



Otázka diskriminace cizinců

Pavel Čížinský

V této kapitole bych se chtěl zamyslet nad tím, zda se zásada nediskriminace státu vztahuje i na cizince? Má stát principiálně povinnost jednat s cizinci stejně, jako jedná se svými občany? Cizinci přece nejsou občany státu, tedy nejsou „členy“ státu. Jak se může tato skutečnost projevit ve vztahu k diskriminaci. V této věci lze vycházet ze dvou protikladných postojů.

První postoj vychází - ve smyslu výše zmíněné zásady nediskriminace, jakožto jednoho ze základních principů demokratického právního státu - z toho, že stát má povinnost jednat se všemi osobami stejně, a tedy nesmí bez dalšího činit ani rozdíly mezi svými občany na straně jedné a cizinci na straně druhé. Dle tohoto názoru by se zásada nediskriminace vztahovala plně i na cizince, i cizinci by měli vedle ostatních lidských práv (např. na osobní svobodu, na soudní ochranu) též právo na rovnost, tedy právo na to nebýt diskriminováni.

Tato zásada samozřejmě nevylučuje zcela možnost stanovit pro cizince odlišná práva, ale toto „činění rozdílu“ by muselo být odůvodněné a přiměřené; samotná skutečnost, že jde o cizince, by tímto odůvodněním nebyla. Například by oprávněným důvodem pro stanovení rozdílných práv vlastních občanů a cizinců mohla být omezenost státních financí vydávaných na určité sociální dávky. Toto může vést k tomu, že cizinci budou mít menší práva na některá plnění z veřejných prostředků. Účel tohoto znevýhodnění může být jednak preventivní (tedy předcházet zneužívání sociální dávek cizinci, kteří nemají žádnou vazbu ke společnosti, a přichází jen kvůli dávkám), dále by mohlo jít i o zvýhodnění těch, kteří již dlouho do systému přispívají, oproti těm, kteří teprve nově přišli a životu společnosti ještě prospěšni být ani nemohli.¹ Znevýhodnění cizinců by se tedy dle tohoto přístupu nemělo zakládat přímo na tom, že jsou cizinci, nýbrž především na jejich slabší vazbě ke státu a společnosti, přičemž jedním z projevů menší míry této vazby je skutečnost, že jsou cizinci.

Opačným principiálním postojem může být takové pojetí, že na cizince se zásada nediskriminace státu nevztahuje, tedy že stát má přirozené právo znevýhodnit cizince oproti svým občanům v jakékoli míře, zajisté tak, aby se nedotkl jejich jiných základních lidských práv, která všem lidem, tedy i cizincům přiznal. Lidským právem cizinců není právo na rovnost s občany (maximálně by cizinci mohli požadovat, aby stát zacházel se všemi cizinci z kteréhokoli státu stejně). Dle tohoto pojetí vyplývá již ze samotné podstaty jakéhokoli společenství, že členové tohoto společenství musí mít samozřejmě vyšší práva než nečlenové, a tento princip je důležitější než zásada nediskriminace. Stát samozřejmě může cizincům dát v některých, nebo ve všech oblastech stejná práva jako občanům, ovšem učiní tak jen ze svého vlastního volného uvážení a není k tomu povinen na základě demokratické zásady rovnosti.

¹ V českém právu využívá stát tuto možnost např. u dávek státní sociální podpory (přiznává se až po roce pobytu v ČR), u dávek sociální péče (podmíněny trvalým pobytem), u státního příspěvku na stavební spoření (podmíněn trvalým pobytem).



Jak se k této otázce vyslovuje platné právo České republiky? Na úrovni obecnosti (jak uvedeno výše) neřeší tuto otázku zatím vůbec, pouze pokud jde o základní práva a svobody uvedené v Listině, zaručuje tam čl. 3 nediskriminaci i pro cizince. Cizinci tedy nesmí být diskriminováni ve vztahu k žádnému právu zaručenému Listinou, pokud ovšem Listina výslovně nestanoví, že pro cizince je možno přijmout méně výhodnou právní úpravu.²

Těchto výjimek uvádí Listina několik: čl. 11/2 – lze zákonem stanovit, že určité věci smějí být ve vlastnictví jen českých občanů, čl. 14/4,5 – jen občan má právo na vstup do ČR a cizinec může být vyhoštěn, čl. 20, 21, 23 – jen občané mohou volit, mohou zakládat politické strany či stavět se na odpor, čl. 25 – jen na občany se vztahují práva národnostních menšin, čl. 26/4 – pro cizince lze přijmout odlišnou úpravu týkající se výdělečné činnosti, čl. 30/1 – jen občané mají právo na hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele, čl. 30 – jen občané mají právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění, čl. 33/2 – jen občané mají právo na bezplatné vzdělání.

Ve všech ostatních právech zaručených Listinou musí být cizinci postaveni naprosto naroveň občanům, a to zřejmě i ohledně těch práv, kterých se lze v souladu s čl. 41 Listiny domáhat jen v mezích provádějících zákonů, neboť např. práva na příznivé životní prostředí se nelze domáhat přímo skrze čl. 35 (který je uveden v čl. 41), ale práva na rovnost a nediskriminaci při zabezpečování práva na životní prostředí se mohou domáhat přímo dle čl. 3, který v čl. 41 uveden není. Podobný názor zastává i vůdčí komentář.³

Co se týče ostatních práv v Listině neuvedených, jsou upravována jednotlivými zákony a nelze jasně vystopovat, zda zákonodárce vychází spíše z úvahy nediskriminační anebo z úvahy preference občanů? I když vezmeme v potaz další aspekty českého právního řádu (nejčastěji užívané kritérium není občanství, nýbrž trvalý pobyt), rozhodně nelze říci, že by k rozdílnému zacházení s cizinci docházelo bez zdůvodnění, anebo alespoň bez snahy toto odůvodnit (neodůvodněná diskriminace cizinců je tedy v českém právním povědomí pojem, který se pomalu, ale jistě zavádí⁴), a to určitě nejen proto, že většina právních předpisů nějak – alespoň vzdáleně – souvisí s některým Listinou zaručeným právem.

Dlužno přesto dodat, že autorovi tohoto článku není známo, že by tato otázka byla někdy konkrétně řešena soudy. České soudnictví se s touto otázkou zatím asi nejbližší setkalo při řešení restitučních sporů; tehdy vznikla ohromná otázka, zda je oprávněné upřít restituční nároky cizincům (tedy např. mnoha emigrantům), anebo tyto nároky uznat? Ústavní soud, který jinak zrušil podmínku trvalého pobytu na území ČR⁵, se s nařčeními z diskriminace vypořádal pomocí článku 11 odst. 2 Listiny, který stanoví, že *„zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“* Z druhé části lze dovodit, že lze přijmout zákon, který umožní určitý typ věcí, např. nemovitosti, nabývat toliko občanům ČR. Vztahování tohoto ustanovení na restituce, v nichž se přece nejednalo o určitý typ věcí (restituovat šlo nejen nemovitosti nejrůznější povahy, ale i movité věci všeho druhu), ale o věci nabyvané z určitého právního titulu, je, dle mého názoru, pochybné. Ústavnímu soudu toto posloužilo jako – trochu formalistický – argument,

² Takto se vícekrát vyslovil Ústavní soud.

³ Pavlíček, Hřebejk, Knapp, Kostečka, Sovák, Ústava a ústavní řád České republiky, 2.díl, Práva a svobody, Praha 1995, strana 308.

⁴ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu 2 Tzn 82/97, v němž se Nejvyšší soud zabýval znevýhodněním cizinců při udělování podmíněných trestů odnětí svobody a při podmíněném propouštění z výkonu trestu odnětí svobody.

⁵ Nález č. 164/1994 Sb. Restituční zákony zpočátku vyžadovaly nejen podmínku občanství ČR, ale i podmínku trvalého pobytu na území ČR. Ústavní soud později tuto podmínku zrušil.



že proces restitucí⁶ neměl diskriminační charakter. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku se odmítl stížnostmi odmítnutých restituentů-cizinců zabývat s tím odůvodněním, že ochrana vlastnictví dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se vztahuje jen na již existující vlastnictví nebo na legitimní očekávání takového vlastnictví, nikoli pouze na „naději na restituci“. Diskriminační otázka tak zůstala stranou.

Lze proto konstatovat, že Česká republika se zatím nalézá někde mezi oběma výše uvedenými pozicemi (které jsou obě navíc velmi abstraktní a jejich význam pro praktickou tvorbu norem může být často jen akademický) s tím, že vývoj směřuje – jak alespoň autor doufá – od druhé pozice k první, tedy k pozici nediskriminační.

DISKRIMINACE A DOBRÉ FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Diskriminace je jedním z nedostatků ve veřejné správě. Ze zkušeností vyplývá, že je diskriminace ve většině případů vnášena do jednání státu lidským faktorem, tedy předsudky a jinými nedostatky úředníků; jedná se tedy o jeden z projevů zvláště úředníků. V tomto smyslu je diskriminace na stejné úrovni jako jiné nešvary veřejné správy typu korupce, liknavost, nepředvídatelnost či nepřiměřenost jednání státu. Podobně jako u boje proti jiným těmto insuficiencím fungování úřadů je hlavním prostředkem i antidiskriminačních snah zajištění dobrého fungování státních orgánů - dobrá správa nediskriminuje, diskriminace je vždy selháním, neprofesionalitou. Diskriminace je fenoménem komplikovanějším než třeba zdoluhavost řízení (zde si vystačí vlastně jen s počítáním času⁷), hrají při ní jednu ze základních pojmových rolí oprávněnost účelu jednání a přiměřenost prostředku k dosažení tohoto účelu. Nejlepší a vlastně i jediná možnost, jak předcházet diskriminaci spočívá v tom, že úřady své jednání zracionalizují, že se zamyslí nad účelem, který má jejich činnost sledovat a nad přiměřeností opatření, které k dosažení tohoto veřejného účelu použijí, a takto své jednání odůvodní (nejprve samy sobě a pak i případným stěžovatelům).

Každé lidské jednání a – alespoň doufejme – i jednání úřadů má vždy nějaký smysl a zásadně nelze odůvodnit jakýkoli akt veřejné správy slovy, že je to „v souladu se zákonem“, samozřejmě vyjma případů, kdy zákon úředníkovi toto jednání přímo přikazuje bez možnosti odchylky. Jakmile zákon dává úředníkovi určitou pravomoc, je úředník povinen v mezích této své pravomoci rozhodnout a odůvodnit, proč přikročil právě k tomuto kroku a ne k jinému kroku v mezích své pravomoci. Pouze u takto zdůvodněného jednání si může být úředník jist, že nediskriminoval, neboť zlý úmysl není vždy podmínkou toho, aby se mohlo jednat o diskriminaci.

Boj proti diskriminaci má tedy velký potenciál pro obecné zlepšování fungování veřejné správy. Přistupuje tak někdy ke snaze o nápravu jiných pochybení veřejné správy a může tuto snahu podpořit a znásobit její výsledky. Nelíbí-li se mi rozhodnutí úřadu, mohu např. požadovat, aby úřad své rozhodnutí odůvodnil. Tohoto se ovšem domohu jen velmi obtížně. Pokud ovšem současně prokážu, že napadané rozhodnutí je diskriminační, mám mnohem větší šanci, že se o věci bude jednat a existují i lepší prostředky právní ochrany. Výsledkem bude nejen odstranění diskriminačního rozhodnutí, nýbrž i jeho náprava co do jiných vad rozhodnutí a do budoucna zlepšení jednání úřadu i ve vztahu k osobám, které nejsou příslušníky diskriminovaných menšin.

Obecně by bylo škoda, pokud by tento potenciál antidiskriminace ve vztahu k dobrému fungování veřejné správy byl odmítán. Děje se tak někdy z obavy, že antidiskriminace vede pouze ke zvýhodňování příslušníků určitých menšin oproti dalším osobám, které trpí těmi stejnými nefunkčnostmi veřejné správy, ovšem na diskriminaci si

⁶ ÚS 338/04

⁷ I zde je zajisté nutné brát v úvahu složitost věci, ale i tak je stanovitelnost průtahů lepší než u diskriminace.



Článek vznikl v rámci projektu „Antidiskriminační vzdělávání pracovníků veřejné správy“

nestěžují. Je zajisté pravdou, že obvinění z diskriminace mohou být křivá a při současném nepřesném užívání pojmu diskriminace samozřejmě také mnohá nařčení z diskriminace nejsou podložena skutečnostmi, které právo za diskriminaci považuje. Na druhou stranu zase platí, že kdo jiný než státní úřady by měly mít intelektuální kapacitu a autoritu, aby neoprávněné výtky přesvědčivě odmítly a zabývaly se jen těmi stížnostmi, které jsou důvodné.

Prosazení antidiskriminačních zásad bude bezpochyby klást vyšší nároky na jednání pracovníků veřejné správy. Lze jen doufat, že tyto zvýšené požadavky budou prosazovány většími investicemi do vzdělávání úředníků a do zvyšování kvality jejich práce, což musí být současně doprovázeno i nárůstem osobní odpovědnosti úředníků za své jednání, a nikoli snahou upravovat co nejdělněji jednání a chování úředníků v právních předpisech a vnitřních směrnících. Druhá cesta, kterou se bohužel dnes české zákonodárství obecně ubírá, by dále posilovala svázanost úředníků abstraktními předpisy a zhoubný formalismus jejich jednání.

Mgr. Pavel Čížinský je právník pražské nevládní organizace *Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva*, vystudoval *Právnickou fakultu Univerzity Karlovy*, věnuje se *lidským právům*, zejména *cizineckému popř. migračnímu právu, právu na ochranu před diskriminací a právu na právní pomoc*.



