

ANALÝZA K PROBLEMATICE POSTAVENÍ MIGRANTEK A MIGRANTŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Komerční zdravotní pojištění

Veřejné politiky a praxe z pohledu rovnosti žen migrantek na trhu práce

Slučování rodin migrantek a migrantů ze třetích zemí
a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt

OBSAH:

Obsah:	2
Úvod:	3
Shrnutí:	4
1. Základní demografické a ekonomické údaje o populaci migrantů v ČR	4
1.1 Počet osob s povoleným pobytem na území ČR	4
1.2 Ekonomická aktivita cizinců v ČR	4
1.3 Celkový počet osob s komerčním zdravotním pojištěním	4
2. Druhy zdravotního pojištění v závislosti na druhu pobytu	4
2.1 Pojištění nutné neodkladné péče	4
2.2 Komplexní zdravotní pojištění	4
2.3 Komerční vs. veřejné zdravotní pojištění	4
3. Pojistné podmínky komerčních zdravotních pojišťoven	5
3.1 Výluky z pojištění	5
3.2 Omezení pojistné smlouvy	5
3.3 Maximální limit pojistného plnění	5
3.4 Dodržení povinností uvedených v pojistné smlouvě a podmínkách	5
3.5 Nepojistitelné osoby	5
4. EXKURZ: přístup Norska ke zdravotnímu pojištění migrantů	6
5. Závěr	6
6. Závěrečná doporučení a změny	6
Analýza veřejných politik a praxe z pohledu rovnosti žen migrantek na trhu práce	6
1. Úvod do problematiky a pozadí vzniku analýzy	6
2. Statistický obraz migrace v České republice	6
3. Veřejné politiky a rovnost žen migrantek na českém trhu práce	7
3.1 Politika migrační a politika zaměstnanosti	7
3.2 Politika rovnosti	7
4. Postavení migrantek na trhu práce a specifika jejich diskriminace	7
4.1 Migrantky a migranti	7
4.2 Občanky ČR, občanky EU a ženy migrantky ze třetích zemí	8
5. Závěry a doporučení	8
Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt	8
Úvod do problematiky a představení kapitol analýzy	8
1. Statistický obraz migrace – slučované rodiny v ČR	8
2. Slučování rodin v kontextu Evropské unie	9
2.1 Slučování s občanem EU	9
2.2 Slučování občanů třetích zemí	9
2.3 Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEX 2014	9
2.4 Rodinná migrace v České republice	9
2.5 Právo na rodinný život vs. Visapoint	10
2.6. Zásadní problémy žen migrantek v realizaci rodinného života na území České republiky	10
2.6.1 Diskriminace žen migrantek v přístupu ke vzdělání	10
2.6.2 Diskriminace v případě přístupu k zdravotnímu pojištění	10
2.6.3 Problematika slučování starších dětí	10
3. Nejlepší zájem dítěte	11
4. Závěrečná doporučení a změny	11
Závěr:	11

ÚVOD:

Tato studie se snaží analyzovat právní a jiné aspekty komerčního zdravotního pojištění migrantů v České republice, rovnosti žen migrantek na českém trhu práce a jejich postavení v rodinném životě. Zároveň je také cílem této studie upozornit na systémové problémy migrační politiky v České republice a poukázat prostřednictvím případových studií na konkrétní problémy, které demonstrují uvedenou problematiku. Tato studie byla zpracována v rámci projektu Rovné příležitosti žen migrantek. Cílem projektu je dosáhnout rovnosti žen migrantek na českém trhu práce, v rodinném životě a v přístupu ke zdravotní péči - tj. prosadit nediskriminační politiku státu k ženám migrantkám. *Projekt podpořila Nadace Open Society Fund Praha z programu Dejme (že)nám šanci, který je financován z Norských fondů. Prostřednictvím Norských fondů přispívá Norsko ke snižování sociálních a ekonomických rozdílů a posílení vzájemné spolupráce v Evropě. Podporuje především ochranu životního prostředí, výzkum a stipendia, rozvoj občanské společnosti, péči o zdraví, děti, rovnost žen a mužů či zkvalitnění justice. Program Dejme (že)nám šanci podporuje rovné příležitosti žen a mužů v pracovním i osobním životě a prevenci a pomoc obětem domácího násilí v České republice. Spravuje ho Nadace Open Society Fund Praha, která od roku 1992 rozvíjí hodnoty otevřené společnosti a demokracie v České republice.*

V úvodu bychom rádi poděkovali našim norským partnerům z advokátní kanceláře Andersen & Bache-Wiig a kolegům z českých neziskových organizací, kteří nám pomáhali na námi organizovaných odborných debatách pořádaných jak pro veřejnost, tak především pro tvůrce veřejných politik a legislativy. Věříme, že společným úsilím se nám podaří dosáhnout změny v nastavení migrační politiky, odstranění diskriminačních prvků specifických právě pro ženy migrantky a výsledkem bude posílení jejich postavení v české společnosti, které prospěje naší společnosti i samotným ženám cizinkám.

Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců

SHRNUTÍ:

Většina migrantů žijících v České republice se účastní veřejného zdravotního pojištění. Problematickou skupinou jsou však migranti ze zemí mimo EU, kteří nemají v České republice trvalý pobyt či nejsou zaměstnanci. Právě tyto skupiny osob jsou většinou bohužel ze systému veřejného zdravotního pojištění vyloučeny. I když se nejedná o většinu z migrační populace v České republice, nelze tyto osoby považovat za zanedbatelné číslo. Může se jednat dle odhadů o 50 - 80 tisíc osob. V rámci této analýzy je tato problematika zkoumána jak z pohledu mužů migrantů, tak i žen migrantek, a to s výkladem některých specifických situací, do kterých se dostávají právě ženy, např. porod atd. Nicméně účelem této analýzy je upozornit na systémové chyby a dosáhnout tak obecných systémových změn, proto jsme nechtěli analýzu příliš genderově rozdělit.

1. Základní demografické a ekonomické údaje o populaci migrantů v ČR

1.1 Počet osob s povoleným pobytem na území ČR

Pro zasazení této analýzy do celkového kontextu migrace do České republiky je na místě zmínit několik základních čísel týkajících se počtu cizinců v České republice. Česká republika zažila velkou přistěhovaleckou vlnu v letech 2005–2008. Poté v letech 2009 a 2010 nastal mírný pokles a stagnace. Přestože patří mezi postkomunistické země s vyšší imigrací, s podílem 4,1 % cizinců v obyvatelstvu je pod průměrem Evropské unie. U cizinců v ČR se také změnila struktura státních občanství a typů pobytů. Vzhledem k tomu, že občanům ze zemí mimo Evropskou unii byl částečně omezen přístup k pracovním povolením, příliv ekonomických migrantů z těchto zemí téměř na chvíli ustal. Naopak „euroobčanů“ v České republice postupně přibývalo. Nicméně dle aktuálních dat bylo v České republice k 30.6.2015 evidováno 458 229 migrantů.¹ Z toho přibližně dvě třetiny migrantů pocházejí ze zemí mimo EU

¹ Statistiky Ministerstva vnitra ČR, Cizinci s povoleným pobytem, dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

² Statistiky Ministerstva vnitra ČR a cizinecké policie, dostupné na: www.mvcr.cz/soubor/zakladni-data-o-migraci-v-cr-k-30-6-2015.aspx

(255 556 osob s trvalým a 202 673 osob přechodně). Procentuální poměr migrantů ze třetích zemí se tak oproti předešlým letem zvýšil a v současné době je v České republice evidováno 191 072 občanů EU (73 298 osob s trvalým pobytem a 117 774 osob přechodně) a 267 157 osob ze třetích zemí. Jak můžeme vyčíst z výše uvedených údajů, většina migrantů stále pochází ze zemí mimo EU.² Jako země bývalého východního bloku tak česká společnost zůstává poměrně homogenní. Nejvíce přistěhovalců pochází z Ukrajiny (26 %), následuje Slovensko (19 %), Vietnam (19 %), Rusko (8 %) a dále Polsko a Německo (oba 4 %). Přes 50% cizinců je rozmístěno především na území Středočeského kraje včetně hlavního města.³ Z celkového počtu cizinců evidovaných na našem území má pak 56% trvalý pobyt a zbylá část má dlouhodobý pobyt, respektive jiný pobyt nad 90 dnů. Tento procentuální poměr v posledních letech nadále stoupá a osob s dlouhodobým pobytem ubývá.

1.2 Ekonomická aktivita cizinců v ČR

Přestože od roku 2009 je pracovní migrace cizinců ze třetích zemí ve výrazném útlumu⁴, je třeba říci, že i nadále většina migrantů přicházejících do České republiky přichází a pobývá zde právě zejména za účelem práce, tzn. zaměstnání či jiné formy výdělečné aktivity. Spolu s některými cizinci, kteří přicházejí do ČR za prací, přicházejí i jejich rodinní příslušníci, tedy manželé/manželky, partneři/partnerky, jejich děti a v některých případech i rodiče. Jedná se nicméně stále o pracovní migraci, proto počet samostatných osob, které vyjedou do České republiky a rodinu nechají ve své zemi původu, stále v naprostém měřítku převažuje.

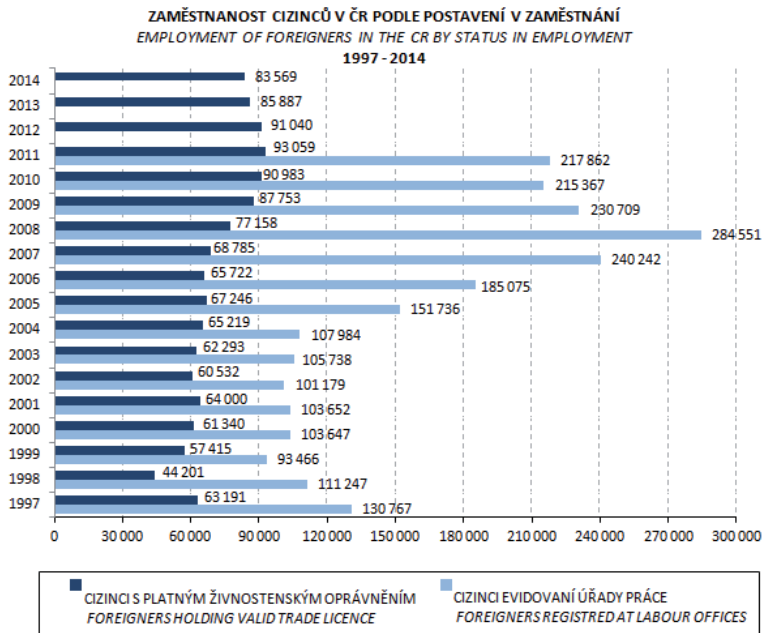
V této souvislosti je třeba také zmínit věkovou strukturu migrantů v ČR, která je právě v důsledku převažující pracovní migrace diametrálně odlišná od klasického vzorku české populace. Poměrně jednoznačně přicházejí do ČR osoby v mladším respektive produktivním věku 19-55 let, což je nejčastěji zastoupená věková kategorie tvořící až 80%.⁵ Ostatní skupiny jako např. děti a mládíví tvoří pouze přibližně 15% a osoby starší 65 let dokonce pouhých 2%.

³ Data Českého statistického úřadu, Cizinci v ČR, dostupné na: https://www.czso.cz/documents/11292/27320905/c01R02_201509.pdf/e6a30649-8840-49b1-8563-a37a353837d7?version=1.0

⁴ Příčinou velkého snížení počtu osob ze třetích zemí migrujících do České republiky za účelem práce je nejen ekonomická krize, která v této době vrcholila a s tím související vysoká nezaměstnanost, která automaticky vylučuje větší nabídku volných pracovních míst pro cizince, když přednost mají domácí pracovníci, ale příčinou byly i administrativní potíže související se systémem Visapoint. Tento systém neumožňuje podání žádosti většinou zájemců a podstatné části těch, kterým se podání žádosti přesto podaří, je tato žádost Ministerstvem vnitra zamítnuta. ČIŽIŇSKÝ Pavel, Analýza: Nová úprava pracovní migrace cizinců do ČR, dostupné na: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analýza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr>

⁵ Kromě toho že je zcela patrné, že do ČR ve většině případů míří mladí lidé v produktivním věku, u kterých je pravděpodobnost nutnosti lékařské péče přeci jen menší na rozdíl od malých dětí nebo naopak starší populace. Je dále také třeba zdůraznit, že většinu z této produktivní skupiny tvoří právě cizinci ze třetích zemí, na které se v určitých případech bohužel systém veřejného zdravotního pojištění nevztahuje.

Vývoj počtu zaměstnaných cizinců v ČR podle postavení v zaměstnání v letech 1997 – 2014.



GRAF č.1: zdroj – Český statistický úřad

Ke konci roku 2014 tvořilo ekonomicky aktivní část migrantů zastoupenou osobami samostatně výdělečně činnými 83 569 osob (údaje za cizince evidované úřady práce od roku 2012 nejsou k dispozici). Počet živnostníků se však od roku 2011 mírně snižuje a již tradičně převažuje počet zaměstnanců.⁶

Co se týče národnostního složení ekonomicky aktivních migrantů, nejvíce zastoupenou skupinou jsou občané Slovenska, poté následují občané Ukrajiny (i přes problematický vstup na území ČR v důsledku problémů s Visapointem). Poslední více zastoupenou skupinou jsou občané Vietnamu.

1.3 Celkový počet osob s komerčním zdravotním pojištěním

Stanovit přesný počet osob (migrantů), které jsou v České republice odkázány na komerční zdravotní pojištění lze stanovit poměrně obtížně. Tento údaj není zmiňován v žádných relevantních statistikách týkajících se jak migrantů nebo problematiky počtu osob s komerčním zdravotním pojištěním obecně. Některé pojišťovny sice uvádějí počet svých klientů s komerčním zdravotním pojištěním, ale toto číslo nezveřejňují všechny pojišťovny, které tuto službu poskytují, tzn. k úplně přesnému údaji dojit ne-

⁶ Více na: https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_zamestnanost

Lze, nicméně i tak lze tento pojistný kmen poměrně přesně dle posledních dostupných statistik odhadnout přibližně na 50-80 tisíc cizinců. K tomuto číslu se dá dojít ve své podstatě vylučovací metodou, kdy zvážíme z celkového počtu migrantů na území ČR osoby, které pocházejí ze třetích zemí a nemají trvalý pobyt a zároveň z tohoto počtu odečteme ty, kteří jsou zaměstnanci mající povolení k zaměstnání, dojdeme tak k přibližnému číslu 50 tisíc osob odkázaných na komerční zdravotní pojištění.⁷ Do této skupiny patří podnikatelé, rodinní příslušníci (kteří nejsou zaměstnání a nemají povolení k zaměstnání) a studenti. Některé z výše uvedených osob přesto někdy spadají do systému veřejného zdravotního pojištění, tzn. nelze tento výčet brát doslovně.

Do skupiny osob odkázaných na komerční zdravotní pojištění lze zařadit i osoby s vízem za účelem strpění, s výjezdním příkazem a nelegálně pobývajících osoby, nicméně ze systematického hlediska a záměru analyzovat nevyhovující systém komerčního pojištění pro „řádné“ pobývajících osoby na území ČR, tyto osoby v analýze nejsou předmětem zkoumání.

2. Druhy zdravotního pojištění v závislosti na druhu pobytu

V současnosti je zdravotní pojištění cizinců pobývajících na území České republiky upraveno v zákoně o pobytu cizinců. Tento zákon sám přímo rozlišuje a ukládá rozdílné náležitosti u zdravotního pojištění, které si sjednává cizinec buď v rámci krátkodobého pobytu do 90 dní, nebo naopak při pobytu dlouhodobém, tzn. při pobytu delším než 90 dní.

V současné době tak musíme rozlišovat následující dvě varianty:

- **Pojištění nutné a neodkladné péče;**
- **Komplexní zdravotní pojištění.**

2.1 *Pojištění nutné neodkladné péče*

Jak již bylo uvedeno výše, zákon rozlišuje dvě situace pro pojištění cizinců pobývajících na území České republiky. Pojištění nutné a neodkladné péče je pojištěním, které je určeno zvláště těm cizincům, kteří plánují pobývat na území ČR po dobu kratší než 90 dní a žádají o krátkodobé vízum. Jedná se tak především o turisty. Maximální doba, po kterou si lze toto pojištění sjednat, je 2 roky. Ve srovnání s kom-

⁷ Jak uvádí i analýza z roku 2010 a aktualizovaná analýza z roku 2012, přesná data ohledně počtu pojištěných osob v rámci komerčního zdravotního pojištění se získávají velice obtížně. Z veřejně publikovaných rutinních statistik není možno určit přesné počty těchto osob. Počet cizinců, odkázaných na komerční pojištění se dle odhadů v analýze v roce 2012 pohyboval nejméně v rozmezí 100 000 – 130 000 osob. Komerční zdravotní pojištění cizinců v ČR, Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čížinský, březen 2010, str. 3-4, dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/HnilicovaDobiasovaCizinsky_KomerčniZdravotniPojistení.pdf

V roce 2012 se již tento odhadovaný počet poměrně razantně snížil na méně než 100 tisíc osob. Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců, Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čížinský, Libor Studený, Jan Juránek, říjen 2012, str. 10, dostupné na: http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/analýza_komerčního_zdravotního_pojistění_pro_vybor171012_201210180815049.pdf

plexním zdravotním pojištěním je z finančního hlediska daleko atraktivnější, ale na druhou stranu cizinci pak v daném případě budou proplaceny pouze náklady související, jak už vyplývá z názvu, s neodkladnou a ambulantní péčí. Veškerá jiná péče jde na náklady cizince. V tomto případě se klasicky jedná o turisty nebo cizince, kteří přijíždějí do ČR na delší dobu, ale přijíždějí poprvé a již před příjezdem se rozhodli si sjednat pojištění u české pojišťovny. Tento druh pojištění je upraven zejména tzv. Vízovým kodexem⁸. Právě Vízový kodex ve svém článku 15 jasně stanovuje podmínku, že toto cestovní zdravotní pojištění musí pokrývat veškeré náklady, které by mohly nastat během jejich pobytu nebo pobytu na území členských států v souvislosti s repatriací ze zdravotních důvodů nebo v souvislosti s naléhavou lékařskou péčí, pohotovostní nemocniční péčí nebo úmrtím. Přehledný souhrn cen pojistného a limitů pojistného plnění je uveden v tabulce níže⁹.

Pojišťovna	Cena pojištění za rok (Kč)	Limit pojistného plnění na 1 PÚ – zdravotní péče a repatriace	Limit pojistného plnění na 1 PÚ – zubní ošetření (Kč)	Limit pojistného plnění na 1 PÚ – ambulantně předepsané léky (Kč)
AXA Assistance	4800	60 000 EUR	5000	–
ERGO pojišťovna		60 000 EUR	6000	ne
Maxima pojišťovna	4600	60 000 EUR	5000	–
Pojišťovna VZP	4833	1 700 000 Kč	5000	5000
Slavia pojišťovna	5200	60 000 EUR	3000	3000
UNIQA pojišťovna	4800	60 000 EUR	akutní zubní ošetření bez omezení až do výše limitu na 1 pojistnou událost	v rozsahu sjednaného tarifu pojištění

2.2 Komplexní zdravotní pojištění

Komplexní zdravotní pojištění je pak určeno zejména osobám s pobytem dlouhodobým, tj. delším než 90 dní. V rámci komplexního zdravotního pojištění je hrazena zdravotní péče poskytnutá pojištěnému ve smluvních zdravotnických zařízeních pojistitele bez přímé úhrady nákladů na léčení pojištěným s cílem zachovat jeho zdravotní stav z doby před uzavřením pojistné smlouvy, tedy jak ambulantní péče, tak i preventivní zdravotní péče či zdravotní péče související s těhotenstvím a porodem. Přestože se již dle názvu jedná o pojištění komplexní, určitý druh péče zde zahrnut není. Z těchto důvodů si cizinec může sjednat ještě tzv. nadstandardní druh pojištění, kterým je např. pojištění pro případ těhotenství včetně poporodní péče o novorozence po dobu nepřerušeno pobytu v porodnici. Takováto nadstandardní pojištění jsou

⁸ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), dostupné na: http://www.mzv.cz/file/552589/Vizovy_kodex_CZ.pdf

⁹ Zdravotní pojištění cizinců: Kdo musí mít komerční a kdo získá veřejné?, Jana Nejedlá, leden 2015, dostupné na: <http://www.mesec.cz/clanky/zdravotni-pojisteni-cizincu-kdo-komerčni-a-kdo-ziska-verejne/>

však nesmírně nákladná a i tak nezaručují očekávanou jistotu pro cizince, tak jako tomu bylo například v níže uvedeném případě klientky naší organizace (Organizace pro pomoc uprchlíkům).

Případová studie č. 1: Klientka naší organizace paní C.D. pobývala v České republice na základě dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání. V roce 2015 porodila syna. V souvislosti s pobytem jejího syna na novorozeneckém oddělení jí vznikl obrovský dluh u zdravotnického zařízení, který jí životně a existenčně dostal do absolutně neřešitelné situace. Kvůli druhu jejího pobytu nemohla mít zdravotní pojištění pro svého čerstvě narozeného syna, které by krylo veškeré výlohy spojené s porodem tak, jak je to běžné u veřejného zdravotního pojištění. Je třeba zdůraznit, že měla uzavřeno komerční pojištění pro těhotné a rodičky, tzn. snažila se tímto sama na možnou situaci připravit. V České republice před otěhotněním i poté nadále v době porodu měla dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání, při kterém tak byla součástí systému veřejného zdravotního pojištění.

Protože toto veřejné zdravotní pojištění se nevztahuje i na dítě, které klientka čekala, uzavřela si navíc komerční pojištění pro těhotné a rodičky, aby bylo od narození zdravotně pojištěno i její dítě. Bohužel toto pojištění hradilo potřebnou péči pouze do určité výše a tak jak tomu již u komerčního zdravotního pojištění bývá, vztahovala se na něj také spousta výluk a omezení. Pojišťovna Maxima, u které měla uzavřené komerční pojištění pro těhotné, namísto plné úhrady nákladů spojených s péčí o syna ve výši 601 820 Kč, po dlouhých jednáních uhradila pouze 290 000 Kč. Klientka následně uhradila splátkami 61 000 Kč a poté Akademie věd, která uspořádala sbírku pro cizince v podobné situaci, doplatila zbytek dluhu ve výši 250 820 Kč. Přestože měla klientka v jistém slova smyslu štěstí, že se na ni podařilo uspořádat sbírka, byla tímto přesvědčena, že je celý dluh splacen a vše je v pořádku. Poté jí však byla zaslána dodatečná výzva k uhrazení další dlužné částky a tím byl úrok z prodlení ve výši 47 075 Kč. Ten se nyní klientka snaží splácet, i když pro ni jako ženu na mateřské dovolené je toto ve své podstatě nemožné a likvidační.

Na tomto příkladu vidíme, že zákon staví cizince do mnohdy absolutně likvidačních situací, přestože sám cizinec postupuje nejen podle zákona, ale podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Sám si sjedná poměrně drahé pojištění, u kterého již a priori z jeho podstaty lze předpokládat, že pokud nastane určitá situace (v tomto případě narození syna), bude lékařská péče pojišťovnou hrazena.

Zákonná minimální výše pojistného plnění činí v tomto případě 60 000 EUR na jednu pojistnou událost.¹⁰ Pro představu o jakých částkách a limitech tato analýza po-

¹⁰ Zdravotní pojištění cizinců: Kdo musí mít komerční a kdo získá veřejné?, Jana Nejedlá, leden 2015, dostupné na: <http://www.mesec.cz/clanky/zdravotni-pojisteni-cizincu-kdo-komereni-a-kdo-ziska-verejne/>

jednává je níže uvedena tabulka s ceníkem a limity pojistného plnění u jednotlivých pojišťoven.

Pojišťovna	Cena pojištění za rok (Kč)	Limit pojistného plnění na 1 PÚ – zdravotní péče a repatriace	Limit pojistného plnění na 1 PÚ – zubní ošetření (Kč)	Limit pojistného plnění na 1 PÚ – ambulantně předepsané léky (Kč)
AXA Assistance	7700 *	60 000 EUR	5000	–
ERGO pojišťovna	10 200	80 000 EUR	6000	ano
Maxima pojišťovna	9000	60 000 EUR	5000	–
Pojišťovna VZP	11 700	1 700 000 Kč	5000	5000
Slavia pojišťovna	6700	1 600 000 Kč	5000	5000
UNIQA pojišťovna	6600	75 000 EUR	akutní zubní ošetření bez omezení až do výše limitu na 1 pojistnou událost	v rozsahu sjednaného tarifu pojištění

**cena uvedená před slevou, cena po slevě nyní 4851 Kč*

Pozn.: Ceny jsou počítány pro standardní rozsah pojištění pro osobu ve věku od 26 do 60 let.

Jak již bylo uvedeno výše, v České republice zákonná úprava přímo požaduje, aby byl cizinec pojištěn dříve než vůbec může získat povolení k pobytu. Na území České republiky se však pohybují tisíce cizinců nelegálně, tzn. bez povolení k pobytu. Někteří z těchto cizinců, přestože nemají povolení k pobytu, se i tak pojišťují u komerčních zdravotních pojišťoven. Nicméně ti, kteří tak nečiní, zůstávají zcela bezprizorně i bez onoho minima, které komerční pojištění nabízí a absolutně jakoukoli sebemenší lékařskou péči si hradí, což je z našeho pohledu zcela v pořádku, vezmeme-li v potaz nelegálnost jejich pobytu a nesjednání komerčního pojištění. Předmětem této analýzy nejsou cizinci v nelegálním postavení na území ČR, nicméně pro úplný obraz je dobré i tuto skupiny v analýze zmínit a brát v potaz.

Zdravotní centrum v Oslu pro cizince bez povolení k pobytu

Norský červený kříž provozuje od roku 2009 v Oslu zdravotní centrum pro cizince bez povolení k pobytu, kde na dobrovolnické bázi pomáhá více než 150 doktorů a sester se zajištěním základní zdravotní péče pro cizince v neregulérním postavení. Zdarma jsou poskytovány služby všeobecného lékařství, pediatrie, gynekologie, psychologa a zubaře. Pacienti se složitějšími diagnózami jsou posíláni ke specialistům. Zdravotníci podepisují tzv. závazek mlčenlivosti. V roce 2014 bylo v tomto centru Norského červeného kříže ošetřeno 1060 cizinců.

Více na www.redcross.eu

2.3 Komerční vs. veřejné zdravotní pojištění

Pokud bychom chtěli porovnat veřejné zdravotní pojištění a komerční pojištění, jednalo by se v podstatě o srovnávání nesrovnatelného. Obecně - jak také vyplývá z této analýzy - můžeme říci, že cizinci, kteří nespádají pod systém veřejného zdravotního

pojištění jsou ve velice znevýhodněném až diskriminačním postavení. Zákon jim neposkytuje mnoho práva a ochrany a dochází tak (jak ostatně vyplývá z praxe naší organizace) nejen k tomu, že cizinec prakticky nemá možnost přístupu k určitým druhům lékařské péče, ale pokud jej má a takovou péči podstoupí, ve výsledku se může dostat nejen ze zdravotního hlediska, ale zejména existenčního do velice tíživé někdy i přímo likvidační situace. Ve své podstatě jediným parametrem, který je u komerčního zdravotního pojištění regulován zákonem, je minimální výše pojistného krytí. V dalších oblastech je zákonná regulace velice omezená a pojišťovny tak mají volnou ruku, ať už se jedná o výši pojistného, pojistné podmínky a omezení v nich obsažená a zejména pak výluky z pojištění. Pojistné podmínky u komerčního pojištění jsou v porovnání s veřejným zdravotním pojištěním odlišné a mnohdy nevýhodné.

Z nejčastěji se vyskytujících výluk a omezení lze pak zmínit:

- možnost libovolného odstoupení od smlouvy ze strany pojišťovny (např. v případě, kdy má za sebou pojištěný nákladnou pojistnou událost a hrozí mu další zdravotní obtíže);
- max. limit pojistného plnění;
- výluky vztahující se k určitým druhům lékařské péče (léčba závislostí, např. na alkoholu, drogách, léčba psychických poruch např. v souvislosti s pokusem o sebevraždu aj.);
- výluky vztahující se k určitým druhům onemocnění (vrozené vady, pohlavní nemoci apod.);
- výluky spojené s úhradou zdravotních pomůcek (zubní náhrady, naslouchadla, ortopedické vložky či příspěvek na brýle);
- výluky spojené s okolnostmi vzniku pojistné události (např. při výkonu zaměstnání či jiné pracovní činnosti).

Dalším problémem v porovnání s veřejným zdravotním pojištěním je tzv. čekací doba pro úhradu zdravotní péče v souvislosti s těhotenstvím pojištěné, pokud si nesjednají přímo odpovídající typ pojištění určený k tomuto účelu, který je však finančně nákladnější oproti standardnímu typu.

Oproti veřejnému zdravotnímu pojištění navíc požadují komerční pojišťovny úhradu pojistného za celou dobu pojištění již při podpisu smlouvy a v případě předčasného ukončení smlouvy nebývá pojištěným nespotřebované pojistné vráceno. Naše organizace sama zaznamenala několik klientek a klientů, kterým nejenže nebylo vráceno nespotřebované pojistné, ale nebylo jim vráceno ani v případě, že pojistná smlouva byla ukončena ihned v počátku její účinnosti. Jednalo se tak v podstatě o celou částku a z našeho pohledu téměř o bezdůvodné obohacení.

Jak již bylo uvedeno v této analýze, komerční pojišťovny mají rovněž právo klienta odmítnout a nepojistit ho právě například pro bohaté využívání zdravotní péče u jiného pojistitele v minulosti či pro jeho současný zdravotní stav, resp. dlouhodobá onemocnění nebo trvalé následky úrazu. To staví cizince do neřešitelné situace, kdy na jedné straně

je po něm pojištění požadováno samotným státem k tomu, aby vůbec mohl být držitelem daného pobytového oprávnění, na druhé straně není státem poskytnuta žádná ochrana či jiná varianta jak cizinec může v takovém případě jednat a pojištění si sjednat.

Dalším problémem mnoha klientů komerčních pojišťoven je v případě potřeby zdravotnické péče nutnost navštívit pouze smluvní zdravotnická zařízení, kde budou bezplatně vyšetřeni a ani zde podle jejich zkušeností nemají vždy jistotu, že po nich nebude požadována úhrada za vyšetření.¹¹

3. Pojistné podmínky komerčních zdravotních pojišťoven

K pochopení hlavních problematických bodů, které komerční zdravotní pojištění migrantů přináší, je třeba podrobit analýze všeobecné pojistné podmínky jednotlivých tuzemských pojišťoven, které komerční pojištění cizincům poskytují a relevantní právní rámec, který je podkladem k poskytování komerčního zdravotního pojištění migrantům. Je třeba totiž již v úvodu říci, že přestože je velké kritice často podrobena cena zdravotního pojištění jako taková, největší úskalí komerčního zdravotního pojištění ve skutečnosti nespočívají v jeho samotné ceně jako takové (naopak někdy může být dokonce nižší než je měsíční sazba u pojistníků v systému veřejného zdravotního pojištění), ale v samotných pojistných podmínkách, které mohou skýtat různé a pro klienta zcela nečekané a neznámé nástrahy. Pojistné podmínky a rozsah pojištění u komerčního zdravotního pojištění se od veřejného zdravotního pojištění zásadně liší a jsou pro pojištěnce často velmi nevýhodné.

Hned na úvod je třeba opět zdůraznit, že dle zákona o pobytu cizinců je každý cizinec pobývajícím na území České republiky povinen zřídit si zdravotní pojištění. Tato zákonná podmínka je samozřejmě zcela pochopitelná a odůvodnitelná. Problematická je však ta skutečnost, že lze této povinnosti u různých druhů pobytového oprávnění dostat ve zcela v jiném měřítku.

U migrantů, kteří jsou součástí systému veřejného zdravotního pojištění lze konstatovat, že se jedná o poměrně „banální“ zákonnou podmínku. Enumerativním výčtem se zkráceně jedná hlavně o osoby s trvalým pobytem na území České republiky, všechny osoby se státním občanstvím některé z členských zemí EU, cizince, kteří jsou zaměstnanci některé z firem registrovaných v ČR, dále se také jedná o méně zastoupené skupiny osob, jako jsou např. osoby s udělenou mezinárodní ochranou (ať již doplňkovou ochranou či azylem), žadatelé o mezinárodní ochranu a poté velice malá skupina, kterou tvoří cizinci, kterým je zdravotní péče zaručena bilaterální či multilaterální mezinárodní smlouvou uzavřenou s Českou republikou¹².

¹¹ Zdravotní pojištění cizinců: Kdo musí mít komerční a kdo získá veřejné?, Jana Nejedlá, leden 2015, dostupné na: <http://www.mesec.cz/clanky/zdravotni-pojisteni-cizincu-kdo-komerčni-a-kdo-ziska-verejne/>

¹² Na občany nečlenských států (tj. států mimo EU, EHP a Švýcarsko) se v některých případech mohou vztahovat pravidla vyplývající z evropských předpisů daná členstvím České republiky v EU. Jedná se především o situace, kdy

Naopak zjednodušeně řečeno u všech ostatních cizinců s dlouhodobým pobytem v ČR, tzn. pobytem nad 90 dní, lze tuto zákonnou podmínku splnit pouze uzavřením komerčního zdravotního pojištění u některých z komerčních pojišťoven, které tento produkt nabízí. Tato skupina migrantů odkázaných na komerční zdravotní pojištění je složena zejména z migrantů, kteří jsou rodinnými příslušníky migrantů ze třetích zemí (rodinným příslušníkem se míní děti, partneři, starší rodiče), cizinci, kteří podnikají na území ČR nebo zde působí jako živnostníci a poslední skupinou, ne méně důležitou, jsou někteří studenti studující v ČR. Jak již bylo uvedeno, všem výše zmíněným osobám zákon ukládá povinnost mít pro pobyt na území ČR sjednané zdravotní pojištění. Právě zdravotní pojištění je jedním z mála případů, kdy samotný stát zákonem ukládá určité skupině lidí povinnost být pojištěn¹³. V této souvislosti zákon o pobytu cizinců stanovuje cizincům pobývajícím na území ČR dvě povinnosti týkající se zdravotního pojištění, a těmi jsou:

- dle § 180i zákona o pobytu cizinců povinnost předložit při žádosti o některá povolení k pobytu doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území a
- dle § 103 písm. r) zákona o pobytu cizinců povinnost prokázat při pobytové kontrole, že je zajištěna úhrada nákladů zdravotní péče.

Oběma výše uvedeným povinnostem poměrně snadno dostojí ti cizinci, kteří jsou účastníky systému veřejného zdravotního pojištění, tj. skupiny cizinců již výše uvedené (cizinci s trvalým pobytem, cizinci zaměstnanci, atd.). Všichni cizinci, kteří nespadají do systému veřejného zdravotního pojištění, pak musí tuto povinnost splnit

tyto osoby legálně pobývají na území jednoho členského státu a jejich situace není omezena pouze na tento jediný stát, například pracovně migrují do jiné země EU. Česká republika také s některými státy uzavřela bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení. Na občany z těchto smluvních států se pak v oblasti sociálního zabezpečení vztahují ustanovení vyplývající z těchto smluv. Význam pak mají především ty uzavřené smlouvy o sociálním zabezpečení, které upravují právě také poskytování zdravotní péče a zdravotního pojištění. Jedná se o státy jako je například Chorvatsko, Srbsko, Černá Hora, Makedonie, Turecko nebo Japonsko. Např. pravidlem vyplývajícím z mezinárodních smluv v případě Chorvatska a Turecka je účast v systému veřejného zdravotního pojištění v ČR pro osoby pobírající důchod nebo důchody z jednoho nebo obou smluvních států a mající bydliště na území ČR. V případě Makedonie a dále Srbska a Černé Hory mají osoby pobírající důchod nárok na plnou zdravotní péči ve státě, kde bydlí a to na náklady instituce státu, ze kterého jim je důchod vyplácen. Další zemí, se kterou ČR uzavřela smlouvu o sociálním zabezpečení, která se alespoň z části dotýká oblasti zdravotního pojištění, je Japonsko. Z jejího ustanovení mimo jiné pro oblast zdravotního pojištění vyplývá účast ve zdravotním pojištění v ČR pro rodinné příslušníky pracovníků, kteří jsou na základě smlouvy s Japonskem o sociálním zabezpečení účastníky zdravotního pojištění v ČR. Rodinní příslušníci zde pojištěného pracovníka tedy nemusí být zdravotně pojištěni v Japonsku, ale v případě bydliště v ČR spolu s pracovníkem mohou být účastníky místního systému veřejného zdravotního pojištění. Více informací k jednotlivým mezinárodním smlouvám v souvislosti se zdravotním pojištěním naleznete na stránkách Centra mezistátních úhrad www.cmu.cz, a dále na stránkách ČSSZ: www.cssz.cz nebo CMU www.cmu.cz.

¹³ „Jinými případy povinného pojištění je tzv. povinné ručení (tj. pojištění odpovědnosti z provozu vozidla dle zákona č. 168/1999 Sb.) a pak povinnosti provozovatelů některých činností či příslušníků některých povolání být pojištěn pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu této činnosti či tohoto povolání (např. povinné pojištění advokátů apod.).“, Komerční zdravotní pojištění cizinců v ČR, Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čížinský, březen 2010, str. 2, dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/HnilicovaDobiasovaCizincsky_KomerzniZdravotniPojisteni.pdf

jiným způsobem a ve většině případů je to právě uzavřením soukromého zdravotního pojištění a předložením příslušné pojistné smlouvy.

Již na počátku této kapitoly, která se týká pojistných smluv a příslušných pojistných podmínek je třeba uvést, že ne všechny pojišťovny, které toto pojištění poskytují s daným cizincem pojistnou smlouvu vůbec uzavřou. Pojišťovny nemají ze zákona žádnou povinnost osobu pojistit, což je dost zásadní rozdíl právě oproti veřejnému zdravotnímu pojištění. Můžeme samozřejmě argumentovat tím, že se jedná o podnikatelskou svobodu apod., ale klíčovou otázkou zde je, zda lze takto pohlížet na zdraví člověka a především je třeba zdůraznit fakt, že samotný zákon přímo ukládá povinnost cizinci si toto pojištění sjednat. Jednou ze základních právních tezí je ta, že práva a povinnosti jsou korelativní, tzn. že z povinnosti by mělo vycházet korelativně i právo. Je toto právo sjednat si pojištění cizince však opravdu zákonem zajištěno? Odpověď byla již řečena, není! Zákon nijak negarantuje (přestože to ukládá jako povinnost), že bude daná osoba pojištěna. Někteří zájemci tak budou komerčními pojišťovnami odmítnuti a zůstanou zcela nepojištěni, čímž ve své podstatě nesplní zákonem danou povinnost ale bez svého zavinění. Na druhou stranu je třeba přiznat, že na základě praxe naší organizace (Organizace pro pomoc uprchlíkům) lze konstatovat, že se toto děje pouze v ojedinělých případech.

Další důležitou věcí, kterou je třeba si uvědomit ještě předtím, než budeme analyzovat pojistné podmínky jako takové je to, že přestože je sjednání zdravotního pojištění povinností cizince, kterou mu přímo ukládá zákon, zákon ho na druhé straně vůbec nechrání a to nejen jako subjekt práv obecně, ale zejména jeho specifické postavení jako spotřebitele. Zákon ve své podstatě vůbec nereguluje pojistné podmínky u komerčního zdravotního pojištění, přestože se na něj nemůžeme dívat jako na klasické pojištění, např. majetku. Zdraví je jedním ze základních prvků lidské integrity jako takové a není možné na něj uplatňovat zákonnou úpravu téměř v totožné, ne-li horší podobě, jako tomu činíme u mnohem méně podstatných a závažných statků odlišných od lidského zdraví a života.

Jak již bylo uvedeno výše, problém nespočívá v pouhém uzavření pojistné smlouvy, ale zejména v pojistných podmínkách samotných. Přestože uzavření pojistné smlouvy, tak jak vyplývá z naší zkušenosti, vyvolá pocit „bezpečí a ochrany“, v případě, že by potřeboval zdravotní péči (někdy ve spojení i s názvy produktů a prezentací produktů pracovníky pojišťoven při uzavírání smlouvy) ve skutečnosti **fakt, že má cizince uzavřenou smlouvu o zdravotním pojištění nikterak negarantuje, že mu příslušná pojišťovna zdravotní péči skutečně proplatí.** Pojistné podmínky obsahují celou řadu výluk a omezení. Nejčastějšími z nich jsou především tyto kategorie: podmínka dodržení dalších povinností vyplývajících ze smlouvy, výluky z pojištění vztahující se k druhům onemocnění a k druhům lékařské péče, výluky z pojištění vztahující se k příčinám či jiným okolnostem vzniku pojistné události, omezení pojistné smlouvy vztahující se k území České republiky a k dalším okolnos-

tem, maximální limit pojistného plnění a úhrada zdravotní péče pouze dle určitého sazebníku apod. Všechny tyto kategorie výluk a omezení analyzujeme konkrétněji v následující části této analýzy.

Obecným závěrem však je, že rozsah pojištění a pojistné podmínky u komerčního zdravotního pojištění se od veřejného zdravotního pojištění výrazně liší, a to bohužel samozřejmě v neprospěch pojištěnců komerčního pojištění.¹⁴

3.1 Výluky z pojištění

Výluky z pojištění jsou pravděpodobně jedním z nejproblematictějších aspektů komerčního zdravotního pojištění. Mezi dva základní druhy výluk patří:

- výluky z pojištění vztahující se k druhům onemocnění a k druhům lékařské péče
- výluky z pojištění vztahující se k příčinám či jiným okolnostem vzniku pojistné události

Výluky z pojištění vztahující se k druhům onemocnění a k druhům lékařské péče

Jak již bylo mnohokrát uvedeno, u komerčního zdravotního pojištění na rozdíl od veřejného zdravotního pojištění určitý druh léčby nebo určitá nemoc jako taková není pojištěním pokryta a její léčba tak není hrazena, a to nejen pokud hovoříme o jednom z druhů komerčního zdravotního pojištění a tím je pojištění nutné a neodkladné péče, ale tato omezení ve velké míře nalezneme i u tzv. pojištění komplexního.

U pojištění nutné a neodkladné péče musí být i danému cizinci jasné, že se jedná jen o pojištění takové péče, která je nutná a zároveň neodkladná. Nicméně i z takto velice úzké množiny existují ještě věcné výluky obsažené v pojistných smlouvách, jako např. těhotenství, pohlavní nemoci či péče v odborných ústavech. Ve vztahu k rodinnému životu migrantů je tak v tomto směru nutné zmínit fakt, že rodiny, které mají např. více dětí a nemohou si tak dovolit hradit pojištění komplexní jsou vystaveni velice obtížné situaci, jelikož v rámci pojištění nutné a neodkladné péče jednou z častých výluk je vyloučení preventivních prohlídek a očkování.¹⁵

Budeme-li se dále zabývat komplexním pojištěním, i toto přes jeho předpokládanou „širokou“ povahu ve skutečnosti neposkytuje cizinci o moc větší jistotu a ochranu, přestože je velice finančně nákladné. Důvodem je fakt, že i na ono „komplexní“ pojištění se vztahuje velká řada výluk jako např.:

- diabetes, hemodialýza, chronické selhání ledvin apod.;
- vrozené vady a to především u dětí;
- léčba závislostí včetně s tím souvisejících jakýchkoli komplikací;

¹⁴ Komerční zdravotní pojištění cizinců v ČR, Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čížinský, březen 2010, str. 12, dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/HnilicovaDobiasovaCizinsky_KomerčniZdravotniPojistieni.pdf

¹⁵ Tamtéž, str. 13.

- pohlavní nemoci a AIDS (včetně vyšetření na HIV pozitivitu)¹⁶;
- léčba klientů v odborných léčebných ústavech (sem můžeme zařadit jak léčbu např. TBC tak i psychiatrickou léčbu)¹⁷.

Případová studie č.2: *Práce naší organizace s klientkou paní A.B. započala v roce 2013, kdy se po násilí ze strany manžela a úmrtí dvojčat při porodu ocitla na ulici. Podařilo se nám pro ni nalézt azylové ubytování, později požádat o trvalý pobyt, najít práci a vlastní bydlení a stabilizovat tak její situaci. Bohužel její zaměstnání skončilo dne 15. ledna 2014, takže se jako další cizinci s dlouhodobým pobytem ocitla mimo síť veřejného zdravotního pojištění. A to přesto, že lhůta pro vyřízení žádosti o trvalý pobyt ze strany Ministerstva vnitra byla překročena a ona už tak mohla být do veřejného pojištění zahrnuta.*

Než se jí podařilo najít nové zaměstnání, bohužel ji dostihly psychické problémy z minulosti a skončila v psychiatrické péči v Psychiatrické léčebně Bohnice. V propouštěcí zprávě i po celou dobu pobytu v léčebně byla paní A.B. vedena jako pojištěnec pojišťovny VZP. Speciálně jsme se na to opakovaně u zaměstnanců léčebny informovali a i u pojišťovny, zda je klientka stále pojištěna. Opakovaně nám bylo sdělováno, že je zdravotně pojištěna a vše je „v pořádku“. Až po propuštění z léčby byla paní A.B. najednou vystavena faktura k zaplacení veškeré poskytnuté péče.

Tato částka pro ni byla existenčně naprosto likvidační, přestože měla snahu svoji situaci řešit, ale zdoluhavým procesem při udělení trvalého pobytu a dále také chybným postupem či chybnými informacemi poskytnutými jak samotným zdravotnickým zařízením tak i pojišťovnou se dostala do této pro ni naprosto neřešitelné životní situace. Tato situace by vůbec nenastala, kdyby mohla být součástí systému veřejného zdravotního pojištění, či pokud by v rámci komerčního pojištění byla léčba v psychiatrickém zařízení hrazena.

Výluky z pojištění vztahující se k příčinám či jiným okolnostem vzniku pojistné události

Tento typ výluk je jedním z nejdiskutabilnějších a to už v tom, že není nikdy dopředu jasné, co vše za takovéto „příčiny“ a „okolnosti“ bude pojišťovna považovat. Obecně používanou definicí této výluky je spojení, které říká, že pojistné plnění se neposkytuje za události, jejichž příčina nebo příznaky nastaly před uzavřením po-

¹⁶ Nehrazení léčby pohlavních chorob či přímo AIDS je zcela paradoxní situace a to zejména ve vztahu k tomu, že v případě těchto onemocnění je přímo ze zákona o ochraně veřejného zdraví č. 258/2000 Sb. tato léčba povinná.

¹⁷ V případě léčby některých psychiatrických stavů či onemocnění se dostáváme do podobného začarovaného kruhu a paradoxní situace jako u léčby např. AIDS viz. výše uvedené. Stejně jako totiž u AIDS i člověk trpící závažným psychickým onemocněním může být a to i proti své vůli (rozhodnutím soudu) hospitalizován, viz. opět zákon o ochraně veřejného zdraví č. 258/2000 Sb. Tato hospitalizace však není hrazena jeho pojištěním a cizinec tak po ukončení léčby musí tuto léčbu a pobyt v zařízení v plné výši uhradit.

jistné smlouvy, nebo musely být pojištěnému známy již před jejím uzavřením.¹⁸ Tato formulace je samozřejmě velice problematická a to zejména z toho důvodu, že pokud by jí daná pojišťovna chtěla vykládat *ad absurdum*, může dojít k tomu, že pojišťovna nebude muset hradit vůbec žádnou péči, jelikož vždy se jí podaří najít určitou příčinu, o které pojištěnec „musel“ vědět.

Vágnost této formulace však není jediným problémem. Mezi další výluky tohoto typu totiž patří přímo vyjmenované příčiny vylučující jakoukoliv úhradu za zdravotní péči a těmi jsou např. zavinění ze strany pojištěného, zavinění ze strany lékařů, porušení jiné povinnosti ze strany pojištěného (např. řízení auta bez řidičského průkazu apod.), požití alkoholu a omamných látek atd. Pokud tak vezmeme v potaz všechny situace, které mohou nastat v životě a tyto výše uvedené výluky, musíme dojít k výsledku, že pokud bude pojišťovna chtít, vždy se najde výluka aplikovatelná na situaci pojištěnce.

3.2 Omezení pojistné smlouvy

Komerční pojištění je kromě výše uvedených výluk dále omezeno mnoha dalšími omezeními. Je třeba říci, že každá pojišťovna má tato omezení různá, proto se jedná pouze o obecný výčet, jaká omezení se nejčastěji vyskytují, ale netvrdíme, že každé z těchto omezení je u každé z pojišťoven. Tato omezení jsou např.:

- pojistná událost se nejenže musí stát v době trvání pojištění, ale i sama péče musí být vykonána v tomto období a dále se hradí pouze péče poskytnutá na území ČR;
- pojištění končí skončením povolení k pobytu, tzn. cizinec v nelegálním postavení přestává být pojištěn;
- pojištění ani nemůže vzniknout bez prokázání legálního pobytu, tzn. bez povolení k pobytu.

Na závěr je třeba zmínit, že dalším poměrně častým problémem (praxe naší organizace to dokládá) je ve vztahu k trvání pojištění možnost výpovědi ze strany pojišťovny. Výpověď nemusí být pojišťovnou nijak odůvodněna. Je zde sice na ochranu výpovědní lhůta, ale po jejím uplynutí je cizinec opět bez řádného pojištění. Může tak nastat např. situace, kdy pojišťovna se dozví diagnózu pacienta a vypoví pojistnou smlouvu. Operace je naplánována třeba až za dva měsíce a cizinec se tak ocitá opět bez pojištění.

3.3 Maximální limit pojistného plnění

Mezi další omezení patří tzv. maximální limit pojistného plnění. Tento limit si každá pojišťovna stanovuje sama a dle toho se také tyto částky u různých pojišťo-

¹⁸ Komerční zdravotní pojištění cizinců v ČR, Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čížinský, březen 2010, str. 14, dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/HnilicovaDobiasovaCizinsky_KomerzniZdravotniPojisteni.pdf

ven liší. Pojišťovny mají nastavený jak minimální limit, tak zejména ten maximální. U minimálního limitu se pojišťovny drží limitu stanoveného EU a tím je 30.000 EUR. Naopak u maximálního limitu se tyto částky liší a to ještě v tom smyslu, zda se jedná o maximální limit stanovený pro jednu pojistnou událost¹⁹ nebo se jedná o maximální limit za všechna plnění ze všech pojistných událostí v rámci jedné pojistné smlouvy. Není snad třeba v této části upozorňovat na to, že pojišťovny se snaží onu částku maximálního plnění nasadit co nejnižší.

3.4 *Dodržení povinností uvedených v pojistné smlouvě a podmínkách*

Jak již vidíme na základě výše uvedených skutečností, cizinec je v mnoha různých aspektech omezen v rámci čerpání zdravotní péče a následné úhrady této péče pojišťovnou. Kromě všech uvedených výluk, omezení a jiných aspektů je třeba také upozornit na situaci, kdy pojišťovna může odmítnout uhradit poskytnutou zdravotní péči anebo jí sice uhradí, ale sníží pojistné plnění o „škodu“, která měla pojišťovně vzniknout tím, že daný cizinec „nepostupoval dle pojistných podmínek“. Přestože se tento požadavek povinnosti cizince postupovat dle pojistných podmínek může zdát zcela legitimní, musíme si danou situaci představit v praxi. Z praktického hlediska je postup takový, že cizinec okamžitě jakmile onemocní, musí o této události informovat pojišťovnu nebo příslušnou asistenční službu. Na základě tohoto musí postupovat dle jejich pokynů včetně toho, že může čerpat péči pouze v těch zařízeních, které mu sama pojišťovna určí a v krajní fázi musí dokonce i na příkaz pojišťovny absolvovat repatriaci²⁰. Formulace „nepostupoval dle pojistných podmínek“ je velice obecná a může tak docházet k zneužití této formulace a k velice až absurdnímu výkladu tohoto pravidla.

3.5 *Nepojistitelné osoby*

Jak již bylo vícekrát uvedeno, zákon přímo vyžaduje, aby cizinec byl pojištěn, ale cizinec na něj nemá ze zákona jasně definovaný nárok, tzn. může se stát, že určité osoby vzhledem ke svému stavu či jiným okolnostem se stanou tzv. nepojistitelnými osobami. Nikdo nemůže danou pojišťovnu donutit, aby cizince opravdu pojistila. Na druhou stranu pro legálnost svého pobytu či přímo k jeho vzniku cizinec potřebuje toto pojištění sjednat, nehledě na fakt, že sám chce být pojištěn tak, aby byl tímto pojištěním chráněn.

Do skupiny tzv. nepojistitelných osob patří zejména:

- osoby s duševními nemocemi jako je např. maniodepresivní psychóza či schizofrenie

¹⁹ Viz. tabulka na straně 10 této analýzy.

²⁰ Zákon poskytuje cizinci ochranu alespoň v tomto případě a to v tom smyslu, že pokud to stav cizince neumožňuje, není povinen repatriaci podstoupit.

- osoby s těžkými nervovými poruchami jako např. stádia roztroušené sklerózy, epilepsie
- děti s vrozenými vadami
- dále osoby s nemocemi jako jsou např.: cirhóza jater, TBC, rakovina.

Pokud ani takto nespadá daný cizinec do žádné z těchto v pojistných podmínkách přímo uvedených skupin, pojišťovny se i tak v takovém případě mohou odkázat na možnost nehradit péči z toho důvodu, že příčiny nemoci vznikly ještě před uzavřením pojištění. Jak je tedy vidět z výčtu, cizinec i s tzv. komplexním pojištěním je stále a vždy ve velice zranitelném postavení vůči pojišťovně.

4. EXKURZ: přístup Norska ke zdravotnímu pojištění migrantů

Jako velice pozitivní příklad můžeme brát systém zdravotní péče a zdravotního pojištění v Norsku. Pro rychlé zorientování je třeba rozlišit 2 základní situace:

- Pokud cizinec pobývá v Norsku **méně než 12 měsíců** všeobecně platí, že se nestává účastníkem systému veřejného zdravotního pojištění (tzv. „*Folketrygden*“). Hovoříme-li tak o cizincích ze třetích zemí, tito si musí sjednat smluvní zdravotní pojištění. Pokud však daný cizinec pochází z jedné ze zemí EU/EHS je všeobecně oprávněn užívat zdravotní péči v Norsku po dobu svého pobytu, pokud řádně přispívá (resp. je účastníkem) do systému sociálního zabezpečení i ve své domovské zemi. Pokud tedy takováto osoba chce čerpat v Norsku zdravotní péči, jako oprávnění k tomu tak činit jí postačí prokázání se Evropským průkazem zdravotního pojištění (tzv. „*European Health InsuranceCard*“, EHIC). Evropský průkaz zdravotního pojištění opravňuje k nezbytné, státem poskytované zdravotní péči za stejných podmínek a nákladů jako platí pro norské občany. Nejsou zde však zahrnuty výdaje na stomatologii, léky ani léčbu nemocí podstoupenou před příjezdem do Norska.
- Druhým případem - a také nejvíce odlišujícím se od České republiky - je situace, kdy daný cizinec pobývá na území Norska **déle než 12 měsíců**. **V tomto případě se stává totiž zcela automaticky účastníkem systému veřejného zdravotního pojištění v Norsku.** Není vůbec rozhodující druh jeho povolení k pobytu, tak jak je tomu v České republice. Jediné co je rozhodujícím faktorem je délka jeho pobytu (tzn. pobyt nad 12 měsíců) a dále to, zda splňuje obecnou podmínku, že na území Norska pobývá na základě legálního povolení k pobytu a je registrován v příslušné obci k pobytu. Zákon již neřeší, o jaké pobytové oprávnění se musí nebo nemusí jednat. Cizinec je tak v danou chvíli oprávněn k veškeré zdravotní péči jako občan Norska a to za zcela stejných podmínek.²¹

Již mnohaletá zkušenost s tímto pojetím zdravotního pojištění pro cizince v Norsku ukazuje, že nejenže se není třeba bát zapojit všechny cizince do systému veřejného

²¹ Membership of the National Insurance Scheme, září 2015, dostupné na: <https://www.nav.no/en/Home/Rules+and+regulations/Membership+of+the+National+Insurance+Scheme>

zdravotního pojištění (samozřejmě s určitými podmínkami jako např. již uvedená doba pobytu nad 12 měsíců, tak abychom do této kategorie nezařadili například turisty apod.), ale navíc je toto začlenění cizinců výhodné i pro samotný stát a potažmo státní kasu. Nemluvě navíc o samotném faktu, že se tak zmenší pravděpodobnost, že budou práva cizinců na zdravotní péči, přístup k ní a její příslušnou kvalitu v mnohem menší míře omezována, pokud budou cizinci součástí zcela stejného systému jako všichni občané daného státu. Právě na příkladu Norska by se Česká republika mohla inspirovat a převzít obdobný systém.²²

5. Závěr

Právní úprava, tak jak je nyní v České republice nastavena, je vysoce diskriminační ve vztahu k cizincům ze třetích zemí oproti samotným občanům České republiky, ale i v porovnání s cizinci pocházejícími ze zemí EU. Pozitivním argumentem podporujícím nutnost změny tohoto systému je i fakt, že ve mnoha státech EU jsou podmínky pro cizince a občany naprosto stejné (viz. kapitola Exkurz: Norsko a dále také státy jako jsou např. Německo, Velká Británie, Rakousko a Nizozemsko). Mnohaleté zkušenosti z těchto zemí nám navíc ukazují, že takovýto systém opravdu přináší benefity nejen samotným pojištěncům (cizincům), ale i státu, kdy tento systém je nejen výhodnější pro stát z hlediska finančního ale i organizačního a kontrolního, kdy inkluzí cizinců do systému veřejného pojištění je pro stát mnohem snadnější zabránit diskriminačnímu přístupu ve vztahu ke zdravotní péči.

Ve vztahu k finanční výhodnosti pro stát je třeba zmínit, že není třeba se bát, že by se systém veřejného pojištění zapojením všech ostatních cizinců, kteří do něj nespádají jakkoliv zhroutil. Naopak mnohé studie a statistiky ukazují, že cizinci v režimu pojištění komplexní péče čerpají zhruba jen polovinu toho, co čeští občané. Cizinci s pojištěním nutné a neodkladné péče čerpají dokonce pouhou desetinu, někdy i méně. Vybírané pojistné tak výrazně překračuje skutečné náklady pojistného plnění, které se pohybují v intervalu 6-30%²³ cizincem uhrazeného pojistného na daný rok a to včetně toho, že tyto náklady zahrnují nejen částku, která je za péči hrazena přímo danému zdravotnickému zařízení, ale i jiné externí a interní náklady. Vše ostatní je tedy ve své podstatě pouhým ziskem pojišťovny. K tomu je nutné dodat, že pokud by neměly pojišťovny extrémně vysoké provozní náklady, které se někdy pohybují v rozmezí 47 – 80%²³ dal by se tento zisk označit za čistý a připomíná tak spíše lichvu než pojištění zdravotní péče. K porozumění tomuto silnému závěru je třeba uvést, že provozní výdaje veřejnoprávních pojišťoven jsou přímo příslušnými vyhláškami MZ

²² Více k nalezání na: <https://www.nav.no/en/Home/Rules+and+regulations/National+insurance+coverage>

²³ Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců, Helena Hnilicová, Karolína Dobiášová, Pavel Čizinský, Libor Studený, Jan Juránek, říjen 2012, str. 49, dostupné na: http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/analiza_komerčního_zdravotního_pojištění_pro_vybor171012_201210180815049.pdf

a MF ČR omezeny na 3,5% a přesto je činnost těchto pojišťoven zisková. Musíme si tak zcela logicky klást otázku, zda je přípustné, aby byli cizinci staveni kvůli výši pojistného někdy až do životně likvidačních situací (např. rodina s více dětmi) a soukromé pojišťovny měly zcela neadekvátně vysoké provozní náklady na úkor těchto lidí, kteří tak jako tak musí být ze zákona pojištěni a nemají tak jinou možnost tuto situaci řešit.

Stát má také mnohem lepší možnost v takovém případě zajistit a pečovat o veřejné zdraví, kdy v současném systému může dojít k ohrožení populace žijící v ČR, jelikož řada velice závažných či infekčních nemocí nemusí být z důvodů nákladnosti takové léčby pro cizince dostupná, přestože v mnoha případech mu zákon přímo takovou léčbu ukládá jako povinnost.

Relevantním argumentem nemůže být ani ten, že si mohou cizinci místo pojištění tzv. nutné a neodkladné péče sjednat pojištění komplexní péče. Jak již bylo v této analýze mnohokrát vysvětleno, ani toto mnohdy velice nákladné pojištění (částky mnohonásobně převyšují cenu veřejného zdravotního pojištění) nedává cizincům onu jistotu a práva, která mají osoby v systému veřejného zdravotního pojištění. I u tzv. komplexní péče je celá řada výluk a omezení, která ve svém důsledku tlačí cizince k tomu, že si sjednají raději pojištění nutné a neodkladné péče, jelikož komplexní pojištění jim ani přes vysoké pojistné nezaručí potřebnou péči bez toho, aniž by ji dodatečně/předem museli v určité výši hradit.

6. Závěrečná doporučení a změny

- Nejvhodnějším a především systémovým řešením by bylo **začlenit co největší skupinu cizinců s dlouhodobým pobytem do systému veřejného zdravotního pojištění,**
- **vytvořit zákonnou regulaci soukromého zdravotního pojištění u osob, které případně i tak nebudou spadat do systému veřejného zdravotního pojištění.** (Cílem těchto doporučení není zahrnout naprosto všechny cizince s pobytem nad 90 dní do systému veřejného zdravotního pojištění, např. u osob s vízem za účelem strpění či u zahraničních studentů, kteří většinou v ČR pobývají přibližně jeden rok. Tento požadavek jako nezbytný kladen není, nicméně u ostatních skupin to naopak považujeme za naprosto nutné.),
- **stanovit povinnost pojišťoven pojistit cizince, který dlouhodobě pobývá v České republice.** Tímto opatřením je nutné řešit situaci tzv. nepojistitelných osob, kdy přestože všichni cizinci pobývající na území ČR musí být pojištěni, pojišťovny je mohou odmítnout. Nejzranitelnější skupinou jsou v tomto směru zejména: staří lidé, předčasně narozené děti, děti s vrozenou vadou, chronicky nemocné osoby,
- **regulace pojistných podmínek a to zejména tak, aby pojišťovny nemohly v pojistných podmínkách libovolně stanovovat taková omezení a výluky,**

kteří lze označit za nelegitimní. Dalším bodem regulace ve vztahu k pojistným podmínkám by mělo být i omezení možnosti odstoupení od smlouvy či výpovědi pojistné smlouvy, a to zejména ve smyslu ochrany pojištěného cizince, kdy v současné době jsou tyto parametry nastaveny vysoce v neprospěch cizince, který je již *a priori* ve slabším postavení a měl by tak zákonnou regulací být více chráněn.

Analýza veřejných politik a praxe z pohledu rovnosti žen migrantek na trhu práce

1. Úvod do problematiky a pozadí vzniku analýzy

Migrace, tedy přesun osob na určitém teritoriu, z venkova do měst, z východu země na západ, nebo přes samotné hranice států, zde probíhá již po staletí. Jak tomu bylo kdysi, také dnes lidé migrují zejména z ekonomických důvodů²⁵. Česká republika v současné době nepředstavuje toliko zemi tranzitní, nebo zemi původu migrantů, ale je také pro mnohé migranty zemí cílovou. Vstup do Evropské unie v květnu 2004, ale také narůstající potřeba pracovní síly ovlivnil migrační toky také u nás. Jak občané jiných států Evropské unie, tak i cizinci ze třetích zemí, zde nacházejí pracovní uplatnění, možnost lepšího finančního ohodnocení a zajištění životních podmínek, které v jejich zemi původu nebyly dostupné. Je tomu skutečně tak u všech migrantů, a když ano, za jakou cenu?

V posledních letech se mluví o tzv. „*feminizaci migrace*“, a to z důvodu nárůstu pracovní migrace žen. Ženy migrantky nejenom následují své partnery do cílové země, ale také se samy aktivně stávají součástí pracovní migrace, a to také nezávisle, hledají práci nebo samy živí rodinu, která zůstala v domovském státě. I přes to, že je ekonomická aktivita žen migrantek v zemi přínosná, na trhu práce se setkávají s celou řadou překážek, které jim brání se řádně uplatnit, čelí diskriminaci, sociální exkluzi, dequalifikaci, závislosti na zaměstnavateli a obsazují většinou nízko kvalifikovaná pracovní místa v pečovatelských a sociálních službách. Jejich práce v domácnostech je převážně neviditelná, a tudíž mimo ochranu zákoníku práce. V mnoha případech je pro ně velice těžké mít děti, nebo je právě z důvodu nastavení veřejných politik hostitelského státu, nechávají v zemi původu, kde o ně pečují příbuzní. Ženy migrantky tak čelí několikanásobné diskriminaci, jako ženy, migrantky a také matky. Jejich postavení na trhu práce je zcela odlišné, jak od mužů migrantů, tak od žen z majoritní společnosti, nebo od žen přicházejících z jiných zemí EU.

Migrace jako taková tak dostává nový genderový rozměr, který se stal, právě z důvodu rozdílných zkušeností migrujících žen a mužů, velice významným bodem, který prolíná, respektive by měl prolínat jak politiku rovnosti obou pohlaví, tak politiku

²⁵ Odhlédneme-li od uprchlictví, tedy jakési nucené migraci.

imigrační a integrační, které sehrávají klíčovou roli při prohlubování, tak při zmírňování této marginalizace žen migrantek. Je proto zcela zásadní, aby bylo genderové hledisko součástí budoucích postupů vytváření veřejných politik v dotčených oblastech. Ty jsou propojeny s trhem práce, který je státem, zejména co se týče zahraniční zaměstnanosti, značně regulován. Česká republika by však neměla reagovat na situaci na trhu práce toliko z pohledu svých vlastních občanů, např. při nedostatku pracovní síly, nebo při zvyšování jejich zaměstnanosti regulovaným vytlačáním cizích pracovníků. Zajištění rovnosti všech jeho aktérů a potírání diskriminace jsou klíčové aspekty, které přispívají k ozdravení situace na trhu práce. Je nutné si také úvodem uvědomit, že integrace jak migrantů do společnosti, a žen migrantek s ohledem na jejich specifickou situaci zvláště, může být úspěšná toliko v případě důsledného potírání diskriminace a poskytnutí adekvátní ochrany.

Stella projekt

Smyslem projektu Stella, který realizuje Norský červený kříž, je vytvoření prostoru výlučně pro ženy cizinky, které jsou v ohrožení sociální okluzí. Více než 400 dobrovolníků je začleněno do projektu Stella a dobrovolnicemi se mohou stát také cizinky samotné. Kromě poradenství, kurzů a různých workshopů provozuje Norský červený kříž 4 kavárny pouze pro ženy, kde se mají cizinky možnost setkávat jak s cizinkami, tak s norskými ženami. Řada cizinek má velké zdravotní a psychické problémy, které často pramení z jejich diskriminačního postavení nejen z pohledu toho, že patří do menšinové části společnosti, ale také z pohledu toho, že jsou ženami. Řada z těchto žen trpí diskriminací na trhu práce nebo jiným druhem šikany, zneužívání či jsou přímo obětmi obchodování s lidmi. Právě z důvodu jejich velice křehkého postavení ve společnosti se norská vláda snaží podporovat zejména projekty na zlepšení postavení žen migrantek a Stella projekt je jedním z nich.

Více na www.redcross.eu

I přesto, že počet migrantů zde není tak vysoký jako v zemích západní Evropy, již i v České republice se setkáváme se stále silnějšími pocity a projevy xenofobie, diskriminace a rasizmu. Právě problematika diskriminace, diskriminačních praktik a nerovného postavení dodává politice migrační a integrační specifický kontext. Při zkoumání otázek rovnosti žen migrantek na trhu práce je nutné si uvědomit, že i když tuto skupinu pojí stejné diskriminační důvody, jako je pohlaví, cizinectví nebo funkce matky, ne všechny se potýkají se stejnými překážkami a chováním ze strany zaměstnavatelů. Jedná se o poměrně hodně heterogenní skupinu co se týče jejich původu, důvodů příchodu, vzdělanosti, rodinné a sociální situace, pobytového statusu, proto také jejich zkušenosti jsou různé.

V této části analýzy bychom se chtěli zaměřit na postavení žen migrantek na trhu práce, a to zejména v kontextu zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, které jsou základními principy právního státu. Na pozadí veřejných politik si blíže objasníme

jejich skutečné postavení, které do značné míry ovlivňuje také legislativa. I přes to, že formálně je rovnost všech deklarována zcela jasně, reálná situace je do značné míry jiná.

2. Statistický obraz migrace v České republice

Celkový počet cizinců k červnu 2015 představoval dle údajů statistického úřadu 458 229, z toho bylo **199 317 žen** (56,5 % k 43,5 %). Za deset let tak došlo k nárůstu počtu cizinců na našem území o 200 000. Mnohem zajímavější však je skutečnost, že z tohoto počtu polovinu představují právě ženy cizinky, jejichž počet se téměř zdvojnásobil (k červnu 2005 jich bylo 105 599).²⁶ Jedná se o celkové počty cizinců, kteří nejsou státními občany ČR, a pocházejí tudíž také z jiných zemí EU. Z dostupných statistických informací, které jsou celkově zpracovány za rok 2013, bylo z 439 189 cizinců 173 593 těch, kteří pocházeli ze států EU. Tudíž cizinci ze třetích zemí představují 60% z celkového počtu cizinců na území.

Dle dostupných informací Eurostatu bylo v ČR v roce 2014 evidováno 280 762 cizinců ze třetích zemí s pobytem na území. Z toho bylo **128 242 žen** migrantek. Zajímavé jsou však statistiky týkající se důvodů příchodu. Na prvním místě je to právě sloučení rodiny, které je přisuzované právě ženám migrantkám, které se přizpůsobují postavení svého za prací migrujícího manžela a následně se s ním slučují. V roce 2014 bylo evidováno 96 887 pobytů za tímto účelem. Pracovní důvody migrace byly zaznamenány toliko v 57 500 případech. Bohužel nejsou dostupné informace, kolik těchto pobytů připadá na ženy migrantky. Přesto určitou vizi je možné si udělat na základě tzv. prvních povolení, kterých bylo v roce 2014 vydáno 35 458, z toho pro ženy migrantky 16 795. Za účelem sloučení rodiny se jednalo o 10 687 povolení, z toho 5931 připadalo na ženy. Jedná se tedy jen o 55%. V roce 2013 to bylo 56% žen migrantek s tímto pobytem, v roce 2012 57%.²⁷ Samozřejmě s ohledem na to, že nejsou evidovány počty mužů a dětí s daným pobytem, je nutné tyto údaje brát toliko ilustrativně a je dosti možné, že procentní rozdělení dospělých žen a mužů pobývajících na území za účelem sloučení rodiny je mnohem výraznější.

Zajímavé jsou také statistiky, týkající se pobytu za účelem zaměstnání/podnikání. V roce 2014 bylo celkově vydáno 57 500 těchto pobytů. Do České republiky za tímto účelem vycestovalo (první udělení pobytu) celkově 11 083 cizinců, z toho bylo 37% žen, v roce 2013 to bylo také 37%. V ostatních oblastech je poměr mezi příchozími migranty a migrantkami téměř stejný.

Dle Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky za rok 2014²⁸, bylo v roce 2014 evidováno celkově **123 575** žen migrantek s přechodným nebo trvalým pobytem. Vydáno bylo 20 749 pracovních povolení, zaměst-

²⁶ Český statistický úřad, www.czso.cz

²⁷ www.eurostat.eu

²⁸ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

naneckých karet, modrých a zelených karet a zaměstnáno bylo celkově 64 645 cizinců ze třetích zemí (bohužel nejsou dostupné informace týkající se počtu zaměstnaných žen migrantek). S ohledem na předešlý trend je však možné uvést, že z daného počtu je více než 50% zaměstnaných mužů²⁹. V roce 2014 bylo evidováno žen podnikatelek 25 687, z toho **19 860** tvořili migrantky ze třetích zemí. Migrantky ze třetích zemí mající živnost byly sečteny v počtu **25 054** z celkového počtu všech migrantek 32 011. Z dané situace je nanejvýš zřetelné, že valnou většinu (76 % a 78%) podnikajících a na živnost pracujících migrantek tvoří státní příslušnice ze zemí mimo EU a EHS. Jejich procentní zastoupení přesahuje také participaci mužů v daných oblastech, když podniká 65% a živnostenské oprávnění má 67% mužů cizinců ze třetích zemí z celkového počtu cizinců na území.

Pro celkový obraz situace žen migrantek na trhu práce nám chybí informace o počtu nezaměstnaných žen migrantek ze třetích zemí. Dle dostupných statistik Ministerstva práce a sociálních věcí, bylo k prosinci 2014 evidováno jako uchazeček o zaměstnání 3556 žen migrantek ze třetích zemí. Toto číslo však nemá velkou výpovědní hodnotu, jelikož s ohledem na nastavení migrační politiky, můžou být na úřadě práce evidováni toliko cizinci s trvalým pobytem nebo rodinní příslušníci občanů EU.

Jelikož jsou kvůli změnám informačního systému, který využívají úřady práce, dostupné celkové poslední statistiky za rok 2011, na základě nich můžeme zaznamenat, že zatímco občanky ČR a občanky jiných států EU jsou převážně v pracovníprávním poměru (87% občanek ČR a 92% občanek EU), u cizinek ze třetích zemí je to toliko 52% a zbytek tvoří podnikatelky/živnostnice. Tento trend je také zaznamenán u ekonomicky aktivních mužů cizinců ze třetích zemí, kterých je zaměstnáno celkově 43 %.

Ekonomická participace migrantek v přijímací společnosti patří mezi silně genderově specifické aspekty. Jsou to právě potřeby členů rodiny, které ovlivňují jejich zapojení do ekonomických aktivit. Ženy se přizpůsobují rodinným povinnostem mnohem častěji než muži, i ony samy jsou však aktérkami také z ekonomického hlediska, vyvíjejí různé strategie ekonomické participace. Nejsou toliko zaměstnankyněmi, ale i osobami samostatně výdělečně činnými, pracují jako podnikatelky nebo jako živnostníci.³⁰ Jak je možné vidět z výše uvedených statistik, jejich podíl na pracovním trhu není veliký a větší procento tvoří migrantky, které podnikají nebo participují na trhu práce na základě živnostenského oprávnění. Z naší praxe a již realizovaných projektů zaměřených na ženy migrantky vyplývá, že se snaží využít různé strategie, aby sladily svůj rodinný a pracovní život, tzn. aby plnily svoji roli v rodině, přispěly

²⁹ Dle dostupných informací o zaměstnání cizinců v roce 2011 bylo zaměstnáno celkově 89 414 cizinců, z toho bylo jenom 29% žen.

³⁰ Jarmila Filadelfiová, Martina Sekulová; Migrantky mezi námi. Rodinné a rodové aspekty integrace, Inštitút pre verejnú otázku 2009, st. 34

do rodinného rozpočtu nebo posílily svoji ekonomickou nezávislost. Jejich výběr je do značné míry ovlivněn také znevýhodněním, které vyplývá z jejich migrantského a minoritního pozadí a jiných kulturních a sociálních os. Odlišná je také ekonomická aktivita, ve které na trhu práce migrantky působí. Dle dostupných informací je možné uvést, že pracovní trh je značně genderově segregován, když některá odvětví jsou převážně ženská. Dostupné statistiky zaměstnávání cizích státních příslušníků, s ohledem na ženy migrantky také poukazují na skutečnost, že ženy migrantky s volným přístupem na trh práce a ty, které potřebují pracovní povolení, zastávají převážně nízko kvalifikované pozice. Jedná se až o 50 % pracujících migrantek. Ty, které mají volný přístup na trh práce, jsou na nízko kvalifikovaných pozicích zastoupeny zhruba 20%.³¹

3. Veřejné politiky a rovnost žen migrantek na českém trhu práce

V roce 2014 MIPEX (Index politik integrace migrantů), který kromě jiného zkoumá, jestli vlády garantují rovná práva a příležitosti všem migrantům dané země, také v oblastech jako je mobilita na pracovním trhu nebo diskriminace, vyhodnotil integraci v České republice z dlouhodobého hlediska za nevyhovující. Poukázal na problematiku zaměstnání migrantů v ČR, kteří jsou přesto, že jsou jedni z nejaktivnějších v zemích EU, odsouzeni k práci, která je nejistá a nízko kvalifikovaná. Nemožnost flexibilně/rychle změnit práci, nedostatečný přístup k veřejným službám zaměstnanosti, rekvalifikaci nebo sociální podpoře, přesně tomu čelí velká část ekonomicky aktivních migrantů. MIPEX také uvádí, že ženy migrantky, které v roce 2012 nebyly ekonomicky aktivní, nestudovaly nebo nepodstupovaly rekvalifikaci, představovaly až 43,8 % žen s vyšším vzděláním a 22,2% žen s nižším vzděláním.³² I tyto skutečnosti by měly být výzvami pro veřejné politiky, které ovlivňují postavení žen migrantek na trhu práce. Jak si však rozebereme dále, problémy, kterým čelí ženy migrantky na trhu práce, není pro veřejné politiky tak těžké definovat. I přesto, že zde chybí podrobná analýza na vládní úrovni, která by se problematikou genderu v migraci a integraci, a tudíž i na trhu práce zabývala, jednotlivé politiky si v menší nebo větší míře situaci uvědomují.

Situace žen migrantek na trhu práce, jejich postavení, překážky, kterým čelí, nejsou toliko odrazem jejich role, kterou jim vštěpila země původu, nebo kulturní a společenské prostředí, ze kterého přišli, či rodinný kontext. I když je jejich postavení ovlivněno také individuálními charakteristikami, práva a postavení jak všech migrantů, tak žen migrantek významným způsobem určují veřejné politiky státu, zejména politika migrační, imigrační a integrační, politika zaměstnanosti, včetně po-

³¹ ENAR SHADOW REPORT 2012-2013, Racism and related discriminatory practices in employment in the Czech Republic Pavel Čížinský, Alexandra Dubová, Jakob Hurre Multicultural Center Prague st. 14-15

³² Migrant integration policy index 2014. Dostupné na: <http://www.mipex.eu/>

litiky genderové rovnosti. Nastavení těchto politik genderové rovnosti buďto nahrává nebo přímo posiluje genderovou nerovnost.³³ Právě z těchto důvodů se naše analýza zaměřuje na tyto politiky, které specifickým přístupem k ženám migrantkám, genderovým přístupem, mají možnost jejich situaci, kromě jiného také na trhu práce, ovlivnit a změnit k lepšímu.

Jelikož jsou z pohledu rovnosti žen migrantek na trhu práce vzájemně propojeny právě politika migrační a politika zaměstnanosti, úvodem jejich analýzy se zaměříme na každou z nich samostatně a následně posoudíme jejich vzájemné propojení v platné legislativě.

3.1 *Politika migrační a politika zaměstnanosti*

Migrační politika státu je obecně ovlivněna domácí společností. A to jak z pohledu její demografie, tedy zejména stárnutím obyvatelstva a nízkou porodností, které mají následně na svědomí snižování počtu ekonomicky aktivní části obyvatelstva, které následně zabezpečují tu část populace, která je již v důchodu, tak z pohledu přístupu majoritní společnosti k cizincům.³⁴ Jako každá migrační politika, i ta česká se snaží o regulaci počtu cizinců a jejich postavení na svém území. Migrační politika reguluje nejenom jejich vstup na území, ale také možnosti vzdělání, podnikání nebo zaměstnání, jejich příjem a sociální práva, možnost se na území České republiky usadit, přechodně nebo trvale a následně i možnost zde žít se svojí rodinou. Není toho nějak moc? Současná migrační politika České republiky je nápadně podobná vykořisťování. Schéma je jednoduché, pracujte co nejvíce, za málo peněz, rodinu raději nechejte doma a nečekejte, že se zde usadíte, a když už pracovat nemůžete, vraťte se domů, protože my se o Vás určitě starat nebudeme. K vizi migrace, kterou má stát, se pak ještě přidávají nálady většinového obyvatelstva, které když už cizince „přijme“, volá po jejich plné asimilaci. I přesto, že u nás žije poměrně dost cizinců, nadále zde přetrvává xenofobie, diskriminace, předsudky a stereotypy.

Postavení žen migrantek, jejichž počet s již výše zmíněnou feminizací migrace narůstá, je veřejnou politikou států dotčen ještě více, a to právě s ohledem na jejich zranitelnost a vícečetnou diskriminaci, které čelí. Přestože se podle dostupných statistik počet migrujících žen do ČR zvýšil, a to také výrazně oproti mužům migrantům, na trhu práce tato čísla jako by zanikla, migrantky se staly neviditelnými.

Asimilační povahu mají také prvotní dokumenty představující migrační a integrační politiky, které otevíraly cizincům cestu za prací, nicméně paradoxně tato povaha spočívala v tom, že je vylučovaly z jakékoli jiné oblasti života ve společnosti.

³³ Jarmila Filadelfiová, Martina Sekulová; Migrantky mezi námi. Rodinné a rodové aspekty integrácie, Inštitút pre verejnú otázku 2009, st. 124

³⁴ RABUŠIC, L.: Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace? Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2003. st. 20-38.

Genderový aspekt procesu migrace a integrace zde chybí. Až v Koncepci z roku 2005 můžeme najít zmínku o specifickém postavení žen migrantek, i když zejména v kontextu matek, s důrazem na potřebu znalosti českého jazyka³⁵, což ostatně z pohledu integrace zejména na trh práce, se ukázalo být velice důležité hledisko. Rovnoprávnost mezi muži a ženami se do relevantních veřejných politik promítá až v roce 2008, a to s důrazem na zásady společnosti přijímací země, tedy České republiky, jejíž je genderová rovnoprávnost součástí. Česká republika se tímto způsobem jako by vymezuje vůči presumovaným tradicím a kultuře států, ze kterých migrantky a migranti pocházejí. Současným základním dokumentem integrační politiky České republiky je *Koncepce integrace cizinců – Společné soužití (dále jen „Koncepce“)*. Návrh postupu při realizaci této Koncepce v daném roce je každoročně předkládán Ministerstvem vnitra vládě, které následně předkládá také informaci o realizaci Koncepce v rámci Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky.

Koncepce nejenže samostatně rozebírá počty žen migrantek na území České republiky a poukazuje na jejich výraznou převahu nad muži u některých státních příslušností³⁶, zabývá se také jejich situací na trhu práce. Koncepce upozorňuje na skutečnost, že ačkoli zastoupení žen je v rámci cílové skupiny integrace relativně vysoké (42%), jejich podíl mezi výdělečně činnými osobami je cca třetinový, tzn. více žen je ekonomicky neaktivních. Ostatně tato skutečnost je také součástí zprávy MIPEX, která poukazuje nejenom na ekonomickou neaktivitu, ale také na nízkou participaci žen migrantek ve studiu a rekvalifikaci. Koncepce dále upozorňuje, že tento fakt musí být při nastavování integračních opatření brán v potaz. Poukazuje na to, že integrační aktivity i samotné kontaktování těchto žen musí být odlišné od ostatních pracujících cizinců.³⁷ Vysokou pozornost je dle ní třeba věnovat úsilí o integraci žen, a to nejen zapojených do trhu práce, ale zejména žen v domácnosti, a pomocí aktivní nabídky integračních opatření snižovat riziko jejich izolace.³⁸ Koncepce se zabývá rovnými příležitostmi ve spojení s jazykovou bariérou, kterou trpí řada žen migrantek v domácnosti a upozorňuje na potřebu dostatečné znalosti českého jazyka.

Jednou z priorit integrace cizinců je také ekonomická soběstačnost cizinců. Koncepce poukazuje na potřebu dostatečného obeznámení cizinců s podmínkami legálního zaměstnávání a podnikání v České republice. *Je důležité, aby v ekonomické oblasti cizinci nebyli odkázáni na pomoc státu, ale byli schopni sami, případně s pomocí rodinných příslušníků, zabezpečovat své životní potřeby vlastními příjmy plynoucími ze zaměstnání i podnikání. Integrační opatření by proto měla podporovat přístup*

³⁵ EZZEDDINE, P. Reflexe genderu v procesu migrace. In Kolektiv autorů (eds.). *Migrace a rozvoj: rozvojový potenciál mezinárodní migrace*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2011, s. 233. Dostupné na http://www.iom.cz/files/Kapitola_11_-_Reflexe_genderu_v_procesu_migrace.pdf

³⁶ Koncepce st. 6

³⁷ Koncepce str. 10.

³⁸ Koncepce str. 19.

cizinců na trh práce a jejich schopnost na trhu práce setrvat a měla by rovněž chránit cizince před diskriminací a zneužíváním. Je nezbytné důsledně monitorovat vývoj situace a postavení cizinců a na zjištěné problémy bezprostředně reagovat, odstranit nejen bariéry integrace, ale i bariéry přístupu k integračním službám.³⁹

Aktuálně platný postup realizace aktualizované Koncepce pro rok 2015 uvádí, že vychází z analýzy aktuální situace a problémů identifikovaných v oblasti integrace cizinců a ze záměrů politiky integrace cizinců definovaných v aktualizované Koncepci integrace cizinců – Společné soužití. Navrhovaná řešení mají přispívat k prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže.⁴⁰ V rámci integrace cizinců má být věnována zvýšená pozornost integraci cizinců, kteří se nacházejí ve zranitelném postavení, a to zejména ženám-cizinkám, a to nejen ženám ekonomicky aktivním, ale i ženám v domácnosti, s důrazem na opatření umožňující jejich účast na integračních aktivitách.⁴¹

I přes to, že samotná Koncepce se do jisté míry o problematiku genderu a postavení žen migrantek zajímá, snaží se vymezit překážky, kterým ženy migrantky čelí, zajímá se o jejich zranitelné postavení i nízkou ekonomickou aktivitu, postup realizace dané Koncepce pro rok 2015 dané problémy blíže nespecifikuje. Koncepce nerozebírá podrobněji jednotlivé problematické situace nebo oblasti, které se týkají přímo žen cizinek, nenavrhuje konkrétní přesný postup jak situaci žen cizinek na trhu práce změnit, jak nedostatky při prosazování rovných příležitostí při integraci žen migrantek odstranit. Koncepce nedává ucelený přehled o konkrétních opatřeních, která by vedla k rovnému postavení žen migrantek, a o problematických oblastech, kterých si všímá, referuje jenom okrajově. Je pravda, že důležitým krokem je znalost českého jazyka, která je ve většině případů důvodem nízké pracovní aktivity žen cizinek a samotný postup realizace Koncepce si klade za cíl zvýšení jazykové vybavenosti cizinců, chybí však konkrétní opatření umožňující ženám cizinkám účast na těchto aktivitách, opatření, na které by měl být dle Koncepce kladen důraz.

S ohledem na zranitelné postavení žen cizinek, kterého si jsou autoři Koncepce vědomi, by určitě bylo žádoucí, kdyby se Koncepce věnovala této skupině v samostatné kapitole, kde by byly více rozvedeny opatření a postupy dotýkající se právě a jenom této skupiny. I přesto, že zaměření se na jazykovou vybavenost a ekonomickou soběstačnost jsou těmi správnými prioritami, jelikož jsou pro integraci migrantek klíčové, obáváme se, a situace žen migrantek na trhu práce je toho i důkazem, že je potřeba jim věnovat zvláštní pozornost, a to tak, aby při přijímání obecných opatření zaměřených na všechny cizince, se jejich problematika nemarginalizovala a neustoupila do pozadí. Jednotlivá opatření a na ně navazující aktivity musí odpovídat problémům a potřebám jednotlivých skupin příchozích (podle genderu, věku, etnické, kulturní,

³⁹ Koncepce str. 25-26.

⁴⁰ Koncepce str. 5.

⁴¹ Koncepce str. 10.

náboženské a jiné příslušnosti). Při vytváření Koncepce a opatření je nutné se na skupinu žen migrantek dívat jako na heterogenní skupinu a zaměřit se jiným způsobem na ženy v domácnosti, na ty, které pracují, ale také na ty, které jsou v důchodu.

Důležitou složkou integrace migrantek je také zapojení se do občanského a komunitního života, například vznikem ženských organizací nebo spolků, které by posilovaly jejich postavení, lépe mohly definovat jejich potřeby a snažit se navrhnout řešení (organizace různých setkání, přednášek, vzdělávacích kurzů, kampaní apod.). Zlepšení postavení žen migrantek nemůže být efektivní bez vzájemného dialogu, přímá komunikace s těmi, kdo politiku imigrační a integrační vytvářejí, zapojení se do politických debat. Zvyšování povědomí o jejich zájmech a potřebách, upozorňování na problémy, kterým čelí, ale také informování veřejnosti o jejich přínosech by mohlo být řešením.⁴²

Nemůžeme hodnotit samotnou Zprávu o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2015, jelikož ta bude dostupná až v roce 2016. Nicméně zpráva za rok 2014, která reaguje také na postup realizace Koncepce v roce 2014 uvádí, že integrace byla zaměřena prioritně na cizince ve zranitelném postavení, zejména pak na ženy cizinky, s důrazem na opatření umožňující jejich účast na integračních aktivitách. Také tato zpráva blíže nespecifikuje o jaké konkrétní opatření šlo, jakým způsobem byla situace žen cizinek v rámci integrace změněna, do jaké míry se tuto prioritu podařilo naplnit.

Na poli realizace jednotlivých opatření, ale také s ohledem na definici jednotlivých problémů, postrádá migrační politika monitoring zaměřený na oblast žen cizinek. Chybí zde aktuální a detailní výzkum zaměřený na potřeby žen migrantek, jejich zkušenosti s integrací na trh práce.

Významnou roli na poli rovného zacházení se ženami migrantkami na trhu práce sehrává také Ministerstvo práce a sociálních věcí. To koncipovalo svoji politiku v dokumentu *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020 (dále jen „Strategie“)*. Strategie poukazuje na trend klesajícího počtu povolení k zaměstnání a nárůst počtu cizinců s živnostenským oprávněním. Také upozorňuje na převládající nízkou kvalifikovanou profesní zaměření zahraničních pracovníků⁴³. Politika zaměstnanosti si klade za svoji druhou prioritu právě podporu rovnosti žen a mužů na trhu práce, definuje problémy, kterým ženy na trhu práce čelí a navrhuje opatření.

I přesto, že je genderové hledisko bezpochyby součástí této Strategie, chybí zde zmínka o jedné z nejzranitelnějších skupin žen na trhu práce, a tedy uvedení do problematiky žen cizinek. Strategie se zabývá zahraniční zaměstnaností a to ve spojení s regulací trhu práce, když bude dle ní *i nadále prvořadým úkolem sledování a hod-*

⁴² Inspirací je zde situace ve Velké Británii, <http://www.ekscr.cz/cs/aktualita/jak-pos%C3%ADlit-rolu-migrantek-p%C5%99i-integraci-%E2%80%93-p%C5%99%C3%ADklady-dobr%C3%A9-praxe-z-velk%C3%A9-brit%C3%A1nie>

⁴³ Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020, st. 5

nocení trhu práce, kdy budou podle jeho potřeb uvolňována nabízená volná pracovní místa pro cizí státní příslušníky.⁴⁴

I když výše zmíněné politiky mluví do určité míry také o zásadě rovného zacházení ve spojení s trhem práce, politika zaměstnanosti se v kontextu této zásady nezaměřuje na ženy cizinky jako jednu z nejzranitelnějších skupin, a ani jedna z nich nepoukazuje na nutnost kontroly jejího dodržování právě u této skupiny. Jak již bylo uvedeno výše, chybí jak důkladný monitoring situace žen cizinek, tak monitoring jejich postavení na trhu práce ve spojení se zásadou rovnosti.

Jak již bylo řečeno výše, imigrační politika státu a politika zaměstnanosti odráží politiku přístupu cizinců k zaměstnání, která je v ČR založena na principu regulace a pracovního povolení. Základním dokumentem těchto politik je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zákon o pobytu cizinců upravuje celou řadu pobytů (dlouhodobé vízum, dlouhodobý pobyt, přechodný pobyt a pobyt trvalý) a účelů pobytů (zaměstnání, studium, podnikání, sloučení rodiny, nebo strpění na území), které v různé míře umožňují migrantkám a migrantům pracovat a tedy vstoupit na trh práce. Zákon tak upravuje různé kategorie a podkategorie pobytů, které ve spojení se zákonem o zaměstnanosti umožňují jak volný vstup na trh práce, tak vstup omezení pracovním povolením, jehož vydání není také jednotné. Každý druh pobytu tak s sebou pojí jiná práva a povinnosti migrantů a migrantek ve spojení s uzavíráním pracovněprávních vztahů. Legislativa je tak nepřehledná, a to nejen pro samotné migranty/ky, ale také jejich možné zaměstnavatele, čímž mnohokrát dochází k jejich diskriminaci, právě z důvodu jejich státní příslušnosti. Zaměstnavatelé jsou mnohokrát z důvodu nedostatečné informovanosti, ale také ze strachu odrazení od zaměstnání cizince, který nedosáhl na trvalý pobyt, umožňující mu participovat na trhu práce svobodně, bez regulace státu.

Charakter dnešní migrační politiky a situace na trhu práce je také odrazem ekonomické krize z roku 2008 a s ní spojenou přísnější migrační politikou omezující vstup cizinců na trh práce. Restriktivní opatření státu vůči migrantům, zvýhodňování osob s volným přístupem na trh práce a omezení vydávání pracovních povolení vyvrcholila v roce 2012 směrnicemi, pokyny a opatřeními MPSV ČR v neprospěch migrantů, zejména velice kritizovaným metodickým pokynem adresovaným všem krajským pobočkám Úřadu práce, které měly na jeho základě s účinností od července 2012 přestat vydávat povolení k zaměstnání migrantům, u nichž je vyžadována nižší kvalifikace, než ukončené středoškolské vzdělání s maturitou. Stávající povolení k zaměstnání mohla být prodloužena pouze o šest měsíců. Nad rámec zákona o zaměstnanosti byla zavedena povinnost předkládat k žádostem o povolení k zaměstnání nostrifikované doklady o odborné způsobilosti. Tento pokyn byl zmírněn dalším, na

⁴⁴ Tamtéž str. 38.

základě kterého měla být vydávána povolení pro nízko kvalifikované pozice pouze v případech, kdy by jeho nevydání mohlo zaměstnavateli způsobit vážné ekonomické ohrožení vedoucí k rušení pracovních míst a propouštění. I tento pokyn byl kritizován.⁴⁵ S ohledem na skutečnost, že valné procento žen působilo právě na nízko kvalifikovaném trhu práce, a takto nastavenou politikou byly vytlačeny, musely si najít jiné strategie ekonomické aktivity. Část z nich přešla na samostatně výdělečnou činnost, což ostatně dokládá i vysoká míra této aktivity mezi ženami migrantkami, další část byla z formálního pracovního trhu zcela vytlačena, a následně pod ekonomickým tlakem přinucena přejít do tzv. *šedé zóny*, kde je jejich činnost z povahy nelegální práce ve velké míře ohrožena vykořisťováním, zneužívajícími praktikami zaměstnavatelů, žádnou ochranou pracovních práv a neexistencí zdravotního pojištění. Řada žen migrantek, kterým se podařilo získat živnostenské oprávnění však spadla do zóny tzv. „švarcsystému“, kdy je jejich podnikatelská činnost omezena toliko na jeden subjekt a tudíž naplňující znaky závislé práce. Takto nastavená politika měla zásadní dopad na ženy migrantky, které se z pracovního trhu vytratily a z převážné části se na trhu práce staly neviditelnými, jak svojí žádnou nebo brigádní ekonomickou aktivitou, tak působením v pečovatelských službách a na neformálním trhu.⁴⁶

3.2 Politika rovnosti

Obě politiky, jak politika migrační i politika zaměstnanosti jsou z genderového pohledu součástí politiky rovnosti, která by pro ně měla být základním vodítkem a v případě, že samy nerozebírají genderovou otázku, problémy, doporučení, nebo nalezená řešení, měla by je hledat právě v této politice – strategie této politiky by pro ně měla být vodítkem. Vládní strategie rovnosti by měla být zohledněna při implementaci dalších strategických dokumentů i v jiných oblastech.⁴⁷

Politika rovnosti je v České republice vyjádřena ve *Vládní strategii pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020*⁴⁸. Ta již ve svém úvodu zařazuje rovnost žen a mužů k lidským právům a mluví o ní jako o pilíři demokratické společnosti. Strategie se zabývá jak samotnou obecnou nerovností mezi ženami a muži na trhu práce a v podnikání, která je markantní a definuje jasné problémy jako je: *nízká zaměstnanost/vysoká nezaměstnanost žen, zejména v některých specifických věkových kategoriích a skupinách, např. seniorky či samoživitelky; jeden z nejvyšších rozdílů v odměňování žen a mužů v EU; vysoká míra žen ohrožených chudobou, zejména*

⁴⁵ Čižinský Pavel, Čech Valentová Eva Hradečná Pavla, Holíková Klára, Jelínková Marie Rozumek Martin, Rozumková Pavla, *Zahraníční zaměstnanci na trhu práce v EU a ve vybraných zemích*. Praha: Simi, 2014, 42-43 s.

⁴⁶ V roce 2010 bylo vydáno 49 118 povolení k zaměstnání, v roce 2011 36 640. Následně v roce 2012 již jenom 20 745 a v roce 2013 23 662. jedná se o údaje dostupné ze Zpráv o migraci a integraci MV ČR dostupných na <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

⁴⁷ Vládní strategii pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020, st. 8

⁴⁸ Tamtéž st. 4-5

v některých specifických věkových kategoriích.; vysoká horizontální i vertikální segregace trhu práce; diskriminace a znevýhodňování žen na trhu práce v důsledku péče o děti či blízké osoby; nízký počet žen – podnikatelek, zároveň riziko zvyšování počtu žen pracujících jako podnikatelky nedobrovolně a nízká motivovanost a neznanost zaměstnavatelů v oblasti genderové rovnosti.⁴⁹

Upozorňuje na vícečetnou diskriminace žen cizinek v ČR. Tato skupina osob podléhá zejména na trhu práce řadě znevýhodnění oproti českým zaměstnancům, resp. zaměstnankyním. Dle údajů ČSÚ žilo v roce 2011 v ČR 186 tisíc legálně pobývajících cizinek, z toho bylo cca 80 tisíc aktivních na trhu práce, z toho 60 tisíc žen bylo občankami zemí EU. Mezi nejčastější důvody strategie řadí: horší jazyková vybavenost, nedostatek zkušeností, znalost prostředí a omezené sociální vazby. Poukazuje také na diskriminaci z důvodu rasy/etnického původu, národnosti či náboženství, ale také na nastavenou legislativu, když konstatuje jejich znevýhodnění právními předpisy, a to na poli uznání kvalifikace v ČR a s tím související vydáváním pracovních povolení. „**Ekonomický tlak a nedostatek podpory při péči o děti omezuje jejich možnosti vzdělávání (respektive rekvalifikace) a profesního růstu. Ženy migrantky tak mnohdy zůstávají v marginalizovaném postavení, neboť jsou prokazatelně ohroženy nezaměstnaností. V důsledku toho jsou většinou ochotny přijmout jakoukoliv práci bez ohledu na úroveň svého vzdělání, původního povolání a taktéž svých zaměstnaneckých práv. Dostávají se do pozice levné pracovní síly, kdy vykazují pod tlakem okolností vyšší výkonnost i ochotu pracovat za podmínek evidentně nerovných ve srovnání s českými pracovníci. V této souvislosti je zřejmá i závislost na zaměstnavateli, která vyplývá především z provázanosti povolení k práci a povolení k pobytu. Navíc, s ohledem na hluboce zakořeněné nerovnosti mezi pohlavími, migrující ženy nalézají zaměstnání převážně v oblasti neformálního a neregulovaného poskytování služeb, jako je práce v pohostinství a hoteliérství, práce v domácnosti, péče o seniory a postižené osoby, ale i v sexuálním průmyslu.**“⁵⁰

Z pohledu platné legislativy, zákaz diskriminace a princip rovného zacházení, představují zásady, které prolínají jak mezinárodní, tak národní legislativu. Preambule Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, článek 1 ods. 3 a článek 55 Charty OSN a článek 2 ods. 1 Všeobecné deklarace lidských práv zakazují jakoukoli diskriminaci v užívání práv, které jsou jejich obsahem. Mezinárodní dohody v oblasti rasové diskriminace, diskriminace žen, migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků pojednávají o uplatňování hospodářských, sociálních a kulturních právech, zatímco jiné dohody požadují, aby byla odstraněna diskriminace v konkrétních oblastech života, jakým je zaměstnání nebo vzdělávání.

⁴⁹ Tamtéž st. 15

⁵⁰ Tamtéž, st. 10

Všeobecný komentář Výboru pro hospodářské, sociální a kulturní práva č. 2010 ve svém odst. 30 považuje státní příslušnost za diskriminaci z důvodu „jiného postavení“.

Za zmínku také stojí Evropská sociální charta, jelikož ta ve svých člancích zakotvuje například právo vykonávat výdělečnou činnost na území jiných smluvních států Charty, práva migrujících pracovníků (kromě jiného také poskytnutí pomoci a informací, a to bezplatnými službami; zabezpečit ne méně příznivé zacházení jako s vlastními občany v odměňování, podmínkách zaměstnání a pracovních podmínkách) a jejich rodin na ochranu a pomoc. I když se jedná o práva, která jsou Chartou garantována toliko občanům Evropské unie, jejich osobní působnost je rozšířena o příslušníky a příslušnice třetích zemí Směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou osobami s dlouhodobým pobytem. Směrnice ve svém článku 11 ods. 1 písm. a) například stanovuje, že tyto osoby mají nárok na stejné zacházení jako státní příslušníci, a to ve vztahu k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti, a dále ve vztahu k pracovním podmínkám a podmínkám zaměstnávání, včetně těch, které se týkají odměňování za práci a propuštění.

Zákaz diskriminace se v národním právu objevuje již v samotné Listině základních práv a svobod, která ve svém článku 3 ods. 1 zaručuje *základní práva a svobody se všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení*. I přesto, že v ní mezi diskriminačními důvody nenajdeme státní příslušnost, je sám o sobě součástí mezinárodních dokumentů a primárního práva EU.

Konkrétní právní úpravu pak obsahuje zákon č. 198/2009 Sb. antidiskriminační zákon (dále jenom „ADZ“)⁵¹. ADZ byl přijat 23. dubna 2008 a vstoupil v účinnost 1. září 2009. Jak sám ve svém § 1 uvádí, navazuje na Listinu základních práv a svobod⁵², mezinárodních smlouvy⁵³, a zpracovává předpisy Evropské unie.⁵⁴ Samotný

⁵¹ Zákon č. 198/2009 Sb. o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

⁵² Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁵³ Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (95/1974 Sb.), Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (120/1976 Sb.), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (120/1976 Sb.), Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (62/1987 Sb.), Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (209/1992 Sb.), Úmluva o právech osob se zdravotními postiženími (10/2010 Sb.).

⁵⁴ Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ; Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání; Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

antidiskriminační zákon pojem diskriminace nedefinuje. Na prvním místě definuje jako základní pojem *právo na rovné zacházení*, kterým se rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které tento zákon stanoví. Můžeme však zjednodušeně říct, že *diskriminací je odlišné, jiné zacházení ve srovnatelných situacích, a to bez toho, aby k tomu existovaly nějaké rozumné důvody*. Oběť diskriminace, se kterou je zacházeno odlišně, je znevýhodněna, ponížena, čímž je dotčena i její lidská důstojnost. Ustanovení ADZ se kromě jiného vztahují také na oblast přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, pracovních, služebních poměrů a jiné závislé činnosti, včetně odměňování. Mezi diskriminační důvody řadí důvod rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru.

Takto koncipovaný zákaz diskriminace se vztahuje také na příslušníky jiných států, bez ohledu na to, jestli jde o občany EU nebo jiné, třetí země. Z pohledu žen migrantek je nutné zmínit zejména dva diskriminační důvody. Tím prvním je pohlaví, kde nám zákon ještě zcela jasně uvádí, co se kromě základního rozdílu pod daným pojmem skrývá, když pod pohlaví zařazuje také těhotenství a mateřství. Diskriminační důvody, se kterými se na českém pracovním trhu setkávají v různé podobě všechny ženy, bez ohledu na jejich původ. Mezi další patří rasa, etnický původ a národnost. Když pojem *rasa* v obecném smyslu slova odkazuje spíše na fyziologické znaky, pojem *etnický původ* nebo *etnicita* zdůrazňuje také znaky sociální, jako je společná národnost, jazyk, kultura, historie nebo náboženská tradice. Pod pojmem národnost se pak obvykle rozumí příslušnost k určité sociální skupině sdílející společný jazyk, kulturní a historický původ, tradice, někdy také prostředí a náboženství, čímž představuje národnost pojem odpovídající nejvíce významu pojmu *etnická příslušnost*.⁵⁵

Právní postavení migrantek, jako i migrantů v oblasti zaměstnanosti dále upravuje zejména zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zákoník práce zakazuje jakoukoli diskriminaci a ukládá zaměstnavatelům povinnost zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, a to hned v několika oblastech: pracovní podmínky, odměňování za práci, poskytování jiných peněžitých plnění a plnění nepeněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání (§ 16). Zákon o zaměstnanosti upravuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání v § 4, dle kterého jsou účastníci právních vztahů - zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání. Dané ustanovení také zakazuje jakoukoli diskriminaci. Dle tohoto zákona je právem na zaměstnání právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovním právním vztahu, na zprostředkování zaměstnání a na poskyt-

⁵⁵ Dubová A., Diskriminace (Antidiskriminační zákon), Případová studie pro projekt: „Využití potenciálu a kvalifikace imigrantů na českém pracovním trhu“, Multikulturní centrum Praha, září 2014, st. 4.

nutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem. Zákon o zaměstnanosti přímo určitá jednání také zakazuje. Jde kromě jiného o zákaz pro zaměstnavatele činit diskriminační nabídky, tedy nabídky zaměstnání, které jsou diskriminační (§12). Je samozřejmě na zaměstnavateli, aby si určil požadavky, jakého zaměstnance potřebuje, s jakými předpoklady, vzděláním nebo zkušenosti – výběr patří samozřejmě do jeho působnosti. Zaměstnavatel však pro dané požadavky musí mít reálný základ a umět je odůvodnit. To znamená, že když požaduje, aby zaměstnanec např. ovládal nějaký cizí jazyk, musí se jednat o požadavek, který s výkonem zaměstnání souvisí. Jen těžko si však lze představit odůvodnění požadavku, že uchazeči nesmí být např. tmavé pleti nebo muslimského vyznání.

Dané ustanovení zákona také zaměstnavatelům zakazuje kromě jiného vyžadovat informace, týkající se národnosti, rasového nebo etnického původu, politických postojů, členství v odborových organizacích, náboženství, filozofického přesvědčení, sexuální orientace, není-li jejich vyžadování v souladu a antidiskriminačním zákonem a tedy je odůvodněné. Na žádost uchazeče o zaměstnání je zaměstnavatel povinen prokázat potřebnost požadovaného osobního údaje. Hlediska pro výběr zaměstnanců musí zaručovat rovné příležitosti všem fyzickým osobám ucházejícím se o zaměstnání. Zaměstnavatel tudíž může po zaměstnanci vyžadovat toliko ty údaje, které bezprostředně souvisí s příslušným zaměstnáním a jsou potřebné k sepsání pracovní smlouvy.

Česká republika se přijetím ADZ určitě výrazným způsobem posunula v ochraně před nerovným zacházením a diskriminací. Z pohledu trhu práce je však nutné zmínit, že k výraznému zlepšení nedošlo. Dle zkušeností OPU při realizaci projektů zaměřených na pracovní poradenství a tudíž také na diskriminaci v pracovních právních vztazích, je jen málo cizinců ochotno si na diskriminaci stěžovat. Tato skutečnost nám byla potvrzena také Oddělením rovného zacházení kanceláře Veřejné ochránkyně práv. Z pohledu cizinců a tedy také žen migrantek se jedná o velice citlivé téma, jelikož jsou plně závislí na svém zaměstnavateli, čímž jsou plně ovládnáni strachem ze ztráty zaměstnání a následně pobytu. Dalším faktorem, který odrazuje cizince k podání antidiskriminační žaloby je také finanční nákladnost procedury, kterou si cizinci dovolit nemohou. Klíčovou roli však dle naší praxe zastává dostatečná informovanost nejen o samotné diskriminaci, ale také o možnostech se proti ní bránit. Cizinci, se kterými jsme se v naší praxi setkali, jsou v tomto ohledu neinformováni, dostatečně nevědí, co vše je diskriminace, na koho se můžou obrátit, jak mají postupovat. K zefektivnění boje proti diskriminaci a nerovnému zacházení na trhu práce nepřispívají v konečném důsledku ani ty orgány, které jsou k tomu zákonem pověřeny a zmocněny.

Kontrola dodržování zásady rovnosti a zákazu diskriminace je na trhu práce zejména v gesci inspektorátů práce. Dle poskytnutých informací se zjištěné možné případy diskriminace, respektive nerovného zacházení evidují bohužel obecně a státní

příslušnost nebo pohlaví se neevidentují. Inspekce práce si uvědomuje nerovné postavení mezi českými občany v oblasti odměňování nebo pracovních podmínek. O cizincích, a ženách k tomu zvlášť, však nemají žádné samostatné údaje a v rámci jejich kontrolní činnosti žádný problém diskriminace žen-cizinek nevnímají, nemají o něm informace. Tato skutečnost je zajímavá zejména z pohledu samotného obsahu výše zmíněných politik, které na danou problematiku v kontextu žen cizinek upozorňují, a tedy diskriminaci žen cizinek vnímají. Tato skutečnost tak mluví o nedostatečné implementaci a realizace jednotlivých opatření, která jsou politikami pro potírání tohoto fenoménu vyjádřena, respektive o nejasném definování náležitých opatření a nezapojení všech aktérů. Odpovědné státní orgány se na daný problém nezaměřují, čímž v nemalé míře zůstává řada definovaných problémů trhu práce ve spojení s ženami cizinkami toliko faktickou záležitostí, které není věnována reálná pozornost.

4. Postavení migrantek na trhu práce a specifika jejich diskriminace

Při mapování postavení žen migrantek na trhu práce je nutné si úvodem uvědomit, že jejich postavení je velice specifické. Jak bylo zmíněno výše, český trh práce je nadále velice nerovný, co se týče postavení žen obecně. I samotné občanky ČR se na něm potýkají s překážkami, které se doposud nedaří zlehčit nebo úplně odstranit.

Nerovné zacházení v podobě přístupu k zaměstnání, odměňování a pracovních podmínek, ale také chudoba a sladování rodinného a pracovního života dopadá na všechny ženy, které na něm působí, nebo se o působení snaží. K další zranitelné skupině patří kromě jiných menšin také cizinci, kteří se s ohledem na politiku státu stávají jakýmiś pracovníky druhé kategorie, a jejichž diskriminace se při upřednostnění občanů ČR ze strany zaměstnavatelů stává legitimní.

S postavením migrantek na trhu práce úzce souvisí také jejich imigrační historie, neboli důvod jejich příchodu do České republiky. Jak již bylo řečeno úvodem, ženy migrantky přicházejí jak za účelem sloučení se svým manželem, tak také z důvodu vlastní ekonomické aktivity. Netřeba však také zapomínat na ženy - uprchlice, které v České republice žádají o mezinárodní ochranu, nebo jednu z forem ochrany již získaly. Účast na trhu práce a ekonomická soběstačnost jsou však pro příchodící ženy cizinky velice důležité, a to bez ohledu na jejich druh pobytu. Mít práci pro ně znamená integraci do majoritní společnosti, prostředek k obživě, až k ekonomické nezávislosti.⁵⁶

Nejvýraznější teorií genderu v migraci, která vysvětluje postavení migrantek na trhu práce, je dle Petry Ezzeddine teorie “trojí neviditelnosti”, která říká, že migrantky jsou na lokálních i globálních trzích neviditelné ve třech úrovních - třídy, etnicity a genderu. Tato “neviditelnost” způsobuje u migrantek jejich profesní segmentaci

⁵⁶ Andrea Krchová, Hana Víznerová, Petra Kutálková, Ženy migrantky v České republice. Uvedení do problematiky. Analýzy z České republiky, Friedrich Ebert Stiftung, prosinec 5/2008, st. 20

do několika sektorů ekonomiky, jako je např. textilní průmysl, nebo úklid a pomoc v domácnosti. Tímto způsobem segmentovaný pracovní trh může znamenat také nízkou socio-profesní mobilitu.⁵⁷

Ženy migrantky představují na trhu práce specifickou skupinu, která se odlišuje jednak od mužů migrantů, jednak od žen českého původu nebo těch, které jsou občankami jiného státu EU. Zatímco muži migranti čelí toliko diskriminaci z důvodu jejich státní příslušnosti resp. etnicity, ženy migrantky čelí diskriminaci také z důvodu pohlaví, jako ženy i matky. Ženy migrantky tak mají mnohem větší obtíže integrovat se na trhu práce. V obou případech je pro ně klíčové jak samotné zapojení se do trhu práce, tak jejich následné postavení na něm.

Není raritou, že žena z důvodu svého mateřství či těhotenství přijde o práci. V takovýchto případech je třeba řešit nejen samotnou diskriminaci ženy zaměstnavatelem jako matky, ale i podpořit tyto ženy v životní situaci, do které je diskriminace zaměstnavatelem dostala a pomoci jim v hledání práce, bydlení a možných řešení do budoucnosti.

Přístřeší pro zranitelné migranty/ky

V roce 2013 bylo otevřeno přístřeší pro cizince v nouzi, kteří nemají kde spát a nejsou schopni zajistit své základní potřeby sami. Často se jedná o cizince ze zemí EU, kteří bývají v pracovních vztazích častěji než občané třetích zemí terčem vykořisťování. Projekt se rychle rozšířil z Osla také do Kristiansandu a Trondheimu a dohromady bylo registrováno 60 tisíc přespání v těchto centrech a celkový počet cizinců, kteří využili tato centra, přesáhl 2500 osob. Řada lidí každý den však bývá odmítána, protože kapacita center nestačí pokrýt poptávku. V těchto centrech jsou i speciálně zřízená místa pro ženy, které často nejenže nemají kde spát například z ekonomických důvodů, ale mnohdy jsou oběťmi sexuálního vykořisťování, či obecně oběťmi diskriminace na základě jejich pohlaví. Přestože tento přístřešek určitě není trvalým řešením, je velice důležitým aspektem ochrany žen, které se do této situace dostaly. Žena, která by zůstala na ulici je mnohem více zranitelná k různým druhům útoků a násilí než muž ve stejném případě. Ženy zde mají speciální režim ubytování a pokud jsou navíc oběťmi obchodu s lidmi, podléhají zde speciálnímu režimu ochrany.

Více na www.bymisjon.no

Kromě již zmíněných problémů, které sdílejí s muži migranti, a které do značné míry souvisejí s migrační a integrační politikou obecně, pro ně platí stejné genderové rozdíly jak pro participaci na trhu práce žen z majoritní společnosti.

⁵⁷ EZZEDDINE, P. Reflexe genderu v procesu migrace. In Kolektiv autorů (eds.). Migrace a rozvoj: rozvojový potenciál mezinárodní migrace. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2011, s. 229-242. Dostupné na http://www.iom.cz/files/Kapitola_11_-_Reflexe_genderu_v_procesu_migrace.pdf

4.1 Migrantky a migranti

Jak již bylo uvedeno výše, ženy cizinky jsou nerovnému zacházení vystaveny z důvodu jejich etnicity/státní příslušnosti. V daném ohledu jsou postaveny na roveň s muži cizinci, kteří se na trhu práce potýkají se stejným druhem diskriminace. Obě skupiny tak společně čelí nejenom diskriminačnímu nastavení migrační politiky, ale také jednání majoritní společnosti. Nerovné postavení obou těchto skupin pramení z „cizinctví“ vyplývá zejména z nastavení migrační politiky a je ovlivněno také jazykovým deficitem, prokazováním vzdělání a předsudky majoritní společnosti.

Migrantky (zde rovněž i muži migranti), jejichž důvodem příchodu byla ekonomická aktivita jsou nerovnému zacházení vystaveny právě ve spojení s pobytem, jehož účel je závislý na pracovním povolení a tudíž na zaměstnavateli. Zde stojí za zmínku například tzv. dvojí nerovnost pracovních migrantů, kdy jsou jednak stejně jako všichni ostatní pracovníci v nerovném postavení vůči zaměstnavateli, protože jejich živobytí závisí na práci za mzdu a zadruhé na tom, že u pracovních migrantů je práce nejen nutností, ale podmínkou jejich existence v hostitelském státu.⁵⁸

Byrokracie, která často doprovází vydávání pracovních povolení a uznávání kvalifikací, vytváří podmínky pro jejich institucionální diskriminaci. V případě cizinců a cizinek, u jejichž pobytu je pracovní povolení vydáváno bez ohledu na situaci na trhu práce, jsou v mnoha případech procedury neodůvodněně zdlouhavé a komplexní. Cizinci a cizinky jsou nejen vystaveni svévoli úředníků, ale také nejistotě, jestli bude zaměstnavatel, kterého si konečně našli, ochoten na ně čekat a podstoupit celou tuto proceduru. V případě těch, jejichž pobyt souvisí přímo se zaměstnáním je diskriminační chování zaměstnavatelů spojeno s právní nejistotou, které čelí, jelikož bez práce je jim zrušen pobyt a musí se vrátit do své země původu. Zaměstnavatelé v některých případech přijmou nízko kvalifikované migrantky a migranty do zaměstnání s tím, že očekávají jejich ochotu pracovat za podmínek, které by byly pro domácí občany zcela nevyhovující. Migrantky a migranti si danou práci musí kvůli povolení k pobytu udržet a dané podmínky tak pod tlakem přijímají.

Zajímavým faktorem vstupu na trh práce obou skupin je již výše zmíněná historie přistěhovalectví. Zatímco důvodem imigrace většiny mužských migrantů je právě práce a tudíž se musejí vypořádat toliko s překážkou, kterou jim staví jejich původ (samozřejmě ve spojení příslušné migrační politiky), ženy migrantky nadále převážně přicházejí z důvodu sloučení rodiny, když následují svého manžela, v mnoha případech také s dětmi. Na rozdíl od mužů, v dané situaci čelí ženy migrantky otázce jak sladit pracovní a rodinný život. Na jedné straně si uvědomují potřebu ekonomické soběstačnosti, ale také přínosu ekonomické aktivity pro rodinu, na straně druhé jsou často i samotnou rodinou tlačeny do pozice matky a manželky.

⁵⁸ ČANĚK, M. Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice (op.cit.)

V mnoha případech nastavením migrační politiky jsou zase tlačeny do situace, kdy si práci nemohou vybírat. I v případě těch, které na území pobývají za účelem sloučení rodiny a nemají zájem, i přes volný vstup na trh práce, pracovat, je politika přístupu ke zdravotním službám (nutnost zaplatit si v případě nezaměstnání komerční pojištění, které je rovněž nutno platit dětem) a požadavek prokázat k pobytu vysoké finanční prostředky⁵⁹, které by v řadě případů nebyly schopny prokázat i české rodiny, doslova nutí k výkonu zejména nízko kvalifikované práce.

Navíc vzdělání, které většina migrantek získala ve své zemi původu, není často v České republice uznáno nebo akceptováno. Dle našich zkušeností má řada migrantek specializované společensko-vědní vzdělání zaměřeno například na pedagogiku, advokacii nebo i ekonomické vzdělání, řada z nich jsou inženýrky. Pro využití jejich lidského kapitálu, znalostí a zkušeností na českém trhu práce, však musí v mnoha případech projít nostrifikací, následným doděláváním různých zkoušek a doplněním vzdělání. Pro řadu z nich je tak tento proces jak finančně tak lidsky nákladný, a to z důvodu potřeby ekonomicky zajistit rodinu a zachovat také její dostatečnou péči. V mnoha případech na nostrifikaci a uplatnění se ve svém oboru proto rezignují, čímž dochází k jejich dequalifikaci a mrhání jejich kapitálem, tzv. „brain waste“. V mnoha případech je pro ně migrace krokem zpět. *Rekvalifikace či doplnění studia přitom může být v některých případech jedinou cestou, jak se znovu integrovat na pracovním trhu. Uznání zahraničního vzdělání ale není pouze bariérou faktickou, může znamenat i bariéru psychologickou. Ta může ve svém konečném důsledku zcela demotivovat a odradit od dalších snah usilovat o nalezení uplatnění.*⁶⁰ Dle výzkumu, který byl proveden pro Magistrát hl. Města Prahy až 68 % mužů migrantů odpovědělo, že nostrifikaci nemají a žen migrantek bylo přibližně 40%. I když se jedná jenom o malý vzorek respondentů, je i z něho a dále z naší praxe patrné, že muži migranti si práci nacházejí mnohem rychleji i bez nostrifikace, respektive nostrifikaci nepotřebují, a to s ohledem na odvětví, ve kterých působí. S ohledem na to, že v České republice chybí studie zaměřující se na faktické bariéry migrantů pro vstup na trh práce, je těžko hodnotit, jestli se nemožnost uznat vzdělání stala jednou z předních překážek integrace migrantů a migrantek na trh práce.

U obou z těchto skupin je dle průzkumu, co se problémů s integrací týče, jazyková bariéra na prvním místě. Neznalost jazyka, nízká informovanost a neznalost prostředí jsou dle nás základními překážkami, které brání úspěšné integraci do společnosti

⁵⁹ Výše finančních prostředků nutných k prokázání jako jedna z podmínek získání nebo prodloužení pobytu je každým rokem nařízením vlády měněna – zvyšována.

⁶⁰ Pokorná Anna, Nostrifikace: Uznávání zahraničního vzdělání v ČR Výzkumná zpráva, Multikulturní centrum Praha, 2014, st. 35

a tedy i integraci na trh práce. I zde je však nutné uvědomit si rozdíly mezi muži a ženami, a to zejména z pohledu přístupu k možným integračním opatřením – jazykovým kurzům. Pro ženy migrantky v domácnosti, nebo i ty ekonomicky aktivní, které pečují také o domácnost a děti, jsou v mnoha případech jazykové kurzy nedostupné, jelikož se jich s ohledem na péči o rodinu nemají kdy účastnit. Jak již bylo zmíněno, je nutné odstranit také tuto bariéru a zaměřit se na rovný přístup k integračním opatřením. V opačném případě se může stát, že i samotná opatření na zlepšení integrace budou ještě více prohlubovat nerovnost a znevýhodněné postavení žen migrantek. Obě skupiny, jak ženy migrantky, tak muži migranti se dále musí na trhu práce vyrovnat nejen s ekonomickou nerovností spojenou s těžkým přístupem na trh práce, rozdíly v odměňování oproti majoritní společnosti, většinovým zastoupením na nízko kvalifikovaném trhu práce, ale také s nerovným postavením ve spojení k přístupem ke zdravotní péči a také sociálním právům. Pokud navíc hovoříme o diskriminaci, mnohdy řešením bývají prostředky, které nám nabízí zákon a tedy právní ochrana, nicméně stejně jako mají migranti a migrantky ztížený přístup ke svým sociálním právům a zdravotní péči, v oblastní právní pomoci tomu není jinak. Cizinec velice často neví, že se může proti takovému jednání právně bránit, nebo to ví, ale bojí se chránit svá práva často z důvodu svého křehkého postavení cizince v České republice. Důležitou rolí je samozřejmě i finanční stránka. Z těchto důvodů by měla být mnohem více posílena nezisková sféra poskytující bezplatnou právní pomoc cizincům, tak aby nejen byla chráněna jejich práva, ale také aby česká společnost jako taková nebyla společností, ve které je možné porušovat právo a spoléhat na to, že oběť (migrant/migrantka) nemá přístup k právní pomoci.

Právní klinika pro ženy organizace JURK

Studentská organizace JURK nabízí bezplatnou právní pomoc pro ženy cizinky. JURK má centrálu v Oslu a studentky právnické fakulty university v Oslu realizují bezplatnou právní pomoc cizinkám ve většině oborů práva, a to nejen v Oslu, ale i v dalších norských městech. Studenti mají tuto praxi jako jeden z předmětů, za které dostávají ve škole kredity, tzn. získají nejen praktické zkušenosti, ale i akademické ohodnocení. Tím hlavním výsledkem je však to, že se poskytne právní pomoc stovkám až tisícům lidí, kteří by k ní jinak nikdy přístup neměli.

Více na <https://jurk.no/information-in-english>

Migrantky se tak v porovnatelné situaci s muži migranty uplatní na trhu práce mnohem hůř a to z důvodu genderové segregace, která se děje jak na domácí úrovni – kultura dané komunity, tak následně při hledání zaměstnání. Jelikož je integrace na trh práce významným prvkem celkové integrace a zároveň hraje také roli ekonomické soběstačnosti a nezávislosti na partnerovi, integrace těch žen migrantek, jejichž vstup a následně i pobyt na území je úzce propojen s partnerem, na kterém jsou v podstatě závislé, je složitá a neefektivní.

4.2 Občanky ČR, občanky EU a ženy migrantky ze třetích zemí

Zvlášť závažná je vícečetná diskriminace, při které se k cizineckému původu přidružují také jiné důvody diskriminace, zejména pohlaví, národnost, etnický původ nebo náboženství. Migrantky o mnoho častěji vykonávají práci, která je málo odměňována, nepravidelná, jenom na částečný úvazek nebo různé dohody. Tato práce bývá velice často navíc nekvalifikovaná nebo dokonce právně neformalizovaná. Jedná se o tak práci, která není žádným způsobem chráněna.

Dle dostupných informací je Česká republika v oblasti rovnosti žen a mužů na trhu práce a v podnikání hluboko pod průměrem Evropské unie. Propad míry zaměstnanosti u žen s dětmi oproti míře zaměstnanosti žen bez dětí je nejvyšší v EU (činí 41 %, průměr EU je cca 12 %). Průměrné platy žen ve srovnání s platy mužů patří k nejnižším v Evropě (průměrný rozdíl ve mzdách žen a mužů v ČR v roce 2012 činil 24,1 %, u žen ve věku 35-44 let dokonce 32 %). Poměrné zastoupení žen mezi chudými nad 65 let je v důsledku nerovného odměňování nejvyšší v Evropě (činí 87 %). V oblasti sladování pracovního, soukromého a rodinného života ČR patří k zemím EU s nejnižší nabídkou částečných pracovních úvazků (podíl žen zaměstnaných na částečný úvazek v r. 2012 činil 9,1%, průměr EU byl 24,8%, podíl mužů zaměstnaných na částečný úvazek byl v témže období 2,6% zatímco průměr EU dosáhl 7%). Kapacita služeb péče o děti je nedostatečná: aktuálně nebylo uspokojeno téměř 59 000 žádostí o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání.⁶¹

Pro migrantky jsou tedy kromě jejich původu charakteristické také jejich rodové rozdíly, které souvisejí s celkovou nižší participací a odměňováním žen na trhu práce. Jak prokazují statistiky, míra zaměstnanosti žen je podstatně nižší než mužů. Dle statistik byla u mužů v roce 2014, 64 %, zatímco u žen 46,6%. Dle již výše zmíněných informací a statistik, je kromě toho, že jsou ženy obecně mnohem méně ekonomicky aktivní v oblasti zaměstnávání, což se žen migrantek týče, je zaměstnanost ještě mnohem nižší.

OPU v roce 2012 a 2013 realizovala projekt „Začátek ve svém“, jehož cílem bylo zvýšení pracovních příležitostí žen ze třetích zemí (mimo EU, EHS) na základě realizace komplexních programů na podporu zahájení a rozvoje samostatně výdělečné činnosti. Výstupy z daného projektu, kterého se za dva roky zúčastnilo 82 žen cizinek, poukázaly na reálnou situaci na trhu práce a postavení těchto žen, pro které je velice obtížné najít si zaměstnání, a jenom potvrdily tu skutečnost, že mnoho žen se i přes nedostupnost zaměstnání snaží být ekonomicky aktivními jako osoby samostatně výdělečně činné. Z 82 žen cizinek, mělo vysokoškolské vzdělání až 45%, 46 % žen mělo středoškolské vzdělání a jenom 9% žen migrantek mělo ukončeno pouze základní školu. Je nutné zmínit také tu skutečnost, že 75 % těchto žen bylo v nejlépe produktivním věku od 25 do 45 let. Z 82 žen bylo na Úřadu práce evidováno 56, což

⁶¹ Vládní strategii pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020, st. 11

představuje 68%. Zaměstnaných bylo jenom 7 žen, z toho 4 s vysokoškolským vzděláním a dalších 11 pracovalo spíše brigádně. Projekt zaměřený na podporu podnikání žen cizinek je realizován také v dnešním roce, a opětovně, ze 17 žen, má vysokoškolské vzdělání 12. Všech 17 je nezaměstnaných.

Projekty nejsou zaměřené na důvody, které jim brání vstoupit na trh práce, a proto s nimi nebyly vedeny podrobné rozhovory, které by výše zmíněnou statistiku objasnily, nicméně z dostupných informací, které během realizace projektu poskytly, je známo, že je pro ně velice obtížné najít si práci v pracovním poměru. Mnohé mají problém s uznáním vzdělání, a proto se snaží vstoupit alespoň na trh nízko kvalifikované práce, pracují jako uklízečky, v oblasti osobní péče, obsluha v restauracích, ve fastfoodu, práce v kancelářích. Mnoho klientek naší organizace pracuje jako uklízečky, pokojské nebo šičky. Některé z nich pomáhají manželům, ve firmě, nebo jsou ženy v domácnosti. Často jsou zaměstnávány přes agentury práce, nebo brigádně na dohodu o provedení práce či dohodu o pracovní činnosti. Výsledky také poukazují na to, že uplatnit se mají problém i vysokoškolsky vzdělané migrantky, u kterých bývá velice těžké navázat na kariéru, kterou měly v zemi původu.

Genderové aspekty, které doprovázejí české ženy na trhu práce, jako je mateřská a rodičovská dovolená, umožnění sladění rodinného a pracovního života formou flexibilní práce, polovičního úvazku, přizpůsobení pracovních podmínek, podpora při péči o děti, a to dostatkem dětských denních zařízení jsou v případě žen migrantek ještě více umocněny a ještě více prohlubují již tak nerovné postavení na trhu práce.

5. Závěry a doporučení

Cílem této analýzy bylo poukázat na to, jakým způsobem reflektují veřejné politiky rodový aspekt migrace, rozlišné postavení žen migrantek na trhu práce, a to jak ve srovnání s muži migranty, tak ve srovnání s ženskou majoritní společností. I když analyzované politiky, jak migrační, tak integrační, vnímají feminizaci migrace a zranitelnost žen migrantek, jejich nastavení, ve spojení s politikou zaměstnanosti a prolínající se politikou rovnosti však nereflektuje specifické potřeby této skupiny. Znevýhodněná pozice migrantek ve společnosti, i na trhu práce má několik důvodů. Kromě jejich “cizineckého” původu, jejich pohlaví, se kterým je spojena jejich role manželky a matky, nebo sociálního postavení je jejich pozice ovlivněna zejména migrační a integrační politikou státu. Ty ovlivňují jak jejich vstup na území, tak jejich vstup na trh práce, a s tím související pracovní podmínky.

Tvůrcům veřejných politik a legislativy doporučujeme:

- **důslednou a cílenou kontrolu** diskriminace a zásady rovného zacházení migrantek na trhu práce a následný monitoring této diskriminace
- **pravidelný monitoring** postavení žen migrantek na trhu práce (vstup na trh práce, přijímání do zaměstnání, odměňování, pracovní podmínky, apod.) jejich

zkušenosti, potřeby, jasná identifikace problémů, kterým čelí (tento požadavek souvisí i s existencí relevantních statistických a výzkumných dat, která nyní nejsou v tomto směru k dispozici)

- **změny nastavení migrační politiky s cílem odstranit závislé postavení migrantek** na garantovi jejich pobytu (zaměstnavatel, rodinný příslušník) a bariér vstupu na trh práce – revize jednotlivých pobytových statusů z pohledu genderové rovnosti
- **zlehčení přístupu k legálnímu zaměstnání** a tím předcházení jak „švarcsystému“, tak obecně neformální práci
- **odstranění institucionální diskriminace** – nedůvodné prodlužování lhůt při rozhodování o pobytu, pracovním povolení, poskytování úplných a adekvátních informací, odstranění administrativních překážek
- **studie zaměřené na dopad a vliv opatření** přijatých pro zlepšení žen migrantek na trhu práce, odhalování systémových nedostatků a návrhy konkrétních řešení
- **přímý vliv žen migrantek na tvorbu politik a legislativy** – spolupráce komunit, neziskových organizací s institucemi veřejné správy
- **zlepšení implementace již existujících veřejných politik**
- **zlepšení informování majoritní společnosti** a veřejnosti obecně o situaci této skupiny migrantů, jejich problémech i potřebách
- **podporu vzniku spolků, sdružení žen migrantek**
- do politiky a praxe při prosazování rovných příležitostí žen a mužů **zahrnout migrantky jako specifickou skupinu žen**

Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt

Úvod do problematiky a představení kapitol analýzy

Ze všeho nejdříve je nutné zdůraznit, že fenomén sloučení rodiny je jedním z nejčastějších způsobů legální migrace cizinců, což dokazuje i počet občanů třetích zemí, kteří v České republice pobývají za účelem sloučení rodiny.

Cílem této analýzy je poskytnout náhled do právního aspektu společného soužití občanů třetích zemí (práva na sloučení rodiny) se zaměřením na systémové problémy a případové studie. Dále se ve studii budeme zabývat i problematikou postavení rodinného příslušníka občana EU a nejlepšímu zájmu nezletilého dítěte. Cílem studie je zároveň i zdůraznit důležitost práva na respektování soukromého a rodinného života vyplývajícího z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Na začátku naší studie se nejprve budeme zabývat statistickým obrazem migrace v České republice s důrazem na statistiky získaných/nezískaných pobytů za účelem sloučení rodiny. Poté přejdeme do další kapitoly, která poskytuje charakteristiku rodinné migrace na úrovni Evropské unie a následně zhodnocení rodinné migrace a aktuální trendy v České republice. Vzhledem k tomu, že pozornost studie je věnována především rodinám migrantů ze třetích zemí, ve větším rozsahu se budeme zabývat právní úpravou tohoto typu rodinné migrace. Kromě toho studie poskytuje porovnání migračních politik a integračních opatření i v jiných členských státech Evropské unie. Vzhledem k tomu, že sloučení rodiny představuje značný (a stále rostoucí) podíl na legální migraci, mnohé státy zavedly přísnější opatření. Toho se týká příklad, který poskytneme ve druhé kapitole analýzy. Studie se nezabývá uvedenou problematikou jen na teoretické úrovni, ale i na úrovni praktické za pomoci případových studií demonstrujících systémové chyby a problémy. V poslední kapitole se budeme věnovat pojmu nejlepšího zájmu dítěte a rozhodovací praxi správního orgánu v kontextu získání/nezískání pobytového oprávnění. V závěru zhodnotíme sledovaný cíl a zároveň poskytneme doporučení tvůrcům veřejných politik a legislativy.

1. Statistický obraz migrace – slučované rodiny v ČR

Nejprve je potřebné uvést, že migrační situace v České republice, tak jako i v jiných zemích, prochází vývojem už od 90 let. Pro migranty Česká republika postupně přestala být jenom tranzitní zemí, ale stala se i zemí cílovou, o čemž svědčí i nárůst imigrace od roku 1989 více než třináctinásobně. V současnosti je podíl cizinců ze třetích zemí na celkovém počtu obyvatel České republiky 2,5 %, tedy 266 855 legálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Počet občanů EU k 31. 7. 2015 naproti tomu činí 191 855, tedy 41,8 % z **celkového počtu 458 710 cizinců pobývajících na území České republiky**. V posledních letech roste právě počet občanů třetích zemí, kteří v České republice pobývají za účelem sloučení rodiny (k 31. 7. 2015 měla téměř 1/3 cizinců pobytový status rodinného příslušníka).⁶²

Mapováním problematiky migrace a integrace se zabývá i **Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky**⁶³, kterou pravidelně předkládá ministr vnitra vládě České republiky a následně Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, od roku 2000 rovněž Bezpečnostní radě státu. Nejnovější zpráva z roku 2014 vypovídá nejenom o vývojových trendech v oblasti migrace v České republice v roce 2014, ale poskytuje i souhrn pozitiv a negativ v oblasti migračních toků. Zpráva se ve své V. kapitole především zaměřuje na cizince ze třetích zemí, kteří se rozhodli pobývat v České republice přechodně na dobu delší než 90 dnů, a to konkrétně za účelem sloučení rodiny.

Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky rovněž poskytuje statistické informace o všech ostatních druzích pobytu, nicméně pro účely této analýzy se budeme dále zabývat pouze pobyty za účelem sloučení rodiny (respektive dlouhodobým vízem za účelem sloučení rodiny).

Slučovaná rodina je tvořena „sponzorem“, který je nositelem oprávnění a rodinným příslušníkem, který se slučuje (manžel/manželka, partner/partnerka, nezletilé děti/zletilé děti, rodiče nebo osamělý cizinec starší než 65 let a další, pokud jsou k tomu oprávněni).

Počet žádostí o sloučení rodiny zaznamenal největší nárůst v letech 2010 a 2011 - v roce 2010 tvořily žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny 15,8 % všech podaných žádostí, o rok později se jednalo o 46,2 %. Velmi rychlý nárůst počtu žádostí o sloučení je spojován především s ekonomickou krizí a kvůli ní se měnící situací na trhu práce. V následujících letech dochází znovu k poklesu žádostí o sloučení.

V roce 2014 si o pobyt za účelem sloučení rodiny zažádalo celkem 1826 cizinců a to přímo na území České republiky (tento účel tvořil 20,6% všech podaných žádostí)

⁶² Usnesení vlády České republiky ze dne 18. 1. 2016 o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016.

⁶³ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014.

a rovněž 1302 cizinců podalo tuto žádost na zastupitelských úřadech ČR v jiných zemích (zde představovalo sloučení 24,5 % všech podaných žádostí).⁶⁴

Žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu podané na ZÚ ČR dle účelu pobytu v roce 2014

Účel	počet udělených víz	tj. %
studium	1896	35,7
výzkum	151	2,8
zaměstnání	1968	37
sloučení rodiny	1302	24,5
celkem	5317	100

(zdroj dat: MV ČR 2015)⁶⁵

Tyto žádosti podávali nejčastěji státní příslušníci Ukrajiny (663 osob), Vietnamu (295) a Ruska (113). Příslušníci těchto zemí představují nejvíce početnou skupinu osob žádajících o sloučení rodiny již několik let.

Žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu podané na území ČR v roce 2014 dle účelu pobytu

Účel	počet žádosti	tj. %
podnikání OSVČ	235	2,6
podnikání PO	216	2,4
zaměstnání	2473	27,8
sloučení rodiny	1826	20,6
studium	2910	32,8
výzkumný pracovník	27	0,3
ostatní	1195	13,5
celkem	8 882	100

(zdroj dat: MV ČR 2015)⁶⁶

Z uvedené tabulky vyplývá, že třetím nejčastějším účelem žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu byl účel sloučení rodiny (1 826, tj. 20,6 %). Nejvíce o něj žádali státní příslušníci Vietnamu (383), Ruska (337) a Ukrajiny (220).⁶⁷

V analýze se budeme kromě rodin, ve kterých sponzor a slučovaný člen rodiny jsou občany třetí země, věnovat rovněž rodinám, ve kterých je sponzorem občan země EU

⁶⁴ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014, str. 42 – 46.

⁶⁵ Str. 42, Ibid.

⁶⁶ Str. 46, Ibid.

⁶⁷ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014, str. 46

(včetně ČR) a ze třetí země pochází pouze slučovaná osoba. V tomto případě se však nejedná o klasické sloučení rodiny, jak to definuje *Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice Rady 2003/86/ES“)*⁶⁸. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky uvádí, že v roce 2014 bylo povolení k přechodnému pobytu uděleno 1934 občanům třetích zemí – rodinným příslušníkům občanů EU, v 630 případech Ministerstvo vnitra povolení neudělilo, resp. řízení zastavilo. Nejvyšší počet povolení k přechodnému pobytu byl udělen státním příslušníkům Ukrajiny (467, tj. 18,2 %), Ruska (251, tj. 9,8 %) a Spojených států amerických (164, tj. 6,4 %). Počet pozitivních rozhodnutí, převyšující v daném roce počet podaných žádostí, je zapříčiněn délkou procesu rozhodování o udělení pobytu.⁶⁹

2. Slučování rodin v kontextu Evropské unie

Cílem této kapitoly je nejprve stručně charakterizovat „rodinnou“ migraci na úrovni Evropské unie a následně zhodnocení rodinné migrace a aktuálních trendů v České republice. V kontextu mezinárodního práva sehrává důležité postavení Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která v článku 8 zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života.

Článek 8 - Právo na respektování soukromého a rodinného života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence.
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.⁷⁰

Toto právo nabývá specifického významu v případě migrantů, především v případě rodinných příslušníků občanů EU a jejich práva na volný pohyb a pobyt, které je upraveno ve *Směrnici Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států* (dále jen „*Směrnice Rady 2004/38/ES*“)⁷¹. Právo na respektování soukromého a rodinného života je rovněž zdůrazněno i v odst. 2 výše zmíněné *Směrnice Rady 2003/86/ES*⁷², která upravuje přímo sloučení rodin cizinců ze třetích zemí. V analýze se nejprve budeme

⁶⁸ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, dostupné na: <http://www.eurlex.cz/dokument.aspx?celex=32003L0086>.

⁶⁹ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014, str. 50

⁷⁰ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

⁷¹ Směrnice Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0038>.

⁷² Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, dostupné na: <http://www.eurlex.cz/dokument.aspx?celex=32003L0086>.

věnovat rodinné migraci, kde partnerem/manželem občana EU je příslušník ze třetí země a následně rozebereme rodinnou migraci na úrovni Evropské unie a v kontextu českého právního řádu v případě, že jak sponzor (nositel oprávnění ke sloučení), tak i slučována osoba, jsou státními příslušníky třetích zemí.

2.1 Slučování s občanem EU

Tento typ migraci je upraven ve **Směrnici Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států**. Tato Směrnice v odstavci 5 uvádí, že „*Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost.*“⁷³ Z výše uvedeného vyplývá, že rodinní příslušníci občanů EU by měli mít zaručena stejná práva jako občané EU. Vzhledem k tomu mají tito příslušníci výrazně jednodušší vstup a pobyt na území EU, než rodinní příslušníci cizinců ze třetích zemí. Jejich ochranu zdůrazňuje i odstavec 24 Směrnice, ve kterém se uvádí: „*Proto by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v hostitelském členském státě měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním. Vůči občanům Unie, kteří na území hostitelského členského státu pobývají již mnoho let, a zejména vůči těm, kteří se zde narodili a pobývali zde po celý svůj život, by vyhoštění mělo směřovat pouze z důvodu výjimečných okolností souvisejících s veřejnou bezpečností. Těmito výjimečnými okolnostmi by mělo být navíc podmíněno také vyhoštění nezletilých osob, aby byly v souladu s Úmluvou OSN ze dne 20. prosince 1989 o právech dítěte chráněny jejich vazby na rodinu.*“⁷⁴ Kromě jiného v článku 30 odst. 2 Směrnice Rady 2004/38/ES stanovuje státem povinnost, pokud to není v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, přesně a úplně informovat o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě. Z uvedeného vyplývá, že Směrnice Rady 2004/38/ES pro občany EU a jejich rodinné příslušníky vytváří výrazně mírnější pravidla pro vstup a pobyt v zemi, obtížnější možnost vyhoštění a především menší administrativní zátěž.

Tento typ rodinné migrace je v českém právním pořádku upraven v **zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů** (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), a to konkrétně v hlavě IVa.: Pobyt občana evropské unie a jeho rodinných příslušníků na území.

Z uvedených ustanovení zákona vyplývá, že ke sloučení rodiny s partnerem - občanem ČR se nevazí tak přísná opatření, která by zamezovala vstupu do země před

⁷³ Směrnici Rady 2004/38/ES

⁷⁴ Směrnici Rady 2004/38/ES

sloučením, požadovala prokazování příjmu, atd. Na druhou stranu je třeba uvést, že přístup státních orgánů k typu rodinné migrace, respektive ke sloučení rodiny, kde jeden z partnerů/manželů je právě občanem ČR a druhý pochází ze třetí země, je více než obezřetný. Takoví rodinní příslušníci pak musí poměrně složitě prokazovat, že je jejich vztah skutečný, přičemž se zkoumá, povaha, intenzita a trvalost vztahu. K prokázání reálnosti svazku se využívá několik cest, jako jsou oddělené pohovory nebo pobytové kontroly ze strany policie. Těto problematice věnuje svou pozornost i již zmíněná Směrnice Rady 2004/38/ES a to konkrétně v článku 35, který je zaměřený na zneužití práva a zdůrazňuje potřebu přijetí takových opatření, která by zabránila zneužití práv nebo podvodu, především uzavřením účelových sňatků. I když se zdá, že rodinná migrace tohoto typu je migrantům výrazně nakloněnější než slučování rodin ze třetích zemí, i tento typ migrace je přísně kontrolován ze strany státu. Rodinní příslušníci občana EU a občanů ČR čelí administrativním překážkám, průtahům v řízení a velmi častým podezřením státu, že se jedná o účelový sňatek.

Uvedené demonstruje i případ klientky O. S. z Ukrajiny, která odešla do České republiky, protože byla psychicky i fyzicky týrána bývalým manželem, a pobývala zde částečně i bez pobytového oprávnění.

Případová studie č. 1:

*Klientka se se svým nynějším manželem, občanem České republiky, poznala v roce 2009, sňatek uzavřeli o tři roky později. V téže době se rozhodli požádat o povolení k přechodnému pobytu v ČR vzhledem k tomu, že se jedná o rodinného příslušníka občana EU. Kromě společné domácnosti, ve které žili, k žádosti připojili i veškeré důkazy o jejich vztahu, spolu s oddacím listem. I přesto, že ze zákona o pobytu cizinců, je správní orgán povinen rozhodnout ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti⁷⁵, v uvedeném případě byla klientce žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnuta až v dubnu 2015, (téměř o tři roky později) zejména protože s manželem nejprve zatajili předchozí pobyt v ČR bez oprávnění, protože se to báli uvést. Po zamítnutí žádosti se klientka psychicky zhroutila a začala docházet k psychologice. Po vycestování na Ukrajinu se její depresivní porucha prohloubila, protože odloučení od manžela velmi těžko snášela. Následně klientka dvakrát požádala o turistické vízum za účelem návštěvy manžela, dvakrát byla její žádost ambasádou zamítnuta (i přesto, že ze **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, konkrétně z čl. 5 přímo vyplývá právo na vstup – to znamená, že „členské státy poskytnou těmto osobám všechny***

⁷⁵ I přesto, že lhůta může být v odůvodněných případech prodloužena, a to za podmínek stanovených správním řádem, z praxe neziskových organizací vyplývá, že v případě žádosti o přechodný pobyt je táto lhůta mnohonásobně překračována.

prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz. Tato víza se udělují bezplatně, zrychleným postupem v nejkratší možné lhůtě). Klientce se do ČR podařilo přijet až v říjnu 2015, kdy opět požádala o přechodný pobyt jako rodinný příslušník občana EU. Po 4 letech úsilí, předkládání důkazů, odmítnutých turistických víz a nezákonného postupu správního orgánu, se nakonec klientce podařilo získat přechodný pobyt.

Vzhledem k výše uvedenému je potřebné uvést, že prošetřování správního orgánu musí být v souladu s vnitrostátními právními normami a hmotně-právními zárukami popsanými v předcházejících odstavcích s odkazem na ustanovení Směrnice. Správní orgán musí při svém rozhodování postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti avšak i tak, aby zároveň dodržel zásadu přiměřenosti. Povinnost správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů vychází ze správního řádu, ovšem pokud se jedná právě o pobyt rodinných příslušníků, kteří musí být častokrát odloučeni, měl by správní orgán vyřizovat věci s náležitou pečlivostí a nepřekračovat lhůty k vydání rozhodnutí mnohonásobně.

Případová studie č. 2:

*Dalším příkladem je případ, pana X z Pákistánu a paní Y z České republiky, kteří se seznámili přes internet přibližně v roce 2012. Mezi tím než v červnu roku 2014 pár absolvoval pobyt na Srí Lance, kde se následně i vzali, čelili zamítavému rozhodnutí ze strany Zastupitelského úřadu ČR v Islámábádu. V návaznosti na tuto situaci zažádal pan X na jaře roku 2015 Zastupitelský úřad v Islámábádu znovu o udělení krátkodobého víza, neboť je teď rodinným příslušníkem občanky České republiky. I tato žádost byla ovšem zamítnuta. Pan X tedy požádal o přezkoumání neudělení krátkodobého víza, i když by na něj měl mít dle evropské legislativy právo. V září 2015 však opět obdržel odmítavé rozhodnutí. **V současné době se čeká na zhodnocení žaloby Krajského soudu v Praze a na výsledky šetření Kanceláře veřejné ochránkyně práv, která je v případě také zainteresována.** Případu se věnuje i česká spisovatelka žijící v Anglii, která popisuje jejich vztah ve své nové knize.*

V návaznosti na shora uvedené s odkazem na příslušnou Směrnici, je potřeba zdůraznit, že rodinní příslušníci občanů EU by měli mít zaručena stejná práva jako občané EU a zjednodušený vstup na území spolu s právem volného pohybu a pobytu, k čemuž však v mnoha případech nedochází. Partneri už v počátku čelí zamítavému rozhodnutí ohledně vydávání turistických víz za účelem návštěvy občana EU a nedůvodným průtahům ze strany správního orgánu. Orgány státu přistupují k uvedeným svazkům jako ke krajně podezřelým, což se projevuje i v časové délce rozhodování a následného vydání rozhodnutí. V následující kapitole se budeme věnovat problematice slučování občanů třetích zemí a rovněž překážkám, kterým čelí.

2.2 Slučování občanů třetích zemí

Další typ rodinné migrace, a to konkrétně sloučení rodiny občanů třetích zemí, upravuje **Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny**. Tento typ rodinné migrace současně také představuje hlavní proud migrace a její legislativní úprava je jednou z nejčastěji se měnících oblastí migračních politik členských zemí. Uvedená Směrnice na jedné straně proklamuje respekt k základním lidským právům a na straně druhé možnost státu nastavit, řídit a kontrolovat migrační politiku sloučení rodin v mezích Směrnice.⁷⁶

Směrnice už ve své preambuli, v odstavci 2, zdůrazňuje, že opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva. Tato směrnice respektuje základní práva a řídí se zásadami zakotvenými zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie. Směrnice rovněž poukazuje na to, že sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života a za účelem ochrany rodiny, založení nebo zachování rodinného života a je třeba určit hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny.

Směrnice vychází především z lidskoprávního kontextu, resp. zdůrazňuje lidskoprávní rozměr rodinné migrace. A z toho důvodu, se také zaměřuje na antidiskriminační přístup k rodinám imigrantů a apeluje na to, aby aplikace směrnice v jednotlivých státech probíhala „*bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace*“⁷⁷. Směrnice dále rozebírá procesní pravidla a uvádí, že proces slučování rodiny by měl být zvládnutelný pro zapojené orgány, současně s tím, že bude vůči slučováním členům rodin „*průhledný a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu*“⁷⁸

Směrnice klade důraz nejen na zajištění práva rodiny na společný život, procesní práva a stanovení podmínek pro uplatňování výše uvedených práv, ale zároveň poukazuje i na potřebu podporovat práva členů rodiny jako jedinců – „***Je třeba podporovat integraci členů rodiny. Za tím účelem by jim mělo být uděleno právní postavení nezávislé na právním postavení osoby usilující o sjednocení rodiny, zejména v případě rozpadu manželství a partnerství, a měli by mít přístup ke vzdě-***

⁷⁶ SZCZEPANIKOVÁ Alice, Právo na rodinný život vs. migrační kontrola: Aktuální trendy slučování rodin v České republice v kontextu Evropské unie, dostupné na: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pravo-na-rodinny-zivot-vs-migracni-kontrola-aktualni-trendy-slucovani-rodin-v-ceske-republice-v-kontextu-evropske-unie>.

⁷⁷ Odstavec 5, směrnice Rady 2003/86/ES

⁷⁸ Odstavec 13, Ibid.

⁷⁹ Odstavec 15, Ibid.

lání, zaměstnání a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako osoba, s níž jsou sloučeny.”⁷⁹

Příkladem dobré praxe je Norsko, které vytváří vhodné podmínky pro nezávislost a rovnost žen a mužů v rodinách lépe, než většina zemí, včetně rozvedených/odloučených párů. Právo na autonomní pobyt je dále usnadněno v ohrožených rodinách, jako je tomu v případě smrti nebo domácího násilí.⁸⁰ Svědčí o tom i projekt Stella Norského červeného kříže. Zaměřením projektu “Stella” je vytvoření inkluzivní arény pro všechny ženy, zejména pro ženy z menšin, s cílem usnadnit větší zapojení a začlenění do norské společnosti a pracovního trhu. Stella nabízí poradenství, kurzy a semináře, jakož i internetovou kavárnu. Provádění akcí mají na starosti dobrovolníci, přičemž účastníci mohou rozhodovat i o obsahu a spuštění programů. Ženy mají také možnost podílet se na dobrovolnictví přímo v centru. Tímto způsobem Stella využívá dobrovolnictví jako nástroj na podporu účasti, budování kapacit a rozšíření sítě. Stella je otevřena 5 dní v týdnu a nabízí kurzy ve dne, ale i ve večerních hodinách. Ve dne Stella slouží jako informační a poradenské zařízení, stejně jako kavárna s denním rozvrhem kurzů a aktivit. Ve večerních hodinách Stella nabízí semináře, tělovýchovu a tematické prezentace.⁸¹

Dalším důležitým rozměrem Směrnice je ochrana práv žen a dětí v odst. 11, který poukazuje na to, že „právo na sloučení rodiny by mělo být vykonáváno v náležitém souladu s hodnotami a zásadami uznávanými členskými státy, a zejména s ohledem na práva žen a dětí; dodržování těchto zásad opravňuje k možnému přijetí omezujících opatření proti žádostem o sloučení rodiny žijící v polygamních domácnostech.“⁸² V uvedeném odstavci Směrnice zároveň vyjadřuje zákaz polygamního manželství a domácnosti. Obzvláště je ochrana dětí zdůrazněna v čl. 5 odst. 5, kde členské státy při posuzování žádosti dbají na to, aby byl brán **náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí.**⁸³

Další podstatná část Směrnice je zaměřená na vymezení osob, které mohou být slučovány se sponzorem – migrantem pobývajícím v EU. V odst. 9 Směrnice se uvádí, že sloučení rodiny by se mělo v každém případě vztahovat na jádru rodiny, to znamená na manžele a nezletilé děti. V následujícím odstavci Směrnice dává značný prostor členským státům nastavit svou politiku tak, že mohou rozhodnout, zda povolí sloučení rodiny i pro nejbližší příbuzné v přímé vzestupné linii, zletilé svobodné děti,

⁸⁰ Online dostupné na: <http://www.mipex.eu/norway>

⁸¹ Red Cross EU office, Mapping of the migration activities of European National Red Cross Societies 2012 - 2013 Update, online dostupné na: http://redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2013/Migration/NORWAY_mapping_FINAL_01.2013.pdf

⁸² Odstavec 11, Ibid.

⁸³ Čl. 5 odst. 5, Ibid.

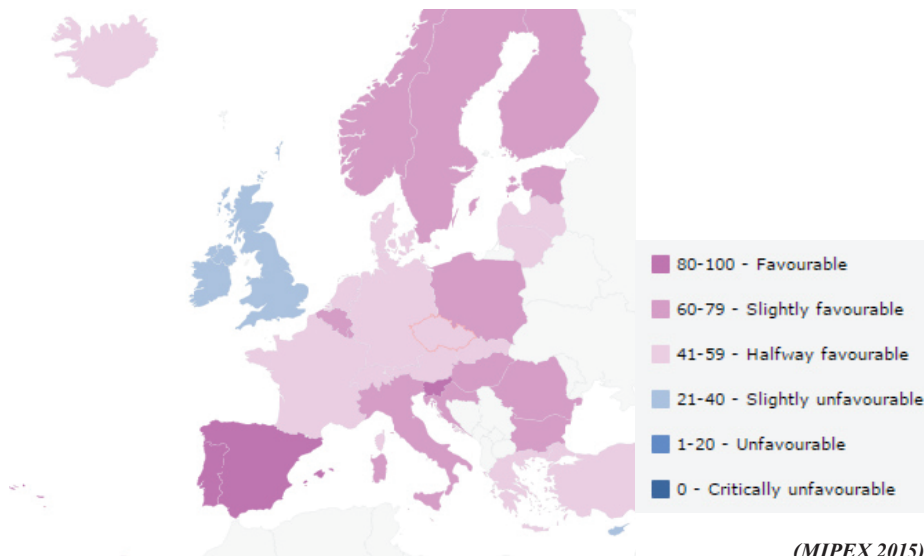
nezezdané nebo registrované partnery, jakož i – v případě polygamního sňatku – nezletilé děti další manželky a osoby usilující o sloučení rodiny. Členský stát může povolit sloučení rodiny skládající se z těchto osob, aniž je tím dotčena možnost členských států, které neuznávají existenci rodinných svazků podle tohoto ustanovení, neposkytnout uvedeným osobám rovnocenné zacházení se členy rodiny, pokud jde o právo pobytu v jiném členském státě, jak je stanoveno odpovídajícími právními předpisy Společenství.

Směrnice sice ponechala členským státům volnost v nastavení migrační politiky v oblasti slučování rodin, avšak zavedla i určité maximální lhůty a pravidla, které státy v rámci dispozičního práva nemůžou obejít. Příkladem je i čl. 5 odst. 4, který stanovuje maximální 9 měsíční lhůtu pro rozhodování orgánů členských států ode dne podání žádosti. Každý členský stát implementací Směrnice zároveň nastavil podmínky, které musí sponzor a jeho/její příbuzní splnit, aby mohli legálně pobývat na území státu. Rozsah podmínek stanovených členskými státy v mezích Směrnice se liší stát od státu.

Pokud jde o zavedení přísnějších politik pro slučované migranty, pro většinu zemí je důvodem legislativních změn výrazné snížení počtu cizinců přijíždějících do zemí prostřednictvím institutu sloučení rodiny. Jedná se především o velmi vysoké požadavky na doložení příjmu nebo věku slučovaných rodinných příslušníků. Problematiké může být i nastavení délky doby, po kterou musí cizinec na území státu pobývat, než je mu sloučení s rodinou povoleno. V roce 2007 se Německo stalo druhou zemí po Holandsku, kde vyžadují jazykový test před příjezdem cizince na území. Téměř o deset let později jen pět dalších zemí považuje za vhodné zavést takový test. Při takových testech je zřídka pravděpodobné, že budou úspěšní při zvyšování jazykových a integračních výsledků, protože kurzy v zahraničí jsou často drahé, nedostupné a nekvalitní. Tato integrační opatření jsou poměrně kontroverzní, především z důvodu nejasnosti ohledně jejich účinnosti a rovněž nerovnoměrnému dopadu na různé skupiny migrantů. Podle organizace ROW (Rights of Woman) jsou ženy v horší pozici i v případě nutnosti skládání jazykových testů, vzhledem k tomu, že často pocházejí z lokalit, kde na vzdělání žen není kladen takový důraz.

2.3 *Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEX 2014*

Co se týče nastavení imigrační politiky, Česká republika patří mezi vstřícnější země v Evropě. Uvedené potvrzuje i tzv. MIPEX – Migrant Integration Policy Index, který každoročně zpracovává a hodnotí nastavení imigračních politik v 38 sledovaných zemích, podle toho, jak vstřícnou nebo restriktivní mají imigrační politiku nastavenou. Index je sestavován pro celou řadu pozorovaných oblastí - od slučování rodin, přes vzdělávání, zdraví, antidiskriminační politiky, přístup k občanství atd. Dle ukazatelů se Česká republika v oblasti slučování rodin v roce 2014 umístila v žebříčku na 23. místě s výsledkem 57 bodů jako země s poměrně příznivou politikou. V porovnání



(MIPEX 2015)

se svými sousedy jde o skóre porovnatelné s Německem, Slovenskem, výrazně lepší, než s Rakouskem a o něco málo horší, než s Polskem.⁸⁴

Dobrou inspirací v integrační politice je opět Norsko, které se dle ukazovatelů MIPEX v žebříčku umístilo na 4. místě s počtem 63 bodů jako země s velice vstřícnou politikou, v porovnání s ostatními zeměmi. Migranti zde mají, při plném zapojení se do společnosti, mnohem více příležitostí, než překážek. S tím souvisí i práva spojená se statusem, na které se MIPEX zaměřil. MIPEX poukazuje na to, že členové rodiny se mohou rovněž podílet a usadit se v Norsku se stejnými právy jako sponzor. Mají stejné právo na práci a na podílení se na vzdělávacích a školicích programech, stejně jako tomu je ve většině zemí. Zavedený jazykový program je jedním z nejlepších na světě a slouží jako pomoc cizincům naučit se jazyk a najít svou cestu v dané zemi.⁸⁵

V souvislosti se vstřícností imigračních politik chceme zdůraznit i politiku Francie, která ve svém *Zákoníku vstupu a pobytu cizinců a azylového práva*, disponuje několika ustanoveními, která umožňují regularizaci pobytu cizinců, kteří se ve Francii nacházejí neoprávněně, tedy bez jakéhokoli pobytového oprávnění. Tito cizinci mají možnost získat pobyt s ohledem na jejich soukromý a rodinný život na území a s ohledem na míru jejich integracBod 7 článku L. 313-11 zákoníku umožňuje vydání

⁸⁴ Online dostupné na: <http://www.mipex.eu/family-reunion>

⁸⁵ Online dostupné na: <http://www.mipex.eu/norway>

karty „*soukromý a rodinný život*“ cizincům, kteří nespádají do žádné jiné kategorie cizinců dle zákoníku, ale jejichž **osobní a rodinné vazby ve Francii jsou takové, že by rozhodnutí o vyhoštění bylo v rozporu s článkem 8 EULP**. Je to ustanovení, jehož cílem je ukončit situaci cizinců, kteří jsou nevyhostitelní, ale také nemají možnost si jinak pobyt regularizovat. Nakonec, každý prefekt má diskreční pravomoc, kterou může využít v situacích hodných zvláštního zřetele a povolit tak pobyt cizincům mimo zákonná kritéria, a to na humanitárním základě.

Dále článek L. 313-14 umožňuje vydání přechodné pobytové karty „*soukromý a rodinný život*“ cizinci, jehož přijetí k pobytu je založeno na humanitárních důvodech nebo se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele. Rozhoduje zde správní orgán. Jedná se o případ **cizinců, kteří prokážou desetiletý pobyt ve Francii a mají dle daného článku možnost také získat pobyt**. Zde je administrativní orgán povinen požádat o vydání doporučení od Komise pro pobytová oprávnění.

V případě sloučení rodiny ve Francii, článek L421-4 zákoníku ustanovuje 6 měsíční lhůtu pro rozhodnutí žádosti o sloučení rodiny. Článek L752-1 v případě sloučení s azylantem anebo s osobou, které byla udělena doplňková ochrana, má správní orgán rozhodnout bez zbytečného odkladu. V porovnání s délkou rozhodování (9 měsíců) v České republice se jedná o poměrně kratší dobu.

Z uvedeného vyplývá, že Francie zdůrazňuje a plně respektuje právo na rodinný a soukromý život, i když cizinec pobýval na území nelegálně, avšak plně se integroval do společnosti, a za tímto účelem mu je umožněné získání pobytového oprávnění. Ačkoli cizinecký zákon v České republice zdůrazňuje povinnost správního orgánu vzít v potaz přiměřenost rozhodnutí a jeho dopad na rodinný a soukromý život, chybí ustanovení pro cizince, kteří zde pobývají bez oprávnění a nespádají do žádné jiné kategorie cizinců dle zákoníku. Tato úprava postavení cizinců by mohla sloužit jako inspirace pro Českou republiku, přičemž osobní a rodinné vazby a míra integrace do českého prostředí představuje zásadní kritérium při rozhodování o udělení pobytového oprávnění anebo při ztrátě pobytu, primárně pokud se jedná o rodiny s dětmi, anebo v případě nelegálního pobytu cizinců.

2.4 Rodinná migrace v České republice

I přesto, že obecně je migrační politika v České republice mírnější než v jiných západních zemích, migranti čelí celé radě překážek v realizaci práva na rodinný život. Pokud jde o migrační politiku České republiky, migranti nečelí jenom bariérám v případě požadavku kladených na sponzora, ale také i nepřiměřeně dlouhým lhůtám pro vyřízení jejich žádosti. Aktuální právní úprava sloučení rodiny je zakotvena v zákoně o pobytu cizinců účinného od 1. 1. 2016, a to konkrétně v podobě:

- a) dlouhodobého víza za účelem rodinným nebo;
- b) dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.

Institut dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny implementoval

Směrnici EU o slučování rodin a dává cizincům o něco více práv, než pokud žádají o dlouhodobé vízum za účelem rodinným. Nevýhodou tohoto institutu však je devítiměsíční správní lhůta, kterou se budeme dále v analýze zabývat spolu s dalšími překážkami, které jsou s tímto pobytovým oprávněním spojeny.

Dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny

Dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny je upraven v ustanovení § 42a zákona a pobytu cizinců. Uvedené ustanovení stanovuje podmínky a konkretizuje skupinu osob, které jsou oprávněny podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Právo cizince získat povolení k dlouhodobému pobytu z titulu sloučení rodiny se odvíjí od rodinné vazby k cizinci, který je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny.

O povolení k dlouhodobému pobytu tak mohou žádat osoby, které jsou v následujícím vztahu s nositelem oprávnění:

- a) manžel/manželka cizince s povoleným pobytem,
- b) nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince s povoleným pobytem,
- c) nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem manžela cizince s povoleným pobytem,
- d) nezletilým cizincem, který byl cizinci s povoleným pobytem na území nebo jeho manželu rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní rodinné péče, nebo který byl cizincem s povoleným pobytem na území nebo jeho manželem osvojen anebo jehož poručníkem nebo manželem jeho poručníka je cizinec s povoleným pobytem na území, pokud se bude péče o nezletilého cizince vykonávat na území,
- e) rodičem nezletilého cizince, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu; nemá-li tento nezletilý cizinec rodiče, je oprávněn žádost podat jiný jeho přímý příbuzný ve vzestupné linii, a není-li takového příbuzného, je žádost oprávněn podat poručník nezletilého cizince,
- f) osamělým cizincem starším 65 let nebo bez ohledu na věk cizincem, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území.⁸⁶

Toto pojetí definice rodinného příslušníka lze považovat za vstřícnější, vzhledem k tomu, jak se k tomu postavila Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/86/EC, která právo na sloučení rodiny přiznává osobám tvořícím jádro rodiny (tzv. nukleární rodina), zároveň však umožňuje členským státům rozhodnout, že sloučení rodiny povolí i jiným osobám. V případě polygamního manželství cizinecký zákon stanovuje, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny

⁸⁶ § 42a, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

nelze vydat cizinci, jehož manžel je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny a již na území s jinou manželkou pobývá.

V rámci současné legislativy, je dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny umožněn až poté, kdy osoba oprávněná ke sloučení pobývá na území nejméně 15 měsíců. V případě, že se jedná o cizince, který je držitelem zaměstnanecké karty, musí pobývat na území po dobu nejméně 6 měsíců. Pakliže k této době přičteme ještě délku řízení, která představuje 9 měsíců, odloučení manželů a celé rodiny je v alarmující délce dvou let. Dále je důležité poukázat na fakt, že v případě manželů současně musí každý z nich dosáhnout věku 20 let, přičemž uvedená věková hranice se neuplatňuje, pokud je osoba oprávněná k sloučení držitelem zaměstnanecké karty. Jelikož se převážně slučují ženy migrantky, dalším problémem kromě délky lhůty při sloučení je závislé postavení na partnerovi a pomalejší integrace do společnosti. Zatímco je manžel již do určité míry integrovaný, příchozí manželka, neznalá jazyka, poměrů, málokdy vstupuje rovnou na trh práce. Zůstává plně závislá na svém manželovi, ztrácí pracovní návyky, které si se sebou v řadě případů přinese a její celková integrace je tak z dlouhodobého hlediska narušena.⁸⁷

Dalším příkladem dobré praxe je norské Kompetenční centrum pro cizince (CCI), které bylo založené v roce 2010 a od té doby je rozvíjeno za pomoci CPN (Činští odborníci v Norsku) s finanční podporou Ředitelství pro integraci a diverzitu (IMDi). Cílem je poskytnout praktické informace a služby pro imigranty, nabídnout jim navazování kontaktů a pomoci jim rychle se přizpůsobit norské společnosti. CCI se zaměřuje především na nově příchozí cizince a jejich rodinné příslušníky, ale je otevřeno i pro ostatní cizince. Poskytování veškerých služeb a aktivit je k dispozici zdarma, když je člen registrován.⁸⁸

Kromě toho za zmínku stojí také úprava změny účelu pobytu v ustanovení § 45 odst. 2, který uvádí, že „cizinec s povoleným dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny je oprávněn po 3 letech pobytu na území nebo po dosažení věku 18 let požádat ministerstvo o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.“⁸⁹ Zákon tak stanovuje tzv. „utvrzovací lhůtu manželství“ aby nedocházelo k obcházení zákona a podvodům, přičemž slučovaná osoba je pobytově zcela závislá na svém partnerovi. V případě rozvodu, může dojít ke změně účelu pobytu, za podmínky, že slučovaná osoba pobývala ke dni rozvodu na území nepřetržitě po dobu nejméně 2 let a manželství trvalo nejméně 5 let.⁹⁰

⁸⁷ Vice viz. - Analýza veřejných politik a praxe z pohledu rovnosti žen migrantek na trhu práce, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Praha 2015, dostupné na: <http://docs.opu.cz/Analýza%20verejnych%20politik%20a%20praxe%20z%20pohledu%20rovnosti%20zen%20migrantek%20na%20trhu%20prace.pdf>

⁸⁸ Online dostupné na: <http://workinginnorway.no/node/8357>

⁸⁹ § 45 odst. 2, Ibid.

⁹⁰ § 45 odst. 4, Ibid.

Největším problémem v případě sloučení rodiny je právě lhůta k vydání rozhodnutí o pobytové oprávnění. Česká republika si při implementaci *Směrnice Rady 2003/86/ES* stanovila k vyřízení žádosti lhůtu 270 dnů, což představuje maximální možnou lhůtu stanovenou Směrnicí. I když zákon její prodloužení neumožňuje, v praxi častokrát dochází v řadě případů k překročení dané lhůty, a to bez informování dotčených osob o důvodech, které k průtahům vedly.

Případová studie č. 3:

Uvedený problém demonstruje i případ cizince z Moldávie pobyvajícího na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu, jehož manželka původem z Ukrajiny a dvě děti podaly přes zastupitelský úřad žádost o sloučení. O žádostech dětí bylo však rozhodnuto dříve, jelikož i samotná lhůta k vyřízení těchto žádostí je kratší (žádali totiž o trvalý pobyt dle § 66 zákona o pobytu cizinců). Přesto, že oba manželé již dosáhli věku 20 let a splnili podmínku pobytu na území nejméně v délce 15 měsíců, k vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu v zákonem stanovené lhůtě nedošlo. Matka na povolení k pobytu čekala více než 20 měsíců, tedy o 11 měsíců déle než stanoví zákon. Jelikož bylo na sponzorovi, tedy otci, aby prokázal dostatečný finanční příjem k zajištění celé rodiny, nebylo pro něj možné pečovat bez manželky na území o děti, kterým byl již pobyt povolen. Zároveň bylo nepřijatelné, aby byly děti od matky odloučeny, a proto zůstaly v zemi původu společně s ní. Z důvodu pracovního vytížení nebylo pro otce také možné rodinu pravidelně v zemi původu navštěvovat a tím udržovat společný rodinný život. Rodina tak byla během samotného řízení odloučena celých 20 měsíců, což ji podstatně zasáhlo. Přesto, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců shledala v daném případě nečinnost a nařídila příslušnému orgánu vydat rozhodnutí do 30 dnů, správní orgán zůstal opět nečinný a své konečné rozhodnutí vydal až 6 měsíců po vydání opatření Komise.

Z praxe Organizace pro pomoc uprchlíkům vyplývá, že nečinnost správního orgánu a nepřiměřená délka rozhodování vůbec není ojedinělým problémem. Příkladem je i případ klienta pocházejícího z Čínské lidové republiky, kterému byla na území udělena mezinárodní ochrana v podobě azylu. Klient chtěl sloučit svého syna a manželku do ČR. Avšak ani několik měsíců po podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny klient neobdržel žádné vyrozumění, že by správní orgán učinil potřebné kroky, které by vedly k vyřízení jeho žádosti. Až po 6 měsících od podání žádosti resp. výzvou k odstranění vad žádosti klientovi bylo sděleno, že jeho žádost trpí vadami, resp. neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Uvedený případ rovněž demonstruje, že správní orgán nepostupoval v řízení, tak jak mu to ukládá zákon (vydá rozhodnutí ve lhůtě 270 dnů ode dne podání žádosti), což znamená, že správní orgán zůstal nečinný. Podáním žádosti dochází k zahájení řízení, a správní orgán musí postupovat a vydat rozhodnutí

v zákonem stanovené lhůtě. Kromě jiného, zásada rychlosti řízení jakožto základní právo účastníka má i ústavněprávní zakotvení v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti...“

Nepřehlédnutelným je také případ rodiny z Ukrajiny, kdy oba rodiče mají na území již trvalý pobyt a o sloučení žádali pro své tři děti. Ve všech třech žádostech došlo k průtahům a nebylo o nich rozhodnuto v zákonné lhůtě, v případě jednoho dítěte však bylo rozhodnuto až několik měsíců poté, co byl pobyt povolen jeho dvěma sourozencům, což zásadně narušilo slučování rodiny.

Dalším vyčnávajícím problémem je, že cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nejsou známy žádné skutečnosti, které by mohly představovat zásadní překážky pro vydání rozhodnutí. Žadatelé nejsou žádným způsobem vyrozuměni o důvodech průtahů a nepřiměřeně déle rozhodování ze strany správního orgánu, i přestože splňují podmínky pro vydání pobytového oprávnění. Přitom pro manžele a jejich nezletilé děti má výsledek řízení zcela zásadní dopad na jejich rodinný a soukromý život. Nejistota způsobená nezákonným protahováním řízení velmi negativním způsobem ovlivňuje kvalitu jejich života. Vzhledem k tomu, že takové případy nejsou vůbec ojedinělé, vyvstává řada otázek souvisejících nejen s nečinností správního orgánu, ale i se samotným přístupem k rozhodování o žádostech rodin.

2.5 Právo na rodinný život vs. Visapoint

V souvislosti s právem na soukromý a rodinný život je důležité věnovat pozornost i problému s registračním systémem Ministerstva zahraničních věcí České republiky - VISAPOINT. Jedná se o systém, prostřednictvím kterého se cizinec ve vybraných zemích musí registrovat k podání žádosti o pobytové oprávnění v podobě turistického víza, dlouhodobého víza nebo dlouhodobého/trvalého pobytu. Systém by tak měl vygenerovat den schůzky, která slouží k podání žádosti, ačkoli v některých státech je uvedený systém dlouhodobě nefunkční.

Až na základě řádného objednání je cizinci umožněno podání žádosti na zastupitelském úřadě, je proveden pohovor a zahájeno řízení o žádosti. Přičemž ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců jasně stanovuje, že „Zastupitelský úřad může stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. Zastupitelský úřad umožní cizinci podání žádosti nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy cizinec o stanovení termínu podání žádosti požádal.“⁹¹ Uvedené ustanovení se však vztahuje pouze na víza, nikoli na dlouhodobý/trvalý pobyt. Ustanovení § 42a odst. 4 jasně uvádí, že „Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitel-

⁹¹ § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců

⁹² § 42a odst. 4, lbid.

ském úřadu.“⁹² Dále zákon stanovuje v ustanovení § 169 odst. 16, že: „*Žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.*“⁹³

Uvedené problematice se věnoval i veřejný ochránce práv, který k problematice Visapointu uvádí, že stávající praxe nicméně nutí cizince podat žádost o udělení dlouhodobého víza i povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu osobně a zároveň výlučně prostřednictvím systému Visapoint. Dle ochránce tak v případech, kdy ČR fakticky neumožňuje podat žádost o povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu, pokud jsou tyto navázány na právo Evropské unie, porušuje závazky vyplývající pro ni z práva EU se všemi možnými důsledky.⁹⁴

Problém s internetovým systémem Visapoint je alarmující především na Ukrajině – konkrétně lze zmínit Zastupitelský úřad ČR ve Lvově, pokud jde o žádost o vízum/dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Prostřednictvím Visapointu nejde podat žádost o žádné pobytové oprávnění, protože všechny termíny už jsou dávno zarezervované místními překupníky. Získání termínu podléhá zaplacení jisté částky - ze zkušeností migrantů ve výši 300 až 500 eur. Tento stav je dlouhodobě českými orgány z nejasných důvodů tolerován.

Jak je už v předchozí kapitole uvedeno, Směrnice Rady 2003/86/ES už ve své preambuli, v odstavci 2 zdůrazňuje, že *opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život*. Směrnice rovněž poukazuje na to, že sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života. Z uvedeného tedy vyplývá, že členské státy by měly stanovit podmínky a zabezpečit výkon práva na sloučení rodiny. Lze tedy zkonstatovat, že v případě systému Visapoint jde v některých zemích pouze o iluzorní zabezpečení výkonu tohoto práva. V důsledku dysfunkčního systému, nedostatečné kapacity ambasád a nelegálních aktivit spojených s Visapointem zůstává mnoho rodin od sebe odloučených i několik let. Pro rodiny je téměř nemožné být spolu a společně budovat rodinný život, což má na něj samozřejmě negativní dopad.

2.6. Zásadní problémy žen migrantek v realizaci rodinného života na území České republiky

Prioritně by se integrační politika České republiky měla zaměřovat na cizince ve zranitelném postavení, zejména na ženy cizinky s důrazem na opatření umožňující jejich účast na trhu práce. Zvláštní pozornost by však měla být věnována integraci dětí a mládeže z řad cizinců. Migrační a integrační politiky by měly být nastaveny tak, aby především chránily rodinu a respektovaly rodinný život. Základním dokumentem

⁹³ § 169 odst. 16, Ibid.

⁹⁴ Problémy s funkcí Visapointu (poznatky z šetření veřejného ochránce práv), online dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/problemy-s-funkcni-visapointu-poznatky-z-setreni-verejneho-ochrance-prav>

integrační politiky České republiky je Koncepce integrace cizinců na území České republiky. V lednu 2016 vláda schválila usnesením vlády č. 26 ze dne 18. ledna 2016 Aktualizovanou Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2016. Jedná se o aktuálně platný dokument, přičemž součástí Koncepce je i Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců.

2.6.1 Diskriminace žen migrantek v přístupu ke vzdělání

V souvislosti s rodinným životem žen a dětí migrantek úzce souvisí i diskriminace v přístupu ke vzdělání. Na podporu uvádíme statistiky, ze kterých vyplývá, že na konci roku 2014 bydlelo v České republice 16 490 dětí migrantů. Ve školním roce 2014/2015 navštěvovalo školky 7 214 těchto dětí, což činí zhruba 43 %. Pouze okolo 60 % dětí migrantů navštěvuje základní školy. Tato čísla jsou velmi nízká. Vláda uznává, že obecně je situace okolo předškolního vzdělávání velmi neuspokojivá kvůli nedostatečné kapacitě v systému. Z tohoto důvodu je i pro české matky nesnadné umístit své děti do školek. Ale pro matky migrantky je to skoro nemožné. Přestože oprávněné orgány využívají argument plné kapacity k ospravedlnění odmítání zařazení dětí migrantů do školek a škol, v mnoha případech je pravým důvodem neumístování migrantské pozadí dětí.⁹⁵ Rovněž je důležité poukázat na to, že předsudky a stereotypy vedení škol, ale i negativní přístup ostatních rodičů, hrají významnou roli v diskriminaci dětí migrantů ve školním a předškolním vzdělávání.

Na druhé straně ze *Zprávy z oblasti migrace a integrace* vyplývá, že záměrem aktivit zacílených na děti-cizince byla snaha podpořit znalost češtiny, usnadnit jim úspěšné začlenění do třídních kolektivů, omezovat riziko sociálně nežádoucího chování a rozvíjet sociální a komunikační dovednosti žáků-cizinců.⁹⁶ I přestože Zpráva reflektuje projekty na podporu integrace cizinců se zaměřením na děti a mládež, ze zkušeností neziskových organizací vyplývá, že v mnoha případech dochází k diskriminaci, což potvrzují i výše uvedené statistiky.

Dalším alarmujícím problémem je skutečnost, že v přihláškách do zařízení předškolního věku je uvedena kolonka trvalého pobytu v obci, ve které je školka umístěna. Vedení školek odkazuje na princip, že dítě mající trvalý pobyt v obci, ve které je škola umístěna, má přednostní právo být zařazeno do takového zařízení a získává body navíc v celkovém hodnocení. V tomto případě chceme poukázat na problematiku výkladu pojmu „trvalý pobyt“ a s tím spojené diskriminační praktiky.

⁹⁵ Tento závěr se opírá především o fakt, že podíl participace na předškolním vzdělávání v České republice je jeden z nejvyšších v EU, vzhledem k tomu, že 90% všech dětí s českým občanstvím navštěvuje předškolní vzdělávání a skoro absolutní většina 100% se podílí na základním vzdělání. PRŮCHA, J. Česká vzdělanost. České vzdělávání: Multidisciplinární pohled na fenomén národní kultury, Praha 2015, str. 43.

⁹⁶ Zpráva z oblasti migrace a integrace, str. 78.

Uvedené demonstruje i případ z praxe, když klientka pocházející z Pobřeží slonoviny, žádala o zápis svého nezletilého dítěte do mateřské školy v blízkosti jejího bydliště. Klientka uvedla, že ji u zápisu bylo sděleno, že nedosáhne na 20 bodů za trvalý pobyt dítěte a matky na území v městské části, kde se školka nachází. V této souvislosti jí bylo dále vysvětleno, že v žádosti o přijetí chybně uvedla svou adresu trvalého pobytu v Praze, a proto ji musela následně opravit na adresu v Pobřeží slonoviny.

Z výše uvedeného vyplývá, že překážkou zůstává právě to, že řídicí orgány škol nesprávně interpretují pojem „trvalý pobyt“. Pro české občany odkazuje termín „trvalý pobyt“ na „úředně nahlášenou adresu bydliště“, zatímco pro cizince znamená „trvalý pobyt“ jeden z druhů povolení k pobytu. Využíváním této interpretace jsou všechny děti migrantů s jiným než trvalým povolením k pobytu vyloučeny z přístupu ke vzdělání. Taková praxe je zjevně diskriminující a nejistota způsobená tím, že dítě nemusí být přijato do uvedené školy, způsobuje nemalé problémy ženám migrantkám. Kromě toho, vyčnívajícím problémem je i systém neefektivní právní nápravy v případech odmítnutí zařazení dítěte do školního nebo předškolního zařízení. Přestože se rodiče mohou odvolat proti rozhodnutí ředitele ve správním řízení, tato náprava je založena na kasačním principu. Nadřazený orgán tak může takové rozhodnutí pouze zrušit, ale nemůže nařídít nové. Kvůli tomuto principu je mnoho rodin uvězněno v bludném kruhu rušení jednoho rozhodnutí a přijímání toho samého znovu, zatímco jejich děti zůstávají doma.⁹⁷ Výsledkem je sociální vyloučení a neschopnost odstranit jazykovou bariéru. Uvedená diskriminace nepostihuje jenom děti, ale rovněž i pracující matky, které musí zůstat doma a starat se o své dítě, které nebylo přijato do předškolního zařízení. Z uvedeného vyplývá, že tyto diskriminační praktiky mají dopad na ekonomickou nezávislost matek a integraci dětí.

2.6.2 Diskriminace v případech přístupu k zdravotnímu pojištění

Další diskriminační praktiku představuje nemožnost přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění pro všechny cizince. V souvislosti se zaměřením na ženy migrantky, největší problém představuje nemožnost novorozeneckého pojištění v případě rizikového těhotenství. Vzhledem k tomu, že častokrát jsou ženy migrantky odkázány na soukromé pojištění (v závislosti od druhu pobytu), v případě problémových porodů nemají možnost se pojistit a zabezpečit si tak lékařskou péči bez toho, aby byly uvrhnuty do dluhu. Mnoho soukromých pojišťoven si vyžaduje doložení lékařské zprávy, že se nejedná o rizikové těhotenství.

Uvedené demonstruje i případová studie. Klientka pocházející z Ukrajiny, která je v rizikovém těhotenství, čelí problému s pojištěním. Jelikož se jedná o klientku nespádající svým pobytem do skupiny osob s veřejným zdravotním pojištěním, je

odkázána na komerční zdravotní pojištění. Ačkoli si klientka chtěla koupit novo-rozenecké pojištění, setkala se s odmítavým přístupem. Konkrétně musela zaplatit nemalé peníze za lékařské zprávy a ultrazvuk, které si pojišťovna vyžádala. Nakonec klientku odmítli pojistit, protože se jedná o rizikové těhotenství. Klientce tak hrozí, že si bude muset veškeré náklady s těhotenstvím zaplatit sama. Vzhledem k tomu, v jaké nejistotě se nyní nachází, musí bojovat i s vysokým stresem. V případě nutnosti úhrady péče při rizikovém porodu bez pojištění je téměř jisté, že se bude jednat o vysoký dluh, do kterého bude rodina uvržena. Z praxe neziskových organizací vyplývá, že se nejedná o ojedinělý problém.

O uvedeném tématu již Organizace pro pomoc uprchlíkům zpracovala analýzu, ve které se zaměřuje na problematiku pojištění cizinců, přičemž uvádí, že pozitivním argumentem podporujícím nutnost změny tohoto systému je i fakt, že ve mnoha státech EU jsou podmínky pro cizince a občany naprosto stejné (Norsko, Německo, Velká Británie, Rakousko a Nizozemsko). Mnohaleté zkušenosti z těchto zemí nám navíc ukazují, že takovýto systém opravdu přináší benefity nejen samotným pojištěncům (cizincům), ale i samotnému státu, neboť je výhodnější nejen z hlediska finančního, ale i organizačního a kontrolního. Inkluzí cizinců do systému veřejného pojištění je pro stát mnohem snadnější zabránit diskriminačnímu přístupu ve vztahu ke zdravotní péči.⁹⁸

Problém se zdravotním pojištěním představuje aktuální téma, a proto je potřebné mu věnovat hlubší pozornost. Je alarmující, že v roce 2016 stále dochází k diskriminaci žen migrantek v případě přístupu k zdravotnímu pojištění. Proto je důležité, aby stát zabezpečil, aby všechny ženy migrantky a jejich děti měly stejný a spravedlivý přístup k zdravotnímu pojištění a zabezpečenou adekvátní lékařskou péči bez uvržení do dluhu.

2.6.3 Problematika slučování starších dětí

Se zásahem do soukromého a rodinného života úzce souvisí i problematika slučování starších dětí a případné získání pobytového oprávnění. Narůstající problém demonstrují i případy z praxe, které poukazují na to, že v případě starších nezletilých dětí dochází k odlišnému přístupu ze strany správního orgánu při získání pobytového oprávnění oproti mladším dětem.

Konkrétně poukazujeme na případ občana z Ukrajiny, kterému bylo v době podání žádosti 17 let, a který doposud žil na Ukrajině se svojí babičkou. Z důvodu zhoršujícího se zdravotního stavu babičky požádal (během doby, kdy na území pobýval na krátkodobé vízum) o trvalý pobyt v září 2015 podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V březnu 2016 dosáhl zletilosti, přičemž předpokládané ukončení

⁹⁸ Analýza zdravotní pojištění cizinců, Organizace pro pomoc uprchlíkům, online dostupná na: <http://docs.opu>.

jeho studia na střední škole na Ukrajině bylo 30. 6. 2016. Jeho matka má na území ČR trvalý pobyt od r. 2013.

Podle uvedeného ustanovení platí, že **povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.**

Dále jeho matka v ČR domluvila s místní střední školou vyučující stejný obor, který její syn navštěvuje na Ukrajině, jeho přestoupení a dokončení studia na této škole. Přičemž dle ust. § 178a odst. 2 zákona o pobytu cizinců *se nezaopatřené dítěte posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře. Pro účely tohoto zákona se nezaopatřeným dítětem rozumí rovněž cizinec nejdéle do 26 let věku, který nepřetržitě studuje na střední nebo vysoké škole v cizině a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nevydalo rozhodnutí o tom, že toto studium je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice.*

Jeho žádost o trvalý pobyt byla zamítnuta pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán uznal, že byla splněna podmínka nezaopatřenosti. **Nicméně nebyla podle něj splněna podmínka účelu společného soužití cizinců.** Důvodem bylo, že syn klientky v současné době nepobývá na území ČR se svou matkou. Dále odkázal žadatele na možnost legalizace pobytu prostřednictvím jiných pobytových statusů (např. dlouhodobého pobytu). Žadatel se proti rozhodnutí odvolal a již čeká na rozhodnutí.

Nicméně v uvedeném rozhodnutí správní orgán nevzal v potaz skutečnost, že vzhledem k změně okolností (ochoření babičky) se o syna klientky nemá kdo starat. Je nepochybné, že syn i jeho matka hodlají společně pobývat na území České republiky, tedy realizovat společné soužití. Syn klientky usiluje o to, aby zde mohl pobývat spolu se svou matkou, a to z důvodů, které souvisejí se změnou jeho osobní situace. Vzhledem k tomu, že matka je trvale usazena na území České republiky a je zde již plně společensky a pracovně integrovaná, nelze reálně očekávat, že by přesídlila zpět na Ukrajinu, aby mohla o svého syna pečovat. Kromě toho syn klientky splňoval podmínky uvedené v zákoně. Vystává tedy otázka, co kdyby šlo o dítě mladší než 10 let? Bylo by rozhodnutí správního orgánu rovněž zamítavé nebo by správní orgán byl v tomto případě vstřícnější.

Odlisňný přístup k starším dětem potvrzuje i další případ.

Občan Ukrajiny, 13 let, podal žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění. Jeho matka má v České republice dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání. Žije zde se svým druhým synem. Žadatel nemá na Ukrajině nikoho kromě nemocné babičky, která se o něj není schopná starat. Vycestování brání překážka na jeho vůli nezávislá dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu. Žadatel do ČR přicestoval na turistické vízum a navštěvuje zde ZŠ.

Vízum synovi udělené nebylo, přičemž správní orgán v odůvodnění uvedl, že vízum strpění je specifický institut, který nemá primárně nahrazovat jiné typy víz. Žadatel má možnost požádat o pobytové oprávnění. Vízum strpění není primárně určeno pro sloučení s rodinou. Správní orgán neshledal překážku vycestování na vůli žadatele nezávislou. Proti uvedenému rozhodnutí byla podána Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza strpění jako opravný prostředek.

Správní orgán totiž nevzal v potaz skutečnost, že není možné, aby syn samostatně pobýval na území Ukrajiny po dobu vyřizování pobytového oprávnění prostřednictvím zastupitelského úřadu. Matka nemůže vycestovat na Ukrajinu za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění pro svého syna na zastupitelském úřadě, protože by přišla o práci v ČR. Otec se nestará, neplatí výživné a nemá stálé bydliště ani zaměstnání, není tedy schopen ani ochoten se o syna starat.

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců nakonec synovi klientky udělila vízum strpění na dobu 6 měsíců.

Odůvodnění: *„Komise je za jedno s Ministerstvem vnitra, podle kterého nelze za důvod pro udělení dlouhodobého víza za účelem strpění považovat rodinný a soukromý život cizince, neboť pro realizaci tohoto účelu pobytu slouží primárně jiné druhy pobytových oprávnění. Přesto je v uvedeném případě Komise toho názoru, že při rozhodování o žádosti je třeba zohlednit rodinnou situaci žadatele. Komise také upozorňuje na ustanovení Úmluvy o právech dítěte, podle kterého musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Dlouhodobé odloučení dítěte od rodiny za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadě by neodpovídalo nejlepšímu zájmu dítěte. Komise proto dospěla k závěru, že v daném případě byla na straně žadatele zjištěna překážka na jeho vůli nezávislá, která mu brání ve vycestování z území.“* V uvedeném případě sice nadřízený orgán, pobytové oprávnění v podobě víza strpění synovi klientce udělil, avšak je důležité poukázat na to, že nejistota během řízení velmi negativním způsobem ovlivnila kvalitu jejich života. Vzhledem k tomu, že takové případy nejsou vůbec ojedinělé, vyvstává řada otázek souvisejících se samotným přístupem správního orgánu k rozhodování o žádostech starších dětí. V návaznosti na výši uvedené se v následující kapitole budeme věnovat pojmu – nejlepší zájem dítěte a rozhodovací praxi správního orgánu v kontextu získání/nezískání pobytového oprávnění.

3. Nejlepší zájem dítěte

Pojem nejlepší zájem dítěte se objevuje ve všech mezinárodních smlouvách, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala. Hlavním nástrojem úpravy je **Úmluva o právech dítěte** (dále jen „Úmluva“), kterou Česká republika do svého právního řádu implementovala v roce 1991. Uvedená Úmluva v čl. 3 odst. 1 zdůrazňuje, že: *„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať*

už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.⁹⁹ Samostatně je však ochrana dětí zdůrazněna v čl. 5 odst. 5 **Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny**, kde členské státy při posuzování žádosti dbají na to, aby byl brán **náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí**.¹⁰⁰ V kontextu cizineckého zákona je nejlepší zájem dítěte uveden jen v souvislosti se správním vyhoštěním občana EU nebo jeho rodinného příslušníka. Ustanovení cizineckého zákona uvádí, že rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat, jde-li o nezletilého občana Evropské unie, ledaže by správní vyhoštění bylo v jeho nejlepším zájmu. Kromě výše uvedeného, cizinecký zákon na straně jedné odkazuje na Úmluvu o právech dítěte, na straně druhé stanovuje správnímu orgánu povinnost zkoumat, zda rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. Z praxe neziskových organizací však vyplývá, že v mnoha případech dochází při vydávání negativních rozhodnutí k důsledkům, kterými je podstatný zásah do soukromého a rodinného života cizinců.

Případová studie č. 4:

Uvedené demonstruje i případ rodiny z Ukrajiny, které hrozí nucené vycestování z území České republiky. Rodina je plně integrovaná do české společnosti, dcera klientky se narodila zde na území, chodila do mateřské školy a momentálně navštěvuje i základní školu. Věnuje se školským aktivitám a pravidelně navštěvuje skautský klub. Oba rodiče zde legálně pracují a vytvořili si rodinné a sociální zázemí. Jejich dcera nemluví ukrajinsky a k zemi původu nemá žádné vazby. Vzhledem k tomu, že by museli vycestovat, byli by vytrženi ze sociálního života zde v České republice, což by mělo za následek zprětrhání jejich vazeb s kamarády a s další blízkou rodinou (starými rodiči), kterým bylo uděleno české státní občanství. Kromě toho rodina nepředstavuje zátěž pro sociální systém státu a mluví plynule česky.

Nucené vycestování by tak představovalo zásah do jejich soukromého a rodinného života a bylo by v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

Vzhledem k výši uvedenému je potřebné zdůraznit, že nejlepší zájem dítěte v rámci koherentního rodinného práva se musí stavět do popředí. V návaznosti na to je zcela zřejmé, že pokud správní orgán plánuje rozhodnout o nezískání pobytového oprávnění cizince, nehledí jenom na právo respektovat soukromý a rodinný život, ale hlavně musí dbát na nejlepší zájem dítěte a přiměřenost daného rozhodnutí. Z praxe neziskových organizací však vyplývá, že tomu tak v mnoha případech není a správní orgán

⁹⁹ Úmluva o právech dítěte, online dostupná na: <http://www.crdm.cz/download/umluva.pdf>

¹⁰⁰ Čl. 5 odst. 5, Ibid.

vydává rozhodnutí, která nejsou v souladu s ustanovením Směrnice Rady 2003/86/ES ani Úmluvou o právech dítěte.

Případová studie č. 5:

Uvedené demonstruje i případ klientky, která už 10 let se svými nezletilými dětmi bojuje o získání pobytového oprávnění v ČR. Klientka pocházející z Azerbájdžánu, spolu se svým nezletilým synem a přítelem, roku 2005 na území ČR požádala o azyl. Azylová procedura však nebyla úspěšná a v roce 2008 dostali první zamítnutí azylové žádosti. Po skončení řízení podávala klientka druhou žádost o azyl už jen sama se třemi nezletilými dětmi. Uvedená žádost rovněž nebyla úspěšná. Následně klientka zažádala o různé druhy pobytových oprávnění, přičemž o jednom z nich má být v blízké době rozhodnuto.

I přesto, že dvě její mladší děti se na území ČR narodily, nepoznaly jinou zemi ani jinou kulturu než českou, správní orgán doposud vždy v jejich případech vydával zamítavé rozhodnutí. Všechny její tři nezletilé děti zde navštěvují základní školu, mluví výborně česky a mají zde veškeré sociální vazby. Přesto však správní orgán nepovažoval jejich míru integrace do českého prostředí za dostatečnou. Je tedy zcela jasné, že se správní orgán ve svém rozhodnutí dostatečně nezabýval nejlepším zájmem nezletilých dětí a zásahem do soukromého a rodinného života.

Je nutné uvést, že rodina není zátěží pro sociální systém. Klientka vystudovala český jazyk pro cizince na UK. Nejenomže nostrifikovala své středoškolské vzdělání, ale i v průběhu roku 2015 si udělala Kurz pracovníka v sociálních službách a nastoupila ke studiu na vyšší odbornou školu. Klientka nemá pevné rodinné vazby v jiné zemi, její matka ji nevychovala, prarodiče zemřeli, a v zemi původu již nemá žádné příbuzné.

*Správní orgán chybně nevzal v potaz míru integrace nezletilých dětí, protože v případě nuceného návratu by je čekalo naprosto neznámé prostředí, došlo by k přerušení školní docházky a resocializace celé rodiny by byla obtížná, protože jim v zemi původu už nezbyli žádní příbuzní. **Z uvedeného jasně vyplývá, že vytržení z takové silné integrace z české společnosti není v nejlepším zájmu nezletilého dítěte, který zdůrazňuje jak Úmluva o právech dítěte, tak i směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, a rovněž představuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života.***

Pro doplnění a porovnání opět poukazujeme na již zmíněnou úpravu postavení cizinců například ve Francii. I v případě nezletilých dětí cizinecký zákon obsahuje ustanovení týkající se rodin nacházejících se na území nelegálně, přičemž do popředí staví nejlepší zájem dítěte a respektování práva na rodinný a soukromý život.

Ministr vnitra pravidelně vydává pro prefektury oběžník, jehož účelem je upřesnění způsobu vyřizování žádostí o pobyt cizinců, kteří se na území nacházejí ne-

oprávněně. Vycházejí zejména z judikatury vnitrostátních soudů. **Oběžník z roku 2004 uvedl také příklady rodin, které projeví silnou vůli pro integraci, a to s ohledem na jejich dlouhodobý pobyt na území, úroveň zařazení se do francouzské společnosti a skolarizaci dětí.**

Na výše uvedené navazuje i článek L. 313-11 zákoníku o vstupu a pobytu cizinců a azylovém právu, který umožňuje vydání přechodného pobytového oprávnění „*soukromý a rodinný život*“, kromě jiného také v případech, když jde o:

- nezletilého, který obvykle pobývá na území Francie, a to od svých 13 let (společně s min. jedním rodičem, bez ohledu na to, jestli jde o biologického nebo adoptivního rodiče);
- cizince narozeného na území Francie, který zde nepřetržitě pobýval minimálně 8 let a který nejméně 5 let navštěvoval školské zařízení, a to po dosažení 10 let.

Důležitost respektování soukromého a rodinného života zdůrazňuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), která článek 8 EULP a v něm obsažený pojem „*právo na soukromý život*“ již mnohokrát vykládala. Evropský soud pro lidská práva v níže uvedených rozhodnutích zdůrazňuje právě důležitost osobních a rodinných pout v hostitelské zemi, přičemž poukazuje na to, že by tato kritéria měla být státem při rozhodování vzata v potaz.

Například v rozsudku *Maslov proti Rakousku*¹⁰¹ soud uvedl: „*Článek 8 chrání také právo vytvářet a rozvíjet vztahy s druhými lidskými bytostmi a okolním světem...*“¹⁰² Soud se také několikrát zabýval otázkou, zda je možné, aby si cizinec žijící delší dobu na území státu vytvořil takové zázemí, které by bylo chráněno článkem 8. Dospěl přitom k jednoznačně kladné odpovědi. V již zmíněném rozsudku soud uvedl: „*Souhrn sociálních vazeb mezi usídlenými cizinci a komunitou, ve které žijí, představuje aspekt „soukromého života“ ve smyslu článku 8.*“¹⁰³

V rozsudku *Shevanova proti Litvě*¹⁰⁴ stojí: „*rozhodnutí učiněná státy v oblasti cizineckého práva mohou v některých případech představovat porušení práva na soukromý a rodinný život garantovaného článkem 8 odst. 1 této Úmluvy, zejména v případech, kdy má dotčená osoba silná osobní nebo rodinná pouta v hostitelské zemi.*“¹⁰⁵ V rozsudku *Slivenko proti Litvě*¹⁰⁶ ESLP uvedl: „*[stěžovatelky] tak byly přemístěny ze země, kde si budovaly, od narození bez přerušení, síť osobních, sociálních a ekonomických vztahů, které tvoří soukromý život každé lidské bytosti. [...] Za těchto okolností Soud nemůže jinak než shledat, že přemístění žadatelek z Litvy*

¹⁰¹ Maslov proti Rakousku, rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2008, stížnost č. 1638/03 („Maslov proti Rakousku“).

¹⁰² Bod 63, Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Shevanova proti Litvě, rozsudek ESLP ze dne 15. 6. 2006, stížnost č. 58822/00 („Shevanova proti Litvě“).

¹⁰⁵ Bod 65, Ibid.

¹⁰⁶ Slivenko proti Litvě, rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 48321/99.

představovalo zásah do jejich „osobního života“ a „domova“ ve smyslu článku 8 odst. 1 Úmluvy.“¹⁰⁷

V případech, kdy ESLP shledá zásah do práv chráněných EULP, soud zkoumá, zda byl tento zásah ospravedlněn¹⁰⁸ Aby nebyl zásah státu nezákonný, musí být zásah do práv jednotlivce vyvážen důležitostí cíle sledovaného přijatým opatřením.¹⁰⁹ ESLP přitom v rozsudku *Maslov proti Rakousku* uvedl, že „**v případě usazeného cizince, který na území hostitelského státu legálně strávil celý svůj život nebo jeho podstatnou část, může být [zásah do jeho práva na soukromý život] vyvážen jen velmi závažnými důvody.**“¹¹⁰ V daném případě byl cizinec nucen opustit území, protože byl shledán vinným z páčání trestné činnosti. Rakousko se proto hájilo, že rozhodlo o povinnosti stěžovatele vycestovat z jeho území, aby zabránilo páčání další trestné činnosti. Tento zájem, však nebyl podle ESLP dostatečný a Rakousko bylo shledáno vinným z porušení článku 8 EULP.¹¹¹

Na závěr je potřebné uvést, že aby právo na rodinný a soukromý život mohlo být plně respektováno, musí správní orgán hledět na rodinu jako celek, dbát nejlepšího zájmu dítěte, posuzovat žádosti jednotlivých členů společně a nepřekračovat lhůtu, která mu k tomu zákonem byla určena.

4. Závěrečná doporučení a změny

Cílem této analýzy bylo poskytnout náhled do právního aspektu společného soužití občanů třetích zemí (práva na sloučení rodiny) se zaměřením na systémové problémy a případové studie. Cílem studie bylo zároveň i zdůraznit důležitost práva na respektování soukromého a rodinného života vyplývajícího z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a poukázat na různé formy rodinné migrace a aktuální trendy v České republice.

Ze studie tedy vyplývá, že česká politika v oblasti slučování rodin patří v rámci Evropy ke spíše vstřícnějším politikám. Dle ukazatelů se Česká republika v oblasti slučování rodin v roce 2014 umístila v žebříčku na 23. místě z 38 sledovaných zemí jako země s poměrně příznivou politikou. V porovnání s mnoha zeměmi v rámci Evropské unie Česká republika požaduje výrazně nižší příjmy rodiny, nebo volnější věkové limity pro slučované rodinné příslušníky. V českém prostředí nejsou uplatňována rovněž žádná integrační opatření, ať už se jedná o povinnost před příjezdem do země složit jazykovou zkoušku, nebo test ze znalosti kultury dané země, jak je již uvedeno v kapitole *Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEx 2014*. Fakt, že mi-

¹⁰⁷Bod 96, *Ibid.*

¹⁰⁸Bod 98, *Ibid.*

¹⁰⁹Shevanova proti Litvě, bod 78.

¹¹⁰Maslov proti Rakousku, bod 75.

¹¹¹Maslov proti Rakousku.

grační politika České republiky v oblasti slučování rodin není tak přísná, neznamená, že migranti nečelí celé řadě překážek. Pokud jde o migrační politiku, migranti nečelí jenom bariéře v případě požadavku kladeného na sponzora, ale také i nepřiměřeně dlouhým lhůtám pro vyřízení jejich žádosti. Dalším vyčnívajícím problémem je, že cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nejsou známy žádné skutečnosti, které by mohly představovat zásadní překážky pro vydání rozhodnutí. Žadatelé nejsou žádným způsobem vyrozuměni o důvodech průtahů a nepřiměřeně délce rozhodování ze strany správního orgánu, i přestože splňují podmínky pro vydání pobytového oprávnění. Přitom pro manžele a jejich nezletilé děti má výsledek řízení zcela zásadní dopad na jejich rodinný a soukromý život, což dokazují i připojené případové studie. **Vzhledem k výše uvedenému tvůrcům veřejných politik a legislativy doporučujeme:**

- **změny v nastavení migrační politiky s cílem snížit maximální 9 měsíční lhůtu pro vyřízení žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny**, vzhledem k tomu, že v rámci současné legislativy je dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny umožněn až poté, co osoba oprávněná ke sloučení pobývá na území nejméně 15 měsíců, v případě držitele zaměstnanecké karty 6 měsíců, přičemž když k této době přičteme ještě délku řízení, která představuje 9 měsíců, odloučení manželů a celé rodiny může činit až 2 roky. Z praxe neziskových organizací vyplývá, že lhůta k vyřízení žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je v některých případech i mnohonásobně překračována.

- **zlepšení informování migrantů o důvodech průtahů a nepřiměřeně délce rozhodování ze strany správního orgánu**, vzhledem k tomu, že cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nejsou známy žádné skutečnosti, které by mohly představovat zásadní překážky pro vydání rozhodnutí. V praxi častokrát dochází v řadě případů k překročení dané lhůty, a to bez informování dotčených osob o důvodech, které k průtahům vedly.

- **odstranění nefunkčnosti internetového systému „Visapoint“ Ministerstva zahraničních věcí České republiky**, vzhledem k tomu, že v některých státech je uvedený systém dlouhodobě nefunkční a nutí cizince podat žádost o udělení dlouhodobého víza i povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu osobně a zároveň výlučně prostřednictvím systému Visapoint.

- **zaručit přístup k předškolnímu vzdělání všem dětem migrantů, nezávisle na jejich pobytovém statusu**, neboť řídicí orgány škol nesprávně interpretují pojem „trvalý pobyt“ a vylučují ze vzdělávání všechny děti migrantů s jiným než trvalým povolením k pobytu. Taková praxe je zjevně diskriminující.

- **umožnění vydání pobytového oprávnění „soukromý a rodinný život“ nezletilým dětem**, nacházejícím se na území nelegálně, přičemž do popředí správní orgán staví nejlepší zájem dítěte a respektování práva na rodinný a soukromý život.

- **umožnění vydání pobytového oprávnění „soukromý a rodinný život“ rodi-**

nám, které projeví silnou vůli pro integraci, a to s ohledem na jejich dlouhodobý pobyt na území, úroveň zařazení se do české společnosti a školní docházka dětí.

- **umožnění vydání karty „soukromý a rodinný život“** cizincům, kteří nespádají do žádné jiné kategorie cizinců dle cizineckého zákona, ale jejichž **osobní a rodinné vazby v České republice jsou takové, že by rozhodnutí o vyhoštění bylo v rozporu s článkem 8 EULP.**

Závěr:

Cílem tohoto dokumentu je apelovat na nutnost legislativních a systémových změn a poukázat na to, jakým způsobem reflektují veřejné politiky genderový aspekt migrace, rozlišné postavení žen migrantek v přístupu ke zdravotnímu pojištění a péči, na trh práce a v rodinném životě, a to jak ve srovnání s muži migranty, tak ve srovnání s ženskou majoritní společností. I když současné veřejné politiky, jak migrační, tak integrační vnímají feminizaci migrace a zranitelnost žen migrantek, jejich nastavení, však absolutně nereflktuje specifické potřeby této skupiny. Uvedené potvrzují i tři zpracované analýzy, jejichž účelem bylo právě poukázat na to, že právní úprava postavení žen migrantek na českém trhu práce, v rodinném životě a v přístupu ke zdravotní péči, tak jak je nyní v České republice nastavena, je vysoce diskriminační ve vztahu k cizincům ze třetích zemí oproti jednak samotným občanům České republiky, jednak v porovnání s cizinci pocházejícími ze zemí EU. I přesto, že migrační politika České republiky není tak přísná, neznamená, že migranti nečelí celé řadě překážek. Pro český systém je v kontextu migrační politiky typický nekompromisní přístup k dodržování pravidel ze strany migrantů a chybějící postih pro vlastní instituce ve chvílích, kdy v dodržování pravidel selhávají.

Pokud se zaměříme na postavení žen migrantek, ženy migrantky tak čelí několikastranné diskriminaci, jako ženy, migrantky a také matky. Jejich postavení v majoritní společnosti je zcela odlišné, jak od mužů migrantů, tak od žen občanek, nebo od žen přicházejících z jiných zemí EU. Toto jejich velice zranitelné postavení je třeba změnou příslušných veřejných politik a legislativy změnit. Věříme, že ve spolupráci s jinými neziskovými organizacemi a dalšími relevantními subjekty dokážeme dosáhnout legislativních a systémových změn, výsledkem kterých bude právě zlepšení postavení žen migrantek v české společnosti.

Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s., Praha, 2016

