých dat. Z tohoto důvodu Parlamentní shromáždění zdůraznilo také nutnost dalších studií o situaci nelegálních migrantů v evropských zemích, včetně dopadů dosavadních regularizačních opatření.

Jednoznačný přínos rezoluce Parlamentního výboru a příslušné zprávy výboru spočívá v tom, že přesněji vymezuje hlavní argumenty pro odbornou diskusi o regularizaci v Evropě. V její prospěch hovoří např. snaha o zamezení šedé ekonomiky přitahující z velké části migranty, kteří nejsou oficiálně registrováni a nemají dokumenty. Z hlediska státu vede začlenění původně ilegálních migrantů do oficiálních struktur k posílení systému sociálního zabezpečení a k navýšení příjmů z daní. Regularizace má také pozitivní dopad na bezpečnostní otázku, protože ve své obtížné sociální situaci jsou nelegální migranti náchylnější pro naverbování do ilegálních a kriminálních aktivit. V neposlední řadě odborné zprávy zmiňují také její kladný vliv na trh práce. Není divu, že za regularizačním programem, který byl v roce 2005 realizován ve Španělsku, stál značný politický tlak ze strany zaměstnavatelů.

Důležitým argumentem je také lidskoprávní dimenze<sup>29</sup>. Regularizace zlepšuje sociální situaci nelegálních migrantů, kteří jsou jinak často obětmi vykořisťování a diskriminace na pracovišti, žijí v ubytovnách neodpovídajících standardu a nemají automatický přístup k systémům veřejného zdravotnictví, školství či jiným sociálním službám.

Kritické hlasy proti regularizaci naopak upozorňují na to, že taková opatření mohou přitahovat další nelegální migranty. Z morálního hlediska se může zdát, že osoby, které svým pobytem porušují právo, jsou za to „odměňovány“. Regularizačním opatřením jsou nelegální migranti zvýhodněni vůči těm přistěhovalcům, kteří investovali značné úsilí do oficiálních procedur.

## 5. PERSPEKTIVY REGULARIZACE V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

Při současném nárůstu počtu migrantů pobývajících na území evropských států v rozporu se zákony je zcela zřejmé, že nejen členské státy, ale také EU jako taková se bude muset intenzivně zabývat řadou otázek spojených s regularizací. Podle aktuálního stavu je sice úprava povolování pobytu záležitostí spadající do kompetence členských států, skutečný dopad regularizačních opatření v jednom členském státě na migraci do dalších členských států však činí případnou regularizaci agendou společného zájmu.

Efektivní komunitarizaci této problematiky však brání několik důležitých faktorů. Za *prvé* neexistuje o rozsahu a struktuře ilegální migrace do Evropy příliš spolehlivý obraz. Relevantní studie proto nutně vycházejí pouze z nepřesných odhadů týkajících se počtů nelegálních migrantů, zemí původu, způsobů vstupu na území členských států EU a délky ilegálního pobytu.

<sup>29</sup> Pro odbornou analýzu viz např. Ryszard Cholewinski, Control of Irregular Migration and EU Law and Policy. A Human Rights Deficit, in: Steve Peers, Nicola Rogers (ed.), EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2006, 899-941, 928-929.

*Za druhé* se výrazně liší postoje a také zkušenosti jednotlivých členských států v otázce regularizace. Vzhledem k odlišné hospodářské výkonnosti států rozšířené EU lze předpokládat, že určité země budou ilegální migraci dotčeny ve větší míře než jiné. To jistě neulehčí hledání společného jmenovatele. Ke vzájemné důvěře členských států by mohla do budoucna přispět výměna informací o opatřeních členských států v oblasti azylu a přistěhovalectví, pro kterou byl Rozhodnutím Rady zřízen zvláštní mechanismus<sup>30</sup>. Toto rozhodnutí sice výslovně nezmiňuje regularizaci, ale podle čl. 2 členské státy sdělí EK a ostatním členským státům informace o opatřeních, která hodlají přijmout nebo v nedávné době přijaly v oblasti azylu a přistěhovalectví, pokud jsou tato opatření veřejně přístupná a pokud mohou mít významný dopad na více členských států nebo na EU jako celek. Regularizační opatření, která v členském státě překračují rámec několika individuálních případů, nesporně splňují tyto předpoklady pro výměnu informací.

*Za třetí* pojem regularizace jak v politické, tak i odborné diskusi pokrývá poměrně širokou škálu různých opatření, což též komplikuje jednotný přístup k této otázce. Jediný společný prvek spočívá v tom, že se původně ilegální pobyt mění na legální. Zpráva Rady Evropy<sup>31</sup> vyjmenovává jako konkrétní formy regularizace a) výjimečné humanitární programy pro uprchlíky či nemocné osoby, b) programy na sjednocování rodin, c) stálé programy pro konkrétní jednotlivce splňující kritérium určité délky pobytu, d) jednorázová opatření pro velký počet ilegálních migrantů na základě prokázání skutečného zaměstnání a určité délky pobytu a e) programy tzv. „zasloužené“ regularizace poskytující povolení k pobytu a práci jen na omezenou dobu s možností prodloužení podle míry integrace do společnosti.

Z teoretického hlediska lze regularizační opatření členit na pouhé (dočasné) strpění, poskytování dočasného pobytu (s přístupem na pracovní trh či bez takového přístupu), poskytování trvalého pobytu (zpravidla s přístupem na pracovní trh) či udělení státního občanství (např. v pozdějším stadiu)<sup>32</sup>. Z hlediska klasifikace je též důležité, zda jsou motivací pro regularizační opatření zejména humanitární důvody či pouhé smíření se s faktickou situací<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 5. října 2006 o zřízení mechanismu vzájemné výměny informací o opatřeních členských států v oblasti azylu a přistěhovalectví (2006/688/ES).

<sup>31</sup> Viz Doc. 11350, bod 15.

<sup>32</sup> Srov. Winfried Kluth, *Einheitliche Europäische Zuwanderungspolitik. Vertragsrechtliche Grundlagen und Vergleich der politischen Konzeptionen – Legalisierungsmaßnahmen*, Zeitschrift für Ausländerrecht 1/2007, 20-23, 22.

<sup>33</sup> Pro podrobnější rozbor jednotlivých kategorií viz Joanna Apap, Philippe der Bruycker, Catherine Schmitter, *Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study*, European Journal of Migration and Law, 3-4/2000, 263-308, 266-271.

V zájmu racionální diskuse na evropské úrovni by se mělo proto hovořit spíše o konkrétních formách regularizačních opatření než o regularizaci jako takové. To by prospělo i diskusi mezi jednotlivými členskými státy. S ohledem na obavy z nekontrolovaného přílivu přistěhovalců, které panují v některých státech EU, by mohla být forma dočasného pobytu s možností prodloužení přijatelnější než poskytování trvalého pobytu. Zajímavým prvkem zavedeným španělským regularizačním programem z roku 2005 byla možnost, aby žádost o regularizaci migrantů podali jejich zaměstnavatelé, kteří museli přitom prokázat např. dodržování práv zaměstnaných přistěhovalců.

*Za čtvrté* by se EU měla vyvarovat ideologizaci problematiky. V rámci struktury společné vízové, azylové a migrační politiky musí být případná evropská úprava regularizace začleněna do široké koncepce boje proti ilegální migraci. Vzhledem k dosud velmi restriktivnímu rázu této politiky by pokusy o vytvoření protikladu mezi bojem proti ilegální migraci na jedné straně a ochranou lidských práv na straně druhé působily jako velmi kontraproduktivní. Diskuse operující s apodiktickými protiklady jako např. „boj proti terorismu“ nebo „lidská práva“ může sloužit jako příklad nekonstruktivního diskursu. Nakonec musí orgány EU při vypracování legislativních návrhů velmi často zohledňovat různé protichůdné zájmy a hodnoty a odhadovat, jaká očekávání jsou s ohledem na panující nálady v členských státech vůbec reálná.

Vzhledem ke značnému odporu, na který regularizační opatření narážejí v některých členských státech a zejména v některých politických uskupeních, bude zatím v zájmu zastánců regularizace bránit společnému přístupu EU. Dokud regularizační opatření budou v kompetenci členských států a nebudou omezena rámcovou úpravou typu nejnižšího společného jmenovatele, zbývá větší prostor pro vstřícnější postup těch členských států, které mají s regularizací pozitivní zkušenosti.

# PŘEHLED REGULARIZACÍ V EVROPĚ A VE SVĚTĚ

EVA VALENTOVÁ

Paradna pro uprchlíky

26

**EVROPA 21. STOLETÍ JE VEDLE GLOBALIZACE A INTEGRACE CHARAKTERIZOVÁNA PŘEDEVŠÍM DRAMATICKÝM PŘÍLIVEM CIZINCŮ, Z TOHO MNOHÝCH V NEREGULÉRNÍM POSTAVENÍ. DLE KONZERVATIVNÍCH ODHADŮ RADY EVROPY V SOUČASNÉ DOBĚ POBÝVÁ NA ÚZEMÍ EVROPSKÉ UNIE NA 5,5 MILIONU OSOB BEZ OPRÁVNĚNÍ K POBYTU<sup>1</sup>. STÁTY SI PŘITOM DOBRĚ UVĚDOMUJÍ, ŽE VALNÁ VĚTŠINA Z NICH ZDE ZŮSTANE, NEBOŽ SE NECHCE NEBO NEMŮŽE VRÁTIT ZPÁTKY DO ZEMĚ PŮVODU.**

V zájmu zachování stability a bezpečnosti regionu existuje urgentní potřeba nalézt účinný způsob, jak se vypořádat s tímto obrovským množstvím lidí, kteří žijí ve stínu evropské společnosti a jsou často podrobováni nejhorším formám vykořisťování. Jednou z možností je přijetí tzv. regularizačního programu, jehož záměrem v širším smyslu je poskytnout cizincům, kteří v té které zemi pobývají neoprávněně, možnost zlegalizovat svůj pobyt, ať již dočasně nebo trvale.

I když jde o jedno z nejkontroverznějších opatření v boji proti nelegální migraci, mnohé evropské státy jej uplatňují jako běžný prostředek řízení migrace na svém území. Za posledních 25 let bylo v samotné Evropské unii provedeno 20 regularizací, v jejichž rámci získalo přibližně čtyři miliony osob povolení k přechodnému či trvalému pobytu a pracovní povolení; jen Španělsko zregularizovalo v roce 2005 přibližně 570 tisíc osob.

<sup>1</sup> Zpráva Rady Evropy „Regularizační programy pro neregulární migranty“ ze dne 6. července 2007, str. 1. Samotná zpráva Rady Evropy k tomuto počtu nelegálních migrantů uvádí, že statistiky jednotlivých států a především údaje poskytované nevládními organizacemi zabývajícími se problematikou uvádějí čísla podstatně vyšší. Například jen na území Itálie zřejmě pobývá kolem 1,5 milionu neregularizovaných cizinců.

Za současného právního stavu vychází rozhodnutí o přijetí regularizace z diskreční pravomoci jednotlivých států. V různých zemích existují různé koncepty regularizačních programů, jakož i způsoby jejich provedení. Nejčastěji se uvádí pět různých typologií regularizace<sup>2</sup>:

### **1. REGULARIZACE PERMANENTNÍ NEBO JEDNORÁZOVÁ (ONE-OFF).**

Permanentní regularizace jsou časově neomezené a provádějí se průběžně. Kritériem pro přijetí žádosti cizince bývá délka předchozího nelegálního pobytu na území. Například ve Velké Británii mohou od roku 1988 o trvalý pobyt požádat nelegální migranti, kteří v zemi pobývali nepřetržitě 14 let. Jednorázové programy zase zpravidla umožňují omezenému počtu cizinců získat přechodný pobyt či pracovní povolení, přičemž o regularizaci je možné požádat jen během určitého časového období a/nebo splňovat další řadu kritérií vázaných na práci či pobyt na území státu k určitému pevnému datu. Dosud nejznámějším příkladem je španělská „normalización“ z roku 2005, do níž se mohli po dobu 3 měsíců hlásit cizinci, kteří v zemi pobývali minimálně 6 měsíců.

### **2. REGULARIZACE FAKTICKÉHO POBYTU (FAIT ACCOMPLI) NEBO HUMANITÁRNÍ.**

Obě formy se liší sledovaným účelem. Při prvním typu regularizace je jediným kritériem faktický stav, tedy přítomnost cizince na území k určitému datu a/nebo po určitou dobu (teritoriální kritérium), a často je doplněno ekonomickými kritérii<sup>3</sup>. U regularizace humanitární jsou podstatná především kritéria humanitární, zdravotní nebo rodinná, což znamená, že jsou zvažovány újmy, které by těmto cizincům způsobilo případné vyhoštění. V praxi se pak ještě přihlíží k tomu, do jaké míry je cizinec do společnosti integrován. Francie například v minulosti udělila pobyt manželům a manželkám francouzských občanů, dětem narozeným na jejím území nebo cizincům nakaženým virem HIV.

### **3. REGULARIZACE INDIVIDUÁLNÍ NEBO KOLEKTIVNÍ.**

Při individuální regularizaci rozhodující orgán disponuje jistým správním uvážením při posuzování jednotlivých žádostí, naopak u kolektivní regularizace orgán jen mechanicky shledává splnění daných objektivních kritérií stanovených pro skupinu cizinců. Čistá podoba obou typů regularizací ale v praxi neexistuje.

### **4. REGULARIZACE JAKO MILOST NEBO ZÁVAZEK STÁTU.**

První forma – milost – je zcela nenárokovatelná a záleží čistě na vůli daného státu. Prostřednictvím druhé formy regularizace stát naopak plní své závazky, které mu plynou ze soudního rozhodnutí nebo z mezinárodního práva.

2 A. Levinson: „The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies“, 2005. Tuto typologii autorka převzala ze studie Apap z roku 2000, sestavené autory de Bruycker a Schmitter.

3 P. Čížinský: „Zde existuje pochopitelně silná výhrada, že taková regularizace legalizuje nelegální jednání a že vlastně povzbuzuje k ilegálnímu přistěhovalectví.“ Ze statí Regularizace nelegální migrace v Evropě publikované na [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz)

**5. REGULARIZACE ORGANIZOVANÉ A NEFORMÁLNÍ.** Tento způsob rozdělení souvisí s mírou, v jaké jsou regularizace upraveny právními předpisy. Neformální regularizace nastává v případě, kdy je i při absenci přesně daných kritérií rozhodnutím k tomu zmocněnému orgánu cizinci státem udělen pobyt na základě jeho žádosti. Vznesení většího množství obdobných žádostí či žalob by pak vedlo kompetentní orgány k vytvoření ucelenějšího programu, který se postupně blíží organizované regularizaci vymezené zákonem nebo jiným obecným předpisem. Obecně se regularizace vyvíjí směrem od neorganizovanosti k přesnější právní úpravě.

V praxi se dále používá rozlišení na regularizace vyhlášené a utajované, přičemž významnou roli zde hraje politická orientace vlády a míra jejího vlivu. Tak první typ obvykle představuje velkou a medializovanou politickou událost, která směřuje k jednorázovému zlegalizování statusu co největšího počtu cizinců. Typicky se tak děje po volbách, v nichž zvítězila strana, která měla regularizaci v programu, jako například socialistická strana ve Španělsku v roce 2005. Naproti tomu regularizace utajovaná představuje správní praxi určitého úřadu, který na základě zákonného zmocnění neveřejně přijme určitá kritéria a dle nich pak řeší urgentní případy ve své kompetenci. Tento typ regularizace se provádí zejména ve státech, které pro ni postrádají podporu veřejnosti či dostatečnou politickou vůli.

Ve skutečnosti žádná z uvedených kategorií není výlučnou, neboť regularizační programy běžně spočívají v různých kombinacích v závislosti na danostech implementujícího státu. Nejvíce rozšířeným a tedy i osvědčeným se zdá jednorázový model regularizací. Od roku 1980 proběhlo v USA a osmi evropských zemích 22 jednorázových regularizací. Ty bývají na rozdíl od globální amnestie určené pro všechny nelegální cizince podmíněny splněním určitých vymezených kritérií. Těmito kritérii jsou nejčastěji<sup>4</sup>:

1. Zaměstnání: toto kritérium se týká požadavku zaměstnanosti cizince v okamžiku podání žádosti nebo i předtím, případně alespoň předložení příslibu zaměstnání např. výplatními páskami, pracovní smlouvou nebo, jak tomu bylo ve Francii v letech 1997-98, písemným potvrzením zaměstnavatele. V poslední španělské regularizaci museli do programu cizince přihlašovat přímo jejich zaměstnavatelé spolu s potvrzením, že u nich budou cizinci zaměstnáni po dalších šest měsíců a že oni jako jejich zaměstnavatelé budou plnit povinnosti dle zákonů sociálního zabezpečení a pracovního práva.

2. Rodinné vazby: sloučení rodiny představuje významný faktor, který vede k nelegální migraci, poněvadž nelegální migranty mnohdy po jejich usazení v hostitelské zemi následují i jejich rodinní příslušníci. Nelegální migranti mají často také rodinné vazby k legálně pobývajícím cizincům či státním příslušníkům daného státu, ale nesplňují požadavky pro sloučení rodiny. Proto není neobvyklé, že některé státy umožní zlegalizování pobytu i manželkám a dětem cizinců, často z humanitárních či demografických důvodů.

<sup>4</sup> Pro účely tohoto článku byl využit výčet kritérií obsažený ve zprávě Rady Evropy „Regularizační programy pro neregulérní migranty“ ze dne 6. července 2007, jakožto výsledek konsensu členských států této mezinárodní organizace. Nicméně důležitost a dělení regularizačních kritérií se výrazně liší u různých autorů.

K tomuto kroku přistoupila například Francie nebo Španělsko pod podmínkou pobytu jednoho roku na jejich území. Řecko zase podmínilo možnost sloučení rodiny prokázáním určité výše rodinných příjmů.

3. Faktický pobyt: při stanovení tohoto kritéria je buď požadována přítomnost cizince na území daného státu k určitému datu nebo po určitou dobu. Délka požadovaného pobytu na území však často bývá doplněna dalšími kritérii, jež musí žadatelé splnit, a také podléhá v průběhu času změnám v závislosti na kategorii beneficentů či na jiných, politicky podložených faktorech. Například ve Velké Británii původně postačoval pobyt na území po dobu 10 let, která byla posléze prodloužena na 14 let. Rodinám s nezletilými dětmi stačí prokázat 7 let pobytu na území. Ojediněle může dojít i ke zkrácení požadované délky pobytu, jako například ve Francii z 15 na 10 let.

4. Etnický původ: toto méně užívané kritérium představuje zvýhodnění cizinců pocházejících z určitého státu na základě bilaterálních dohod či jiných vzájemných vztahů dotčených států (např. portugalská regularizace Brazilců v roce 2003 či zvýhodnění Tunisánů, Maročanů a Albánců v Itálii) či shodného etnického původu cizinců s hostitelským státem (např. Řecko uděluje od roku 2001 občanství etnickým Řekům z Gruzie, Kazachstánu, Ukrajiny a Uzbekistánu).

V praxi existuje samozřejmě řada dalších kritérií, jejichž stanovením státy podmiňují možnost získání legálního statusu. Rozhodnutí, jaký typ regularizace či jaká kritéria jednotlivé země zvolí a jestli vůbec, se odvíjí od množství specifických faktorů v jednotlivých státech, jako jsou imigrační historie, postoj předních politických stran, prezentace regularizace v médiích, ekonomická situace či obecné veřejné mínění. Právě tato specifická podmínka v jednotlivých členských zemích EU má na svědomí, že doposud nedošlo k nalezení konsensu ohledně jednotného způsobu provádění regularizace. Jednotlivé země od sebe dělí například různý původ imigrantů. Například Velká Británie, Francie nebo Nizozemí již přes 50 let přijímají imigranty především ze zemí svých bývalých kolonií, zatímco jiné evropské země jako Belgie nebo Německo se staly hlavními destinacemi pro žadatele o azyl ze zemí bývalého sovětského bloku a Afriky. Liší se také míra otevřenosti vůči regularizaci. Obecně lze říci, že země severní Evropy přistupují k legalizaci migrantů s obezřetností, naopak jihoevropské státy lze považovat za průkopníky jednorázových, ale opakovaných regularizací. Podobně se koncem 80. let zachovaly i Spojené státy. Zavedením dvoustupňové amnestie sledovaly masivní snížení plíživě se rozrůstajícího počtu nelegálních migrantů z Latinské Ameriky procházející ekonomickou krizí<sup>5</sup>.

I když se představy jednotlivých zemí o regularizaci v mnohém rozcházejí, lze pozorovat, že k přijetí takového opatření vždy vedly některé ze zásadních sociálních, ekonomických nebo politických důvodů. Zejména v rámci Evropy se objevují určité podobné vzorce, které do značné míry souvisejí s historickým vývojem, ekonomickou úrovní a dokonce i geografickou polohou daných zemí. V posledních letech je patrné, že

<sup>5</sup> Reformním jednorázovým opatřením z roku 1986 došlo k permanentní legalizaci přibližně 2,8 milionu osob.



středozemní země přijímají regularizační opatření ze zcela odlišných důvodů než třeba Francie nebo země Beneluxu. Pro zjednodušení lze rozlišit tzv. model jihoevropský, do něhož se řadí Španělsko, Portugalsko, Itálie a Řecko, model západoevropský, kam patří Velká Británie, Francie a země Beneluxu, a nakonec model německý, který je vůči regularizacím nejrezistentnější<sup>6</sup>.

Známejší a používanější je model západoevropský, což patrně vyplývá z delší regularizační tradice. Cizinci přicházejí na území těchto států již po desítky let. Regularizace zde proběhly i o deset patnáct let dříve než ve státech jižní Evropy, a to z důvodů velice různorodých, nejednou však ve snaze zlepšit neúnosné sociální podmínky nelegálních migrantů. Spíše než sanace pracovního trhu se v jednotlivých programech sledovaly cíle humanitární a demografické. Většina jednorázových regularizací byla realizována nikoliv z vlastní iniciativy vlády, nýbrž v reakci na masivní protesty a přetrvávající tlak ze strany cizineckých komunit či veřejnosti projevující rozhořčení nad žalostnou úrovní životních a pracovních podmínek imigrantů. Jakýmsi výsledkem vývoje v západoevropských státech je i častější aplikace permanentních regularizací.

Země jižní Evropy se potýkají s nekontrolovatelnou nelegální migrací až po svém vstupu do EU a v souvislosti s dynamicky se rozvíjející ekonomikou. Vytvoření schengenského prostoru z nich navíc učinilo nárazníkové státy a svou roli sehrály i přetrvávající nedostatky v infrastruktuře. Za posledních patnáct let se tyto monokulturní a tradičně emigrační země staly žádanými destinacemi pro cizince prchající před politickou a ekonomickou krizí v zemích původu<sup>7</sup>. Potřebu zahraniční pracovní síly podpořila i současně rostoucí neformální ekonomika. Jenže bujením černého trhu práce a rostoucím sociálním napětím se jihoevropské společnosti vystavovaly hrozbě naprostého rozkladu, na což se dalo reagovat jedině masivním a radikálním zásahem. Řešení bylo nalezeno v opakujících se jednorázových regularizacích, které se z původně doplňkových a mimořádných forem udílení pobytu především z početního hlediska staly hlavní cestou k legálnímu statusu pro cizince. Regularizace zde vlastně nahradily nefunkční imigrační mechanismy a zároveň přispěly k pročištění pracovního trhu.

Z ekonomických důvodů přistoupily k zavedení regularizace i Spojené státy. Přijetím zákona o reformě a kontrole imigrace (Immigration Reform and Control Act – IRCA) v roce 1986 se nelegální migraci podařilo usměrnit zejména prostřednictvím zavedení sankcí pro zaměstnavatele či přízpůsobením donucovacích prostředků nově vzniklým situacím. Jednorázová legalizace získala podporu veřejnosti i politické reprezentace, které věřily, že takto rázem vymýtí nelegální práci. Regularizace posloužila i jako hodnotný informační zdroj, jehož výsledky mají být využity k plánování řízení nelegální migrace v budoucnu.

6 Toto rozčlenění použil Pavel Čížinský ve stati Regularizace nelegální migrace v Evropě publikované na [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz)

7 Například v Řecku se v roce 2001 nacházelo 7 % cizinců oproti 1,6 % z roku 1991. V Itálii zase stoupl počet cizinců z 0,6 % v roce 1991 na 3,4 % v roce 2004. Podobné číselné údaje zaznamenávalo v daném období i Španělsko a Portugalsko.

Obecně se však přístup Spojených států podobá spíše praxi západoevropských států (lze proto mluvit i o franko-americkém modelu), neboť k implementaci regularizačních programů dochází zřídka, ale pokud již nastanou, mají vést k permanentnímu zlegalizování pobytu neregulérních cizinců.

Stoupající počet regularizací může vytvářet dojem, že se jedná o standardní metodu řešení nelegality pobytu cizinců. Ve skutečnosti jsou regularizace pořád jen mimořádným opatřením, jehož přijetí nastupuje až po neúspěchu jiných zásahů. Je také třeba říci, že každý regularizační program, ať je prováděn v Evropě, USA či Asii, má své limity. Zatímco dočasná regularizace není s to přinést trvalá řešení pro potřeby některých sektorů ekonomiky, zneužívání pracovníků či nelegální migraci obecně, programy poskytující cizincům trvalý pobyt budou zase vždy kritizovány za to, že zvýhodňují ty, kteří porušují zákon, případně jsou postiženi administrativními nedostatky nebo slabou publicitou.

Přesto by regularizace měla být vnímána jako jeden z nástrojů, který lze společně s dalšími neregulérními opatřeními používat k efektivnímu řízení migrace.

# INFORMACE A POMOC CIZINCŮM JAKO PREVENCE NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ

– ASISTENČNÍ SYSTÉM REALIZOVANÝ CHARITOU ČR  
A PODPOŘENÝ MV ČR A MPSV ČR

VOJTĚŠKA HERVERTOVÁ, HELENA MOUREČKOVÁ

*Charita Česká republika*

27

JEDNOU Z PŘÍČIN NELEGÁLNÍ MIGRACE V ČESKÉ REPUBLICE JE MALÁ INFORMOVANOST POTENCIÁLNÍCH MIGRANTŮ O MOŽNOSTECH LEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁNÍ I JEJICH OMEZENÉ MOŽNOSTI SI VŠECHNY POTŘEBNÉ FORMALITY VYŘÍDIT BEZ POMOCI PROSTŘEDNÍKA. CESTOU, JAK RŮST POČTU TĚCHTO LIDÍ OMEZIT, JE PAK LOGICKY NABÍDNOUT JIM ASISTENCI PŘI HLEDÁNÍ PRÁCE A POMOC S VYŘIZOVÁNÍM VŠECH DOKUMENTŮ, AŽ UŽ PŘED JEJICH ODJEZDEM Z DOMOVSKÉHO STÁTU NEBO POSLÉZE I NA NAŠEM ÚZEMÍ. S TÍMTO ZÁMĚREM PŘIŠLO MINISTERSTVO VNITRA A MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ A NA JEJICH VÝZVU REAGOVALA CHARITA ČESKÁ REPUBLIKA A ZAHÁJILA PROGRAM „ASISTENČNÍ SYSTÉM ZAMĚSTNÁVÁNÍ OBČANŮ UKRAJINY V ČR“, KTERÝ NABÍZÍ ASISTENCI UKRAJINCŮM JAKOŽTO NEJSILNĚJŠÍ MIGRAČNÍ SKUPINĚ ZE ZEMÍ MIMO EU V ČR.

## CO NABÍZÍ ASISTENČNÍ SYSTÉM MIGRANTŮM A CO ZAMĚSTNAVATELŮM?

Asistenční systém je realizován prostřednictvím pěti asistenčních center v České republice (Praha, Brno, Plzeň, Litoměřice a Hradec Králové) a tří konzultačních center na Ukrajině (Užhorod, Lvov a Charkov). Tato centra poskytují komplexní servis pro občany Ukrajiny se zájmem o pracovní migraci do ČR. Servis zahrnuje poskytování informací o možnostech legálního vstupu a pobytu na naše území i získání legálního zaměstnání a pomoc s administrativou spojenou se vstupem na trh práce v ČR. Centra také poskytují sociální a právní poradenství.

Největším přínosem je, že centra dokáží Ukrajincům bezplatně a zcela bezpečně zaměstnání zprostředkovat. Pomáhají jim nalézt konkrétní pracovní pozice u českého zaměstnavatele a vyřídit povolení k zaměstnání a víza nad 90 dnů za účelem zaměstnání. Nalezením práce a vyřízením všech dokumentů ale pomoc nekončí. Charita poskytuje

asistenci i při dopravě a následně migrantům pomáhá i na území ČR. Všechny služby jsou poskytovány zdarma, zájemce o ně musí uhradit jen správní poplatky (např. za povolení k zaměstnání, za vízum) a poplatky za úředně ověřené překlady do českého jazyka.

Česká konzultační centra nabízejí v rámci systému českým zaměstnavatelům bezplatné poradenství v oblasti zaměstnávání cizinců, asistenci při náboru pracovníků na Ukrajině a při vyřizování potřebných povolení.

V rámci tohoto systému spolupracují vedle výše zmíněných ministerstev i české úřady práce, inspektoráty práce a cizinecká policie.

## **ZHDNOCENÍ FUNGOVÁNÍ ASISTENČNÍHO SYSTÉMU ZA ROK 2007:**

Asistenční systém byl zahájen v roce 2007 jako pilotní program. Zájem ze strany českých zaměstnavatelů byl nad očekávání velký. Z několika set oslovených firem měla drtivá většina z nich zájem zaměstnávat občany Ukrajiny legálním způsobem. S řadou z nich započala intenzivní spolupráce.

Zájem ze strany potenciálních migrantů byl naopak menší, než se očekávalo, ale dá se předpokládat, že vzroste především poté, až bude informace o existenci Asistenčního systému rozšířena prostřednictvím sítě neformálních společenských kontaktů v rámci ukrajinské komunity. Velký důraz byl kladen na zvýšení informovanosti potencionálních pracovních migrantů, mezi kterými již na Ukrajině prostřednictvím partnerských organizací Charita ČR distribuovala řadu informačních materiálů o české migrační realitě v ukrajinštině a poskytovala telefonické a osobní konzultace. Takto bylo osloveno v roce 2007 kolem 2000 osob. Řadě z nich se díky službám konzultačních center podařilo zprostředkovat legální zaměstnání v ČR. Zájem o využití Asistenčního systému projevují i zaměstnavatelé a občané Ukrajiny, kteří mají zkušenost s nelegálními zaměstnáváním.

Celkové zhodnocení dosavadní realizace pilotní fáze Asistenčního systému vyznívá velmi pozitivně. Z toho důvodu se Charita ČR domnívá, že by se dal uplatnit i na migranty z jiných států, zejména Moldavska, Mongolska a Vietnamu. Nicméně to závisí i na finančních možnostech státu. Asistenční systém realizovaný v ČR je v EU ojedinělý a mohl by být do budoucna inspirací při tvorbě unijních řízených pracovních-migračních programů pro cirkulační migranty z tzv. třetích zemí.



# NEREGULÉRNÍ POBYT CIZINCŮ V ČR: PROBLÉMY A JEJICH ŘEŠENÍ

## V DUBNU 2008 VYDALY ORGANIZACE:

Člověk v tísni, o.p.s. [www.clovekvtisni.cz](http://www.clovekvtisni.cz)

Multikulturní centrum Praha [www.mkc.cz](http://www.mkc.cz)

Organizace pro pomoc uprchlíkům [www.opu.cz](http://www.opu.cz)

Poradna pro uprchlíky [www.uprchlici.cz](http://www.uprchlici.cz)

© všechna práva vyhrazena

## EDITORKY

Jitka Polanská, Markéta Kadlecová

## GRAFICKÁ ÚPRAVA A SAZBA

Zita Navrátilová

## TISK

Grafikon

## KOREKTURY

Vojtěch Probst





---

**PUBLIKACE VZNIKLA** v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci podpořeného grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.

