

Zahraniční zaměstnanci na trhu práce v ČR a ve vybraných zemích EU

Čižinský Pavel, Čech Valentová Eva

Hradečná Pavla, Holíková Klára, Jelínková Marie

Rozumek Martin, Rozumková Pavla

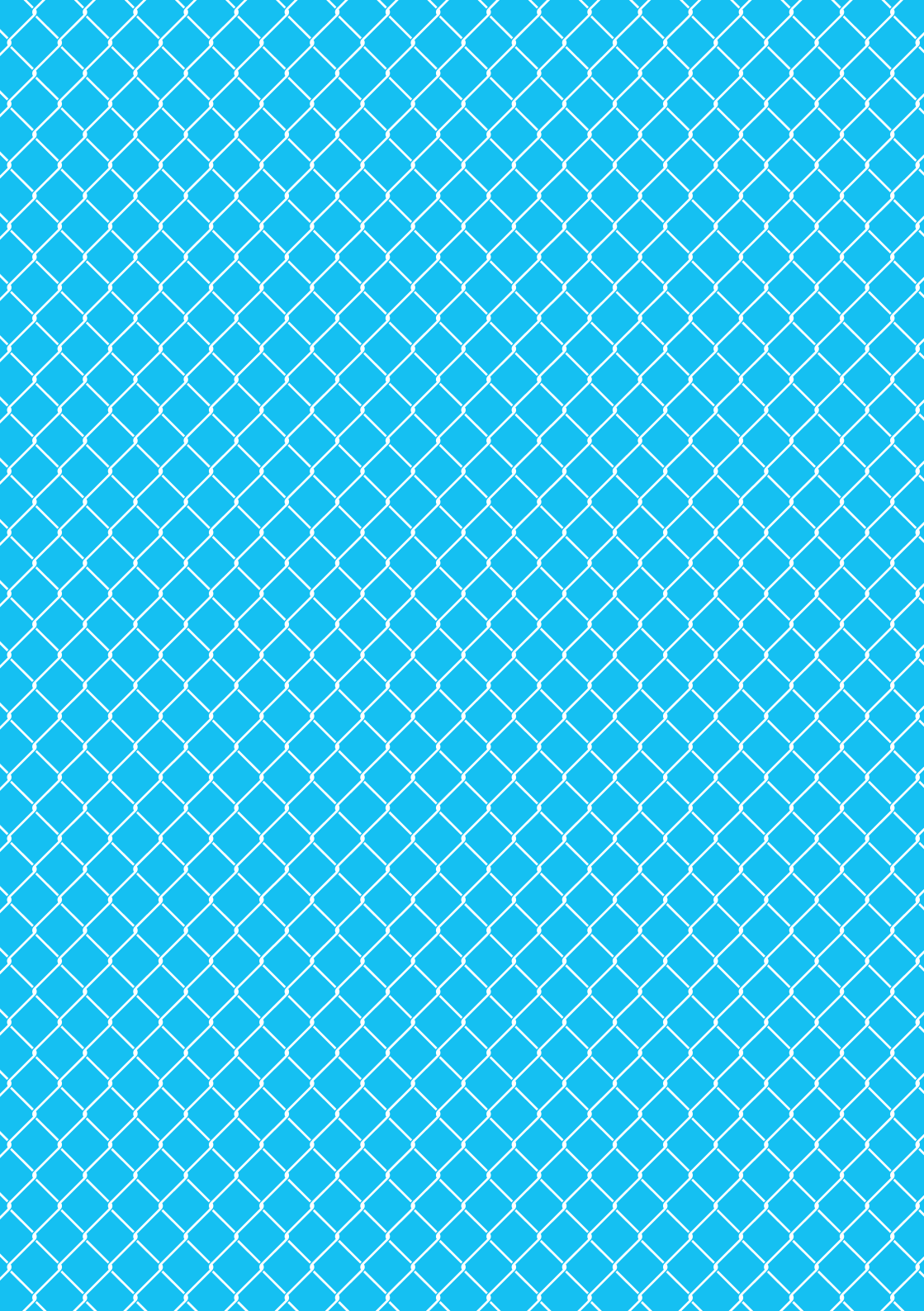
Sdružení pro integraci a migraci
Organizace pro pomoc uprchlíkům
Multikulturní centrum Praha



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz



Zahraniční
zaměstnanci
na trhu práce v ČR
a ve vybraných
zemích EU

Zahraníční zaměstnanci na trhu práce v ČR a ve vybraných zemích EU

Čížinský Pavel, Čech Valentová Eva
Hradečná Pavla, Holíková Klára, Jelínková Marie
Rozumek Martin, Rozumková Pavla

Sdružení pro integraci a migraci
Organizace pro pomoc uprchlíkům
Multikulturní centrum Praha

Předmluva

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,
publikace, kterou jsme pro vás připravili, se týká poměrně úzkého tématu postavení zahraničních zaměstnanců na trhu práce v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie. Naším původním záměrem bylo věnovat se převážně otázkám bezpečnosti práce ve vztahu k těmto osobám, pracovním úrazům a nemocem z povolání, v širším kontextu důstojného zacházení a rovných a nediskriminačních podmínek na trhu práce pro všechny aktéry. Po důkladných úvahách jsme publikaci rozšířili o klasifikaci pobytových oprávnění, sociální práva, přístup ke zdravotní péči, specifické pobídky pro získávání pracovních migrantů, ale i srovnání výhod či nevýhod cirkulární migrace ve vztahu k migraci trvalé a v neposlední řadě o hodnocení současné či chystané podoby společné regulace pracovní migrace na půdě Evropské unie. Publikaci zakončují návrhy modelů pracovní migrace jak na úrovni národní, tak i na neméně důležité úrovni unijní.

Na úvod se sluší uvést, kdo za předkládaným materiálem stojí. Troufáme si říci, že tým odborníků, a to převážně právního, ale i sociologického zaměření, který se dlouhodobě věnuje specifickým otázkám v oblasti migrace, zejména pak tématům neřešeným, opomíjeným či ve vnímání většinové společnosti kontroverzním. Tým pochází ze tří českých neziskových organizací (jmenovitě ze Sdružení pro integraci a migraci, Organizace pro pomoc uprchlíkům a z Multikulturního centra Praha), které mají za sebou realizaci desítek zajímavých projektů, prezentací či veřejných debat, několik knižně vydaných odborných publikací, stovky uplatněných legislativních návrhů a především pak tisíce či spíše desetitisíce řešených případů konkrétních osob v nesnážích.

A byla tu také výzva. Podchytit v teoretické rovině všechny aspekty otázek zahraniční zaměstnanosti, bez ohledu na to, zda se týkají občanů jiných států Evropské unie či občanů třetích zemí, bez škatulek daných potřebnou kvalifikací či druhy pracovní migrace. Snaha uplatnit praktické poznatky z každodenního poradenství a zobecnit je. Upozornit na problémy, které stát dlouhodobě neřeší, záměrně či nevědomky přehlíží a marginalizuje a přispět k formulaci návrhů na systémové či dílčí změny v této oblasti. A v neposlední řadě obhájit nejen přítomnost zahraničních zaměstnanců na trhu práce, ale především a zejména pak jejich legitimní nárok na rovné zacházení a spravedlivé podmínky.

Při tvorbě publikace jsme vycházeli ze základní, jasné a jednoduché premisy, spočívající v tom, že nediskriminační zacházení a bezpečnost práce se týkají krom českých občanů i všech zahraničních zaměstnanců a všech typů pracovní migrace a žádná skupina zahraničních zaměstnanců na trhu práce by neměla být vystavena nerovným podmínkám bez ohledu na to, jaké práce vykonává či jak dlouhý je její pobyt za tímto účelem v České republice.

Zvláštní poděkování

Klára Skřivánková, Fiona Waters, Vicky Brotherton
(Anti-Slavery International, Velká Británie)
Norbert Grehl-Schmitt, Barbara Weiser
(Caritasverband für die Diezöse Osnabrück, SRN)

Autoři: Čížinský Pavel, Čech Valentová Eva, Hradečná Pavla, Holíková Klára, Jelínková Marie, Rozumek Martin, Rozumková Pavla

Vzor citace: ČÍŽINSKÝ, P., HRADEČNÁ, P. (eds). Zahraniční zaměstnanci na trhu práce v EU a ve vybraných zemích. Praha: Simi, 2014, 137 s.

Jazyková korektura: Marie Hradečná
Grafické zpracování: Aleš Navrátil (Zopa Design)
Tisk: Final Exit
www.migrace.com

©ESF, 2014

Publikace vznikla v rámci projektu „Zahraniční zaměstnanci na trhu práce“, který realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s Organizací pro pomoc uprchlíkům a Multikulturním centrem Praha. Mezinárodními partnery projektu jsou Caritasverband für die Diezöse Osnabrück z Německa a Anti - Slavery International z Velké Británie. Projekt je podpořen Evropským sociálním fondem v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státním rozpočtem České republiky v ose mezinárodní spolupráce.

ISBN 978-80-260-7201-0

Publikace vznikla při realizaci projektu Zahraniční zaměstnanci na trhu práce, podpořeného Evropským sociálním fondem v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státním rozpočtem České republiky, ve zvláštní ose, týkající se výhradně mezinárodní spolupráce. To nám umožnilo zapojit i zahraniční partnery, díky nimž jsme se mohli více zaměřit na komparativní složku publikace.

Je třeba zmínit už v tomto okamžiku, že cizinci na trhu práce netvoří homogenní skupinu ani v České republice, ani v jiných státech Evropské unie, jimž se v předkládané studii věnujeme. O to zajímavější je pak srovnání českého a zahraničních trhů práce. O to obtížnější je na straně druhé pojmut a zohlednit všechna specifika, kterými se pobyt cizinců související se zaměstnáním vyznačuje.

Při naší analytické činnosti nám velkou inspiraci poskytla partnerská organizace Diecézní charita Osnabrück, která se podílí na přímé práci s cílovou skupinou zahraničních zaměstnanců ve Spolkové republice Německo. Sdílela s námi jak příklady dobré praxe, tak i zkušenosti, které se v průběhu let v Německu v otázkách přístupu cizinců na trh práce neosvědčily a jsou dnes již překonané. Tato organizace působí v oblasti pracovní migrace přes 30 let a i díky tomu vnímá resp. je schopna vnímat problematiku zahraniční zaměstnanosti v širším historickém kontextu. Tento pohled chápeme jako velmi potřebný, a to zejména z toho důvodu, že na české úrovni zpravidla chybí. Diecézní charita Osnabrück se v České republice mimo jiné i aktivně podílela na veřejné debatě pro zástupce z řad státních úředníků, pracovníků jiných neziskových organizací, akademické obce či samotných cizinců, zaměřené na postihování nelegální práce a na dopady tzv. sankční směrnice. Pomohla nám i při organizaci kulatého stolu s tématem srovnání problematiky pracovní migrace v České republice a ve Spolkové republice Německo, který se uskutečnil na české ambasádě v Berlíně na jaře tohoto roku.

Druhým zahraničním subjektem, který nás velmi podpořil nejen při psaní této publikace, ale i při realizaci celého projektu, je britská nezisková organizace Anti-Slavery International, která se už od roku 1939 zabývá problematikou otročké práce, vykořisťování a pracovních podmínek. Tato nejstarší mezinárodní lidsko-právní organizace v současnosti působí po celém světě na lokálních, národních i mezinárodních úrovních s cílem eliminovat vykořisťování, otročkou a nucenou práci. Podobně jako německý partner, i Anti-Slavery International se zapojila do debaty v České republice, určené odborné veřejnosti, která se týkala zejména širokého záběru problémů zahraničních zaměstnanců na trhu práce, spjatých od překerní práce po nucenou kriminalitu.

Předkládaná publikace dostala svou výslednou podobu na jaře a v létě roku 2014, v časech kolem voleb do Evropského parlamentu. V dobách, kdy nejedna z politických stran a uskupení, potažmo pak nejeden z kandidátů ve snaze zaujmout voliče využíval či lépe řečeno zneužíval

právě téma pracovní migrace a na souvisejících vlnách nacionalismu burcoval veřejnost a povzbuzoval ji v protimigračních náladách. V dobách, kdy je stále více a znepokojivěji patrná polarizace české společnosti.

Jak je možné, že se debata o migraci posunula na tuto úroveň právě v České republice, která podle dostupných statistik patří se svými 4 procenty cizinců k jedněm z nejvíce homogenních států v Evropě? Mají to cizinci u nás opravdu natolik jednoduché, že jsou schopni zabrat práci nezaměstnaným a práce se dožadujícím českým občanům? Jak k tomu nyní přistupuje český stát, který donedávna stál za největšími pobídkami a lákadly ke vstupu zahraničních zaměstnanců na český trh práce? Jak se vypořádat s legitimním očekáváním tisíců cizinců, kteří na tyto pobídky reflektovali a teď jsou v pozici nežádoucích osob, jimž jsou kladeny za vinu nejružnější sociální problémy většinové společnosti? Jaké zaměstnance tu chceme, potřebujeme, tolerujeme a co potřebují naopak oni? Co je prospěšné nikoliv v krátkodobých ad hoc úvahách, ale hlavně v dlouhodobé perspektivě státu? Na tyto a podobné otázky hledá naše publikace odpovědi.

Za autorský tým
Pavla Hradečnā

Obsah

1	Úvod	12		
1.1	Stručný úvod do problematiky	13		
1.2	Pozadí vzniku analýzy a zvolená metodologie	15		
1.3	Východiska analýzy a výzkumné otázky	17		
1.4	Vymezení základních pojmů	23		
2	Klasifikace pracovní migrace v kontextu politiky řízené migrace	26		
2.1	Teorie pro praxi	27		
2.2	Kategorizace pracovní migrace	28		
2.3	Politika řízené migrace ve vztahu k trhu práce	33		
2.4	Sladění potřeb cizinců i hostitelských států jako podmínka sine qua non	35		
3	Stručný přehled nastavení migračních politik a údajů o migraci ve srovnávaných zemích	38		
3.1	Česká republika	40		
3.2	Spolková republika Německo	44		
3.3	Rakouská republika	49		
3.4	Spojené království Velké Británie a Severního Irska	54		
3.5	Shrnutí	59		
4	Vstup pracovních migrantů do hostitelské země a na trh práce ve srovnávaných zemích	62		
4.1	Podmínky vstupu migrantů na území a na trh práce České republiky	63		
4.1.1	Vstup na území ČR	63		
4.1.2	Vstup migrantů na trh práce	65		
4.2	Podmínky vstupu na území a na trh práce Spolkové republiky Německo	71		
4.2.1	Vstup a pobyt na území Spolkové republiky Německo	71		
4.3	Podmínky vstupu na území a na trh práce Rakouské republiky	79		
4.3.1	Krátkodobá víza do 6 měsíců	81		
4.3.2	Řízení o vydání rakouských víz	82		
4.3.3	Dlouhodobá pobytová oprávnění za účelem výkonu práce	83		
4.3.4	Jednotná povolení k pobytu a práci	84		
4.3.5	Podmínky zaměstnávání cizinců v Rakousku	87		
4.4	Podmínky vstupu na území a na trh práce Velké Británie	91		
4.4.1	Víza obecně	92		
4.4.2	Pracovní víza v rámci bodového systému	93		
4.4.3	Pracovní víza mimo bodový systém	99		
5	Pobyt pracovních migrantů na území srovnávaných zemí	100		
5.1	Pobyt pracovních migrantů a svoboda pohybu na trhu práce	101		
5.1.1	Česká republika	101		
5.1.2	Německo	103		
5.1.3	Rakousko	105		
5.1.4	Velká Británie	107		
5.2	Sociální práva	109		
5.2.1	Česká republika	109		
5.2.2	Německo	111		
5.2.3	Rakousko	113		
5.2.4	Velká Británie	116		
5.3	Možnost usazení – právo získání trvalého pobytu/státního občanství	118		
5.3.1	Česká republika	118		
5.3.2	Německo	119		
5.3.3	Rakousko	121		
5.3.4	Velká Británie	122		
6	Závěr	124		
7	Zdroje	130		

1. Úvod

1.1 Stručný úvod do problematiky

Přestože je migrace za prací nedílnou součástí lidské civilizace, vzrušené debaty nad její podobou a právním či faktickým zakotvením ji provázejí od nepaměti, a to nejen v evropském prostoru. Můžeme nicméně říci, že pracovní migrace představuje právě v rámci současné EU významný fenomén a námět na diskuse jak odborného, tak i populárního rázu. EU je totiž v současné době oblíbeným cílem pracovních migrantů ze třetích zemí. Přináší jim nejen nesrovnatelně lepší mzdové příležitosti ve srovnání s obvyklými příjmy na pracovních trzích zdrojových zemí, ale také nové pracovní i životní příležitosti, které marně hledali ve svých domovských státech. Sama EU jejich přijetím saturuje poptávku po chybějících pracovnících v určitých segmentech ekonomiky, deficity dané nízkou porodností či stárnutím obyvatelstva a nutnost zajistit dostatek obyvatel v produktivním věku či jiné skutečnosti, mezi něž lze zařadit i uspokojení lobbistických tlaků domácích podniků, jimž zahraniční pracovní síla snižuje mzdové náklady a/nebo pomáhá uspět v konkurenčním boji jak na národní, tak i na evropské či mezinárodní úrovni.

Stále větší roli hraje i tzv. vnitřní mobilita na evropském trhu práce, kdy lze vysledovat z logiky věci nikoliv překvapivé toky pracovních migrantů z chudších částí EU do jejich bohatších zemí (euroobčané mají na evropských trzích práce přednost před občany třetích zemí).¹ Do Skandinávie či jiných západoevropských zemí tak míří za prací vzdělaní, vysoce kvalifikovaní občané Španělska, Polska, Bulharska či Rumunska, kteří svůj vzdělanostní kapitál nemohou odpovídajícím způsobem uplatnit v zemi původu. Na jejich místa pak přicházejí vysoce kvalifikovaní cizinci ze zemí mimo území EU.² Zároveň ale z chudších zemí EU odcházejí i nízkokvalifikovaní zaměstnanci, ať už dlouhodobě nezaměstnaní, nebo ti, jejichž motivačním faktorem je vyšší mzda v hostitelské zemi. I na jejich místa přicházejí zahraniční zaměstnanci ze třetích zemí.

•••

¹ Přednost pracovníků z členských zemí EU vyplývá z článku 46 Smlouvy o fungování Evropské unie, který garantuje volný pohyb osob v rámci vnitřního trhu, resp. z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, které v čl. 1 výslovně uvádí, že: „1. Každý státní příslušník členského státu má právo, bez ohledu na místo svého bydliště, na přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území jiného členského státu v souladu s právními a správními předpisy, které upravují zaměstnávání státních příslušníků tohoto státu. 2. Na území jiného členského státu požívá zejména stejné přednosti pro přístup k volnému zaměstnání, jakou mají státní příslušníci tohoto státu“. Omezení umožňuje příloha V. Smlouvy o podmínkách přistoupení, kde bylo v reakci na obavy některých členských států EU z velkého přílivu zaměstnanců z nově přistoupivších států během rozšiřovacího procesu umožněno v rámci rozšířené EU zavést přechodná omezení v oblasti pracovní mobility.

² Můžeme mluvit o fenoménu tzv. brain exchange, podrobněji viz kapitola č. 2.

Trendem posledních let je pak i vzrůstající počet migrujících žen³, které v oblasti nízko kvalifikovaných prací nalezneme hlavně v pečovatelských a sociálních službách hostitelských států. Na situaci, kdy jsou rodilí zaměstnanci na trhu práce fakticky nahrazováni zahraniční pracovní silou, se evropské státy pokoušejí reagovat úpravou podmínek pro přijímání pracovní migrace, které jsou zjednodušeně řečeno založeny na politice vytlačování migrantů ze zaměstnání a na snaze státu o jejich nahrazení domácími pracovníky.⁴

V úvahách týkajících se migrace patří přístup států k zahraniční zaměstnanosti, její potřebnost, způsob zakotvení a preferované typy k jedněm z nejdiskutovanějších otázek současnosti. Je to pak zejména pracovní migrace, z jejíhož charakteru, četnosti a druhu lze mimo jiné hodnotit úroveň hospodářské a i politické stability státu. Pro příklady nemusíme chodit daleko. ČR v období hospodářské konjunktury na počátku nového tisíciletí sama aktivně vyhledávala a pobízela zahraniční pracovní sílu k příchodu na domácí trh práce. Odborníci v této souvislosti hovoří o částečném podřízení migrační politiky, jakož i dalších veřejných politik, kompetitivnímu státu⁵. Ne náhodou to pak ale byli právě cizinci na českém trhu práce, na něž dopadla ekonomická krize v letech 2008 a následujících s největší razancí a tvrdostí, kdy stát logicky upřednostnil domácí pracovníky, a to i v rovině legislativních opatření, přičemž zde se právě u cizinců naplno projevila rizika dočasnosti jejich pracovních - právních vztahů.⁶ Stát nepřevzal náklady na jejich nezaměstnanost a kromě usnadnění návratu do země původu se k odpovědnosti za jejich příchod nijak nepřihlásil. Byli tak nuceni ze země odjet, popřípadě byli vyhnáni do prostředí neformální ekonomiky a fakticky odsouzeni k neregulárnímu pobytu či k rizikům zastřených pracovních - právních vztahů.

...

³ K tématu feminizace migrace viz např. CASTLES, S. - MILLER, M. J. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press 1993, s. 8–9, či BLUDAU, H. - EZZEDDINE, P. (eds.). 2013. „Gender and Family in Migration“. Praha: Lidé města/Urban People 15 (2).

⁴ Viz závěry, vyslovené na mezinárodní konferenci *Free movement for workers in Europe – the fair way*. Berlín, 9. 4. 2014, bližší informace dostupné na http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/sites/default/files/2014.04.09_fairemobilitaet_dgb_international_conference_free_movement_for_workers_in_europe_en.pdf.

⁵ Srov. ČANĚK, M. *Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice*. Praha: Migraceonline, 2012. Dostupné na <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/kdyz-chybi-politicky-zajem-o-rovnopravne-postaveni-pracovnich-migrantu-a-migrantek-pristupy-odboru-a-inspekce-prace-v-ceske> (otevřeno dne 10. 6. 2014). Čaněk k vysvětlení pojmu kompetitivní stát uvádí, že: „Kompetitivní stát soutěží s dalšími státy v regionální či globální ekonomice o přilákání transnacionálního kapitálu na vlastní území, což zahrnuje i usnadnění přístupu ke vhodné pracovní síle pro kapitál“, když cituje z JESSOP, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.

1.2 Pozadí vzniku analýzy a zvolená metodologie

Lze konstatovat, že pro cílové země EU je či by mělo být výzvou, aby byly jejich migrační politiky schopny rychle reagovat na aktuální potřeby na pracovním trhu za současného zajištění rovného a nediskriminačního zacházení, resp. lidských práv v obecné rovině. Proto také i úvaha, nakolik se evropským státům daří realizovat politiky řízené migrace a jak se v této souvislosti daří skloubit zájmy rozličných aktérů zahraniční zaměstnanosti, mezi něž patří stát, většinová společnost, zaměstnavatelé, odbory či především samotní migranti, stála v pozadí vzniku této publikace.

Zároveň jsme identifikovali absenci takového srovnání systémů pracovní migrace, které by na výše uvedené otázku bylo schopno poskytnout fundovanou odpověď. Domníváme se přitom, že je důležité nazírat na problematiku i z jiných než čistě lokálních či regionálních obzorů a že lze najít příklady dobré praxe ze zemí, které mohou být svým přístupem k pracovním migrantům pro Českou republiku inspirující. Rozhodli jsme se proto pro zpracování materiálu, jehož smyslem je prozkoumat národní systémy přijímání pracovních migrantů ve vybraných zemích EU a pokusit se na jejich základě navrhnout optimální úpravu přijímání a pobytu cizinců za účelem zaměstnání.

První z námi zkoumaných zemí, Spojené království Velké Británie a severního Irsku (dále také „Velká Británie“), přijalo nedávno poměrně progresivní legislativu, která mj. definuje nucenou práci a vykořisťování jako samostatný trestný čin. Na tuto změnu navázala změna pracovních kontrol a přístupu kontrolních orgánů k nucené práci či k vykořisťování včetně toho, jaké indikátory v tomto ohledu používat, tedy v oblasti, která je v ČR vysoce problémová. Druhý z vybraných států, Spolková republika Německo (dále také „Německo“, popř. SRN“), je mimo jiné známá svou propracovanou metodikou pracovních kontrol, a to jak zaměstnavatelů, tak migrantů samotných.

...

⁶ ČANĚK, M. *Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice* (op.cit.). Čaněk v tomto smyslu hovoří o stavu tzv. dvojí prekérnosti pracovních migrantů, kdy jsou jednak stejně jako všichni ostatní pracovníci v nerovném postavení vůči zaměstnavateli, protože jejich živobytí závisí na práci za mzdu, přičemž dopady nerovnosti jsou výraznější u pracovníků, kteří nedosáhnou na ideál tzv. standardního pracovních - právního vztahu, jímž má na mysli pracovní smlouvy na dobu neurčitou v kontextu České republiky a místo toho mají nejisté práce s malými příjmy a nízkou pracovních - právní a sociální ochranou. Druhou prekérnost spatřuje v souladu s dalšími odborníky (srov. SAYAD, A. *L'immigration ou les paradoxes de l'alterité*. 1. *L'illusion du provisoire*. Paris: Raisons d'agir, 2006) v tom, že u pracovních migrantů je práce nejen nutností, ale podmínkou jejich existence v hostitelském státu.

Třetí ze zkoumaných států, Rakouská republika (dále také „Rakousko“), pak vystavuje cizince řadě právních omezení, jejichž negativní dopad je prohlouben nedostatečnými opatřeními podporujícími integraci. Migrace a integrace je zde nazírána z hlediska bezpečnosti, nikoliv jako dvoustranný proces mezi migranty a přijímající společností. Německu i Rakousku je společně přijímání tzv. gastarbeiterů v 60. a 70. letech minulého století, organizovaný nábor původně nastavený jako cirkulární systém, který zde však selhal, cizinci se povětšinou do svých zemí původu nevrátili a z původního systému dočasné pracovní migrace se vyvinul regulérní migrační proud⁷.

Zaměřili jsme se cíleně nejen na jednotlivé integrační politiky směrem k pracovním migrantům, ale i na zasazení celé problematiky do kontextu současného vývoje na půdě EU, včetně hodnocení návrhů na budoucí regulaci společné migrační politiky, i do kontextu úmluv Mezinárodní organizace práce a jejich případných revizí. Komparativní metody tak hrály při vzniku této analýzy zásadní roli. Hodnotili jsme dostupné údaje a zprávy o zahraniční zaměstnanosti, včetně údajů statistických, odborné studie, analytické práce a projekty v této oblasti. Abychom mohli učinit jakékoliv závěry, pokud jde o jednotlivé modely pracovní migrace a jejich funkčnost, bylo nutné srovnat i podmínky vstupu do hostitelské země a potažmo na trh práce včetně různých typů víz či pobytů, ne/přítomnosti kvót, administrativní náročnosti celého procesu včetně rychlosti a kvality rozhodování o povolení vstupu, složitosti nostrifikace, ale i způsobů prevence před vykořisťováním či specifických programů pro získávání pracovních migrantů. Bylo nezbytné se věnovat i dalším okolnostem, souvisejícím s pobytem cizinců na území, ať už jde o rozsah sociálních práv či svobodu pohybu na pracovním trhu (včetně např. ochranné doby při ztrátě zaměstnání), srovnání jejich přístupu ke zdravotnímu pojištění či v neposlední řadě zhodnocení programů bezpečnosti práce a ochrany zdraví při výkonu zaměstnání.

Specifikou roli při hodnocení úspěšnosti jednotlivých systémů pracovní migrace hrají i otázky přístupu zaměstnaných cizinců k trvalému pobytu, úspěšnosti návratových programů, zkušenosti hostitelské země s přijímáním většího počtu cizinců či s regularizací ve všech možných modifikacích – to jsou hlediska, která jsme museli brát v úvahu. Pochopitelně nelze opominout ani hodnocení zkušeností srovnávaných

...

⁷ Viz FASSMAN, H. - REEGER, U. *Austria: From guest worker migrati on to a country of immigrati on*. IDEA Working Papers, No. 1. December 2008. Dostupné na http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP1_Austria.pdf (otevřeno dne 13. 6. 2014). Srov. též VALENTOVÁ, E. (ed). *Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci, 2012. Dostupné na http://www.migrace.com/docs/130220_simi_publicace_ke_cteni_dvoustrany.pdf (otevřeno dne 13. 6. 2014).

zemí s dočasnou, resp. cirkulární migrací na straně jedné a s trvalou migrací na straně druhé. Publikaci zakončujeme návrhy na funkční modely pracovní migrace na úrovni národní i unijní.

Jelikož je známo, že cizinky na trhu práce jsou vystaveny násobnému znevýhodnění jak oproti mužům migrantům, tak oproti ženám a mužům z majoritní společnosti, protože se u nich střetává několik diskriminačních důvodů současně (diskriminace z genderového důvodu, důvodu příslušnosti k sociální skupině i z důvodu etnicity⁸), samostatně jsme se zaměřili i na otázku postavení žen na trhu práce.

Pro zpracování publikace jsme zvolili osvědčenou kombinaci analyticko – deskriptivní metody, doplněné metodou klasifikace, za současného významného využití komparace. Pokusili jsme se shromáždit dostatečně velký a reprezentativní soubor poznatků z teorie i praxe tak, abychom mohli zachytit a popsat oblast zahraniční zaměstnanosti, resp. proces pracovní migrace v ČR a vybraných zemích EU z více hledisek, resp. tak, aby popis co nejlépe odrážel skutečnost a byl co nejuplněnější. Na základě toho jsme pak učinili zobecňující závěry a navrhli příklady dobré praxe.

1.3 Východiska analýzy a výzkumné otázky

Je na místě zmínit, že jen málokteré téma zároveň vyvolává takové emoce, protichůdné názory a polemiku, jako právě otázky související s přítomností cizinců na trhu práce. Stačí se pro ilustraci podívat na předvolební rétoriku politických stran při nedávno proběhlých volbách do Evropského parlamentu. Jakkoliv existují společná pravidla na úrovni EU, která platí zejména pro oblast podmínek při vstupu a pobytu cizinců (nejen) za účelem zaměstnání, či v opatřeních proti neregulérní migraci a neoprávněnému pobytu a nelegální práci nebo v boji proti obchodování s lidmi, nehledě na závazné mezinárodní dokumenty, v otázkách trhu práce mají členské státy poměrně širokou volnost a nelze říci, že by i přes všechny snahy o jednotnou migrační politiku nebyl v současné Evropě dán dostatečný prostor pro národní zájmy jednotlivých zemí. Přesto se v anketě pro jed-

...

⁸ Tzv. triple invisibility, jak je tato kombinace faktorů v odborné literatuře označována. K tomu podrobněji např. 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 (otevřeno dne 18. 5. 2014).

no z nejčtenějších tištěných médií v ČR 15 z 26 oslovených politických stran a uskupení na otázku, jak doporučují změnit přistěhovaleckou politiku, vyjádřilo v tom smyslu, že je zapotřebí svěřit kontrolu nad imigrací národním státům.⁹ Pozornost voličů pak strany lákaly na téma zneužívání sociálních dávek cizinci a právě na domnělé kradení práce Čechům ze strany přistěhovalců, zejména pak ze třetích zemí.¹⁰

Při bližším zkoumání je přitom zřejmé, že minimálně v českém kontextu cizinci (bez trvalého pobytu) ze zemí mimo EU, kteří zde pobývají za účelem zaměstnání, v nastaveném systému státní sociální podpory dávky zneužívat takřka nemohou a stejně tak nemohou zabírat místa Čechům na legálním trhu práce. Až na výjimky mohou být zaměstnání pouze na ohlášená volná pracovní místa, která nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak¹¹ a naopak jsou buď oni sami či jejich rodinní příslušníci systémově diskriminováni, pokud jde o oblast podpory v nezaměstnanosti a zdravotního pojištění.¹² Mají tak například povinnost přispívat do systému sociálního zabezpečení, ale v mnoha případech z něj nemohou čerpat a ani nemají nárok na vrácení plateb v případě, že náš stát trvale opustí. Stejně tak nemohou pobírat podporu v nezaměstnanosti před získáním trvalého pobytu apod.

V českém prostředí je signifikantní, že za viníky poklesu reálných mezd a růstu nezaměstnanosti jsou označováni především přistěhovalci a levná pracovní síla – ti údajně kazí ceny na trhu práce, čímž zhoršují postavení českých občanů. Jak je však třeba vzít v úvahu, „ve skutečnosti neberou práci Čechům cizinci, ale především špatně fungující státní správa. Zaměstnavatelům v určitých oblastech se totiž vyplatí zaměstnávat na černo pracující dělníky, protože jim mohou platit méně a neodvádějí za ně sociální dávky. Většina nezaměstnaných Čechů by za takových podmínek nepracovala. Pokud bychom imigranty pracující za podstatně nižší mzdy všechny nahradili, museli bychom se smířit s tím, že podstatně stoupnou i ceny některých služeb a druhů zboží“¹³. V tomto kontextu je důležité zmínit dva další důležité postřehy. Jednak

•••

⁹ Viz anketa MF Dnes, zveřejněná v tomto deníku dne 20. 5. 2014 v článku „Uzavřeme hranice, slibují adeпти europarlamentu“. Blíže viz www.idnes.cz.

¹⁰ Srov. např. programy politických stran Věci veřejné (dostupný na <https://www.veceverejne.cz/program-eurovolby-2014.html> (otevřeno dne 14. 6. 2014), resp. Úsvit přímé demokracie (dostupný na <http://www.hnutiusvit.cz/program-hnuti/> (otevřeno dne 14. 6. 2014).

¹¹ Viz zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹² Viz např. (vládní) Zprávy o stavu lidských práv v České republice za rok 2012, 2013 aj., podněty a vyjádření Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty (dostupné na <http://www.konsorcium-nno.cz/>, otevřeno dne 13. 6. 2014) či Doporučení Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva pro Českou republiku ze dne 23. 5. 2014, (E/C.12/CZE/CO/2/CZE/c), dostupné na http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCZE%2fCO%2f2&Lang=en (otevřeno dne 13. 6. 2014).

¹³ Citováno z PEHE, J. *Český problém s imigrací*. ČRo Plus, 21. 4. 2014. Dostupné na <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/cesky-problem-s-immigraci> (otevřeno dne 14. 6. 2014).

je zřejmé, že za viníky poklesu mezd by stejně tak dobře mohl být označen v podstatě kdokoli, například mladý absolvent, který je nucen přijmout neplacenou stáž, aby získal potřebnou praxi, ale i zaměstnanec v předdůchodovém věku, který je ochoten pracovat na zkrácené úvazky ve snaze udržet si místo. Zároveň podle všeho neplatí, že cizinci jsou vždy ochotni brát práci za nižší ohodnocení než domácí obyvatelstvo. V mnoha zemích, kde existuje rozvinutý model kolektivního vyjednávání, by to ani nebylo možné.¹⁴ V ČR se o rozvinutý model kolektivního vyjednávání, který by zahrnoval i pracovní podmínky zahraničních zaměstnanců, až na výjimky opřít nemůžeme. Odbory¹⁵ se zajímají převážně o riziko přítomnosti cizinců na českém pracovním trhu, spočívající podle nich v tom, že cizinci ohrožují stávající standard práv domovských zaměstnanců.

Naopak je téměř pravidlem zneužívání obtížného postavení cizinců na trhu práce ze strany zaměstnavatelů, mj. i kvůli opakovaně kritizované provázanosti pracovního povolení s povolením k pobytu, na němž nic nemění ani právě implementovaná směrnice

•••

¹⁴ Tato argumentace viz HORŇÁČEK J. - MATOŠKA, L. *Migranti, psanci těchto voleb*. In Azlarm – on-line komentářový deník kulturního čtrnáctideníku A2. Praha: 2014. Dostupné na <http://azlarm.cz/2014/05/migranti-psanci-techto-voleb/> (otevřeno dne 25. 5. 2014).

¹⁵ Např. dne 2. 2. 2009 v rozhovoru pro deník E15 uvedl předseda Českomoravské konfederace odborových svazů na otázku, zda se budou odbory „prát za práva cizinců: „Zahraniční pracovníci - a jde především o zaměstnance ze zemí mimo EU - kteří přijdou o práci a nemají šanci ji znovu získat, by měli mít možnost důstojně odjet domů. Stát, který jim svými předpisy umožnil do republiky přijet, by jim měl také pomoci k návratu. Na prvním místě jsou ale pro nás samozřejmě čeští zaměstnanci.“ (dostupné na <http://www.cmkos.cz/medialni-prezentace/tisk/1306-3>). V roce 2008 při schvalování novely zjednodušující administrativní náročnost zaměstnávání cizinců odborovo jednoznačně vystoupily proti „rozvolnění regulačních mechanismů v oblasti zaměstnávání zahraničních pracovníků“ (viz: <http://www.cmkos.cz/vyklady-nazory-a-stanoviska/zamestnanost/806-3/stanovisko-cmkos-k-navrhu-zakona-o-zamestnanosti>) a proti „přílivu cizinců na český pracovní trh potýkající se s rostoucí nezaměstnaností“ (<http://www.cmkos.cz/vyklady-nazory-a-stanoviska/1629-3/informace-cmkos-k-volbam-doposlanecke-snemovny>) a tomuto tématu dokonce věnovaly více pozornosti, než kritice zpřísňování vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi. Podrobněji viz ČIŽINSKÝ, P. - HRADEČNÁ, P. *Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací*. In *Východiska migračních politik*. Praha: Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, 2012. K tomu srov. např. Janičko, P., který vystihuje podstatu postoje odborů k cizincům, když uvádí, že: „ČMKOS je organizací, jež primárně hájí zájmy svých členů, jimiž jsou vesměs čeští zaměstnanci. Je proto přirozené, že i při zaujímání postojů k příslušným normám ČMKOS vychází především z jejich zájmů a má na zřeteli především zajištění vysoké úrovně zaměstnanosti, resp. zamezení růstu nezaměstnanosti na českém trhu práce a pro občany ČR. V této souvislosti je určitým limitujícím faktorem pro činnost ČMKOS i fakt, že cizinci prakticky nejsou zastoupeni v její členské základně, a to nikoliv proto, že by to neumožňovaly její stanovy (či stanovy členských svazů), ale proto, že cizinci nemají o vstup do odborů zájem. Příčin tohoto jevu je celá řada. Hlavní překážkou jejich nízké angažovanosti v odborech je fakt, že jsou převážně zaměstnání na dobu určitou a necítí tedy dlouhodobější perspektivu své participace v rámci české společnosti. Svou roli sehrává i jazyková bariéra, nízká informovanost a celková antidoborářská atmosféra a negativní postoj některých zaměstnavatelů k odborům, ale i nedostatečná aktivita některých odborových organizací. Snaha ČMKOS zachovat ochranu českého trhu práce ve prospěch především zaměstnanosti domácích pracovníků nabývá na významu zejména v období, kdy je Česká republika konfrontována s ekonomickou krizí a z toho vyplývající vysokou úrovní neza

o jednotném povolení a nový institut tzv. zaměstnanecké karty, který už nyní, krátce po svém zavedení, čelí kritickému hodnocení. S postojem zaměstnavatelů úzce souvisí i skutečnost, že restriktivní imigrační politiky jsou živnou půdou pro růst černého trhu s neregulárními migranty, jimž v případě odhalení hrozí vyhoštění. To je ostatně pohled, který se snažíme odborné i laické veřejnosti předestřít již řadu let.

Jak se ukázalo, polovina subjektů, které kandidovaly v českých volbách do Evropského parlamentu, zdůraznila ve svých kampaních téma migrace.¹⁶ Nakonec však krajně pravicové, nacionalistické a xenofobní strany v ČR neuspěly, na rozdíl od jiných evropských států. Nejvýrazněji uspěla francouzská Národní fronta a britská strana UKIP, krajní pravice znatelně bodovala i v Rakousku. V Německu se pak do Evropského parlamentu dostal například i bývalý předseda krajně pravicové Národnědemokratické strany Udo Voigt, který se otevřeně hlásí k nacistické ideologii, když k volební kampani této strany patřily slogany typu „Celá Evropa je zaplavena cizinci“.¹⁷ Volby tak vedly k nebyvalému nárůstu počtu euroskeptických populistických poslanců Evropského parlamentu. Posílení extrémních a protiimigračních stran může mít v dlouhodobém horizontu dopad i na změnu evropského přístupu k problematice migrace či zahraniční politiky¹⁸, byť se prozatím předpokládá, že jejich větší počet bude mít s největší pravděpodobností vliv pouze na četnost, s jakou bude anti-imigrační rétorika, která často brojí právě proti pracovním migrantům, slyšet v parlamentu.¹⁹

Být na celou komplikovanou problematiku panují i mezi tvůrci této analýzy rozdílné názory, lze se shodnout na skutečnosti, že mnohé evropské země prostřednictvím svých právních úprav cíleně vytvářejí zaměstnance druhé či dokonce třetí kategorie, které je možné libovolně vydírat a zneužívat.

I při shrnutí českých realit nelze než dát za pravdu kritikům²⁰, kteří poukazují zejména na to, že přípravy nové cizinecké legislativy, které začaly v ČR za minulých, pravicových vlád, byly vedeny s cílem ztížít život migrantům, využít jejich práce a následně je pak vypudit ze země. Tyto názory jsou však ke škodě věci sdíleny i celou řadou politic-

...

městnanosti. Přesto je nesprávné vidět postoj ČMKOS jako nějakou formu paušálního odmítání migrace a jako jakýsi diskriminační přístup vůči cizincům ze třetích zemí. Jeho jádrem je naopak snaha předejít situacím, které v konečném důsledku vedou právě k omezování práv jak českých, tak i zahraničních zaměstnanců na českém trhu práce.. Blíže viz JANIČKO, P. *Postoj ČMKOS k problematice zaměstnávání cizinců a k novele zákona o pobytu cizinců*. Praha: říjen 2013. Dostupné na <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/postoj-cmkos-k-problematice-zaměstnavani-cizincu-a-k-novele-zakona-o-pobytu-cizincu> (otevřeno dne 13. 6. 2014).

¹⁶ K tomu srov. např. JIRSA, Z. *České volby do EP: jaká je v kampani pozice migrantů?* (článek). Praha: V4 revue, 21. 5. 2014. Dostupné na <http://visegradrevue.eu/?p=2688> (otevřeno dne 14. 6. 2014).

¹⁷ *Do Evropského parlamentu se dostal i člen německé krajně pravicové strany* (článek). Praha: Židovský tiskový a informační servis, 2014. Dostupné na <http://www.ztis.cz/rubrika/zidovske-komunity-ve-svete/clanek/do-evropskeho-parlamentu-se-dostal-iclen-nemecke-k> (otevřeno dne 14. 6. 2014).

kých stran. Jedinou názorovou shodu v českém politickém spektru je možná vysledovat u kategorie vysoce kvalifikovaných pracovníků. Příliv vědeckých elit a geniálních mozků si netroufá zpochybnit, dá se říci, žádná z politických stran.

Je však možné redukovat pracovní migraci na skupinu cizinců, kteří přicházejí na pracovní místa s požadavkem vysoké kvalifikace? Je zřejmé, že tato kategorie bude s ohledem na své elitní postavení početně zanedbatelná ve srovnání s ostatními cizinci na trhu práce. U této kategorie dále nehrozí v palčivé podobě některé negativní souvislosti, které se jinak obecně vážou k pracovní migraci obecně, a to minimálně v té podobě, v jaké jsme ji na základě našich dlouholetých zkušeností identifikovali u ostatních druhů pracovní migrace. Máme tím na mysli zejména bezprecedentně nízkou úroveň zaměstnaneckých práv a jejich obtížnou vymahatelnost, nerovné podmínky na trhu práce ve srovnání s českými zaměstnanci, více či méně reálnou hrozbu pádu do prostředí neformální ekonomiky, jednání hraničící nejen s diskriminací, ale mnohdy i s trestnou činností v rovině nucené práce a v neposlední řadě i zcela neuspokojivou situaci v oblasti bezpečnosti práce, resp. s tím souvisejících pracovních úrazů či nemocí z povolání.

Bez nadsázky se dá říci, že evropské státy mezi sebou soupeří o vysoce kvalifikované cizince. Z mnoha důvodů však hospodářství jednotlivých zemí zpravidla potřebují i zahraniční zaměstnance s nižší kvalifikací, kteří budou schopni udržet potřebnou kvalitu hospodářské produkce. Mnoho občanů hostitelských států, ČR nevyjímaje, si zároveň přeje, aby na jejich území bylo cizinců co nejméně a pokud již jsou, aby měli co nejméně práv. Při bližším pohledu však sotva nejdeme nějakou ekonomickou nebo sociální prospěšnost tohoto postoje.

Proto si současně, podobně jako někteří odborníci²¹, klademe otázku, **zda se členské státy EU budou spoléhat na dovoz zahraniční pracovní síly i v budoucnu a budou mezi sebou soupeřit o nové pracovníky**, či zda se vydají cestou rozvoje vzdělávacích programů, jimiž se pokusí přizpůsobit již přítomnou domácí i zahraniční pracovní sílu aktuálním potřebám trhu práce. **Nebo se naopak pokusí vytlačit zahraniční zaměstnance**

...

¹⁸ Viz Svět - *Dvě poučení z euro voleb: Nárůst nacionalismu a ignorantský Východ*. Praha: Česká televize, 26. 5. 2014. Dostupné na <http://m.ceskatelevize.cz/ct24/svet/274694-dve-pouceni-z-eurovoleb-narust-nationalismu-a-ignorantsky-vychod/> Dostupné na <http://m.ceskatelevize.cz/ct24/svet/274694-dve-pouceni-z-eurovoleb-narust-nationalismu-a-ignorantsky-vychod/> (otevřeno dne 14. 6. 2014).

¹⁹ Viz European Policy Centre. June 2014 EPC Policy Update for EPIM. Brusel, 2014. Dostupné na http://www.epim.info/wp-content/uploads/2014/06/EPC-Update-for-EPIM_June2014.pdf (otevřeno dne 14. 6. 2014).

²⁰ Viz HORŇÁČEK, J. - MATOŠKA, L., op. cit.

²¹ Srov. HORÁKOVÁ, M. *Umíme využít pracovní potenciál cizinců?* In LANGER, T. - VETEŠKA, J (eds.). *Další vzdělávání ve světle migrujícího trhu práce*. Sborník z mezinárodní konference. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2009. Dostupné na: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Do_1493.pdf (otevřeno dne 5. 6. 2014).

z trhu práce? Jakou strategii ve vztahu k zahraniční zaměstnanosti zvolí v dlouhodobém horizontu? Existuje nějaký univerzálně použitelný model pracovní migrace?

Pokud jde o ČR, je třeba podotknout,²² že důležitost tématu pracovní migrace se během posledních let výrazně zvýšila a vrcholu zřejmě dosáhla na přelomu let 2008 a 2009, kdy stát, ale i média a další subjekty věnovaly velkou pozornost příběhům asijských dělníků, kteří se před příjezdem do ČR zadlužili a v důsledku krize a přísného nastavení českých zákonů byla jejich schopnost splácet své dluhy ohrožena.²³ Tento vývoj do určité míry odpovídá i zvyšujícímu se zájmu lidskoprávních organizací o pracovní migranty, ale i vývoji v rámci EU²⁴.

Mezi odborníky, zabývajícími se migrací²⁵ panuje shoda v tom, že oproti situaci před cca 20 lety je téma pracovní migrace opět aktuální. Shoda vládne i v tom, že jednou z hlavních otázek je způsob, jakým mohou vyspělé země řešit pomocí migrace svůj strukturální nedostatek pracovních sil pro práce nevyžadující kvalifikaci. V současné diskusi převládají názory, že migrace v sobě skrývá velký potenciál pro rozvoj chudších zemí a že i kvůli tomu je žádoucí, aby pracovní migrace byla co nejvíce cirkulární. Proto jsme se u tématu cirkulární resp. dočasné migrace v analýze blíže zastavili. Klademe si mimo jiné i otázku, **zda je správné zavádět programy dočasné pracovní migrace a zda je možné tímto způsobem řešit nedostatek nekvalifikovaných pracovních sil ve vyspělých zemích.**

Konečně lze uvést, že ve všech státech, jejichž politiky směřem k migrantům na trhu práce zkoumáme, lze nalézt více či méně restrikcí, souvisejících se snahou minimalizovat práva těchto osob, které mají svůj odraz například v omezených možnostech prodloužení pobytu či jinde. **Je ale tento postoj pro evropské státy výhodný?** Pochopitelně klademe důraz na ČR, a proto se ptáme, **zda ve srovnání s jinými evropskými státy postupujeme stejně. Zda používáme stejné motivační prvky při snaze zajistit v pravou chvíli dostatek potřebné pracovní síly a zda postupujeme přinejmenším stejně efektivně jako srovnávané státy. Zajímá nás proto i otázka, zda je náš stát v tomto ohledu konkurenceschopný a pokud ano, za jakých limitů a případných rizik.**

•••

²² Podrobněji viz ČIŽINSKÝ, P. - HRADEČNÁ, P. *Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací*. In *Východiska migračních politik* (op. cit.).

²³ Např. deník Lidové noviny uveřejnil dne 5. 2. 2009 článek „Zoufalý Vietnámec drží hladovku“. Viz http://www.lidovky.cz/ln-zoufaly-vietnamec-drzi-hladovku-duu-/ln_domov.asp?c=AO90205_204238_ln_domov_tma.

²⁴ Postupná změna priorit je patrná i ze změn v terminologii. Amsterodamské smlouva z roku 1997 používala termín „společná azylová a přístěhovalecká politika“. Naproti tomu francouzské předsednictví v roce 2008 prosadilo přijetí Paktu o imigraci a azylu, kde tedy migrace stojí již na místě prvním.

²⁵ Např. CASTLES, S. *Back to the Future? Can Europe meet its Labour Needs through Temporary Migration? Working paper No. 1*. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2006 a jini.

1.4 Vymezení základních pojmů

V následujících kapitolách pracujeme s mnoha pojmy, které jsou specifické pro oblast zahraniční zaměstnanosti. Zpravidla je také přímo vysvětlujeme u jednotlivých textů. Některé pojmy je však vhodné vymežit již na počátku. V neposlední řadě bychom rádi zmínili, že v textu preferujeme používání generického maskulina, i s vědomím ne zcela přesného označení cílové skupiny.

Pravděpodobně nejčastěji používaným pojmem v této publikaci je slovo **migrace**, které svým významem vyjadřuje přesun jednotlivců i skupin v prostoru. Migrace může být vnitřní nebo vnější. O vnitřní migraci se jedná v případě, že se osoba přesouvá v rámci jednoho státu. Vnější migrace je uskutečňována mimo hranice země původu či posledního trvalého pobytu jedince. Kritériem ohledně začlenění do migračních pohybů je většinou doba pobytu nebo právní status. Ekonomie přistupuje k migraci jako k mezinárodnímu pohybu pracovních sil, resp. jako k mobilitě jednoho z výrobních faktorů, jímž se rozumí „relativně dobrovolný, převážně ekonomicky motivovaný pohyb osob přes hranice státu za účelem relativně dlouhodobého či trvalého pobytu“²⁶. Jak bývá uváděno, tento přesun je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel na všech úrovních.²⁷

Migrantem je osoba, která se přesouvá z jednoho místa na druhé. Pokud z daného území (zde bereme stát jako územní jednotku) odchází, je nazývána emigrantem. Naopak osoba, která na území přichází, je označována jako imigrant. Pracovním migrantem je pak každá osoba, která se ve smyslu výše uvedené definice přesouvá za účelem práce, ale v širším pojetí sem lze podřadit i osobu, jejímž prvotním záměrem pro pohyb nebylo zaměstnání, které však později v hostitelské zemi začala vykonávat (typicky žadatelé o mezinárodní ochranu či zahraniční studenti apod.).

Pojem **cizinec** v globálním kontextu definuje status osoby ve vztahu ke státu, z něhož originálně nepochází, tj. na osobu jako na cizince je nahlíženo perspektivou jiného státu, jehož občanství nemá. V evropském kontextu se pak jedná o osobu, která

•••

²⁶ Srov. OCÁSKOVÁ, K. *Evropská migrace a multikulturní společnost*. Diplomová práce. Brno: PdF MU, 2006. Dostupné na http://is.muni.cz/th/66198/pedf_m/kopletni_diplomka.pdf (otevřeno dne 5. 6. 2014). Citováno z CIHELKOVÁ, E a kol. *Světová ekonomika - základní nárys a nový vývoj*. Skripta. Praha: VŠE, 1996.

²⁷ Viz terminologický slovník MVČR. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx> (otevřeno dne 5. 6. 2014).

není státním příslušníkem členského státu EU. ČR jako jeden ze států EU dělí cizince na dvě skupiny. Do první skupiny patří cizinci a jejich rodinní příslušníci přicházející ze zemí EU, Švýcarska, Lotyšska, Norska a Islandu. Druhou skupinou jsou cizinci z třetích zemí, kteří přicházejí z jiných nežli výše uvedených států. Cizincem se podle zákona o pobytu cizinců na území ČR rozumí „fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie“.²⁸ Pojmy cizinec a migrant jsou však v této publikaci záměrně používány jako synonyma.

Cizinec má právo pobývat na našem území, pokud splňuje zákonem stanovené podmínky. V takovém případě se hovoří o **legálním pobytu**. Jestliže zákonné podmínky nesplňuje, označuje se jeho pobyt za nelegální, neoprávněný či neregulérní. Pojem nelegální cizinec (přistěhovalce) však podle názoru např. Evropského parlamentu vyvolává „velmi záporné představy“ a členské státy a orgány EU by měly dát přednost termínům *nehlášený pracovník (přistěhovalce) nebo osoba bez dokladů*²⁹.

V tomto kontextu pak dále zmiňujeme pojem **neregulérní (nelegální) migrace**. Pod něj je podle MV ČR podřazen jak neoprávněný vstup na území státu nebo jeho neoprávněné opuštění, tj. nelegální překročení vnější schengenské hranice České republiky, tak i neoprávněný pobyt na našem území, resp. pobyt v rozporu s účelem, pro který bylo vydáno pobytové oprávnění. Situace, kdy cizinec pobývá na území hostitelského státu legálně, ale zároveň porušuje pracovníprávní či jiné předpisy pro zaměstnávání a podnikání bývá někdy označována za kvazilegální. Toto označení je předmětem diskuse a nekoresponduje v s výše uvedenou definicí nelegální migrace, tak jak ji pojímá MV ČR, podle níž takový pobyt rozporuje účel vydání pobytového oprávnění a je tudíž z podstaty nelegální.³⁰

Zde musíme zmínit, že v publikaci používáme pojmy *nelegální (cizinec, migrant, migrace) i neregulérní, př. neoprávněný*, aniž bychom chtěli vyvolávat negativní konotace

•••

²⁸ Viz § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pobytu cizinců“).

²⁹ Viz např. čl. 159 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. ledna 2009 o stavu dodržování základních práv v EU v letech 2004–2008 (2007/2145[INI]).

³⁰ K tomu srov. ČANĚK, M., op. cit., který uvádí, že za kvazilegální se chápe taková situace migrantů, kteří jsou v zemi legálně, ale jejichž práce je spojována s porušováním pracovníprávních a dalších předpisů pro zaměstnávání a podnikání migrantů (Drbohlav et al. 2009: 4; Nekorjak 2009). Ruhs a Anderson používají pojem „částečné dodržování pravidel“ (v angličtině „semi-compliance“). Je podle nich „zvláštním a sporným prostorem i/legality, který plní důležitou funkci. Umožňuje zaměstnavatelům a migrantům maximalizovat ekonomické výhody plynoucí z jejich zaměstnávání a minimalizovat riziko sankcí za porušení imigračních zákonů“ (Ruhs, Anderson 2010b: 195). Spory kolem kvazilegality odkazují na komplexní a dynamický proces vytváření legality/nelegality a nejednoznačnost hranic mezi „legalitou“ a „nelegalitou“ v moderním státě (Heyman 1999).

a při současném vědomí toho, že při filosoficko – etickém zhodnocení je zřejmé, že lidé ze své podstaty nemohou být nelegální. Ani v jiných termínech, které jsou ve vztahu k cizincům používány (př. nezdokumentovaní, bez papírů aj.), však nespátřujeme adekvátní lidsko-právní aspekt, jelikož se dle našeho názoru potýkají s obdobnými nedokonalostmi co do správného označení popsání jevu resp. osob z cílové skupiny jakožto nositelů lidských práv, vymezujících záruky důstojné lidské existence.

Jen *pro forma* uvádíme, že další, poměrně frekventovaný pojem **migrační politika (chápano ve smyslu migrační politika EU)** znamená a vyjadřuje soubor pravidel (resp. i plánů a strategií), upravujících vstup a pobyt státních příslušníků jiných (třetích zemí) na území hostitelských států (tj. na území států EU). Ty směřují jak k přímé tak i k nepřímé regulaci, resp. řízení pohybu lidí přes hranice (v případě EU přes hranice vnějších států) a jejich pobytu ve státech, jejichž tyto osoby nejsou občany.

Již z názvu publikace je zřejmé, že se zabýváme trhem práce. **Trh práce** je možné definovat jako místo střetu nabídky a poptávky po práci, kde nabízející i poptávající vstupují do vzájemných vztahů, aby určili cenu nabízeného a poptávaného zboží jak z hlediska svého, tak i v návaznosti na potřeby ekonomiky státu. Podmínky a postavení osob na trhu práce jsou definovány zákony a lze říci, že trh práce je tak více či méně regulován. Trh práce, založený na práci nelegální, je také možné označit za nelegální (popř. neregulérní), používaným spojením je i neoficiální či neformální (trh práce). Tato v zásadě shodná označení vystihují v podstatě totéž, a sice skutečnost, že určitá část vztahů na stávajícím trhu práce je podřízena pravidlům mimo rámec jakýchkoliv právních předpisů.

Jak bylo již zmíněno, pojem **nelegální práce** (jinak též práce na černo, nedeklarovaná práce apod.) stručně znamená, že fyzická osoba nevykonává pro právnickou či jinou fyzickou osobu práci na základě pracovníprávního vztahu či jiné smlouvy, v případě cizince pak ještě v rozporu s předmětnou legislativou toho kterého státu, která upravuje zaměstnávání cizinců. O nelegální práci hovoříme i v případě najímání cizinců za účelem podnikání na zjevně zaměstnanecké pozice.

Další, neméně důležité termíny, s nimiž v publikaci pracujeme, jsou pro snadnější orientaci v textu samostatně definované u jednotlivých kapitol. Jsme si zároveň vědomi určitých zjednodušení v používaných definicích, daných rozsahem a zaměřením této analýzy.

2. Klasifikace pracovní migrace v kontextu politiky řízené migrace

2.1 Teorie pro praxi

Jak jsme již zmínili v předchozí kapitole, migraci vnímáme jako jakoukoli dlouhodobou změnu bydliště osoby nebo skupiny, přičemž se v této publikaci zaměřujeme především na migraci mezinárodní, tedy přesun osob nebo skupiny osob přes hranice států. Pro porozumění fenoménu migrace je zásadní si uvědomit, že migrace nemá jednu podobu, ba co víc, že podoba migrace se může proměňovat. Jedním z mnoha případů této proměny je pohled na podobu *migrace z hlediska času*. Pohled do praxe a hlavně záměrů migrantů ukazuje, že standardní dělení migrace na *dočasnou*, *dlouhodobou* nebo *trvalou* se často neshoduje s původními plány migrantů a ti, kdo přijíždějí dle svých očekávání na kratší dobu například jednoho roku, se nezdá, pokud k tomu mají v hostitelské zemi možnost, rozhodnou pro migraci dlouhodobější.

Stejně tak je důležitý postoj přijímajících států v oblasti nastavování migračních politik, zda a do jaké míry reflektují, že migrace je přirozený jev, který není možné zcela řídit, ale spíše usměrňovat, protože se týká lidských bytostí s vlastní vůlí a různými motivy rozhodování a nikoli věcí, které je možné více méně libovolně přemísťovat. Pro pochopení toho, jak mohou státy migraci usměrňovat, je důležité rozumět příčinám a fungování migrace. Při hlubším vhledu do migračních teorií, které se tímto tématem zabývají, zjistíme, že se jedná o mimořádně zajímavé téma (Co opravdu stojí za tím, že lidé migrují? Proč právě z té a té země? Proč právě tam a tam?), které přináší zásadní poznatky právě pro nastavování migrační politiky. Do jednotlivých migračních teorií se přitom zásadně promítá to, z perspektivy jakého oboru se na migraci dívají (ekonomie, geografie, sociologie atp.), jakou migrující jednotku analyzují (jednotlivce, domácnost atp.) a jaké další proměnné zohledňují (čas, mikro či makro pohled, národní či mezinárodní kontext atd.) a na co se primárně zaměřují (začátek migrace, udržení migrace atd.).

Přestože některé migrační teorie se mohou doplňovat, v zásadě poskytují odlišný pohled na příčiny, důvody a udržení migrace a i na to, zda a jak můžeme migraci ovlivňovat. Absence jednotné migrační teorie a různost odpovědí na tyto otázky nečiní situaci nutně nepřehlednou, ale spíš napomáhají komplexnímu porozumění. Například teorie sítí v oblasti migrace dobře vysvětluje význam kontaktů a sdílení informací mezi migranty, institucionální teorie roli aktérů, kteří migraci ovlivňují, neoklasická mikroekonomická teorie pak vysvětluje chování migrantů z pohledu individuální volby a kalkulace nákladů a zisků atp. Porozumění různým teoriím migra-

ce, respektive reflexi různých přístupů k migraci, považujeme společně s vědomím přirozenosti migrace v oblasti vytváření migrační politiky za zásadní. V současném diskursu bohužel stále převládá jednostranné chápání migrace, které se na migranty dívá spíše jako na komodity než na osoby s vlastními důvody a rozhodováním. Výstižně tento problém pojmenovávají Castles a Miller³¹, když říkají, že: „Zdroj mnoha politických a sociálních problémů je v tom, že aktéři, kteří vytvářejí a analyzují mezinárodní migraci, ji nevidí jako dynamický sociální proces. Příčina tohoto selhání je často jednostranné zaměření na ekonomické modely migrace, které vidí migraci jako individuální odpověď na faktory trhu. To vede k víře, že migrace může být vypnuta a zapnuta jako vodovodní kohoutek tím, že se změní nastavení politik, které ovlivňují náklady a zisky pro migranty. Migrace ale může pokračovat na základě sociálních faktorů, i když ekonomické faktory, které původně k migraci vedly, se již úplně změnily“.

Pro mnoho otázek, které si v této publikaci klademe, je nastavení migračních politik zásadní. Legitimní politikou státu je přitom cílit (tj. preferovat či umožňovat/zne-možňovat) na určité typy migrace: např. z hlediska příčin na migraci *pracovní* (vysoko či nízko kvalifikovanou), *migraci rodinnou*, *migraci za účelem studia*, *migraci z důvodů ochrany* atp. a přicházet s různými politikami vůči migraci *dobrovolné* a *migraci nucené* (nejčastěji azylové politiky) či vůči migraci *legální* a *migraci nelegální*. Otázkou nicméně někdy je, zda státy opravdu vědí či mohou vědět, jaké jsou v oblasti migrace jejich cíle. A další otázkou pak je, jaké prostředky jsou k dosahování těchto cílů legitimní a jaké prostředky již legitimní nejsou.

2.2 Kategorizace pracovní migrace

Dříve než přistoupíme k seznámení s jednotlivými kategoriemi/typy pracovní migrace, je třeba zdůraznit, že se většinou nejedná o výlučné neměnné kategorie (např. dobrovolná migrace se může změnit na nucenou), které se nemusejí, ale mohou v čase proměňovat. Stejně tak migranti většinou spadají do několika různých kategorií migrace dle perspektivy, z které se na migraci díváme.

...

³¹ CASTLES, S. - MILLER, M., J. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 4th edition. New York: Guilford Press, 2009, s. 8–9.

Výše uváděná dobrovolná i nucená migrace mohou mít a zpravidla také mají vazby a souvislosti s trhem práce a totéž platí i pro migraci legální a nelegální. Migrace je důsledkem celé řady povzbuzujících či naopak zbrzdujících faktorů, které je pochopitelně nutné hodnotit komplexně. Atraktivita prostředí (legálního i neformálního) pracovního trhu zdrojové a zároveň i cílové země, zejména situace na trhu práce a jeho strukturální nerovnosti (př. legislativní rámec, míra nezaměstnanosti, průměrná výše mzdy, otevřenost trhu práce aj.), jsou pak jedním z významných faktorů, ovlivňujících migraci, při současném vědomí mnohvrstevnosti a komplikovanosti motivů cizinců i zájmů hostitelského státu a společnosti.

Samostatnou pozornost si v úvodu zaslouží již zmíněné dělení pracovní migrace na dobrovolnou (cizinec se rozhoduje sám na základě vlastního subjektivního rozhodnutí za účelem maximalizace svých zisků, získání nových zkušeností či jiných výhod) a nucenou, kde prvek dobrovolnosti absentuje,³² byť hranice mezi nimi může být a bývá relativní. Zejména kategorie nucené pracovní migrace, kam lze zařadit obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování,³³ ale například i zneužívání domácích pracovníků, je jevem, kterému je v poslední době věnována oprávněně velká pozornost, jak pro svůj obrovský rozměr, tak i kvůli souvisejícím negativním dopadům do oblasti lidských práv.³⁴

...

³² Nucená pracovní migrace je v tomto pojetí chápána jako jedna z kategorií nucené migrace obecně, kam se dají podřadit i další kategorie; mluví se tak např. o migraci v důsledku ozbrojených konfliktů, přírodních či chemických katastrof, hladomoru nebo i v důsledku realizace rozvojových (např. na ochranu určitých oblastí) či developerských projektů (stavby vodních nádrží apod.). Jsme si vědomi toho, že existují různé definice nucené migrace, někteří autoři pak rozlišují násilnou migraci od nucené (př. Peterson, W., citováno z DRBOHLAV, D. - UHEREK, Z. *Reflexe migračních teorií*, dostupné na <http://web.natur.cuni.cz/ksgrsrsek/illegal/clanky/Uherek-Teorie.pdf>) (otevřeno dne 2. 6. 2014).

³³ Evropský soud pro lidská práva definuje nucenou práci ve světle čl. 2 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 29 o nucené a povinné práci – podle této definice se jedná o: „každou práci nebo službu, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídla dobrovolně.“ Úmluva o nucené a povinné práci byla v ČR vyhlášena pod č. 506/1990 Sb. Úmluva je dostupná např. zde: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1171/029.pdf> (otevřeno dne 4. 6. 2014).

³⁴ Podle informací, zveřejněných v Návrhu rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie na 103. zasedání Mezinárodní konference práce, pokud jde o doporučení doplňující Úmluvu Mezinárodní organizace práce o nucené práci č. 29 (1930), přijatém v Bruselu dne 14. 4. 2014, Mezinárodní organizace práce odhaduje počet obětí nucené práce na celém světě nejméně na 20,9 milionu osob, což je obrovské číslo. Bližší viz např. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/CS/1-2014-239-CS-F1-1.Pdf> (otevřeno dne 10. 6. 2014). Úmluva o nucené práci se tak pravděpodobně dočká zasloužené revize, která pomůže řešit nedostatky v provádění opatření na potírání obchodu s lidmi za účelem nucené práce. Snahy států tuto problematiku řešit najdeme i v řadě dalších legislativních dokumentů, viz např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí aj.

Jedním ze základních úhlů pohledu na kategorizaci pracovní migrace může být i to, zda se jedná o migraci legální či o migraci nelegální, resp. neregulérní. Legální pracovní migraci státy v různých modifikacích a intenzitách podporují a připravují pro ni podmínky, na rozdíl od pracovní migrace nelegální, kterou se pokoušejí minimalizovat či v ideálním případě zcela vymýtit,³⁵ ať už za pomoci nástrojů represivních (finanční penalizace, udělování zákazů vstupu na území, vyhoštění apod.) či naopak za pomoci nástrojů liberálních (regularizační programy, finanční bonifikace při odchodu ze země apod.).

Přejdeme-li zpět ke klasifikaci, která přímo souvisí s migrací, pak do typologie pracovní migrace jednoznačně patří rozdělení na migraci nabídkovou a poptávkovou, přičemž toto dělení vypovídá o skutečnosti, z jaké strany přicházejí migrační impulzy, tj. zda ze strany státu či samotných cizinců. Toto dělení se sice opět nemusí týkat výlučně pracovní migrace, speciálně v oblasti pracovní migrace jsou však nabídkové či poptávkové příklady zřetelně vysledovatelné. Jak jsme popsali v úvodní kapitole, právě soupeření (nejen) většiny evropských států o vysoce kvalifikované zahraniční zaměstnance (viz např. zelené či modré karty) může být použito jako klasický příklad nabídkové migrace. V této souvislosti je často zmiňované riziko fenoménu tzv. brain drain, v překladu tzv. odsávání mozků, a to povětšinou ze zdrojových zemí. Byť je problém odlivu vysoce vzdělaných elit zpravidla spojován s rozvojovými zeměmi, je možné se s ním stále častěji setkat například i v rámci Evropské unie. Odliv domácích pracovníků do zahraničí v souvislosti s tzv. nabídkovou migrací však není výhradně vlastní pouze segmentu vysoce vzdělaných skupin zaměstnanců, ale týká se i specifických řemeslných či jiných služeb (např. zdravotních sester), kterých je v hostitelské zemi aktuálně identifikovaný nedostatek.³⁶ Poptávková migrace je naopak často dávána do souvislosti s nízkokvalifikovanými cizinci, přicházejícími na základě vlastního impul-

...

³⁵ Zde je třeba dodat, že je to – de iure logicky právě (ne/vhodně) legislativní nastavení migrační politiky, co nelegální migraci vytváří či definuje; legislativní i nelegislativní migračně-právní opatření pak samozřejmě do velké míry určují i počet neregulérní migrantů v dané zemi.

³⁶ Dalšími používanými termíny jsou v této souvislosti tzv. *brain exchange* (jde o vzájemnou mezinárodní výměnu kvalifikovaných pracovníků, reprezentovanou zejména zaměstnanci nadnárodních korporací; domácí odborníci tak odcházejí do zahraničí a na jejich místa přicházejí zahraniční odborníci) či *brain circulation*, které znamená opakovaný resp. zpětný pohyb terciárně vzdělaných pracovníků mezi zdrojovou a cílovou zemí. Při dočasných nebo trvalých návratech do zdrojových zemí může pak dojít až k jevu, označovanému termínem *brain gain*, který zaznamenává skutečnost, kdy zisky z emigrace osob převažují nad ztrátami a emigrace tak má pozitivní efekt na zdrojovou i hostitelskou zemi (např. zisky v podobě nabyté kvalifikace a zkušeností, remittance, nové obchodní sítě apod.). Blíže viz např. SCHROTH, J. – STOJANOV, R. *Brain drain / Brain gain / Brain circulation*. In Kolektiv autorů (eds.). *Migrace*

su do hostitelské země, kde pak rizikem může být jejich masivní nárůst na trhu práce cílového státu, resp. související jevy v podobě tlaku na snižování mezd či zaměstnaneckých standardů obecně a nahrazování rodilých zaměstnanců cizinci. Krom toho panují v hostitelských státech i obavy, že tyto osoby nebudou schopny si dlouhodobě udržet zaměstnání a stanou se posléze zátěží jejich sociálních systémů. V obecné rovině lze tudíž říci, že poptávkovou migraci se státy snaží v současné době co nejvíce omezovat (viz např. přechodná omezení volného pohybu pracovníků v rámci EU pro nově přistoupivší členské země).

Dalším hlediskem při úvahách o klasifikaci migrace může být to, zda se jedná o pracovní migraci pobytovou (cizinec žije a pracuje na území hostitelského státu) či pendlerskou³⁷ (kdy cizinec trvale žije ve své zemi, ale za prací dojíždí do země hostitelské, ať už každodenně, což připadá v úvahu zejména u příhraničních pracovních aktivit, či s velmi krátkou, typicky týdenní frekvencí), jejíž nesporná výhoda spočívá v tom, že cizinec pobírá zpravidla vyšší příjmy v hostitelské zemi, přičemž jeho náklady v domovském státě jsou nižší ve srovnání s tím, jaké náklady by mu vznikly při pobytu ve státě, kam za prací pouze dojíždí.

Vrátíme-li se k v úvodu zmiňovanému hledisku času, snadno můžeme klasifikovat pracovní migraci podle délky jejího trvání. Podle tohoto hlediska můžeme rozlišit trvalou, resp. dlouhodobou pracovní migraci (zpravidla v délce dvou a více let³⁸), v protikladu k migraci krátkodobé, typicky např. sezonních pracovníků. Svou povahou specifické je i vzájemné a časově omezené zaměstnávání za účelem zdokonalování jazykových a odborných znalostí, či interkulturní výměny. Jako zvláštní kategorii by sem bylo možné zařadit i vysílání pracovníků, kdy zaměstnanec na pokyn zaměstnavatele odjíždí do zahraničí, kde pro tohoto zaměstnavatele vykonává práci po omezenou a předem stanovenou dobu. Zaměstnanec je tedy i nadále vázán pracovním poměrem ke svému domovskému zaměstnavateli, ale z jeho podnětu dočasně pracuje v jiné zemi. Tato kategorie pracovní migrace, tedy

...

a rozvoj, rozvojový potenciál mezinárodní migrace. Praha: Univerzita Karlova, 2010, str. 72–90, dostupné na http://www.iom.cz/files/Kapitola_4_-_Brain_drain__Brain_gain__Brain_circulation.pdf (otevřeno dne 5. 6. 2014) či LE-NOMAR, A. *Pracovní migrace ve vybraných zemích střední Evropy*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Dostupné na: http://is.muni.cz/th/50555/esf_m_a2/DP-Ales_Lenomar-TEXT.pdf (otevřeno dne 5. 6. 2014).

³⁷ Zde je třeba dodat, že pendlerská migrace nesplňuje námi deklarovanou podmínku migrace, kterou je dlouhodobá změna bydliště.

³⁸ Srov. např. MAZÚROVÁ, Z. *Pracovní migrace a její dopady na trh práce*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Dostupné na http://is.muni.cz/th/99548/esf_m/Diplomova_prace_mazurova.pdf (otevřeno dne 8. 6. 2014).

vysílání pracovníků, je v současné době hojně skloňovaná, a to v souvislosti s Evropským parlamentem nedávno přijatou směrnicí o prosazování předpisů EU týkajících se vysílaných pracovníků³⁹.

Jako poslední, nikoliv však svým významem, je nutné zmínit dělení na pracovní migraci cirkulární, tj. opakovanou a pracovní migraci dočasnou⁴⁰, v protikladu k migraci stálé, resp. trvalé, kdy cizinec žije v hostitelské zemi po zbytek svého života, resp. i získává občanství dané země.

Jak uvádějí některé zdroje⁴¹, rozdíl mezi cirkulární a dočasnou pracovní migrací lze nalézt v tom, že cirkulární migraci je možné chápat jako určitý pohyb zahraničních zaměstnanců směrem tam a zpět mezi EU a zemí původu (u kterého dochází na rozdíl od pendlerství ke změně bydliště), který je umožněn například prostřednictvím zjednodušených podmínek pro (opětovný) vstup pro tento typ cizinců, zatímco u dočasné migrace se spíše jedná o jednorázový pohyb a na něj navazující časově omezený pobyt v EU.⁴² V jiném pojetí⁴³ je spatřován rozdíl v tom, že zatímco dočasná migrace zahrnuje všechny formy pohybu, jež nemají trvalý charakter, cirkulární

...

³⁹ Blíže viz Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. dubna 2014 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (KOM (2012) 131). Dostupné např. zde: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0415&language=CS&ring=A7-2013-0249> (otevřeno dne 25. 4. 2014). Nová směrnice by měla být primárně namířena např. proti firmám, které své pracovníky do zahraničí vysílají jen naoko a zakládají tzv. schránkové společnosti (letter box companies) v zemích, kde jsou nižší náklady na sociální výdaje zaměstnanců a jejich další práv, tj. snaží se obcházet sociální a jiné standardy své domovské země tím, že formálně působí v zahraničí a své zaměstnance do ní „jen“ vysílají. Stejně tak by měla být např. namířena proti firmám, které vytvářejí ze svých zaměstnanců falešné podnikatele, což jim v některých zemích výrazně zlevňuje náklady a dalším. Firmy prostřednictvím těchto podvodů zneužívají právě směrnici č. 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, která umožňuje dočasně vysílat pracovníky za hranice a upravuje minimální ochranu, kterou zaměstnavatelé vysílající zaměstnance do jiného členského státu musí zaručit vyslaným zaměstnancům, a to po dobu, po kterou vykonávají práci na území tohoto členského státu EU. Dle některých názorů však ani nová úprava nedokáže zneužívání účinně zabránit (srov. např. KRUTÍLEK, O. *Nepřipravme se o jednu z mála skutečných svobod EU*. In *Revue politika*, č. 6/2010, dostupné na <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1322/nepripavme-se-o-jednu-z-mala-skutecnych-svobod-eu>), (otevřeno dne 9. 6. 2014), ba co víc, kritici upozorňují na to, že stávající směrnice má fakticky jediný cíl, a to snížit počty zahraničních zaměstnanců z chudších států Evropské unie na území stát bohatších (viz např. Euroskop, dostupné na <http://www.euroskop.cz/8958/23959/clanek/ep-schvalil-nova-pravidla-pro-vysilani-zamestnancu-do-zahranici/>). ČTK, dne 17. 4. 2014 (otevřeno dne 9. 6. 2014)).

⁴⁰ Pojmy *cirkulární* ani dočasná migrace se nevyskytují v českém právním řádu a k dispozici tak není ani jejich obecná definice.

⁴¹ Viz např. Studie EMN - *Dočasná a cirkulární migrace: Empirické poznatky, aktuální nastavení politik a praxe a budoucí perspektivy členských států EU. Česká republika*. Studie Evropské migrační sítě, 2010. Dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/05b_czech_republic_national_report_circular_migration_version_1nov2010_cz_cs.pdf (otevřeno dne 4. 6. 2014).

migrace je kategorií dočasné migrace, která obsahuje návraty migranta - opakující se a cyklické vzorce pohybu v rámci neustálé mobility migranta mezi místem původu a cílovou destinací. Z dalšího úhlu pohledu je cirkulární migrace pojmem, popisujícím sociální realitu, tedy faktické migrování určité osoby mezi svou zemí původu a zemí cílovou, přičemž tato osoba má svobodnou volbu, zda bude takto migrovat anebo zda zůstane v jedné z obou zmíněných zemí. Zjednodušeně lze tedy chápat cirkulární migraci jako sociální jev⁴⁴ a program dočasné pracovní migrace jako politiku. Program dočasné pracovní migrace ovšem může být jedním z nástrojů, jak kýženého efektu cirkularity dosáhnout.⁴⁵

2.3 Politika řízení migrace ve vztahu k trhu práce

Jak jsme již nastílnili, systémy přijímání pracovníků můžeme tedy obecně zařadit do kategorie, kterou lze souborně označit jako **politiku řízení migrace**. S určitým zjednodušením lze nicméně tvrdit, že z právního hlediska je pracovní migrace jedinou/poslední migrační oblastí, kterou mohou moderní demokratické státy stále regulovat, omezovat, popř. i zcela zastavit. Pokud jde o migraci rodinnou (tzv. sloučení rodiny) nebo migraci humanitární⁴⁶, stanoví lidskoprávní standardy mezinárodního práva určité mantinely migrační politiky států. Totéž platí z hlediska práva EU do určité míry i o migraci studentské⁴⁷. A v rámci EU je samozřejmě – v důsledku svobody volného pohybu - do velké míry omezen i prostor pro řízení migrace pracovní, pokud se týká

...

⁴² K tématu dále např. Newland K., Terrazas, A. z Migration Policy Institute v příspěvku na Globálním fóru o migraci a rozvoji v roce 2009 uvádějí, že cirkulární migrace nemá být zaměňována s obvyklým chápáním dočasné migrace, která nezakládá dynamiku trvalého angažmá migranta v obou zemích. Dostupné na http://www.gfmd2009.org/UserFiles/file/RT%202_2%20NEWLAND_TERRAZAS%20paper%20%28EN%29%5B1%5D.pdf.

⁴³ HUGO, G. *Cirkulační migrace a rozvoj – asijsko-tichomořská perspektiva* (článek), 2007. Dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/CHugo_CirkulacniMigrace.pdf (otevřeno dne 9. 6. 2014).

⁴⁴ Cirkulární vzory migrace pak v tomto pojetí bývají kategorizovány dle doby trvání coby dočasné migrace a sezonní pracovní migrace, a dle kvalifikace coby nízkou, středně a vysoce kvalifikované migrace.

⁴⁵ Viz ČIŽINSKÝ, P. - HRADEČNÁ, P. *Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací* (op.cit).

⁴⁶ Nejde pouze o uprchlíky z hlediska mezinárodního práva, nýbrž i o další formy nucené migrace popř. i další cizince z humanitárně či právně složitých situací (např. oběti obchodování s lidmi či osoby bez státní příslušnosti).

⁴⁷ Směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

občanů jiných členských států EU. Minimálně z právního hlediska je tedy hlavním tématem pro tvůrce migračních politik států analyzovaných v této studii otázka pracovní migrace cizinců ze třetích zemí.

První otázka, kterou by si tvůrce politiky řízení pracovní migrace měl položit, by měla znít, zda je vůbec třeba tuto oblast respektive různé dílčí oblasti regulovat a pokud ano, do jaké míry je to vlastně možné. Ambice moderních demokratických států řídit pohyb lidí za prací totiž vůbec není samozřejmá a v moderní deregulované ekonomice, která si zakládá na svém vítězství nad systémy centrálně plánovaných hospodářství, jde o prvek ideově dosti nelogický. V této souvislosti se jeví jako vhodné opět zmínit názor, že migraci nelze řídit, ale pouze usměrňovat, který by si však zasloužil samostatnou diskusi, jež není obsahově přímou náplní této studie. Toto však platí nejenom v tom smyslu, že ani velmi represivní politika státu migrační tok zcela nezastaví, a stavění plotů je tak někdy marné. Platí to i naopak, totiž že ani relativně lákavé nabídky migrační tok nemusejí vyvolat a snaha státu zvát ty migranty, o které je zájem, může být rovněž neúspěšná. Každopádně je třeba mít na mysli, že moderní demokratický stát může regulovat pouze ty migranty, kteří mají o přistěhování na jeho území zájem a že těchto zájemců je leckdy méně, než se tomu, kdo se obává „zaplavení“ vlastní země cizinci, může zdát.

Pokud se stát rozhodne pracovní migraci regulovat, musí si definovat, jaké zájmy hodlá politikou řízené migrace sledovat, respektive jakých sociálních efektů chce svou migrační politikou dosáhnout. Nabízí se zde hodnoty tzv. bezpečnosti, což je pojem, jehož analýza by rovněž zcela přesahovala rámec této studie, nicméně lze říci, že v praxi evropských států se bezpečností nerozumí pouze ochrana před kriminalitou, nýbrž též mocenské zájmy úřadů rozhodujících o právech migrantů a respekt k resentimentům majoritní společnosti vůči migrantům. Druhým sledovaným okruhem zájmů může být ekonomický profit, a to jak pro veřejné rozpočty, tak i pro soukromé podnikatele. Dalšími možnými zájmy pak jsou úvahy demografické, kulturní výměna a obohacení či snaha přispět k řešení humanitárních problémů nebo k budování soudržné společnosti. Na základě rozhodnutí se pro některou z těchto hodnot nebo pro hodnoty ještě jiné, se pak lze rozhodovat o dvou základních migračně-politických otázkách:

► Komu se umožní imigrace (uplatňovat lze zejména kritéria kulturní, majetková či vzdělanostní)?

► Jaké postavení budou mít tito migranti v hostitelské zemi? (Půjde o migraci pouze na určitou a předem stanovenou dobu, bez možnosti prodloužení této doby, jejíž nedílnou součástí jsou efektivní návratové mechanismy, aby bylo možné v případě potřeby (státu) tyto cizince účinně a rychle přimět k vycestování a návratu do země

původu, anebo má stát zájem na usazení těchto migrantů a jejich plné integraci do hostitelské společnosti, jaká práva budou tito migranti mít - např. právo přivést si rodinu, právo změnit zaměstnavatele aj.)?

Poslední úroveň otázek je pak oblast prostředků, kterými chce stát své výše definované cíle prosazovat. Tyto prostředky mohou zahrnovat různé pobídky a lákadla (např. daňové úlevy, příspěvky na reintegraci po návratu do země původu, zrychlené získání práva trvalého pobytu/občanství aj.), ovšem i hrozby a sankce (např. omezování pobytových práv v případě neosvojení si jazyka, trestní sankce za porušení pobytového režimu aj.). Vezmeme-li např. v potaz některá aktuální témata týkající se hojně sledovaného migračního dění ve Středozezemní moři (Malta prodává své státní občanství, přičemž tato „naturalizační politika“ je vykonávána soukromou firmou; ve stejné době Itálie hrozí trestním stíháním rybářům, kteří by pomáhali topícím se uprchlíkům u lampeduzských břehů), vidíme, že evropské státy mají stále poměrně velký prostor pro výběr prostředků, jimiž chtějí dosahovat svých migračních cílů.

Obecná otázka, která se nabízí a které z povahy této publikace budeme věnovat pozornost v následujících kapitolách pak zní, zda má migrační politika, resp. politika řízené migrace umožňovat (či dokonce ukládat povinnost) pracovním migrantům (případně některým z nich), aby se v hostitelské zemi usazovali a integrovali do společnosti, anebo zda má důsledně trvat na principu dočasnosti pracovní migrace a nutit (některé) cizince, aby po určité době odcestovali. Tuto otázku považujeme za velmi aktuální, a to nikoli pouze v České republice.

2.4 Sladění potřeb cizinců i hostitelských států jako podmínka sine qua non

Evropské státy se snaží nastavit takovou politiku řízené (selektivní) migrace, která by byla schopna pružně reagovat na aktuální i budoucí potřeby trhu práce, avšak prozatím dle našeho názoru s nevalným úspěchem. Jak je odborníky uváděno⁴⁸, poptávka po zahraničních zaměstnancích se v současných kapitalistických eko-

...

⁴⁸ Viz ČANĚK, M. *Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice* (op. cit.).

nomikách mimo jiné vysvětluje poukazem na růst flexibility a deregulaci ekonomiky, které tak společně vytvářejí potřebu levné pracovní síly ze zahraničí. Je pochopitelně zcela v kompetenci každého státu, jaký konkrétní přístup v rámci migračního managementu ve vztahu k pracovní migraci zvolí a jaká kritéria pro přijímání cizinců na trh práce nastaví, v evropském prostoru samozřejmě v mantinelech, stanovených společnými pravidly, nicméně pokaždé je nutné mít na zřeteli, že svým přístupem a politickými a následně legislativními rozhodnutími neimportuje pouze pracovní sílu ve smyslu určitého zboží, ale konkrétní osoby se všemi právy, jež jim z podstaty lidské existence náležejí. V diskusi nad otázkami zahraniční zaměstnanosti by proto neměly být opomíjeny ani zájmy cizinců, čehož jsme však v současné době v nejednom evropském státě a v podstatě i v rámci Evropské unie jako celku svědky. Takové systémy přijímání zahraničních zaměstnanců pokládáme za zcela nepřijatelné a ve svých dlouhodobých důsledcích a dopadech i za nefunkční.⁴⁹

Zároveň uznáváme, že vypořádat se s problematikou pracovní migrace za současného respektování zájmů státu, cizinců i lidskoprávních hledisek ve svém souhrnu může být a také je skutečně obtížné. Nicméně i zde se nemůžeme ubránit závěrům, že vysoká míra restrikcí, identifikovaná právě zejména u systémů dočasných pracovních migrací, nutně povede k navýšení nelegální pracovní migrace, což je jev jednoznačně nežádoucí. Souhlasíme tak s tím, že „ve světě, kde je realitou nerovnoměrné rozdělení bohatství a ve kterém existují země, v nichž je velmi problematické zajistit si základní životní potřeby, a současně země, kde v tomto smyslu panuje významný přebytek, je pohyb osob z chudých do bohatších zemí naprosto zákonitý. Pokud se lidem postaví do cesty překážky ve formě restriktivní imigrační politiky, je minimální šance, že je to od migrace

...

⁴⁹ Dle Castles (In SCHROTH, J – STOJANOV, R., s. 75 a násl.) státy jako Německo, Francie, nebo USA importovaly pracovní sílu a nikoli „lidi“ – když bylo plánováno, že pracovníci přijedou pouze na přesně omezenou dobu, bez svých rodin a není třeba jim dávat žádná práva, protože se budou vracet. Mzdy a pracovní podmínky byly přitom často pod úrovní domácích zaměstnanců). Jak dále uvádějí Schroth a Stojanov, z hlediska současné debaty je přitom zajímavé si uvědomit, že skutečnost, že se část migrantů nevrátila, nebyla předmětem větší kritiky až do doby, kdy se například v Německu objevily ekonomické problémy (nezaměstnanost) a především sociální tenze spojené s tím, že se část především turecké komunity dostatečně neintegrovala. Diskuze se vedou nad tím, zda bylo větší chybou to, že Německo nedokázalo zajistit návrat pozvaných cizinců nebo to, že nedokázalo včas zajistit jejich úspěšnou integraci, když bylo zřejmé, že neodejdou. Odborná diskuse se vede rovněž nad otázkou, zda lze do budoucna nastavit ve vyspělých státech, kde má velký vliv na politiku ekonomický sektor – tedy zaměstnavatelé – systém dočasného zaměstnávání zahraničních pracovníků. V mnoha oborech, především těch vyžadujících vyšší kvalifikaci, zaměstnavatelé totiž preferují zaměstnávání dlouhodobé, aby nemuseli neustále zaškolovat nové pracovníky na místo těch, kteří jsou již dostatečně zaškolení a zkušení“. Viz SCHROTH, J. – STOJANOV, R. *Brain drain / Brain gain / Brain circulation*. In Kolektiv autorů. Migrace a rozvoj, rozvojový potenciál mezinárodní migrace (op. cit).

odradí, budou však muset spoléhat na flexibilnější, obvykle nezákonné postupy“.⁵⁰ I přes restriktivní opatření evropských států, zaměřené na zejména nízkokvalifikované cizince, nebo dokonce právě v jejich důsledku, se tito pracovníci na území EU nacházejí, a to v pozicích nedůstojných a zranitelných. Vykonnávají však práci, o kterou nemají z rozličných důvodů (jež nejsou předmětem této studie) zájem občané hostitelského státu, a to často bez ohledu na úroveň svých zaměstnaneckých práv a v závislosti na zaměstnavatelích až otrockého typu, což zároveň snižuje i standardy zaměstnaneckých práv jiných pracovníků a porušuje ve svém důsledku i pravidla soutěže mezi jednotlivými zaměstnavateli. Tento nechtěný výsledek dle našeho názoru jistě nekoresponduje s výchozí myšlenkou politiky řízené migrace, která tak v tomto kontextu jednoznačně selhává.⁵¹

Právě ze složitosti a mnohovrstevnosti systémů pracovní migrace lze nicméně předjímat, že v současné době neexistuje jeden nejlepší model migračních politik ve vztahu k trhu práce, avšak že je zapotřebí neustále sledovat a vnímat, zda teoretické nastavení politiky řízené migrace odpovídá potřebám praxe, resp. zda je vůbec schopné je reflektovat. Ať se státy přikloní k jakémukoliv z výše zmiňovaných typů pracovní migrace, riziko komodifikace⁵² ve vztahu k zahraniční zaměstnanosti, které současnou podobu zahraniční zaměstnanosti (nejen) ve státech Evropské unie provází, a tedy skutečnost, že cizinci jsou na trhu práce hostitelské země vnímáni jako zboží a tak je s nimi i nakládáno v úvahách o budoucí perspektivě pracovní migrace, by mělo být dle našeho názoru v co nejvyšší možné míře eliminováno.

...

⁵⁰ Citováno z BURČÍKOVÁ, P. *Obchod s lidmi a nucená či vykořisťující práce v České republice*. Praha: La Strada, 2006, str. 5. Dostupné na <http://www.strada.cz/cz/ke-stazeni-a-odkazy/publikace-a-vystupy-la-strada-cr> (otevřeno dne 9. 6. 2014).

⁵¹ Podrobněji viz ČIŽINSKÝ, P - HRADEČNÁ, P. *Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací* (op. cit).

⁵² ČANĚK, M. *Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice* (op. cit).

3. Stručný přehled nastavení migračních politik a údajů o migraci ve srovnávaných zemích

Evropská migrační politika dosud existuje zejména jako politika zaměřená na harmonizaci podmínek pro specifické skupiny migrantů (např. studenty, vědce, rodinné příslušníky). Její v devadesátých letech předpovídané společné utváření se děje pouze částečně. Jakkoli zůstávají v pravomocích členských států rozhodnutí, zda přijmout nebo nepřijmout mimoevropské pracovníky, podmínky pro jejich vstup se postupně stávají harmonizovanější a otázky, kterým jednotlivé členské státy čelí, jsou v mnohém stejné. K výrazně větší harmonizaci došlo ovšem v oblasti azylové politiky, kterou zde zmiňujeme pouze okrajově, a to především ve chvílích, kde se výraznějším způsobem týká postavení cizinců na pracovním trhu. Následující kapitola se zaměřuje na stručný přehled migračních politik a praktických dopadů těchto politik v České republice, Německu, Rakousku a Velké Británii (která má v oblasti migračních politik, co se harmonizace evropského práva týče, řadu výjimek), a to zejména s přihlédnutím k pracovní migraci. Text tak přibližuje různá pojetí migrační politiky i popisy migrační reality v těchto zemích s limity toho, že některé užívané termíny se ve zkoumaných zemích liší, sledované kategorie dat nejsou nutně jednotné a drobně se liší i data nejnovějších dostupných statistik dle různých zdrojů. Veškerá uváděná čísla se týkají výhradně legálně pobývajících cizinců, přičemž termín cizinci zahrnuje jak občany zemí mimo EU (tzv. třetích zemí), tak i občany jiných zemí EU.

Popisované země rovněž různým způsobem definují význam slova „migrant“. Například v ČR jsou za migranty označovány osoby, které dlouhodobě pobývají na území ČR a nemají české občanství. Jakmile občanství získají (jsou tedy naturalizovány), ve statistikách o migrantech či pod jiným názvem již tyto naturalizované osoby nefigurují. Oproti tomu Německo ve statistikách sice mluví o migrantech ve výše uvedeném významu, ale zejména operuje s pojmem „osoby s migrantským původem“, který zahrnuje všechny osoby, které přišly do Německa po roce 1950 a jejich potomky. Podobně je tomu v Rakousku, které pod termínem „osoby s migrantským původem“ myslí ty, jejichž rodiče se narodili mimo území Rakouska. Velká Británie pak převážně používá pojem „osoby narozené v zahraničí“, který zahrnuje všechny legálně pobývající osoby v Británii, které se narodily v zahraničí bez ohledu na jejich případnou naturalizaci a původ. Předkládaná data se snaží o rozumnou srovnatelnost, v některých případech však nejsou stejně definované kategorie pro srovnání dostupné, v nich pak pečlivě uvádíme, o jakých vymezeních definice migrant/cizinec/osoba s migračním původem atp. pojednáváme.

3.1 Česká republika

Základní údaje⁵³

V roce 2012⁵⁴ žilo v ČR podle oficiálních statistik 10,5 mil. obyvatel, z nichž 438 000 byli cizinci s oprávněním k pobytu, což představuje celkem 4,2 % celkové populace. Z tohoto počtu cizinců mělo 212 455 trvalý pobyt, 213 569 povolení k pobytu nad 12 měsíců a více, a 9 922 vízum nad devadesát dní. Celkový počet azylantů byl pouhých 2166. V roce 2012 byl azyl udělen 49 osobám, 753 osob přitom v tomto roce požádalo o mezinárodní ochranu.

Z celkového počtu cizinců bylo 247 800 mužů a 188 100 žen, zastoupení žen mezi cizinci je tedy 43 %. Mezi cizinci zásadě převažují ti v produktivním věku (ve věkové skupině 0 – 19 let jde o 57 700 osob, v kategorii 20 – 39 let o 203 700 osob, v kategorii 40 – 59 let jde o 144 100 osob a nad 60 let pak o 30 300 osob).

Ze všech legálně pobývajících cizinců bylo 160 600 osob občany dalších zemí EU, občané EU tedy v ČR tvoří 37 % všech legálně pobývajících cizinců. Mezi nimi jsou nejčastěji zastoupení Slováci (85 800 osob, tedy lehce víc než polovina všech občanů EU a kolem 20 % celkového počtu cizinců), dále pak Poláci (19 200), Němci (17 100), méně pak již Bulhaři, Rumuni, Britové, Rakušané a Italové.

Počet legálně pobývajících občanů třetích zemí byl 275 300 osob, tedy 63 % ze všech legálně pobývajících cizinců. Mezi nimi byli nejvíce zastoupeni Ukrajinci (112 500), kteří jsou tak zároveň nejpočetnější skupinou cizinců na území ČR (26 % ze všech legálně pobývajících cizinců a 41 % cizinců z třetích zemí). Dále následovali Vietnamci (57 300), Rusové (32 900), se značným odstupem pak občané USA (6 900) a dále Moldavané, Číňané, Mongolové, Kazachové, Bělorusové a další.

V roce 2012 bylo uděleno 2036 občanství.

Co se týče postavení v zaměstnání, bylo k 31. 12. 2011⁵⁵ v ČR zaměstnáno 310 900 cizinců, tedy 71 % všech legálně pobývajících cizinců. (Míra zaměstnanosti mezi občany ČR se pak pohybuje kolem 55 % a míra ekonomické aktivity kolem 59 %). Ze zaměstnaných cizinců bylo 34 % žen. Co se týče postavení v zaměstnání, mělo ze zaměstnaných cizinců celkem 93 000 živnostenské oprávnění (tj. 30 %) a 217

...

⁵³ Uváděné údaje pocházejí z dat Českého statistického úřadu ke dni 31. 12. 2012, dostupné jsou na www.czso.cz.

⁵⁴ Vzhledem k datu psaní publikace (jaro 2014) jsou používány dostupné údaje za rok 2012, protože ne ve všech zemích byla v této době uveřejněna aktuální data o migraci za rok 2013.

⁵⁵ Srovnatelná data nejsou pro rok 2012 dostupná.

800 bylo v pozici zaměstnanců⁵⁶ (70 %). Při porovnání postavení v zaměstnání lze vysledovat markantní rozdíl mezi postavením v zaměstnání mezi EU občany a občany třetích zemí. Občané EU (174 500 zaměstnaných) byli pouze v 11 % živnostníci a jasně u nich převažovalo postavení v pozici zaměstnanců (89 %), oproti tomu u občanů třetích zemí živnostenské postavení mírně převažuje (53 %) nad pozicemi zaměstnanců (47 %). V majoritní populaci pak OSVČ tvoří zhruba 12,5 %⁵⁷ z pracující populace.

Stručná charakteristika české migrační politiky

Problematika migrace a integrace spadá pod Ministerstvo vnitra České republiky. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky je pak zodpovědné za politiku vztahující se k trhu práce. Žádosti o krátkodobá i dlouhodobá víza⁵⁸ se podávají na zastupitelských úřadech, tato problematika tak částečně spadá i pod Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

Prvotním principem české migrační politiky vůči občanům třetích zemí je možnost dlouhodobého pobytu za předpokladu, že žadatel splní podmínky odvozené od určitého účelu pobytu. Tímto účelem bývá nejčastěji zaměstnání, studium, samostatně výdělečná činnost a rodinný život. Počet žadatelů (a nepřímě tak i počet vydaných povolení) je ale ještě ovlivňován on-line registračním systémem k podání žádostí o povolení k pobytu, tzv. Visapointem, jenž stanoví, kolik žádostí o pobyt/vízum jsou jednotlivé zastupitelské úřady schopny vyřídit. Česká migrační politika se tedy neřadí mezi formální kvótní nebo bodové systémy migrační politiky, ale disponuje neformálním systémem, jak počet žádostí o vízum/pobyt regulovat. Kombinace dvou principů (tedy nutnosti zajistit si účel pobytu například nalezením konkrétního pracovního místa či přijetím ke studiu a zároveň stanovení kvóty pro náběr žádostí) v praxi vede k tomu, že někteří potenciální migranti, kteří splní veškeré náležitosti potřebné pro dlouhodobé vízum, paradoxně nedostanou ani možnost žádost podat. Ze strany Ministerstva zahraničních věcí ČR je vyvíjena snaha tento problém alespoň částečně eliminovat (k podmínkám vstupu migrantů na území a na trh práce České republiky viz podrobně kap. 4.1).

...

⁵⁶ Přesněji: bylo registrováno na úřadech práce.

⁵⁷ Podle dat České správy sociálního zabezpečení, ze kterých v tomto případě vycházíme, bylo v roce 2012 pouze 627 596 osob samostatně výdělečných činných, které vykonávaly hlavní pracovní činnost. Pro úplnost dodáváme, že v roce 2012 byl celkový počet (hlavní i vedlejší) samostatně výdělečných osob 994 088.

⁵⁸ O nich pak dále s přihlédnutím k názoru zastupitelského úřadu rozhoduje MV ČR.

Od svého vzniku v roce 1993 se Česká republika poměrně rychle stala imigrační a tranzitní zemí. Její migrační politika byla zhruba do poloviny devadesátých let 20. století poměrně liberální a do té doby v podstatě zanedbatelný počet cizinců v zemi začal postupně narůstat. Fakticky ale neexistovala legální cesta (s výjimkou sňatku s českým občanem), jak se v zemi naturalizovat⁵⁹. V 90. letech nedošlo k vytvoření ucelené národní migrační strategie, ale spíše jednotlivému zpříšňování cizinecké praxe a předpisů. Migrační politiky se utvářely zejména v kontextu přístupových jednání do Evropské unie a harmonizace české legislativy s právem EU. Od roku 2000 do roku 2008 (tedy v letech, kdy docházelo k nejstrmějšímu nárůstu počtu cizinců) se počet cizinců v ČR zdvojnásobil a dosáhl téměř 450 000 osob, strukturální pomoc k integraci do společnosti však byla ze strany státu velmi nedokonalá. Pobyt cizinců upravuje od roku 1999 zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. Na jednu stranu vedly tyto zákony k zásadnímu zpříšňování vstupu a pobytu cizinců, na stranu druhou za určitých podmínek připustily možnost jejich setrvání v zemi. Zákon o pobytu cizinců byl také opakovaně novelizován, což vede k jeho značné nepřehlednosti. Od roku 2008, v důsledku nastalé ekonomické krize, dochází ke zpříšňování a omezení vstupu cizinců na trh práce. Vláda v této době přijala řadu opatření, jejichž cílem bylo nejen omezení a zabránění vstupu migrantů do ČR, ale i snížení počtu migrantů již na území ČR pobývajících. Dne 9. února 2009 bylo vydáno usnesení vlády č. 171/2009 k zajištění bezpečnostní situace v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize. V návaznosti na to pak došlo k realizaci dvou návratových programů zaměřených na cizince, kteří právě v důsledku hospodářské krize přišli o zaměstnání. Restriktivní opatření státu vůči migrantům pokračovala i v roce 2010, kdy bylo vydáno doporučení, aby všechny úřady práce důsledně monitorovaly trh práce a vydávaly povolení k zaměstnání pro cizince se zvýšenou obezřetností,⁶⁰ resp. aby nevydávaly povolení k zaměstnání cizincům na místa, která lze obsadit osobami s volným přístupem na trh práce. Zohlednění délky pobytu či míry integrace cizince bylo zcela pomíjeno. Další restriktivní a zásadní změnu v migrační agendě přinesla novela zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. ledna 2011, kdy veškerou pobytovou problematiku vyjma krátkodobých víz převzalo MV ČR prostřednictvím svého Odboru azylové a migrační politiky.

...

⁵⁹ Podrobně viz BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 222.

⁶⁰ Blíže viz <http://www.mpsv.cz/cs/8662>, (otevřeno dne 14. 7. 2014).

Ve znamení velkého množství směrnic, pokynů a opatření vydaných MPSV ČR v neprospěch migrantů byl pak rok 2012. Vše vyústilo dne 25. ledna 2012, kdy byl vydán velmi kontroverzní metodický pokyn adresovaný všem krajským pobočkám Úřadu práce (ÚP), 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. S ohledem na kritiku především ze strany zaměstnavatelů byl tento pokyn zmírněn dalším pokynem ze dne 8. března 2012. Dle něj měly pobočky Úřadu práce velmi pečlivě zvážit vydání povolení k zaměstnání na nízko-kvalifikované pozice a k jeho vydání mohlo dojít pouze v těch případech, kdy by jeho nevydání mohlo zaměstnavateli způsobit vážné ekonomické ohrožení vedoucí k rušení pracovních míst a propouštění. I tento pokyn byl kritizován. Dne 17. srpna 2012 byla vydána směrnice generálního ředitele ÚP č. 19/2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti, která pokyny MPSV dále upřesňovala.

Poslední a velmi zásadní změnu představuje zákon č. 101/2014 Sb., který nabyl účinnosti dne 24. 6. 2014, v době vzniku publikace, a kterým došlo k novelizaci zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákona č. 262/2006 (zákoník práce), zákona č. 18/2004 Sb. o uznávání odborné kvalifikace a dalších souvisejících zákonů. Důvodem novelty výše zmíněných předpisů je implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011, o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Stěžejním bodem úpravy jednotného povolení („single permit“) je koncepce kombinovaného dokladu (zaměstnanecká karta)⁶¹, který povoluje migrantům jak pobyt, tak i výkon určitého zaměstnání. Dle dosavadní právní úpravy existovaly dva koncepty, kterými bylo migrantům umožněno na území ČR vykonávat zaměstnání. Migrant potřeboval buď povolení k zaměstnání⁶² a současně pobytové oprávnění (formou víza či pobytu), nebo se jednalo o mimořádný druh pobytu za účelem zaměstnání, a to na

...

⁶¹ Viz kap. 4.1.

⁶² V případě, že nešlo o cizince, který tuto povinnost nemá (viz ust. § 3 odst. 2 a 3 a ust. § 98 zákona o zaměstnanosti).

základě zelené⁶³ či modré karty⁶⁴, které v sobě zahrnují jak povolení k zaměstnání, tak povolení k pobytu.⁶⁵

Smyslem jednotného povolení má být procesní zjednodušení pro migranty i jejich zaměstnavatele a usnadnění kontrol oprávněnosti pobytu a legálnosti zaměstnávání. Zde je však třeba upozornit na určité napětí mezi spravedlností vůči cizincům a jejich rovnoprávností na straně jedné a snadností kontrol migrantů na straně druhé, stejně jako na velkou administrativní zátěž, kterou přináší vystavování biometrických průkazů.⁶⁶ Zmíněnou novelou tak došlo k zásadní změně právní úpravy v oblasti pracovní migrace. Nová právní úprava znamená zrušení dlouhodobého víza za účelem zaměstnání i zelených karet (viz výše), resp. jejich sloučení do zaměstnanecké karty. Možnost pobytu na základě modré karty zůstává nadále platná (více viz kap. 4.1). Vstup migrantů na trh práce se oproti dřívější úpravě, kdy toto bylo primárně korigováno Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR, dostává více „pod křídla“ Ministerstva vnitra ČR, které tak dále zásadně v této oblasti posiluje svou pozici.

3.2 Spolková republika Německo

Základní údaje⁶⁷

V roce 2012 žilo na území Spolkové republiky Německo celkem 80, 5 mil. obyvatel, z nichž 7 213 000 bylo cizinců s oprávněním k pobytu, což představuje celkem 8,9 % celkové populace. Z tohoto počtu se 1 238 400 cizinců narodilo v Německu (17 %). 2 120 600 cizinců, tedy 29 %, přitom pobývalo v Německu 25 a více let. Co se týče osob

...

⁶³ Tento typ oprávnění zjednodušoval vstup na trh práce vybraným skupinám migrantů na základě státní příslušnosti (viz vyhláška č. 29/2013 Sb., o stanovení seznamu zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty).

⁶⁴ Tento typ oprávnění zjednodušuje vstup na trh práce vybraným skupinám migrantů na základě alespoň tříletého vysokoškolského vzdělání spolu s hrubou mzdou nad 37.692,-Kč (viz ust. § 42i zákona o pobytu cizinců a sdělení MPSV ČR č. 70/2014 Sb., o výši průměrné hrubé roční mzdy v České republice za rok 2013 pro účely vydávání modrých karet).

⁶⁵ Pro úplnost je třeba doplnit, že zejména v reakci na dlouhodobé problémy, které vyřizování migrační agendy provázely (zejména nedodržování správních lhůt ze strany MV ČR a celkově časová náročnost a průtahy pro vyřízení povolení k pobytu zejména občanů třetích zemí) přistoupila ČR z komplexního pohledu ke dvěma nesystémovým (leč z pohledu významných zaměstnavatelů pochopitelným) projektům, z nichž jeden s názvem *Fast Track* umožňuje zrychlené vyřízení pobytové agendy pro vnitropodnikově převáděné či lokalizované manažery či specialisty (více viz [s migračním původem, které jsou v případě Německa definovány jako ty, které přišly do Německa po roce 1950 a jejich potomci, dosahoval jejich počet 20 % německé populace, tedy asi 15,7 mil. lidí; většina z nich \(8,6 mil.\) má německou státní příslušnost, zatímco zbytek zůstává cizinci/migranty.](http://www.czechinvest.org/data/files/zrychlena-procedura-pro-vnitropodnikovu-prevadune-a-lokalizovane-zamustnance-zahranicnich-in</p></div><div data-bbox=)

Zejména v posledních letech dochází v Německu k významnému nárůstu žádostí o azyl. V roce 2012 jich bylo celkem 64 500. Kolem 13,5 % žádostí bylo shledáno oprávněnými: 8764 osob získalo status uprchlíka a 8376 osob získalo subsidiární ochranu (včetně 5480 Syřanů).⁶⁸

Z celkového počtu cizinců bylo 3 711 300 mužů a 3 502 300 žen, zastoupení žen mezi cizinci je tedy 49 %. Mezi cizinci zásadně převažují ti v produktivním věku (ve věkové skupině 0 – 19 let je to 986 200 osob, ve skupině 20 – 45 let jde o 3 654 800 osob, ve skupině 45 – 64 let o 1 859 700 osob a nad 65 let pak 712 800 osob).

Z celkového počtu legálně pobývajících cizinců bylo 5 726 900 osob občany dalších zemí EU, občané EU tedy tvoří 79 % všech legálně pobývajících cizinců. Mezi nimi jsou nejčastěji zastoupeni Poláci (532 300), Italové (529 400), Řekové (298 200) a Rakušané (176 300).

Počet legálně pobývajících občanů třetích zemí byl 1 486 800 osob, tedy 21 % ze všech legálně pobývajících cizinců. Mezi nimi byli nejvíce zastoupeni Turci (1 157 700), Chorvaté⁶⁹ (224 900), Rusové (202 000), občané Bosny a Hercegoviny (155 300).

V roce 2012 bylo naturalizováno 112 300 osob, a to zejména Turků (33 200).

Míra zaměstnanosti mezi osobami s migračním původem se pohybuje na úrovni 45 % (7 281 000 osob), oproti 50 % ve zbytku společnosti. Co se týče postavení v zaměstnání, osoby s migračním původem pracovaly jako živnostníci v 10,4 %, což je podobné majoritní populaci, kde bylo podle údajů z roku 2012 zaměstnáno 11 % Němců, ve všech případech tedy drtivě převažuje postavení v pozici zaměstnance.

...

vestoru-3656-cz.pdf, otevřeno dne 14. 7. 2014) a druhý s názvem *Welcome Package* umožňuje výrazně rychlejší vyřízení pobytové procedury pro investory (zejména klíčové manažery a specialisty) za bližší specifikovaných podmínek (viz <http://www.czechinvest.org/data/files/welcome-package-3752-cz.pdf>, otevřeno dne 14. 7. 2014).

⁶⁶ ČIŽINSKÝ, P. *Nová úprava pracovní migrace cizinců v ČR*. Praha: 2014, dostupné na <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analiza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr> (otevřeno dne 14. 7. 2014). Od 4. 7. 2011 se v ČR vydávají průkazy o povolení k pobytu obsahující tzv. biometrické údaje – zobrazení obličeje a otisky prstů snímané prostřednictvím speciálního technického zařízení.

⁶⁷ Údaje k 31. 12. 2012, pokud není uvedeno jinak. Uváděné údaje jsou převzaty z německého statistického úřadu (viz www.destatis.de), pokud není uvedeno jinak.

⁶⁸ Je namístě upřesnit, že o rok později (2013) nárůst žádostí o azyl v Německu zejména kvůli konfliktu v Sýrii rapidně narostl na 127 023 žádostí. Z nich 10 915 osob získalo status uprchlíka, 9 213 získalo subsidiární ochranu (včetně 5795 Syřanů).

⁶⁹ Jedná se o data za rok 2012, upozorňujeme, že k 1. 7. 2013 vstoupilo Chorvatsko do EU.

Stručná charakteristika německé migrační politiky

Německá migrační a azylová legislativa je upravována zejména na federální úrovni a problematiku migrace a integrace spravuje v Německu převážně Spolkový úřad pro migraci a utečence (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, zkráceně BAMF), který spadá pod Spolkové ministerstvo vnitra. Oblasti pracovní migrace jsou řešeny společně se Spolkovým ministerstvem práce a sociálních věcí. Odpovědnost za přijímání a vydávání víz spočívá na velvyslanectvích a generálních konzulátech (viz kap. 4.2).

Poválečná migrace do (západního) Německa začala v 50. letech 20. století z hospodářských důvodů, kdy země najímala smluvní pracovníky ze zahraničí. Po roce 1973 náborová politika skončila a snahou státu bylo imigraci omezit, což se ale příliš nepodařilo. Německo čelilo i vysokému počtu tzv. Aussiedler (vystěhovalců) a žadatelů o azyl, jejichž migrace nebyla primárně motivovaná ekonomicky, ale politicky nebo historicky. Kvůli takto masivní migraci je Německo od konce 80. let 20. století, kdy migrace azylantů a vystěhovalců začínala dosahovat vrcholu, označováno za cílovou a přijímající zemi. V roce 1993 došlo k výraznému zpřísnění v oblasti azylu. V druhé polovině 90. let 20. století a v prvních letech 21. století pak Německo zažívalo nejvyšší nárůst migrace obecně. K zásadní změně migrační a integrační politiky Německa došlo až v období kolem roku 2000, z nichž k těm nejvýznamnějším patří změna zákona o občanství. Od roku 2005 platí v Německu zákon o pobytu cizinců (viz dále), který byl v roce 2007 novelizován. I v jeho důsledku byla v roce 2008 i v roce 2009 poprvé od sjednocení Německa migrační bilance záporná.⁷⁰

Německá vízová a migrační politika v posledních letech reflektuje především ekonomické priority země, a to v úzké vazbě na tzv. potřeby trhu práce.⁷¹ Tím sekundárně usiluje o nápravu demografického deficitu, který se na trhu práce odráží v nedostatečném obsazení určitých pracovních, zejména vysoce kvalifikovaných pozic. Jak uvádí Jungius,⁷² “má se všeobecně za to, že Německo z demografických i ekonomických důvodů větší příliv nových migrantů potřebuje. Politické reakce na

...

⁷⁰ Podrobně viz JUNGIUS, B. Pracovní migrace a systémy sociálního zabezpečení: Německo. Praha: MKC, Flexi-In-Security, 2011, str. 4, dostupné na <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/kriize-zamestnanosti-migrantu-v-nemecku-zprava-o-nemecku>, (otevřeno dne 14. 7. 2014).

⁷¹ Srov. § 18 odst. 1 pobytového zákona (AufenthG): Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Internationale Verträge bleiben unberührt.

⁷² JUNGIUS, B.: Pracovní migrace a systémy sociálního zabezpečení: Německo (op.cit.).

tuto skutečnost však jsou poněkud schizofrenní. Na jednu stranu všichni chápou, že úbytek a stárnutí německé populace spolu se stále větším nedostatkem kvalifikované pracovní síly představuje vážnou hrozbu pro německý důchodový systém a hospodářskou budoucnost země. (...) Na druhé straně však Německo zároveň migraci znesnadnilo a přísně omezilo přístup cizinců na trh práce vytvořením různých překážek, aby svůj trh před nově přichozími ochránilo.“ Celý německý systém pobytu cizinců je, podobně jako ten český, postaven na dominantním požadavku plnění konkrétního pobytového účelu. Tímto účelem může být zejména studium, výdělečná činnost, sloučení s rodinou, která již v Německu žije, příp. mezinárodní závazky, humanitární nebo politické důvody. Změna účelu není v rámci stávajícího pobytu na území zpravidla možná.

Pro migranty je Německo jednou z nevýznamnějších cílových zemí v Evropě, přičemž největší kategorii cizinců na území SRN tvoří **občané ze zemí EU** (viz výše). Ti ke vstupu a pobytu na území **nepotřebují** žádný z **pobytových titulů** (Aufenthaltstitel) podle německého pobytového zákona (AufenthG) - tedy **vízum**⁷³ ani **pobytové povolení**⁷⁴ a požívají práva volného vstupu a pohybu na území, stejně tak jako jejich rodinní příslušníci. U pobytu přesahujícího 3 měsíce mají pouze tzv. **oznamovací povinnost** ve vztahu k příslušnému přihlašovacímu úřadu (Einwohnermeldeamt).⁷⁶ I u této kategorie cizinců je nutné deklarovat účel jejich pobytu. Daná osoba pak může na území pobývat jako zaměstnanec nebo osoba hledající zaměstnání, jako osoba samostatně výdělečně činná, jako osoba poskytující nebo využívající služby a jako osoba nezaměstnaná. Stejně podmínky platí i pro **občany Islandu, Lichtenštejnska a Norska**,⁷⁷ a dále **Švýcarska**. Všichni ostatní **cizinci ze třetích zemí** potřebují ke vstupu a pobytu na území SRN některé z příslušných migračních oprávnění.

...

⁷³ Pobytový zákon (AufenthG) přiznává vízu povahu nezávislého pobytového titulu. Podle pobytového zákona je držitel víza oprávněn k pobytu na území SRN po dobu jeho platnosti. Srov. http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html.

⁷⁴ Výjimkou jsou občané Chorvatska, u nichž platí omezení ve vztahu k trhu práce (viz níže).

⁷⁵ Viz § 2 zákona o volném pohybu občanů EU (Freizüg/EU).

⁷⁶ Na přihlašovací úřadě, resp. na obecním úřadě dle místa pobytu je cizinec povinen přihlásit se do 1 týdne od přestěhování se do Německa (platí u pobytů přesahující dobu 3 měsíců). Následně pak obdrží od příslušného cizineckého úřadu, kterému přihlašovací úřad nahlašované údaje postupuje, potvrzení o pobytu (Freizügigkeit-sbescheinigung) na základě § 5 odst. 1 zákona o volném pohybu/EU (Freizüg/EU), které potvrzuje, že cizinec má právo volného pohybu. Úřad je povinen prověřit, zda cizinec disponuje dostatečnými prostředky pro pobyt a zda má přiměřené nemocenské pojištění. Srov. http://www.pressburg.diplo.de/Vertretung/pressburg/sk/O4/Einreise_2C_20Visa_2C_20Zoll/Seite__einreisebestimmungen.html.

⁷⁷ Jedná se o země, které vedle členských zemí EU participují na Dohodě o Evropském hospodářském prostoru.

V Německu se v současné době v zásadě neuplatňují obecné kvantitativní **kvóty** ve vztahu k řízení pracovní migrace.⁷⁸ Prostřednictvím bilaterálních dohod se třetími zeměmi však k částečnému uplatnění kvót dochází, jejich praktické využití je však minimální. Německo uzavřelo dohody o vzájemné spolupráci s většinou zemí střední a východní Evropy, přičemž součástí těchto dohod bylo např. ujednání o počtu pracovníků umísťovaných do německých společností v rámci firemní spolupráce nebo sjednání podmínek k zajištění odborné nebo jazykové přípravy pro pracovníky z partnerských zemí.⁷⁹ Lze konstatovat, že k regulaci pracovního trhu fakticky dochází především skrze nastavení zákonných podmínek, na základě kterých mohou cizinci v SRN pobývat a pracovat (např. sestavováním seznamu tzv. nedostatkových zaměstnání či využíváním analýzy potřeb zaměstnavatelů).⁸⁰

Současný systém německé pracovní migrace je sice přizpůsoben potřebám a požadavkům trhu práce, ovšem pouze z pohledu vysoce kvalifikovaných a kvalifikovaných oborů. Platí, že pro občany třetích zemí je migrace do SRN v zásadě omezena na určité profesní skupiny. Tento selektivní přístup k nastavení pracovní migrace byl kritizován mj. ze strany Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), která ve svých doporučeních navrhla doplnit stávající možnosti imigrace i na ty, pro jejichž získání by nebylo zapotřebí prokazovat např. vysokoškolské vzdělání a naopak, že by bylo vhodné více zohledňovat specifická kritéria lidského kapitálu.⁸¹ I přestože byla v posledních letech přijata řada legislativních opatření, která do určité míry liberalizují přístup cizinců ze třetích zemí na německý trh práce, vstup na trh práce pro kategorii cizinců ze třetích zemí je otevřen především pro odborné pracovníky (jedince s vysokoškolským vzděláním, které trvalo alespoň 3 roky, a kteří mají pracovní zkušenost), studenty, případně blízké rodinné příslušníky. Souhlas s vydáním pracovního povole-

...

⁷⁸ Výjimky se mohou uplatnit např. u sezónních prací. V roce 2011 Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí nastavilo roční kvóty pro zaměstnávání sezónních pracovníků ze třetích zemí na 150.000 osob. Srov. *The Application of Quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries*, European Migration Network, 2013, dostupné na http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn_inform_application_of_quotas.pdf, (otevřeno dne 12. 6. 2014).

⁷⁹ V letech 2008 – 2009 tyto kvóty zahrnovaly celkem 46.740 pracovníků z 13 partnerských zemí. Jejich užití v praxi však bylo omezené, když např. v roce 2008 bylo takto v Německu umístěno pouhých 16.576 pracovníků, stejně tak pokud jde o účast na odborné a jazykové přípravě, v roce 2008 bylo umístěno pouze 742 pracovníků z plánovaných 11.050, v roce 2011 pak 533 osob z plánovaných 10.050. Srov. *The Application of Quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries* (op. cit.).

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ In *Attracting highly qualified and qualified third-country nationals*, Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, 2013, str. 5. „However, the OECD recommends to supplement the current possibilities of immigration that do not require an university degree, for instance, also with a greater consideration of specific human capital criteria.“

ní, vyžadovaný před vydáním pobytového oprávnění, mohou získat pouze ti cizinci, kteří spadají do jedné z vytyčených oblastí (IT specialisté, vědci, vysoce kvalifikovaní pracovníci s vysokým příjmem atp.) nebo ti, kdo mohou prokázat veřejný zájem na jejich zaměstnání. Pro nekvalifikované nebo nízko-kvalifikované pracovníky je přístup na německý trh práce značně limitován.

3.3 Rakouská republika

Základní údaje⁸²

V roce 2012 žilo v Rakousku podle oficiálních statistik 8, 4 mil. obyvatel, z nichž 1 004 000 byli cizinci s oprávněním k pobytu, což představuje celkem 11,9 % celkové populace. Rakousko ovšem v oblasti migračních statistik spíše operuje s pojmem osoby s migračním původem, který zahrnuje jak první generaci cizinců (tedy ti, kdo se narodili mimo Rakousko, ale přistěhovali se do Rakouska), tak druhou generaci cizinců (ti, kdo se narodili rodičům z první generace přistěhovalců). Z tohoto pohledu žilo v Rakousku 1,579 mil. lidí s migračním původem (údaj přirozeně zahrnuje i naturalizované osoby), což je zhruba 18,9 % celkové populace. Z tohoto čísla je přitom 1,167 mil. migrantů první generace a zbylých 412 200 migrantů druhé generace. V roce 2012 bylo v Rakousku podáno 17 400 žádostí o azyl a 3 680 osobám byl azyl udělen.⁸³

Z celkového počtu cizinců bylo 504 900 mužů a 499 300 žen, zastoupení žen a mužů mezi cizinci bylo tedy téměř vyrovnané, pokud bychom se ovšem dívali na osoby s migračním původem, zjistili bychom, že mírně převažovaly ženy.

Mezi legálně pobývajícími osobami s migračním původem zásadně převažují ti v produktivním věku (ve věkové skupině: 0–19 let je to 21,6 % osob, ve skupině 20–39 let 33,8 % osob, ve skupině 40–64 let 34,2 % osob a nad 65 let jde o 10,5 % osob).

...

⁸² K datu 1. 1. 2013, pokud není uvedeno jinak. Vzhledem k tomu, že čísla vypovídají zejména o roku 2012, je v textu pro lepší porozumění a srovnání s ostatními zeměmi uváděn rok 2012. Převážný zdroj dat je z rakouského statistického úřadu, publikace: Statistik Austria. Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2013. Wien: Statistik Austria, 2013; ostatní statistiky pocházejí z rakouského statistického úřadu, výjimkou jsou statistiky týkající se azylu, které byly převzaty od rakouského ministerstva vnitra.

⁸³ Zde se zdroje v datech částečně liší, některé stránky (např. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/statistics>), otevřeno dne 14. 7. 2014) uvádějí počet azylů udělených v Rakousku v roce 2012 o něco vyšší, a dále doplňují, že necelé dva tisíce osob dostalo ještě tzv. doplňkovou ochranu.

Ze všech legálně pobývajících osob s migračním původem bylo 552 600 osob občany dalších zemí EU⁸⁴, občané EU tedy tvoří 35 % všech legálně pobývajících cizinců. Pokud nemají rakouskou národnost, jsou mezi nimi nejčastěji zastoupeni Němci (157 800 osob), kteří jsou zároveň i nejpočetnější skupinou cizinců v Rakousku, dále pak Rumuni (53 300), po kterých následují Poláci (45 900) a Maďaři (37 000).

Počet legálně pobývajících osob s migračním původem ze zemí mimo EU⁸⁵ byl 1,052 mil. osob, tedy 65 % ze všech legálně pobývajících cizinců. Co se týče jiných národností občanů mimo země EU, jsou v Rakousku nejvíce zastoupeni Turci (113 700), Srbové (111 300), občané Bosny a Hercegoviny (89 900), Chorvaté⁸⁶ (58 600) a Rusové (27 000).

Během roku 2012 bylo naturalizováno celkem 7 043 osob.

Míra zaměstnanosti mezi osobami s migračním původem se pohybovala na úrovni 66 % (oproti 74 % v majoritní společnosti), to je dáno především nižší zaměstnaností mezi ženami-migrantkami. Tento rozdíl není příliš patrný mezi ženami migrantkami ze zemí EU, EEA a Švýcarska a bývalé Jugoslávie, jako spíše u tureckých migrantek, které mají pouze 43 % zaměstnanost.

Co se týče postavení v zaměstnání, osoby s migračním původem pracovaly jako živnostníci pouze v téměř 9,7 %, v porovnání s majoritní populací, kde bylo podle údajů z roku 2012 zaměstnáno 14,1 % Rakušanů. Občané EU byli jako živnostníci zaměstnáni zhruba v 14,9 %, ve všech případech tedy drtivě převažuje postavení v pozici zaměstnance.

Stručná charakteristika rakouské migrační politiky

Problematiku integrace a migrace v Rakousku řídí **Spolkové ministerstvo vnitra** (*Bundesministerium für Inneres*, BMI),⁸⁷ které zodpovídá za regulování migračních toků, pobytových statusů a krátkodobých víz. Od roku 2003 taktéž navrhuje roční kvóty pro usazování občanů třetích zemí v Rakousku pro neekonomické účely. Vydávání víz a rozvojová politika pak náleží **Spolkovému ministerstvu pro evropské a mezinárodní vztahy** (BMEIA).⁸⁸ Od počátku roku 2014 byl zřízen nový, ministerstvu vnitra podřízený **Spolkový úřad pro migraci a azyl** (BFA), který nově rozhoduje o žádostech o mezinárodní ochranu a povoleních k pobytu, udělovaných z výjimečných důvodů.⁸⁹

...

⁸⁴ Občané EU, EHP a Švýcarska.

⁸⁵ Občané EU, EHP a Švýcarska.

⁸⁶ Jedná se o data za rok 2012; v této souvislosti je třeba zdůraznit, že k 1. 7. 2013 vstoupilo Chorvatsko do EU.

⁸⁷ Více na webových stránkách BMI: http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/_news/bmi.aspx.

⁸⁸ Více na webových stránkách BMEIA: <http://www.bmeia.gv.at/>.

⁸⁹ Více na webových stránkách úřadu BFA: <http://www.bfa.gv.at/files/broschueren/BFA-Folder-Englisch-Druck.pdf>.

Za politiku zaměstnanosti v Rakousku odpovídá **Spolkové ministerstvo práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitelů** (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, BMASK)⁹⁰, vč. určování podmínek pro vydávání pracovních povolení cizincům a rozhodování o ročních kvótách na pracovní povolení. Tomuto ministerstvu podléhají **úřady práce** (*Arbeitsmarktservice*, AMS),⁹¹ z nichž úřady na místní úrovni mj. vedou správní řízení o vydání pracovního povolení cizincům a dále mají na starosti poskytování informací, služeb a poradenství občanům.

Spolková struktura státu je v migrační politice reflektována zejm. v kompetencích **zemských vlád** (*Landesregierungen*), které především určují maximální roční limity pro vydávání povolení k pobytu na svém území a vyjadřují se i ke kvótám pro sezónní pracovníky. **Zemští hejtmani** (*Landeshauptmann*) pak plní funkci prvoinstančního orgánu při udělování povolení k pobytu; zpravidla však delegují svoje pravomoci na **zemské správní orgány** (*Bezirksverwaltungsbehörde*). Ty mohou taktéž přijímat specifická opatření v oblasti sociální integrace cizinců, např. bydlení a vzdělávání. Zemské vlády též rozhodují o splnění kritérií pro naturalizaci u žádostí cizinců o rakouské občanství.⁹² Agendu politiky integrace cizinců na spolkové úrovni řídí organizační složka Spolkového ministerstva vnitra (BMI) nazvaná **Sekretariát pro integraci** (*Staatssekretariat für Integration*, SSI); vedle něj pak **Rakouský integrační fond** (*Österreichischer Integrations Fonds*, IF) vykonává implementaci tzv. integrační dohody (viz níže) a přerozděluje prostředky z evropských fondů.⁹³

Rakouská politika spočívá na tripartitním modelu politiky - systému sociálního partnerství (*Sozialpartnerschaft*) mezi vládou, odborovými svazy zaměstnanců⁹⁴ a svazy zastřešujících zaměstnavatele.⁹⁵ Sociální partnerství v Rakousku významně ovlivňuje utváření mzdové, hospodářské a sociální politiky trhu práce skrze nalézání kompromisů a politický výměnný obchod. Silné postavení sociálního partnerství v oblasti pracovní migrace se dodnes odvozuje od tzv. Raab-Olahovy dohody,⁹⁶ uzavřené v prosinci 1961, na jejímž základě se rakouský pracovní trh otevřel prvním zahraničním

...

⁹⁰ Více na webových stránkách BMASK: <http://www.sozialministerium.at/site/>.

⁹¹ Více na webových stránkách AMS, v sekci O nás: www.ams.at/ueber_ams.html.

⁹² European Migration Network. *Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*, European Migration Network, 2009, dostupné na <http://www.emn.at/en/studies/> (otevřeno dne 11. 7. 2012).

⁹³ Blíže k tomu na webových stránkách SSI a OIF: www.integration.at, www.integrationsfonds.at.

⁹⁴ Rakouská odborová federace (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*, ÖGB) a Spolková komora zaměstnanců (*Kammer für Arbeiter und Angestellte*, AK).

⁹⁵ Rakouská spolková obchodní komora (*Wirtschaftskammer Österreich*, WKÖ), Zemědělská komora (*Landwirtschaftskammer Österreich*, LKO) a Svaz průmyslu (*Vereinigung der Österreichischen Industrie*, IV).

⁹⁶ V roce 1961 byl kancléřem Rakouska Julius Raab a předsákem Federace odborářů byl Franz Olah.

pracovníkům - *gastarbeitern*.⁹⁷ V současnosti musejí být odbory konzultovány při určování kvót na vydávání pracovních povolení.⁹⁸

Rakouská migrační politika se vyvíjí již přes padesát let a za tu dobu se několikrát zásadně změnila v závislosti na potřebách domácího trhu práce či migračních tocích. Po neúspěšně plánované cirkulární migraci zahraničních pracovníků z 60. let se Rakousko muselo později v 70. letech poprvé vypořádat s převýšením poptávky nad nabídkou na svém trhu práce, což vyústilo v přijetí zákona o zaměstnávání cizinců z roku 1975, který zavedl přednostní zaměstnávání domácích pracovníků před cizinci.⁹⁹ Po další imigrační vlně na přelomu 80. a 90. let v souvislosti s pádem železné opony a rozpadem sousední Jugoslávie se počet cizinců v zemi zvýšil natolik (ze 4 na 8 % celkové populace), že rakouská vláda na to reagovala zavedením kvót na počet udělených pracovních povolení (tzv. *Spolkový početní limit - Bundeshöchstzahl*),¹⁰⁰ definovaný jako procentuální maximum cizinců z celkové pracující populace v jednom roce - obvykle mezi 8 - 10 %. Kvóty se uplatňovaly od roku 1990 do roku 2013, kdy byla stanovena kvóta pro počet pracovních migrantů na 260 579 osob,¹⁰¹ přičemž po překročení tohoto čísla bylo možné omezit vydávání pracovních povolení. Pro rok 2014 však již žádná Spolková kvóta nebyla stanovena.¹⁰²

K zásadnějším změnám v rakouské migrační politice i politickém diskursu došlo až v roce 2004, kdy v zemi začali pracovat občané z nových členských států EU jako sezónní pracovníci. Přestože Rakousko tehdy využilo přechodného období v maximálním rozsahu, kdy po dobu sedmi let omezovalo přístup pracovníků z těchto zemí na svůj trh práce (tj. do 1. 5. 2011), interní migrační proudy uvnitř EU zajistily největší podíl migrace do Rakouska v posledních letech.¹⁰³ Tento trend je dán i tím, že v době ekonomické krize je Rakousko stále zemí s volnými pracovními místy a vysokými mz-

•••

⁹⁷ FASSMANN, H. – REEGER, U. *Austria: From guest worker migration to a country of immigration*. IDEA Working Papers, No. 1, prosinec 2008, dostupné na http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP1_Austria.pdf (otevřeno dne 18.7. 2012).

⁹⁸ European Migration Network (2009) *Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*, 2009, (op.cit.).

⁹⁹ FASSMANN, H. – REEGER, U. *Austria: From guest worker migration to a country of immigration* (op.cit.).

¹⁰⁰ Kvóty se týkají cizinců v závislé výdělečné činnosti a nezaměstnaných osob.

¹⁰¹ *Bundeshöchstzahl: Kundmachung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Bundeshöchstzahl 2013*, StF: BGBl. II Nr. 502/2012, dostupné na: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_II_502/BGBLA_2012_II_502.pdf.

¹⁰² Viz <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/340/Seite.34060802.html>.

¹⁰³ Překvapivě velkou část migrantů v zemi tvoří i občané jiných starých členských států EU, z toho nejvíce Němci, kteří v roce 2009 tvořili až 15 % z celkové populace cizinců narozených v zahraničí (OECD 2012).

dami.¹⁰⁴ V roce 2014 země očekává další nárůst migrantů z Bulharska a Rumunska, pro které se teprve po sedmiletém přechodném období rakouský trh práce otevřel. Specifická pravidla zaměstnávání občanů EU se teď vztahují už jen na občany Chorvatska.

Současná rakouská politika řízení ekonomické migrace se odvíjí od vyhodnocení potřeb pracovního trhu. Předně se zaměřuje na přilákání vysoce kvalifikovaných cizinců ze třetích zemí. Mimo evropské modré karty zavedlo Rakousko v roce 2011 dva nové typy duálních pobytových oprávnění v podobě červeno-bílo-červené karty a červeno-bílo-červené karty plus (viz níže), udělované na základě bodového systému¹⁰⁵. Nový systém reguluje migraci do Rakouska a přístup na trh práce pro tři skupiny zahraničních pracovníků: 1) obzvláště vysoce kvalifikované pracovníky, 2) odborné pracovníky v nedostatečně obsazených oborech¹⁰⁶ a 3) ostatní klíčový personál.¹⁰⁷ Krom toho je rakouská migrační politika příznivá i pro samostatně výdělečné klíčové pracovníky, zahraniční absolventy a rodinné příslušníky uvedených kategorií zahraničních pracovníků. Např. s cílem udržet si studenty a výzkumné pracovníky je cizincům ze třetích zemí, kteří v Rakousku získali magisterský titul, umožněno zůstat v zemi po dobu dalších šesti měsíců, během níž si zde mohou hledat práci. K podpoře mobility těchto migrantů přijal rakouský parlament v dubnu 2012 rozhodnutí o zjednodušení systému uznávání kvalifikací pro cizince s vysokoškolským vzděláním. Díky tomu se zkrátily čekací lhůty a byla zavedena služba uznávání diplomů pro neregulovaná povolání.¹⁰⁸ Tyto změny byly zavedeny s cílem podpořit legální migraci do země na základě osobních či pracovních kritérií a tím podpořit rozvoj Rakouska jakožto země obchodu. Vedle toho ve smyslu harmonizace národního práva s předpisy EU Rakousko rozšířilo od ledna 2014 vydávání jednotných povolení k pobytu pro další vymezené skupiny cizinců ze třetích zemí (umělce či pracovníky způsobilé k neomezenému přístupu na trh práce).

•••

¹⁰⁴ FASSMANN, H. – REEGER, U. (op.cit.).

¹⁰⁵ Základem bodového systému je hodnocení: kvalifikace, pracovní zkušenosti, jazykové znalosti, věk, studium v Rakousku (převážně u vysoce kvalifikovaných). Znalost německého jazyka není podmínkou, ale umožňuje získat více bodů. Červeno-bílo-červená karta (Rot-Weiß-Rot-Karte) je časově omezená na 12 měsíců a umožňuje pracovat u zaměstnavatele, pro něhož byla vyžádána. Po roce lze zažádat o červeno-bílo-červenou kartu plus, která svému majiteli zajistí volný přístup na pracovní trh.

¹⁰⁶ Na základě Nařízení o odborných pracovnících v nedostatečně obsazených oborech se cizinci, kteří absolvovali rekvalifikační kurz, mohou zaměstnat v jednom z 26 vyjmenovaných oborů (BGBl II. č. 207/2012).

¹⁰⁷ European Migration Network. *Country Factsheet: Austria*, 2012. European Migration Network, 2013, dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/, (otevřeno dne 14. 7. 2014).

¹⁰⁸ European Migration Network. *Country Factsheet: Austria*, 2012 (op.cit.).

3.4 Spojené království Velké Británie a Severního Irsku

Základní údaje¹⁰⁹

V roce 2012 žilo ve Velké Británii podle oficiálních statistik 63 mil. osob, z nichž 4,8 mil. bylo cizinců s oprávněním k pobytu, což představuje asi 7,8 % celkové populace. U velké části statistik operuje Velká Británie s termínem „osoby narozené v zahraničí“, který zahrnuje jak cizince (z pohledu státní příslušnosti), tak již naturalizované osoby, které se narodily mimo území Velké Británie. Co se týče osob narozených v zahraničí, tak tato skupina čítala 7 679 000 osob, tedy 12,4 % celkové populace.

V roce 2012¹¹⁰ bylo ve Velké Británii podáno 21 700 žádostí o azyl, azyl byl udělen 5 100 osobám a 926 osobám byly uděleny jiné druhy pobytového oprávnění z důvodů ochrany.

Z celkového počtu osob narozených v zahraničí bylo 3,6 mil. mužů a 4 mil. žen, což znamená, že počet žen lehce překračuje padesát procent. Mezi cizinci zásadně převažují ti v produktivním věku¹¹¹ (ve věkové skupině: 0–19 let je to 20,7 % osob, ve skupině 20–39 let jde o 40,7 % osob, ve skupině 40–64 let se jedná o 32,6 % osob a nad 65 let jejich počet činí 5,9 % osob).

Z pohledu migrantů (osob žijících legálně ve Velké Británii bez britské státní příslušnosti) jich byla zhruba polovina (2 509 000 osob) ze zemí mimo EU a méně než polovina (2 343 000 osob) ze zemí EU. Ze všech legálně pobývajících osob narozených v zahraničí bylo zhruba 2,6 mil. občanů dalších zemí EU, občané EU tedy tvoří přibližně třetinu všech legálně pobývajících osob narozených v zahraničí. Mezi nimi jsou nejčastěji zastoupeni osoby narozené v Polsku (646 000), které jsou zároveň druhou největší skupinou osob narozených v zahraničí. Dále pak jde o osoby narozené v Irsku (403 000) a v Německu (304 000).

Počet legálně pobývajících osob narozených v zahraničí ze třetích zemí byl 5 mil. osob, tedy dvě třetiny všech legálně pobývajících osob narozených v zahraničí. Mezi nimi byly nejčastěji osoby narozené v Indii (729 000), které jsou zároveň i největší skupinou

...

¹⁰⁹ Pokud není uvedeno jinak, uváděné statistiky pocházejí z Úřadu pro národní statistiky (Office for National Statistics, viz www.ons.gov.uk), v několika případech jsou doplněny o data z Migrační observatoře Oxfordské univerzity, (viz <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/>; v případě, že je uváděn rok 2011, znamená to, že jiná data nebyla dostupná a jsou použity údaje z populačního sčítání z roku 2011.

¹¹⁰ Refugee Council, dostupné na http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0002/7887/Asylum_Statistics_May_2013.pdf (otevřeno dne 14. 7. 2014).

¹¹¹ Údaje pro rok 2011 z populačního sčítání.

osob narozených v zahraničí, po nich následují osoby narozené v Pákistánu (646 000), s výraznějším odstupem pak následují osoby narozené v Bangladéši, Nigerii, Jihoafrické republice, USA a Jamajce.

Během roku 2012 bylo naturalizováno 194 300 osob, a to zejména (bývalých) občanů Indie (15 %), Pákistánu (9 %), Nigerie (5 %) a Filipín (4 %).

Míra zaměstnanosti u cizinců byla v roce 2012 na úrovni 68,6 %, oproti tomu celková zaměstnanost Britů byla na úrovni 71,9 %¹¹². Zajímavým faktem může být, že u mužů nenarozených v Británii byla míra zaměstnanosti dokonce lehce vyšší než míra zaměstnanosti mužů narozených v Británii, u žen narozených mimo Velkou Británii je ovšem míra zaměstnanosti výrazně (zhruba o 12 %) nižší než u těch, které se v Británii narodily.

Co se týče postavení v zaměstnání, neexistuje celkově významný rozdíl mezi osobami narozenými v Británii a mimo ni. V roce 2012 necelých 16 % pracujících osob narozených v zahraničí pracovalo jako osoby samostatně výdělečně činné a 84 % osob narozených v zahraničí pracovalo v pozici zaměstnance. V průměru přitom v Británii pracuje jako samostatně výdělečně činné pouze 14 % osob a v pozici zaměstnance zbývajících 86 % osob.

Stručná charakteristika britské migrační politiky

Ve Velké Británii byla oblast migrace do nedávna spravována Britskou hraniční správou (UK Border Agency, UKBA), výkonnou složkou Ministerstva vnitra (Home Office, HO). Tento orgán byl v roce 2013 zrušen a nahrazen oddělením Víza a imigrace (UK Visa and Immigration, UKVI), které v současnosti řídí veškeré rozhodování o vízech a povolení k pobytu pro vstup a pobyt cizinců do země.¹¹³ Kromě vízové agendy má oddělení víza a imigrace (UKVI) dále na starosti udělování státního občanství, výkon azylové politiky, rozhodování o registraci zaměstnavatelů a škol do seznamu sponzorů/podporovatelů pro migranty (viz níže), jakož i zastává funkci odvolacího orgánu v uvedených věcech. Při výkonu svých funkcí klade oddělení Víza a imigrace (UKVI) velký důraz na zajištění priorit ministerstva vnitra pro oblast migrace, především zabezpečení státních hranic a omezení migrace, potírání kriminality a ochrany občanů před terorismem.¹¹⁴

...

¹¹² Viz CAMPBELL, S. – COOPER, J. – SIMMONS, J. *Employment and occupational skill levels among UK and foreign nationals*. Londýn: Home Office, 2014, dostupné na https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/282503/occt108.pdf (otevřeno dne 14. 7. 2014).

¹¹³ Viz <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-border-agency> (otevřeno dne 14. 7. 2014).

¹¹⁴ Viz <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-visas-and-immigration> (otevřeno dne 14. 7. 2014).

Vedle oddělení Víza a imigrace (UKVI) poskytují ministerstvu vnitra podporu další nezávislé a specializované státní instituce. Mezi nimi Úřad komisaře pro imigrační služby (Office of the Immigration Services Commissioner, OISC), který zodpovídá za regulaci poradců v oblasti migrace, či Poradní výbor pro migraci (Migration Advisory Committee, MAC), který poskytuje konzultace a monitoring otázek týkajících se migrace. V mezích svých resortů mají v oblasti migrace částečné kompetence i některá další ministerstva (např. ministerstvo pro obecní a místní samosprávu, ministerstvo pro obchod, inovaci a dovednosti, ministerstvo školství) či národní vlády Skotska a Walesu.

Od vzniku Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v roce 1922 docházelo k významné imigraci, zejména pak z Irska a dřívějších kolonií britského impéria¹¹⁵. Po druhé světové válce to byli především migranti ze zemí Commonwealthu, kteří mohli vstoupit a zůstat ve Velké Británii bez jakýchkoli omezení a kteří postupně zaplnili volná místa v nekvalifikovaných profesích na britském trhu práce. To nakonec vedlo britskou vládu v roce 1962 ke schválení cizineckého zákona Commonwealthu,¹¹⁶ který omezoval pomocí imigračních kontrol právo pohybu z jiných částí Commonwealthu. Od roku 1972 pak mohli žádat o vstup do země pouze držitelé pracovního povolení, nebo osoby s předky narozenými ve Velké Británii.¹¹⁷ Další nárůst migrace byl později umožněn až na základě Jednotného evropského aktu z roku 1986, díky němuž mohou občané členských států volně cestovat po území tehdejších Evropských společenství. Od rozšíření EU v květnu roku 2004 přijala Velká Británie migranty z nových členských států střední a východní Evropy, Malty a Kypru. Na tyto migranty, vyjma občanů Malty a Kypru, se však vztahovala omezení možnosti využít určitých výhod, obsažených v tzv. Programu pracovní registrace (Worker Registration Scheme, WRS).¹¹⁸ Při vstupu Rumunska a Bulharska do EU v lednu 2007 již byla pro občany těchto zemí vydána omezení na počet migrantů - studentů, osob samostatně výdělečně činných, vysoce kvalifikovaných migran-

...

¹¹⁵ Zejména pak z Indie, Bangladéše, Pákistánu, oblastí Karibiku, Jižní Afriky, Keni a Hong Kongu.

¹¹⁶ Commonwealth Immigrants Act 1962, dostupný na: http://en.wikipedia.org/wiki/Commonwealth_Immigrants_Act_1962.

¹¹⁷ Krom toho zákon o britském občanství (The British Nationality Act) z roku 1981, schválený v roce 1983, (dostupný na www.legislationline.org/legislation.php?tid=11&lid=3866), zakotvil rozlišení mezi britským občanstvím a občanstvím zahraničních britských teritorií. Jedině Irské republice byl uznán výjimečný status na základě zákona o Irsku z roku 1949, který zakotvoval, že irští občané nejsou občany cizí země, byť Irsko tehdy nesmělo být členem Commonwealthu. Viz Ireland Act 1949, dostupný na http://en.wikipedia.org/wiki/Ireland_Act_1949.

¹¹⁸ Blíže viz The Worker Registration Scheme Home Office, http://en.wikipedia.org/wiki/Worker_Registration_Scheme.

tů a pracovníků v zemědělství.¹¹⁹ V současnosti platí obdobná pravidla pro občany nejnovějšího členu EU – Chorvatska, kteří musejí žádat o registraci na území Velké Británie při pobytu delším než tři měsíce a v případě zaměstnání mít i zajištěného sponzora (viz níže).¹²⁰

Cílem britské migrační politiky je omezit ekonomickou migraci z území mimo EU, jakož i zajistit, aby dočasně pobývajícím cizinci po skončení platnosti svých pobytových oprávnění britské území skutečně opustili.¹²¹ Při regulaci pracovní migrace jsou tak v první řadě zohledňovány přínosy migrantů pro potřeby britského pracovního trhu, přičemž snahou je přilákat nejlépe kvalifikované a schopné zahraniční pracovníky.¹²² Vláda se přitom řídí tříletými hodnoceními vládního Poradního výboru pro migraci (Migration Advisory Committee, MAC)¹²³ a pravidelnou analýzou potřeb zaměstnavatelů, na základě kterých pak sestavuje seznam nedostatečně obsazených profesí a stanovuje kvóty pro pracovní migranty ze třetích zemí tak, aby nebyly převyšeny potřeby trhu.¹²⁴

Britská migrační politika je tak založena na tzv. bodovém systému¹²⁵. V rámci bodového systému musí většina migrantů ze třetích zemí, kteří chtějí v zemi déle pobývat, před získáním povolení k práci projít bodovým hodnocením¹²⁶. V současnosti nabízejí

...

¹¹⁹ Například na sezónní pracovníky z těchto zemí se vztahoval limit kolem 21 tisíc pracovních sil ročně. Viz Evropská komise. *EMN Inform: The application of quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries*, 2014, dostupné na http://emn.ie/files/p_201403281253032014_emn_inform_application_of_quotas_en_version_final.pdf.

¹²⁰ Viz <https://www.gov.uk/croatian-national>.

¹²¹ Viz např. definice posláni britské vlády pro oblast ochrany státních hranic: „The government is responsible for securing the UK's borders. We will deliver an improved migration system that commands public confidence and serves our economic interests. We believe that improving migration processes to reduce abuse and limiting non-EU economic migrancy will better serve Britain's interests and deliver a fair system.“ Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/topics/borders-and-immigration>.

¹²² Srov. PENDRY, E. – DOWLING, S. – THORPE, K. *Managing migration through visa policy*. Londýn: Home Office UK, 2012, dostupné na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/visa-policy/index_en.htm.

¹²³ Viz <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-rules>.

¹²⁴ Evropská komise. *EMN Inform: The application of quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries* (op.cit.).

¹²⁵ Body jsou udělovány například za: věk, kvalifikaci, předchozí vyšší výdělků, zkušenosti z Velké Británie, znalost angličtiny (případně dalších jazyků), finanční zabezpečení atp. Nenačtení některých kritérií (např. znalost angličtiny u vybraných typů) může být přímým důvodem pro odmítnutí žádosti. Body jsou v rámci jednotlivých typů udělovány různým způsobem, stejně tak se jednotlivé typy (a jejich podkategorie) navzájem liší v tom, jaká je povolená délka pobytu, zda lze typ pobytu prodlužovat či nikoli, zda lze přejít do jiného typu povolení k pobytu atp.

¹²⁶ Speciální podmínky ke vstupu do země pak mají občané Commonwealthu s britskými předky. Speciální podmínky mají i občané Turecka, domácí pracovníci, zdravotní a porodní sestry atp. Taktéž u sloučení rodiny s osobami ze třetích zemí, u osob v penzi a při pobytu na základě medicínských důvodů aj. nevstupují migranti skrz bodový systém, ale jsou pro ně určeny speciální podmínky vstupu.

britské zákony možnost ucházet se o vstup do Velké Británie za účelem výdělečné činnosti pěti kategoriím - typům (v angličtině je použit termín „tier“) migrantů: kategorie 1: vysoce cenění pracovníci; kategorie 2: kvalifikovaní pracovníci s pracovní nabídkou; kategorie 3: nízko kvalifikovaní pracovníci; kategorie 4: studenti a kategorie 5: dočasní pracovníci a mobilita mládeže (podrobně k tomu viz kap. 4.4).

Bodový systém byl zaveden od roku 2008 a měl odstranit vydávání zvláštních povolení k zaměstnání. Nový mechanismus měl taktéž nahradit systém kvót, protože se předpokládalo, že počty nově přichozích cizinců budou regulovány zvyšováním či snižováním počtu bodů, jichž je nutno dosáhnout k získání víza. Částečně od nich bylo upuštěno až v roce 2013, ovšem jenom pro upřednostňované vysoce kvalifikované pracovníky. Nadále však platí limit 2 000 osob ročně pro podnikatele, kteří absolvovali britskou univerzitu, 1 000 osob ročně pro výjimečné talenty (obojí v kategorii 1 bodového systému), a dále 20 700 osob pro kategorii kvalifikovaných pracovníků s ročním příjmem do 152 100 liber (kategorie 2 bodového systému).¹²⁷ Navíc, s ohledem na to, že občané členských zemí EU zcela naplnili potřeby britského trhu pro nízko kvalifikované pozice, dosud nebyly otevřeny cesty do země pro nízko kvalifikované pracovníky ze třetích zemí (kategorie 3 bodového systému), ačkoli s nimi cizinecký zákon ve výčtu pracovních víz počítá.¹²⁸ Taktéž se stále uplatňují roční limity na sezónní pracovníky z Rumunska a Bulharska.

V praxi se řízení britské pracovní migrace obvykle provádí skrze částečné úpravy kritérií pro jednotlivé vízové kategorie v bodovém systému. Například v roce 2012 se zvýšila potřebná úroveň kvalifikace pro migraci kvalifikovaných pracovníků a zpřísnily se podmínky pro dlouhodobé usazování se zahraničních pracovníků, mj. stanovením minimálního ročního příjmu ve výši alespoň 35.000 liber.¹²⁹ Naopak, vůči vysoce kvalifikovaným pracovníkům se britská migrační politika postupně zmírňuje. Například se zmírnil test trhu práce pro ty, jejichž roční příjem dosahuje alespoň 70.000 liber ročně a zastávají-li pozice, vyžadující kvalifikaci doktorandského vzdělání (PhD.). Pozitivnější změny z roku 2012 se dotkly i kategorií podnikatelů a investorů s výjimečným přínosem pro zemi, a to v podobě zmírnění požadavků na znalost anglického

...

¹²⁷ Evropská komise. *EMN Inform: The application of quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries* (op.cit.).

¹²⁸ Viz PENDRY, E. – DOWLING, S. – THORPE, K. *Managing migration through visa policy*. (op.cit).

¹²⁹ Evropská komise. *EMN Country Factsheet: UK 2012*. Brusel: Evropská komise, 2013, dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/united-kingdom-emn-country-factsheet_en.pdf.

jazyka.¹³⁰ Pro vnitropodnikově převáděné zaměstnance pak bylo od podzimu 2013 od jazykových zkoušek upuštěno zcela. Taktéž se zjednodušily možnosti vstupu na území pro tzv. výjimečné talenty (např. i umělce).¹³¹ Británie navíc stále rozšiřuje program spolupráce s partnerskými třetími zeměmi v oblasti ekonomické migrace i skrze „Youth Mobility Scheme“, který je určen pro výměnné pobyty mladých lidí mezi Velkou Británií a vybranými třetími zeměmi k nabytí zahraničních zkušeností, včetně těch na trhu práce.¹³²

Z hlediska ochrany a postavení pracovníků obecně se Velká Británie ve velké míře zabývá i otázkami nucené práce a pracovního vykořisťování. V tomto ohledu je tak významným nedávno přijatý návrh zákona o moderním otroctví (Draft Modern Slavery Bill),¹³³ který vláda zveřejnila v prosinci 2013. Podle nové legislativy má dojít k: vytvoření nové pozice komisaře pro boj s otroctvím, který bude úzce spolupracovat s vládou a donucovacími orgány; ke zvýšení maximálního trestu za obchodování s lidmi až na doživotí; k zavedení opatření pro prevenci před otroctvím a obchodováním, jakož i civilních příkazů k omezení činnosti pachatelů či rizikových osob; k zavedení povinnosti příslušných veřejných institucí nahlásit podezřelé případy obchodování s lidmi do Národního referenčního mechanismu (NRM).

3.5 Shrnutí

Počty cizinců i postavení cizinců na pracovním trhu se v rámci zkoumaných států liší nejen na základě historického vývoje, ale i na základě toho, do jaké míry státy umožňují cizincům vstup na své území a za jakých podmínek. Přestože v Německu tvoří největší skupinu osoby s migračním původem z Turecka, oproti ostatním sledovaným zemím v něm zásadně převažují migranti ze zemí EU.

...

¹³⁰ Evropská komise. *EMN Country Factsheet: UK 2012* (op.cit).

¹³¹ Evropská komise, *EMN Bulletin, Edition 5*. Brusel: 1. 10. 2013, dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/news/index_en.htm.

¹³² V současné době jsou do programu Youth Mobility Scheme zapojeny jen Austrálie, Kanada, Japonsko, Monako a Nový Zéland. V roce 2013 přibýly do programu Jižní Korea a Taiwan. Více k tomu PENDRY, E. – DOWLING, S. – THORPE, K (op.cit).

¹³³ Evropská komise. *EMN Bulletin Edition 6*, Brusel: 6.1.2014, dostupné na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn_bulletin_6th_edition_january2014.pdf.

Míra zaměstnanosti mezi cizinci pak výrazně odráží, za jakým účelem nejčastěji cizinci do daného státu přicházejí, jaké jsou jejich schopnosti a jaké jsou pro ně podmínky pro integraci na trhu práce.

Souhrnné údaje však ukazují, že ani v jednom státě neexistuje zásadní rozdíl mezi zaměstnaností domácí populace a cizinců, respektive osob s migračním původem. Výjimkou z tohoto pravidla je pak ČR, kde je zaměstnanost cizinců¹³⁴ výrazně vyšší než zaměstnanost domácí populace. Další výjimky tvoří v případě Rakouska ženy s tureckým migračním původem a v Británii ženy narozené mimo EU, u kterých lze vysledovat procentuálně výraznější nižší zaměstnanost než u žen v majoritní populaci.

Z perspektivy této publikace lze za alarmující pokládat především postavení cizinců na českém trhu práce, které se v případě občanů EU většinou blíží majoritní populaci, nicméně v případě cizinců ze třetích zemí je v ČR signifikantně vyšší zastoupení samostatně výdělečných osob (a až čtyřnásobně oproti majoritní populaci). To v jiných sledovaných zemích neshledáváme. Tato skutečnost indikuje jejich výrazně odlišné postavení na trhu práce, které je důsledkem politik vytlačování cizinců ze zaměstnaneckého poměru. Třebaže oficiální dokumenty hovoří o opačném cíli české migrační politiky (tj. převahy cizinců v zaměstnaneckém poměru)¹³⁵, zjištěné údaje o vytlačování cizinců z pozice zaměstnance jasně ukazují, že k takové anomálii nedochází ani v jednom ze zkoumaných států. Tato skutečnost pak jistě neprospívá ani postavení cizinců v ČR ani jejich integraci do české společnosti¹³⁶.

země	Česká republika	Německo	Rakousko	Velká Británie
podíl cizinců v populaci	4,2 %	8,9 %	11,9 %	7,8 %
podíl osob narozených v zahraničí (VB), osoby s migračním původem (Rak. + Něm.)	nesledováno ¹³⁷	20 %	18,9 %	12,4 %
EU občané mezi cizinci	37 %	79 %	35 %	50 %
dvě největší skupiny cizinců	Ukrajinci Slováci	Turci Poláci	Němci Turci	Indové* Poláci*
zaměstnanost*** majoritní populace	55 %	50 %	74 %	72 %
zaměstnanost cizinců ¹³⁸	71 %	45 %**	66 %**	67 %
podíl OSVČ v majoritní pracující populaci	12,5 %	11 %	14,1 %	14 %
podíl OSVČ mezi pracujícími cizinci:	30 % ¹³⁹	10,4 %	9,7 %**	16 %*

Tabulka č. 1:

Přehled počtu migrantů a jejich charakteristik v České republice, Německu, Rakousku a Velké Británii, data se týkají zejména roku 2012¹⁴⁰.

Vysvětlivky:

- (1) *údaje se vztahují k osobám narozeným v zahraničí, ** údaje se vztahují k osobám s migračním původem dle definice dané země, *** zaměstnanost je v různých státech různě definována, údaje zde uvádíme spíše pro komparaci jednotlivých skupin; (2) údaje se vztahují k letům 2012 či 2013 – konkrétněji viz výše v textu.

...

¹³⁴ Na základě zkušeností jiných zemí lze očekávat, že kdyby ČR sledovala kategorii osob s migračním původem, která je použita v případě Německa a Rakouska, rozdíl by nebyl již tak markantní.

¹³⁵ Viz např. Usnesení vlády České republiky ze dne 19. ledna 2011 č. 48, o opatřeních k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů, příloha č. 1: Nový systém ekonomické migrace, s. 6, kde je jasně deklarováno, že u cizinců „zaměstnání představuje preferovaný účel pobytu“ (s. 6).

¹³⁶ Na problematiku diskrepanci v oblasti postavení na pracovním trhu mezi cizinci a majoritní populaci již poukázala publikace OECD *Indicators of Immigrant Integration 2012*, která pracovala s daty z let 2009 – 2010, kdy byly rozdíl ještě menší.

¹³⁷ Pravděpodobně však nebude tento poměr o mnoho vyšší (s výjimkou Slováků), neboť občanství je udělováno pouze cca 1 až 2 tisícům osob ročně.

¹³⁸ Jak odkazujeme výše v textu, definice zaměstnanosti se mohou v jednotlivých státech lišit.

¹³⁹ Z čehož občané EU tvoří 11 %, občané 3. zemí pak 53 %.

¹⁴⁰ Data jsou postavena na stejných zdrojích, jako jsou používány u jednotlivých zemí výše v textu této kapitoly, tedy převážně ze statistických úřadů daných zemí. Data se týkají roku 2012, pokud výše v textu není explicitně použito jiných dat (např. data o zaměstnanosti v ČR jsou poslední dostupná za rok 2011).

4. Vstup pracovních migrantů do hostitelské země a na trh práce ve srovnávaných zemích

4.1 Podmínky vstupu migrantů na území a na trh práce České republiky

4.1.1 Vstup na území ČR

Migrační a integrační problematika České republiky je v gesci Ministerstva vnitra ČR, příp. Ministerstva zahraničních věcí ČR¹⁴¹.

Vstup a pobyt migrantů na území ČR, stejně jako jejich vycestování z území se řídí především zákonem č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a přímo použitelnými nařízeními Evropské unie, např. Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

V kontextu zákona o pobytu cizinců je třeba rozlišovat mezi státními příslušníky EU¹⁴², rodinnými příslušníky občanů EU¹⁴³ a ČR, státními příslušníky třetích zemí bez vízové povinnosti a státními příslušníky třetích zemí¹⁴⁵, kteří vízovou povinnost mají.

Nejjednodušší podmínky pro vstup a pobyt na území České republiky mají občané EU stejně jako občané Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska, na něž se vztahují obdobná práva, jako na občany EU. Tito mohou vstoupit a přechodně pobývat na území ČR bez víza¹⁴⁶, a to pouze na základě cestovního dokladu nebo průkazu totožnosti, a mají zcela volný přístup na trh práce. Jedinou jejich povinností, pokud doba jejich předpokládaného pobytu v ČR bude delší než 30 dnů, je povinnost ohlašovací. V takovém případě musí ve lhůtě do 30 dnů ode dne vstupu na území ČR ohlásit svoji přítomnost příslušnému odboru cizinecké policie dle místa svého pobytu¹⁴⁷. V případě pobytu delšího než 30 dnů má výše uvedená skupina cizinců možnost požádat o potvrzení o přechodném pobytu¹⁴⁸. Toto potvrzení pak slouží jako „důkaz“ při prokazování délky

...

¹⁴¹ Ministerstvo zahraničních věcí ČR je příslušné při rozhodování v případě udělení či neudělení krátkodobých víz.

¹⁴² Občanem EU je občan Belgie, Bulharska, České republiky, Chorvatska, Dánska, Estonska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Kypru, Litvy, Lotyšska, Lucemburska, Maďarska, Malty, Německa, Nizozemska, Polska, Portugalska, Rakouska, Rumunska, Řecka, Slovenska, Slovinska, Spojeného království Velké Británie a Severního Irsko, Španělska a Švédska.

¹⁴³ Viz § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁴⁴ Stanoví bilaterální smlouvy o bezvízovém styku uzavřené před 21. 12. 2007.

¹⁴⁵ Cizinci mimo EU.

¹⁴⁶ Viz § 18 písm. c) citovaného zákona.

¹⁴⁷ Viz § 93 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁴⁸ Viz § 87a odst. 1 citovaného zákona.

přechodného pobytu na území pro jiné účely (např. žádost o trvalý pobyt, nárok na sociální dávky atd.). Zjednodušené podmínky vstupu a pobytu mají i rodinní příslušníci výše zmíněné skupiny migrantů, včetně rodinných příslušníků občanů ČR.

Státní příslušníci ze zemí, s nimiž Česká republika nemá vízovou povinnost, mohou na území ČR, resp. na území celého Schengenského prostoru pobývat po dobu až 90 dnů během každých 180 dnů. Jen na území ČR mohou bez víza pobývat rovněž státní příslušníci zemí, s nimiž ČR uzavřela před 21. 12. 2007 bilaterální smlouvu o bezvízovém styku. V případě, že by na území ČR chtěli vykonávat jakoukoliv výdělečnou činnost, musí požádat o povolení k pobytu (tj. alespoň krátkodobé vízum).

Státní příslušníci třetích zemí, kteří současně nejsou rodinnými příslušníky občana EU nebo ČR, mohou na území České republiky pobývat zejména na základě krátkodobého či dlouhodobého víza, dlouhodobého pobytu (jehož zvláštními typy je zaměstnanecká karta a modrá karta), trvalého pobytu¹⁴⁹ nebo udělené mezinárodní ochrany¹⁵⁰.

Vyjma držitele trvalého pobytu musí cizinec splnit a po celou dobu svého pobytu plnit podmínky stanovené pro konkrétní účel¹⁵¹ svého pobytu na území¹⁵².

Žádosti o víza či pobyt je možné podat na zastupitelském úřadu v zemi původu¹⁵³. O dlouhodobé vízum nebo trvalý pobyt lze požádat kromě zastupitelského úřadu ČR v zemi původu cizince také přímo na území ČR u Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

Na řízení o vízech, vyjma řízení o vízech rodinných příslušníků občanů EU nebo ČR, se nevztahují ustanovení správního řádu a není na ně právní nárok. V případě neudělení víza má cizinec možnost podat do 15 dnů ode dne doručení informace o neudělení víza žádost o nové posouzení své žádosti¹⁵⁴, a to k Ministerstvu zahraničních věcí ČR (v případě, že se jedná o krátkodobá víza)¹⁵⁵, nebo k Ministerstvu vnitra ČR (v případě dlouhodobých víz)¹⁵⁶. Pouze v případě neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana EU nebo ČR je umožněn soudní přezkum, tedy pokud správní orgán žadateli nevyhoví ani v rámci nového posouzení jeho žádosti, může se tento obrátit s žalobou na soud.

...

¹⁴⁹ Většinou po pěti letech dlouhodobého pobytu na území ČR.

¹⁵⁰ Azyl nebo doplňková ochrana (viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu).

¹⁵¹ Zaměstnání, podnikání, studium, sloučení s rodinou, strpění nebo tzv. ostatní.

¹⁵² Blíže k pobytům viz ČIŽIŇSKÝ, P. a kol. Cizinecké právo. Praha: Linde, 2012.

¹⁵³ Vyhláška č. 429/2010 Sb. ze dne 21. 10. 2010 stanoví, kteří státní příslušníci mohou o vízum požádat na libovolném zastupitelském úřadu, tedy mimo svůj domovský stát.

¹⁵⁴ Viz § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁵⁵ MZV informuje cizince o výsledku nového posouzení do 30 dnů ode dne doručení žádosti (viz § 180e odst. 9 citovaného zákona).

¹⁵⁶ MV informuje cizince o výsledku nového posouzení do 60 dnů ode dne doručení žádosti.

Řízení o jednotlivých typech pobytů pak probíhají v intencích správního řádu a žadateli je tak zajištěna lepší ochrana a silnější pozice po celou dobu správního řízení. Proti případnému negativnímu rozhodnutí správního orgánu má žadatel možnost obrátit se do 15 dnů ode dne doručení zamítavého rozhodnutí k nadřízenému orgánu¹⁵⁷, a pokud ani ten žadateli neuzná oprávněnost nároku na příslušný pobytový status, má žadatel ve všech případech možnost soudního přezkumu.

Přestože zákon o pobytu cizinců stanoví lhůty, v rámci kterých má příslušný správní orgán rozhodnout o vydání či nevydání příslušného typu víza či pobytu, tyto velmi často, především v případě pobytů, nebývají dodržovány. V takovémto případě má žadatel možnost obrátit se k nadřízenému správnímu orgánu se žádostí o učinění opatření proti nečinnosti.¹⁵⁸ Pokud ani poté správní orgán příslušné rozhodnutí nevydá, má žadatel možnost obrátit se žalobou na učinění opatření proti nečinnosti na soud.

4.1.2 Vstup migrantů na trh práce

Primárními hledisky, od nichž se odvíjí možnost vstupu na trh práce, jsou státní příslušnost cizince, jeho rodinný vztah k občanům EU a ČR a konečně typ pobytového oprávnění.

Pilířem právní úpravy z hlediska možností vstupu migrantů na český trh práce je zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Ten rozlišuje mezi:

- ▶ cizinci majícími stejné postavení jako občané ČR a
- ▶ cizinci, jejichž vstup na trh práce je omezen.

V případě první kategorie jde o taxativní výčet cizinců, uvedených v § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti.¹⁵⁹ Tito cizinci musejí zaměstnavateli předložit dokumenty prokazující příslušnost k dané kategorii migrantů. Povinností zaměstnavatele je nejpozději v den nástupu cizince do zaměstnání o této skutečnosti písemně informovat příslušný úřad práce¹⁶⁰ a vést evidenci občanů EU, jejich rodinných příslušníků a rodinných příslušníků občanů ČR¹⁶¹. Do této kategorie je možné zahrnout i cizince uvedené v § 98 citovaného zákona, kteří k výkonu zaměstnání nepotřebují povolení k zaměstnání. Jedná se např. o cizince s trvalým pobytem; cizince s udělenou meziná-

...

¹⁵⁷ Tímto orgánem je Komise pro rozhodování ve věcech cizinců.

¹⁵⁸ Viz § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

¹⁵⁹ Tito cizinci se pro účely tohoto zákona nepovažují za cizince (viz § 85 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti).

¹⁶⁰ Viz § 87 citovaného zákona.

¹⁶¹ Viz § 102 odst. 2 citovaného zákona.

rodní ochranou; cizince, kteří na území ČR pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny¹⁶²; cizince, kteří se na území České republiky soustavně připravují na budoucí povolání; cizince, kteří jsou duchovní církve nebo náboženské společnosti registrované v ČR; cizince vyslané na území ČR svým zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou, výlučně za účelem zvyšování si dovedností a kvalifikace potřebných k výkonu své práce u zahraničního zaměstnavatele mimo území ČR atd.

Cizinci, kteří nejsou v § 3 odst. 2, 3 a v § 98 zákona o zaměstnanosti uvedeni a jejichž vstup na trh práce je omezen, potřebují k výkonu zaměstnání zaměstnaneckou nebo modrou kartu, případně platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce ČR spolu s platným povolením k pobytu na území ČR. V případě cizinců, u nichž je vstup na trh práce omezen, je třeba rozlišovat mezi těmi, u nichž se přihlíží při posuzování jejich žádostí k situaci na trhu práce a mezi těmi, u nichž se tato podmínka nevyžaduje.¹⁶³

4.1.2.1 Zaměstnanecká karta

Zaměstnaneckou kartou (dále také jen „ZK“) se rozumí *povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla ZK vydána, nebo pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas Ministerstva vnitra*.¹⁶⁴ Cizince, u kterého je dle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo u kterého k výkonu zaměstnání povolení k zaměstnání není vyžadováno (viz § 98 zákona o zaměstnanosti) opravňuje ZK k pobytu za účelem zaměstnání¹⁶⁵.

Z výše uvedené definice ZK lze dovodit její dvojí charakter-**duální** (v případě, že v sobě spojuje povolení k zaměstnání a povolení k pobytu)¹⁶⁶ a **neduální** (v případě, že opravňuje cizince pouze k pobytu na území)¹⁶⁷ a tři důvody pro její vydání.

V případě zaměstnanecké karty duálního typu se cizinec musí ucházet o pozici uvedenou v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli ZK (dále jen "CE-

...

¹⁶² Novelou č. 101/2014 Sb., tj. zákonem, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo k rozšíření této skupiny migrantů; dle dřívější právní úpravy se toto vztahovalo jen na migranty, kteří pobývali na území ČR na základě dlouhodobého pobytu za účelem sloučení s cizincem, který měl trvalý pobyt, azyl nebo doplňkovou ochranu.

¹⁶³ Viz § 97 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹⁶⁴ V případě změny zaměstnavatele, pracovního zařazení držitele ZK, zaměstnání na další pracovní pozici či u jiného zaměstnavatele.

¹⁶⁵ Viz § 42g odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁶⁶ Viz § 42g odst. 2 citovaného zákona.

¹⁶⁷ Viz § 42g odst. 3 a 4 citovaného zákona.

VPM“).¹⁶⁸ Zaměstnavatel tedy musí nahlásit krajské pobočce Úřadu práce ČR volné pracovní místo a spolu s tím vyslovit souhlas, že v případě neobsazení tohoto místa do 30 dnů může Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (dále také jen "MPSV") toto místo zařadit do CEVPM. Do CEVPM nemusí MPSV toto místo vůbec zařadit, případně ho z CEVPM může vyřadit, jestliže byla zaměstnavateli pravomocně uložena v posledních 12 měsících pokuta za umožnění výkonu nelegální práce, nebo lze-li volné místo s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo dostatek pracovních sil obsadit jinak.¹⁶⁹ Vzhledem k tomu, že není zcela jasné, jakým způsobem bude o nezařazení či vyřazení pracovního místa z CEVPM rozhodováno, může hrozit jistá netransparentnost takového úkonu.¹⁷⁰

Zaměstnanecká karta duálního charakteru může být Ministerstvem vnitra ČR vydána i cizinci pobývajícím na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů, který je na území zaměstnán a bylo mu pro tyto účely vydáno povolení k zaměstnání, ačkoli k vydání zaměstnanecké karty není podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno a žádá o vydání zaměstnanecké karty u téhož zaměstnavatele na stejnou pozici. V těchto případech pak není vyžadováno, aby se jednalo o pozici z CEVPM.

O zaměstnaneckou kartu neduálního typu může žádat cizinec, kterému bylo vydáno na danou pracovní pozici povolení k zaměstnání, je-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno, nebo cizinec, který má dle tohoto zákona volný přístup na trh práce. V daných případech se již nejedná o pracovní pozice uvedené v CEVPM a Ministerstvo vnitra ČR nezkoumá odbornou způsobilost, která je zkoumána buď Úřadem práce v rámci řízení o povolení k zaměstnání, nebo záleží na zaměstnavateli, zda ji bude požadovat či nikoliv.

U obou typů karet je vyžadováno, aby mezi cizincem a jeho zaměstnavatelem existovala forma pracovněprávního vztahu, kterou žadatel o zaměstnaneckou kartu musí prokázat předložením pracovní smlouvy, nebo dohody o pracovní činnosti či smlouvy o smlouvě budoucí¹⁷¹. Ve všech případech musí být rozsah týdenní pracovní doby minimálně 15 hodin¹⁷² a měsíční mzda, plat nebo odměna nesmí být nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy¹⁷³.

...

¹⁶⁸ Viz § 37a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Seznam pozic viz http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam.

¹⁶⁹ Viz § 37a odst. 6 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zřejmě půjde o případy, kdy pracovní místo bude po zařazení do CEVPM obsazeno.

¹⁷⁰ Srov. ČIŽINSKÝ, P. Nová úprava pracovní migrace cizinců v ČR (op. cit.).

¹⁷¹ Strany se v ní zavazují uzavřít v určité lhůtě pracovní smlouvu či dohodu o pracovní činnosti.

¹⁷² Viz § 42 g odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁷³ Viz § 42g odst. 2 písm. b) citovaného zákona; pro r. 2014 je stanovena min. výše 8.500,-Kč za měsíc, nebo 50,60 Kč za hodinu, viz nařízení vlády č. 210/2013 Sb.

V případě zaměstnanecké karty duálního typu je navíc cizinec vyjma výše uvedeného případu povinen prokázat odbornou způsobilost, a to buď formou **požadovaného vzdělání**, kdy v odůvodněných případech, zejména v případě důvodných pochybností, zda cizinec má požadované vzdělání nebo zda toto vzdělání odpovídá charakteru zaměstnání, je na žádost Ministerstva vnitra ČR povinen prokázat, že jeho zahraniční vzdělání bylo uznáno příslušným orgánem České republiky (nostrifikace),¹⁷⁴ což je formulace, která klade určité meze zneužívání nostrifikací k proti migrační represi,¹⁷⁵ nebo **požadované odborné kvalifikace**, pokud je vyžadována dle zvláštního právního předpisu¹⁷⁶ či **splněním podmínek pro výkon regulovaného povolání**.¹⁷⁷

Cizinec, který má dle zákona o zaměstnanosti volný přístup na trh práce, musí krom výše uvedených náležitostí doložit doklad prokazující tuto skutečnost.

V případě cizinců, u kterých je vyžadováno povolení k zaměstnání a současně byla podána žádost o zaměstnaneckou kartu, je třeba nejdříve rozhodnout o povolení k zaměstnání. Jedná se o předběžnou otázku dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, tzn., že Ministerstvo vnitra ČR řízení o zaměstnanecké kartě přeruší do doby, než bude rozhodnuto ve správním řízení o udělení povolení k zaměstnání.

O zaměstnaneckou kartu je možné požádat na zastupitelském úřadu v zemi původu nebo v případě pobytu na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaném za jiným účelem u Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.¹⁷⁸ Ministerstvo je ze zákona povinno rozhodnout o udělení či neudělení zaměstnanecké karty ve správním řízení ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti, ve zvláště složitých případech, nebo v případech, kdy si musí vyžádat závazné stanovisko krajské pobočky úřadu práce, ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti.¹⁷⁹

Žadatel o zaměstnaneckou kartu může pracovat od okamžiku vydání potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty.

4.1.2.2 Povolení k zaměstnání

Povolení k zaměstnání je určeno pro cizince ze třetích zemí, kteří chtějí na území České republiky vykonávat zaměstnání a stanoví to o nich zákon.¹⁸⁰

...

¹⁷⁴ Viz § 42g odst. 2 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁷⁵ Srov. ČIŽINSKÝ, P. Nová úprava pracovní migrace cizinců v ČR (op. cit).

¹⁷⁶ Viz § 42g odst. 2 písm. c) citovaného zákona.

¹⁷⁷ Blíže na http://uok.msmt.cz/uok/ru_list.php.

¹⁷⁸ Viz § 42g odst. 5 citovaného zákona.

¹⁷⁹ Viz § 169 odst. 1 písm. h) citovaného zákona.

¹⁸⁰ Viz § 92, 95, 96, 97, 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Jedná se o cizince, kteří chtějí v ČR pracovat a jsou držiteli krátkodobých či dlouhodobých víz nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, včetně těch, kteří v postavení společníka, člena statutárního orgánu nebo jiného orgánu obchodní společnosti anebo v postavení člena družstva nebo člena statutárního orgánu nebo jiného orgánu družstva plní pro právnickou osobu úkoly vyplývající z předmětu její činnosti. Toto povolení nelze vydat držiteli duální zaměstnanecké karty.

Povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce za obdobných pravidel jako do účinnosti zákona č. 101/2014 Sb., implementujícího směrnici o jednotném povolení, tzn., pokud se jedná o oznámené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Novelou došlo k upuštění povinnosti zaměstnavatele předem projednat s krajskou pobočkou Úřadu práce záměr zaměstnávat cizince.¹⁸¹ Výjimkou jsou vyslaní pracovníci, u nichž povinnost projednání záměru zůstává.¹⁸² V jejich případě se však nově nevyžaduje test trhu práce, tedy požadavek volného pracovního místa.¹⁸³ Test trhu práce se dále nevyžaduje např. u žadatelů o mezinárodní ochranu po 12 měsících v řízení o udělení mezinárodní ochrany, držitelů víza či dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu, stážistů atd.¹⁸⁴ U posledně zmíněných stážistů došlo oproti předchozí úpravě ke zkrácení doby zaměstnání za účelem zvyšování si kvalifikace, a to z jednoho roku na 6 měsíců (s možností prodloužení).¹⁸⁵

Pokud jde o úpravu povolení k zaměstnání sezónních pracovníků, tato prozatím zůstává beze změny.¹⁸⁶ Povolení k zaměstnání je jim uděleno nejvýše na 6 měsíců v kalendářním roce, pokud mezi jednotlivými zaměstnáními na území ČR uplyne doba 6 měsíců. Test trhu práce zde probíhá nejen při prvním udělení povolení, ale i při jeho případném prodloužování.

V souvislosti s novelou nelze opomenout § 98a, které je nově zakomponováno do zákona o zaměstnanosti. V souladu s tímto ustanovením nejsou u cizince, který je vyslán na území ČR svým zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou

...

¹⁸¹ Viz § 92 odst. 1 citovaného zákona.

¹⁸² Viz § 95 odst. 2 citovaného zákona.

¹⁸³ V současné době je projednáván návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady k prosazení směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytovaných služeb.

¹⁸⁴ Viz § 97 citovaného zákona.

¹⁸⁵ Viz § 97 odst. 1 písm. a) citovaného zákona.

¹⁸⁶ Viz § 92 odst. 1 písm. b) citovaného zákona. V současné době je projednáván návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady k problematice sezónních pracovníků.

právníkou nebo fyzickou osobou, a to výlučně za účelem zvyšování si dovedností a kvalifikace potřebných k výkonu své práce u tohoto zahraničního zaměstnavatele mimo území ČR, vyžadovány povolení k zaměstnání, zaměstnanecká či modrá karta.¹⁸⁷ Toto ustanovení je třeba aplikovat spolu s §178b odst. 4 zákona o pobytu cizinců¹⁸⁸ a o jeho využití rozhoduje vláda. Délka pobytu cizince v takovémto případě nesmí přesáhnout 6 měsíců.

4.1.2.3 Modrá karta¹⁸⁹

K zavedení modrých karet do českého právního řádu došlo implementací směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

Jedná se o zvláštní druh povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci¹⁹⁰, který v sobě slučuje povolení k pobytu a povolení k zaměstnání (duální charakter). Vždy se musí jednat o pracovní místo, které je v evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelí modré karty¹⁹¹. Zaměstnavatel nahlásí volné pracovní místo krajské pobočce úřadu práce a současně vysloví souhlas s tím, že v případě, že toto místo nebude do 30 dnů obsazeno, je možné ho zařadit do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelí modré karty¹⁹². Dle § 37a odst. 6 zákona o zaměstnanosti nezařadí MPSV volné pracovní místo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelí modré karty, příp. ho vyřadí, pokud byla zaměstnavateli v posledních 12 měsících pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce nebo lze volné pracovní místo s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo dostatek volných pracovních sil obsadit jinak.

Žadatel o modrou kartu pak musí se zaměstnavatelem uzavřít pracovní smlouvu minimálně na dobu jednoho roku a sjednaná hrubá měsíční resp. roční mzda musí

...

¹⁸⁷ Viz § 98a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

¹⁸⁸ Za zaměstnání se pro účely tohoto zákona nepovažuje, jde-li o cizince vyslaného na území ČR svým zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou právníkou nebo fyzickou osobou, výlučně za účelem zvyšování si dovedností a kvalifikace potřebných k výkonu své práce u tohoto zahraničního zaměstnavatele mimo území ČR.

¹⁸⁹ Blíže ČIŽIŇSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo* (op.cit).

¹⁹⁰ Vysokou kvalifikací je míněno řádně ukončené vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, pokud studium trvalo alespoň 3 roky.

¹⁹¹ Blíže viz https://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/modka/vm.

¹⁹² Viz § 37a odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb. zákona o zaměstnanosti.

odpovídat výši alespoň 1,5 násobku průměrné hrubé roční mzdy vyhlášené sdělením ministerstva práce a sociálních věcí (ke dni vzniku publikace jde o částku 37.692,-Kč)¹⁹³. Současně musí být sjednána 40 hodinová týdenní pracovní doba.

Žádost o modrou kartu je možné podat na zastupitelském úřadu v zemi původu, nebo v případě pobytu na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů, nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaném za jiným účelem, či jako držitel modré karty vydané jiným členským státem EU¹⁹⁴ u Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.¹⁹⁵

4.2 Podmínky vstupu na území a na trh práce Spolkové republiky Německo

4.2.1 Vstup a pobyt na území Spolkové republiky Německo

Zásadním právním předpisem, který upravuje otázky spojené se vstupem a pobytem cizinců ze třetích zemí na území SRN, je německý pobytový zákon¹⁹⁶ (dále též „AufenthG“). Pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků upravuje zákon o volném pohybu občanů EU¹⁹⁷ (dále též „Freizüg/EU“). Důležitou roli však sehrávají, kromě předpisů přijatých na úrovni EU, také různá nařízení přijatá na národní úrovni, jako je např. tzv. pobytové nařízení¹⁹⁸ (dále též „AufenthV“) nebo nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek¹⁹⁹ (dále též „BeschV“).

...

¹⁹³ Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 182a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců sděluje, že na základě průměrné hrubé měsíční mzdy v České republice v roce 2013 ve výši 25 128 Kč činí pro období od 1. května 2014 do 30. dubna 2015 průměrná hrubá roční mzda v České republice 301 536 Kč.) Viz https://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/sdeleni_phm.

¹⁹⁴ Nutno podat do 1 měsíce ode dne vstupu na území.

¹⁹⁵ Viz § 42i odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁶ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (*Aufenthaltsgesetz/AufenthG*) z 30. 7. 2004 (BGBl, Nr. 41, s. 1952), který nabyl účinnosti 1. 1. 2005, dále jen *pobytový zákon a/nebo AufenthG*.

¹⁹⁷ Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (*Freizügigkeitsgesetz/EU - FreizügG/EU*) z 30. 7. 2004 (BGBl, Nr. 41, s. 1986), který nabyl účinnosti 1. 1. 2005, dále jen zákon o volném pohybu občanů EU a/nebo *Freizüg/EU*.

¹⁹⁸ Aufenthaltsverordnung (*AufenthV*) z 25. 11. 2005 (BGBl., Nr. 62, s. 2945).

¹⁹⁹ Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (*Beschäftigungsverordnung/BeschV*) z 22. 11. 2004 (BGBl. Nr. 62, s. 2937).

Cizinci ze třetích zemí potřebují ke vstupu a pobytu na území SRN některé z příslušných migračních oprávnění. Specifickou skupinu cizinců v rámci této kategorie představují občané **tzv. privilegovaných států**,²⁰⁰ kteří uplatňují právo bezvízového styku a mají tak možnost využít krátkodobého pobytu do 90 dní v období 180 po sobě jdoucích dní bez nutnosti žádat o vstupní vízum. Pro pobyty přesahující dobu 3 měsíců jsou i občané těchto států povinni získat německý pobytový titul (viz dále), jsou však oprávněni o něj požádat až po vstupu na území Německa, u místně příslušného cizineckého úřadu. V rámci této skupiny rozlišujeme mezi cizinci, kteří mohou na území požádat o všechny druhy pobytů²⁰¹ a občany států, kteří z území mohou požádat pouze o pobyty bez pracovní činnosti (avšak s výjimkami).²⁰²

Vízum²⁰³ jako specifický pobytový titul dle pobytového zákona (*AufenthG*)²⁰⁴ může být vydáno jako **letištní tranzitní** - typ A, **krátkodobé (tzv. Schengenské)** – typ C, vydávané na dobu pobytu nepřesahující 3 měsíce v rámci šestiměsíčního období a jako **dlouhodobé (národní)** – typ D. Podle pobytového zákona (*AufenthG*) je držitel víza oprávněn k pobytu na území SRN po dobu jeho platnosti.

Podle německého práva²⁰⁵ spočívá odpovědnost za přijímání a vydávání víz na velvyslanectvích a generálních konzulátech. V zásadě platí, že Spolkové ministerstvo zahraničních věcí se nepodílí na rozhodování o jednotlivých žádostech o udělení víza. Místní příslušnost se řídí obvyklým místem pobytu žadatele. Platí také, že o vízum je třeba žádat mimo území SRN, před plánovaným příjezdem do země. Vyřízení žádosti o vízum trvá zpravidla 2-10 pracovních dnů. To se však týká pouze řízení o vydání **krátkodobých (tzv. Schengenských)**²⁰⁶ víz podle tzv. vízového kodexu.²⁰⁷ Podmínky pro vydání těchto víz jsou standardizovány v rámci států Schengenského prostoru a jejich nastavení je proto stejné jako v ČR.

Podle řízení o vydání **dlouhodobých (národních) víz nad 90 dnů pobytu**,²⁰⁸ platí zde v zásadě stejná pravidla, jaká jsou uplatňována v rámci pobytových řízení.²⁰⁹

...

²⁰⁰ Jedná se např. o občany Andorry, Albánie, Bosny a Hercegoviny, Austrálie, Izraele, Japonska, Kanady, Monaka, Moldavska, Nového Zélandu, Jižní Koreje, San Marina a USA. Viz § 41 pobytového zákona (*AufenthV*).

²⁰¹ Platí pro občany Austrálie, Izraele, Japonska, Kanady, Nového Zélandu, Jižní Koreje, a USA.

²⁰² Platí např. pro občany Andorry, Hondurasu, Monaka, San Marina.

²⁰³ Viz § 6 pobytového zákona (*AufenthG*).

²⁰⁴ Ustanovení § 4 odst. 1 citovaného zákona přiznává vízu povahu nezávislého pobytového titulu. Srov. též http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html.

²⁰⁵ Viz § 71 odst. 2 pobytového zákona (*AufenthG*).

²⁰⁶ Viz § 6 odst. 1 a 2 citovaného zákona.

²⁰⁷ Jedná se o Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, z 13. 7. 2009, o kodexu Společství o vízech.

²⁰⁸ Viz § 6 odst. 3 citovaného zákona.

²⁰⁹ Viz § 6 odst. 3 citovaného zákona.

Odlíšné je pouze to, že víza jsou vydávána před vstupem na území. Podmínky pro udělení víza jsou nastaveny poměrně přísně a odlišují se v závislosti na účelu, pro který je o vízum žádáno. Vydání dlouhodobého víza podléhá schválení příslušných úřadů - zejm. příslušného cizineckého úřadu (*Ausländeramt* či *Ausländerbehörde*) ve spolkové zemi (podle místa zamýšleného pobytu), v případě víza za účelem zaměstnání schválení Spolkovou agenturou práce (*Bundesagentur für Arbeit*).²¹⁰ Cizinecké úřady, které udělení dlouhodobého víza schvalují, nejsou podřízeny Spolkovému ministerstvu zahraničí, nýbrž podléhají odbornému dohledu Spolkového ministerstva vnitra a příslušných ministrů spolkových zemí. Délka řízení o udělení dlouhodobého víza se obvykle pohybuje v řádech několika týdnů až měsíců.²¹¹ Proti rozhodnutí o neudělení víza lze, krom zákonem vymezených případů,²¹² podat opravný prostředek či následně správní žalobu ke Správnímu soudu (*Verwaltungsgericht*) v Berlíně. Obecně platí, že držitel platného národního víza může po vstupu na území SRN požádat o prodloužení svého pobytu, resp. vydání některého z níže specifikovaných pobytových titulů.

Kromě víza, které je, jak již bylo zmíněno výše, považováno za specifický druh pobytového titulu, rozlišujeme další **druhy pobytů - pobytových titulů**²¹³:

1) Povolení k pobytu (*Aufenthaltserlaubnis*);

2) Trvalý pobyt (*Niederlassungserlaubnis a Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU*);

3) EU Modrá karta (*Blaue Karte EU*).

...

²¹⁰ V řadě případů (zejména u určitých víz vydávaných za účelem zaměstnání) se však naopak schválení příslušným úřadem nevyžaduje (viz nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek, *BeschV*).

²¹¹ Srov. http://www.auswaertigesamt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Visabestimmungen_node.html#doc480844bodyText3 a http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Visabestimmungen_node.html. V praxi lze však pozorovat i snahu o zefektivnění vízového procesu. Ke zjednodušení řízení o udělení víz přispívá mj. i možnost stažení a vyplnění žádosti online, kterou lze přinést vyplněnou a vytištěnou na pohovor ve věci víza, kde je možné ji naskenovat. Navíc, mnoho zastupitelských úřadů zavedlo elektronický registrační systém, který vede k efektivnějšímu vyřízení žádostí a zkrácení času stráveného na úřadě. Zvyšuje se rovněž počet vydaných multiple-víz, které opravňují jeho držitele k opakovanému vstupu na území bez nutnosti opakovaně žádat o vízum. Srov. dále též http://www.pressburg.diplo.de/contentblob/3296994/Daten/2991536/Visum_fr_Drittstaater.pdf.

²¹² Viz § 83 odst. 1 pobytového zákona (*AufenthG*).

²¹³ Pro úplnost je třeba dodat, že mimo uvedené druhy pobytu stojí některé zvláštní pobytové režimy. Specifické postavení mají zejm. žadatelé o azyl, kteří během azylového řízení pobývají na území na základě tzv. *Aufenthaltsgestattung*, což je pobytový status, se kterým je svázána řada omezení (např. týkající se pohybu a pobytu na území). Další specifickou kategorií cizinců představují osoby, které nemají povolení k pobytu a jsou ze zákona povinny zemí opustit, avšak z různých důvodů tak učinit nemohou (např. z důvodu hrozícího porušení lidských práv v případě návratu do země původu). V takových případech je těmto osobám udělováno mimořádné povolení zůstat v zemi, tzv. *Duldung*. Stejně jako v případě žadatelů o azyl je i jejich postavení značně nejisté a vyznačuje se celou řadou přísných restrikcí.

O udělení pobytového titulu rozhoduje cizinecký úřad, příslušný zpravidla podle místa pobytu či výkonu zaměstnání. Před podáním žádosti o povolení k pobytu je třeba se zaregistrovat na příslušném přihlašovacím úřadě (*Einwohnermeldeamt*). Délka vyřízení žádosti je různá. Podobně jako vízová řízení, jsou i řízení ve věcech pobytových časově i administrativně náročná, a i přes jisté snahy o jejich zefektivnění vykazují značný stupeň byrokracie²¹⁴. Podmínky vedoucí k získání některého z pobytových titulů podle pobytového zákona (*AufenthG*) jsou nastaveny poměrně přísně, přičemž obecným požadavkem je především prokázání plnění účelu pobytu, ve snaze zamezit zneužívání systému. Silně zastoupen je požadavek prokázání finanční nezávislosti a jistého stupně integrace²¹⁵. Informace o možnostech pobytu v SRN a podmínkách získání jednotlivých pobytových titulů jsou veřejnosti relativně dobře dostupné prostřednictvím oficiálních informačních portálů, státní orgány nezřídka zajišťují možnost bezplatných konzultací.²¹⁶

Pokud jde o **výkon výdělečné činnosti (zaměstnání nebo podnikání)**, musí dle § 4 odst. 2 pobytového zákona (*AufenthG*) obsahovat každé povolení k pobytu (či vízum) informaci o tom, zda je výkon výdělečné činnosti povolen či nikoli, popř. jaký výkon výdělečné činnosti je povolen. Oprávnění k výkonu výdělečné činnosti se může zakládat přímo na ustanovení právního předpisu²¹⁷, nebo také na individuálním správním aktu cizineckého úřadu²¹⁸.

Ad1. Povolení k pobytu (*Aufenthaltserlaubnis*)²¹⁹

Povolení k pobytu je vždy dočasné a je vydáváno za určitým účelem (např. studia, výkonu výdělečné činnosti, sloučení rodiny nebo z humanitárních důvodů). Rozsah práv,

...

²¹⁴ Srov. <http://www.justlanded.com/english/Germany/Germany-Guide/Visas-Permits/Requirements>.

²¹⁵ Ta je prokazována zejm. potvrzením o účasti v integračním kurzu, která je pro řadu osob povinná.

²¹⁶ Srov. <http://www.make-it-in-germany.com/en/>, <http://www.fachkraefte-offensive.de/DE/Startseite/start.html>, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Uebersicht_node.html, <http://ec.europa.eu/eures>, <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Aufenthalt/WichtigeInformationen/wichtigeinformationen-node.html>, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/FAQ/ArbeitenLebenDeutschland/Uebersicht.html?nn=480834>.

²¹⁷ Např. § 9 odst. 1 pobytového zákona (*AufenthG*) stanoví, že povolení k trvalému pobytu opravňuje k výkonu (jakékoli) výdělečné činnosti; totéž je stanoveno např. v § 28 odst. 5 citovaného zákona o povolení k pobytu za účelem společného soužití s německým občanem, viz též bod 4.2.1.2 Všeobecného administrativního nařízení k zákonu o pobytu cizinců (*VwV-AufenthG - Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz*, dále také jen „*VwV*“), vydané Spolkovým ministerstvem vnitra dne 26. 10. 2009, dostupné na http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/AufenthG_VwV.pdf?__blob=publicationFile.

²¹⁸ V tomto případě může být vydání oprávnění k výkonu výdělečné činnosti (at již u konkrétního zaměstnavatele nebo obecně) tzv. vedlejším ustanovením povolení k pobytu dle § 12 citovaného zákona, německy „*Nebenbestimmung*“, které může být obsaženo přímo na biometrickém průkazu či štítku povolení k pobytu, ovšem též na listinných přílohách, které tvoří součást povolení k pobytu (tzv. *Zusatzblatt*, viz např. přílohy *AufenthV*).

²¹⁹ Viz § 7 a 8 citovaného zákona.

kteřá se váží na daný pobytový titul (např. právo na území SRN pracovat) a doba pobytu jsou odvislé na účelu, pro který je pobyt vydáván.

Povolení k pobytu je vydáváno v následujících případech:

- ▶ absolvování odborného školení/stáže v SRN - §16-17 pobytového zákona (*AufenthG*);
- ▶ za účelem výkonu zaměstnání - § 18-31 pobytového zákona (*AufenthG*);
- ▶ z důvodu humanitárních, politických nebo vyplývajících z mezinárodního práva - § 22-26 pobytového zákona (*AufenthG*);
- ▶ z důvodu sloučení rodiny (§ 27-36 pobytového zákona);
- ▶ pro bývalé německé občany, kteří se chtějí navrátit na území Německa (tzv. *Aussiedler*) - § 37, 38 pobytového zákona (*AufenthG*);
- ▶ v případech, že je cizinec držitelem povolení k trvalému pobytu v jiném členském státu EU - § 38a pobytového zákona (*AufenthG*).

Pokud jde o povolení k pobytu přímo za účelem zaměstnání, mohou cizinci s vysokou kvalifikací (zejm. vědci s technickými znalostmi, vědečtí pracovníci na prominentních pozicích aj.) získat rovnou **povolení k trvalému pobytu pro vysoce kvalifikované cizince** dle § 19 pobytového zákona (např. výjimeční vědci či univerzitní pracovníci).

Dalším pobytovým titulem je **povolení k pobytu za účelem výzkumu** dle § 20 pobytového zákona, které implementuje příslušnou směrnici EU.²²⁰ Podmínkou jeho udělení je uzavření dohody o hostování ve výzkumné instituci uznané²²¹ Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky, který posuzuje efektivitu uzavřené spolupráce. Povolení k pobytu je udělováno nejméně na 1 rok, na kratší dobu pouze za předpokladu, pokud by bylo dostačující vzhledem k délce výzkumu. Výkon práce je povolen pouze ve stejné oblasti, jako je prováděn výzkum, za předpokladu, že to vyplývá z dohody o hostování. Souhlas Spolkové agentury práce není vyžadován.²²²

Povolení k pobytu za účelem výkonu zaměstnání dle § 18 pobytového zákona je možné získat až na výjimky pouze v případě, že je daný druh práce zmíněn v nařízení o zaměstnání cizinců a cizinek (*BeschV*). Toto nařízení pak stanoví, zda se k vydání povolení k pobytu vyžaduje schválení ze strany Spolkové agentury práce, anebo zda cizinecký úřad může vydat povolení k pobytu i bez souhlasu Spolkové agentury práce. Tohoto

...

²²⁰ Směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

²²¹ Seznam uznaných vědeckých institucí je k dispozici na www.bamf.de/forschungsaufenthalte.

²²² Viz § 5 nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek (*BeschV*).

souhlasu není třeba např. v případě vedoucích pracovníků včetně statutárních zástupců právnických osob (§ 3 *BeschV*), dobrovolníků či charitativních či náboženských pracovníků (§ 14 *BeschV*), u vyslaných pracovníků zahraničních zaměstnavatelů, kteří do Německa přijdou pracovat za stanovených podmínek na maximální dobu 3 měsíců během roku (§ 19 *BeschV*) nebo u cizinců, jimž byl pobyt povolen z humanitárních důvodů (§ 31 *BeschV*).

V případě nutnosti souhlasu Spolkové agentura práce je pak třeba rozlišovat, zda tento souhlas může být vydán pouze po provedení testu trhu práce anebo bez tohoto testu. Test trhu práce (*Vorrangprüfung*) dle § 39 odst. 2 pobytového zákona (*AufenthG*) zkoumá: 1) zda může mít zaměstnání cizince negativní dopady na trh práce, a 2) zda jsou k dispozici zaměstnanci němečtí nebo zaměstnanci-cizinci, kteří mají přednost (a to včetně případů, kdy tito zaměstnanci jsou k dispozici pouze s podporou Spolkové agentury práce). Další podmínkou schválení ze strany Spolkové agentury práce je skutečnost, že cizinec nebude zaměstnáván za nevýhodnějších podmínek než srovnatelní němečtí pracovníci.

Bez testu trhu práce může Spolková agentura práce vydat souhlas s povolením k zaměstnání např. v těchto případech:

- ▶ vnitropodnikově převádění pracovníci, a to až na 3 roky (§ 10 *BeschV*);
- ▶ učitelé cizích jazyků (nikoli němčiny) na školách pod dozorem zastupitelských úřadů cizích států, a to až na 5 let (§ 11 *BeschV*);
- ▶ au-pair zaměstnanci (do věku 27 let, s alespoň základními znalostmi němčiny), a to až na 1 rok (§ 12 *BeschV*);
- ▶ pracovníci v domácnostech osob přechodně vyslaných nebo diplomatů, pokud tito pracovníci se před příjezdem do Německa starali alespoň 1 rok o dítě mladší 16 let nebo o člena domácnosti vyžadujícího péči; povolení může být vydáno na dobu pobytu osoby, pro kterou tento pracovník pracuje, nejdéle však na 5 let (§ 13 *BeschV*);
- ▶ vyslaní pracovníci, a to až na dobu 3 let (§ 19 odst. 2 *BeschV*).

Test trhu práce je pak Spolková agentura práce povinna provádět např. v těchto případech:

- ▶ sezónní pracovníci na dobu maximálně 6 měsíců (s týdenní pracovní dobou minimálně 30 hodin) a pokud tyto osoby přijdou do Německa na základě dohody německé Spolkové agentury práce a příslušným úřadem země původu těchto osob (§ 15a *BeschV*);²²³

...

²²³ Pro jednotlivé zaměstnavatele je možnost zaměstnání těchto sezónních pracovníků omezena na 8 měsíců v kalendářním roce, což však neplatí např. pro ovocnářství či vinařství.

- ▶ pracovníci v domácnostech a pečovatelé na dobu maximálně 3 let (jde-li o práci na plný úvazek) a pokud tyto osoby přijdou do Německa na základě dohody německé Spolkové agentury práce a příslušným úřadem země původu těchto osob (§ 15c *BeschV*);
- ▶ občané privilegovaných států (§ 26 *BeschV*);
- ▶ cizinci ze států, s nimiž existují mezinárodní dohody, včetně dohod s Tureckem či s bývalou Jugoslávií (§ 28 *BeschV*), v některých případech na maximální dobu 18 měsíců či 4 let.

Od 1. 8. 2012 mají zahraniční absolventi s německým nebo jiným uznaným nebo srovnatelným zahraničním vysokoškolským vzděláním možnost požádat o speciální vízum pro **uchazeče o zaměstnání** (*Visum zur Arbeitsplatzsuche*), které může být uděleno až na 6 měsíců za účelem vhodného zaměstnání. Podmínkou pro udělení víza je prokázání příslušného vzdělání a schopnosti nést náklady na svůj pobyt. Po dobu platnosti víza není jeho držitel povoleno pracovat ani vykonávat jinou výdělečnou činnost, včetně podnikání.²²⁴

Cizincům, kteří úspěšně ukončili studium na německé vysoké škole a nacházejí se na území SRN, může být jejich povolení k pobytu prodlouženo až na 18 měsíců **za účelem hledání vhodného zaměstnání** za podmínky, že je cizinec schopen nést náklady na svůj pobyt.²²⁵ Během svého pobytu mají tito cizinci volný přístup na trh práce.

Rovněž cizinci, kteří úspěšně absolvovali odborné vzdělávání a nacházejí se na území SRN, mohou získat povolení k pobytu až na dobu 1 roku, při splnění zákonných podmínek.²²⁶ Po dobu pobytu jsou oprávněni k výkonu výdělečné činnosti.

Pobytové oprávnění za účelem samostatně výdělečné činnosti je v SRN možné dle § 21 odst. 1 pobytového zákona, ale je zpravidla podmíněno vstupní investicí ve výši alespoň 250 000 EUR a vytvořením minimálně 5 pracovních míst nebo podporou místní obchodní komory nebo podobné instituce, která potvrdí socio-ekonomický přínos podnikatelského plánu pro daný region.²²⁷ Posouzení žádosti trvá zpravidla několik měsíců a maximální délka povolení činí dle zákona 3 roky.

Pokud jde o **jiné druhy povolení k pobytu**, jejichž **hlavním účelem není výkon výdělečné činnosti**, avšak jejich držitelé mohou působit na **trhu práce**, lze zmínit

...

²²⁴ § 18c pobytového zákona (*AufenthG*), viz též: <http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/Arbeitsplatzsuche/arbeitsplatzsuche.html?nn=3838630>.

²²⁵ Viz § 16 odst. 4 citovaného zákona.

²²⁶ § 16 odst. 5b a 17 odst. 3 pobytového zákona (*AufenthG*).

²²⁷ Viz též bod 21.1.4. Všeobecného administrativního nařízení k zákonu o pobytu cizinců (VwV).

např. povolení k pobytu za účelem dokončení kvalifikace prostřednictvím odborného vzdělávání dle § 16 odst. 5a pobytového zákona, v rámci kterého je jeho držitel umožněno pracovat max. 10 hodin týdně, bez ohledu na zaměření prováděného vzdělávání. Pobytový zákon dále rozeznává povolení k pobytu za účelem účasti na odborné přípravě (duální vzdělávání), podle § 17 odst. 1, v jehož rámci je výkon práce až na výjimky možný pouze na základě souhlasu Spolkové agentury práce. Pokud jde o cizince, kteří v Německu studují na některé ze státem uznaných vysokých škol nebo obdobné vzdělávací instituci, mohou na území Německa pobývat na základě povolení k pobytu dle § 16 odst. 1 pobytového zákona. Toto povolení je vydáváno na dobu 1 roku, nejvýše však na 2 roky. Může být zpravidla prodlužováno až do doby ukončení studia, jeho délka trvání musí být přiměřená. Studenti mají omezený přístup na trh práce a doba jejich zaměstnání nesmí překročit, až na drobné výjimky, 120 dnů nebo 240 půldnů ročně.²²⁸

Aby mohlo být cizinci ze třetí země umožněno **sloučení rodinných příslušníků**,²²⁹ musí být držitelem některého z pobytových titulů (ad 1-3), mít zajištěné ubytování a dostatečné prostředky na zajištění pobytu rodiny. Kromě dalších zákonem stanovených náležitostí²³⁰ musí manžel či manželka, kteří žádají o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny,²³¹ až na výjimky prokázat znalost německého jazyka na úrovni A1.²³² Slučování dětí je možné pouze do věku 16 let. Mladiství ve věku 16-18 let mohou získat povolení k pobytu ve výjimečných případech nebo za předpokladu, že existuje dobrá šance na jejich úspěšnou integraci v Německu. Držitelé povolení za účelem sloučení rodiny jsou oprávněni pracovat, pokud:

- ▶ jde o sloučení rodiny s německým občanem (§ 28 odst. 5 pobytového zákona - *AufenthG*), nebo
- ▶ má cizinec, se kterým se držitel povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny sloučil, sám neomezený přístup na trh práce nebo je-li držitelem modré karty či povolení k pobytu za účelem vědeckého výzkumu, anebo po 2 letech trvání manželství na území Německa (viz § 29 odst. 5 pobytového zákona - *AufenthG*).

...

²²⁸ Srov. § 16 odst. 3 citovaného zákona.

²²⁹ Viz § 27 a násl. citovaného zákona. Srov. <http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/Familiennachzug/familiennachzug-node.html>.

²³⁰ Mezi další podmínky patří např. i podmínka minimálního věku, který u obou manželů nesmí být nižší než 18 let.

²³¹ Viz § 29 odst. 1 bod 1 citovaného zákona.

²³² Podmínka prokázání znalosti německého jazyka se neuplatňuje v případě slučování rodiny u držitelů modrých karet EU, držitelů povolení k pobytu pro kvalifikované pracovníky, osob samostatně výdělečně činných a výzkumníků.

Ad 3. EU Modrá karta (*Blaue Karte EU*)²³³

Jedná se o specifický druh dočasného pobytového oprávnění, který byl do německého právního řádu zaveden od 1. 8. 2012, v souvislosti s transpozicí Směrnice EU o modrých kartách.²³⁴ Zpravidla je udělován na dobu 4 let a je určen pro pracovníky s akademickým nebo obdobným vzděláním ze třetích zemí, za účelem výkonu zaměstnání odpovídajícímu jejich kvalifikaci. Jednou ze zásadních podmínek, kterou musí žadatel o tento druh pobytu splnit, je - kromě požadovaného vzdělání - i garantovaná minimální výše ročního příjmu, a to nejméně 47.600 EUR (platné k roku 2014). Pracovní podmínky na pozicích obsazovaných držiteli modrých karet nejsou předmětem zkoumání. U žadatele o modrou kartu není testována znalost němčiny. Výhody modré karty spočívají nejen v možnosti snazšího získání trvalého pobytu, ale též v získání volného pohybu na trhu práce po uplynutí 2 let. Pokud jde o rodinné příslušníky držitelů modrých karet, ti nemusejí prokazovat znalost němčiny a mají volný přístup na trh práce bez omezení po vstupu na území.

V případě vysoce kvalifikovaných cizinců, u tzv. nedostatkových míst (tj. v oblasti matematiky, IT, přírodních věd nebo technologií, stejně tak u lékařů), platí podmínky pro získání modré karty za předpokladu, že jsou garantovány srovnatelné platové podmínky jako u německých zaměstnanců. Požadovaná roční výše hrubé mzdy činí 37.128 EUR (platné k roku 2014). V těchto případech je k udělení pobytového titulu vyžadován předchozí souhlas Spolkové agentury práce.

4.3 Podmínky vstupu na území a na trh práce Rakouské republiky

Oblast migrace a azylu je v Rakousku upravena v pěti dílčích zákonech. Jde o: 1) zákon o usazování a pobytu cizinců (*Niederlassungs und Aufenthaltsgesetz*, dále také jen „NAG“)²³⁵, 2) zákon o cizinecké policii (*Fremdenpolizeigesetz*, dále také „FPG“)²³⁶, 3) zákon

...

²³³ Viz § 19a citovaného zákona.

²³⁴ Směrnice Rady 2009/50/EC z 25. 5. 2009, o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

²³⁵ Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I Nr. 100/2005.

²³⁶ Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreiseteil, BGBl. I Nr. 100/2005.

o zaměstnávání cizinců (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*, dále také „*AuslBG*“)²³⁷, 4) azylový zákon (*Asylgesetz*)²³⁸, a 5) zákon o státním občanství (*Staatsbürgerschaftsgesetz*)²³⁹. V této podobě tvoří cizinecké právo právní základ současné migrační politiky Rakouska.²⁴⁰

V oblasti vízové politiky se Rakousko řídí pravidly stanovenými Smlouvou o fungování EU, podle nichž otázky týkající se krátkodobých víz (tzv. schengenských víz) s platností do tří měsíců upravuje přímo aplikovatelný vízový kodex (v Rakousku s platností od 5. dubna 2010),²⁴¹ kdežto režimy dlouhodobých pobytů upravují národní právní předpisy. V souladu s vízovým kodexem existují v Rakousku víza kategorií A (**letištní tranzitní víza**), C (**krátkodobá víza do tří měsíců**) a D (**národní víza**). Rakouská národní víza opravňují držitele pobývat v zemi po dobu 91 dnů až šesti měsíců a k svobodnému pohybu v schengenském prostoru během tří měsíců. Vízová povinnost se vztahuje na občany třetích zemí, které nemají s Rakouskem zavedený bezvízový styk.

V souladu s právem EU mohou **občané členských zemí EU, EHP a Švýcarska**, jakož i jejich **rodinní příslušníci z těchto zemí** volně vstupovat na území Rakouska a pobývat zde bez povolení k pobytu. Při pobytu delším tří měsíců se však musejí registrovat k pobytu v Rakousku u příslušného imigračního úřadu, a to ve lhůtě do čtyř měsíců od vstupu do země. Podle § 51 zákona o pobytu a usazování cizinců (*NAG*) je pobyt nad tři měsíce povolen pro ty občany EU, kteří v Rakousku: 1) mají zaměstnání či vykonávají samostatnou výdělečnou činnost, 2) jsou schopni zajistit si prostředky na živobytí a mají dostatečné zdravotní pojištění pro sebe i svoji rodinu, 3) navštěvují rakouskou školu či uznané vzdělávací zařízení a současně jsou schopni zajistit si prostředky na živobytí a mají dostatečné zdravotní pojištění. Po pěti letech nepřetržitého pobytu na území Rakouska je pak možné získat oprávnění k trvalému pobytu formou potvrzení. Svoboda volného pobytu a pohybu se vztahuje i na občany Chorvatska jakožto členu EU od 1. července 2013, ovšem tito mají omezenější vstup na rakouský trh práce ve smyslu specifických podmínek stanovených přechodnými opatřeními na dobu sedmi let (§ 32 zákona o usazování a pobytu cizinců, *NAG*).²⁴² Pro rumunské a bulharské státní občany platí neomezený volný přístup na rakouský pracovní trh od 1. ledna 2014.

...

²³⁷ Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird, BGBl. Nr. 218/1975.

²³⁸ Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl, BGBl. I Nr. 100/2005.

²³⁹ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 - StbG), BGBl. Nr. 311/1985.

²⁴⁰ Podrobnější výčet legislativy k nalezení na <http://www.migration.gv.at/en/service-and-links/laws-and-provisions.html>.

²⁴¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 (ES) ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Pokud jde o **rodinné příslušníky občanů EU, EHP, Švýcarska a Rakouska ze třetích zemí**, kteří využili práva svobodného pohybu, tito mohou v Rakousku žádat o pobytovou kartu při pobytu delším tří měsíců a po pěti letech nepřetržitého pobytu pak o kartu trvalého pobytu (§ 54 a § 54a zákona o usazování a pobytu cizinců, *NAG*). Seznam náležitostí nezbytných k předložení se žádostí o pobyt je uveden v prováděcím předpisu k zákonu o usazování a pobytu cizinců (*NAG*).²⁴³ Odpovědnými orgány za vyřizování pobytových otázek pro výše uvedené skupiny cizinců jsou zemské správní orgány pověřené hejtmany, okresní správní orgány, magistráty statutárních měst či ve Vídni městské oddělení 35 (MA 35).²⁴⁴

Rakouské cizinecké právo striktně rozlišuje mezi 1) **krátkodobými pobyty do šesti měsíců**, jež upravuje zákon o cizinecké policii (FPG, § 20 a násl.), včetně sezónních prací, a 2) **pobyty delšími šesti měsíců** v režimu zákona o usazování a pobytu cizinců (*NAG*).

4.3.1 Krátkodobá víza do 6 měsíců

Národní krátkodobá víza se obvykle vydávají pro účely stáže či studia a pak pro cizince, kteří získali povolení k pobytu v Rakousku, které si mají vyzvednout na jeho území. Krátkodobé vízum však zpravidla neopravňuje k výkonu práce v Rakousku. Pouze ve specifických případech může být toto vízum vydáno i pro účely hledání práce či krátkodobé práce.

1) Víza za účelem hledání práce (§ 24a zákona o cizinecké policii, FPG) – týkají se jedině vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků, kteří si po doložení požadované kvalifikace či vzdělání mohou během šesti měsíců hledat v Rakousku práci. Pokud se jim to podaří, pak mohou získat povolení k pobytu v režimu červeno-bílo-červené karty (viz níže), která je opravňuje k pobytu v zemi po dobu jednoho roku a k výkonu příslušného zaměstnání a dále pak k získání povolení k dlouhodobému pobytu v podobě červeno-bílo-červené karty plus (viz níže), která umožňuje neomezený výkon práce v Rakousku. Platí však pravidlo, že pokud odpovědné orgány nerozhodnou o vydání povolení v době platnosti krátkodobého víza, cizinec musí Rakousko opustit a čekat na ukončení řízení v zemi původu (§ 21 odst. 2 bod 7 zákona o usazování a pobytu

...

²⁴² Viz též portál http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/infoblaetter/Transitional_Period_for_Croatia.pdf.

²⁴³ Viz § 6 a násl. Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz-Durchführungsverordnung - NAG-DV.

²⁴⁴ Podrobně k tomu na portálu rakouské vlády k otázkám migrace do Rakouska <http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/mobility-of-union-citizens-and-their-family-members-within-the-eu.html>.

cizinců, NAG). Vydání víza k hledání práce taktéž podléhá bodovému hodnocení i rozhodování rakouského úřadu práce (§ 12 zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*).²⁴⁵

2) Víza pro krátkodobé práce (§ 24 odst. 1 zákona o cizinecké policii, *FPG*) – může se jednat o krátkodobou práci závislou, nezávislou i sezónní a po vypršení platnosti národního víza lze v zemi zůstat dalších šest měsíců, pokud je na danou práci vydáno příslušné pracovní povolení (§ 31 odst. 1 bod 6 *FPG*). Kromě obecných náležitostí (§ 21 *FPG*, viz níže) musejí žadatelé o pracovní víza navíc předložit předběžné potvrzení (*Sicherungsbescheinigung*) od úřadu práce, které slouží jako tzv. příslib zaměstnání.

Obecně však krátkodobá víza nejsou zamýšlena jako nástroj pracovní migrace do Rakouska, neboť k tomu je potřeba předně získat již v zemi původu specifické povolení k pobytu na dobu delší než šest měsíců (viz níže).²⁴⁶

4.3.2 Řízení o vydání rakouských víz²⁴⁷

Rakouské právo nepopisuje řízení o udělení národního víza podrobně, ovšem dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se principy, vztahující se na správní řízení podle Všeobecného správního zákona, musejí aplikovat i na řízení na zastupitelských úřadech Rakouska.²⁴⁸ Celkově byla pravidla pro řízení na vydání národních víz přizpůsobena řízením stanoveným ve Vízovém kodexu a v příručce EU k tomuto kodexu.

Žádosti o víza se podávají ještě před vstupem, tj. státní příslušníci zemí, na které se nevztahuje bezvízový styk s Rakouskem, musejí žádat o první vízum či povolení k pobytu na rakouských zastupitelských úřadech v zemi původu nebo v nejbližší zemi s rakouským zastoupením. Jedině osoby ze zemí s bezvízovým stykem či zahraniční absolventi rakouských škol mohou podat své žádosti z rakouského území. Na rozdíl od České republiky Rakousko pro žádosti o víza nepoužívá žádný speciální registrační systém. Naopak, některé zastupitelské úřady Rakouska angažují externí dodavatele služeb (call centra či služby pro vyřizování víz), aby tak tyto služby byly pro žadatele přístupnější. Tyto externí služby přijímají žádosti o víza a pak je zasílají diplomatic-

•••

²⁴⁵ Viz <http://www.internations.org/austria-expats/guide/moving-to-austria-15578/austria-visas-residence-work-permits-2>.

²⁴⁶ European Migration Network, Austria – Annual Policy Report 2012. Vídeň, IOM Country Office Vienna, 2013, dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/.

²⁴⁷ Blíže viz TEMESVÁRI, M. Visa policy as migration channel in Austria. Study of National Contact Point Austria in the European Migration Network, 2012, dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-channel/at_20120613_visapolicy_final_en.pdf.

²⁴⁸ Viz např. Nejvyšší správní soud Rakouska, rozsudek č. 88/01/0140 ze dne 5. 10. 1988 (viz EMN Annual Report Austria 2012).

kým či jiným úřadům, oprávněným zastupovat Rakousko ve věcech víz. To však neplatí pro národní víza, o něž musí být vždycky požádáno přímo u rakouského úřadu.

Pro udělení národního víza je nutné splnit několik obecných podmínek dle § 21 zákona o cizinecké policii (*FPG*): předložit veškeré požadované náležitosti (platný cestovní doklad, prokázání dostatečných prostředků, lékařskou zprávu a jiné doklady); prokázat, že žadatel skutečně opět opustí území po skončení platnosti víza (tzv. garantovaný návrat);²⁴⁹ prokázat, že udělení víza nebude v rozporu s veřejným zájmem a neexistují důvody pro odmítnutí víza.

Žádosti o víza posuzují především konzulární úřady, ale v případě potřeby jim mohou asistovat speciálně proškolení pracovníci ministerstva vnitra. Pracovníci úřadů práce pak posuzují zejména víza pro uchazeče o zaměstnání, např. zda splňují požadovanou kvalifikaci pro udělení červeno-bílo-červené karty (viz níže). Posuzování žádostí probíhá různými způsoby, mj. i prováděním osobních pohovorů se žadateli či konzultacemi třetích stran. Krom toho rakouské úřady používají schengenský operační systém VIS (Visa Information System), který slouží k automatizované kontrole žádostí o víza.

Je-li žádost o vízum zamítnuta, žadatel je o této skutečnosti písemně vyrozuměn pouze, pokud o to ve své žádosti o víza požádal. Jinak se rozhodnutí sdělují pouze ústně (§ 11a zákona o cizinecké policii, *FPG*).²⁵⁰ Nerozhodne-li konzulární úřad o žádosti do šesti měsíců od jejího podání nebo do dvou měsíců od podání žádosti o písemném předání rozhodnutí o žádosti, cizinec má právo znovu podat svoji žádost přímo ministerstvu vnitra, které bude nadále o žádosti rozhodovat samo. Rakouské právo zakotvuje i institut odnětí víza, a to v případě, že se po jeho vydání objeví nebo změní okolnosti, které odůvodňují nevydání víza (§ 27 *FPG*) či v případě vykonatelnosti rozhodnutí o vyhoštění. Víza mohou být prodloužena pouze v případě, že jejich držitel nemohl Rakousko opustit pro okolnosti nezávislé na jeho vůli či z humanitárních a jiných závažných osobních důvodů (čl. 33 vízového kodexu).

4.3.3 Dlouhodobá pobytová oprávnění za účelem výkonu práce

Rakouský zákon o usazování a pobytu cizinců (NAG) upravuje v ustanovení § 8 několik druhů povolení k pobytu v Rakousku, která lze cizincům ze třetích zemí udělit při

•••

²⁴⁹ Podle Nejvyššího správního soudu Rakouska (rozhodnutí č. 2007/21/0169 ze dne 19. června 2008) mají příslušné orgány tento garantovaný návrat předpokládat, pokud neexistuje žádný důkaz o opaku (viz EMN Annual Report Austria 2012).

²⁵⁰ Srov. též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Rakouska č. 2009/21/0173 ze dne 8. září 2009 (viz www.ris.bka.gv.at nebo EMN Annual Report Austria 2012).

pobytu přesahujícím délkou 6 měsíců v závislosti na konkrétním účelu pobytu v zemi. Konkrétně se jedná o tato povolení:

- 1) povolení k dlouhodobému pobytu na základě „červeno-bílo-červené karty“ (*Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte“*);
- 2) povolení k dlouhodobému pobytu na základě „červeno-bílo-červené karty plus“ (*Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“*);
- 3) povolení k dlouhodobému pobytu na základě „modré karty EU“ (*Aufenthaltstitel „Blaue Karte EU“*);
- 4) povolení k pobytu s omezením na dobu 1 roku s možností obnovení (*Niederlassungsbewilligung*) a s možností následného trvalého pobytu;
- 5) povolení k pobytu s omezením na dobu 1 roku s možností obnovení - bez oprávnění k výdělečné činnosti (*Niederlassungsbewilligung - ausgenommen Erwerbstätigkeit*);
- 6) povolení k pobytu s omezením na dobu 1 roku s možností obnovení povolení – osoba blízká (*Niederlassungsbewilligung – Angehöriger*);
- 7) povolení k trvalému pobytu – občané třetích zemí (*Daueraufenthalt – EG*), které lze získat po pěti letech nepřetržitého pobytu v Rakousku a splnění integračních podmínek;
- 8) povolení k pobytu s časovým omezením a možností získání trvalého pobytu – rodinný příslušník (*Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“*);
- 9) povolení k trvalému pobytu – rodinný příslušník (*Daueraufenthalt – Familienangehöriger*);
- 10) povolení k přechodnému pobytu za účelem stanoveným v §§ 58 – 69 zákonem o usazování a pobytu cizinců, NAG (*Aufenthaltsbewilligung*) - v ČR ekvivalent povolení k dlouhodobému pobytu za účelem například studia nebo výzkumu).

Pokud však cizinec hodlá v Rakousku pracovat, musí být držitelem některého z oprávnění k dlouhodobému pobytu, jenž umožňuje výkon výdělečné činnosti. Základním režimem je získání **povolení k pobytu na dobu jednoho roku** a s možností prodloužení (viz *Niederlassungsbewilligung* v bodě 4 výše) spolu se získáním příslušného pracovního povolení.

4.3.4 Jednotná povolení k pobytu a práci

Významnou novinkou mezi pobytovými oprávněními pro zahraniční pracovníky bylo zavedení dvou duálních oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem výdělečné činnosti pro kvalifikované pracovníky v novele zákona o usazování a pobytu cizinců (NAG) s účinností k 1. červenci 2011. Dřívější „povolení k pobytu – klíčová pracovní síla“ bylo integrováno do nových duálních pobytových oprávnění - „červeno-bílo-červená karta“ a „červeno-bílo-červená karta plus“, která v sobě slučují povolení k pobytu

a pracovní povolení, obdobně jako dřívější české zelené karty či evropské modré karty. Žadatelé o tento druh povolení jsou posuzováni podle nového bodového systému a již se na ně neuplatňuje kvótový systém.²⁵¹ V souvislosti s transpozicí směrnice EU o jednotném povolení²⁵² (tzv. single permit) došlo k další novele zákona o usazování a pobytu cizinců (NAG) s účinností od 1. ledna 2014, která zavedla jednotná řízení pro vydávání **jednotných povolení** k pobytu pro některé skupiny cizinců ze třetích zemí, jež dosud touto možností nedisponovaly.²⁵³

1) Červeno-bílo-červená karta (ČBČK) je hlavním pobytovým oprávněním pro cizince ze třetí země, kteří chtějí v Rakousku pracovat a současně spadají do některé z vymezených kategorií pracovníků (§ 41 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG):²⁵⁴ 1) vysoce kvalifikovaní pracovníci, 2) pracovníci v nedostatkových oborech,²⁵⁵ 3) ostatní klíčoví pracovníci, 4) absolventi rakouských univerzit a vyšších odborných škol, a 5) samostatně výděleční klíčoví pracovníci. Žadatel získává body za splnění určitých kritérií a kvalifikačních předpokladů, přičemž dosažitelné maximum je 100 bodů a mezi nejdůležitější bodovaná kritéria patří věk, odborná kvalifikace a zkušenosti, jazykové znalosti a výše mzdy odpovídající dané kvalifikaci (§ 12 a násl. a příloha A až C zákona o zaměstnávání cizinců, *Ausl/BC*). Přijímací kritéria jsou odlišná v souladu s příslušnými požadavky na danou pracovní sílu. Každá kategorie má jiné vstupní požadavky a stanovený minimální počet bodů.²⁵⁶ ČBČK poskytuje omezený přístup na rakouský pracovní trh - držitel tohoto oprávnění může být zaměstnán pouze u určitého zaměstnavatele, který před

•••

²⁵¹ European Migration Network. *Austria National Report*. In: Annual Policy Report. 2011. Dostupné na <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=1.%20Annual%20Policy%20Reports>.

²⁵² Směrnice Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (tzv. směrnice o jednotném povolení).

²⁵³ Viz *Das Bundesgesetzblatt I Nr. 72/2013*, dostupné na www.ris.bka.gv.at. Souhrn změn souvisejících s pobyttem a zaměstnáváním cizinců v Rakousku od 1. ledna 2014 je dostupný na <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/340/Seite.34060802.html>. Návrh zákona, kterým byla směrnice 2011/98/EU implementována viz http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/I_02163/index.shtml.

²⁵⁴ Přehled všech kategorií a kritérií, včetně on-line kalkulačky kritérijních bodů lze nalézt na oficiálních stránkách rakouského migračního portálu <http://www.migration.gv.at>.

²⁵⁵ Kategorii potřebných odborných a kvalifikovaných pracovních sil každoročně určuje Federální ministerstvo práce, a to Nařízením o kvalifikované práci (*Fachkräfteverordnung*), dle § 13 zákona o zaměstnávání cizinců, *Ausl/BC*. Pro rok 2013 platilo nařízení ze dne 13. 06. 2012 Nařízením BGBl II 2012/207 a v seznamu bylo celkem 26 kategorií kvalifikovaných povolání, včetně např. instalatérů, elektrikářů, pokladačů podlah či kvalifikovaných zdravotních sester. Pro rok 2014 platí nařízení BGBl. II 328/2013 ze dne 31. 10. 2013, dostupné na http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBlA_2013_II_328/BGBlA_2013_II_328.pdf.

²⁵⁶ Konkrétně u vysoce kvalifikovaných pozic je nutné dosáhnout minimálně 70 bodů ze 100, pracovníci v nedostatkových oborech a ostatní pracovníci zase musejí získat nejméně 50 bodů.

podáním žádosti musí nabídku pracovního místa potvrdit, nepodává-li žádost o ČBČK on sám jménem cizince. Žádost o ČBČK se podává u cizineckého úřadu, který ji přeпоšle úřadu práce (§ 20d odst. 2 zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*). ČBČK je vydávána na jeden rok. Je-li pracovník zaměstnán alespoň jeden rok v režimu ČBČK, pak může požádat o tzv. ČBČK Plus, případně o povolení k pobytu za jiným účelem.

2) Červeno-bílo-červená karta Plus (ČBČK Plus) je dalším duálním povolením k pobytu (§ 41a NAG), které má hned několik funkcí. V první řadě se může jednat o navazující oprávnění pobytu pro ty, kteří již byli držiteli ČBČK po dobu nejméně deseti ze dvanácti posledních měsíců a opravňuje k neomezenému přístupu na pracovní trh (§ 3 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnávání cizinců, a § 8 odst. 1 bod 1 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG). Dále mohou o ČBČK Plus žádat rodinní příslušníci osob ze třetích zemí, kteří již mají povolení k trvalému pobytu, ČBČK nebo modrou kartu (§ 46 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG). Získáním ČBČK Plus rodinní příslušníci získají okamžitý a neomezený přístup na pracovní trh, což je velká změna oproti minulým úpravám, kdy se požadovalo uplynutí jednorozční čekací lhůty. Uchazeč nicméně stále musí splnit všeobecné požadavky pro udělení oprávnění k pobytu, ale následně může během platnosti ČBČK Plus měnit zaměstnavatele dle své vůle, bez návaznosti na časové požadavky. ČBČK Plus platí po dobu jednoho roku na celém spolkovém území.

3) Modrá karta je duální povolení k pobytu a práci pro vysoce kvalifikované občany třetích zemí (§ 42 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG), které bylo přejato do rakouského práva na základě transpozice směrnice EU o modrých kartách.²⁵⁷ Udělení modré karty se váže na potvrzenou nabídku práce od zaměstnavatele a na provedení testu trhu práce ze strany rakouského úřadu práce (AMS). Modrá karta pak opravňuje cizince k pobytu a práci na území Rakouska na dobu maximálně dvou let. V případě, že je pracovní smlouva uzavřena na kratší dobu, modrá karta musí mít o tři měsíce delší dobu platnosti, což představuje ochrannou lhůtu k nalezení nové práce (§ 42 odst. 3 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG). Podmínkami pro udělení modré karty jsou vysokoškolské vzdělání o délce nejméně tří let, kvalifikace odpovídající nabízené pracovní pozici a odměna ve výši 1,5 násobku průměrné roční mzdy při plném úvazku v Rakousku (pravidelně publikovaná rakouským statistickým úřadem) a neexistence stejně kvalifikovaných nezaměstnaných osob na úřadu práce. Držitelé modré karty mohou následně požádat o ČBČK Plus s neomezeným přístupem na trh práce, pokud

...

²⁵⁷ Směrnice 2009/50/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice o modrých kartách). Viz Úřední věstník L 155/17, 18. 6. 2009.

pracovali nejméně 21 měsíců za posledních 24 měsíců ve své kvalifikaci (§ 20e zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*). Taktéž rodinní příslušníci držitele modré karty mohou požádat o ČBČK Plus (§ 46 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG).²⁵⁸

4) Povolení k pobytu pro umělce (*Aufenthaltsbewilligung – Künstler*) – od ledna 2014 mohou umělci, kteří pobývají a pracují v Rakousku po dobu delší šesti měsíců, nově získat duální povolení k pobytu, které je opravňuje pracovat v zemi pro konkrétního zaměstnavatele. Podmínky pro udělení pobytového oprávnění přitom zůstávají zachované dle dřívější úpravy. V případě změny zaměstnavatele je nutno žádat o nové povolení k pobytu. V případě výkonu práce umělce na dobu kratší šesti měsíců je nutné získat zvlášť příslušné vízum (víza C nebo D) a zvlášť pracovní povolení (§ 61 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG a § 14 a 20d zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*).²⁵⁹

5) Povolení k pobytu a neomezenému přístupu na trh práce pro integrované osoby – držitelé povolení k dlouhodobému pobytu s možností prodloužení (*Niederlassungsbewilligung*), kteří splňují určitá integrační kritéria (§ 43 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG), mohou od 1. ledna 2014 získat povolení k pobytu s neomezeným přístupem na trh práce (ČBČK Plus), a to bez další povinnosti získat současně i tzv. výjimečné pracovní povolení (*Befreiungsschein*, viz níže).

6) Povolení k pobytu Plus (*Aufenthaltsberechtigung plus*) – dle § 81 odst. 31 NAG toto nově vytvořené jednotné povolení nahrazuje od ledna 2014 dosavadní ČBČK Plus, udělené z humanitárních důvodů a svéprávným nezletilým bez doprovodu (viz § 55 odst. 1 a § 56 odst. 1 zákona o azylu, *AsylG* 2005).

4.3.5 Podmínky zaměstnávání cizinců v Rakousku

Na základě zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) a v souladu s evropskou legislativou mají na rakouský trh práce volný přístup pouze **občané EU**, kteří požívají svobodu pohybu pracovníků v rámci EU. Rakousko ovšem omezuje vstup na svůj trh práce i pro občany z nově přistoupičích členských států EU, a to vždy na maximální povolenou dobu sedmi let. Z tohoto důvodu se zaměstnávání občanů z Rumunska a Bulharska uvolnilo až k 1. lednu 2014.

Od 1. července 2013 se specifické podmínky přechodných opatření vztahují na **občany Chorvatska** jakožto nejnovějšího členu EU, a to rovněž na maximální dobu sedmi let. Ačkoli tedy Chorvaté požívají v rámci EU svobody pohybu, při zaměstnání v Rakousku je potřeba, aby jejich zaměstnavatelé požádali úřad práce (AMS) o pracovní

...

²⁵⁸ Viz též https://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/6/8/6/CH2126/CMS135722147405/fact_sheet_-_rwr_card.pdf.

²⁵⁹ Viz též <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/340/Seite.34060802.html>.

povolení, přičemž chorvatští pracovníci jakožto občané EU budou mít přednost před uchazeči o práci ze třetích zemí (tzv. komunitární preference). Pracovní povolení však nepotřebují ti pracovníci, kteří v zemi pracovali již před přistoupením Chorvatska do EU a mají zde oprávnění k pobytu s neomezeným přístupem na trh práce, tj. povolení k trvalému pobytu či kartu ČBČK Plus. Tito cizinci získají na žádost potvrzení o volném pohybu (*Freizügigkeitsbestätigung*) od úřadu práce (AMS). Zjednodušené podmínky jsou pak stanoveny pro vysoce kvalifikované pracovníky (klíčový personál), kvalifikované pracovníky v nedostatečně obsazených oborech, kvalifikovaný zdravotnický personál a sezónní pracovníky v turismu (hotelnictví a restaurační služby).²⁶⁰

Naopak pokud chtějí v Rakousku pracovat **občané třetích zemí**, podle § 3 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) je jejich zaměstnávání možné jen, pokud:

- ▶ pro ně zaměstnavatel získal pracovní povolení (*Beschäftigungsbewilligung*) nebo povolení k vyslání (*Entsendebewilligung*);²⁶¹
- ▶ jim zaměstnavatel v případě krátkodobých prací vydal potvrzení o zaměstnání (*Anzeigebestätigung*); nebo
- ▶ jsou držiteli platné ČBČK, modré karty, povolení k pobytu pro umělce, ČBČK Plus, povolení k pobytu Plus, výjimečného pracovního povolení, povolení k pobytu rodinného příslušníka nebo povolení k trvalému pobytu občana EU.

V rámci režimu jednotných povolení mají podle § 17 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) zcela volný přístup na trh práce na celém federálním území pouze držitelé ČBČK Plus (§ 41a zákona o usazování a pobytu cizinců, *NAG*), povolení k pobytu rodinného příslušníka (§ 47 *NAG*), povolení k trvalému pobytu občana EU (§ 45 *NAG*) a povolení k pobytu Plus (§ 54 odst. 1 bod 1 zákona o azylu, *AsylG* 2005). Držitelé ostatních duálních povolení jsou vázáni na konkrétního zaměstnavatele a pracovní pozici (viz § 20d *AuslBG*).

Samostatné pracovní povolení se vydává pouze pro ty zahraniční pracovníky, kteří nespádají do žádné z kategorií cizinců oprávněných žádat o některé z jednotných povolení (viz výše). Dle § 4 odst. 3 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) se jedná především o sezónní pracovníky, vyslané pracovníky, cirkulární pracovníky, některé rodinné příslušníky, studenty a au pair.²⁶²

...

²⁶⁰ Více např. na http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/infoblaetter/Transitional_Period_for_Croatia.pdf.

²⁶¹ Dle § 3 odst. 4 *AuslBG* se pracovní povolení nevyžaduje u výkonu krátkodobých uměleckých činností v rámci uměleckých souborů a dále pro výkon letních stáží či průběžných bezplatných stáží, pokud jejich celková délka za rok nepřesáhne dobu tří měsíců.

²⁶² Viz např. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/340/Seite.34060802.html>.

Zákon o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) rozlišuje čtyři typy pracovních povolení:

- 1) povolení k práci (*Arbeiterlaubnis*), které se vydávalo do konce roku 2013;
- 2) výjimečné pracovní povolení (*Befreiungsschein*), které se vydávalo do konce roku 2013;
- 3) pracovní povolení k sezónní práci (*Kontingentbewilligung*);
- 4) povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*).

Žádosti o pracovní povolení podávají u příslušného úřadu práce (AMS) samotní zaměstnavatelé (§ 4 odst. 1 zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*), kdežto o duální povolení k pobytu i práci si žádají sami cizinci (nebo zaměstnavatelé jejich jménem) u příslušného imigračního orgánu Rakouska podle zákona o usazování a pobytu cizinců *NAG* (viz § 20d *AuslBG*). Cizinci bez duálního povolení musejí k pracovnímu povolení navíc získat i odpovídající povolení k pobytu na území Rakouska.²⁶³ Kromě pobytových oprávnění určených k výkonu výdělečné činnosti mohou dle § 4 *AuslBG* v Rakousku na základě pracovního povolení pracovat i žadatelé o azyl po třech měsících od podání žádosti, azylanti a osoby s doplňkovou ochranou či osoby setrvávající v Rakousku na základě výjimečného oprávnění k pobytu (*Duldung*).

Krom toho zákon o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) zakotvuje, shodně s legislativou EU, princip přednosti domácích pracovních sil, což v dnešní podobě znamená, že zaměstnávání osob ze třetích zemí je možné pouze tehdy, lze-li věrohodně prokázat, že na danou pozici nemůže být obsazen občan Rakouska, občan EU, nezaměstnaný cizinec s oprávněním k pobytu a požívající dávky v nezaměstnanosti, nebo občaně Turecka či Švýcarska, kteří mají přednost před jinými cizinci ze třetích zemí.²⁶⁴ Krom toho mohou být cizinci zaměstnávání pouze tehdy, umožňuje-li to situace na rakouském pracovním trhu a ekonomické a veřejné zájmy. Tento tzv. test pracovního trhu zajišťuje úřad práce (§ 4b *AuslBG*).

1) Povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*)

Povolení k výkonu zaměstnání (§ 4 a násl. zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*) uděluje úřad práce pouze na žádost zaměstnavatele a před jeho vydáním musí nejprve provést test trhu práce. Toto pracovní povolení se vydává s platností jednoho roku a je vázáno na daný zaměstnanecký poměr, tudíž s koncem tohoto pracovního poměru zaniká. Povolení k výkonu zaměstnání se uděluje pouze těm cizincům, kteří mají povolení k pobytu.

...

²⁶³ Viz <http://www.bmeia.gv.at/en/embassy/tokyo/practical-advice/travelling-to-austria/employment-in-austria.html>.

²⁶⁴ Zákon *AuslBG* původně stanovoval pouze upřednostňování rakouských pracovníků před cizinci, od přistoupení Rakouska k EU/EHP od 1. 1. 1993 pak platilo toto upřednostňování též pro občany zemí EU/EHP a jejich rodinné příslušníky.

Existuje možnost prodloužení povolení, přičemž podání žádosti prodlužuje dosavadní povolení. V případě zamítnutí pak pracovní poměr cizince skončí teprve uplynutím doby dle právních předpisů upravujících skončení pracovního poměru (§ 7 odst. 8 *AuslBG*).

Podle § 4 odst. 7 *AuslBG* existují výjimečné případy, při kterých úřad práce nemusí provádět test trhu práce. Jedná se např. o:

1. osoby blízké²⁶⁵ cizinců s trvalým pobytem, kteří mají zaměstnání, a to po 12 měsících pobytu;
2. žáky a studenty (§ 63 a 64 zákona o usazování a pobytu cizinců, NAG), jejichž zaměstnání nepřekračuje 10 pracovních hodin týdně a po skončení prvního období diplomového studia či po získání bakalářského titulu nepřekračuje 20 pracovních hodin týdně;
3. absolventy vysokoškolského vzdělání (§ 12b bod 2 zákon o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*);
4. kvalifikované pracovníky v nedostatečně obsazených oborech, stanovených prováděcím předpisem (§ 13 *AuslBG*);
5. cizince požívající zvláštní ochrany (§ 4 odst. 3 bod 9 *AuslBG*);²⁶⁶
6. osoby z rozšířené EU - platí pouze pro povolání ve zdravotnictví a pečovatelské služby;
7. krátkodobé sezónní práce mezi šesti týdny a šesti měsíci (§ 5 odst. 1 *AuslBG*).

2) Povolení k práci (*Arbeitserlaubnis*)

Povolení k práci byl institut, který zákon zrušil v rámci implementace směrnice o jednotném povolení k 1. lednu 2014, ovšem již vystavená povolení platí i nadále (§ 32 odst. 11 zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG*). Vystavené povolení k práci platí pouze v té spolkové zemi, ve které bylo vydáno. Je určeno pro všechny kategorie povolání a platí pro legálně pobývajících osoby v Rakousku s maximální platností na 2 roky. Podmínkou udělení povolení k práci je platné povolení pobytu a v posledních 14 měsících je nutné 12 měsíců pracovat v rámci povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*, viz výše bod 1). Pokud má osoba povolení k práci, zaměstnavatel nepotřebuje žádat o povolení k výkonu zaměstnání. Pokud zaměstnání trvá, cizinec si může prodloužit povolení k práci za předpokladu, že pracoval po dobu 18 měsíců za posledních 24 měsíců. Povolení k práci se také vydává osobám blízkým, v tomto případě pouze druhovi/družce a osobě mladší 15 let, které v zemi pobývají více než 12 měsíců. Od 1. 1. 2014 mají někteří držitelé povolení k práci nárok na udělení ČBČK plus dle § 15 *AuslBG* (viz výše).

...

²⁶⁵ V rakouském právu je pojem osoby blízké definován v trestním zákoně (§ 11).

²⁶⁶ Definice osob, které požívají zvláštní ochranu, je obsažena v § 69a NAG.

3) Výjimečné pracovní povolení (*Befreiungsschein*)

Výjimečné pracovní povolení bylo s účinností od 1. ledna 2014 rovněž zrušeno a vtěleno do jednotného povolení ve formě karty ČBČK Plus (viz výše). Do té doby mohlo být uděleno v případech, kdy žadatel cizinec prozatím nedosáhl neomezeného přístupu na trh práce, tj. zatím nezískal červeno-bílo-červenou kartu plus, nebo trvalý pobyt. Toto povolení se udělovalo na dobu pěti let pro celé území Rakouska a opravňovalo držitele k neomezenému přístupu na rakouský pracovní trh. Zaměstnavatel již tak pro zaměstnance nepotřeboval povolení od úřadu práce, popsané výše v bodě 1). Tento typ pracovního povolení mohl využít například občan Rumunska, který legálně pobýval a pracoval na území Rakouska ještě před vstupem Rumunska do EU, a to během přechodného období omezeného přístupu na zdejší trh práce. Alternativně si cizinci mohli požádat o povolení k trvalému pobytu, které nahradilo výjimečné pracovní povolení a povolení k dlouhodobému pobytu zároveň.

4) Pracovní povolení k sezónní práci (*Kontingentbewilligung*)

Vymezení okruhů sezónních prací, ve kterých mohou cizinci hledat uplatnění, vyhláší nařízením spolkový ministr práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitelů. Vydání pracovních povolení k sezónní práci se řídí § 5 zákona o zaměstnávání cizinců, *AuslBG* a víza se vydávají dle § 24 zákona o cizinecké policii, *FPG* (viz výše). Počet těchto pracovních povolení je omezen přesně danými kvótami (*kontingenty*). Krátkodobé povolení k sezónní práci se uděluje například v turismu, lesnictví, nebo zemědělství. Povolení platí na maximální dobu 6 měsíců s možností prodloužení o dalších šest měsíců. Poté však musí sezónní pracovník na dva měsíce vycestovat, protože nemá nárok na jakékoliv jiné pracovní či pobytové povolení, čímž se má zabránit usazování cizinců pod záminkou sezónních prací.

4.4 Podmínky vstupu na území a na trh práce Velké Británie

Právní základ pro úpravu podmínek vstupu, pobytu, práce a návratu migrantů ve Velké Británii tvoří zákon o imigraci z roku 1971 (*Immigration Act 1971*) s účinností od 1. ledna 1973²⁶⁷ a tzv. pravidla pro imigraci (*Immigration Rules*), vytvořená na jeho zákla-

...

²⁶⁷ Viz <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents>.

dě. Imigrační zákon byl dodnes novelizován celkem dvanáctkrát,²⁶⁸ naposledy v květnu 2014.²⁶⁹ Pro pobyt občanů EU pak existuje zvláštní nařízení.²⁷⁰

Pravidla pro imigraci (*Immigration Rules*, dále též „IR“)²⁷¹ jsou prováděcím předpisem k imigračnímu zákonu, který podrobně rozvádí a určuje postupy pro příslušné orgány při řešení otázek vstupu a pobytu cizinců na britském území. Předpis vytváří a často upravuje ministerstvo vnitra.²⁷²

4.4.1 Víza obecně

S ohledem na to, že Velká Británie nevstoupila v rámci EU do schengenského prostoru, nepodílí se ani na společné vízové politice EU. Pravidla pro vydávání britských víz jsou tak výlučně upravena vnitrostátním právem a vztahují se především na občany přibližně 160 třetích zemí, se kterými má země zavedený vízový styk. Občané členských zemí EU a zemí EHP mohou na britské území vstupovat volně na základě bezvízového styku a principu svobodného pohybu v rámci EU, jakož i zde pracovat, nevztahují-li se na ně početní či jiné limity.²⁷³ Jejich rodinní příslušníci ze třetích zemí pak mohou využívat flexibilních forem řízení pro vydávání víz, vstup a pobyt na území, na která se nevztahuje úprava obsažená v článcích 77 a 79 Smlouvy o fungování EU. Při pobytu delším než šest měsíců však každý občan třetí země (bez ohledu na vízový či bezvízový styk s Velkou Británií či rodinné vazby s občany EU) podléhá vízové povinnosti pro vstup do Velké Británie.

Víza vydává a o jejich udělení rozhoduje oddělení ministerstva vnitra pro víza a imigraci (*UK Visa and Immigration, UKVI*). UKVI ročně přijímá přibližně tři miliony žádostí o vstupní víza, kterým bývá průměrně vyhověno z 80 %. V převážně většině jsou

...

²⁶⁸ Nejdůležitějšími novelami byly: Immigration and Asylum Act 1999; Nationality, Immigration and Asylum Act 2002; Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004; Immigration and Nationality Act 2006; UK Borders Act 2007; the Borders, Citizenship and Immigration Act 2009; Immigration Act 2014.

²⁶⁹ Immigration Act 2014, viz: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/pdfs/ukpga_20140022_en.pdf Novela se zaměřila např. na zpřísnění práv cizinců ve vztahu k veřejným službám (např. zavedením povinnosti přispívat do systému veřejného zdravotního pojištění pro cizince žádající o časově omezená víza), na zapojení různých veřejných i soukromých subjektů (banky, majitele nemovitostí, subjekty vydávající řidičské průkazy atp.) provádět systematické kontroly pobytového statusu cizinců a dodržování zákonů z jejich strany ve Velké Británii aj.

²⁷⁰ Tzv. Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, viz www.legislation.gov.uk nebo www.eearegulations.co.uk.

²⁷¹ Úplná imigrační pravidla lze najít na: <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-rules>

²⁷² Viz např. PENDRY, E. - DOWLING, S. - THORPE, K. (op.cit).

²⁷³ Např. programy pracovní migrace pro nízko kvalifikované migranty na sezónní a zemědělské práce (SAWS) a víza podle sektorů (Sectors-Based Scheme, SBS) byly v posledních letech určeny pouze pro Bulhary, Rumuny a Chorvaty a s volným vstupem Rumunů a Bulharů na britský trh práce skončily.

podle účelu pobytu vydávána turistická víza, po nich následují víza za účelem studia, práce (zejm. pro vysoko kvalifikované pracovníky) a sloučení rodiny. Velká Británie neimplementovala směrnici o modrých kartách.

4.4.2 Pracovní víza v rámci bodového systému

Pro pobyt za účelem práce a studia se od roku 2008 uplatňuje zejména tzv. bodový systém (*Points-Based System; PBS*)²⁷⁴, který zahrnuje pět specifických kategorií (tiers):

- 1) vysoce cenění pracovníci** (v minulosti vysoce kvalifikovaní pracovníci) - sem spadají zejm. podnikatelé, investoři a osoby s „výjimečným talentem“;
- 2) kvalifikovaní pracovníci s pracovní nabídkou** – tato kategorie zahrnuje kvalifikované pracovníky v nedostatečně obsazených oborech, vnitropodnikové přesuny, duchovní a sportovce;
- 3) nízko kvalifikovaní pracovníci** – omezený počet míst pro zahraniční pracovníky, kteří mají dočasně naplnit potřeby pracovního trhu (tato kategorie je pozastavena od jejího zavedení do systému);
- 4) studenti;**
- 5) dočasní pracovníci a mobilita mládeže** – jedná se o víza určená pro výkon práce pro neekonomické účely (např. sportovci a umělci, pracovníci neziskového sektoru, duchovní, vládní výměnné programy – zejm. Program mobility mládeže apod.)²⁷⁵

Podmínky pro získání povolení k pobytu v rámci tzv. bodového systému spočívají zejména v určité nabídce zaměstnání nebo studia, dále ve věku žadatele, kvalifikaci, předchozí výši výdělků, zkušenosti z Velké Británie, znalosti angličtiny (popř. dalších jazyků), finančním zabezpečení (min. 945 liber na 90 dnů pobytu) atp. Jednotlivé kategorie (a jejich podkategorie) se navzájem liší i v tom, jaká je povolená délka pobytu, zda lze typ pobytu prodloužovat či nikoli, zda lze přejít do jiného typu povolení k pobytu atp.

Všichni žadatelé o víza v rámci bodového systému (kromě kategorie 1) musí mít tzv. sponzora, tj. být někým podporováni a mít osvědčení o podpoře (pro kategorie 2 a 5)²⁷⁶; sponzor musí mít příslušnou licenci od UKVI. Sponzorem je organizace se sídlem ve Velké

...

²⁷⁴ Pravidla Bodového systému jsou obsažena především v části 6a a příloze A pravidel pro imigraci (*Immigration Rules*). Je však třeba uvést, že v mnoha případech nejde o bodový systém v obvyklém slova smyslu, nýbrž o prostý (většinou velmi komplikovaný) výčet podmínek pro udělení povolení k pobytu. Nedostatek bodů v jedné kategorii tak zpravidla nemůže být vykompenzován ziskem bodů jinde.

²⁷⁵ Blíže k těmto kategoriím na: <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas> nebo PENDRY, E. – DOWLING, S. – THORPE, K. endry, E., Dowling, S., Thorpe, K. „Managing migration through visa policy (op. cit.) nebo <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/sponsoring-workers-students>

²⁷⁶ Potvrzení o sponzorství (Sponsor Certificate) je platné pouze v případě striktního časového zařazení - ne později než 3 měsíce poté, co byl sponzor zařazen do seznamu a ne dříve než 3 měsíce, než je žádost o povolení k pobytu podána.

Británii, která hodlá migranta zaměstnat nebo mu zajistit studium. Jedině v rámci programu mobility mládeže plní funkci sponzora vlády země původu. Povinnosti podporovatele se v zásadě týkají zajištění toho, aby migrant splnil podmínky migrace, měl by kontrolovat všechny potřebné dokumenty a informovat o případných změnách. Za nesplnění oznamovacích povinností hrozí ztráta licence nebo v některých případech i další postihy.

V rámci 1. kategorie/Tier 1 - vysoce cenění pracovníci - existují následující podkategorie:

Výjimečný talent - "Tier 1 (Exceptional Talent) Migrant", kterého § 245b Pravidel pro imigraci (IR) charakterizuje jako jedince, který je v určitém oboru mezinárodně uznáván na nejvyšší úrovni jako světová špička nebo ukázal, že je u něj slibné, že se takovouto světovou špičkou stane. Žadatel musí disponovat potvrzením od příslušné instituce²⁷⁷, přičemž na tato potvrzení je stanovena kvóta.²⁷⁸ Povolení k pobytu je mu uděleno na dobu 3 let a 4 měsíců nebo na 2 roky (v případě prodloužení), přičemž na trhu práce je migrant omezen jen minimálně.²⁷⁹

Migrant obecně - "Tier 1 (General) Migrant"- migrant musí získat stanovený počet bodů v celkem 4 oblastech: 1) stupeň vzdělání, 2) výše příjmu, 3) z toho výše příjmu dosažená ve Velké Británii a 4) věk.²⁸⁰ Povolení k pobytu se udělí na 2 roky (v některých případech prodloužení)²⁸¹ nebo na 3 roky, viz § 245c a násl. Pravidel pro imigraci (IR).

Podnikatel - "Tier 1 (Entrepreneur) Migrant", který dle § 245d IR může podnikat jako OSVČ, nebo ve sdružení s jinými nebo prostřednictvím právnické osoby, musí prokázat schopnost rozvinout nebo převzít (či stát se ředitelem) podniku ve lhůtě 6 měsíců a musí mít k dispozici na investice částku nejméně 50.000 liber nebo 200.000 liber²⁸² a musí „skutečně plánovat“ tyto prostředky investovat (přičemž podmínka, že tyto prostředky byly investovány se nepovažuje za splněnou v případě, že tyto prostředky tvořily odměny žadatele nebo byly použity ke koupi podniku a předchozí vlastník je použil pro sebe a nikoli pro podnik.²⁸³ Povolení k pobytu se vydá na 3 roky a 4 měsíce, přičemž migrant není oprávněn být zaměstnán jinde než ve svém vlastním podniku.²⁸⁴ Přestane-li mít držitel tohoto povolení k pobytu k dispozici částku určenou pro investice, může mu být povolení k pobytu zrušeno či jeho délka zkrácena.²⁸⁵

...

²⁷⁷ Viz příloha L Pravidel pro imigraci (IR).

²⁷⁸ § 4 přílohy A IR. Stávající kvóta činí jeden tisíc a je rozdělena mezi 2 vzdělávací subjekty, tj. každý z těchto subjektů smí vystavit příslušný počet potvrzení o tom, že cizinec je výjimečným talentem.

²⁷⁹ Viz § 245be písm. b) bod iii.) Pravidel pro imigraci (IR).

²⁸⁰ Viz § 11 přílohy A IR. I zde je v zásadě volný přístup na trh práce.

²⁸¹ Viz § 245cb písm. a) IR.

²⁸² Viz § 40 a tabulka 4 přílohy A IR. Tyto prostředky musí být dále uloženy v instituci splňující stanovená kritéria.

²⁸³ Viz § 245d písm. c) bod ii) IR.

Investor - "Tier 1 (Investor) Migrant", je dle § 245e IR migrantem s kapitálem alespoň 1 milion liber.²⁸⁶ Povolení k pobytu se vydá na dobu 3 roky a 4 měsíce. V případě, že migrant do 3 měsíců od vstupu do Velké Británie neinvestoval²⁸⁷ částku alespoň 750 tisíc liber nebo investici v této výši neudrží po dobu platnosti svého povolení k pobytu, povolení k pobytu mu může být zrušeno.

Podnikatel absolvent - "Tier 1 (Graduate Entrepreneur) Migrant". Tato podkategorie je dle § 245f určena pro absolventy britských škol, kteří mají – dle doporučení vydaných stanovenými subjekty – mimořádné podnikatelské ideje a chtějí začít podnikat ve Velké Británii. Tato podkategorie je tedy z logiky věci určena pouze pro prodloužení pobytu v Británii (byť nemusí být nutně bezprostředně navazující). Tito migranti nemusejí mít finanční prostředky, ovšem jejich počet je dle § 69 přílohy A omezen na 2 tisíce ročně, přičemž je stanoveno, jakým způsobem budou doporučení mezi stanovené instituce rozdělena. Povolení k pobytu se vydává pouze na 1 rok, následně musejí být zřejmě prodloužena v rámci jiné podkategorie.

Pracovník po studiích - "Tier 1 (Post-Study Work) Migrant" - od 6. 4. 2012 uzavřeno.

V rámci kategorie/Tier 2 – kvalifikovaní pracovníci s pracovní nabídkou existují následující podkategorie:

Vnitropodnikově převedený pracovník – „Tier 2 (Intra-Company Transfer) Migrant“ může být dle § 245g Pravidel pro migraci (IR) do Británie převeden buď za účelem vzdělávání, nebo na volné pracovní místo, které nemůže být obsazeno britskými rezidenty, přičemž podle IR se rozlišují 4 typy:

- krátkodobý personál na maximální dobu 12 měsíců;
- dlouhodobý personál na dobu překračující 12 měsíců, maximálně lze povolení k pobytu udělit na dobu 5 let a jednoho měsíce;²⁸⁸
- vzdělávání absolventů, kteří se připravují na role manažerů či specialistů (povolení k pobytu lze udělit na maximálně 5 měsíců);
- znalostní transfer: cizí pracovníci se v Británii buď sami vzdělávají, nebo naopak své znalosti předávají pracovníkům britským (povolení k pobytu lze udělit na maximální dobu 12 měsíců).

...

²⁸⁴ Viz § 245 dc písm a) bod iii) IR.

²⁸⁵ Viz § 245de písm. c) IR.

²⁸⁶ Viz § 54 až 65 přílohy A IR. Pokud migrant tyto či jinak specifikované prostředky skutečně i investoval, může za určitých podmínek získat rovnou povolení k trvalému pobytu.

²⁸⁷ Investice musí proběhnout stanovenou formou, nelze investovat pouze do subjektů zabývajících se pouze investováním, viz § 245ee IR.

²⁸⁸ Viz § 245gc Pravidel pro migraci (IR).

Vnitropodnikově převádění pracovníci v rámci kategorie 2 musí mít vedle sponzora²⁸⁹ i průměrný příjem²⁹⁰. V případech krátkodobého a dlouhodobého personálu (a) a b) Pravidla pro migraci (IR) dále vyžadují, aby migrant pro sponzora pracoval nejméně 12 měsíců, a to zpravidla bezprostředně před podáním žádosti²⁹¹ Jako důkaz této práce se často vyžaduje předložení potvrzení o příjmu (nebo o náhradě příjmu v případě nemoci) za celé 12měsíční období. V případech vzdělávání absolventů je počet migrantů, které tentýž sponzor může podporovat, omezen na pět. Důležité rovněž je, že povolení k pobytu zpravidla nelze udělit cizinci, který na tentýž typ povolení k pobytu již v Británii pobýval v posledních 12 měsících.²⁹² Migranti mohou pracovat pouze u sponzora a i v rámci pracovního zařazení u sponzora jsou povinni hlásit každou změnu (migranti sice v některých případech mohou změnit zaměstnavatele, ovšem např. u krátkodobého či dlouhodobého personálu jim pak není možné prodloužit povolení k pobytu).

Migrant obecně – „Tier 2 (General) Migrant“. Tito migranti mohou žádat o povolení k pobytu ▶ pouze za účelem pracovního místa, které prošlo testem trhu práce; test trhu práce spočívá především v řádném zveřejnění příslušného volného pracovního místa,²⁹³ přičemž sponzor má povinnost prokázat, že místo nemůže být obsazeno domácími pracovníky (settled workers; tato podmínka ovšem neplatí u pracovních míst na úrovni PhD), a ▶ mají-li mít příjem ve výši alespoň 20.500 liber ročně.²⁹⁴

Test trhu práce není třeba, pokud jde o pracovní místo na seznamu nedostatkových profesí dle přílohy K IR²⁹⁵, nebo má-li být příjem cizince vyšší než 153.500 liber ročně. Testu trhu práce v některých případech rovněž není třeba, pokud cizinec pracuje pro stejného zaměstnavatele a na stejném pracovním místě, ohledně kterého mu bylo vydáno předchozí povolení k pobytu. Povolení k pobytu dle podkategorie Tier 2 Migrant obecně se však vydávají (až na

...

²⁸⁹ Viz § 73 přílohy A. Sponzor musí mít ve většině případů rating A a rovněž volné pracovní místo musí mít v rámci National Qualifications Framework úroveň 6 popř. – za určitých podmínek - úroveň 4 (předpoklady pro zařazení do určité úrovně jsou pak stanoveny v příloze J).

²⁹⁰ Příjem musí být vyplácen sponzorem a činit minimálně 41.000 liber (v případě dlouhodobého personálu) nebo 24.500 liber (v ostatních případech) ročně, přičemž dle § 74 přílohy A IR se tento příjem nesmí zakládat na přesčasech (maximálně 48 hodin práce týdně, viz § 75d) a náhrady proplácené zaměstnanci zaměstnavatelem mohou být započítány jen za určitých podmínek.

²⁹¹ Viz § 73c IR. Práce pro sponzora má probíhat zpravidla mimo území Velké Británie, pokud práce probíhala ve Velké Británii, počítá se jen v případě, že migrant byl držitelem určitých povolení k pobytu.

²⁹² § 75gb IR. Tato podmínka se nicméně neuplatní např. v případě migranta s roční mzdou přes 153.500 liber ročně.

²⁹³ Viz § 78 a tabulky 11B a 11C přílohy A IR. Minimální doba, po kterou tato pracovní místa musí být inzerována, činí většinou 28 dnů. Příloha A IR stanoví často i konkrétní webové stránky, na kterých musí být dotyčné volné pracovní místo zveřejněno, nebo jak často musí určitý sdělovací prostředek vycházet, aby zveřejnění bylo platné.

²⁹⁴ Viz § 79 přílohy A Pravidel pro migraci (IR). Kromě stanovené výše musí příjem splňovat i další kritéria a nesmí být nižší, než mzdové úrovně (Appropriate Salary Rates) dle přílohy J IR.

²⁹⁵ Aktuálně se jedná např. o IT specialisty, zdravotní sestry na neonatologických jednotkách intenzivní péče, sociální pracovníky s dětmi a rodinami aj. Pracovní úvazek musí činit nejméně 30 hodin týdně.

výjimky²⁹⁶) jen do naplnění stanovené roční kvóty, viz § 80 a násl. přílohy A IR; aktuální kvóta činí 1725 žádostí za měsíc.²⁹⁷ Sponzoři – zaměstnavatelé soutěží o místa v rámci kvóty zejména na vyšší mzdy nabídnuté cizincům, tj. čím vyšší mzda, tím více bodů zaměstnavatel získá.²⁹⁸

Požadovaná znalost angličtiny je B1, pouze v některých případech je tato podmínka snížena na úroveň A1.²⁹⁹

Mezi další omezující podmínky patří, že žadatel o tuto podkategorii povolení k pobytu nesměl být v uplynulých 12 měsících na základě téhož povolení k pobytu ve Velké Británii³⁰⁰ a že žadatel nesmí vlastnit více než 10% obchodní společnosti, která je jeho sponzorem.³⁰¹

Povolení k pobytu se vydává na 5 let a 1 měsíc.³⁰² Držitel povolení k pobytu nesmí být v zásadě zaměstnán jinde než u sponzora a je povinen ohlašovat veškeré změny zaměstnání.

Duchovní – „Tier 2 (Minister of Religion) Migrant“. Práce duchovního nesmí spočívat především v „nepastorálních“ činnostech jako je výuka, mediální či administrativní práce.³⁰³ Zde nejsou stanoveny platové podmínky, ovšem sponzor musí cizince živit či zajistit mu ubytování³⁰⁴ a migrant musí disponovat stanovenými prostředky k pobytu.

Sportovec – „Tier 2 (Sportsperson) Migrant“. § 100 přílohy A IR ho charakterizuje jako hráče nebo trenéra na nejvyšší mezinárodní úrovni. Povolení se vydává na 3 roky.

V rámci kategorie/Tier 4 – studenti jsou následující podkategorie:

Student - obecně – „Tier 4 (General) Student“. Cizinec musí být starší 16 let a musí předložit potvrzení o přijetí ke studiu, přičemž:

- počet žádostí o toto povolení k pobytu podléhá kvótám dle § 115b přílohy A IR;
- sponzoři – vzdělávací zařízení musejí mít absolvovány stanovené kontroly a audity; též ohledně vzdělávacích zařízení existuje určitá ratingová hierarchie.³⁰⁵

Povolení k pobytu se vydá na dobu vzdělávacího kurzu plus 2 nebo 4 měsíce.³⁰⁶ Držitelé povolení smějí pracovat pouze o prázdninách a dále během školního roku na čas-

...

²⁹⁶ Kvóta se nevztahuje např. na pracovní místa se mzdou nad 153.500 liber ročně.

²⁹⁷ Měsíční kvóta se někdy snižuje o počet chorvatských občanů, kterým byl povolen pobyt v předchozím měsíci.

²⁹⁸ Viz tabulka 11D přílohy A IR.

²⁹⁹ Viz § 5 přílohy B IR.

³⁰⁰ Viz § 245hb písm. g) IR.

³⁰¹ Viz § 245hb písm. l) IR.

³⁰² Viz § 245hc IR.

³⁰³ Viz § 92 přílohy A Pravidel pro migraci (IR).

³⁰⁴ Viz § 92 písm. g) přílohy A IR.

³⁰⁵ Viz např. § 116 přílohy A IR.

³⁰⁶ Viz § 245zv písm. g) a ga) však stanoví, že v případě určitých úrovní studia nesmí celkový pobyt studenta ve Velké Británii překročit 3 roky nebo 5 let.

tečné úvazky³⁰⁷; pracovat lze dále v zaměstnání, které je součástí vzdělávacího kurzu, pokud doba práce nepřesáhne celkově 1/3 nebo 1/2 celkové délky kurzu.

Student - dítě „Tier 4 (Child) Student“. Musí být osobou ve věku 4 až 18 let, která má být vychovávána ve Velké Británii.³⁰⁸ Sponzorem musí být osoba se speciální licencí na sponzorování tohoto druhu pobytu. Povolení k pobytu se vydá až na dobu 6 let (je-li cizinec starší než 16 let, pak pouze na maximální dobu 3 let). Držitel povolení může pracovat pouze, pokud je starší 16 let a jde-li o práci o prázdninách, nebo o částečný úvazek o maximální velikosti 10 hodin týdně, anebo o zaměstnání jakožto součást vzdělávacího kurzu, nepřesahuje-li 1/2 celkové délky kurzu.³⁰⁹

V rámci kategorie/Tier 5 – dočasní pracovníci a mobilita mládeže existují následující podkategorie:

Mobilita mladých - „Tier 5 (Youth Mobility) Temporary Migrant“ je určena pouze pro občany vybraných států, přičemž každý z těchto vybraných států má svou kvótu.³¹⁰ Cizinci musejí být ve věku 18 až 31 let a být bezdětní popř. bez vyživovací povinnosti.³¹¹ Každý cizinec může takto přijít do Británie pouze jednou, přičemž povolení k pobytu se vydává na 2 roky a cizinec je oprávněn pracovat a s omezeními i podnikat.

Dočasný pracovník - „Tier 5 (Temporary Worker) Migrant“ je dle § 245zm IR podkategorie určená pro cizince, jejichž pobyt realizuje kulturní, charitativní, náboženské či mezinárodní cíle včetně dobrovolnictví.³¹² Do této kategorie nicméně patří i služebnictvo v domácnostech diplomatů a pracovníků mezinárodních organizací³¹³ a některé dodavatelské vztahy.³¹⁴ Povolení k pobytu se vydá na dobu stanovenou v § 245zp IR, nejdéle na dobu 2 let; právo být zaměstnán je většinou omezeno na zaměstnání u sponzora.

...

³⁰⁷ V závislosti na druhu studia smí pracovat buď do maximálního úvazku 10 resp. 20 hodin týdně, viz § 245zw odst. c) bod iii) IR.

³⁰⁸ Viz § 245zz IR.

³⁰⁹ Viz § 245zzb IR.

³¹⁰ Viz § 245zi a příloha G Pravidel pro migraci (IR). Jde o následující státy a následující kvóty: Austrálie (38.500 míst), Kanada (5.500 míst), Japonsko (1.000 míst, Nový Zéland (9.500 míst), Monako (1.000 míst) a Tchaj-wan, Jižní Korea a Hong Kong (každý s jedním tisícem míst, přičemž občané těchto 3 posledních zemí musí mít sponzora, zatímco u ostatních států plní roli sponzora sám stát).

³¹¹ Viz § 245zk písm. b) IR.

³¹² Jednotlivé podskupiny tohoto typu povolení jsou uvedeny v § 111 přílohy A IR, např. creative worker (zde musí sponzor dodržovat stanovené standardy), charity worker (tato práce nesmí být placena a nesmí se jednat o trvalou pozici), náboženský pracovník, výměna mládeže za účelem získání pracovních zkušeností (Government Authorised Exchange subcategory for a Work Experience Programme - § 111 písm. e) přílohy A IR) aj.

³¹³ Viz § 245zo písm. f) IR. Ustanovení § 245zp písm. f) bod iv.) pak stanoví, že tito cizinci smí pracovat pouze v domácnosti sponzora, tj. nesmí ani pro sponzora samotného pracovat jinde.

³¹⁴ Viz § 111 písm. f) přílohy A IR; v tomto případě musí být cizinec vysokoškolsky vzdělán.

4.4.3 Pracovní víza mimo bodový systém

Kromě víz dle výše uvedeného bodového systému lze za účelem zaměstnání vydat ještě následující druhy víz:

- ▶ pro pracovníky v domácnostech.³¹⁵ Jedná se o případy, kdy do Velké Británie přicestuje jednotlivec (rodina)³¹⁶ i se svým pracovníkem (pracovnicí) v domácnosti. Tito pracovníci mohou zastávat některou z vymezených pozic: uklízeč/-ka, řidič/-ka, kuchař/-ka, pečovatel/-ka, chůva. Při vstupu na britské území musejí domácí pracovníci za prvé pracovat pro dotyčného zaměstnavatele po dobu alespoň jednoho roku, za druhé být ve věku 18 až 65 let. Po získání povolení k pobytu mohou domácí pracovníci pobývat na britském území pouze po dobu 6 měsíců nebo i méně, pokud by jejich zaměstnavatel opustil zemi dříve a trvale (krátkodobé cesty zaměstnavatele či samotného pracovníka do zahraničí jsou povoleny); prodloužení doby pobytu nad celkových 6 měsíců je možné pouze pro domácí pracovníky, kteří do Británie přišli před 6. dubnem 2012.³¹⁷
- ▶ pro zástupce zahraničních obchodních společností, které nemají v Británii jiné zastoupení, a cizinec má být jejich jediným zmocněncem pro Velkou Británii.³¹⁸ Tato kategorie mohou využít rovněž zástupci zahraničních médií.³¹⁹ Povolení k pobytu se vydá na dobu až 3 let, přičemž cizinec smí pracovat pouze pro společnost, kterou reprezentuje.
- ▶ Pro potomky britských předků; musí jít o občany Commonwealthu, jejichž jeden prarodič byl narozen na území Spojeného království, a tito občané jsou schopni pracovat³²⁰ a uživit se bez pomoci veřejných prostředků. Povolení k pobytu se jim vydá na dobu až 5 let, a to bez omezení na trhu práce.

Přístup na britský trh práce (stejně jako na trh práce ostatních členských států EU) mají dále občané Turecka na základě Asociační dohody mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem a na základě rozhodnutí Asociační rady EHP/Turecko,³²¹ a to buď jako podnikatelé, nebo za přísnějších podmínek jako zaměstnanci.³²²

...

³¹⁵ Viz § 159a IR.

³¹⁶ Zaměstnavatel může být občanem Velké Británie či EU anebo pobývat ve Velké Británii na základě turistického víza, viz § 159a bod iii) IR.

³¹⁷ Viz § 159ea Pravidel pro migraci (IR), dále viz též <https://www.gov.uk/domestic-workers-in-a-private-household-visa> nebo <http://www.kalayaan.org.uk/>.

³¹⁸ Viz § 144 IR. Cizinec ovšem nesmí být sám většinovým vlastníkem příslušné zahraniční společnosti.

³¹⁹ § 144 bod ii) IR.

³²⁰ Viz § 186 IR. Toto platí i pro potomky osob narozených na území dnešní Irské republiky do dne 31. 3. 1922.

³²¹ Jedná se zejména o rozhodnutí č. 1/1980 z 19. 9. 1980 (stanoví právo na zaměstnání určitých skupin tureckých pracovníků v EU), rozhodnutí č. 3/1980 z 19. 9. 1980 (sociální práva tureckých pracovníků)

³²² Viz <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas>.

5. Pobyt pracovních migrantů na území srovnávaných zemí

Povolení k pobytu a k zaměstnání pro pracovní migranty opravňuje tyto cizince vždy k pobytu na území dotyčného státu a k výkonu (určitého) zaměstnání. Jednotlivá povolení k pobytu se ovšem liší v tom, jaká práva jsou s tímto povolením spojena, a to zejména:

- zda a za jakých podmínek je povolení k pobytu prodloužitelné;
- za jakých podmínek je toto povolení naopak zrušitelné;
- jaká práva jsou s povolením spojena na trhu práce, zda a jak snadno může cizinec měnit zaměstnavatele či přibírat další zaměstnání vedle zaměstnání původního (tj. svoboda pohybu na trhu práce), popř. zda může v hostitelském státě pobývat i po dobu, po kterou zaměstnán není;
- jaká sociální práva cizinec požívá, zejména pokud jde o dávky podpory v nezaměstnanosti, podpory rodin či zdravotního pojištění;
- zda a za jakých podmínek může cizinec získat povolení k trvalému pobytu.

O těchto otázkách stručně pojednává tato kapitola.

5.1 Pobyt pracovních migrantů a svoboda pohybu na trhu práce

5.1.1 Česká republika

Jedním ze základních prostředků migrační kontroly dle českého zákona o pobytu cizinců je požadavek, aby cizinci (zejména cizinci ze třetích zemí, kteří ještě nemají trvalý pobyt) pobývali v ČR pouze za určitým účelem, přičemž pozbytí tohoto účelu s sebou zpravidla přináší právo/povinnost státu povolení k pobytu cizinci zrušit. Tato vázanost účelem pobytu je obzvláště vyvinuta v oblasti pracovní migrace, kde je zčásti zákonem a zčásti aplikační praxí stanoveno, že za plnění účelu pobytu se:

- v případě zaměstnání považuje trvání (legálního) pracovněprávního vztahu;
- v případě podnikání považuje existence formálního oprávnění k výkonu podnikání a současně faktický výkon podnikatelské činnosti (praxe k tomu v poslední době přidává i požadavek fyzické přítomnosti cizince po blíže neurčenou část délky trvání povoleného pobytu).

Pokud úřad zjistí, že cizinec s povoleným dlouhodobým pobytem za účelem zaměstnání nebyl po určitou dobu v legálním pracovněprávním vztahu, snaží se úřad o zru-

šení povolení k pobytu tohoto cizince, a to buď s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (pokud nezaměstnanosti cizince stále trvá) anebo s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (pokud k nezaměstnanosti cizince došlo pouze v minulosti a cizinec nyní již zaměstnán opět je). Výjimkou je pouze dřívější ustanovení § 46 odst. 8 cizineckého zákona a současně ustanovení § 46e písm. b) až d) téhož zákona, dle kterého má cizinec v určitých případech³²³ nárok na 3 měsíční lhůtu k hledání nového zaměstnání; držitelé modrých karet mají právo na jednu až 3 měsíční nezaměstnanost bez ohledu na důvod skončení pracovního poměru.³²⁴

Zákon je interpretován v zásadě tak, že cizinec je povinen plnit účel pobytu po celou dobu svého dlouhodobého pobytu, takže ke zrušení povolení postačuje v zásadě i jeden jediný den nezaměstnanosti cizince. V případě nezaměstnanosti trvající kratší dobu bylo ovšem dosud někdy přihlíženo k zásadě přiměřenosti dle § 37 odst. 2 na konci zákona o pobytu cizinců. Dle poslední novely tohoto zákona se nicméně zákonná formulace poněkud zostříla, neboť § 46e cizineckého zákona nově stanoví jako důvod ke zrušení povolení k pobytu (=zaměstnanecké karty) pouze tu skutečnost, že „pracovní poměr cizince skončil“, a to bez jakéhokoli zkoumání přiměřenosti. Jelikož povolení jiného zaměstnání (tj. změna zaměstnavatele) je závislé opět na povolení ze strany Ministerstva vnitra ČR, lze očekávat, že touto novelou dojde k posílení vázanosti pobytu pracovního migranta na výkon (určité, tedy povolené) práce.

Pokud jde o svobodu pohybu cizinců ze třetích zemí, kteří nemají trvalý pobyt,³²⁵ na trhu práce, lze rozlišovat 2 základní skupiny:

1) cizinci s volným přístupem na trh práce, kteří pro výkon práce potřebují pouze platné povolení k pobytu, nikoli však zvláštní povolení speciálně pro výkon určité práce; jedná se o cizince uvedené v § 98 zákona o zaměstnanosti: studenty a absolventy českých škol, držitele určitých povolení (např. povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny), některé vyslané pracovníky a cizince vykonávající určité druhy práce (např. vědeckí pracovníci, duchovní).

2) ostatní cizinci, jejichž každá práce podléhá povolení ze strany úřadů práce či Ministerstva vnitra ČR, přičemž toto povolení se vydává pro určitou konkrétní pracovní

...

³²³ Jedná se zejména o skončení pracovního poměru z důvodů reorganizace zaměstnavatele anebo z důvodů, že zaměstnavatel cizinci nevyplatil mzdu.

³²⁴ Viz § 46f odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

³²⁵ Občané EU a jejich rodinní příslušníci, stejně jako cizinci s trvalým pobytem, mají v zásadě rovné postavení na trhu práce jako čeští občané.

pozici u konkrétního zaměstnavatele na stanovenou dobu, přičemž tato práce musí být – s výhradou pracovní cesty – vykonávána na stanoveném místě.

V případě druhé skupiny migrantů musí být každá změna práce, (tj. změna zaměstnavatele, přibraní nové práce vedle práce dosavadní), anebo i změna pracovního zařazení v rámci téhož zaměstnavatele, znovu povolena. Tato situace se nemění až do získání trvalého pobytu cizincem. Výjimku tvoří opět pouze držitelé modrých karet, kteří jsou po uplynutí 2 let pobytu oprávněni změny pracovního zařazení ministerstvu vnitra ČR pouze oznámit.³²⁶

5.1.2 Německo

Německý cizinecký zákon definuje v § 7 povolení k pobytu jako časově omezené oprávnění k pobytu, které je vydáno za určitým (ať již v zákoně zmíněným či nezmíněným) účelem pobytu. V případě výdělečné činnosti je pak tímto účelem pobytu výkon zaměstnání, k němuž byl cizinci vydán souhlas cizineckým úřadem.³²⁷ Pro případ, že dotyčné zaměstnání skončí, zná německý zákon 2 právní instituty, kterými je na ztrátu zaměstnání cizince reagováno, a to:

- ▶ automatický zánik platnosti povolení k pobytu přímo ze zákona³²⁸ v případě, že povolení k pobytu bylo (též dodatečně) opatřeno rozvazovací podmínkou, že skončením určitého pracovního poměru zaniká i platnost povolení k pobytu,³²⁹ nebo
- ▶ dodatečné časové ohraničení (*nachträgliche Befristung*), respektive zkrácení platnosti povolení k pobytu z důvodu, že předpoklady udělení povolení již nejsou nadále splněny.³³⁰

V obou případech má příslušný cizinecký úřad prostor pro správní uvážení. Pouze na základě posouzení individuální situace rozhoduje, zda přistoupí ke stanovení rozva-

...

³²⁶ Viz § 42i odst. 8 zákona o pobytu cizinců.

³²⁷ Tento souhlas cizineckého úřadu je ve většině případů podmíněn souhlasem Spolkové agentury práce.

³²⁸ Viz § 12 a 51 odst. 1 řádka 1 pobytového zákona (*AufenthG*), dle kterých může být povolení k pobytu opatřeno též rozvazovacími podmínkami, jejichž splněním povolení k pobytu zaniká.

³²⁹ Je nicméně třeba si uvědomit, že ani stanovením automatického zániku platnosti povolení k pobytu dnem skončení pracovního poměru nemusí oprávnění cizince k pobytu skončit. Podá-li totiž cizinec před skončením povolení (např. během výpovědní lhůty) žádost o nové povolení, platí jeho dosavadní povolení až do doby, než cizinecký úřad rozhodne (tzv. fikce). A dokonce i v případě opožděného podání žádosti o povolení k pobytu, může úřad z důvodu odstranění tvrdosti zákona rozhodnout o přiznání fikce. Viz § 81 citovaného zákona.

³³⁰ Viz § 7 odst. 2 citovaného zákona. Všeobecné administrativní nařízení k zákonu o pobytu cizinců (VwV) k tomuto ustanovení uvádí, že k rozhodnutí o dodatečném časovém omezení platnosti povolení k pobytu by se mělo přistupovat zpravidla pouze tehdy, pokud do skončení původní doby platnosti povolení k pobytu cizince zbývá více než 6 měsíců.

zovací podmínky (dle Všeobecného administrativního nařízení k zákonu o pobytu cizinců (VwV) by měl zvážit, zda hrozí nebezpečí podvodného jednání) anebo nikoli. V případě ztráty zaměstnání cizince pak cizinecký úřad opět zvažuje, zda dobu platnosti povolení k pobytu zkrátí, popř. za jakých podmínek, neboť např.:

- ▶ může cizinci poskytnout lhůtu k nalezení nového zaměstnání;
- ▶ může vzít v potaz, zda cizinec disponuje prostředky k pobytu a zda cizinec např. pobírá podporu v nezaměstnanosti (úřad může např. zkrátit dobu platnosti povolení k pobytu na dobu, po kterou je cizinec oprávněn k dávkám podpory v nezaměstnanosti), aj.

Správní uvážení cizineckého úřadu je dáno také ohledně otázky, zda a do jaké míry bude cizincům umožněn nebo omezen přístup na trh práce. Pracovní migranti ze zemí mimo EU, kteří nemají trvalý pobyt, mohou být ohledně přístupu na trh práce v následujících 3 situacích:

- a) volný přístup na trh práce vyplývá přímo ze zákona³³¹: jedná se např. o povolení k pobytu za účelem hledání zaměstnání po absolvování studia nebo odborného vzdělání,³³² některá povolení k pobytu z humanitárních důvodů včetně uznaných azylantů,³³³ povolení k pobytu pro některé rodinné příslušníky (jedná se o příslušníky německých občanů, cizinců, kteří sami volný přístup na trh práce mají,³³⁴ stejně jako o některé rodinné příslušníky cizinců, pokud tito rodinní příslušníci v Německu pobývají déle než 2 roky³³⁵ nebo 3 roky³³⁶) a o rezidenty jiných členských států EU dle směrnice Rady a Evropského Parlamentu 2003/109/ES;
- b) volný přístup na trh práce se zakládá na rozhodnutí cizineckého úřadu, přičemž nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek (*BeschV*) stanoví, ve kterých případech toto cizinecký úřad může rozhodnout sám bez souhlasu Spolkové agentury práce. Cizinecký úřad má přitom prostor pro správní uvážení, zda cizinci povolí přístup na trh práce neomezeně anebo zda mu povolí vždy pouze určité zaměstnání (viz ad

...

³³¹ I v tomto případě musí být nicméně v povolení k pobytu stanoveno, že cizinci je výkon výdělečné činnosti povoleno. Tento výrok je ovšem pouze deklaratorní.

³³² Viz § 16 odst. 4 a odst. 5b a § 17 odst. 3 citovaného zákona.

³³³ Viz § 22, 23 a 25 citovaného zákona.

³³⁴ Viz § 28 odst. 5 a 29 odst. 5 citovaného zákona.

³³⁵ Viz § 29 odst. 5 citovaného zákona. Podmínkou je, že cizinec, s nímž se držitel povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny sloučil, není sám vyloučen z možnosti prodloužit své povolení k pobytu.

³³⁶ Tříletá lhůta se uplatňuje u cizinců, jejichž manželství se sponzorem se rozpadlo, viz § 31 citovaného zákona.

c). Volný přístup na trh práce lze povolit např. v některých případech po 2 letech zaměstnání nebo po 3 letech pobytu.³³⁷

- c) přístup na trh práce je omezen, přičemž pro každé zaměstnání cizince je vyžadováno zvláštní povolení cizineckého úřadu. Přitom lze opět rozlišovat případy, kdy toto zvláštní povolení cizineckého úřadu může být vydáno pouze po schválení Spolkovou agenturou práce, a kdy cizinecký úřad může toto povolení vydat sám. V případě vyžadování schválení Spolkovou agenturou práce je pak dále třeba rozlišovat, zda Spolková agentura práce může zaměstnání cizince schválit bez testování trhu práce, anebo zda musí být testována možnost obsazení dotyčného pracovního místa domácími pracovníky.³³⁸

Je možno uzavřít, že německá úprava dává při určování svobody pohybu cizinců na německém trhu práce zásadní prostor cizineckým úřadům, které mohou cizincům jak zcela otevřít trh práce, tak je i podrobit velmi přísné a detailní kontrole, a to až do dne získání trvalého pobytu. Pravomoc cizineckých úřadů je (zejména u nově přichozích cizinců) omezena zejména pravomocí Spolkové agentury práce, jejíž souhlas je k určitým povolením k zaměstnání zapotřebí.³³⁹

5.1.3 Rakousko

Pobyt cizinců ze třetích zemí v Rakousku je rovněž založen na institutu účelu pobytu, a to ve dvou ohledech:

- ▶ existence a naplňování účelu pobytu je jednou z podmínek pro udělení povolení k pobytu dle zákona o usazení a pobytu cizinců (*NAG*), tak i dle zákona o cizinecké policii (*FPG*), a odpadnutí této skutečnosti je v zásadě důvodem pro odejmutí povolení k pobytu dle § 28 odst. 5 *NAG*.
- ▶ institut účelu pobytu nejenže ukládá cizincům povinnost tento účel pobytu plnit, avšak do určité míry jim i zakazuje vykonávat některé činnosti, pro které jim povolení k pobytu vydáno nebylo. Dle § 77 odst. 1 řádka 1 *NAG* se správního deliktu dopustí ten, kdo neoznámí bez zbytečného odkladu změnu účelu pobytu nebo vykonává

...

³³⁷ Viz § 9 nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek (*BeschV*). Toto ovšem neplatí pro cizince-zaměstnance, jejichž doba pobytu a zaměstnání je právním předpisem časově omezena, zejména příslušnými ustanoveními citovaného nařízení. Zvláštní úprava existuje i pro studenty.

³³⁸ Viz též *Durchführungsanweisungen zur Ausländerbeschäftigung, Beschäftigungsverordnung (BeschV), Durchführungsanweisungen (DA)*, dostupné na www.arbeitsagentur.de.

³³⁹ Role cizineckých úřadů je ovšem neobejitelná v tom smyslu, že cizinecký úřad může i navzdory souhlasu Spolkové agentury práce rozhodnout, že cizinci přesto souhlas s výkonem zaměstnání nedá.

činnosti, které nejsou obsaženy v povoleném účelu pobytu (toto se týká především samostatné výdělečné činnosti, k jejímuž výkonu je oprávněn pouze ten cizinec, který má pobyt za tímto účelem povolen)³⁴⁰.

Pokud jde o zaměstnání, stanoví zvláštní úpravu § 52 odst. 4 řádky 2 a 3, dle kterých Spolkový úřad pro cizinectví a azyl vydá rozhodnutí o navrácení cizince, který je držitelem červeno-bílo-červené karty či červeno-bílo-červené karty plus nebo povolení k usazení, pokud:

- ▶ během prvního roku svého pobytu déle než 4 měsíce nevykonával závislou výdělečnou činnost (a přitom byl k dispozici úřadu práce pro zprostředkování zaměstnání), nebo
- ▶ pobývá v Rakousku déle než 1 roky, ovšem méně než 5 let a během doby trvání jednoho roku téměř nepřetržitě nevykonával závislou výdělečnou činnost.³⁴¹

Při hodnocení rakouské úpravy, dle které oprávnění cizince k nezaměstnanosti vzrůstá spolu s délkou pobytu, je nicméně třeba si uvědomit, že cizinec je povinen po celou dobu pobytu být schopen prokázat dostatek finančních prostředků ke svému pobytu, a to formou pravidelných příjmů.³⁴²

Pokud jde o svobodu pohybu pracovních migrantů na rakouském trhu práce, rozděluje zákon o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) cizince ze třetích zemí bez trvalého pobytu do dvou skupin, a to:

- ▶ cizince s volným přístupem na trh práce, jimiž jsou především držitelé červeno-bílo-červené karty plus a rodinní příslušníci rakouských občanů, pokud jim bylo vydáno povolení k pobytu;³⁴³
- ▶ ostatní cizinci, kteří potřebují ke každé výdělečné činnosti zvláštní povolení (ať již v kterékoli z řady forem), přičemž dle § 6 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) je pracovní místo definováno profesní činností a zaměstnavatelem (činnost pak může být vykonávána na celém území Rakouska).³⁴⁴

•••

³⁴⁰ Viz § 32 zákona o usazení a pobytu cizinců (*NAG*). Tento zákaz platí, ač cizinec má vystaveno příslušné živnostenské oprávnění.

³⁴¹ Informační mechanismus je dán např. § 26 odst. 5 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*), dle kterého je zaměstnavatel povinen ohlásit úřadu práce počátek i skončení zaměstnání cizince do 3 dnů.

³⁴² Viz § 11 odst. 5 zákona o usazení a pobytu cizinců (*NAG*).

³⁴³ Viz § 47 odst. 2 zákona o usazování a pobytu cizinců (*NAG*).

³⁴⁴ Dle § 6 odst. 2 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) může cizinec maximálně 1 týdně vykonávat práci i na jiném pracovním místě, aniž by k tomu potřeboval nové povolení k zaměstnání. Pro delší práci na jiném pracovním místě však potřebuje nové povolení k zaměstnání.

Mezi cizince uvedené v druhé skupině patří především cizinci v režimu zákona o cizinecké policii, jejichž pobyt a práce smí trvat maximálně 6 měsíců. Patří sem i držitelé povolení k pobytu dle §§ 58 až 69 zákona o usazení a pobytu cizinců (*NAG*), (s výjimkou vědeckých pracovníků, viz dále). Dále sem patří držitelé červeno-bílo-červené karty, kteří ovšem mohou po 1 roce pobytu na tuto kartu a nejméně 10 měsících odpovídajícího zaměstnání, získat červeno-bílo-červenou kartu plus a s ní i volný přístup na trh práce (držitelé této karty, kteří jsou dle § 41 odst. 2 řádky 4 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*) samostatnými podnikateli, musejí před získáním červeno-bílo-červené karty plus získat ještě povolení k usazení dle § 43 zákona o usazování a pobytu cizinců (*NAG*) a být „pokročile integrováni“³⁴⁵). Volný přístup na trh práce v rámci červeno-bílo-červené karty plus mohou dále získat:

- ▶ držitelé modré karty po 2 letech pobytu, pokud alespoň 21 měsíců byli zaměstnání na odpovídajícím pracovním místě, a
- ▶ držitelé povolení k pobytu za účelem vědeckého výzkumu, a to po 2 letech pobytu.

Lze proto uzavřít, že v Rakousku mají v podstatě všichni ti pracovní migranti, kteří jsou vysoce kvalifikováni, možnost získat během jednoho až dvou let volný přístup na trh práce; totéž platí dle § 46 zákona o usazování a pobytu cizinců (*NAG*) pro většinu rodinných příslušníků těchto cizinců.

5.1.4 Velká Británie

Povolení k pobytu cizincům pobývajícím ve Velké Británii striktně podléhá trvání těch podmínek a skutečností, za kterých bylo toto povolení uděleno. Přestanou-li tyto podmínky existovat, je dán důvod dle § 323 odst. ii) imigračních pravidel (*IR*), že příslušné povolení k pobytu může být zrušeno.

Vedle tohoto obecného pravidla existuje ještě řada konkrétnějších důvodů pro zrušení jednotlivých povolení k pobytu vydaných za účelem výdělečné činnosti.

V případě držitelů povolení v rámci Tier 2 nebo Tier 5 musí být povolení k pobytu zrušeno v případě, že migrant nezačne vykonávat, nebo předčasně ukončí činnost, ohledně které byl sponzorován (viz § 323a písm. a) bod i) *IR*; obdobně platí ohledně

•••

³⁴⁵ Viz § 15 a 20e citovaného zákona. Podnikatelé tak získají červeno-bílo-červenou kartu plus teprve po 2 letech pobytu.

migrantů dle Tier 4 ve vztahu ke studiu. Zrušení povolení k pobytu dle předchozí věty ovšem není obligatorní, pokud dotýčný migrant např.:

- ▶ je sám mladší 18 let nebo má dítě mladší 18 let;
- ▶ je možné požádat o jiné povolení k pobytu nebo o změnu povolení k pobytu.³⁴⁶

V případě migrantů v rámci Tier 2 nebo Tier 5 je dalším důvodem pro zrušení např. situace, kdy migrant déle než 1 měsíc během kalendářního roku nebyl v zaměstnání a nepobíral mzdu (pokud toto nebylo zapříčiněno nemocí či rodičovskou dovolenou),³⁴⁷ nebo kdy migrant změní zaměstnavatele (výjimkou je převod podniku v určitých případech),³⁴⁸ změně se povaha zaměstnání, takže toto již neodpovídá sponzorskému certifikátu, na základě kterého bylo povolení k pobytu vydáno, anebo mzda cizince klesne pod stanovenou částku.³⁴⁹ Další důvod pro zrušení pobytu nastane, pokud sponzor cizince pozbude sponzorské licence.³⁵⁰

V případě migrantů v kategorii Tier 1 Výjimečný talent nebo Podnikatel absolvent, je pak důvodem ke zrušení povolení k pobytu zpětvzetí doporučení ze strany příslušné instituce, na základě jejíhož potvrzení bylo migrantovi povolení k pobytu uděleno. Dalším důležitým důvodem ke zrušení kteréhokoli povolení k pobytu je porušení některé z podmínek, pod kterými bylo povolení k pobytu vydáno, tj. např. uplatnění nároku na pomoc z veřejných prostředků, nebo výkon nepovoleného zaměstnání (viz § 323 odst. i) ve vazbě na § 322 odst. 3 IR.

Pokud jde o svobodu pohybu pracovních migrantů na britském trhu práce, existuje jen velmi málo migrantů, kteří mají od počátku volný přístup k jakémukoli zaměstnání (např. potomci britských předků dle § 186 IR a dále některé kategorie Tier 1³⁵¹). Většina migrantů v rámci bodového systému je vcelku striktně vázána na určité pracovní místo u určitého zaměstnavatele, přičemž změna předpokládá zcela novou proceduru (nového sponzora, často i jinou vízovou kategorii, přičemž přechod mezi jednotlivými kategoriemi je poměrně striktně regulován). Toto pak platí jak pro rela-

...

³⁴⁶ Viz § 323a písm. b) bod iv) Pravidel pro imigraci (IR).

³⁴⁷ Viz § 323aa písm. a) citovaných pravidel.

³⁴⁸ Viz § 323aa písm. b) citovaných pravidel.

³⁴⁹ Výjimkou je dočasné (na maximálně 1 rok) snížení pracovního úvazku o maximálně 30%, pokud se týká celého podniku zaměstnavatele cizince a po skončení tohoto opatření se mzda cizince vrátí minimálně na stejnou úroveň, jaká byla před dočasným snížením, viz § 323aa písm. h) citovaných pravidel.

³⁵⁰ § 323a písm. b) citovaných pravidel.

³⁵¹ Výjimečný talent, Investor či Podnikatel absolvent mají víceméně volný přístup na trh práce, naproti tomu však migrant Podnikatel (ač jde o relativně bohatého investora, který do Velké Británie přinesl minimálně 50.000 liber) je omezen pouze na svůj podnik, viz § 245dc písm. a) bod iii) citovaných pravidel.

tivně bohaté migranty v rámci Tier 2, tak i pro pracovníky v domácnosti (jejichž pobyt je navíc nyní omezen na maximálně 6 měsíců).

5.2 Sociální práva

5.2.1 Česká republika

Pokud jde o postavení migrantů ze třetích zemí v systému sociálního zákonodárství ČR, lze zjednodušeně řečeno považovat za pravidlo, že rovná práva s českými občany požívají ti cizinci, kteří mají trvalý pobyt. Nicméně i co se týče cizinců ze zemí mimo EU bez trvalého pobytu, požívají i ti určitá sociální práva, a to zejména:

- ▶ v oblasti důchodového a nemocenského pojištění, kde cizinci mají obecně zcela rovná práva s českými občany (jedinou výjimkou je tzv. invalidita z mládí dle § 42 zákona o důchodovém pojištění, u které je podmínkou trvalý pobyt na území ČR);³⁵²
- ▶ v oblasti státní sociální podpory, kde práva vznikají obecně po uplynutí 1 roku pobytu v ČR, ovšem zaměstnaní cizinci a jejich rodiny mají nově nárok již ihned po získání povolení k dlouhodobému pobytu³⁵³. Problémem, na který v režimu zákona o státní sociální podpoře cizinci nejčastěji narážejí, je absence povolení k pobytu nebo splnění podmínky bydliště u ostatních členů rodiny, tzv. společně posuzovaných osob, což se však týká i českých občanů.

Ostatní sociální práva nabývají cizinci ze třetích zemí většinou³⁵⁴ teprve spolu se získáním povolení k trvalému pobytu - jedná se např. o dávky pomoci v hmotné nouzi nebo o dávky pro osoby se zdravotním postižením. Totéž platí i pro získání nároku na podporu v nezaměstnanosti a některé další související nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (např. podpora při rekvalifikaci či zřízení společensky účelného pracovního místa) dle zákona o zaměstnanosti, a to navzdory skutečnosti, že podpora

...

³⁵² Podmínka trvalého pobytu nicméně nemusí být splněna v době vzniku invalidity, nýbrž stačí její splnění teprve později.

³⁵³ Viz § 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění zákona č. 101/2014 Sb., kterým byla implementována směrnice 2011/98/EU o jednotném povolení.

³⁵⁴ Výjimku tvoří cizinci benefitující ze směrnice EU 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech, tj. cizinci, kteří mají postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v jiném členském státě EU a přesídlí do ČR a mají zde povolení k dlouhodobému pobytu, viz např. § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

v nezaměstnanosti a podpora při rekvalifikaci jsou v podstatě klasickými příspěvkovými dávkami z pojistných systémů, do kterých i zaměstnaní cizinci (respektive jejich zaměstnavatelé) povinně odvádějí – stejně jako všichni ostatní zaměstnanci - příspěvky na státní politiku zaměstnanosti. Jedinou skupinou cizinců ze třetích zemí³⁵⁵, kteří navzdory skutečnosti, že nemají trvalý pobyt, se přesto mohou stát uchazeči o zaměstnání a být příjemci podpory v nezaměstnanosti, jsou držitelé modrých karet (viz § 5 písm. b) bod 4, § 24 a 25 zákona o zaměstnanosti).

Zvláštní režim má zákon o sociálních službách (včetně poskytování příspěvků na péči), dle kterého práva cizinců obvykle vznikají teprve s trvalým pobytem, ovšem některé služby sociální prevence (včetně služeb azylových domů, nízkoprahových denních center, nocleháren či terénních programů) jsou poskytovány všem osobám legálně se zdržujícím na území ČR.³⁵⁶ Nově jsou rovněž zrovnoprávněni všichni zaměstnanci s povolením k dlouhodobému pobytu a jejich rodinní příslušníci.³⁵⁷

Specifickou úpravu má český systém veřejného zdravotního pojištění.³⁵⁸ Z cizinců ze třetích zemí, kteří nemají trvalý pobyt, jsou jeho účastníky – až na výjimky³⁵⁹ – pouze cizinci, kteří jsou zaměstnanci nebo kteří jsou za zaměstnance považováni dle § 6 zákona o daních z příjmů.³⁶⁰ Účast těchto cizinců v systému veřejného zdravotního pojištění pak trvá pouze po dobu tohoto zaměstnání.³⁶¹ Německé sociální zákonodárství činí jen poměrně malé rozdíly mezi německými občany a cizinci. Z toho pak plynou z praktické konsekvence:

- ▶ tito zaměstnanci přestávají být účastni veřejného zdravotního pojištění dnem skončení svého zaměstnání, a to i v případě, že se tak stane po dobu jejich nemoci nebo po dobu těhotenství/mateřství;
- ▶ závislí rodinní příslušníci těchto zaměstnanců, stejně jako rodinní příslušníci všech dalších účastníků systému veřejného zdravotního pojištění, jsou sami účastni to-

...

³⁵⁵ Nepočítáme-li rodinné příslušníky občanů jiných států EU a rodinné příslušníky občanů ČR, viz § 5 písm. b) bod 2 a § 3 a 85 zákona o zaměstnanosti, anebo držitele doplňkové ochrany, viz § 53c zákona o azylu.

³⁵⁶ Viz § 4 odst. 2 zákona č. 106/2006 Sb., o sociálních službách.

³⁵⁷ Viz § 4 zákona č. 106/2006 Sb., o sociálních službách ve znění zákona č. 101/2014 Sb., kterým byla implementována směrnice 2011/98/EU o jednotném povolení.

³⁵⁸ Viz § 2 zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

³⁵⁹ Např. žadatelé o azyl/mezinárodní ochranu, držitelé doplňkové ochrany, držitelé některých povolení k pobytu za účelem strpění a ochrany a další cizinci uvedení v § 48 zákona o pobytu cizinců, nebo držitelé povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu dle § 42f odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

³⁶⁰ Jedná se o osoby, které mají příjem jako členové a statutární orgány právnických osob.

³⁶¹ Respektive po dobu, po kterou jsou za zaměstnance dle § 6 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, považováni.

hoto systému pouze v případě, že sami splňují podmínky účasti v systému (např. zaměstnání nebo trvalý pobyt). České právo nezná v oblasti veřejného zdravotního pojištění institut zástupné platby. Ekonomicky neaktivní rodinní příslušníci cizinců - zaměstnanců tedy zpravidla nejsou účastni systému veřejného zdravotního pojištění, což platí i pro děti, včetně novorozenců.

Cizinci, kteří nejsou účastni systému veřejného zdravotního pojištění, mají dle zákona o pobytu cizinců povinnost se pojistit soukromě/komerčně, a to pouze u jedné z pojišťoven registrované ohledně tohoto druhu pojištění u České národní banky. Toto soukromé/komerční zdravotní pojištění, které je pro tyto cizince jednou z podmínek získání povolení k pobytu na území ČR, ovšem není veřejnou službou.

5.2.2 Německo

Německé sociální zákonodárství činí jen poměrně malé rozdíly mezi německými občany a cizinci. Toto téma je možno rozdělit na dávky z pojistných systémů, na kterých se účastníci těchto systémů podílejí svými příspěvky /většinou odvody z výdělků) na straně jedné, a na straně druhé na ostatní dávky, které lze dále dělit na dávky poskytované bez ohledu na výši příjmu a na dávky závislé na výši příjmu.

Pojistnými systémy jsou v Německu zejména důchodové pojištění (*Rentenversicherung*), úrazové pojištění (*Unfallversicherung*), pojištění pro případ péče (*Pflegeversicherung*), zákonné zdravotní pojištění (*Krankenversicherung*) a pojištění pro případ ztráty zaměstnání (*Arbeitslosenversicherung*). V těchto systémech mají cizinci v podstatě zcela rovná práva jako němečtí občané. Výjimky jsou např.:

- ▶ v oblasti zdravotního pojištění³⁶² u cizinců, kteří mají povolení k usazení nebo povolení k pobytu na dobu alespoň 12 měsíců a kteří pro získání tohoto povolení nemusejí prokazovat zajištění živobytí; tito cizinci jsou povinně zákonně pojištění dle § 5 odst. 11 německého sociálního zákoníku V (*Socialgesetzbuch V*, dále také jen „SGB V“);³⁶³

...

³⁶² Rovné zacházení v oblasti zdravotního pojištění ovšem nemusí znamenat, že by všichni cizinci byli skutečně pojištěni, neboť ani všichni němečtí občané nemají zákonné zdravotní pojištění. Povinně zákonně zdravotně pojištěni jsou zaměstnanci (§ 5 odst. 1 sociálního zákoníku, SGB V) a jejich rodinní příslušníci (§ 10 SGB V). Cizinci však mohou vstoupit do zákonného zdravotního pojištění dobrovolně, stejně jako ostatní němečtí občané.

³⁶³ Další drobnou výjimkou je zajištění zubní náhrady dle § 27 SGB V, na kterou mají některé skupiny cizinců pobývajících v Německu z humanitárních důvodů snížený nárok, totiž pouze v případě, že je poskytnutí této náhrady nedoložitelné anebo pokud byli v minulosti účastníky zákonného pojištění alespoň 1 rok.

► v oblasti pojištění v nezaměstnanosti u podpory při odborném vzdělání, na kterou mají cizinci pobývajíc v Německu na základě strpění nárok teprve po 4 letech pobytu a ostatní cizinci teprve po 5 či 6 letech pobytu a práce, popř. 3 letech práce alespoň jednoho z rodičů).³⁶⁴

Příkladem nepojistných dávek jsou např. příspěvky na děti (*Kindergeld*) dle § 62 a násl. zákona o daních z příjmů (*Einkommensteuergesetz*, dále také jen „*EstG*“) a dle zvláštního spolkového zákona o příspěvku na děti (*Bundeskindergeldgesetz*, dále také jen „*BKGG*“), který upravuje i tzv. příplatek na děti (*Kinderzuschlag*). Cizinci (tj. rodiče dětí) mají stejný nárok na tento příspěvek, vyjma cizinců, jejichž povolení k pobytu je neopravňuje ani neopravňovalo (byť jen dočasně) k výdělečné činnosti, studentů, cizinců s povolením k pobytu za účelem zaměstnání, u nichž může být souhlas Spolkové agentury práce udělen jen na omezenou dobu, a cizinců pobývajících v Německu z humanitárních důvodů (po 3 letech pobytu však již nárok mají za podmínky, že pracují či pracovali); nárok nemají ani cizinci pobývajíc na základě strpění.³⁶⁵ Stejně podmínky platí i pro nárok na příplatek na děti. Obdobné podmínky pak platí i pro nárok na rodičovský příspěvek (*Elterngeld*) a na příspěvek na péči o děti (*Betreuungsgeld*)³⁶⁶ dle spolkového zákona o rodičovském příspěvku a o rodičovské době (*Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit*, dále také jen „*BEEG*“), s tím, že na tento příspěvek nemají nárok ani ti cizinci, kteří získali povolení k pobytu po 8 letech pobytu na základě strpění (§ 104a bytového zákona, *AufenthG*).

Přísněji vymezeny jsou podmínky pro poskytování podpory při vzdělávání dle spolkového zákona o individuální podpoře vzdělávání (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*, dále také jen „*BAföG*“),³⁶⁷ na kterou nemají nárok ani občané EU bez trvalého pobytu, kteří v Německu nepracovali nebo jejichž vzdělávání nesouvisí s jejich předchozím zaměstnáním v Německu. Na tuto podporu dále nemají nárok:

- cizinci pobývajíc v Německu z titulu sloučení rodiny s cizincem, pokud nepobývali v Německu alespoň 4 roky;
- cizinci, kteří nebyli sami v Německu výdělečně činní po dobu alespoň 5 let, nebo jejichž rodiče nebyli v Německu výdělečně činní alespoň 3 roky během 6 posledních let.
- cizinci se strpěním, kteří dosud nepobývají v Německu alespoň 4 roky.

...

³⁶⁴ Viz § 59 odst. 2 a 3 německého sociálního zákoníku III. (*Socialgesetzbuch III*, dále také jen „*SGB III*“).

³⁶⁵ Viz § 62 zákona o daních z příjmů, *EstG*; obdobně § 1 zákona o příspěvku na děti, *BKGG*.

³⁶⁶ Pokud jde o tzv. *Betreuungsgeld*, jedná se o – v německé veřejné debatě spornou – dávku pro rodiče dětí nenavštěvujících veřejná zařízení předškolní péče.

³⁶⁷ Viz § 8 zákona o individuální podpoře vzdělávání, *BaföG*.

V případě dávek sociální pomoci dle sociálního zákoníku XII (*Socialgesetzbuch XII*, dále také jen „*SGB XII*“) požívají cizinci v podstatě zcela rovná práva: § 23 tohoto zákona vylučuje s okruhu oprávněných osob pouze ty cizince, kteří přijeli za účelem získání sociální pomoci, cizince s pobytem výlučně za účelem hledání zaměstnání a poživatelé podpory dle zákona o dávkách pro žadatele o azyl.

Dávky tzv. podpory při hledání zaměstnání (tj. doplatek do životního minima) dle sociálního zákoníku II (*Socialgesetzbuch II*, dále také jen „*SGB II*“)³⁶⁸ nemohou dále požívat ani cizinci, kteří v Německu nejsou výdělečně činní ani nemají právo volného pohybu jako občané EU a jejich rodinní příslušníci, a to po první 3 měsíce jejich pobytu (cizinci s povoleným pobytem z humanitárních důvodů nicméně nárok mají i v těchto prvních 3 měsících).

Všichni ostatní cizinci tedy mají dle sociálního zákonodárství nárok na dávky sociální pomoci. Zde je ovšem třeba podotknout, že pokud cizinec začne určité dávky pobírat, mohou se dostavit negativní důsledky z hlediska cizineckého práva, konkrétně:

- v případě pobírání dávek sociální pomoci dle sociálního zákoníku XII (*SGB XII*), (pro sebe nebo pro členy rodiny, ovšem pouze pokud pobyt těchto členů závisí na dotyčném cizinci³⁶⁹), může být cizinec vyhoštěn § 55 odst. 2 bod 6 bytového zákona (*AufenthG*); při rozhodování se nicméně zkoumá přiměřenost;
- v případě pobírání dávek podpory při hledání zaměstnání dle sociálního zákoníku II (*SGB II*) sice nemůže být cizinec vyhoštěn, ovšem může to být důvod pro neproloužení povolení k pobytu (cizinec pak totiž nesplňuje podmínku zajištěného živobytí dle § 2 odst. 3 bytového zákona (*AufenthG*); I v tomto případě se však postupuje s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti, prováděcí předpis uvádí jako příklad studentku, která otěhotněla).³⁷⁰

5.2.3 Rakousko

Rakouské sociální pojištění je upraveno především v zákoně o všeobecném sociálním pojištění (*Allmegeines Sozialversicherungsgesetz*, dále také jen „*ASVG*“), který upravuje – s výhradou zákonů upravujících pojištění pro určité zvláštní profesní

...

³⁶⁸ Viz § 7 sociálního zákoníku II, *SGB II*.

³⁶⁹ Viz Všeobecné administrativní nařízení k zákonu o pobytu cizinců (*VwV*) bod 55.2.6.2.

³⁷⁰ Viz Všeobecné administrativní nařízení k zákonu o pobytu cizinců (*VwV*) bod 2.3.1.1.

³⁷¹ Zvláštní úpravu mají např. živnostníci (*Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz - GSVG*), sedláci (*Bauern-Sozialversicherungsgesetz - BSVG*), úředníci (*Beamten - Kranken- und Unfallversicherungsgesetz*) a notáři (*Notarversicherungsgesetz 1972*).

skupiny³⁷¹ - zdravotní pojištění (včetně nemocenského), úrazové pojištění a důchodové pojištění. Dle tohoto zákona (a dalších navazujících zákonů) je povinně pojištěna drtivá většina všech výdělečně činných osob v Rakousku, přičemž na dávky zdravotního pojištění mají nárok i závislí rodinní příslušníci: manželé či registrovaní partneři pojištěného a nezaopatřené děti pojištěného, pokud mají bydliště v Rakousku a nejsou jinak pojištěni.³⁷² Některé osoby, které se připravují na budoucí povolání a nejsou povinně pojištěni, mohou do zákonného zdravotního pojištění vstoupit dobrovolně (v tomto případě ovšem mají nárok na plnění ze zdravotního pojištění až po uplynutí čekací lhůty, která může činit maximálně 3 měsíce).³⁷³ Cizinci mají v oblasti všeobecného sociálního pojištění zcela rovná práva s rakouskými občany; jedinou výjimkou jsou pomocníci při sklizních, kteří mohou na základě vyhlášky ministerstva práce krátkodobě pracovat během svého bezvívového pobytu – tito cizinci jsou účastni pouze zdravotního a úrazového pojištění, nikoli však pojištění důchodového.³⁷⁴

V oblasti zákona o pojištění pro případ nezaměstnanosti (*Arbeitslosenversicherungsgesetz*) mají cizinci rovná práva s výjimkou nároku na některé dávky, které jsou podmíněny.³⁷⁵

- ▶ oprávněním k pobytu, které dovoluje výkon závislé činnosti, nebo
- ▶ pokud je výkon závislé činnosti povolen pouze na základě povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*), tím, že u cizince nejsou dány závažné důvody vylučující udělení tohoto povolení, jako např. výkon nelegální práce v posledních 12 měsících.

Ustanovení § 7 odst. 6 tohoto zákona pak z okruhu příjemců těchto dávek výslovně vylučuje cizince, kteří jsou krátkodobě zaměstnání v rámci kontingentů dle § 5 zákona o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*).

Pokud jde o rodinné dávky³⁷⁶, jsou některé skupiny cizinců z nároků vyloučeny, a to:

...

³⁷² Viz § 123 zákona o všeobecném sociálním pojištění (*ASVG*). Mezi děti patří i nevlastní děti a vnuci, kteří žijí s pojištěným ve společné domácnosti, a děti v pěstounské péči. Nárok na dávky mohou (pokud to stanoví zdravotní pojišťovny nevyloučí) mít i některé další osoby žijící ve společné domácnosti s pojištěným.

³⁷³ Viz § 124 citovaného zákona.

³⁷⁴ Viz § 5 odst. 1 řádka 13 a § 7 odst. 1 písm. f) citovaného zákona.

³⁷⁵ Viz § 7 odst. 3 zákona o pojištění pro případ nezaměstnanosti.

³⁷⁶ Viz *Familienlastenausgleichsgesetz 1967* (dle kterého jsou dávky hrazeny z vyrovnávacího fondu pro podporu rodin dle § 39 tohoto zákona; do tohoto fondu povinně přispívají všichni zaměstnavatelé) a *Kinderbetreuungsgeldgesetz*.

- ▶ na rodinnou podporu (*Familienhilfe*), na příspěvek na cestu do školy ani na žádný z rodičovských příspěvků nemají nárok držitelé (až 6 měsíčních) víz dle zákona o cizinecké policii (FPG);³⁷⁷
- ▶ podporu pro malé děti (*Kleinkindbeihilfe*), bonus za absolvování těhotenských a novorozeneckých lékařských vyšetření (tzv. *Mutter-Kind-Pass-Bonus*)³⁷⁸ a nenároková plnění jako např. vyrovnávací příspěvek pro rodiny v tíživé situaci (*Familienhärteausgleich*) nemohou získat cizinci, kteří nepobývali v Rakousku alespoň 3 roky bezprostředně před vznikem nároku;³⁷⁹ toto omezení se netýká cizinců ze států Evropského hospodářského prostoru.³⁸⁰

Na příspěvek na péči (*Bundespflegegeldgesetz*) mají cizinci nárok za stejných podmínek jako rakouští občané tehdy, pokud jsou současně příjemci důchodů anebo pokud utrpěli pracovní úraz či nemoc z povolání.³⁸¹ V ostatních případech jsou cizinci zrovnoprávněni s rakouskými občany pouze tehdy, jde-li o cizinci pod ochranou práva EU nebo mezinárodních smluv, azylanty, cizince s trvalým pobytem nebo s modrou kartou anebo dlouhodobě pobývajícím rezidenta jiného členského státu EU či rodinného příslušníka rakouského občana; např. držitelé červeno-bílo-červené karty tento nárok nemají.

Úprava nároku cizinců na dávky pomoci v hmotné nouzi (stejně jakožto některé jiné dávky) spadá do kompetencí jednotlivých spolkových zemí. Právní úpravy se tedy logicky různí. Např. zákon o sociální pomoci spolkové země Solnohradsko omezuje nárok na dávky na obdobné skupiny cizinců, jako jsou ty, které jsou zrovnoprávněny s rakouskými občany v oblasti příspěvku na péči.³⁸² Naproti tomu Burgenland přiznává v této oblasti nároky i cizincům, kteří jsou oprávněni k trvajícímu pobytu (*zu einem dauernden Aufenthalt*) v Rakousku.³⁸³

...

³⁷⁷ Viz § 3 *Familienlastenausgleichsgesetz 1967*.

³⁷⁸ Termínem *Mutter-Kind-Pass* je označován doklad kombinující mimo jiné těhotenský průkaz a očkovací průkaz novorozence. Bonus ve výši 145 EUR je dle § 38d *Familienlastenausgleichsgesetz 1967* poskytován za absolvování stanovených lékařských vyšetření.

³⁷⁹ Např. § 33 *Familienlastenausgleichsgesetz 1967*.

³⁸⁰ Viz § 53 *Familienlastenausgleichsgesetz 1967*.

³⁸¹ § 3 a § 3a spolkového zákona o příspěvku na péči.

³⁸² Viz § 6 odst. 2 solnohradského zákona o sociální pomoci, viz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10000242>.

³⁸³ Viz § 4 odst. 3 burgenlanského zákona o sociální pomoci 2000, viz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=20000026>.

5.2.4 Velká Británie

Velká Británie činí poměrně zásadní rozdíl mezi svými občany na straně jedné a cizinci na straně druhé, pokud jde o sociální práva. Cizinci, kteří nejsou chráněni právem EU ani jinými mezinárodními smlouvami, čelí dvojímu typu znevýhodnění, a to

- ▶ přímému vyloučení z okruhu osob oprávněných k určitým sociálním právům;
- ▶ takovému nastavení cizineckého práva, které vznik či uplatnění nároků na sociální dávky a jiné výhody přímo či nepřímo vylučují.

Britské právo teoreticky rozlišuje 3 druhy sociálních práv, a to:

- dávky z pojistných systémů (*Contributory Benefits*), které jsou hrazeny z národního pojištění: státní důchody, podpora v nezaměstnanosti založená na příspěvcích (*Contribution-based Jobseeker's Allowance*), sirotčí a vdovské a vdovecké příspěvky (*Bereavement Allowance*), podpora v rodičovství (např. *Maternity Allowance*) a dávky pro osoby s omezenou pracovní schopností založené na příspěvcích (*Contribution-based Employment and Support Allowance*). Lze sem řadit i některé dávky související s nemocí (např. *Statutory Sick Pay*);
- dávky poskytované v závislosti na příjmu (*Means-tested Benefits*), např. podpora příjmu (*Income Support*), příspěvky na bydlení (*Housing Benefits*) nebo podpora v nezaměstnanosti založená na výši příjmů (*Income-based Jobseeker's Allowance*);³⁸⁴
- dávky, které se nezakládají na pojistných systémech ani na výši příjmu, např. dávky pro děti nebo příspěvky na péči (*Carer's Allowance*). Do této kategorie by teoreticky spadala i britská národní zdravotní služba (*National Health Service*), ohledně které nicméně pracovní migranti nečelí žádným znevýhodněním.

Pokud jde o druhy dávek ad b) a ad c), stanoví § 115 *Immigration and Asylum Act 1999* již řadu let, že nárok na tyto dávky nemají „osoby podléhající imigrační kontrole“ (*person subject to immigration control*). „Osoba podléhající imigrační kontrole“ je v témže ustanovení definována jako osoba ze země mimo EU, která 1) povolení k pobytu nemá, ač ho mít musí³⁸⁵, 2) povolení k pobytu dostala s podmínkou, že nemá právo na pomoc z veřejných prostředků³⁸⁶ (*no recourse to public funds*)³⁸⁷, 3) povolení k pobytu dostala

...

³⁸⁴ Viz § 123 a následující britského zákona o příspěvcích a dávkách sociálního zabezpečení 1992 (*Social Security Contributions and Benefits Act 1992*), viz <http://lawvolumes.dwp.gov.uk/docs/a2-2501.pdf>.

³⁸⁵ Do této kategorie spadají i osoby, kterým byl vydán příkaz k deportaci nebo osoby, jejichž vstup na území Velké Británie byl povolen pouze dočasně, viz <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/cbtmanual/CBTM10120.htm>.

³⁸⁶ Pojem veřejných prostředků je definován v Pravidlech pro migraci a nezahrnuje veškerá plnění poskytovaná státem či veřejnoprávními korporacemi. Home Office UK. 2014, str. 8, dostupné na https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284160/Public_funds_v12_oEXT.pdf

v důsledku záruky (*maintenance undertaking*) třetí osoby, že tato třetí osoba ponese náklady spojené s její výživou a ubytováním (tzv. sponzorování imigrantů)³⁸⁸, nebo 4) má povolení k pobytu v důsledku probíhajícího odvolacího řízení³⁸⁹. Vyloučení z nároku na sociální práva se týká práv v tomto ustanovení uvedených, zejména podpory v nezaměstnanosti závislé na výši příjmů, podpory příjmu, příspěvků na bydlení, příspěvků na péči, dávek pro děti aj.

Téměř současně s výše uvedeným obecným vyloučením z nároků na stanovené sociální dávky byl přijat i právní předpis, regulující výjimky z tohoto zákazu,³⁹⁰ které se týkají zejména cizinců ze států, s nimiž má Velká Británie nebo Evropská unie smlouvy o rovném zacházení v oblasti sociálního zabezpečení, dále sponzorovaných imigrantů, kteří mají nárok na dávky pro děti anebo kteří mají nárok i na některé další dávky v případě, že jejich sponzor zemřel nebo oni sami pobývali ve Velké Británii po dobu 5 let, a také cizinců, jejichž příjmy z ciziny dočasně vypadly, ovšem existuje důvodné očekávání, že přísun těchto příjmů bude opět obnoven aj.

Vedle obecného vyloučení cizinců podléhajících imigrační kontrole je třeba zmínit ještě podmínku skutečného bydliště (*habitual residence test*), která se uplatňuje u většiny dávek závislých na příjmu (včetně příspěvků na bydlení) a též u přístupu k bydlení poskytovanému obcemi. Tato podmínka (stejně jako – v některých případech – podmínka fyzické přítomnosti na území Velké Británie³⁹¹) se ovšem uplatňuje též u britských občanů navracejících se z ciziny.³⁹² V některých případech je ovšem vyloučení cizinců z nároků na příslušnou dávku legislativně-technicky propojeno s podmínkou skutečného bydliště, např. § 85 a 85a nařízení o podpoře v nezaměstnanosti 1996 (*Jobseeker's Allowance Regulation 1996*) používá termín osoba ze zahraničí (*person from abroad*).³⁹³

Pokud jde o dávky z pojistných systémů, neexistuje obecný zákaz pro migranty o tyto dávky žádat či je pobírat. Je ovšem otázkou, zda splnění podmínek pro vznik

...

³⁸⁷ Tento často používaný pojem se stal dokonce názvem organizace sdružující především obce, které se situací osob vyloučených z pomoci z veřejných prostředků zabývají, viz <http://www.nrpfnetwork.org.uk>

³⁸⁸ Toto se v zásadě týká i osob, které mají povolení k trvalému pobytu; tj. i někteří držitelé trvalého pobytu jsou vyloučení z nároků na určité sociální dávky.

³⁸⁹ Viz § 115 odst. 9 a 10 *Immigration and Asylum Act 1999*, dostupné na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents>

³⁹⁰ Viz *The Social security (Immigration and Asylum) Consequential Amendments Regulations 2000*, No. 636/2000 (*Do-datkově nařízení pro oblast sociálního zabezpečení (migrační azyla)*), Statutory instruments, dostupné na http://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/636/pdfs/ukxi_20000636_en.pdf nebo též <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/cbtmanual/CBTM10140.htm>.

³⁹¹ Např. § 1 odst. 6 zákona o příspěvcích a dávkách sociálního zabezpečení 1992.

³⁹² Viz též <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN00416/the-habitual-residence-test>.

³⁹³ Viz <http://lawvolumes.dwp.gov.uk/docs/a11-4001.pdf>.

nároku na tyto dávky je v praxi možné, aniž by cizinec současně přestal splňovat podmínky pro trvání povolení k pobytu. Navíc určité restriktce zavedl zákon o sociální reformě 2012 (*Welfare Reform Act 2012*):³⁹⁴ nárok na některé dávky z pojistných systémů budou mít v Británii nově jen cizinci, jejichž povolení k pobytu jim nebylo vydáno s podmínkou zakazující zaměstnání;³⁹⁵ tato ustanovení zatím však nejsou v účinnosti.

5.3 Možnost usazení – právo získání trvalého pobytu/ státního občanství

V ČR, Německu, Rakousku i ve Velké Británii je institut trvalého pobytu chápán jako přiznání nejvyšší úrovně práv cizinci, na kterou se zpravidla musí delší dobu čekat a zasloužit si ji. Z obsahového hlediska je ve všech srovnávaných státech trvalý pobyt charakterizován především časovou neomezeností (tj. absencí hrozby, že stát – kromě závažných a v zákoně stanovených případech – bude moci pobyt cizince z vlastního uvážení ukončit), rovněž však jsou s tímto pobytovým statutem spojena některá další práva a rovněž vyšší jistota tohoto postavení; někdy bývá trvalý pobyt i povinným předstupněm k získání státního občanství.

5.3.1 Česká republika

V ČR je trvalý pobyt cizince nejvýznamnějším pobytovým institutem a je s ním spojeno zásadně lepší právní postavení jak v oblasti cizinecké (větší ochrana před zrušením trvalého pobytu či před vyhoštěním, délka platnosti průkazu je zpravidla 10 let), tak i v oblasti sociálních a dalších práv. Trvalý pobyt představuje rovněž nutné stádium před získáním občanství ČR jinak než narozením.³⁹⁶

Institut trvalého pobytu je z větší části přizpůsobený požadavkům směrnice 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech a uděluje se zpravidla současně s přiznáním tzv. postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. V tomto případě je základním před-

•••

³⁹⁴ Viz www.parliament.uk/briefing-papers/sn06847.pdf, str. 5.

³⁹⁵ Viz § 61, 62 a 63 zákona o sociální reformě 2012 (*Welfare Reform Act 2012*), viz http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/pdfs/ukpga_20120005_en.pdf a viz též důvodová zpráva k zákonu body 316 a následující.

³⁹⁶ Jedinou výjimkou je získání státního občanství v některých případech v souvislosti s rozpadem ČSFR prohlášením (např. § 180a zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství ČR) nebo některé jiné případy prohlášení dle § 31 a násl. zákona č. 186/2013 Sb., zákona o státním občanství ČR; v těchto případech může být občanství ČR získáno i bez předchozího trvalého pobytu.

pokladem pro získání trvalého pobytu 5 let předchozího dlouhodobého pobytu, přičemž do tohoto pobytu se započítávají pouze všechny dlouhodobé pobyty (dlouhodobá víza, neboli tzv. víza k pobytu nad 90 dnů, a povolení k dlouhodobému pobytu) a doba pobytu na základě přiznané mezinárodní ochrany (včetně doby předcházejícího řízení o této mezinárodní ochraně). Nezapočítávají se tedy doby pobytu na krátkodobá víza a na výjezdní příkazy. Větším praktickým problémem je ovšem skutečnost, že pojem „nepřetržitost pobytu“ je v praxi úřady vykládán tak, že se vyžaduje přesná časová návaznost jednotlivých povolení k pobytu, tedy že po cizinci je vyžadováno, aby i v době, kdy pobývá v cizině,³⁹⁷ měl platné povolení k pobytu. Pokud cizinec své povolení k pobytu ztratí a odcestuje do zahraničí vyřídí si nové³⁹⁸, nezapočítají mu úřady předchozí dobu pobytu do doby potřebné pro získání trvalého pobytu. Pokud jde o podmínky získání trvalého pobytu, vyžaduje § 70 odst. 2 cizineckého zákona kromě absence bezpečnostních hrozeb znalost češtiny na úrovni A1 a prokázání příjmů ve výši součtu životního minima cizince a členů jeho rodiny žijících na území ČR a aktuálních nákladů na bydlení. Procedura získání trvalého pobytu je často dosti složitá a dlouhá,³⁹⁹ přičemž zákon o pobytu cizinců zná velmi dlouhý výčet důvodů pro zamítnutí žádosti.⁴⁰⁰

Vedle možnosti získání trvalého pobytu z důvodů souladných se směrnicí 2003/109/ES zná český cizinecký zákon i trvalý pobyt bez současného přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, který se může udělit i před uplynutím 5 let pobytu, a to zejména dětem, jejichž alespoň jeden z rodičů má trvalý pobyt, nebo z důvodů humanitárních či z důvodů hodných zvláštního zřetele⁴⁰¹ nebo z důvodů předchozího dlouho trvajícího azylového řízení.

5.3.2 Německo

V Německu existují 2 instituty trvalého pobytu, a to

- 1) povolení k usazení (*Niederlassungserlaubnis*) dle § 9 pobytového zákona (*AufenthG*) a
- 2) povolení k trvalému pobytu – EU (*Daueraufenthalt EG*) dle § 9a pobytového zákona (*AufenthG*), které implementuje směrnice 2003/109/ES.

•••

³⁹⁷ Viz čl. 4 odst. 3 směrnice 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech.

³⁹⁸ Cizinecký zákon je zpravidla nastaven tak, že cizinec v případě ztráty povolení k pobytu (at již z jakéhokoli důvodu) nemůže ani podat novou žádost na území ČR, nýbrž pouze na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí.

³⁹⁹ Srov. HOLÁ, E. Řízení o povolení k pobytu v praxi: pro řadu cizinců náročný běh na dlouhou trať. Praha: Migraceonline, 2014, dostupné na www.migraceonline.cz.

⁴⁰⁰ Srov. § 75 zákona č. 325/1999 Sb., o pobytu cizinců, tj. 13 důvodů pro zamítnutí, 14 důvodů pro zrušení trvalého pobytu.

⁴⁰¹ Dle tohoto ustanovení získávali trvalý pobyt účastníci tzv. pilotního projektu získávání kvalifikované zahraniční síly v letech 2002 až 2010.

Podmínky pro udělení těchto statusů⁴⁰² jsou v obou případech nesnadné, úspěšný žadatel např. musí:

- ▶ pobývat v SRN bez přerušení 5 let (již po 2 letech mohou získat povolení k usazení rodinní příslušníci Němců dle § 28 pobytového zákona (*AufenthG*), po 33 (v některých případech po 21 měsících) vysoce kvalifikovaní zaměstnanci – držitelé EU modrých karet dle § 19a odst. 6 *AufenthG* a držitelé povolení k pobytu za účelem podnikání, kteří realizovali investici dle § 21 odst. 4 *AufenthG*);
- ▶ mít tzv. zajištěné živobytí (což se ve smyslu § 2 odst. 3 *AufenthG* prokazuje fiktivním výpočtem, zda by cizinec měl nárok na určité sociální dávky⁴⁰³), při žádosti o trvalý pobyt cizince ze zemí EU se navíc zkoumají ještě uhrazené daně a zdravotní pojištění (viz § 9c *AufenthG*), tedy zda byly uhrazeny příspěvky na důchodové pojištění po stanovený počet měsíců;
- ▶ umět německy a prokázat znalost právního a sociálního systému SRN;
- ▶ mít zajištěné ubytování a samozřejmě- nepředstavovat nebezpečí pro veřejnou bezpečnost a pořádek, myšleno v trestněprávní rovině.⁴⁰⁴

Pokud jde o legalitu pobytu, je dle § 85 *AufenthG* možné cizinci prominout přerušeni legality jeho pobytu (např. v důsledku opožděně podané žádosti o prodloužení povolení k pobytu) v délce až 1 roku.

Zákon nestanoví výslovně, jaké druhy pobytů se pro účely trvalého pobytu započítávají, v případě trvalého pobytu – EU zákon nehovoří o povolení k pobytu (*Aufenthaltserlaubnis*), nýbrž o oprávnění k pobytu (*Aufenthaltstitel*), kam spadají i víza, nicméně krátkodobá víza se dle prováděcích předpisů zřejmě nezapočítávají. Nadto je třeba uvést, že jsou určité kategorie cizinců (zejména pracovních migrantů), kteří s ohledem na možné rozhodnutí cizineckého úřadu o neprodloužitelnosti svého povolení k pobytu dle § 8 odst. 2 *AufenthG* na žádný z trvalých pobytů zřejmě nedosáhnou: např. vnitropodnikově převádění zaměstnanci mohou v Německu pracovat maximálně 3 roky (§ 10 nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek, *BeschV*), kuchaři specialit mohou

...

⁴⁰² V případě, že cizinec splňuje podmínky pro získání obou statusů, má přednost trvalý pobyt dle směrnice 2003/109/ES, neboť s ním jsou spojena vyšší práva (stejně tak může držitel povolení k usazení požádat o výměnu svého statusu za trvalý pobyt); oba statusy současně mít nelze, viz 9a.o.5 Všeobecného administrativního nařízení k zákonu o pobytu cizinců (VwV).

⁴⁰³ Zkoumá se zejména eventuelní nárok na zajištění živobytí dle sociálního zákoníku II a pomoc k živobytí dle sociálního zákoníku XII, viz bod 2.3. VwV.

⁴⁰⁴ Viz stránky německého Federálního úřadu pro migraci a uprchlíky: <http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/Daueraufenthalt/daueraufenthalt.html>.

v Německu pracovat maximálně 4 roky (§ 11 *BeschV*)⁴⁰⁵ nebo pracovníci v domácnosti, jejichž pobyt je omezen na maximálně 3 roky (§ 15c *BeschV*). Tito pracovníci jsou navíc dle § 9a odst. 3 bodu 5 písm. a) explicitně vyloučeni z možnosti získání trvalého pobytu – EU, ovšem zřejmě nedosáhnou ani na povolení k usazení.

Německé ministerstvo vnitra výslovně na svých webových stránkách upozorňuje na právo držitele trvalého pobytu - EU, který získal v SRN, žít trvale i v jiném státě EU. V opačném případě, když by se EU rezident chtěl přistěhovat z jiného členského státu EU do Německa (§ 38a pobytového zákona, *AufenthG*), musí cizinec splňovat v podstatě všechny standardní podmínky pobytu, tj. mít zajištěno živobytí, zdravotní a sociální pojištění a mít výhled zaměstnání nebo studia v SRN. Opět se tu projevuje pochopitelná obava o zneužívání sociálních dávek cizinci ze třetích zemí,⁴⁰⁶ a také snaha i trvalý pobyt svazovat s konkrétním účelem.

5.3.3 Rakousko

V Rakousku se trvalý pobyt (*Daueraufenthalt – EU*) cizinci uděluje dle § 45 zákona o usazování a pobytu cizinců (*NAG*) po 5 letech pobytu v Rakousku, což opět přesně odpovídá směrnici 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech. Podmínkami získání rakouského trvalého pobytu jsou:

- ▶ splnění obecných podmínek pobytu (viz § 11 *NAG*, např. prokázat právní nárok na bydlení obvyklé kvality, mít dostatečné zdravotní pojištění a stabilní a pravidelné příjmy⁴⁰⁷);
- ▶ splnění povinností z integrační smlouvy modul 2, který dle § 14 odst. 2 řádka 2 *NAG* slouží k získání znalostí německého jazyka „k samostatnému používání“, což je v podstatě zkouška z němčiny na úrovni B1.⁴⁰⁸

Do potřebné sleté lhůty pro získání trvalého pobytu se započítávají dle § 45 odst. 1 *NAG* pouze ty doby, po které byl cizinec „oprávněn k usazení“. Usazení je definováno v § 2 odst. 2 *NAG* a musí se jednat o pobyt, při kterém má cizinec v Rakousku bydliště, které skuteč-

...

⁴⁰⁵ Nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek (*BeschV*) v § 11 odst. 3 dokonce stanoví, že mezi skončením dosavadního pobytu a novým povolením musí uplynout nejméně 3 roky.

⁴⁰⁶ Viz *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (SVR), str. 16.

⁴⁰⁷ Výše těchto příjmů je dle § 11 odst. 5 zákona o usazování a pobytu cizinců (*NAG*) stanovena tak, aby 1) vylučovala potřebu dávek sociální pomoci a 2) dosahovala minimální výše starobního důchodu dle zákona o všeobecném sociálním pojištění.

⁴⁰⁸ Viz www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120500.html.

ně trvá déle než 6 měsíců, při kterém má cizinec v Rakousku středisko životních zájmů, nebo při kterém cizinec vykonává výdělečnou činnost, která není pouze přechodné povahy (tj. v zásadě netrvá déle než 6 měsíců).⁴⁰⁹ Doba pobytu cizince na základě běžného povolení k pobytu (*Aufenthaltsbewilligung*⁴¹⁰) se započítává pouze jednou polovinou,⁴¹¹ a to ještě pouze za podmínky, že cizinec následně získá povolení k pobytu „lepší“, např. červeno-bílo-červenou kartu – plus. Toto ustanovení znevýhodňuje nejen studenty, nýbrž i mnohé cizince pobývajících v Rakousku za účelem zaměstnání či sloučení rodiny.

5.3.4 Velká Británie

Imigrační a vůbec právní systém Velké Británie je fundamentálně odlišný od systémů střeoevropských zemí a v oblasti trvalého pobytu se promítá do konceptu tzv. *indefinite leave to remain*, tj. práva setrvat na území Spojeného království natrvalo. Tento trvalý pobyt lze získat – v závislosti na konkrétní úpravě jednotlivých druhů povolení k pobytu – po různě dlouhé době pobytu cizince na území Velké Británie, od *de facto* žádné doby pobytu cizince na území⁴¹² až po podmínku pobytu na území po dobu 30 let, která je stanovena pro cizince – žadatele o trvalý pobyt, pobývajících v Británii nelegálně.⁴¹³ Pro běžné pobytové tituly určené pro výdělečnou činnost platí také obecná pětiletá lhůta jako podmínka pro udělení *indefinite leave to remain*, přičemž § 245aaa a násl. Pravidel pro imigraci (*IR*) stanoví zejména tyto další podmínky:

- ▶ cizinci muselo být alespoň jednou uděleno pobytové oprávnění ve stanovené pobytové kategorii (nepostačuje tady jakýkoli pobyt, nýbrž pouze pobyty vybrané);
- ▶ během těchto 5 let směl cizinec pobývat mimo území Velké Británie pouze 180 dnů v rámci kteréhokoli kalendářního roku v uplynulých 5 letech;
- ▶ všechny pobyty mimo území Velké Británie musely být v souladu s účelem pobytu cizince (např. dovolené; zaměstnavatel je povinen vystavit cizinci potvrzení) a pro ostatní odjezdy mimo území Velké Británie musely existovat naléhavé důvody, které je cizinec povinen prokázat (např. předložením originálů lékařských zpráv či úmrtních listů);
- ▶ během těchto 5 let musel být cizinec neustále zaměstnán, pouze v případě změny zaměstnavatele se připouští přerušování zaměstnání na dobu maximálně 60 dnů;

...

⁴⁰⁹ Viz § 2 odst. 1 řádky 7 a 8 zákona o usazování a pobytu cizinců (NAG).

⁴¹⁰ Jedná se o pobyty dle § 8 odst. 1 řádka 10 a §§ 58 až 69 citovaného zákona.

⁴¹¹ Viz § 45 odst. 2 citovaného zákona.

⁴¹² Např. děti britských rezidentů nebo oběti domácího násilí (§ 289a IR). Rodiče nezletilých britských rezidentů mají na trvalý pobyt nárok po 1 roce pobytu, viz § 248d Pravidel pro imigraci (*IR*).

⁴¹³ Viz § 276ade a 276de Pravidel pro imigraci (*IR*) o povolení k pobytu z důvodu soukromého života.

- ▶ i v době žádosti o trvalý pobyt musí cizinec splňovat předpoklady pro udělení tohoto povolení k pobytu, tj. např. získat stanovený počet bodů v rámci bodového systému;
- ▶ cizinec musí splnit integrační kritéria, tj. prokázat dostatečnou znalost angličtiny a zvládnout test „*Life in the UK*“.

Tyto obecné podmínky jsou pak v případě konkrétních pobytových podkategorií dále doplňovány a modifikovány velice kazuistickou úpravou Pravidel pro imigraci (*IR*). Např. ohledně „Tier 1 (*General*) Migrant“ stanoví § 245cd, že žádost o trvalý pobyt musí být podána nejpozději do 6. 4. 2018, z čehož lze dovodit záměr vyloučit ty migranty, kteří povolení k pobytu v této podkategorii získávají nyní, z možnosti trvalý pobyt získat. Již v současnosti existují podkategorie, např. Podnikatel absolvent - „Tier 1 (*Graduate Entrepreneur*) Migrant“ nebo Mobilita mladých - „Tier 5 (*Youth Mobility*) Temporary Migrant“, které jsou z možnosti získání trvalého pobytu vyloučeny.

6. Závěr

Pokusíme-li se stručně zhodnotit politiku přijímání pracovních migrantů ze zemí mimo EU ve čtyřech sledovaných státech, můžeme konstatovat **dva základní společné rysy či cíle migrační politiky**, totiž:

- 1) preferenci migrantů kvalifikovaných a případně též migrantů majetných, a**
- 2) snahu podrobovat zejména nízko-kvalifikované migranty horšímu právnímu zacházení, a to jak v oblasti práva pobytu a usazení a tak i práva sociálního zabezpečení a sociální pomoci.**

Prvního cíle, který bývá ve veřejném diskurzu poměrně otevřeně deklarován, je dosaženo zejména **nastavením legislativy**, která v případě Německa, Rakouska a Velké Británie většinou v podstatě neumožňuje příchod jiných než vzdělaných nebo alespoň kvalifikovaných migrantů. Toto platí zejména o velmi přísné a velmi kazuistické současné právní úpravě britské, ovšem též o rakouském zákoně o zaměstnávání cizinců (*AuslBG*), který vstup nízko-kvalifikovaných migrantů umožňuje jen za velmi obtížných podmínek (bodový systém, kvóty aj.), a též o německém nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek (*BeschV*), které sice *de iure* připouští povolení k pobytu a k zaměstnání též vybraným skupinám nízko-kvalifikovaných, ovšem správní praxe Spolkové agentury práce toto velmi omezuje. Česká úprava je v tomto ohledu liberálnější, neboť přijímání nízko-kvalifikovaných pracovních migrantů nevylučuje a preferování vzdělaných migrantů se realizuje výlučně správní praxí v rámci rozhodování o dlouhodobých vízech a povoleních k dlouhodobému pobytu⁴¹⁴. Preferování kvalifikovaných migrantů se však projevuje nejen znemožňováním přijímání nízko-kvalifikovaných, nýbrž též poskytováním výhod jako např.

- ▶ povolením k pobytu za účelem hledání zaměstnání, jak je tomu v Německu a Rakousku, přičemž v některých případech lze dokonce během platnosti tohoto povolení pracovat,
- ▶ právem volnějšího nebo zcela volného přístupu na trh práce, což zajišťuje zejména rakouská červeno-bílo-červená karta plus,
- ▶ zohlednění dřívějšího povolení k trvalému pobytu v Německu a dříve též v ČR⁴¹⁵.

Zvláštním opatřením je pak poskytování výhod studentům, v čemž vyniká ČR, v níž mají všichni studenti denního studia a absolventi českých škol právo volného přístupu na trh práce; Německo a Velká Británie naproti tomu přiznává studentům právo zaměstnání pouze na úvazek částečný.

...

⁴¹⁴ Tato opatření jsou zčásti vtělena do dvou tzv. projektů na podporu zahraničních investorů: „Welcome“ a „Fast Track“. Dalším případem formální preference kvalifikovaných migrantů byly pokyny MPSV.

⁴¹⁵ Viz Pilotní projekt, který byl ovšem vládou Petra Nečase zrušen. Možnost udělit trvalý pobyt z důvodů hodných zvláštního zřetele nebo z důvodů státního zájmu však zůstal Ministerstvu vnitra ČR v § 66 zákona o pobytu cizinců zachován.

Druhý cíl, který se týká postavení nízko-kvalifikovaných migrantů, se realizuje poněkud méně manifestačně, ovšem ve všech sledovaných státech existuje **tendence k dočasné pracovní migraci alespoň části cizinců ze zemí mimo EU**. Tato tendence se projevuje vytvářením kategorií pracovních migrantů, jejichž pobyt je dopředu časově omezen a kteří tudíž nemají žádnou perspektivu usazení, a kteří jsou znevýhodněni i ohledně některých sociálních práv. I v tomto ohledu zaujímá mezi srovnávanými státy ČR zvláštní pozici, neboť zde zatím neexistuje právní kategorie dočasné migrace, která by přesahovala horizont krátkodobého pobytu⁴¹⁶, a tendence k dočasné pracovní migraci se zde zatím projevuje částečně ve správní praxi a zejména v úvahách o budoucí legislativě. Ve Velké Británii jde např. o kategorii domácích pracovníků v rodinách diplomatů, ovšem též o migranty v rámci Tier 5 a řadu dalších skupin migrantů. Německé nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek (*BeschV*) jasně stanoví, které skupiny cizinců mohou v Německu pobývat pouze po přesně stanovený počet let⁴¹⁷, přičemž se jedná o migranty s nižší kvalifikací. Jak ve Velké Británii, tak i v Německu však cizinci spadající do kategorií dočasné pracovní migrace dostávají – z formálně cizinecko-právního hlediska standardní pobytové právní tituly. Naproti tomu v Rakousku je snaha oddělit dočasné pracovní migranty od ostatních cizinců též ve sféře druhů povolení k pobytu: dočasným pracovním migrantům jsou vydávána pouze krátkodobá víza typu D a spadají nikoli pod zákon o usazení a pobytu (*NAC*)⁴¹⁸, nýbrž pod zákon o cizinecké policii (*FPG*).

Je možno konstatovat, že **český přístup k pracovní migraci nevybočuje z tendencí zaznamenaných u ostatních sledovaných států a pokud ano, pak spíše svou nejasností a nezakotveností v právních předpisech**, což lze však interpretovat též jako doznívání liberálnějších tendencí z doby před rokem 2008⁴¹⁹.

V čem se ČR naopak od ostatních států odlišuje, je úprava přístupu migrantů k sociálním právům, kdy v ostatních státech je spíše pravidlem poskytnout migrantům více či méně rovné zacházení v oblasti dávek z příspěvkových pojistných systémů a omezovat jejich práva spíše v oblasti dávek rodinných a dávek kompenzujících nízké příjmy. Zde je třeba zdůraznit, že vylučování z okruhu oprávněných osob u druhé skupiny dávek postihuje především výše uvedené dočasné pracovní migranty; ve Velké Británii ovšem

...

⁴¹⁶ Zelené karty, včetně zelené karty typu C dle § 42g odst. 3, § 44 odst. 6 a § 44a odst. 10 zákona o pobytu cizinců ve znění platném do 23. 6. 2014, byly zrušeny.

⁴¹⁷ Tato doba, na kterou je pobyt cizince předem omezen, může činit 6 měsíců (sezónní pracovníci) až 5 let (cizinci sloužící diplomatům).

⁴¹⁸ I v zákoně o pobytu a usazování cizinců (*NAC*) se ovšem nachází skupina pobytově neperspektivních migrantů (totiž držitelé tzv. *Aufenthaltsbewilligung*).

⁴¹⁹ V tomto smyslu by šlo vnímat zpřísnování české migrační politiky po začátku současné ekonomické krize nikoli jako pouhou restriktci, nýbrž jako druhou vlnu europeizace migrační politiky.

postihuje cizince v podstatě paušálně všechny. ČR má naopak poměrně velkorysou úpravu dávek státní sociální podpory, na kterou mají cizinci nárok zpravidla po jednom roce pobytu, a ovšem nezvykle přísnou úpravu nároku na podporu v nezaměstnanosti a nároku na veřejné zdravotní pojištění, které jsou spojeny až s pobytem trvalým a které jsou přitom klasickými dávkami hrazenými z příspěvků účastníků. V tomto bodě, a zejména pak u zdravotního pojištění závislých rodinných příslušníků pracovních migrantů (včetně dětí), lze konstatovat určitou českou anomálii.

Pokud se nám podařilo načrtnout dva hlavní cíle politiky pracovní migrace sledovaných evropských států, zbývá se zamyslet nad tím, **zda jsou tyto cíle z našeho pohledu správné a pokud nikoli, tak jaké jiné cíle by státy měly sledovat**. K zodpovězení této otázky je třeba si uvědomit, jaké zájmy, případně jaké politické názory a představy o společnosti se za výše uvedenými cíli migračních politik států EU skrývají.

V jádru výše uvedené migrační politiky se skrývá představa, že lidé se dělí na dvě skupiny, totiž na ty, kteří jsou prospěšní a vytvářejí hospodářské hodnoty, a pak na ty, kteří jsou spíše zátěží. Příslušnost k první skupině se pak logicky projevuje zejména vzděláním (lidský kapitál) nebo bohatstvím (finanční kapitál). Pokud se tvůrci migračních politik takto dívají na svět a pokud se domnívají, že jim zájem cizinců o přistěhovalectví umožňuje, aby si mezi cizinci vybírali, pak je logické, že se snaží vybrat si z množiny všech cizinců a všech potenciálních přistěhovalců jen ty prospěšné. A pokud je oněch prospěšných cizinců, tedy těch vysoce kvalifikovaných a majetných, nedostatek, pak jsou státy logicky i připraveny o tyto zajímavé imigranty mezi sebou i soutěžit, a to poskytováním určitých cizinecko-právních výhod (snazší získání povolení k pobytu, osvobození od integračních povinností, větší sociální práva pro migranty a členy jejich rodin, dřívější přístup k trvalému pobytu, v krajních případech i dřívější získání/koupě státního občanství cílové země aj.); u bohatších migrantů – investorů pak mohou být tyto výhody kombinovány s klasickými investičními pobídkami, jako jsou např. daňové úlevy.

S představou o možnosti rozdělit lidi/cizince na ty prospěšné a ty, kteří jsou zátěží, pak souvisí důraz na ekonomickou sféru a opomíjení oblastí jiných, např. oblasti rodiny a vztahů. Oblast pracovní migrace je plně podřízena tzv. ekonomickým zájmům státu. Naopak spíše v pozadí zůstává druhý zájem státu, ohledně kterého bývají s cizinci rovněž spojovány určité naděje, totiž zajištění demografické rovnováhy vyspělých západních společností.

Za třetí relevantní představu je možno považovat jakousi zásadu minimalizace práv migrantů, tedy názor, že stát by neměl s právy pro migranty zbytečně plýtvat, že migrantům je zprvu třeba poskytnout spíše méně práv (zejména pokud migranti v hostitelské zemi stejně nezůstanou), že nárůst práv by si migranti měli svým chováním, na něž lze legitimně klást přísnější měřítko než na chování občanů, teprve jaksi zasloužit, a že co možná nejdříve by si

měl stát ponechat možnost do života migrantů citelně zasáhnout, např. odejmutím práva pobytu, a tímto tak migranty disciplinovat. Dle této představy je migrační politika jakousi hrou s nulovým součtem mezi migranty a státem, kdy stát, čím více dává migrantům pobytových práv a zejména pobytově-právní jistoty, tím více sám ztrácí ze své suverenity.

A konečně jako čtvrtou lze identifikovat představu, že nízko-kvalifikované práce budou vykonávány pracovníky z řad nezaměstnané domácí populace, která bude tímto způsobem vtažena zpět na trh práce. Cizinci by naopak na tyto práce nabírání být neměli, a pokud výjimečně ano, pak jen na časově omezenou dobu, s co nejmenší mírou práv a bez perspektivy usazení.

Představy, které byly výše načrtnuty, jsou samozřejmě možné, ovšem jsou jen jedním z vícera možných úhlů pohledu na věc. Například důraz na ekonomickou stránku věci je u migrace, nazvané „pracovní“, zajisté pochopitelný, na druhou stranu však ani „pracovního migranta“ nelze omezit pouze na práci, nýbrž život těchto cizinců má i všechny ostatní dimenze. A tak kritika přílišného zaměření na pracovní výkon a opomíjení hodnot vztažových, duchovních a dalších, která je vznášena vůči současné společnosti obecně, platí zajisté i pro cíle migračních politik, které tyto stránky moderní civilizace ještě zůstávají.

Konkrétněji pak lze namítnout, že i kdyby platilo, že někteří lidé jsou jaksi obecně prospěšnější než ostatní anebo i jen ekonomicky prospěšnější než zbytek, je v podstatě nemožné dovozovat tuto prospěšnost pouze z úrovně vzdělání a z majetku migranta v době jeho vstupu do hostitelské země. Existuje totiž množství faktorů, které mohou hodnotu „vstupních investic“ migranta do nové společnosti ze střednědobého či dlouhodobého hlediska zrelativizovat či zcela obrátit v opak, přičemž některé tyto faktory vyplývají přímo z nestability moderní společnosti. Mnoho vzdělaných a zprvu pracovně úspěšných migrantů totiž následně – např. v důsledku absence kontaktů v majoritní společnosti nebo v důsledku přímé diskriminace – z trhu práce vypadne a stane se závislými na sociálním systému. Naopak mnoho z těch úspěšných, kterým se bude dařit i nadále, v hostitelské zemi nezůstane a přesunou se někam jinač, kde bude míra výnosnosti jejich vzdělanostního či finančního kapitálu vyšší. Obecněji bychom mohli říci, že je-li migrační politika určitým zosřtením současného neoliberálního kapitalismu, pak se migrací v žádném ohledu nepodaří problémy tohoto neoliberálního systému vyřešit a asi ani zmírnit, nýbrž jeho dopady budou v případě migrantů pouze zesíleny, a to jak pokud jde o klady současného kapitalismu, tak i pokud jde o jeho zápory.

S tímto pak souvisí i nereálnost toho, že by se v daných podmínkách podařilo zajišťovat potřebu nízko-kvalifikovaných prací domácí nezaměstnanou populací. Je samozřejmě pravdou, že i domácí pracovníci by tyto práce vykonávali, ovšem jen tehdy, pokud by tyto práce byly výrazně lépe finančně ohodnoceny. Zvýšení ceny nekvalifikované práce by však znamenalo podstatně větší změnu (mocenských) poměrů v moderní společnosti než pokračování

práce migrantů, která je ve vyspělých státech již dávno etablovaná. Tvrzení, že se nějakým náhlým kouzelným proutkem státní politiky zaměstnanosti podaří konečně donutit domácí populaci, aby převzala špatně placené nekvalifikované práce, s nimiž dnes není spojena ani žádná společenská prestiž ani perspektiva postupu, je jen zavíráním očí před realitou a jeho praktickým důsledkem je udržování nízko-kvalifikovaných pracovních migrantů v podřadném právním (často i ne/polo/legálním) postavení, čímž mzdy, prestiž i perspektivnost spojené s těmito pracemi dále klesají. Na druhou stranu je však nutno doplnit, že dostatečný reservoár nekvalifikované pracovní síly poskytuje státům západní Evropy unijní volný pohyb občanů středo-východoevropských a nově i jihoevropských zemí, který je dle současného právního stavu neregulovatelný národními migračními politikami jednotlivých členských států, a který se může v důsledku asocičních smluv EU s kandidátskými státy dále rozšiřovat. Toto je určitě jeden z faktorů, který restriktivní britskou, německou, rakouskou, ale i českou migrační politiku vůči novým nízko-kvalifikovaným pracovním migrantům umožňuje.

Je každopádně třeba, aby na pracovní migraci bylo nahlíženo též z jiné stránky, než jen z hlediska optimalizace pro trh práce a z hlediska hospodářského růstu. Výchozím bodem by mohl být pojem integrace společnosti, tedy sociální soudržnost, a důraz by byl kladen na legitimitu/spravedlnost zacházení státu s migranty a loajalitu migrantů vůči státu, připravenost migrantů k přesunutí střediska životních zájmů do cílové země, jejich zapojení do života jednotlivých (nejen místních) komunit a znalost o cílové zemi. V tomto de-ekonomizovaném a de-komercializovaném pojetí migrační politiky by pak mohl znít hlas nejen svazů zaměstnavatelů, nýbrž též zástupců územních, profesních a akademických samospráv, což by mohlo být spojeno s decentralizací či de-etatizací migrační politiky.

Lze nicméně realisticky očekávat, že se východiska české migrační politiky v následujících letech nezmění a že cílem zůstane přilákání vzdělaných a bohatých (a tvrdost na nízko-kvalifikované a chudé). Pokud se s tímto smíříme, můžeme se nicméně stále tázat, **za jakých podmínek má ČR šanci při tomto lákání uspět v konkurenci s ostatními státy?** ČR je stát malý, češtinu se v zahraničí učí jen naprostý zlomek těch, kdo studují němčinu, natož pak angličtinu, hospodářský výkon je podstatně slabší a úroveň mezd nižší než u západoevropských států, prestiž českých vysokých škol je nesrovnatelná se světovou špičkou. Má za těchto okolností ČR šanci být zajímavá pro ty migranty, kteří mohou být ve shora uvedeném smyslu přínosem pro českou ekonomiku⁴²⁰? Může si ČR vůbec vybírat a může si dovolit migranty odmítat? Neměla by ČR svá imigrační pravidla učinit alespoň pro ty „zajímavé“ migranty podstatně vstřícnějšími?

•••

⁴²⁰ Dle údajů Ministerstva vnitra ČR ve Zprávě o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců za rok 2013 (viz str. 49) podalo v tomto roce žádost o modrou kartu pouze 95 cizinců.

7. Zdroje

Odborné studie a publikace

ANGENENDT, S. *Circular Migration. A Sustainable Concept for Migration Policy*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlín: German Institute for International and Security Affairs, 2007.

BABICKÁ, K. *Agentura FRONTEX: garantuje ochranu lidských práv?* (článek). Praha: Migraceonline, červen 2011.

BALDWIN – EDWARDS, M., KRALER, A. *Regularizations in Europe*. Amsterdam: Pallas Publications, 2009.

BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 308 s. ISBN 80 – 210 – 3875-6.

BAŠTÝŘ, I. a kol. *Sociální důsledky vstupu České republiky do Evropské unie*. 1 vyd.. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2005. 334 s. ISBN 80 – 210 – 3722 – 9.

BBC News. *Barriers still exist in larger EU* (online), Londýn: BBC, 1. 5. 2005, dostupné na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4497309.stm>.

BĚLINA M. a kol. *Komentář k zákoníku práce*. 1. vydání, Praha: C.H. BECK, 2008.

BIFFL, G. - BOCK – SCHWAPPELWEIN, J. *Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich*. Vídeň: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2013.

BIFFL, G. *Satisfying Labour Demand Through Migration in Austria*. Vídeň: International Organization for Migration, 2011.

BLINDER, S. *Briefing Deportations, Removals and Voluntary Departures from the UK*. Oxford: The Migration Observatory at the University of Oxford, 2013.

BLUNDAU, H. - EZZEDDINE, P. (eds.). *Gender and Family in Migration*. Lidé města/ Urban People 15 (2),(časopis). Praha: Univerzita Karlova, 2013.

BRICK, K. *Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool*. Washington: Migration Policy Institute, 2011.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky), 2012, str. 133.

BURČÍKOVÁ, P. *Obchod s lidmi a nucená či vykořisťující práce v České republice*. Praha: La Strada, 2006.

CASTLES, S. *Back to the Future? Can Europe meet its Labour Needs through Temporary Migration?* Working paper No. 1. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2006.

CASTLES, S. - MILLER, M, J. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 4th edition. New York: Guilford Press, 2009, s. 8–9.

CIHELKOVÁ, E. A kol. *Světová ekonomika - základní nárys a nový vývoj* (skripta). Praha: VŠE, 1996.

ČANĚK, M. *Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice* (článek). Praha: Migrateonline, 2012.

ČIŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde, 2012. 376 s. ISBN 978-80-7201-887-1.

ČIŽINSKÝ, P. *Nová úprava pracovní migrace cizinců v ČR*. Praha: 2014, dostupné na <http://migrateonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr> (otevřeno dne 14. 7. 2014).

ČIŽINSKÝ, P. - HRADEČNÁ, P. *Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací*. In: *Východiska migračních politik (studie)*. Praha: Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, 2011.

DIENDORFER, G. - ECKER, I. - PICHLER, H. - TANZER, G. *Migration – ein Thema im Unterricht*. Vídeň: Demokratiezentrum, Vídeň, 2010. Dostupné na www.demokratiezentrum.org (otevřeno dne 14. 7. 2014).

DRBOHLAV, D. - UHEREK, Z. *Reflexe migračních teorií*. Praha: Geografie – Sborník České geografické společnosti, roč. 112, č. 2, str. 125 – 141.

CAMPBELL, S. – COOPER, J. – SIMMONS, J. *Employment and occupational skill levels among UK and foreign nationals*. Londýn: Home Office, 2014. Dostupné na https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/282503/occ108.pdf (otevřeno dne 14. 7. 2014).

EUROFOUND. *Austria: Social Partnership*. Dublin: Eurofound, 2009.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*. Vídeň: European Migration Network, 2009.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Austria National Report*. In: *Annual Policy Report*. Vídeň: European Migration Network, 2011.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Country Factsheet: Austria*, Vídeň: European Migration Network, 2012.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Austria – Annual Policy Report*. Vídeň: International Organization for Migration Country Office, European Migration Network, 2012.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Country Factsheet: UK 2012*. Brusel: European Migration Network, 2013.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Inform: The application of quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries*. Brusel: European Migration Network 2014.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *EMN Bulletin Edition 6*, European Migration Network, Brusel: European Migration Network, 2014.

EUROPEAN POLICY CENTRE. *June 2014 EPC Policy Update for EPIM*. Brusel: European Policy Centre, 2014.

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.

FASSMANN, H. – REEGER, U. *Austria: From guest worker migration to a country of immigration*. IDEA Working Papers, No. 1. December 2008. Dostupné na »http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP1_Austria.pdf« (otevřeno dne 18. 7.2012).

FASSMAN, M. *Charakter práce na černo a situace v Česku*. In: Drbohlav, D. (ed.): *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, s. 68

GAY, O. *Draft Modern Slavery Bill – Commons Library Standards Note (studie)*. Standard notes SNO6792, Home Affairs Section, Londýn, 15. 4. 2014. Dostupné na: <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SNO6792/draft-modern-slavery-bill>.

GERMAN NATIONAL CONTACT POINT FOR EMN. *Annual Policy Report 2012*. Norimberk: Federal Office for Migration and Refugees, 2013.

GERMAN NATIONAL CONTACT POINT FOR EMN. *Attracting highly qualified and qualified third-country nationals*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Norimberk: Federal Office for Migration and Refugees, 2013.

GERMAN NATIONAL CONTACT POINT FOR EMN. *Visa Policy as Migration Channel, The impact of visa policy on migration control (studie pro EMN)*. Norimberk: Federal Office for Migration and Refugees, 2012.

GITTINS, M. - KANKULU, B. *United Kingdom Annual Policy Report 2012*, European Migration Network, Home Office Uk, Londýn 2013, dostupné na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/27.united_kingdom_annual_policy_report_en_version_feb2014_final.pdf.

HOLÁ, E. - KRYSKA, D. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010.

HOLÁ, E. *Řízení o povolení k pobytu v praxi: pro řadu cizinců náročný běh na dlouhou trať (článek)*. Praha: Migraceonline, 2014.

HORÁKOVÁ, M. *Umíme využít pracovní potenciál cizinců?* In: LANGER, T. - VETEŠKA, J. (eds.). *Další vzdělávání ve světle migrujícího trhu práce*. Sborník z mezinárodní konference. Praha: Univerzita J. A. Komenského, 2009. ISBN 978-80-86723-70-9.

HORÁKOVÁ, M. *Mezinárodní migrace a migrace cizí pracovní síly*. Praha: VÚPSV, 2003.

HORNÁČEK, J. - MATOŠKA, L. *Migranti, psanci těchto voleb (článek)*. In: *A2larm – online komentářový deník kulturního čtrnáctideníku A2*. Praha: 2014.

HRADEČNÁ, P. a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde, 2011, 267 s. ISBN 80-7201-869-7.

HUGO, G. *Circular migration: Keeping Development rolling?* Washington, Migration Information Source, Migration policy Institute, 2003.

CHIOVENDA, M., K. *Tajik Labour Migration to Russia: Tajik Responses to Migrant vulnerability and Russian State Policies*. Londýn: The Eurasia Studies Society Journal, Vol .2. No.1. February 2013.

JANÍČKO, P. *Postoj ČMKOS k problematice zaměstnávání cizinců a k novele zákona o pobytu cizinců*. Praha: Migraceonline, 2013.

JESSOP, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.

JIRSA, Z. *České volby do EP: jaká je v kampani pozice migrantů?* (článek). *V4 revue*. Bratislava: 21. 5. 2014.

JUNGIUS, B. *Pracovní migrace a systémy sociálního zabezpečení: Německo*. Praha: MKC, Flexi-In-Security, 2011.

KAY, D. - MILES, R. *Refugees or Migrant Workers? The Case of the European Volunteer Workers in Britain (1946–1951)*. Oxford: Journal of refugee Studies, Oxford University Press, 1988, s. 214 – 236.

KRAUSE, K. – LIEBIG, T. *The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 127. OECD Publishing, 2011.

KRUTÍLEK, O. *Nepřipravme se o jednu z mála skutečných svobod EU*. In: Revue politika, č. 6/2010. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010.

KUŠNÍRÁKOVÁ, T. - ČIŽINSKÝ, P. *Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?* In: Geografie, ročník 116. Praha: 2011, číslo 4, str. 497 – 516.

LENOMAR, A. *Pracovní migrace ve vybraných zemích střední Evropy* (dipl.pr). Brno: Masarykova univerzita, 2010.

MASUCH, L. *Migration in der Öffentlichkeit. Positionen im Kontext des neuen österreichischen Fremdenrechts* (dipl. pr., vedoucí Gürses, H.). Vídeň: Vídeňská Univerzita, 2012.

MAZÚROVÁ, Z. *Pracovní migrace a její dopady na trh práce* (dipl.pr). Brno: Masarykova univerzita, 2008.

McLOUGHLIN, S. - MÜNZ, R. et al. *Temporary and circular migration: opportunities and challenges*. Working paper No. 35. Brusel: European Policy Centre, 2011. ISSN-1782-2424

MIPEX AUSTRIA. *Migration Integration Policy Index: Austria*. 2011. Mipex, 2012.

MVČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2013*. Praha: MVČR, 2014 (verze pro meziresortní řízení).

MVČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2012*. Praha: MVČR, 2013.

MVČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2009*. Praha: MVČR, 2010.

NÁRODNÍ KONTAKTNÍ MÍSTO EVROPSKÉ MIGRAČNÍ SÍTĚ PRO ČR. *Uspokojování poptávky po pracovní síle prostřednictvím migrace* (studie Evropské migrační sítě). Praha: MVČR, 2010.

NÁRODNÍ KONTAKTNÍ MÍSTO EVROPSKÉ MIGRAČNÍ SÍTĚ PRO ČR *Dočasná a cirkulární migrace: empirické poznatky, aktuální nastavení politik a praxe a budoucí perspektivy v členských státech EU* (studie Evropské migrační sítě). Praha: MVČR, 2010.

OCÁSKOVÁ, K. *Evropská migrace a multikulturní společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

OECD. 2012. *Indicators of Immigrant Integration*. Dostupné na http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en (otevřeno dne 15. 7. 2014).

OECD. *The labour market integration of immigrants and their children in Austria*. In: Jobs for Immigrants (Vol. 3): Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland. OECD Publishing, 2012.

OEZCAN, V. *Germany: Immigration in Transition*. Washington, Migration Policy Institute, 2004.

PEHE, J. *Český problém s imigrací*. ČRo Plus, 21. 4. 2014

PENDRY, E. - DOWLING, S. - THORPE, K. *Managing migration through visa policy*. Londýn: Home Office UK, 2012.

PETERSEN, W. *A General Typology of Migration*. In: JANSEN, C. J. (ed.): Readings in the Sociology of Migration. Oxford: Pergamon Press, str. 49-67.

PICUM. *Using Legal Strategies to Enforce Undocumented Migrants' Rights* (workshop report). Brusel, 2013. Dostupné na <http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Using%20Legal%20Strategies%20to%20Enforce%20Undocumented%20Migrants%E2%80%99Human%20Rights.pdf> (otevřeno dne 14. 7. 2014).

RUHS, M., *The potential of temporary migration programmes in future international migration policy*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, 2005.

SAYAD, A. *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 1. *L'illusion du provisoire*. Paris: Raisons d'agir, 2006.

SCHROTH, J. - STOJANOV, R. *Brain drain / Brain gain / Brain circulation*. In: Kolektiv autorů. *Migrace a rozvoj, rozvojový potenciál mezinárodní migrace*. Praha: Univerzita Karlova, 2010, ISBN 978-80-87404-10-2.

SMOLINER, S. - FÖRSCHNER, M. – NOVÁ, J. *Comparative Report on Re-Migration Trends in Central Europe* (studie). In: (eds) LAANG, T. *Return migration in Central Europe: Current trends and an analysis of policies supporting returning migrants*. Leibniz: Forum IfL, 21, 2013.

SOMERVILLE, W. - SRISKANDARAJAH, D. - LATORRE, M. *United Kingdom: A Reluctant Country of Immigration*. Washington, Migration Policy Institute, 21. 7. 2009.

SIROVÁTKA, T. *Politika pracovního trhu a sociální inkluze*. In *Sociální inkluze*. Sborník prací Fakulty sociálních studií. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

Statistik Austria. 2013. *Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2013*. Wien: Statistik Austria.

TEMESVÁRI, M. *Visa policy as migration channel in Austria*. Study of National Contact Point Austria in the European Migration Network. Vídeň: International Organization for Migration, 2012.

VALENTOVÁ, E. (ed). *Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci, 2012.

WICKRAMASEKARA, P. *Circular migration : A Triple Win or a Dead End*. Ženeva: ILO, 2011.

Mezinárodní, evropská a česká legislativa a související dokumenty

Doporučení Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva pro Českou republiku ze dne 23. 5. 2014, (E/C.12/CZE/CO/2/CZE/c).

Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. dubna 2014 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (KOM (2012) 131).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)

Nařízení (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

Návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie na 103. zasedání Mezinárodní konference práce, pokud jde o doporučení doplňující Úmluvu Mezinárodní organizace práce o nucené práci č. 29 (1930), přijatém v Bruselu dne 14. 4. 2014.

Směrnice Rady 2009/50/EC z 25. 5. 2009, o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES z 6. 7. 2005, o uznávání odborných kvalifikací.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011, o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na

území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

Směrnice č. 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Směrnice generálního ředitele Úřadu práce č. 19/2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti.

Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 29 z roku 1930 o nucené a povinné práci, v ČR vyhlášena pod č. 506/1990 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 19. ledna 2011 č. 48, o opatřeních k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů.

Usnesení vlády č. 171/2009 ze dne 9. 2. 2009, k zajištění bezpečnostní situace v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize.

Vyhláška č. 429/2010 Sb. ze dne 21. 10. 2010, stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zákon 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

Zákon č. 262/2006, zákoník práce, v platném znění.

Zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů, v platném znění.

Právní předpisy Německo

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (všeobecné administrativní nařízení k zákonu o pobytu cizinců).

Aufenthaltsverordnung (AufenthV) (pobytové nařízení).

Bundesärzteordnung (nařízení o spolkových lékařích).

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz/AufenthG) (pobytový zákon).

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU - FreizügG/EU) (zákon o volném pohybu občanů EU).

Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz) (zákon o uznávání odborných kvalifikací získaných v zahraničí).

Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz/BQFG) (zákon o uznávání rovnocennosti odborných kvalifikací)

Handwerksordnung (nařízení o řemeslech).

Krankenpflegegesetz (zákon o ošetřovatelství).

Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung/BeschV) (nařízení o zaměstnávání cizinců a cizinek).

Právní předpisy Rakousko

Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I Nr. 100/2005 (zákon o usazování a pobytu cizinců).

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreiseteil, BGBl. I Nr. 100/2005 (zákon o cizinecké policii).

Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird, BGBl. Nr. 218/1975 (zákon o zaměstnávání cizích státních příslušníků).

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl, BGBl. I Nr. 100/2005 (azylový zákon).

Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 - StbG), BGBl. Nr. 311/1985 (zákon o státním občanství).

Kundmachung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Bundeshöchstzahl 2013, StF: BGBl. II Nr. 502/2012 (vyhláška Federálního ministerstva práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele o federálním početním limitu).

Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, mit der für das Jahr 2014 Mangelberufe für die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften festgelegt werden (Fachkräfteverordnung 2014), BGBl. II. Nr. 328/2013 (Nařízení Federálního ministerstva práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele stanovující nedostatečně obsazené obory pro účely zaměstnávání zahraničních odborníků).

Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, mit der für das Jahr 2012 Mangelberufe für die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften festgelegt werden (Fachkräfteverordnung 2012), BGBl. II. Nr. 207/2012 (nařízení Federálního ministerstva práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele o odborných pracovnících v nedostatečně obsazených oborech cizinci, kteří absolvovali rekvalifikační kurz).

Právní předpisy Velká Británie

British Nationality Act 1981 (zákon o britském občanství z roku 1981).

Commonwealth Immigrants Act 1962 (zákon Commonwealthu o imigrantech z roku 1962).

Ireland Act 1949 (zákon o Irsku z roku 1949).

Immigration Rules (Pravidla pro imigraci).

Immigration Act 1971 (zákon o imigraci z roku 1971).

Immigration Act 2014 (zákon o imigraci z roku 2014).

Webové zdroje

Arbeitsmarktservice (internetové stránky rakouského úřadu práce).
»www.ams.at«

Asim (internetové stránky Asociace pro právní otázky imigrace).
»www.asimos.cz«

Austrian Foreign Ministry. Social partnership. 2012. »<http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/austria/government-and-politics/social-partnership.html>«

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (internetové stránky rakouského federálního úřadu pro cizinecké záležitosti a azyl).
»www.bfa.gv.at«

Bundeskanzleramt Reichsinformationssystem (internetové stránky rakouského federálního úřadu kancléře – říšský informační systém).
»www.ris.bka.gv.at«

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (internetové stránky rakouského federálního ministerstva práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele).
» <http://www.sozialministerium.at/site/>«

Bundesministerium für Inneres (internetové stránky rakouského federálního ministerstva vnitra).
»www.bmi.gv.at«

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Internetové stránky rakouského federálního ministerstva evropských věcí, integrace a zahraničních věcí).

»www.bmeia.gv.at«

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (internetové stránky německého Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky).

»<http://www.bamf.de>«

Český statistický úřad.

»[WWW.CZSO.CZ](http://www.czso.cz)«

Česká správa sociálního zabezpečení.

»[WWW.CSSZ.CZ](http://www.cssz.cz)«

Českomoravská konfederace odborových svazů.

»www.cmkos.cz«

ČT 24 (internetové stránky zpravodajského kanálu české veřejnoprávní televize).

»<http://m.ceskatelevize.cz/ct24/>«

European Website for Integration. Country Info – Austria (EWSI). 2012.

»http://ec.europa.eu/ewsi/en/info_sheet.cfm?ID_CSHEET=41«

European Website for Integration. Country Info – United Kingdom (EWSI).

»<http://ec.europa.eu/ewsi/en/>«

Gesetze im Internet (internetové stránky německého Spolkového ministerstva spravedlnosti a ochrany spotřebitele a JURIS, s. r. o.).

»www.gesetze-im-internet.de«

HELP-service for foreign citizens (internetové stránky rakouské Pomocné služby pro cizince).

»www.help.gv.at«

Hnutí úsvit (Internetové stránky české politické strany).

»www.hnutiusvit.cz«

iDNES.cz (internetové stránky českého zpravodajského portálu).

»www.idnes.cz«

Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR.

»<http://www.konsorcium-nno.cz/>«

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR.

»www.mpo.cz«

Ministerstvo vnitra ČR.

www.mvcr.cz

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

www.mpsv.cz

Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung (internetové stránky Migrační platformy rakouské Federální vlády).

»www.migration.gv.at«

MIPEX Austria (internetové stránky Migrant Integration Policy Index – Rakousko).

»<http://www.mipex.eu/austria>«

MIPEX United Kingdom (internetové stránky Migrant Integration Policy Index – Velká Británie).

»<http://www.mipex.eu/uk>«

Migration Observatory at the University of Oxford.

»<http://migrationobservatory.ox.ac.uk/>«

Migraceonline.cz (webový portál Multikulturního centra Praha).

»www.migraceonline.cz«

Nostrifikace.mkc.cz (webový portál Multikulturního centra Praha)

»www.nostrifikace.mkc.cz«

Německý statistický úřad.

»www.destatis.de«

Office for National Statistics (internetové stránky britského statistického úřadu).

»www.ons.gov.uk«

Refugee Council.

»<http://www.refugeecouncil.org.uk>«

Auswärtiges Amt (internetové stránky německého Spolkového ministerstva zahraničí).

» www.auswaertiges-amt.de«

Bundesagentur für Arbeit (internetové stránky německé Spolkové agentury práce).

»<http://www.arbeitsagentur.de>«

UK Border Agency (internetové stránky Úřadu pro ochranu hranic Velké Británie).

»<https://www.gov.uk/government/organisations/uk-border-agency>«

UK Government (internetové stránky britské vlády).

»www.gov.uk«

UK Visas and Immigration (internetové stránky britského Úřadu pro víza a imigraci).

»<https://www.gov.uk/government/organisations/uk-visas-and-immigration>«

Make it in Germany (internetový portál německého Spolkového ministerstva hospodářství a energetiky pro zahraniční kvalifikované pracovníky).

»<http://www.make-it-in-germany.com/en>«

EURES - The European jobs network (internetové stránky sítě EURES)

»<http://ec.europa.eu/eures>«

Anerkennung in Deutschland (internetový portál německého Spolkového ministerstva pro vzdělávání a výzkum o uznávání odborných kvalifikací).

»<http://www.erkennung-in-deutschland.de>«

Bundesinstitut für Berufsbildung (internetové stránky německého Spolkového ústavu pro odborné vzdělávání).

»<http://www.bibb.de/de>«

Just Landed (internetový informační portál).

»<http://www.justlanded.com>«

Velvyslanectví Spolkové republiky Německo v Praze (internetové stránky zastupitelského úřadu).

» <http://www.prag.diplo.de>«

Velvyslanectvo Spolkovej republiky Nemecko Bratislava (internetové stránky zastupitelského úřadu).

»<http://www.pressburg.diplo.de>«

Regulated professions database (internetový portál Evropské komise).

»http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=regProf.listCountry«

Das Portal zur Fachkräfte-Offensive (internetový portál německého Spolkového ministerstva práce a sociálních věcí, Spolkového ministerstva hospodářství a energetiky a Spolkové agentury práce).

»<http://www.fachkraefte-offensive.de/DE/Startseite/start.html>«

Österreichischer Integrationsfonds (internetové stránky rakouského Integrovaného fondu)

»www.integrationsfonds.at«

Portal Soziales Leben Oesterreich (internetové stránky rakouského portálu pro sociální otázky)

»www.soziales-leben-oesterreich.at«

Statistik Austria (internetové stránky rakouského statistického úřadu).

»www.statistik.at«

Sdružení pro integraci a migraci (internetové stránky neziskové organizace).

»www.migrace.com«

The Worker Registration Scheme Home Office (internetové stránky Wikipedia k registračnímu systému pracovníků ve Velké Británii)

»http://en.wikipedia.org/wiki/Worker_Registration_Scheme«

UK Visa Application Website (internetové stránky britského registračního systému pro podávání žádostí o víza).

»<https://www.visa4uk.fco.gov.uk/>«

VFS Global (internetové stránky společnosti VFS Global, spolupracujícího subjektu v oblasti nabírání žádostí o víza do Velké Británie).

»www.vsfglobal.com«

Věci veřejné (internetové stránky české politické strany).

»www.veciverejne.cz«

World Bridge (internetové stránky společnosti World Bridge, spolupracujícího subjektu v oblasti nabírání žádostí o víza do Velké Británie).

»https://www.visainfoservices.com/Pages/dest_org.aspx

Zpravodajský server lidových novin.

»www.lidovky.cz«

Židovský tiskový a informační servis.

»www.ztis.cz«

**Zahraniční zaměstnanci na trhu práce v ČR
a ve vybraných zemích EU**

Čížinský Pavel, Čech Valentová Eva, Hradečná Pavla, Holíková Klára,
Jelínková Marie, Rozumek Martin, Rozumková Pavla

Vzor citace: ČIŽINSKÝ, P., HRADEČNÁ, P. (eds). Zahraniční zaměstnanci
na trhu práce v EU a ve vybraných zemích. Praha: Simi, 2014, 137 s.

Sdružení pro integraci a migraci, Organizace pro pomoc uprchlíkům,
Multikulturální centrum Praha

Jazyková korektura: Marie Hradečná
Grafické zpracování: Aleš Navrátil (Zopa Design)
Tisk: Final Exit
www.migrace.com

Zvláštní poděkování:
Klára Skřivánková, Fiona Waters, Vicky Brotherton
(Anti-Slavery International, Velká Británie)
Norbert Grehl-Schmitt, Barbara Weiser
(Caritasverband für die Diözese Osnabrück, SRN)

