

## **Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci**

---

### **I.**

#### **Nastínění problematiky a právní režim**

Z činnosti veřejného ochránce práv vyplývá, že v některých právních vztazích se cizinec, občan třetí země (tj. nikoliv občan Evropské unie, dále jen „cizinec“), dostává do nerovného postavení ve srovnání s občanem České republiky (dále jen „občan ČR“) či občanem členského státu Evropské unie (dále jen „občan EU“), ačkoliv ne vždy se tato nerovnost jeví jako oprávněná či opodstatněná. V některých případech pak dochází k odlišnému zacházení i mezi rodinnými příslušníky (cizinci) občana ČR a občana EU. Konkrétně se jedná o vztahy v oblasti zdravotního pojištění, vzdělávání, volebního práva a sdružování.

V oblasti zdravotního pojištění se jako problematická jeví skutečnost, že s výjimkou zaměstnaných cizinců jsou ostatní kategorie cizinců po dobu prvních pěti let pobytu<sup>1</sup> vyloučeni ze systému veřejného zdravotního pojištění. Proto musí využívat komerčního zdravotního pojištění, které však jednak pokrývá menší rozsah zdravotní péče, a také na něj není právní nárok, takže pojišťovny nemají povinnost cizince pojistit. V praxi mimo to dochází k tomu, že pojišťovny odmítají pojistit cizince, který je nemocný nebo kterému se narodí dítě s vrozenou vadou či jiným závažným onemocněním. Dlouhodobé zdravotní pojištění dále komerční pojišťovny odmítají uzavírat s osobami staršími sedmdesáti let.<sup>2</sup> Jedná se tedy o jakousi selekci na základě věku či zdravotního stavu. Dochází také k rozlišení cizinců - rodinných příslušníků občana ČR, a cizinců - rodinných příslušníků občana EU výdělečně činného na území ČR. Rodinný příslušník občana ČR pobývá na území ČR po dobu dvou let na základě povolení k přechodnému pobytu, a po tuto dobu se neúčastní veřejného zdravotního pojištění (tzn. je opět odkázán na pojištění komerční), zato rodinný příslušník občana EU má na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 nárok na plnou zdravotní péči v ČR.

V oblasti školství je problematické ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), které umožňuje bezplatnou přípravu k začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou jejich potřebám, pouze pro děti občanů EU. Pro děti cizinců, kteří dlouhodobě či trvale žijí na území ČR, však podobná služba zajištěna není. Otázkou je, zda pro to existuje přesvědčivý důvod.

---

<sup>1</sup> Tj. před možností získat po pěti letech pobytu povolení k trvalému pobytu ve smyslu ustanovení § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Před získáním trvalého pobytu jsou ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zdravotně pojištěni pouze cizinci zaměstnaní u zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky.

<sup>2</sup> Srov. např. produkt „Zdravotní pojištění cizinců,“ nabízený pojišťovnou VZP a.s.:

<http://www.pvzp.cz/cs/produkty/zdravotni-pojisteni-cizincu.html>

Pochybnosti vyvolává i faktické<sup>3</sup> odepření aktivního i pasivního volebního práva do zastupitelstev obcí cizincům, kteří pobývají na území ČR trvale, což je může stavět do nerovného postavení oproti občanům EU.<sup>4</sup> V oblasti sdružování občanů jde pak o zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o sdružování“), který umožňuje sdružování toliko občanům ČR.<sup>5</sup> Na sdružení zakládána cizinci se používá zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o činnosti mezinárodních organizací“), který však není založen na principu registračním, ale povolovacím, v čemž může být spatřováno nevýhodnější postavení.

Zvláštní postavení cizince na území hostitelského státu je dáno celou řadou faktorů, mimo jiné tzv. *závazkem věrnosti*<sup>6</sup> vůči státu, jehož je občanem. I teorie mezinárodního práva veřejného tedy konstatuje, že cizinecký režim není nikdy zcela shodný s právním postavením občana státu. Stát je povinen cizinci poskytnout pouze tzv. minimální cizinecký standard, který lze charakterizovat tak, že stát respektuje cizince jako lidskou bytost. Mezinárodní právo rozeznává několik typů cizineckého režimu, dle míry integrace cizinců – tzv. zvláštní režim, režim nejvyšších výhod a národní režim. Ani národní režim, který zajišťuje nejvyšší míru integrace, však nepředstavuje asimilaci cizinců s občany. Minimálně v kategorii práv občanů a povinností mají z povahy věci občanecké postavení odlišné.<sup>7</sup> Zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“), se nicméně nepoužije pro posouzení, zda je či není ustanovení jiného předpisu diskriminační, proto se podstatná část šetřené problematiky nedá posuzovat z hlediska tohoto zákona. Předpisy upravující zmíněné oblasti, či jejich aplikaci, je možné zkoumat toliko z hlediska čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), evropských předpisů nebo mezinárodních smluv. Pokud jde o čl. 3 Listiny, ten má povahu ustanovení *akcesorického*; aby bylo možno dojít k závěru, že se příslušný předpis dostává do rozporu s tímto článkem, je nutné shledat kolizi i s jiným právem zaručeným Listinou. Obdobným způsobem je možné pracovat také s čl. 14 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách (dále jen „Úmluva“).

## II.

### Řešení jednotlivých otázek dle dotčených oblastí

#### II. 1 Oblast zdravotního pojištění

S výjimkou zaměstnaných cizinců jsou ostatní kategorie cizinců (půjde zejména o manžele/manželky a nezletilé děti pobývající na území na základě

<sup>3</sup> V ustanovení § 17 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, je aktivní a pasivní volební právo cizinců podmíněno trvalým pobytem na území obce a přiznáním volebního práva mezinárodní smlouvou. Obdobné ustanovení je pak obsaženo i v ustanoveních § 4 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona č. 491/2001, o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů. Tato ustanovení zřejmě reagovala na náš budoucí vstup do EU, nicméně cizincům ze třetích zemí tak lze přístup k volebnímu právu otevřít pouze uzavíráním dílčích mezinárodních smluv.

<sup>4</sup> Jejich aktivní i pasivní volební právo vyplývá z čl. 19 odst. 1 Smlouvy o založení ES.

<sup>5</sup> Srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona o sdružování: Občané mají právo se svobodně sdružovat.

<sup>6</sup> Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část. 5., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 59

<sup>7</sup> Viz poznámka pod čarou číslo 6, tamtéž, str. 60

víza/dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny) po dobu prvních pěti let vyloučeny ze systému veřejného zdravotního pojištění, aniž by byla zohledněna délka jejich pobytu na území ČR. Uvedenou situaci lze posuzovat z hlediska čl. 3 odst. 1 a čl. 31 Listiny. Pokud jde o vyloučení cizinců ze systému zdravotního pojištění, musím konstatovat, že Listina sice přiznává v čl. 31 všem základní právo na ochranu zdraví (tzn. i právo na lékařskou péči), ale právo na bezplatnou zdravotní péči a účast na veřejném zdravotním postižení přiznává toliko občanům. Zatímco právo na lékařskou péči je tedy základním lidským právem, právo na účast v systému zdravotního pojištění nikoliv – dle dikce Listiny je lze považovat toliko za právo občanů. Z uvedeného vyplývá, že vhodným komparátorem pro posouzení postavení cizince nemůže být občan ČR, protože se nenachází ve srovnatelné situaci. Můžeme tedy srovnávat pouze cizince s různým režimem pobytu, nicméně v tom případě chybí kvalifikovaný diskriminační důvod, protože k nerovnému zacházení nedochází z důvodu státní příslušnosti, ale z důvodu jiného bytového režimu. Stát má samozřejmě možnost umožnit cizincům účast na veřejném zdravotním pojištění, z Listiny však nevyplývá žádná povinnost rozlišovat mezi cizinci dle délky pobytu.

Přesto představuje popsáný stav rozpor s Aktualizovanou koncepcí integrace cizinců v ČR<sup>8</sup> a každoročními usneseními vlády k její realizaci.<sup>9</sup> Zmíněná koncepce již v roce 2005 identifikovala jako jednu z hlavních překážek v oblasti sociálně-ekonomické integrace „*státních občanů třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků (zejména dětí) ... nemožnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění.*“<sup>10</sup>

**Dle ochránce by tak mělo dojít k rozšíření osobní působnosti systému veřejného zdravotního pojištění o nezletilé děti a manžele/manželky cizinců, pobývající na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů/povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Zároveň by měli mít po určité době pobytu přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění i cizinci, kteří mají příjmy z výdělečné činnosti na území ČR ve smyslu zákona o daních z příjmů.**

Pokud jde o nastíněný paradox, kdy nemohou z veřejného zdravotního pojištění po dobu prvních dvou let čerpat rodinní příslušníci občanů ČR (typicky manželé/manželky), resp. kdy má obecně v oblasti sociálního zabezpečení cizinec, jenž je rodinným příslušníkem občana EU, lepší postavení, než cizinec, který je rodinným příslušníkem občana ČR, pak judikatura Soudního dvora Evropské Unie

<sup>8</sup> Schválená usnesením Vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126 ke Koncepci integrace cizinců v roce 2005 a obsažená v části III materiálu č.j. 118/06. Kromě toho vláda tímto usnesením schválila i Komplexní návrh dlouhodobých legislativních a praktických opatření - návrh cílů a opatření pro první fázi zavádění dlouhodobých legislativních a praktických opatření, obsažený v části III materiálu č.j. 118/06.

<sup>9</sup> Nejnověji srov. Usnesení Vlády ČR ze dne 22. března 2010 č. 224 ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009, IV. Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2010, bod 5. Další opatření k podpoře integrace cizinců, c) Zdravotní pojištění cizinců.

<sup>10</sup> V podrobnostech odkazují na tiskovou zprávu ochránce Nerovné postavení cizinců v ČR v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění ze dne 11. března 2009, <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2009/nerovne-postaveni-cizincu-v-cr-v-pristupu-k-verejnemu-zdravotnimu-pojisteni/>. Shodně s ochráncem vnímá nedostatky stávající právní úpravy zdravotního pojištění cizinců i Rada vlády pro lidská práva (srov. usnesení RVLP ze dne 26. února 2009 k začlenění vybraných kategorií cizinců, kteří pobývají v České republice přechodně, do systému veřejného zdravotního pojištění).

(dále jen „ESD“) v obecné rovině tuto situaci připouští.<sup>11</sup> ESD konstatoval, že práv vyplývajících ze Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“) a z prováděcích předpisů se nelze dovolat v případech, které nemají propojení s některou ze situací upravených právem EU (tj. například s volným pohybem pracovníků), a jejichž prvky jsou čistě vnitřní záležitostí členského státu (koncept tzv. „wholly internal situation“). Otázkou je, zda nedochází k diskriminaci cizinců – rodinných příslušníků občana ČR, když vnitrostátní právo tento paradox nevyrovnává. Domnívám se však, že nikoliv. Toto postavení je rodinným příslušníkům občana EU poskytováno přímo právem EU na základě práv migrujícího pracovníka, tzn. v situaci, kdy občan EU využil volného pohybu osob v rámci společenství. Z hlediska komparace postavení těchto dvou kategorií cizinců je podstatné, že by dle práva EU rodinní příslušníci občana ČR, který využil volného pohybu osob a pracoval na území jiného členského státu EU, měli na území tohoto státu stejné postavení, jako rodinní příslušníci občana EU pracujícího na našem území.<sup>12</sup> Vzhledem k tomu se proto nebude dle mého o diskriminaci jednat.

**Pokud jde o paradoxní situaci, kdy mají cizinci – rodinní příslušníci občana EU pracujícího na území ČR, výhodnější postavení, než cizinci – rodinní příslušníci občana ČR, nelze soudit, že by se o diskriminaci jednalo, nastalý stav však rozhodně není ideální. Dle ochránce by proto měl zákonodárce upravit vnitrostátní předpisy tak, aby došlo k dorovnání postavení rodinného příslušníka občana ČR a občana EU.**

Komerční pojištění se řídí zákonem č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o pojistné smlouvě“), podpůrně pak zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).<sup>13</sup> Pojišťovna má při rozhodování, zda pojistnou smlouvu uzavřít či ne, poměrně širokou volnost, která vyplývá z principu autonomie vůle, resp. z principu smluvní svobody, což je jeden ze základních principů, na nichž je postaven občanský zákoník. Princip smluvní svobody zahrnuje svobodu smlouvu uzavřít, svobodu volby kontrahenta a svobodu volby obsahu a formy smlouvy. Takto pojímaná smluvní svoboda se ovšem nemůže dostat do rozporu se zásadou rovného zacházení. V konkrétním případě bude vhodným komparátorem cizinec mladší než 70 let. Rozlišujícím důvodem totiž není státní příslušnost, ale věk, tedy zakázaný diskriminační důvod ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona. Pojištění je službou *sui genesis*; pokud je nabízeno veřejnosti, lze je věcně posuzovat v režimu antidiskriminačního zákona (srov. § 1 odst. 1 písm. j). Specifickou zásadu rovnosti v sobě obsahuje též ustanovení § 13a zákona o pojistné smlouvě,<sup>14</sup> které se vztahuje na práva a povinnosti vznikající z pojištění, a směřuje tedy k obsahu smlouvy a závazkového vztahu; z hlediska principu smluvní svobody má tedy dopad pouze na svobodu volby obsahu, nikoliv na svobodu kontrakce či volby kontrahenta. Zda nedochází

<sup>11</sup> Viz rozsudek ESD ze dne 5. června 1997, *Uecker a Jacquet*, C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 23, a výše uvedený rozsudek *Garcia Avello*, bod 26)

<sup>12</sup> Stejně tak rodina občana EU, který nevyužil volného pohybu osob, nemusí nutně požívat na území domovského státu občana EU těchto výhod (záleží samozřejmě na vnitrostátním právu dané země) – o to se koneckonců jednalo v uvedených případech řešených ESD.

<sup>13</sup> Srov. ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pojistné smlouvě

<sup>14</sup> „Práva a povinnosti vznikající ze soukromého pojištění nesmějí být v rozporu se zásadou rovného zacházení.“

k diskriminaci v okamžiku uzavírání smlouvy a volby kontrahenta lze tedy řešit dle antidiskriminačního zákona.

Pokud se uplatňuje paušálně pravidlo, podle kterého nebude uzavřena smlouva s osobou starší 70 let, může se jednat o přímou diskriminaci v přístupu ke službám z důvodu věku. Dle ustanovení § 7 antidiskriminačního zákona ovšem není diskriminací rozdílné zacházení z důvodu zdravotního postižení, pokud je odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Nastíněné opatření přitom sleduje legitimní cíl, protože je zřejmé, že od jistého okamžiku souvisí se vzrůstajícím věkem také vyšší pojistné riziko; o tuto koncepci se ostatně opírá i zmíněné ustanovení § 13a zákona o pojistné smlouvě, které rozdílné zacházení z důvodu věku připouští.<sup>15</sup> Paušální vyloučení osob starších 70 let však nespĺňuje podmínku proporcionality – obdobné opatření proto není přiměřené a nezbytné k dosažení cíle, byť legitimního. Ustanovení § 13a explicitně zakotvuje prostředky, kterými může pojistitel vzrůstající pojistné riziko zohlednit, nicméně přímo v obsahu závazkového vztahu.<sup>16</sup> Zákon o pojistné smlouvě tedy do jisté míry presumuje jaké prostředky, pomocí nichž je vyšší věk pojištěnce reflektován, ještě proporcionální jsou; zároveň tyto prostředky představují hranici, nad jejíž rámec již rozlišení na základě věku být přiměřené nemůže. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce umožnit neuzavřít smlouvu s osobou pouze z důvodu jejího věku, zřejmě by i tuto alternativu v zákoně výslovně zakotvil. **Opatření, které znemožňuje osobám starším 70 let uzavřít komerční zdravotní pojištění, proto představuje přímou diskriminaci v přístupu ke službám nabízeným veřejnosti z důvodu věku.**<sup>17</sup>

**Pokud smluvní podmínky paušálně znemožňují uzavřít komerční zdravotní pojištění jen z důvodu věku, jedná se o přímou diskriminaci ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 antidiskriminačního zákona. Zákon o pojistné smlouvě pouze umožňuje zohlednit věk při stanovení výše pojistného či pro výpočet pojistného plnění. Při vzrůstajícím pojistném riziku, ke kterému ve vyšším věku neodkladně dochází, má pojistitel proto využít těchto instrumentů.**

## II. 2 Oblast vzdělávání

Právo na vzdělání garantuje jednak čl. 33 Listiny, který stanoví, že právo na vzdělání má každý, jednak čl. 2 Dodatkového protokolu Úmluvy, dle kterého nesmí být právo na vzdělání nikomu odepřeno. V případě ustanovení § 20 odst. 5 školského zákona, nebudou komparátorem k dětem cizinců děti občanů ČR, protože se nenacházejí ve srovnatelné situaci – z podstaty věci není třeba občanům ČR zajišťovat výuku jazyka jako přípravu k začlenění do základního vzdělání. Cizince tak lze srovnávat s občany EU (tj. jedná se o děti, které jsou či mohou být jazykově znevýhodněné oproti dětem občanů ČR).

<sup>15</sup> Výjimku z rovného zacházení obsaženou v ustanovení § 13a zákona o pojistné smlouvě lze chápat jako přípustnou formu rozdílného zacházení ve smyslu ustanovení § 7 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

<sup>16</sup> „V rozporu se zásadou rovného zacházení není použití ... věku ... jako určujícího faktoru **při stanovení výše pojistného a pro výpočet pojistného plnění** ...“

<sup>17</sup> Obdobně lze konstatovat diskriminaci i v obdobných případech, je-li **paušálně vyloučeno** pojištění osoby i na základě jiného důvodu, nežli věku, pokud je tento jiný důvod považován zákonem za diskriminační (viz § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona).

Zmíněné ustanovení § 20 odst. 5 školského zákona umožňuje bezplatnou přípravu k začlenění do základního vzdělávání pouze dětem občanů EU. Domnívám se, že přípravu k začlenění do základního vzdělávání lze podřadit pod obsah základního práva na vzdělání. Listina ovšem nestanoví, že by poskytování vzdělávání muselo být bezplatné – jako základní právo garantuje právo na bezplatné vzdělávání na základních a středních školách, a to *pouze občanům*. Je tedy na státu, aby zvážil, zda vůbec některým kategoriím cizinců (popř. všem) poskytne možnost přípravy k začlenění do základního vzdělávání, a zda bude tato služba *bezplatná* – není však jeho povinnost takovou specifickou službu vůbec poskytovat.<sup>18</sup> Lze sice konstatovat, že dochází k určitému nerovnému zacházení s cizinci (resp. jejich dětmi) ve srovnání s občany EU, nicméně vzhledem k uvedenému se nemůže dle mého jednat o diskriminaci ve smyslu čl. 3 Listiny. Pouze nad rámec uvedeného podotýkám, že jisté privilegované postavení dětí občana EU však vyplývá již z čl. 12 Nařízení 1612/68/EHS, dle kterého „*členské státy budou podporovat podněty umožňující ... dětem [občana EU, který využil volného pohybu pracovních sil] získávat uvedené vzdělání za co nejlepších podmínek,*“ a dále z čl. 2 Směrnice Rady č. 77/486/EHS, o vzdělávání dětí migrujících pracovníků, podle které mají členské státy povinnost zajistit opatření umožňující dětem migrujících pracovníků – občanů EU bezplatnou výuku zahrnující zejména výuku úředního jazyka země přizpůsobenou specifickým potřebám.<sup>19</sup> Toto privilegované postavení, které se odráží právě i ve zmíněném ustanovení § 20 odst. 5 školského zákona, se tedy opírá o svobodný pohyb pracovníků v rámci EU, popř. o občanství EU (které garantuje občanu EU svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států).

Přesto je popsán stav v rozporu s Aktualizovanou koncepcí integrace cizinců v ČR (str. 28), která identifikovala v oblasti vzdělávání jako závažnou překážku neexistenci „*povinnosti zajistit žákům, kteří jsou státními občany jiných, než členských zemí Evropské unie, bezplatnou přípravu k jejich začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka*“. Usnesením ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců č. 259/2008 (opatření 1.2.1.) byl Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy uložen úkol provést legislativní opatření, které by systémově zajistilo výuku češtiny i pro žáky z třetích zemí, s termínem do června 2009. Tento úkol nicméně doposud nebyl splněn.<sup>20</sup> Dobrá znalost českého jazyka je přitom podstatným předpokladem pro budoucí vzdělávání dětí cizinců. Adekvátní dosažené vzdělání následně úzce souvisí se začleněním cizinců do společnosti, úspěšným vstupem na trh práce, ekonomickou soběstačností, předcházením kriminality, které by se cizinci v důsledku sociální exkluze mohli dopouštět apod. Rizika spojená s nedostatečným začleněním dětí cizinců do společnosti se mohou v dalších generacích ještě prohlubovat. Zmírnění negativních jevů spojených s nedostatečným vzděláním a začleněním jedinců do společnosti může v konečném důsledku v budoucnu znamenat další výdaje státu.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Srov.: „*Právo nemít odepřeno vzdělání nezakládá povinnost státu vytvořit obecný vzdělávací systém ... nebo zvláštní vzdělávací systém.*“ In Hubálková, E. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva. Praha: Linde, 2003, str. 320.

<sup>19</sup> „*Členské státy přijmou v souladu se svými vnitrostátními podmínkami a právními systémy vhodná opatření, aby dětem uvedeným v článku 1 mohly pro usnadnění jejich počáteční přijetí na svém území zajistit bezplatnou výuku zahrnující zejména výuku úředního jazyka nebo jednoho z úředních jazyků hostitelské země přizpůsobenou specifickým potřebám těchto dětí. Členské státy přijmou opatření nezbytná pro vyškolení a další vzdělávání učitelů, kteří tuto výuku zajišťují.*“

<sup>20</sup> Srov. Usnesení ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009 č. 224/2010, str. 27.

<sup>21</sup> Srov. např. Zprávu o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009, str. 32-33.

Zároveň jsem si vědoma pozitivního posunu v souvislosti s vyhlášeným rozvojovým programem MŠMT pro základní školy na rok 2010 (č. j. 2676/2010-60), který slouží k zajištění podmínek bezplatné přípravy k začlenění žáků - cizinců z třetích zemí do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou potřebám těchto žáků.

**Přes zmíněný pozitivní posun, který oceňuji, se domnívám, že by měla být bezplatná příprava žáků z třetích zemí k jejich začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou potřebám těchto žáků, garantována rovněž školským zákonem.**

### II. 3 Oblast volebního práva a oblast sdružování

V otázce volebního práva také nelze použít antidiskriminační zákon; je nutné opět vycházet z Listiny. Koncept obsažený v čl. 21 Listiny zaručuje pasivní i aktivní volební právo pouze občanům,<sup>22</sup> takže nelze dovodit diskriminaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Ustanovení čl. 21 samozřejmě nebrání státu, aby v případech, kdy to uzná za vhodné, přiznal (například na základě mezinárodní smlouvy) volební právo i cizincům, jak ostatně učinil v ustanovení § 17 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů. Samotná skutečnost, že fakticky těží z tohoto ustanovení pouze občané EU, však ještě neznamená, že se jedná o diskriminaci z důvodu státní příslušnosti ze strany státu ve smyslu Listiny.<sup>23</sup> Přestože se o diskriminaci nejedná, bylo by zřejmě vhodné uvažovat o jiné úpravě volebního práva cizinců na místní úrovni, protože dosavadní úprava podmiňující získání volebního práva sjednáním mezinárodní smlouvy fakticky postavení cizince (byť dlouhodobého rezidenta) v zásadě nemění (nepřiznává mu volební právo).<sup>24</sup> I Aktualizovaná koncepce integrace cizinců v ČR (str. 29) shledala jako jednu z hlavních překážek „v oblasti politické integrace“ neexistenci „volebního práva cizinců s trvalým pobytem ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů.“

Naopak právo svobodně se sdružovat je dle čl. 20 Listiny zaručeno každému, nikoliv pouze občanovi. Stejně tak Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 11, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech v čl. 22 či Listina základních práv EU v čl. 12 stanoví, že právo svobodně se sdružovat je zaručeno všem. Také dle čl. 11 Směrnice Rady č. 2003/109/ES, je v oblasti svobody sdružování a spolčování dlouhodobě pobývajícím rezidentům přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu. Zákon o sdružování občanů naproti tomu v ustanovení § 1 stanoví, že právo svobodně se sdružovat mají občané.

Ochránce samozřejmě nemůže suplovat funkce Ústavního soudu, který jediný je povolán posuzovat soulad právních předpisů či jejich aplikaci s ústavním pořádkem. Domnívám se nicméně, že zákon o sdružování občanů bude nutné

<sup>22</sup> Obdobně, jako například Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

<sup>23</sup> Avšak například podle čl. 6 Úmluvy Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě se smluvní strany zavazují cizincům (rezidentům) zajistit možnost aktivního i pasivního volebního práva. Tato Úmluva nicméně nebyla doposud ratifikována.

<sup>24</sup> V tomto ohledu lze poukázat na zásadu č. 8 Koncepce integrace cizinců (příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 7. července 1999 č. 689): „Součástí politiky vlády v oblasti integrace ... cizinců ... je vytvoření sociálně-ekonomických, organizačních a administrativních podmínek pro aktivní podporu integrace cizinců. Zejména ve vztahu k zajištění jejich osobní účasti v procesu integrace i na společenském životě na místní úrovni ...“

vykládat ve světle čl. 42 odst. 3 Listiny, dle kterého, pokud dosavadní právní předpis používá pojmu „občan“, rozumí se tím *každý člověk*, jde-li o základní práva a svobody. Nazíráno z tohoto úhlu by Ministerstvo vnitra mělo registrovat i sdružení navržené jinými osobami, než občany, pokud jsou splněny další zákonné podmínky. Pokud by tomu tak nebylo, měli by cizinci fakticky možnost sdružovat se pouze na základě zákona o činnosti mezinárodních organizací. Právo sdružovat se je však zaručeno všem a ve smyslu čl. 20 ve spojení s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny též za stejných podmínek, nicméně zákon o činnosti mezinárodních organizací podmiňuje zřízení organizace vydáním povolení, takže se cizinci dostávají do nerovného postavení ve srovnání s občany ČR. Takový výklad dle mého může být v nesouladu se zmíněnými články Listiny,<sup>25</sup> který zároveň nezohledňuje zmíněné ustanovení obsažené v čl. 42 odst. 3 Listiny. **Proto se domnívám, že by taková aplikace z uvedených důvodů mohla představovat nerovné zacházení a diskriminaci na základě státní příslušnosti ve smyslu čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 20 Listiny.**

**Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o sdružování, dle kterého mají právo sdružovat se podle tohoto zákona pouze občané, by mělo být vykládáno v souladu s Listinou a evropskými předpisy (konkrétně se Směrnicí Rady č. 2003/109/ES a Listinou základních práv EU). Vzhledem k tomu, že právo svobodně se sdružovat přiznává Listina všem, bylo by vhodné postupovat při aplikaci zákona o sdružování v souladu s čl. 42 odst. 3 Listiny, který praví, že: „pokud dosavadní předpisy používají pojmu "občan", rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství.“**

RNDr. Jitka Seitlová  
zástupkyně veřejného ochránce práv

<sup>25</sup> Srov. také např. čl. 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „Uznává se právo na pokojné shromažďování. Výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omezován s výjimkami, jež stanoví zákon a jež jsou nutné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“