

Právní postavení migrujících osob, jimž bylo povoleno zaměstnání

Komparativní studie zákonodárství a praxe ve vybraných evropských státech

Ryszard Cholewinski

Středisko pro evropské právo a integraci
Právnícká fakulta
Universita Leicester (Velká Británie)

Konzultativní středisko pro migrační právo
Universita Nijmegen (Nizozemsko)

Štrasburk, 27. 9.2002

Obsah

1. ÚVOD	3
Popis problému	3
Otázky použité při výzkumu	4
Metodika	6
Terminologie	6
2. RELEVANTNÍ EVROPSKÉ A MEZINÁRODNÍ INSTRUMENTY	7
2.1 Evropská úmluva o lidských právech	7
2.2 Evropská sociální charta	8
2.3 Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků	12
2.4 Evropská úmluva o usazení	14
2.5 Evropská úmluva o sociální a lékařské pomoci	14
2.6 Právní předpisy Evropského společenství	15
Evropské asociační dohody	21
3. PRÁVNÍ PŘEDPISY A PRAXE V TŘECH STÁTECH RADY EVROPY	22
3.1 Německo	22
3.2 Nizozemsko	30
3.3 Velká Británie	36
4. ZÁKONODÁRSTVÍ A PRAXE V SEDMI DALŠÍCH ZEMÍCH	44
4.1 Rakousko	44
4.2 Francie	52
4.3 Maďarsko	59
4.4 Litva	64
4.5 Polsko	70
4.6 Španělsko	73
4.7 Švédsko	80
5. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	84
5.1 Pravidla upravující migraci za prací	84
5.2 Je mezinárodní migrace za prací na vzestupu?	85
5.3 Hostující pracovníci nebo integrovaní občané?	85
5.4 Práva migrujících pracovníků	86
5.5 Dvoustranné smlouvy	89
5.6 Účinek úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství	89
5.7 Vliv pravidel GATS	89
5.8 Doporučení	90
PŘÍLOHA	92

1. ÚVOD

Popis problému

Migrace cizinců do Evropy za prací, která byla všeobecně považována za skončenou po energetické krizi na počátku 70. let, byla zpočátku vnímána jako přechodný jev. Avšak mnoho zahraničních migrujících pracovníků se z evropských zemí neodstěhovalo, ať už z humanitárních nebo praktických důvodů, a zůstalo nastálo a často se za nimi přistěhovali rodinní příslušníci.¹ V posledních několika letech se otázka migrace zahraničních sil z řady důvodů znovu dostala do popředí politického a ekonomického programu členských států Rady Evropy. Evropské země jednak bojují proti ilegální migraci a vykořisťování těchto lidí, což pochopitelně zaujímá na politické úrovni důležité místo, současně si však začínají uvědomovat, že zahraniční migrující pracovníci budou zapotřebí pro trvalou udržitelnost ekonomického růstu. Potřebu migrujících pracovníků dále prokázaly údaje demografických ukazatelů dokládající stárnutí obyvatelstva těchto zemí a nižší míry nezaměstnanosti. Navíc poptávka po zahraniční pracovní síle je také aspekt měnícího se prostředí světa práce, který se odráží v následujícím vývoji: perspektiva nových technologií a z toho vyplývající potřeba neočekávaných zdrojů expertízy; odlišná uspořádání práce, z nichž vyplývá větší rozsah samostatné výdělečné činnosti; poradenství a větší rozdílnost v uspořádání a praxi pracovní doby, čímž se mění vztahy soutěže v oblasti pracovních sil; a rostoucí globalizace evropských ekonomik v souvislosti s pravidly Všeobecné dohody o obchodu ve službách (GATS) Světové obchodní organizace.

Toto příznivější klima pro novou migraci zahraničních pracovníků můžeme skutečně pozorovat v řadě nedávných změn politiky na národní úrovni.² Například Německo a také Švédsko přijaly programy k přilákání vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků a Velká Británie upravila svá pravidla pro pracovní migraci, aby usnadnila zaměstnavatelům přivádět pracovníky do Velké Británie a přijala program pro vysoce kvalifikované migrující pracovníky, který těmto lidem umožňuje vstup a hledání zaměstnání. V některých, ne však ve všech případech, povedou tato nová zjednodušená pravidla k jistějšímu postavení pracovníků. Všeobecně však se zdá, že migrující pracovníci s nízkou kvalifikací mají v porovnání s pracovníky s vysokou kvalifikací menší příležitost získat jistější postavení, které pak vede k ekonomické a sociální integraci v zemi zaměstnání. V Nizozemsku byl v září 2000 změněn zákon o zaměstnávání cizinců a byl zaveden systém rotace, podle kterého je zahraničním pracovníkům povolen vstup na trh práce na dobu nejvýše tří let, bez možnosti dalšího vstupu. Španělsko a Itálie zavedly systémy kvót pro migrující pracovníky s nízkou kvalifikací, které, jak se zdá, zabraňují žadatelům získat povolení trvalého pobytu nezávisle na jejich práci. Španělsko v roce 2001 rovněž uzavřelo smlouvy o migrujících pracovnících s Kolumbií, Ecuadorem a Marokem a dojednalo další smlouvy s dalšími zeměmi mimo EU. Migrace státních příslušníků třetích zemí za prací se rovněž projednává v Evropské unii. Evropská komise posoudila přijímání ekonomických migrujících pracovníků a jejich integraci v přijímajících zemích ve svém Sdělení o imigrační politice Společenství z listopadu 2000.³ V červenci 2001 Komise předložila návrh směrnice Rady o podmínkách pro vstup a bydlení státních příslušníků třetích zemí pro účely placeného zaměstnání a samostatné výdělečné

¹ Tento výzkum také doplňuje dřívější výzkum publikovaný Výborem pro migraci Rady Evropy o zabezpečení bydlení dlouhodobě migrujících osob a o právním postavení osob, jimž bylo dovoleno spojení rodin. Viz Groenendijk, Guild a Dogan (1998) a Peers, Barzilay, Groenendijk a Guild (2000).

² Viz obecně Apap (2002).

³ COM (2000) 757 final z 22. listopadu 2000.

činnosti,⁴ který vedle pravidel o povolení vstupu obsahuje také ustanovení o rovném zacházení jako s občany EU.

Vzhledem k tomu, že se vypracovávají nové politiky s cílem přilákat zahraniční pracovníky, právní postavení těchto osob je také otázkou, kterou se musí zabývat Rada Evropy. Tato otázka má zvláštní důležitost ve světle minulých zkušeností s politikou migrace pracovníků, při nichž se ukázalo, že snahy o zajištění pozdějšího odchodu těchto pracovníků do vlasti byly v praxi neúspěšné. Důležitým cílem této studie je proto zjistit, zda jsou národní pravidla (zejména pravidla přijatá v nedávné době) týkající se právního postavení migrujících osob jimž bylo povoleno zaměstnání, strukturována takovým způsobem, aby jim posléze umožnila integrovat se do země zaměstnání, nebo zda je od takové integrace odrazují nebo integraci dokonce znemožňují. V tomto ohledu můžeme obecně rozlišovat následující tři různé perspektivy postavení migrujících pracovníků:

1. migrujícímu pracovníkovi je nabídnuta příležitost zůstat a integrovat se do země zaměstnání (včetně statutu trvalého pobytu a rovných práv);
2. oficiální program nezaujímá stanovisko vůči budoucímu postavení migrujícího pracovníka ve společnosti; rozhodnutí, zda se bude nebo nebude podporovat integrace nebo účast na životě společnosti a politickém životě země, je ponecháno pracovníkovi nebo jeho zaměstnavateli (místní nebo nadnárodní firmě);
3. cílem oficiálních pravidel je zabránit integraci migrujících pracovníků, kterým je zaměstnání v zemi povoleno jen na určitou krátkou dobu.

Tato studie nezkoumá právní pravidla týkající se prvního povolení příchodu pracovníka za účelem zaměstnání. Její hlavní zaměření je na zacházení a právní postavení přiznané migrujícím lidem nemajícím státní občanství *poté co* jim bylo povoleno legální zaměstnání v té které zemi. Nicméně podmínky udělení povolení vstupu mohou být rozhodující pro stanovení právního postavení přiznaného v zemi zaměstnání a tato pravidla byla vzata v úvahu při formulaci otázek použitých při výzkumu (viz níže). Mimo to tato studie se netýká provádění právních předpisů Společenství o volném pohybu pracovníků v členských státech EU a zemi Evropského ekonomického prostoru (EEA) (s výjimkou smluv Společenství s třetími zeměmi), ani programů týkajících se sezónní práce, pokud tyto programy nedovolují migrujícím pracovníkům pracovat déle než šest měsíců ročně a opět se vrátit po krátkém pobytu v zahraničí.

Otázky použité při výzkumu

Hlavní otázky týkající se národního zákonodárství a praxe jsou:

- Kde je možné najít hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním? V rámci těchto všeobecných pravidel, jakým kategoriím migrujících pracovníků jsou udělována povolení k zaměstnání v zemi a jak se tyto kategorie rozlišují v právních předpisech a praxi?
- Jaké jsou zásadní rozdíly pro rozhodování, do které kategorie migrující pracovník patří? Do jaké míry jsou tyto kategorie stanoveny na základě odvětví (například zemědělství, nebo pracovníci high tech/IT) nebo kvalifikace (tj. vysokoškolské vzdělání, technická kvalifikace)? Do jaké míry tyto kategorie závisí na pravidlech pro první povolení vstupu migrujícího pracovníka do země?
- Provádí daná země systém kvót ve vztahu k některým kategoriím a, pokud ano, jaké jsou tyto kvóty a jak se určují? Jsou kvóty periodicky upravovány?

⁴ COM (2001) final z 11. července 2001.

- Jaká jsou práva migrujících pracovníků v hlavních kategoriích identifikovaných se zřetelem k následujícím oblastem:
 - Zaměstnání: doba platnosti prvního pracovního povolení a možnost prodloužení (je na prodloužení nárok, nebo je rozhodnutí věcí posouzení?). Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo odvětví zaměstnání: Je migrujícím pracovníkům podle jednotlivých kategorií dovoleno změnit zaměstnání, zaměstnavatele nebo odvětví zaměstnání a, pokud ano, za jakých podmínek?
 - Právo pobytu v zemi: Mohou migrující pracovníci v příslušné kategorii získat právo na zabezpečený (dlouhodobý) pobyt v zemi nezávisle na existenci jejich zaměstnání a, pokud ano, po kolika letech zaměstnání nebo legálního pobytu? Mohou některé kategorie migrujících pracovníků získat po určité době právo na trvalý pobyt?
 - Bydlení: Kdo odpovídá za ubytování migrujících pracovníků (migrující pracovníci nebo zaměstnavatel)? Mají migrující pracovníci právo na to, aby se s nimi počítalo při přidělování bytů, jimiž disponují veřejné orgány a, pokud ano, za jakých podmínek?
 - Zdravotnictví: Jsou migrující pracovníci zcela vyloučeni z národního systému péče o zdraví, nebo jen z některých jeho oblastí (například mají nárok jen na naléhavou zdravotní péči)?
 - Sociální zabezpečení: Existují některé obory sociálního zabezpečení, z nichž jsou migrující pracovníci částečně nebo úplně vyloučeni?
 - Spojování rodin: Povoluje se rodinným příslušníkům připojit se k migrujícímu pracovníkovi a, pokud ano, kterým rodinným příslušníkům? Podléhá spojování rodin podmínkám?
 - Přístup k odbornému výcviku: Mohou se migrující pracovníci přihlásit nebo být zařazeni do výcvikových kurzů probíhajících současně s jejich zaměstnáním? Pokud ano, kdo odpovídá za financování těchto kurzů?
 - Přístup k jazykovým nebo integračním kurzům organizovaným veřejnými orgány: Mají migrující pracovníci přístup do těchto kurzů a, pokud ano, jaké kurzy jim veřejné orgány nabízejí?
 - Ochrana proti nezaměstnanosti a ochrana před vyhoštěním: Mají migrující pracovníci právo žádat o dávky v nezaměstnanosti a, pokud ano, za jakých podmínek? Je stanovena doba, po kterou se vyplácejí dávky v nezaměstnanosti a je stanovena doba nezaměstnanosti, po jejímž uplynutí mohou být migrující pracovníci vyhoštěni ze země?
 - Odborová práva: Mají migrující pracovníci právo vstoupit do odborů? Mohou si založit své vlastní odbory, které by chránily jejich zájmy v zaměstnání?
 - Politická práva: Existuje nějaký zavedený mechanismus, v jehož rámci mohou být sdružení nebo organizace migrujících pracovníků konzultovány pokud jde o vypracování pravidel nebo politiky týkající se migrace za zaměstnáním a ovlivnily tyto organizace ve skutečnosti vypracování takových pravidel nebo politiky?
- Vztahují se nařízení týkající se migrujících pracovníků na zahraniční nebo nadnárodní podniky, které vysílají zaměstnance do kanceláří nebo závodů v dotyčné zemi?
- Jsou k dispozici statistická data v dotyčné zemi o počtu migrujících pracovníků zaměstnaných v každé stanovené kategorii? Pokud ano, jaký byl celkový počet migrujících pracovníků v každé stanovené kategorii v letech 1998, 1999, 2000 a 2001?

- Uzavřela dotyčná země od roku 1995 nějakou dvoustrannou nebo mnohostrannou smlouvu s některou zemí nebo zeměmi, která se týká migrace za zaměstnáním, s výjimkou smluv Společenství s třetími zeměmi, a pokud ano, s kterou zemí nebo s kterými zeměmi byly takové smlouvy uzavřeny? Vyjednává vláda příslušné země v současné době o uzavření takových smluv a, pokud ano, s kterou zemí nebo s kterými zeměmi?
- Byla v dotyčné zemi v posledních třech letech nějaká veřejná nebo politická diskuse o zacházení s migrujícími pracovníky?
- Které smlouvy Rady Evropy nebo smlouvy Evropského společenství s třetími zeměmi ovlivnily způsob zacházení s migrujícími pracovníky v zákonodárství a praxi a jak?
- Mají pravidla GATS nějaký vliv na politiku migrace za prací v dotyčné zemi?

Metodika

Dotazníky jsme poslali expertům v následujících deseti členských státech Rady Evropy: Rakousko, Francie, Německo, Maďarsko, Litva, Nizozemsko, Polsko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie. V dotaznících byly výše uvedené základní otázky výzkumu. Experty jsme dále požádali, aby nám poslali kopie relevantních zákonů, nařízení nebo publikací vztahujících se k otázkám výzkumu a dále informace o relevantní praxi obsažené v dostupné literatuře. V každé zemi jsme kontaktovali jednoho experta pracujícího v ústřední vládě, jednoho právníka zabývajícího se otázkami přistěhovalců a jednoho experta z vysokých škol. Výzkum též zahrnoval hlubší studium zákonodárství a praxe v třech státech Rady Evropy: Německu, Nizozemsku a Velké Británii.

Jména expertů, kteří nám pomáhali při vypracování této zprávy jsou uvedena v části nazvané Poděkování. Jsme jim velmi vděční za čas, který věnovali zodpovězení našich otázek a za to, že se s námi podělili o své znalosti. Za obsah zprávy však odpovídá pouze autor.

Terminologie

V této zprávě používáme termín *cizinec* nebo *cizí státní příslušník*, abychom označili osobu, která není státním příslušníkem (občanem) státu, v kterém žije. *Státní příslušnost* a *občanství* užíváme alternativně, abychom označili právní vztah mezi osobou a státem, jak je definován zákonodárstvím tohoto státu, bez ohledu na etnický původ osoby. Osoby, které mají tento právní vztah se svým státem, v němž bydlí, jsou *státní příslušníci* nebo *občané*.

Termíny *migrující osoba za zaměstnáním*, *migrující osoba za prací*, *migrující pracovník*, *zahraniční pracovník* a *ekonomická migrující osoba* se používají ve stejném významu a označují cizince, kterému bylo ve státě povoleno legální zaměstnání. Tyto termíny se na tuto osobu vztahují bez ohledu na to, zda je v současné době v zaměstnání, za předpokladu že měla někdy v nedávné době v dotyčné zemi legální zaměstnání.

Poznámka překladatele: angličtina a ostatní západní jazyky má více termínů pro „pobyt“ - stay - residence; séjour - résidence; (termíny stay a séjour jsou chápány jako dočasný pobyt); němčina termín „Aufenthalt“ kvalifikuje (befristet, unbefristet, Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsgenehmigung, atd.). V překladu se slovo „pobyt“ (dočasný, dlouhodobý, trvalý) se odlišuje od „bydlení“ (housing), které se v textu uvádí v souvislosti s bydlením (ubytováním) migrujících pracovníků. V češtině však je stěží možné slova „bydlí, bydleli“ v kontextu případného nároku na příznivější právní postavení migrujících pracovníků, důsledně nahrazovat slovem „pobývali“, protože to implikuje dočasnost.

2. RELEVANTNÍ EVROPSKÉ A MEZINÁRODNÍ INSTRUMENTY

2.1 Evropská úmluva o lidských právech

Evropská úmluva o lidských právech (ECHR)⁵ jasně platí pro každého, na něž se vztahuje jurisdikce členského státu. Znamená to, že všichni migrující pracovníci, jimž bylo povoleno zaměstnání v členských státech Rady Evropy, jsou kryti jejími ustanoveními, bez ohledu na jejich zemi původu.⁶ To je zvláště důležité vzhledem k tomu, že rozsah pokrytí osob je u ostatních instrumentů Rady Evropy, které dále probíráme, omezen na státní příslušníky ostatních smluvních stran.

V ECHR nejsou žádná ustanovení, která se specificky týkají právního postavení migrujících pracovníků. Vzhledem k tomu, že ECHR primárně zajišťuje občanská a politická práva a že právní postavení migrujících pracovníků je silně vázáno na ochranu jejich ekonomických a sociálních práv, je role ECHR v této oblasti omezená. Nicméně tam, kde jsou ekonomická a sociální práva chráněna, diskriminační aplikace těchto práv vůči migrujícím pracovníkům by mohla vést k porušení ECHR. V *Gaygusuz v. Rakousko*,⁷ Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že odmítnutí státních orgánů vyplatit tureckému státnímu příslušníkovi naléhavou zálohu na jeho starobní důchod, na který si přispíval svým zaměstnáním, pouze z toho důvodu, že není rakouským státním příslušníkem, je v rozporu s článkem 14 (ustanovení o nediskriminaci) ve spojitosti s článkem 1 prvního protokolu k ECHR, který se týká ochrany vlastnických práv. Kromě toho úplné odnětí sociální ochrany legálně bydlícím cizincům, a zejména odnětí zdravotní péče, může představovat porušení článku 2 (právo na život) nebo článku 3 (právo na ochranu proti ponižujícímu chování).⁸ Ustanovení o ubytování, které nedosahuje standardu, může být také v rozporu s článkem 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života člověka, jeho domova a korespondence), který zahrnuje pozitivní závazek státu zajistit účinnou ochranu tohoto práva.⁹ Článek 8 je zvláště relevantní pro ty pracovníky migrující za prací, kteří v dané zemi legálně bydleli po značně dlouhou dobu. Takovíto migrující pracovníci mohou mít prospěch z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva týkajících se článku 8 o právu na respektování soukromého a rodinného života, v nichž Soud při různých příležitostech dospěl k závěru, že státní orgány členských států postupovaly neúměrně, když vyhostily cizince v souladu s výjimkami uvedenými v článku 8(2).¹⁰ Zatímco většina těchto precedenčních případů se týkala vyhoštění z důvodu veřejného pořádku, v *Berrehab v. Nizozemsko*,¹¹ vyhoštění s účelem chránit „ekonomickou prosperitu státu“ v článku 8(2), ve smyslu chránit národní trh práce, bylo shledáno jako porušení práva

⁵ 4.11.1950; ETS č. 5, k 15. září 2002 ji ratifikovalo 44 států Rady Evropy.

⁶ Článek 6 zní: „Vysoké smluvní strany zajistí každému v rámci své jurisdikce práva a svobody definované v článku 1 této Úmluvy.“ Zdůraznění proložené jsme doplnili.

⁷ *Gaygusuz v. Rakousko* (1996) 23 EHRR 364.

⁸ *D. v. Velká Británie* (1997) 24 EHRR 423.

⁹ Viz *Lopez Ostra v. Španělsko* (1994) 20 EHRR 277 a *Guerra v. Itálie* (1998) EHRR 357. Oba tyto případy se týkaly toho, že národní orgány nepodnikly odpovídající kroky k zábraně poškození. Viz též žádost 7367/76 *Guzzardi v. Itálie*, Eur. Comm. H.R., zpráva z 7. prosince 1978, kde Evropská komise pro lidská práva argumentuje, že i když v ECHR není žádný závazek k poskytnutí ubytování, úmluva nepředpokládá možnost, že právo na respektování rodinného života [může] být porušeno v případě, kdy státní orgány uloží osobě a rodině této osoby podmínky, které nelze tolerovat.“

¹⁰ Například *Moustaquim v. Belgie* (1991) 13 EHRR 802; *Beldjoudi v. Francie* (1992) 14 EHRR 801. Viz také Groenendijk, Guild a Dogan (1998) na str. 8-16; Peers a kol. (2000) na str. 9-10.

¹¹ *Berrehab v. Nizozemsko* (1998) 11 EHRR 322.

nezaměstnaného otce na udržení jeho vztahu s dcerou.¹² Článek 8 v právním výkladu o vyhoštění rovněž znamená, že za určitých okolností mohou migrující osoby nabýt právo na pobyt nezávisle na své ekonomické aktivitě. Toto precedenční právo může být tedy zvlášť cenné pro ochranu před vyhoštěním pro ty migrující osoby, které legálně bydlely a byly zaměstnány v členském státě Rady Evropy po značnou dobu a jejichž postavení v hostitelské zemi se po ztrátě zaměstnání stane nejistým, ať již z důvodu recese v národní ekonomice nebo z jiných důvodů. Kromě toho Soud nedávno použil článek 8 na právo vstupu tím, že uznal, že státy, které jsou stranou úmluvy, mají pozitivní povinnost povolit vstup manželovi/manželce v situaci, kdy nelze rozumně předpokládat, že se celá rodina odstěhuje do země původu.¹³

Článek 16 ECHR stanoví, že „nic v člancích 10 [svoboda vyjadřování] 11 [svoboda sdružování a shromažďování] a 14 [nediskriminace] se nebude vykládat tak, že brání [státům stranám úmluvy], aby cizincům uložily některá omezení politické činnosti“. I když toho ustanovení nemůže dovolit státům stranám úmluvy aby cizincům zcela odepřely tato základní práva, široká aplikace dosahu tohoto ustanovení by vážně omezila ochranu poskytnutou těmito právy. Proto v roce 1977 Parlamentní shromáždění Rady Evropy doporučilo zrušit toto ustanovení.¹⁴ Na článek 16 je také třeba pohlížet ve spojitosti s Úmluvou o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, která prosazuje práva cizinců na svobodné vyjadřování, shromažďování a sdružování a na účast na místních veřejných záležitostech a která účinně pozměňuje článek 16 pro ty státy, které tuto úmluvu ratifikovaly.¹⁵ Kromě toho článek 16 dal úzkou interpretaci Evropský soud pro lidská práva v *Piermont v. Francie*,¹⁶ kde německá členka Evropského parlamentu byla vyhoštěna z Francouzské Polynésie za účast na nenásilném protestu na podporu nezávislosti kolonie a za odpor proti francouzským nukleárním zkouškám v této oblasti. Soud shledal porušení práva na svobodné vyjadřování podle článku 10(1) a interpretoval termín „cizinci“ restriktivně tím, že uvedl, že článek 16 nemůže být použit vůči navrhovatelce, protože byla státní příslušnicí EU a členkou Evropského parlamentu, a uvedl, že v státech EU lidé žijící v zámořských teritoriích mohou uplatnit svůj názor účasti při volbách.¹⁷

2.2 Evropská sociální charta

K 15. září 2002 byla Evropská sociální charta¹⁸ v platnosti v 25 členských státech Rady Evropy. I když sociální ochrana, kterou Charta svými ustanoveními poskytuje, není obecně tak rozsáhlá jako ochrana, kterou přiznávají právní předpisy Společenství, a má proto pro ty

¹² Viz též *Ciliz v. Nizozemsko*, Eur. Ct. H.R. rozsudek z 11. července 2000 (je k dispozici ve francouzštině na web stránce Soudu <http://www.echr.coe.int/>) kde Soud shledal porušení článku 8, když národní orgány nekoordinovaly postup týkající se vstupu a vyhoštění pokud jde o vyhoštění tureckého státního příslušníka, který si přál dosáhnout přístupu svého dítěte, z jiných důvodů než je důvod veřejného pořádku.

¹³ *Sen v. Nizozemsko* (Žádost č. 31465/96), Eur. Ct. H.R., rozsudek u 21. prosince 2001, je k dispozici ve francouzštině na web stránce Soudu <http://www.echr.coe.int/>

¹⁴ Doporučení Parlamentního shromáždění 799(1977) z 25. ledna 1977 o politických právech a postavení cizinců, odst. 10(c).

¹⁵ 5.2.1992, ETS č. 144; vstup v platnost 1. května 1997. K 15. září 2002 úmluvu ratifikovalo 6 členských států: Dánsko, Finsko, Itálie, Nizozemsko, Norsko a Švédsko. Podepsaly ji rovněž Kypr, Česká republika a Velká Británie.

¹⁶ *Piermont v. Francie* (1995) 20 EHRR.

¹⁷ *Idem* odstavec 64. Pojem „politická činnost“ rovněž vyložila restriktivně Evropská komise pro lidská práva, která uznala, že „ti kdo navrhovali /článek 16/ do textu úmluvy, vycházeli z výkladu tohoto pojmu, tak jak byl převažující v mezinárodním právu, podle kterého všeobecné úplné omezení politické činnosti cizinců se považuje za legitimní“. Komise tehdy připojila, že „úmluva je žijící instrument, který je zapotřebí interpretovat ve světle současných podmínek a vývoje moderní společnosti.“ Žádosti 15773/89 a 1555574/89, *Piermont v. Francie* (Eur. Comm. H.R. zpráva z 20. ledna 1994), odstavce 58, resp. 59.

¹⁸ 18.10.1961; ETS č. 35.

státy Rady Evropy které jsou rovněž členskými státy EU nebo zeměmi EEA menší relevanci, důležitost Charty, a také zájem o tento instrument, se v posledních letech zvýšily tím, že Chartu ratifikovalo sedm členských států Rady Evropy, které dosud nepřistoupily k EU.¹⁹ V roce 1996 byla přijata revidovaná Charta a vstoupila v platnost v červenci 1999.²⁰ K 15. září 2002 revidovanou Chartu ratifikovalo 14 členských států Rady Evropy, které zahrnují některé státy, které nejsou členy EU, které neratifikovaly původní Chartu.²¹

Na rozdíl od ECHR má Charta omezený rozsah pokud jde o osoby, protože se vztahuje jen na cizince, kteří jsou státními příslušníky jiných smluvních stran. Článek 1 Přílohy k Chartě, kterou článek 38 označuje za „nedílnou část Charty“, stanoví, že většina práv uvedených v Chartě (články 1-17) se vztahují jen na státní příslušníky jiných smluvních stran, kteří legálně bydlí nebo pracují na území příslušné smluvní strany“. I když články 18 a 19, které se specificky týkají migrujících pracovníků, nejsou výslovně zahrnuty do shora uvedeného vyloučení, je jasné, že jsou kryti jen migrující pracovníci z jiných smluvních stran, jak implicitně vyplývá z textu ustanovení Charty a explicitně z textu článků 18 a 19 Části I Charty, která obsahuje seznam práv považovaných za prohlášení cílů stran Charty a v které se promítají podrobnější ustanovení obsažená v Části II.

I když se celá Charta vztahuje na cizince legálně bydlící nebo regulérně pracující na území států stran Charty, článek 1 Přílohy stanoví, že články 1-17 je třeba interpretovat ve světle článků 18 a 19, které představují nejdůležitější ustanovení pokud jde o právní postavení migrujících pracovníků. Jiná zvlášť relevantní ustanovení jsou článek 12(4), který pojednává o zajištění rovného zacházení mezi státními příslušníky smluvních stran pokud jde o práva na sociální zabezpečení cestou uzavírání dvoustranných a mnohostranných smluv (nebo jinými prostředky) a článek 13(4) který pojednává o zacházení s cizinci legálně pobývajících na území smluvních stran pokud jde o sociální a lékařskou pomoc v souladu se závazky smluvních stran, které vyplývají z Evropské úmluvy o sociální a lékařské pomoci (probíráme v sekci 2.5 níže). Revidovaná Charta tato dvě ustanovení nemění.

Článek 18 se týká práva zapojit se do výdělečné činnosti na území jiné smluvní strany a článek 19 se týká práva migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků na ochranu a pomoc. Článek 19 rovněž představuje jeden ze sedmi klíčových článků Charty, z nichž členské státy musí přijmout alespoň pět (článek 20(1)(c)).²²

První tři odstavce článku 18 znějí takto:²³

S cílem zajistit účinné uplatnění práva zabývat se výdělečnou činností na území kterékoli jiné smluvní strany, se členské strany zavazují:

1 provádět existující právní předpisy v liberálním duchu;

¹⁹ Chartu ratifikovalo 15 členských států EU, dva státy EEA (Island a Norsko) a osm kandidátských zemí: Česká republika, Kypr, Maďarsko, Lotyšsko, Malta, Polsko, Slovensko, Turecko. Podepsalo ji také sedm dalších členských států Rady Evropy: Chorvatsko, dřívější Jugoslávská republika Makedonie, Lichtenštejnsko, Rumunsko, Slovinsko, Švýcarsko a Ukrajina.

²⁰ 3. května 1996; ETS č. 163.

²¹ Revidovanou Chartu ratifikovaly tyto státy: *Bulharsko*, *Kypr*, *Estonsko*, *Finsko*, *Francie*, *Irsko*, *Itálie*, *Litva*, *Moldavsko*, *Norsko*, *Portugalsko*, *Rumunsko*, *Slovinsko* a *Švédsko*. Země uvedené proloženě neratifikovaly původní Chartu. Revidovanou Chartu dále podepsalo 18 členských států Rady Evropy.

²² Avšak *Bulharsko*, *Dánsko*, *Maďarsko*, *Island*, *Lotyšsko*, *Malta* a *Slovensko* neakceptovaly článek 19; Česká republika se nepovažuje za vázanou článkem 19(1)-(8) a (10); *Moldavsko* a *Rumunsko* neakceptovaly článek 19(1)-(6) a (9)-(12); *Litva* neakceptovala článek 19(2), (4), (6) a (8); *Rakousko* neakceptovalo článek 19(4), (7)-(8) a (10); *Finsko* se nepovažuje vázáno článkem 19(10); a *Norsko* neakceptovalo článek 19(8).

²³ *Maďarsko*, *Lotyšsko* a *Norsko* neakceptovaly článek 18; *Bulharsko*, Česká republika, *Estonsko*, *Malta* a *Polsko* se necítí vázány článkem 18(1)-(3); *Litva* neakceptovala článek 18(2) - (3); *Moldavsko* a *Rumunsko* se necítí vázány článkem 18(1)-(2); *Slovinsko* neakceptovalo článek 18(2); a *Rakousko* a *Slovensko* neakceptovaly článek 18(3).

- 2 zjednodušit existující formality a snížit nebo zrušit dávky a jiné poplatky placené zahraničními pracovníky jejich zaměstnavatelům;
- 3 liberalizovat, individuálně nebo kolektivně, právní předpisy, jimiž se řídí zaměstnávání zahraničních pracovníků ...

Článek 18 se vztahuje jen na státní příslušníky těch smluvních stran, kteří již jsou na území jiné smluvní strany. Příloha k Evropské sociální chartě objasňuje, že článek 18(1) „se netýká otázky vstupu na území smluvních stran a není na újmu ustanovení Evropské úmluvy o usazování [viz sekce 2.4 níže]“. Článek 18(1) se týká administrativní praxe, spíše než právních předpisů, a vyzývá orgány národních administrací, aby při provádění existujících národních předpisů příznivě rozhodovaly, i když tyto předpisy jsou svou povahou restriktivní. Je možné argumentovat, že toto ustanovení působí jako implicitní klauzule zachování současného stavu a že členským stranám zamezuje, aby restrikce ve svých pravidlech ještě zvýšily. Článek 18(2) se týká uvolnění formalit platných pro zaměstnávání zahraničních pracovníků, jako jsou například poplatky za udělení pracovního povolení, a článek 18(3) vyzývá k uvolnění reálných pravidel týkajících se přístupu k zaměstnání a restrikcí, které mohou být uplatněny na každý jednotlivý případ.²⁴ Výbor nezávislých expertů, který dozírá na provádění Charty, označil článek 18 za „dynamické“ ustanovení v tom smyslu, že smluvní strany jsou povinny postupně zlepšovat postavení migrujících pracovníků z jiných smluvních stran pokud jde o přístup k zaměstnání, i když by se mohlo zdát, že povinnost uložená článkem 18(1) je bezprostřednější.²⁵ Rozsah dynamiky vyplývající z článku 18 byl předmětem rozdílných názorů mezi Výborem expertů a Výborem vlád, který je složen vždy z jednoho zástupce každé smluvní strany. Výbor expertů se domníval, že provádění tohoto ustanovení členskými stranami by mělo být zaměřeno k cíli zacházet se zahraničními pracovníky z jiných členských stran pokud možno jako s vlastními státními příslušníky, zatímco Výbor složený ze zástupců vlád zastával názor, že toto zacházení by mělo zaujmout prostor mezi ochranou poskytnutou pravidly Evropského společenství a ochranou přiznanou státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám ze zemí, které neratifikovaly Chartu.²⁶ Závazky obsažené v článku 18 podléhají významnému omezení v odstavci 18 v části I Charty, který stanoví, že právo státních příslušníků smluvních stran provádět výdělečnou činnost na území jiných smluvních stran na platformě rovnosti se státními příslušníky těchto smluvních stran „podléhá restrikcím založeným na pádných ekonomických nebo sociálních důvodech“. Výbor expertů interpretoval toto omezení úzce a shledal řadu omezení pro přístup k zaměstnání běžně ukládaných smluvními stranami za omezení v rozporu s povinnostmi obsaženými v článku 18.²⁷ Revidovaná sociální charta neobsahuje žádné změny článku 18.

Článek 19 Charty upravuje celý proces migrace, i když také obsahuje významná ustanovení týkající se postavení migrujících osob, kterým bylo povoleno zaměstnání v smluvních stranách. Tato ustanovení zní takto:

S cílem zajistit účinný výkon práva migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků na ochranu a pomoc na území kterékoli jiné smluvní strany, smluvní strany se zavazují

.....

²⁴ Harris (1984) na str. 148, 153; Cholewinski (1997), na str. 295.

²⁵ Harris (1984) na str. 142; Cholewinski (1997), dtto.

²⁶ Cholewinski (1997) na straně 296. Avšak Výbor vlád již nevykonává interpretativní funkci v kontrolním mechanismu, kde vypracoval oddělenou zprávu k zprávě Výboru expertů. Nyní zaujal revidovanou roli, jak je stanovena v Protokolu z roku 1991, kterým se pozměňuje Charta. Tato role spočívá v přípravě rozhodnutí Výboru ministrů a ve výběru situací, kterých by se měla týkat doporučení adresovaná smluvním stranám (článek 4). Viz Výbor vlád, *12. zpráva (I) (1988-89)* (Štrasburk: tisky Rady Evropy, 1993) na str. 13-14, odst. 16; Cholewinski (1997) na str. 218-220.

²⁷ Cholewinski (1997) na str. 297-298.

- 4 zajistit pro takové pracovníky pobývající legálně na jejich území, pokud jde o záležitosti upravené zákonem nebo nařízeními nebo podléhající kontrole správních orgánů, zacházení, které nebude méně výhodné než zacházení s jejich vlastními státními příslušníky, pokud jde o následující záležitosti:
 - a odměňování a jiné podmínky zaměstnání a pracovní podmínky;
 - b členství v odborech a podílení se na výhodách kolektivního vyjednávání
 - c ubytování;
- 5 zajistit pro takové pracovníky pobývající legálně na jejich území zacházení, které nebude méně výhodné než zacházení s jejich vlastními státními příslušníky, pokud jde o daně, poplatky nebo příspěvky, které jsou povinny platit jako zaměstnané osoby;
- 6 usnadnit v nejvyšší možné míře spojení rodiny zahraničního pracovníka, kterému bylo povoleno usadit se na území;
- 7 zajistit pro takové pracovníky pobývající legálně na jejich území zacházení, které nebude méně výhodné než zacházení s jejich vlastními státními příslušníky, pokud jde o záležitosti uvedené v tomto článku;
- 8 zajistit, že pracovníci pobývající legálně na jejich území nebudou vyhoštěni, pokud neohrozí bezpečnost státu nebo se neproviní proti veřejnému zájmu nebo morálce;
- 9
- 10 rozšířit ochranu a pomoc stanovenou tímto článkem na samostatně výdělečně činné migrující osoby, pokud taková opatření přicházejí v úvahu.

Revidovaná Charta připojila k článku 19 dvě ustanovení, která se týkají výuky jazyků. Cílem prvního je integrace migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků do hostitelské společnosti, zatímco druhé se týká potřeby zajistit, aby děti migrujících pracovníků byly schopny naučit se mateřskému jazyku svých rodičů.

- 11 podporovat a usnadňovat výuku migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků, aby se naučili národní jazyk přijímajícího státu nebo, pokud jich je tam více, jeden z těchto jazyků;
- 12 podporovat a usnadňovat, v maximální možné míře, výuku dětí migrujících pracovníků, aby se naučily mateřský jazyk pracovníka.

Všeobecně řečeno, Výbor expertů interpretoval článek 19 liberálně. Například Výbor konstatoval, že článek 19 jako celek by měl nejen zajistit rovné zacházení mezi státními příslušníky a migrujícími pracovníky, ale že také vyžaduje přijetí pozitivních opatření na pomoc této skupině pracovníků.²⁸ Výbor nahlíží na článek 19(4) tak, že poskytuje rovné zacházení mezi migrujícími pracovníky a národními pracovníky v případech propouštění nebo uvolňování pro nadbytečnost, což je zvláště důležité v případech ekonomického útlumu, kdy by smluvní strany mohly pociťovat pokušení zbavit se zahraničních pracovních sil, aby chránily národní pracovníky.²⁹ Povinnost v článku 19(4)(c) zajistit rovné zacházení mezi migrujícími pracovníky a státními příslušníky pokud jde o bydlení byla rovněž interpretována široce. Výbor dospěl k závěru, že taková opatření, jako je vyhrazení veřejného bytového fondu vlastním státním příslušníkům a přidělování bytů podle kvót a omezení bydlení migrujících osob jen na určité regiony v zemi, jsou v rozporu s článkem 19(4)(c). Naproti tomu pozitivní opatření podporující bydlení migrujících pracovníků a jejich rodin jsou s tímto

²⁸ *Závěry I* na str. 81: „Smluvní strany by neměly omezit plnění svých povinností uložených tímto článkem na zajištění nediskriminace mezi svými státními příslušníky a cizinci, ale měly by postupně přijímat pozitivní akce.“

²⁹ *Závěry IV* na str. 119; Harris (1984) na str. 171; Cholewinski (1997) na str. 288.

ustanovením v souladu.³⁰ Výbor dokonce interpretoval povinnost usnadňovat spojení rodin v článku 19(6) jako ustanovení obsahující pozitivní povinnost pomáhat migrujícím pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům, aby si našli vhodný byt, ať již ve veřejné nebo soukromé sféře.³¹ Pokud jde o samo spojení rodiny Výbor konstatoval, že nepřiměřeně dlouhé čekací doby stanovené smluvními stranami pokud jde o spojení rodin jsou v rozporu s Chartou.³²

2.3 Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků

Tato úmluva je nejkompexnější instrument Rady Evropy týkající se předmětu této studie.³³ Jejím cíli, jak jsou vyjádřeny v preambuli, je mj. regulovat „právní postavení migrujících pracovníků ...aby se zajistilo, že se s nimi v nejvyšší možné míře bude zacházet stejně příznivě jako s pracovníky, kteří jsou státními příslušníky přijímajícího členského státu ve všech aspektech životních a pracovních podmínek“ a „usnadňovat migrujícím pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům dosažení pokroku ve společnosti“.³⁴ Podle názoru jednoho z komentátorů „možnost dosáhnout zlepšení společenského postavení má pro migrující pracovníky a jejich rodinné příslušníky zásadní důležitost“.³⁵ Význam úmluvy v tomto ohledu však omezují tři faktory. Zaprvé, úmluva zahrnuje jen zacházení s migrujícími pracovníky, jimž bylo povoleno pracovat, a pobývat v jednom z členských států Rady Evropy a kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu Rady Evropy, který je stranou této úmluvy. Za druhé, k 15. září 2002 úmluvu ratifikovalo pouze 8 členských států: Francie, Itálie, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko a Turecko.³⁶ Vzhledem k tomu, že ekonomičtí migrující pracovníci ze sedmi států-smluvních stran mají prospěch z vyšší ochrany plynoucí z uspořádání o volném pohybu na základě smluv EU a EEA, praktický význam této úmluvy, alespoň pro tento okamžik, je omezen na vztahy mezi těmito zeměmi a Tureckem. Jak se však uvádí v sekci 2.6.2 níže, turečtí migrující pracovníci mají rovněž přístup k ochraně vyplývající z právních předpisů Společenství na základě asociační smlouvy EHS-Turecko a jejích prováděcích opatření. Relevance úmluvy by se zřejmě zvýšila, kdyby ji ratifikovaly také další členské státy Rady Evropy, což by velmi přispělo k překlenutí mezery mezi lepším zacházením poskytovaným občanům EU bydlícím a pracujícím v jiných členských státech EU a zacházením, které se poskytuje migrujícím osobám ze zemí Rady Evropy, které legálně bydlí a jsou zaměstnány v EU,³⁷ zejména migrujícím osobám ze zemí, které ještě nebyly zahrnuty do příštího kola přistoupení k EU (Bulharsko a Rumunsko) nebo ze zemí, které neaspírují na členství v EU (Rusko a další země dřívějšího Sovětského svazu). Úmluva by těmto státům poskytla mezinárodní rámec pro ochranu migrujících pracovníků.³⁸ Za třetí, úmluva se považuje za rámcový instrument, který neupravuje všechny aspekty právního postavení migrujících pracovníků, ale místo toho odkazuje na další relevantní dvoustranné a mnohostranné instrumenty a také na národní zákonodárství. Navíc většina jejích ustanovení je formulována formou mezistátních povinností a nikoli formou práv

³⁰ Cholewinski (1997 na str. 328-329).

³¹ *Idem* na str. 344-345.

³² *Idem* na str. 345.

³³ 24.11.1977; ETS č. 93. Komplexní analýzu týkající se rozsahu této úmluvy a výhod, které poskytuje ve světle interpretace kontrolního orgánu, což je Konzultativní výbor, a oficiální názory vládních expertů a expertů nevládních organizací na tento instrument Rady Evropy (včetně ratifikací a podpisů členských států a dalších států) lze najít v studii, jejímž autorem je Guild (1999).

³⁴ Druhý a třetí bod.

³⁵ Guild (1999) na str. 5.

³⁶ Úmluvu rovněž podepsalo pět členských států: Belgie, Německo, Řecko, Lucembursko a Moldavsko.

³⁷ Viz Guild (1999) na str. 22; Lary de Latour (1991).

³⁸ Guild (1999) na str. 24-25.

migrujících pracovníků, přestože úmluva klade důraz na rovné zacházení migrujících pracovníků ve vztahu k státním příslušníkům smluvních stran.³⁹

Podobně jako článek 19 Charty, úmluva upravuje celý proces migrace a pokrývá nábor a povolení vstupu⁴⁰, přijetí, pobyt a návrat migrujících pracovníků. Většina jejích ustanovení se však týká právního postavení migrujících pracovníků po dobu, kdy jsou v zemi zaměstnání, a rovného zacházení jako se státními příslušníky pokud jde o důležitá ekonomická a sociální práva. Kromě specifických ustanovení týkajících se pracovních povolení a povolení k pobytu (články 8 a 9), které také obsahují omezenou ochranu pro nezaměstnané migrující pracovníky⁴¹, a spojení rodin (článek 12), kapitola III úmluvy vyzývá k rovnému zacházení s migrujícími pracovníky jako s národními pracovníky v následujících oblastech: bydlení (článek 13); vzdělávání a odborný výcvik (článek 14); pracovní podmínky (článek 16); sociální zabezpečení (článek 18); sociální a lékařská pomoc (článek 19); bezpečnost a ochrana zdraví při práci (článek 20); inspekce a pracovní podmínky (článek 21); zdanění výdělků (článek 23); skončení pracovní smlouvy a propuštění (článek 24); opatření k usnadnění opětovného zaměstnání (článek 25); právo na přístup k soudům a administrativním orgánům (článek 26); využívání služeb zaměstnanosti (článek 27); právo na organizování (článek 28); účast na záležitostech podniku (článek 29). Kromě toho úmluva obsahuje řadu povinností, které jsou specifické pro migrující pracovníky, jako například vyučování mateřského jazyka pro děti migrujících pracovníků (článek 15), transfery úspor (článek 17) a, v kapitole IV, pomoc při jejich návratu do zemí původu (článek 30). Kapitola V ponechává na národních právních předpisech a dvoustranných a mnohostranných smlouvách, aby případně poskytly migrujícím pracovníkům příznivější zacházení.⁴² V úmluvě však nejsou žádná ustanovení příznávající migrujícím pracovníkům přístup k zaměstnání. Smluvní strana má pouze povinnost, s výhradou podmínek stanovených jejími právními předpisy, vydat nebo obnovit pracovní povolení pro ty migrující pracovníky, kterým povolila vstoupit na své území za účelem placeného zaměstnání (článek 8(1)). Určitý stupeň ochrany poskytuje článek 8(2), který stanoví, že „pracovní povolení poprvé vystavené nesmí v zásadě vázat pracovníka na stejného zaměstnavatele nebo na lokalitu po delší dobu než jeden rok“.⁴³ Důvody pro tato málo liberální pravidla upravující přístup k zaměstnání mají zřejmý vztah k době, kdy byla úmluva přijata (1977), což bylo jen několik let po energetické krizi, kdy vlády kladly důraz na kontrolu migrace za prací a nabízely migrujícím pracovníkům pobídky k návratu do jejich zemí původu.⁴⁴

³⁹ Cholewinski (1997) na str. 222-223.

⁴⁰ Kapitola II úmluvy. Ale jak uvedl Guild (1999) na str. 12 a 23, tato ustanovení o regulaci náboru ze států původu do států zaměstnání pomocí státních orgánů v obou zemích „se zdají dnes být dosti zastaralá“ vzhledem k stále menší roli států v řízení mezinárodní migrace za prací.

⁴¹ Článek 9(4) opravňuje migrující pracovníky, kteří nejsou v zaměstnání z důvodu dočasné pracovní neschopnosti způsobené nemocí nebo úrazem, nebo z důvodu nedobrovolné nezaměstnanosti, aby zůstali na území přijímajícího státu po dobu alespoň pět měsíců. Avšak smluvní strany nemají žádnou povinnost dovolit takovým migrujícím pracovníkům zůstat na jejich území déle než je doba, po kterou se vyplácejí dávky v nezaměstnanosti. Guild (1999) na str. 13 (bod 15) vysvětluje, že toto ustanovení má chránit systémy sociální ochrany v hostitelských zemích, ale je možné se domnívat, že je v rozporu s precedenčním právem ECHR i se závazky vyplývajícími z úmluv MOP (tj. úmluvy č. 97 z roku 1949 o migraci za zaměstnáním, článkem 8, který zakazuje nucený návrat migrujících pracovníků, kteří byli přijati nastálo a nemohou pokračovat ve svém povolání z důvodu nemoci nebo úrazu, které byly způsobeny po jejich vstupu do hostitelské země).

⁴² Články 31 a 32.

⁴³ Ustanovení upravující obnovení pracovních smluv (článek 8(3)) je také dosti slabé: „V případě obnovení pracovního povolení migrujícího pracovníka, mělo by se tak stát v zásadě na dobu alespoň jednoho roku, pokud to současný stav a vývoj situace zaměstnanosti dovoluje.“

⁴⁴ Cholewinski (1997) na str. 299.

2.4 Evropská úmluva o usazení

Tato úmluva⁴⁵ se týká vstupu a pobytu státních příslušníků smluvních stran na území jiných smluvních stran a k 15. září 2002 byla v platnosti v 12 členských státech Rady Evropy.⁴⁶ Pokrytí osob úmluvou je proto efektivně stejné jako u Evropské sociální charty a u úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků. Navíc je její praktická hodnota podobně omezena jako u posléze zmíněného instrumentu vzhledem k vývoji vyšší ochrany vyplývající z režimu volného pohybu v rámci Evropského společenství a EEA. Nicméně je jasné, že úmluva posloužila jako základna pro vývoj norem Společenství a dalších standardů Rady Evropy v této oblasti.⁴⁷

Úmluva usnadňuje dočasné návštěvy a delší nebo trvalý pobyt v smluvních stranách a poskytuje státním příslušníkům jiných smluvních stran ochranu proti vyhoštění, která se zvyšuje v souladu s jejich délkou legálního pobytu (články 1-3). Úmluva obsahuje podrobná pravidla týkající se přístupu k zaměstnání (články 10 až 16). Článek 10 stanoví zásadu rovného zacházení mezi státními příslušníky smluvních stran pokud jde o přístup k zaměstnání, které však může být omezeno důležitou výjimkou zakládající se na „závažných ekonomických a sociálních důvodech“. V paragrafu 1(a)(2) Protokolu k úmluvě se uvádí, že tyto důvody je třeba posuzovat podle „národních kritérií“. Článek 11 brání dodatečnému uložení restrikcí státním příslušníkům smluvních stran, kteří již vstoupili v hostitelské zemi do zaměstnání, pokud takové restrikce nejsou rovněž uplatněny vůči domácím pracovníkům za podobných okolností. Článek 12(1) obsahuje významné ustanovení, které vyjímá z jakýchkoli omezení uložených podle článku 10 legálně bydlící státní příslušníky smluvních stran, pokud jsou v hostitelské zemi legálně zaměstnání nebo jim je povolen legální pobyt po dobu pěti let. Avšak článek 12(1) rovněž umožňuje smluvním stranám, aby se při ratifikaci vyvázaly ze dvou z těchto podmínek a článek 12(2) dovoluje smluvním stranám zvýšit dobu zaměstnání v první podmínce na nejvýše deset let. Další omezení najdeme v článku 13, který smluvním stranám umožňuje „aby svým státním příslušníkům vyhradily výkon veřejných funkcí nebo povolání majících vztah k národní bezpečnosti nebo obraně“ a v článku 14, který dovoluje omezení týkající se některých v národních předpisech uvedených povolání.

Úmluva stanoví rovněž rovnost zacházení pokud jde o soukromá práva (osobní práva a majetková práva) (článek 4), rovný přístup k soudním a administrativním orgánům (článek 7), bezplatnou právní pomoc (článek 8), rovnost odměňování a pracovních podmínek (článek 17), účast v ekonomických a profesionálních organizacích (článek 18) a rovný přístup k vzdělávání, včetně škol prvního a druhého stupně a institucí odborného výcviku a výcviku k povolání (článek 20). Udělení stipendií je však ponecháno na úvaze jednotlivých smluvních stran.

2.5 Evropská úmluva o sociální a lékařské pomoci

Účelem této úmluvy⁴⁸ je zajistit, aby státní příslušníci smluvních stran legálně pobývající na území jiné smluvní strany, kteří nemají dostatek zdrojů, měli nárok na sociální a lékařskou pomoc na stejné základně jako státní příslušníci (článek 1). K 15. září 2002 byla tato úmluva v platnosti v 17 členských státech.⁴⁹

⁴⁵ 13.12.1955, *ETS* č. 19.

⁴⁶ Belgie, Dánsko, Německo, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Švédsko, Turecko, Velká Británie. Podepsaly ji tři další země: Rakousko, Francie a Island.

⁴⁷ Cholewinski (1997) na str. 214.

⁴⁸ 11.12.1953; *ETS* č. 14.

⁴⁹ Belgie, Dánsko, Francie, Německo, Řecko, Island, Irsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko, Turecko a Velká Británie. Úmluvu dále podepsalo Estonsko.

Úmluva zakazuje smluvním stranám, aby vrátily do vlasti státní příslušníky jiných smluvních stran, kteří legálně pobývají na jejich území, jen z toho důvodu, že potřebují pomoc (článek 6(a)), i když to přesto mohou učinit v případech, kdy jsou splněny následující tři podmínky uvedené v článku 7(a):

a Aniž by byla dotčena ustanovení článku 6a, smluvní strana může repatriovat státního příslušníka jiné smluvní strany bydlícího na jejím území z jediného důvodu uvedeného v článku 6.a, jestliže jsou splněny tyto podmínky:

- i) dotyčná osoba trvale nebydlela na území této smluvní strany alespoň po dobu pěti let, pokud na toto území vstoupila dříve než dosáhla věku 55 let, nebo po dobu deseti let, pokud na toto území vstoupila po dosažení 55 let;
- ii) dotyčná osoba je v takovém zdravotním stavu, který umožňuje její transport, a
- iii) dotyčná osoba nemá žádné blízké vztahy na území, na němž bydlí.

Tato možnost je poněkud oslabena článkem 7(b), který stanoví, že „smluvní strany se mohou dohodnout, že budou používat repatriaci co nejméně a jen když nebudou žádné námitky z humanitárních důvodů“.

Důležitost této úmluvy spočívá v tom, že ustanovení týkající se sociální a lékařské pomoci v Evropské sociální chartě (článek 13(4)) a Evropské úmluvě o právním postavení migrujících pracovníků (článek 19) specificky odkazují na povinnosti smluvních stran vyplývajících z této úmluvy. Články 13(1)-(2) Charty požadují, aby smluvní strany zajistily, že osobám bez postačujících zdrojů bude poskytnuta dostatečná pomoc a zdravotní péče a tyto osoby neutrpí snížením jejich politických a sociálních práv z důvodu, že se jim poskytuje tato pomoc. Článek 13(3) stanoví, že každý bude mít možnost využít veřejných nebo soukromých služeb, které zabraňují vzniku osobní nebo rodinné nouze nebo tuto nouzi zmírňují či odstraňují. Tato práva se také vztahují na státní příslušníky smluvních stran, kteří *pravidelně pracují* nebo *legálně pobývají* na území jiné smluvní strany, stejným způsobem jako na vlastní státní příslušníky. Článek 13(4) Charty rozšiřuje pokrytí těchto ustanovení tím že stanoví, že smluvní strany je mají aplikovat stejným způsobem na státní příslušníky jiných smluvních stran, kteří *jsou legálně* na jejich územích v souladu se závazky těchto stran, jež vyplývají z úmluvy o sociální a lékařské pomoci. Výbor expertů potvrdil, že povinnost vyplývající z článku 13(4) se také vztahuje na ustanovení úmluvy o sociální a lékařské pomoci, která se týká repatriace.⁵⁰ Příloha k Chartě umožňuje smluvním stranám, které neratifikovaly tuto úmluvu, aby akceptovaly článek 13(4) „za předpokladu, že přiznají státním příslušníkům jiných smluvních stran zacházení, které bude v souladu s ustanoveními zmíněné úmluvy“.⁵¹

2.6 Právní předpisy Evropského společenství

Tato studie nepokrývá provádění právních předpisů Společenství o volném pohybu pracovníků v členských státech EU. Její zájem se netýká rozsáhlé ochrany, kterou Smlouva o ES a její prováděcí předpisy poskytují občanům EU, kteří vykonávají právo na volný pohyb, ani ekvivalentní ochrany poskytnuté státním příslušníkům Islandu, Norska a Lichtenštejnska na základě Smlouvy o evropském ekonomickém prostoru (EEA).⁵² Studie si však všímá pravidel Společenství, která ovlivňují právní postavení migrujících osob, které jsou státními

⁵⁰ *Závěry XIV-1* Svazek 1, na str. 53-55, odstavce 59-61.

⁵¹ Následující státy, strany Sociální charty (včetně revidované Charty) neratifikovaly úmluvu o sociální a lékařské pomoci. Rakousko, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Estonsko, Finsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Moldavsko, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko. Následující státy, strany Sociální charty, neakceptovaly článek 13(4): Bulharsko, Kypr, Estonsko, Litva, Moldavsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko.

⁵² OJ 194 L 1/1. Společenství a členské státy nedávno také ratifikovaly smlouvu o volném pohybu se Švýcarskem. Viz OJ 2002 L 114/6.

příslušníky třetích zemí. V této souvislosti je důležité připomenout, že rodinní příslušníci státních příslušníků EU, kteří získají nárok na připojení se k pracovníkovi na základě článku 20 nařízení 1612/68/EEC, mají právo vstoupit do zaměstnání (článek 11) a mohou také mít prospěch z ekvivalentních ekonomických a sociálních práv.⁵³ Kromě toho ti zaměstnanci státních příslušníků EU poskytujících služby v jiném členském státě, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, se mohou volně pohybovat se zaměstnavatelem z EU a nepotřebují k tomu pracovní povolení dotyčného členského státu;⁵⁴ a státní příslušníci třetích států mající postavení uprchlíka mají stejná práva na sociální zabezpečení jako státní příslušníci EU na základě nařízení 1408/71/EEC. Jak probíráme v sekci 2.6.1 níže, Společenství dostalo rovněž pravomoc přijímat právně závazná opatření pokud jde o podmínky vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí (článek 63(3) Smlouvy o ES) a o práva a podmínky, za kterých státní příslušníci třetích zemí legálně bydlící v jednom členském státě mohou legálně pobývat v jiném členském státě (článek 63(4) Smlouvy o ES). V únoru 2002 Komise využila posléze uvedeného ustanovení jako právní základnu pro návrh na rozšíření nařízení 1408/71/EEC na *všechny* státní příslušníky třetích zemí a Rada nedávno dospěla k politické dohodě o tomto opatření.⁵⁵ Další relevantní ustanovení obsahuje článek 137(3) Smlouvy ES, podle něhož má Rada povinnost přijmout opatření, na základě návrhu Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem pro Regiony, pokud jde, m.j. o „podmínky zaměstnání státních příslušníků třetích zemí, kteří legálně bydlí na území Společenství.“ Až do současné doby však žádná taková opatření nebyla přijata. Je také zapotřebí zdůraznit, že Charta základních práv EU⁵⁶, která není právně závazná, ale Společenství a jeho členské státy ji slavnostně vyhlásily v prosinci 2000 v Nice, usiluje o ochranu řady práv, která jsou relevantní pro právní postavení migrujících pracovníků, jimž bylo povoleno zaměstnání v členských státech EU.⁵⁷ Konečně pak Společenství uzavřelo asociační dohody s některými třetími zeměmi, které poskytují různé úrovně ochrany některým skupinám státních příslušníků těchto třetích zemí zaměstnaným v členských státech EU.

2.6.1 Hlava IV, třetí část Smlouvy o ES

Změny Smlouvy o ES, které přinesla Amsterodamská smlouva znamenají, že Společenství má nyní pravomoc přijímat právně závazná pravidla týkající se státních příslušníků třetích zemí. Tato pravomoc byla umístěna do Hlavy IV, třetí část, Smlouvy o ES, která pojednává o politice v oblasti víz, azylu, přistěhovalectví a dalších oblastech politiky týkajících se volného pohybu osob. Taková pravidla mohou být přijata v řadě oblastí imigrační politiky, včetně „podmínek pro vstup a bydlení a standardů týkajících se postupů pro vydávání víz a povolení pobytu členskými státy, včetně víz a povolení pro účely spojení rodin“ (článek 63(3)(a) ES). Závěry předsednické země přijaté na Evropské radě v Tampere, Finsko, v říjnu 1999,

⁵³ Viz Peers a kol. (2000) na str. 18-20, kde se o právních předpisech Společenství v této oblasti pojednává podrobněji.

⁵⁴ Případ C-43/93, *Van der Elst v. Office des Migrations Internationales (OMI)* [1994] ECR I-380.

⁵⁵ Viz COM (2002) 59 final z 6. února 2002 a dále dokument Rady (zaměstnanost a sociální politika) 9673/02 z 10. června 2002). Jsem vděčen Stevu Peersovi, že mě upozornil na posléze zmíněný dokument.

⁵⁶ OJ 2000 C 364/1. Viz též Peers (2001).

⁵⁷ Následující práva Charty EU se neomezují na občany EU: právo na vzdělání (článek 14); právo na svobodně zvolenou práci a právo na vykonávání svobodně zvoleného nebo přijatého povolání (článek 15(1)); právo na informace a konzultace uvnitř podniku (článek 27); právo pracovníků a zaměstnavatelů na kolektivní vyjednávání a na jednání k ochraně jejich zájmů, včetně práva na stávkou (článek 29); ochrana proti neoprávněnému propuštění (článek 30); právo na pracovní podmínky s ohledem na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a důstojnost pracovníka (článek 31); sociální zabezpečení a sociální pomoc (článek 34); právo na přístup k preventivní zdravotní péči a právo na věcné dávky lékařské péče (článek 35). Článek 15 konkrétně stanoví, že státní příslušníci třetích zemí, jimž bylo povoleno pracovat v členských státech, mají právo na „pracovní podmínky, které jsou rovnocenné pracovním podmínkám občanů Unie“.

upozorňují, m.j. na „potřebu aproximace národních právních předpisů týkajících se podmínek pro povolení vstupu a pobytu státním příslušníkům třetích zemí, na základě společného posouzení ekonomického a demografického vývoje uvnitř Unie a také posouzení situace v zemích původu.“⁵⁸ Ve svém *Sdělení o imigrační politice Společenství*, Komise posoudila budoucí zaměření imigrační politiky a navrhla přístup, který obecně doporučoval kontrolované přijímání migrujících pracovníků do EU:

Analýza současné situace migračních toků v EU ukazuje, že nyní je zapotřebí použít odlišný a pružnější přístup v této otázce, který bude společný všem členským státům. Takováto aktivní imigrační politika by měla být založena na poznatku, že migrační tlaky budou pokračovat a že existují výhody, které spořádaná imigrace může přinášet EU, samotným migrujícím pracovníkům i zemím jejich původu. Otevírání takových cest pro imigraci za ekonomickým účelem, aby se naplnily naléhavé potřeby týkající se vysoce kvalifikovaných i nekvalifikovaných pracovníků, již v některých členských státech začalo. Vzhledem k současné ekonomické situaci a situaci na trhu práce se Komise domnívá, že nadešel čas přezkoumat potřeby v celé EU v delší perspektivě, odhadnout, do jaké míry mohou být tyto potřeby kryty ze stávajících zdrojů, a definovat střednědobou politiku pro povolování vstupu těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří zaplní postupně a kontrolovaným způsobem identifikované mezery.⁵⁹

Komise konkrétně uznává, že taková politika musí být zaměřena na usnadnění vstupu širokého okruhu migrujících pracovníků, jak kvalifikovaných, tak nekvalifikovaných. Pokud jde o jejich právní postavení poté co jim bude povolen vstup do země, Komise se přiklonila k názoru, že „migrující pracovníci by měli mít k dispozici počínaje svým příjezdem základní (hard-core) práva, aby se podpořila jejich integrace do společnosti“.⁶⁰ Komise se přimlouvá za pružný program uskutečňovaný po konzultaci s členskými státy, který by umožnil přijímaným migrujícím pracovníkům postupně, a v souvislosti s delší dobou legálního pobytu, nabývat více práv.⁶¹

V červenci 2001 Komise navrhla směrnici Rady o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem placeného zaměstnání a samostatné ekonomické výdělečné činnosti.⁶² V souladu s dřívějším Sdělením Komise, cílem směrnice je reagovat na

⁵⁸ *Evropská rada Tampere: Závěry předsednické země*, 16.10.1999, *Věstník EU 10-1999*, odstavec 20.

⁵⁹ COM (2000) 757 final z 20. listopadu 2000, na str. 13. Tento přístup ostře kontrastuje s dřívějším restriktivním přístupem, který zaujala Rada pro justici a vnitřní záležitosti a který byl založen na následujícím „principu“: „Členské státy *odmítnou* státním příslušníkům třetích zemí vstup na své území za účelem zaměstnání.“ Viz rezoluce z 20. června 1994 o omezeních pro povolování vstupu státním příslušníkům třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání, OJ 1996 C 274/3, odstavec C(i).

⁶⁰ COM (2000) 757, na str. 17.

⁶¹ Dto, na str. 17-18: „Právní předpisy EU by měly ... vycházet z *pružného* celkového programu založeného na omezeném počtu ustanovení, která by měla sloužit k *usnadnění*, ne tedy vytvářet překážky, pro přijetí ekonomických migrujících osob. Cílem by mělo být poskytnout bezpečné právní postavení dočasným pracovníkům, kteří se zamýšlejí vrátit do své země původu, a současně vytvořit cestu vedoucí nakonec po určité době k permanentnímu statutu pro ty, kteří si přejí zůstat a kteří vyhoví určitým kritériím. Jednou z možností by bylo začít s dočasným pracovním povolením... Toto povolení by se mohlo obnovovat a nakonec by, po určitém počtu let, který by se měl stanovit, následovalo permanentní pracovní povolení s možností udělení státu trvalého pobytu po určité další době. Bylo by zapotřebí dospět k dohodě o právech a závazcích poskytovaných v každém stadiu, na základě principu rovného zacházení jako s vlastními státními příslušníky, a tato práva a povinnosti by měla být kumulativní a vést k právům spojeným s trvalým pobytem. Podrobnosti by byly vypracovány po konzultacích s členskými státy na základě „nejlepší praxe“ a členské státy by odpovídaly za provádění národních politik přijímání migrujících pracovníků v souladu s celkovým rámcem“.

⁶² COM (2001) 386 final z 11. července 2001 (dále *Návrh směrnice o zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí*). Tento návrh doprovázelo *Sdělení pro Radu a Evropský parlament o otevřené metodě koordinace politiky Společenství pro imigraci*, COM (2001) 387 final z 11. července 2001, kde Komise navrhla řadu otázek, kterými by se měla Rada zabývat při schvalování evropských směrnic pro imigraci, včetně přijetí „koherentní a

nedostatečnou nabídku na trzích práce, zejména pokud jde o kvalifikované pracovníky.⁶³ Pokud jde o placené zaměstnání, státní příslušníci třetích zemí by efektivně získali právo vstoupit do členského státu a bydlet v něm za tímto účelem, pokud by bylo možné prokázat, že volné pracovní místo v tomto členském státě není možné obsadit v rámci domácího trhu práce a pokud nebyla přijata žádná národní opatření na omezení ekonomické migrace.⁶⁴ „Povolení pracovníka k pobytu“ by bylo vydáno těm příslušníkům třetích zemí, jimž by byl povolen vstup za účelem zaměstnání.⁶⁵ Povolení by napoprvé bylo platné po dobu až tří let a bylo by obnovitelné na další dobu až do tří let.⁶⁶ Jakmile by státní příslušníci třetích zemí měli povolení po více než tři roky, již by se nepožadovalo, aby při žádosti o obnovení povolení prošli testem národního trhu práce.⁶⁷ Povolení by bylo zpočátku omezeno na výkon určité profesionální činnosti nebo oboru činnosti. Členské státy by rovněž mohly omezit platnost povolení na výkon činnosti v postavení zaměstnané osoby jen na určitou geografickou oblast. Po třech letech by byla odstraněna všechna omezení.⁶⁸ Návrh směrnice obsahuje v článku 11(1)(f) rovněž řadu ustanovení týkajících se právního postavení migrujících pracovníků z třetích zemí a zejména ustanovení o rovnosti zacházení jako s občany EU:

1. Během doby platnosti „povolení pracovníka k pobytu“ by opravňovalo držitele minimálně k následujícímu:

(f) k rovnosti zacházení jako s občany Unie, alespoň pokud jde o:

- (i) pracovní podmínky, včetně podmínek týkajících se propuštění a odměňování;
- (ii) přístup k odbornému výcviku nutnému k splnění činností povolených na základě povolení k pobytu;
- (iii) uznání diplomů, certifikátů a jiných kvalifikací vystavených kompetentními orgány;
- (iv) sociální zabezpečení včetně zdravotní péče;
- (v) přístup k zboží a službám a nabídku zboží a služeb, které jsou dávány k dispozici veřejnosti, včetně veřejného bydlení;
- (vi) svobodu sdružování a přidružení se a členství v organizaci zastupující pracovníky nebo zaměstnavatele nebo jakékoli organizaci, jejíž členové se zabývají určitým povoláním, včetně výhod, které tyto organizace poskytují.⁶⁹

Tyto povinnosti stanoví jen „minimální“ standardy, a členské státy zřejmě budou moci na základě svého uvážení přiznat příznivější ochranu. Návrh směrnice by také dovolil členským státům omezit přístup k odbornému výcviku a právo na veřejné bydlení těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří pobývají nebo mají právo pobytu na jejich území v prvním případě jen na dobu do jednoho roku, a v druhém případě na dobu do tří let.⁷⁰ Kromě toho by členské státy také mohly přijmout národní opatření omezující vydávání povolení určitým

průhledné politiky a postupů pro otevření trhů práce státním příslušníkům třetích zemí v rámci Evropské strategie zaměstnanosti“ (*dtto* na str. 9-10).

⁶³ Viz *Návrh směrnice o zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, dtto.*, preambule, odstavec 6: „Na stále globálnějším trhu práce a v situaci nedostatku kvalifikovaných pracovních sil v určitých sektorech trhu práce by mělo Společenství posílit svou konkurenční schopnost přijímat do práce a být atraktivní pro potřebné pracovníky třetích zemí ...“

⁶⁴ *Dto*, kapitoly II (a zejména článek 6(1)) a IV. Viz též vysvětlující memorandum Komise, *dtto.* na str. 4.

⁶⁵ *Dto*, článek 4.

⁶⁶ *Dto*, článek 7(1).

⁶⁷ *Dto*, článek 7(2).

⁶⁸ *Dto*, článek 8. Změny zaměstnavatele nebo změny profesionální činnosti by během těchto tří let byly možné, ale jen na základě předchozího schválení kompetentními orgány (článek 9(1)).

⁶⁹ *Dto*, článek 11(1)(f). V tomto ohledu je zapotřebí zdůraznit, že odstavec 13 preambule stanoví, že „směrnice respektuje základní práva a dodržuje zásadu uznanou zejména Chartou základních práv Evropské unie“.

⁷⁰ *Dto*, článek 11(2).

stanoveným stropem (nebo kvótou) nebo pozastavit nebo přerušit vydávání těchto povolení na určitou dobu „s přihlédnutím k celkové kapacitě pro přijímání a integraci státních příslušníků třetích zemí na jejich územích nebo v určitých regionech.“⁷¹

Mimo návrh směrnice o zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí byla řada ustanovení týkajících se přístupu k zaměstnání zahrnuta do jiných již přijatých opatření na základě hlavy IV Smlouvy o ES, nebo opatření, která v současné době posuzuje Rada. Článek 12 směrnice Rady 2001/55/EC týkající se dočasné ochrany zavazuje členské státy dát osobám majícím nárok na dočasnou ochranu možnost, aby se zapojily do zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, i když z důvodů politiky trhu práce mohou členské státy rovněž dávat přednost státním příslušníkům EU nebo EEA a legálně bydlícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří pobírají dávky v nezaměstnanosti.⁷² Přístup k povinnosti umožnit zaměstnání uchazečů o azyl ve směrnici stanoví minimální standardy pro přijímání uchazečů o azyl, o níž Rada dospěla k politické dohodě⁷³, je značně slabší. Členské státy jsou povinny určit období od okamžiku podání žádosti o azyl, během něhož uchazeč o azyl *nebude* mít přístup k zaměstnání. Pokud však takové rozhodnutí neučiní do jednoho roku od podání žádosti o azyl, žadatelé o azyl budou mít právo pracovat, s výhradou podmínek stanovených členským státem. Tyto podmínky mohou zahrnovat přednost pro státní příslušníky EU a EEA a legálně bydlící státní příslušníky třetích států. Komise také navrhla, aby rodinní příslušníci připojující se k státním příslušníkům třetího státu v členském státě, měli nárok na zaměstnání a samostatnou výdělečnou činnost za stejných podmínek, i když členské státy by mohly tento přístup omezit pokud jde o příbuzné v vzestupné řadě nebo dospělé děti.⁷⁴ Pokud jde o Ženevskou úmluvu, a o uprchlíky a osoby mající nárok na podpůrnou ochranu, Komise doporučila, aby uprchlíci měli přístup k zaměstnání za stejných podmínek jako státní příslušníci členských států ihned po přiznání statutu uprchlíka, zatímco další zmíněné osoby by získaly nárok na zaměstnání za stejných podmínek nejpozději do šesti měsíců po přiznání tohoto postavení.⁷⁵

2.6.2 Asociační dohody Společenství s třetími zeměmi

Turecko

Asociační dohoda EHS-Turecko⁷⁶, jak je provedena rozhodnutími Asociační rady 2/76, 1/80 a 3/80⁷⁷, poskytuje tureckým státním příslušníkům a členům jejich rodin zaměstnaným nebo bydlícím v členských státech určitá práva. Konkrétně rozhodnutí 1/80 přiznává zvyšující se přístup k právům v zaměstnání tureckým pracovníkům, kteří jsou již součástí pracovních sil, v závislosti na délce jejich zaměstnání v členském státě. Článek 6(1) rozhodnutí 1/80 poskytuje tureckým pracovníkům legálně zaměstnaným v členském státě právo na obnovení

⁷¹ *Dto.*, článek 26. Podle článku 30(e) by tato opatření musela být notifikována Komisi. Členské státy by také mohly odmítnout vydat, obnovit nebo odebrat povolení „z důvodů veřejné politiky, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“ (*dto.*, článek 27).

⁷² Směrnice Rady 2001/55/EC z 20. července 2001 o minimálních standardech pro poskytnutí dočasné ochrany v případě masového přílivu osob zbavených domova a o opatřeních na podporu rovnováhy úsilí mezi členskými státy v přijímání takových osob a v převzetí z toho vyplývajících důsledků. OJ 2001, L 212/12.

⁷³ Směrnice Rady stanoví minimální standardy pro přijetí uchazečů o azyl v členských státech, Doc. 9098/02 (17.6.2002), článek 11.

⁷⁴ Evropská komise, *Upravený návrh směrnice Rady o právu na sjednocení rodin*, COM (2002) final z 2. května 2002, na str. 21 (návrh článku 14).

⁷⁵ Evropská komise, návrh směrnice Rady o minimálních standardech pro kvalifikaci a statut státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které jinak potřebují mezinárodní ochranu, COM (2001) 510 final z 12. září 2001, na str. 51 (návrh článků 24(1) a (3)).

⁷⁶ OJ 1973 C 113/1. Viz všeobecně Rogers (2000).

⁷⁷ Texty těchto rozhodnutí viz *Asociační dohoda EHS-Turecko a Protokoly a další základní texty (1992)* a Rogers (2000).

jejich pracovní smlouvy se stejným zaměstnavatelem po jednom roce legálního zaměstnání. Po třech letech legálního zaměstnání mají takoví pracovníci právo změnit zaměstnání v rámci stejného povolání a po čtyřech letech takového zaměstnání získají právo na volný přístup na trh práce hostitelské země. Článek 7(1) upravuje přístup k zaměstnání pro rodinné příslušníky, kterým bylo povoleno připojit se k tureckým pracovníkům. Ti mohou reagovat na nabídky zaměstnání po třech letech legálního pobytu v příslušném členském státě, s výhradou priority státních příslušníků EU, a volný přístup na trh práce získají po pěti letech legálního pobytu. Podle článku 7(2) děti tureckých pracovníků, které absolvovaly kurs přípravy na povolání v členském státě, mají v tomto státě nárok na vstup do zaměstnání, za předpokladu, že jeden z jejich rodičů byl v tomto státě legálně zaměstnán alespoň po dobu tří let.⁷⁸ Soudní dvůr konsistentně zastává názor, že tato ustanovení mají přímý účinek a že se tedy na ně turečtí pracovníci mohou při rozhodování domácích soudů v členských státech odvolávat.⁷⁹ Soud také rozhodl, že z práv vztahujících se k zaměstnání nutně vyplývá odpovídající právo na pobyt, protože jinak by právo na přístup na trh práce pozbylo významu.⁸⁰ Kromě toho krátká období dobrovolné nezaměstnanosti nemají vliv na práva tureckých pracovníků, jak vyplývá z rozhodnutí 1/80. Měl by se jim poskytnout rozumný čas na nalezení nového zaměstnání v daném členském státě.⁸¹

Turečtí pracovníci bydlící v členských státech EU mají rovněž právo na stejnou ochranu před vyhoštěním jako státní příslušníci EU zaměstnaní v jiných členských státech. Článek 14(1) rozhodnutí 1/80 obsahuje identický text jako článek 39(3) Smlouvy o ES a povoluje pouze omezení specifických práv přiznaných rozhodnutím, pokud tato omezení jsou „ospravedlnitelná z důvodů veřejné politiky, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“. Soudní dvůr rozhodl, že těmto slovům je nutné dát stejný význam jako slovům obsaženým v článku 39(3) ES a že proto nelze ospravedlnit vyhoštění tureckých státních příslušníků na základě obecných důvodů souvisejících s prevencí (na odrazení jiných).⁸² Pokud jde o práva na sociální zabezpečení Soud také rozhodl, že přímý účinek má i článek 3(1) rozhodnutí 3/80, který poskytuje tureckým pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům stejné zacházení jako se státními příslušníky členských států.⁸³

Alžírsko, Maroko a Tunisko

Dohody se zeměmi Mahgrebu, Alžírskem, Marokem a Tuniskem⁸⁴ přiznávají rovné zacházení státním příslušníkům těchto zemí zaměstnaným a bydlícím v členských státech EU pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování a sociální zabezpečení.⁸⁵ Soudní dvůr rozhodl, že tato nediskriminační ustanovení představují dostatečně jasné a přesné závazky a jsou tedy přímo účinná v zemích zaměstnání EU.⁸⁶ Rovné zacházení v sociálním zabezpečení se

⁷⁸ K relevantnímu precedenčnímu právu vztahujícímu se k článku 7 rozhodnutí 1/80 viz Peers a kol. (2000) na str. 20-21.

⁷⁹ Případ C-192/89, *Sevince* [1990] ECR 3641; případ C-237/91, *Kus* [1992] ECR I-6781, odst. 26-27; případ C-355/93, *Eroglu* [1994] I-5113, odst. 11; případ C-36/96, *Günaydin* [1997] ECR I-5143, odst. 24; případ C-98/96, *Ertanir* [1997] ECR I-5179, odst. 24; případ C-1/97, *Birden* [1998] ECR I-7747, odst. 19.

⁸⁰ *Sevince*, *dtto.* odst. 29; *Kus*, *dtto.* odst. 29-30; *Eroglu*, *dtto.* odst. 18-20; *Günaydin*, *dtto.* odst. 26; *Ertanir*, *dtto.* odst. 26.

⁸¹ Případ C-171/95, *Tetik* [1997] ECR I-229.

⁸² Případ C 340/97, *Nazli* [2000] ECR I-957, odst. 56-61.

⁸³ Případ C-262/96, *Sürül* [1999] ECR I-2685. Článek 3(1) rozhodnutí 1/80 se rovněž vztahuje na nepřímou diskriminaci. Spojené případy C-102/98 a C-211/98, *Kocak a Örs* [2000] ECR I-1287.

⁸⁴ OJ 1978 L 263/1, 264/1 a 265/1. Viz nyní OJ 1998 L 97/1 (nová smlouva s Tuniskem) a OJ 2000 L 70/2 (nová smlouva s Marokem).

⁸⁵ Například články 64-65 nové asociační dohody s Marokem, *dtto.*

⁸⁶ Případ C-18/90, *Kziber* [1991] ECR I-199; případ C-58/93, *Yousfi* [1994] ECR I-1353; případ C-103/94, *Krid* [1995] ECR I-719; případ C-126/95, *Hallouzi Choho* [1996] ECR I-4807; případ C-113/97, *Babaheni* [1998] ECR I-183.

vztahuje i na rodinné příslušníky, které Soud definuje široce tak, že zahrnují rodiče pracovníka a jeho manželku bydlící v hostitelském členském státě.⁸⁷ Soud kromě toho také rozhodl, že právo na nediskriminaci pokud jde o pracovní podmínky sice neposkytuje nárok na pokračující pobyt tak dlouho, pokud je pracovník z těchto zemí v zaměstnání, členské státy však nemohou ukončit pobyt pracovníka před vypršením jeho pracovního povolení, pokud k tomu neexistují důvody veřejné politiky, bezpečnosti nebo veřejného zdraví.⁸⁸

Evropské asociační dohody

Společenství uzavřelo Evropské asociační dohody s deseti zeměmi střední a východní Evropy,⁸⁹ které jsou rovněž kandidátskými zeměmi pro přistoupení k EU. Tyto dohody obsahují ustanovení o rovném zacházení s migrujícími pracovníky jako se státními příslušníky pokud jde o pracovní podmínky, odměňování nebo propuštění,⁹⁰ a podle rozhodnutí Soudu toto ustanovení má přímý účinek.⁹¹ I když tyto dohody neposkytují právo na přístup k výdělečnému zaměstnání, takové právo se přiznává manželům a dětem těch pracovníků, kterým byl povolen vstup do dotyčného členského státu za účelem zaměstnání.⁹² Kromě toho Evropské dohody efektivně poskytují právo vstoupit do členského státu a právo pobytu v něm pro účely samostatné výdělečné činnosti v souvislosti s právem na usazení se,⁹³ a Soudní dvůr ve svých nedávných rozsudcích rozhodl, že toto ustanovení má přímý účinek.⁹⁴ Na rozdíl od dohod se zeměmi Mahgrebu je však rovnost zacházení v Evropských dohodách pokud jde o sociální zabezpečení závislá na tom, že Asociační rada zřízená na základě každé dohody přijme ustanovení o koordinaci soustav sociálního zabezpečení a žádné takové ustanovení nebylo dosud přijato.⁹⁵

⁸⁷ Případ C-179/98, *Mesbah* [1999] ECR I-1209, odst. 67.

⁸⁸ Případ C-416/96, *El Yassini* [1999] ECR I-1209, odst. 67.

⁸⁹ OJ 1993 L 347 (Maďarsko); OJ 1993 L 348 (Polsko); OJ 1994 L 357 (Rumunsko); OJ 1994 L 358 (Bulharsko); OJ 1994 L 359 (Česká republika); OJ 1994 L 360 (Slovenská republika); OJ 1998 L 26 (Lotyšsko); OJ 1998 L 51 (Litva); OJ 1998 L 68 (Estonsko); OJ 1999 L 51 (Slovinsko). Podrobný rozbor vzniku a dosahu Evropských dohod viz Guild (2001), str. 173-210.

⁹⁰ Například článek 37(1) první bod EA s Polskem.

⁹¹ Viz případ C-162/2000, *Pokrzeptowicz-Meyer*, rozsudek z 29. ledna 2002 (dosud neuveřejněn v ECR, ale je k dispozici na web stránce Soudního dvora <http://europa.eu.int/cj/en/jurisp/index.htm> pod rubrikou nedávná soudní rozhodnutí) (recent case law).

⁹² Například článek 37(1) druhý bod EA s Polskem.

⁹³ Například článek 44 EA s Polskem. K pojednání o právu na usazení se v Evropských dohodách a jeho provádění v čtyřech členských státech, viz Guild (2001) a Böcker a Guild (2002).

⁹⁴ Viz případy C-63/99, *Głoszczuk*, C-235/99, *Kondova*, C-257/99, *Barkoci a Malik* (rozhodnutí z 27. září 2001) a C-268/99, *Jany* (rozhodnutí z 20. listopadu 2001). Tato rozhodnutí jsou k dispozici na web stránce Soudního dvora <http://europa.eu.int/cj/en/jurisp/index.htm> pod nedávná soudní rozhodnutí (recent case law).

⁹⁵ Například viz články 38 a 39(1) EA Polska. Koncem roku 1999 však Komise navrhla, aby byla taková ustanovení vypracována. COM (1999) 675 až 684 final z 20. prosince 1999. Viz také Peers a kol. (2000) na str. 21.

3. PRÁVNÍ PŘEDPISY A PRAXE V TŘECH STÁTECH RADY EVROPY

3.1 Německo

3.1.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním jsou obsažena v zákoně o cizincích (*Ausländergesetz*)⁹⁶ v platném znění, který upravuje vstup a pobyt, a sociální zákoník (*Sozialgesetzbuch III*) 1997⁹⁷, který upravuje podmínky, za kterých mohou lidé nemající státní občanství vstoupit do zaměstnání. Existuje také několik důležitých nařízeních, zejména: Nařízení o povoleních pobytu za účelem výkonu zaměstnání odměňovaného platem (*Arbeitsaufenthalteverordnung*) 1990,⁹⁸ v platném znění; nařízení o pracovních povoleních pro zahraniční specialisty s vysokou kvalifikací v oblasti informačních a komunikačních technologií 2000 (*Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie*)⁹⁹; nařízení o výjimkách při udělování pracovních povolení novým zahraničním pracovníkům (*Anwerberstoppausnahmereverordnung*) 1998¹⁰⁰, v platném znění; a nařízení o pracovních povoleních pro zahraniční pracovníky (*Arbeitsgenehmigungsverordnung*), 1998¹⁰¹, v platném znění. Několik významných změn vstoupí v platnost 1. ledna 2003. Tyto změny probíráme v sekci 3.1.6 níže.

3.1.2 Kategorie migrujících pracovníků

Migrující pracovníci v Německu se v zásadě dělí na dvě široké kategorie, které se opět dále rozdělují na několik dílčích tříd v závislosti na statutu pobytu a zaměstnání migrujícího pracovníka, jeho státní příslušnosti nebo sektoru zaměstnání.

Do první kategorie spadají pracovníci, kteří již legálně bydlí v Německu. Pokud tito migrující pracovníci mají povolení k pobytu, které jim dovoluje, aby byli zaměstnání (*Aufenthaltserlaubnis*) (na rozdíl od oprávnění nebo povolení k dočasnému pobytu pro specifické účely, s výjimkou zaměstnání (*Aufenthaltsbewilligung*), jako je například povolení k pobytu pro účely studia), je jim dovoleno nastoupit do zaměstnání, za předpokladu že dostanou pracovní povolení (*Arbeitsgenehmigung*), které může být vydáno pro zaměstnání všeobecně nebo pro určité zaměstnání. Pokud mají migrující pracovníci statut permanentního (trvalého) pobytu, (tzn. buď povolení k pobytu bez časového omezení (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*) nebo oprávnění k pobytu (*Aufenthaltsberechtigung*)), pracovní povolení se již nevyžaduje. Pracovní povolení se vydává jen tehdy, když jsou splněny podmínky testu trhu práce, který dělá na regionální úrovni místní úřad práce. Při tomto testu se obvykle berou v úvahu tato kritéria: prohlášení zaměstnavatele, v němž vyjádří ochotu zaměstnávat migrujícího pracovníka; existence skutečného volného pracovního místa; pracovní místo bylo nabídnuto místním úřadem práce po dobu čtyř týdnů a stále je neobsazené; pro toto pracovní místo nejsou k dispozici žádní němečtí nebo jiní privilegovaní uchazeči (státní příslušníci EU

⁹⁶ z 9. července 1990, *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) I, str. 1354.

⁹⁷ z 24. března 1997, BGBl. I, str. 594.

⁹⁸ z 18. prosince 1990, BGBl. I, str. 2994.

⁹⁹ z 11. července 2000, BGBl. I, str. 1146.

¹⁰⁰ z 17. září 1998, BGBl. I, str. 2893.

¹⁰¹ z 17. září 1998, BGBl. I, str. 2899.

nebo EEA nebo státní příslušníci třetích zemí, kteří nepotřebují pracovní povolení¹⁰²); předpokládá se při tom, že podmínky zaměstnání, za nichž budou migrující pracovníci pracovat, nebudou méně příznivé než podmínky, za nichž by pracovali němečtí státní příslušníci. V důsledku asociačních dohod Společenství s Tureckem a se státy Mahgrebu, které jsme probrali v sekci 2.6.2 výše, migrující pracovníci z Turecka a ze států Mahgrebu jsou v Německu v privilegovaném postavení vůči jiným státním příslušníkům z třetích zemí a neplatí pro ně některá omezení, která jsou uplatňována na ostatní cizince (viz též sekce 3.1.4 a 3.1.7 níže).

Do druhé kategorie migrujících pracovníků spadají ti, kterým byl povolen vstup do Německa za účelem zaměstnání. I když stop pro nové migrující pracovníky z roku 1973 v zásadě stále platí, jsou povoleny některé výjimky, které jsou hlavně definovány v závislosti na sektorech zaměstnání, v nichž budou migrující osoby pracovat a podle jejich kvalifikace. Nařízení o výjimkách pro udělení pracovního povolení novým zahraničním pracovníkům rozlišuje pět dílčích kategorií migrujících pracovníků, kteří se zabývají následujícími pracovními činnostmi: příprava na povolání (například státem podporovaní učni nebo hostující pracovníci); práce na základě konkrétní pracovní smlouvy (*Werkvertrag*, například v sektoru stavebnictví); dočasné zaměstnání, například sezónní práce nebo práce v zemědělství; zaměstnání v kontextu dvoustranných smluv o přeshraničních pracovnících; a zaměstnání v jiných povoláních. S výjimkou poslední všeobecné činnosti je pro první čtyři dílčí kategorie charakteristická dočasná povaha zaměstnání. Tito migrující pracovníci dostanou jen dočasné pracovní povolení, které platí jen po dobu existence zaměstnání a jejich povolení k pobytu nelze obnovit. Kromě toho existují ještě další kategorie migrujících pracovníků, jejichž povolení vstupu nedává nárok na statut dlouhodobého (trvalého) pobytu.¹⁰³ V kontrastu s tím migrující pracovníci, jimž je povoleno zaměstnání v konkrétních povoláních, například vědci, pracovníci s vysokou kvalifikací (pokud je jejich zaměstnání ve veřejném zájmu), ošetřovatelky, umělci a profesionální sportovci, dostávají povolení k dlouhodobému pobytu. Všeobecný nedostatek pracovníků v sektoru IT vedl například k tomu, že nedávno byla přijata nová příznivější ustanovení v této oblasti a povolení vstupu těchto migrujících pracovníků za účelem zaměstnání nyní upravuje nařízení o pracovních povoleních pro vysoce kvalifikované zahraniční specialisty v oboru informačních a komunikačních technologií z roku 2000. Kvalifikovaní migrující pracovníci v sektoru IT (kteří mají vysokoškolský diplom nebo kontrakt s německým zaměstnavatelem, který jim zaručuje roční plat ve výši kolem 50.000 Euro (dříve DM 100.000) dostanou povolení k pobytu na pět let ihned poté, co dostanou pracovní povolení. Pracovní povolení se v tomto případě vydává aniž by bylo nutné podstoupit test trhu práce.

I když povolení k zaměstnání a pobytu se v Německu nevydávají na základě celkové formálně stanovené kvóty, jsou stanoveny limity pro přijetí určitých skupin migrujících pracovníků. Přijetí vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků v oblasti IT je v první etapě limitováno počtem 10.000, ale bude-li existovat poptávka, může být tento limit zvýšen na 20.000. V praxi k tomu nedošlo (viz sekce 3.1.3 níže). Počty hostujících pracovníků (*Gastarbeitnehmer*) a pracovníků na pracovní smlouvu (*Werkvertragarbeitnehmer*) na základě bilaterálních smluv se státy střední a východní Evropy jsou rovněž limitovány a stanoveny každou jednotlivou smlouvou. Existuje také zvláštní kvóta pro migrující

¹⁰² Státní příslušníci následujících zemí mohou dostat pracovní povolení, aniž by museli vyhovět testu trhu práce: Andorra, Austrálie, Kanada, Kypr, Izrael, Japonsko, Malta, Monako, Nový Zéland, San Marino, Švýcarsko, Spojené státy.

¹⁰³ Tyto kategorie se týkají učitelů jazyka, u nichž je tento jazyk mateřštinou, a specializovaných kuchařů. Viz nařízení o povoleních pobytu pro výkon zaměstnání odměňovaného platem, odst. 4.

pracovníky německého původu z těchto zemí (*Spätaussiedler*), která se ročně stanoví na 100.000.

3.1.3 Statistická data

Tabulka 1 níže udává počet pracovních povolení vydaných pro hlavní kategorie migrujících pracovníků v letech 1998-2000. Tato čísla nepodávají přesný obraz o skutečném počtu migrujících pracovníků vstupujících do Německa (protože osoba může mít v daném roce více než jedno pracovní povolení) nebo o délce zaměstnání.

Tabulka 1: Pracovní povolení vydaná migrujícím pracovníkům, kterým byl povolen vstup do Německa za účelem zaměstnání, 1998-2000

	Pracovníci přicházející za účelem odborného výcviku (například hostující pracovníci)	Pracovníci na pracovní smlouvu*	Ostatní migrující pracovníci (například vědci, ošetřovatelky, umělci nebo držitelé „zelené karty“)	Sezónní pracovníci**	Přeshraniční pracovníci
1998	3.083	32.988		201.579	9.650
1999	3.705	40.033		223.358	8.835
2000	5.891	43.682	6.716	232.540	9.375

Pramen: Spolkové ministerstvo vnitra

* Roční průměr

** Činnost sezónních pracovníků je limitována maximálně třemi měsíci v kalendářním roce. Po tuto dobu se nevyžaduje pracovní povolení.

I když se tato čísla zhruba týkají dočasného zaměstnání, přesto ukazují, že poptávka po migrujících pracovnících v Německu rok od roku roste. Tento trend je obtížně slučitelný s oficiální politikou zakazující přijímání pracovníků. Jak však uvádíme v sekci 3.1.6 níže, vláda uznala, že tento oficiální postoj již není udržitelný. V roce 1999 činil celkový počet cizích obyvatelů v Německu přibližně 7,3 milionů (8,9% z celkového počtu obyvatelů) a z toho bylo (přibližně) 2 miliony cizinců držitelů povolení pobytu bez časového omezení (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*), 1,75 milionů držitelů povolení pobytu omezeného lhůtou (*befristete Aufenthaltserlaubnis*), 820.000 držitelů oprávnění k pobytu (*Aufenthaltsberechtigung*) a 230.000 držitelů povolení k dočasnému pobytu (*Aufenthaltsbewilligung*).

3.1.4 Práva migrujících pracovníků

Práva týkající se zaměstnání a pobytu

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: V praxi jsou pracovní povolení obecně limitována obdobím jednoho roku a nemohou být prodloužena nebo obnovena bez absolvování testu trhu práce, i když na základě asociačních dohod Společenství¹⁰⁴ mohou platit některé výjimky pro určité skupiny tureckých nebo mahgrebských pracovníků.

¹⁰⁴ Například migrující pracovník ze severní Afriky má pracovní povolení platící na delší dobu než jeho povolení pobytu: to může platit pro manželky německých státních příslušníků a uznané uprchlíky, jejichž manželství skončilo. Podle národních právních předpisů by povolení k pobytu nebylo prodlouženo, ale na základě rozhodnutí Soudního dvora v případě *El Yassini* (zmiňovaného v sekci 2.6.2 výše) tato (relativně malá) skupina osob má právo na obnovu povolení pobytu, pokud tomu nebrání důvody veřejné politiky, státní bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

Právo na změnu pracovního místa, zaměstnavatele nebo sektoru zaměstnání: Tyto změny jsou závislé na pracovním povolení. Vzhledem k tomu, že pracovní povolení se většinou týkají konkrétního pracovního místa a konkrétního zaměstnavatele, není možné měnit zaměstnání bez další žádosti a bez provedení testu trhu práce. Naproti tomu migrující pracovníci, kteří jsou držiteli časově neomezeného pracovního povolení, mohou měnit pracovní místo, zaměstnavatele i sektor zaměstnání. Takové právo získají když dostanou povolení k dlouhodobému pobytu, což je možné po pěti letech zaměstnání v Německu nebo poté co po šest let v Německu legálně bydleli. Volný přístup na trh práce mají také migrující osoby, které přišly do Německa před dovršením 16 let a dokončili tam povinnou školní docházku.

Možnost dostat povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu nezávisle na zaměstnání: Migrující pracovníci mohou získat nárok na povolení pobytu neomezené lhůtou (unbefristete Aufenthaltserlaubnis) po pěti letech a oprávnění k usazení (Aufenthalsberechtigung) po osmi letech. V prvním případě museli mít platné povolení pobytu po dobu pěti let, museli mít volný přístup k trhu práce a potřebné schválení pro stálé zaměstnání, musí mít dostatečné znalosti němčiny a přiměřený byt a nesmí se na ně vztahovat možnost vyhoštění. V druhém případě museli mít platné povolení pobytu po dobu osmi let, museli mít zaručený osobní příjem, museli přispívat na penzijní pojištění (buď dobrovolné nebo povinné, soukromé nebo veřejné) po dobu alespoň 60 měsíců a dále musí splnit všechna další výše uvedená kritéria. Migrující pracovníci mající povolení k pobytu, které není možné obnovit jsou vyloučeni ze statutu, který by jim umožnil pobyt neomezený lhůtou. To se vztahuje na migrující pracovníky s povolením dočasného pobytu (Aufenthaltsbewilligung), kteří se účastní odborného výcviku a jsou při tom zaměstnání na základě pracovní smlouvy mezi německým podnikem a podnikem třetí země na základě dvoustranné smlouvy se státem střední nebo východní Evropy. Tito pracovníci mají povolení pobytu k dočasnému zaměstnání, o němž jsme se zmínili výše. Za těchto okolností je možné získat statut trvalého pobytu jen sňatkem s německým státním příslušníkem.

Právo na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující pracovníci si musí sami zařídit své ubytování nebo bydlení. Stát se v Německu nepodílí na trhu bydlení, i když podporuje sociální bydlení¹⁰⁵. Kromě toho mohou osoby s nízkým příjmem dostat státní podporu na placení nájemného, za předpokladu, že jejich příjem nepřevýší stanovenou částku, a mají také nárok sociální pomoci na živobytí (*Hilfe zum Lebensunterhalt*), pokud nemohou získat bydlení odpovídající jejich příjmu a splňují podmínky potřebné pro podporu. Migrující osoby mají sice v oblasti bydlení stejná práva jako státní příslušníci, přijetí sociální pomoci je však podle zákona o cizincích z roku 1990 důvodem pro vyhoštění. I když toto vyhoštění není nevyhnutelné, představuje reálné riziko. S použitím tohoto důvodu nemohou být vyhoštěny migrující osoby s oprávněním k usazení nebo osoby narozené v Německu nebo které se přistěhovaly jako nezletilí a mají povolení k trvalému pobytu.

Zdravotní péče: Zdravotní systém v Německu funguje na dvou úrovních: první se týká povinného zdravotního pojištění, které kryje 95% obyvatel a druhá sociální pomoci. Zaměstnaní migrující pracovníci jsou povinně pojištěni a mají neomezený přístup k zdravotní péči za stejných podmínek jako němečtí státní příslušníci. Stejně jsou pojištěni nezaměstnaní migrující pracovníci pobírající dávky v nezaměstnanosti. Když přestanou mít nárok na

¹⁰⁵ Osoby s nízkým příjmem mají právo na potvrzení o právu na bydlení (*Wohnungsberechtigungsschein*), které jim umožňuje, aby jim bylo nabídnuto státem podporované bydlení. V praxi mohou toto potvrzení dostat všechny migrující osoby, bez ohledu na charakter jim povoleného pobytu (dočasný i trvalý pobyt), i když v praxi migrující pracovníci s povolením dočasného pobytu (*Aufenthaltsbewilligung*) mají se získáním tohoto dokumentu větší potíže.

zdravotní pojištění založené na dávkách v nezaměstnanosti, mohou se ucházet o podporu na zdravotní péči ze sociální pomoci, i když uplatnění nároku na tuto podporu může vést k jejich vyhoštění v případech, kdy nemají statut trvalého pobytu.

Sociální zabezpečení: Podle sociálního zákoníku IV (*Sozialgesetzbuch IV*) mají všechny osoby zaměstnané v Německu přístup k sociálnímu zabezpečení. Existují však některá omezení týkající se nepřispěvkových dávek. Na dětské přídatky a příplatek na výchovu dítěte mají nárok migrující osoby mající povolení k dlouhodobému pobytu (ne tedy osoby s povolením dočasného pobytu) nebo oprávnění k pobytu a jen tehdy, když i jejich děti bydlí v Německu; příspěvek na zdravotní pojištění se vyplácí jen na rodinné příslušníky žijící v Německu; a výplata starobního důchodu se snižuje o 30%, pokud příjemce žije v zahraničí, i když důchod může být vyplácen v plné výši, jestliže se zemí původu pracovníka existuje smlouva o sociálním zabezpečení. Tato omezení, například pokud jde o dětské přídatky a rodinné příplatky, již neplatí pro státní příslušníky Turecka, a to na základě rozsudku Soudního dvora v případě *Sürül* (viz sekce 2.6.2 výše), podle kterého ustanovení o sociálním zabezpečení obsažené v Asociační dohodě s Tureckem má přímý účinek.

Spojení rodin

K migrujícím pracovníkům se mohou přistěhovat jejich manželky (manželé), partner stejného pohlaví, pokud byl tento vztah formálně uznán (*Lebenspartnerschaft*) a jejich svobodné děti do 16 let věku. Šestnáctileté a starší děti se mohou k migrujícím pracovníkům připojit, když mají dostatečné znalosti němčiny, nebo když je možné se na základě jejich dosaženého vzdělání a dalších okolností domnívat, že budou schopny se integrovat do německé společnosti, nebo v situacích výjimečné nouze. V situacích výjimečné nouze je možné spojení rodin i pokud jde o další rodinné příslušníky.

Před jakýmkoli spojením rodin musí mít migrující pracovníci ve všech případech povolení k dlouhodobému pobytu nebo k usazení, odpovídající byt a dostatečné prostředky pro výživu, buď na základě svého zaměstnání, nebo na základě svého majetku či jiných zdrojů. Kromě toho, dříve než se k migrujícímu pracovníkovi může připojit jeho manželka nebo partnerka, musí pracovník splnit následující podmínky: musí mít oprávnění k usazení (t.zn. musí v Německu bydlet nejméně osm let); nebo povolení k dlouhodobému pobytu (v tomto případě platí další požadavek, že manželství nebo partnerství již existovalo při prvním vstupu pracovníka do Německa a že bylo uvedeno v jeho první žádosti o povolení pobytu); nebo je narozen v Německu, nebo se přistěhoval jako nezletilý, má oprávnění k usazení nebo povolení k časově neomezenému pobytu, legálně bydlí v Německu po osm let a mezitím se stal plnoletým.

Pokud jde o děti migrujících pracovníků, i druhý rodič musí mít povolení k dlouhodobému pobytu nebo oprávnění k usazení, i když tato druhá podmínka nepřichází v úvahu v případech, kdy manželství již neexistuje.

Přístup k odbornému výcviku a jazykové a integrační kurzy

Odborný výcvik: Migrující pracovníci mají přístup k odbornému výcviku, ale když jeho absolvování je spojeno s nepřítomností v práci, musí mít svolení svého zaměstnavatele. Když zaměstnavatel nesouhlasí s tím, že za výcvik bude platit (i když výcvik je pro zaměstnání nutný) migrující pracovník si musí výcvik platit sám. Zaměstnavatel nemá žádnou povinnost podporovat odborný výcvik. Naproti tomu mohou migrující pracovníci získat nárok na úhradu nákladů za odborný výcvik, který je financován z pojištění nezaměstnanosti, a to v případech, kdy na počátku výcviku legálně bydleli v Německu po dobu pěti let a byli tam legálně zaměstnání, nebo když jejich rodiče bydleli v Německu po tři roky a byli tam legálně zaměstnání, a jestliže po absolvování kurzu existují vyhlídky, že budou v Německu

zaměstnání. Nezaměstnaní migrující pracovníci, nebo ti, jimž hrozí nezaměstnanost, mohou také dostat příspěvek na odborný výcvik, který se rovněž vyplácí z pojištění nezaměstnanosti. V roce 1999 dostávalo tuto podporu 9% migrujících pracovníků. Příspěvek na odborný výcvik v těchto dvou situacích není podmíněn tím, že pracovník zůstane u stejného zaměstnavatele nebo ve stejném sektoru, pokud ovšem v kontraktu pracovníka není odchylné ustanovení.

Jazykové a integrační kurzy: Současné právní předpisy neupravují poskytování přístupu k jazykovým a integračním kurzům. Pokud existují veřejné jazykové kurzy, jejich poskytování je dobrovolné a závisí na stavu příslušných rozpočtů. Ze státních prostředků se také hradí náklady na jazykové kurzy pro přistěhovalce německého původu (*Aussiedler*).

Ochrana před nezaměstnaností a vyhoštěním

Pokud jde o pobírání dávek v nezaměstnanosti se migrující pracovníky zachází stejným způsobem jako s německými státními příslušníky. Doba, po kterou se vyplácejí dávky v nezaměstnanosti, záleží na době zaměstnání a věku dotyčné osoby a pohybuje se mezi 6 a 32 měsíci. Když skončí nárok na dávku v nezaměstnanosti, vznikne právo na pomoc v nezaměstnanosti, která se vyplácí jestliže dotyčná osoba je stále nezaměstnaná a nemá jiné prostředky k obživě. Právní postavení je nejisté pro ty migrující osoby, které mají povolení dočasného pobytu, protože to může v praxi skončit jakmile pracovník přijde o práci. Podle rozhodnutí německých sociálních soudů se na migrující pracovníky, kterým vypršela lhůta pracovních povolení, nepohlíží jako na pracovníky, kteří jsou k dispozici trhu práce, když nenašli nové zaměstnání do jednoho roku, protože pak nespadají do definice „nezaměstnaných“, která je nutná pro výplatu dávek v nezaměstnanosti nebo pomoci v nezaměstnanosti. Migrující pracovníci nemohou být vyhoštěni v době, kdy pobírají dávky v nezaměstnanosti, protože výplata těchto dávek je založena na jejich příspěvcích do soustavy pojištění nezaměstnanosti. Jakmile však nárok na tuto dávku skončí, pobírání pomoci v nezaměstnanosti nebo sociální podpory je právním důvodem pro odmítnutí obnovit povolení pobytu (i když tento důvod se netýká těch cizinců, kteří mají povolení trvalého pobytu) a když úřady toto obnovení odmítnou, dotyčná osoba je povinna opustit zemi. Pobírání sociální podpory rovněž představuje explicitní důvod pro vyhoštění podle cizineckého zákona, ale opět migrující pracovníci s oprávněním k usazení z tohoto důvodu vyhoštění být nemohou.

Odborová práva a konzultace

Migrující pracovníci mají právo vstoupit do odborové organizace a také založit své vlastní odbory, i když to se v praxi nestalo. Pokud jde o konzultace, na městské úrovni byly zřízeny poradní rady a existuje také spolkový zmocněnec pro záležitosti cizinců (*Bundesbeauftragte für Ausländerfragen*), s kanceláři na celostátní úrovni i ve většině spolkových zemí. Tyto orgány jsou důležité pro celkové politické ovzduší a mají významný vliv na veřejné mínění, i když podle jimi přijímaných stanovisek se vždy nepostupuje. Existuje také několik organizací migrujících pracovníků, zejména organizace tureckých migrujících pracovníků, která je z nich nejvlivnější. Neexistuje však žádný formální mechanismus pro konzultace s těmito organizacemi. Přesto na úrovni spolkového zmocněnce pro záležitosti cizinců probíhá určitá spolupráce s organizacemi migrujících pracovníků.

3.1.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Od 1 ledna 1995 přijalo Německo dvoustranné smlouvy o migrujících pracovnících s těmito zeměmi střední a východní Evropy: Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Estonsko, Slovenská republika a Slovinsko. Před 1. lednem 1995 již existovaly dvoustranné smlouvy o migrujících pracovnících s Polskem, Tureckem, Českou republikou, Maďarskem a Rumunskem a poslední tři byly pak upraveny. Připravuje se také smlouva o migrujících pracovnících s Chorvatskem.

3.1.6 Politická a veřejná diskuse

V posledních třech letech probíhala značná politická diskuse o otázkách cizinců a měla přímý i nepřímý vliv na zacházení s migrujícími pracovníky v Německu. Po zvolení nové „rudozelené“ koaliční vlády v roce 1998, byly v roce 1999 předloženy návrhy na zjednodušení podmínek pro obdržení německé státní příslušnosti a také návrhy na opatření, například na snížení osmileté čekací doby, na automatické získání německé státní příslušnosti při narození a na zavedení možnosti dvojího státního občanství. Avšak zákon, který byl nakonec přijat, představoval jasný politický kompromis vzhledem k tomu, že bylo třeba získat podporu druhé komory parlamentu (*Bundesrat* - kde jsou zastoupeny spolkové země) kde měly většinu konservativní strany. Zákon nezkrátil čekací dobu a pouze nepatrně rozšířil možnost dvojího státního občanství. Navíc zatímco zákon poprvé stanovil, že děti narozené rodičům, kteří po osm let bydlí a mají povolení trvalého pobytu v Německu, získávají automaticky německé státní občanství, stanovil rovněž, že při dosažení věku 18 let musí zrušit své druhé státní občanství, protože jinak by ztratili německé občanství.

Na počátku roku 2000, kdy bylo zřejmé, že na domácím trhu existuje nedostatek pracovníků v sektoru IT, bylo přijato nařízení o pracovních povoleních pro vysoce kvalifikované zahraniční specialisty v oboru informačních a komunikačních technologií, jak jsme se zmínili v sekci 3.1.1 výše, podle něhož se pro kvalifikované IT pracovníky začaly vystavovat „zelené karty“. Brzy potom následovala debata o zavedení nového systému pro imigraci s cílem zvýšit přístup vysoce kvalifikovaných pracovníků na německý trh práce a učinit kroky k integraci cizinců, zejména pokud jde učení se jazyku. Spolkové ministerstvo vnitra ustavilo nezávislou komisi pro migraci do Německa (*Zuwanderungskommission*¹⁰⁶), která publikovala svou zprávu v létě 2001. Zpráva obsahovala několik zásadních prohlášení.¹⁰⁷ Významné je, že zdůraznila skutečnost, že Německo je již po značnou dobu přistěhovaleckou zemí a že přistěhovalce potřebuje. Zpráva m.j. navrhla skončit s oficiální politikou, která zakazuje přijímat nové migrující pracovníky (tato politika byla zavedena počátkem 70. let), uznat potřebu strukturovat přistěhovalce do Německa a přijmout opatření na podporu integrace, zavést bodový systém pro hodnocení zahraničních uchazečů o práci v Německu a zlepšit zacházení s přistěhovalci a uprchlíky. Zředenou verzi těchto návrhů předložila německá vláda parlamentu formou návrhu zákona o přistěhovalcích, ale po teroristickém útoku z 11. září ve Spojených státech bylo doplněno několik restriktivních úprav. Dolní komora parlamentu (*Bundestag*) schválila návrh zákona 1. března 2002 a návrh schválila i horní komora (*Bundesrat*) koncem března hlasováním, které bylo poté zpochybněno, když se ukázalo, že země Brandenburg hlasovala pro přijetí, přestože se vládnoucí koalice v zemi na návrhu neshodla.¹⁰⁸ Prezident podepsal návrh 20. června 2002.¹⁰⁹

Nový imigrační zákon¹¹⁰ zjednodušuje dosavadní systém povolení k pobytu a vytváří jen dva typy povolení: povolení pobytu omezené lhůtou (*befristete Auenhaltserlaubnis*) a povolení k usazení bez časového omezení (*unbefristete Niederlassungserlaubnis*).¹¹¹ Stanoví také kompetitivní bodový systém pro přijímání kvalifikovaných pracovníků, expertů a

¹⁰⁶ Je také známa jako Süßmuth komise po předsedkyni parlamentu, profesorce Ritě Süßmuth.

¹⁰⁷ *Strukturovat přistěhovalce - posílit integraci (Zuwanderung gestalten - Integration fördern)* (červenec 2001).

¹⁰⁸ Schmidt (2002) na str. 5.

¹⁰⁹ Zákon o kontrole a omezení přistěhovalců do Německa a o regulaci pobytu a integrace občanů EU a cizinců (imigrační zákon) (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*), 25.6.2002, BGBl I, str. 1946 ff. (dále jen nový imigrační zákon).

¹¹⁰ Viz také Schmidt (2002) na str. 9-13.

¹¹¹ Nový imigrační zákon, článek 1, §§ 4, 7 a 9.

specialistů.¹¹² Kontroverzní však je, že zákon omezuje vstup některých dětí ve věku nad 12 let, které se chtějí připojit k rodičům v Německu, v případech kdy nemohou prokázat uspokojivou znalost německého jazyka. Naproti tomu připouští možnost příchodu dětí až do 18 let věku, pokud je to nutné vzhledem k rodinné situaci nebo je to v nejlepším zájmu dítěte.¹¹³ Zákon rovněž obsahuje opatření zaměřená na posílení integrace přistěhovalců do německé společnosti, poskytuje právo a ukládá povinnost účastnit se integračních programů, které obsahují jazykové kurzy a semináře zaměřené na německou kulturu, historii, právní systém a společnost.¹¹⁴

Německé konzervativní strany (CDU/CSU) však ohlásily, že vzhledem ke kontroverznímu způsobu přijetí zákona v druhé komoře (*Bundesrat*) požádají ústavní soud, aby zákon zrušil. Nový zákon by měl vstoupit v platnost v lednu 2003, i když o jeho působnosti v současné formě mohou být pochybnosti, pokud by konzervativní strany dostaly ve spolkových volbách 22. září 2002 dostatek hlasů a mohly vytvořit novou koalici. Pozn. překladatele: Tento předpoklad se sice nesplnil, ale německý ústavní soud uznal námitku CDU-CSU a zrušil platnost hlasování v *Bundesrat*.

3.1.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod

Na zacházení s migrujícími pracovníky v německém zákonodárství a praxi měla největší vliv ECHR a asociační dohoda Společenství s Tureckem. Rozhodnutí Evropského soudního dvora pro lidská práva ovlivnila rozhodování německých soudů, zejména pokud jde o interpretaci článku 8 ECHR. Avšak rozhodnutí Soudu týkající se některých případů se neprovádějí: například dosud se neaplikuje rozsudek v případě *Gaygusuz v. Rakousko*, o němž jsme se zmínili v sekci 2.1 výše. Další relevantní úmluvy Rady Evropy měly menší účinek. Evropská úmluva o usazení se aplikuje na podmínky vyhoštění, poté co migrující pracovníci legálně bydlí po dobu deseti let (viz sekce 2.4 výše). Evropská sociální charta neměla prakticky žádný reálný účinek na postavení migrujících pracovníků, hlavně proto, že se má za to, že není přímo aplikovatelná, a proto, že Německo pouze podepsalo (ale neratifikovalo) Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků. Oficiální stanovisko týkající se tohoto instrumentu je, že v současné době je ratifikace nemožná vzhledem k trvající vysoké nezaměstnanosti v Německu a ve světle nejistoty v otázce důsledků budoucího rozšíření EU směrem na východ a vzhledem k působení nového imigračního zákona.¹¹⁵ Asociační dohoda mezi Společenstvím a Tureckem a rozhodnutí Asociační rady (2/76, 1/80 a 3/80) měly velmi významný účinek. Příslušná rozhodnutí Evropského soudního dvora, probraná v sekci 2.6.2 výše, se z velké části zakládala na žádostech německých soudů o předběžné stanovisko, a tato rozhodnutí významně zlepšila postavení tureckých migrujících pracovníků pracujících a bydlících v Německu. Asociační dohody neměly doposud žádný vliv na zacházení s migrujícími pracovníky ze střední a východní Evropy¹¹⁶, i když tato situace se může změnit, až budou k dispozici nějaká rozhodnutí Soudního dvora.

3.1.8 Relevance pravidel GATS

Pravidla GATS neměla na politiku Německa v oblasti migrace za prací žádný účinek.

¹¹² Dtto., článek 1, § 20.

¹¹³ Dtto., článek 1, § 32(2) a (4). Tento požadavek se však nevztahuje na zahraniční děti německých občanů, děti migrujících pracovníků, držitelů „*Niederlassungserlaubnis*“ nebo uprchlíků a děti, které přijíždějí s jedním z rodičů. V těchto případech se použije věková hranice 18 let. Dtto., článek 1, § 28(1) 2 a 32(1).

¹¹⁴ Dtto., článek 1, §§ 43-45.

¹¹⁵ Viz také Guild (1999) a kol. na str. 27, kde důvody uvedené pro neratifikaci této úmluvy byly přetrvávající vysoké úrovně nezaměstnanosti a existence podobných povinností v Evropské sociální chartě.

¹¹⁶ Zatímco státní příslušníci z těchto zemí až dosud využívali ustanovení v dohodách o právu na usazení jen velmi zřídka, tato ustanovení působila ve prospěch těch pracovníků, kteří již měli povolení k dlouhodobému pobytu, ale neměli právo se zabývat samostatnou výdělečnou činností. Viz Böcker (2002) na str. 33 a 37.

3.2 Nizozemsko

3.2.1 Základní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Konkrétní pravidla týkající se migrace do Nizozemska za účelem zaměstnání jsou obsažena v zákoně o zaměstnávání cizinců (*Wet arbeid vreemdelingen*) z roku 1994, ve znění z roku 1997 a 2000¹¹⁷ a v následujících prováděcích předpisech: Nařízení provádějící zákon o zaměstnávání cizinců (*Besluit Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen*); v dalších prováděcích pravidlech: (*Delegatie en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen*; *Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen*); a v pravidlech pro politiku orgánů správy zaměstnanosti (*Beleidsregels Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*). Imigrační zákon z roku 2000 (*Vreemdelingenwet*)¹¹⁸ prováděcí královský dekret a nařízení ministerstva spravedlnosti (*Vreemdelingenbesluit*;¹¹⁹ určitou relevanci mají také (*Vreemdelingenvoorschrift*¹²⁰) a oběžník o imigraci (*Vreemdelingencirculaire*).

3.2.2 Kategorie migrujících pracovníků

V podstatě existují tři kategorie migrujících pracovníků, kterým je povoleno zaměstnání v Nizozemsku a které jsou všechny odvislé od pravidel týkajících se prvního povolení vstupu. Hlavní kategorie se vztahuje na zaměstnání, pro něž se vyžaduje pracovní povolení (*tewerkstellingsvergunning*, *twv*) a jež předpokládá plný test trhu práce (to znamená, že na holandském nebo EU trhu práce není nikdo, kdo se uchází o dané zaměstnání). Druhá kategorie se vztahuje na zaměstnání, pro něž se také vyžaduje pracovní povolení, ale nevyžaduje se žádný nebo jen omezený test trhu práce. Tato kategorie je definována na bázi povolání nebo odvětví, požadované kvalifikace a výdělku. Žádný test trhu práce se nevyžaduje pro vnitropodnikové transfery, za předpokladu že zaměstnanec má hrubý roční příjem alespoň 50.000 Euro, má alespoň vysokoškolské vzdělání (HBO+) a je to specialista a má manažerskou pozici ve firmě. Politika vnitropodnikových transferů je také závislá na fyzické a finanční velikosti firmy, která musí mít své provozovny nejméně v třech zemích a celkový roční obrát nebo příjem alespoň 50 milionů Euro.¹²¹

Test trhu práce se dále nepožaduje pro migrující pracovníky, kterým je povolen vstup na základě mezinárodních závazků, například při přesunech zaměstnanců - státních příslušníků třetích zemí v souvislosti s poskytováním služeb státním příslušníkem EU a podle GATS (viz sekce 3.2.8 níže), pro pracovníky univerzit¹²² a univerzitní studenty¹²³ a také pro osoby

¹¹⁷ 21.12.1994, *Staatsblad* (Stb.) 959; 6.11.1997, Stb. 510; 28.9.2000, Stb. 496.

¹¹⁸ z 23. listopadu 2000, Stb. 495; naposled novelizovaný 14. září 2001, Stb. 432.

¹¹⁹ z 23. listopadu 2000, Stb. 497, novelizované 19. března 2001, Stb. 143.

¹²⁰ z 18. prosince 2000, *Staatscourant* (Stcrt.) 2000, 10; naposled novelizované 27. března 2002, Stcrt. 2002, 69.

¹²¹ Tato politika představuje překážku pro ty firmy, které poprvé zakládají svou zahraniční pobočku v Nizozemsku (obvykle jako hlavní evropské ústředí) a které chtějí pověřit svého manažera úkolem založit tuto evropskou pobočku. V takových případech, protože tato firma má jen dvě provozovny, musí být proveden plný test trhu práce a také test, do jaké míry firma splňuje stanovená ekonomická kritéria. Firma se obvykle snaží usnadnit si tento proces tím, že „požádá“ oficiální náborovou agenturu, aby provedla neúspěšný pokus o nábor, aby pak firma měla možnost požádat o pracovní povolení pro své vlastní zaměstnance. Pokud půjde o firmu ze Spojených států, může také obejít tento test s využitím smlouvy o přátelství mezi USA a Nizozemskem o obchodu mezi těmito dvěma zeměmi. V praxi však zaměstnanci takové firmy zpočátku pracují ilegálně, protože se ke vstupu nevyžaduje žádné vízum, a teprve později se jejich postavení legalizuje. V květnu 2002 meziministerská komise poradila holandské vládě, aby upustila od požadavku, že firma musí mít pro založení kanceláře provozovny v třech zemích. Vláda s tímto doporučením souhlasila, ale oficiálně od tohoto požadavku ještě nebylo upuštěno.

¹²² Tato výjimka je povolena pro následující kategorie univerzitních pracovníků, HBO a výzkumných institucí: a) pracovníci provádějící výzkum pro PhD diplom; b) osoby provádějící postgraduální výzkum na dobu nejvýše tři roky; a c) vysoce kvalifikovaní výzkumní pracovníci s dočasnými úkoly na doporučení holandské akademie věd (*Nederlandse Academie voor Wetenschappen*).

přijíždějící do Nizozemska na praktický výcvik.¹²⁴ Omezený test trhu práce se aplikuje na specialisty IT se vzděláním na úrovni HBO+ a vyšší, na manažery a specialisty, kteří mají hrubý měsíční příjem vyšší než 3.630,24 Euro. Třetí kategorie se týká zaměstnání, pro která se nevyžaduje žádné pracovní povolení. Jsou to samostatně výdělečně činní pracovníci mající povolení k pobytu a dočasní migrující pracovníci, kteří si neopatřují stálé bydlení v Nizozemsku a jejichž práce je příležitostná a omezená na určité konkrétní činnosti. Příkladem tohoto typu pracovníků jsou novináři a obchodníci přijíždějící k projednání kontraktů nebo účastníci se výstav a veletrhů. Všeobecně pro žádnou z těchto kategorií neplatí kvóty, i když, pokud jde o první kategorii, ministerstvo práce se dohodlo se sociálními partnery v sektoru zdravotnictví pokud jde o zaměstnávání ošetrovatelek ze zahraničí.

3.2.3 Statistická data

Dostupná statistická data (viz tabulka 2) udávají počet vydaných pracovních povolení ročně v období 1998 až 2000, nikoli tedy skutečný počet migrujících osob zaměstnaných v Nizozemsku v tomto období. Čísla ukazují, že počet vydaných pracovních povolení každý rok narůstal a zvláště velký byl přírůstek pracovních povolení v roce 2000 vydaných migrujícím pracovníkům, kteří splnili plný test trhu práce.

Tabulka 2: Pracovní povolení (*tewerkstellingsvergunning*, twv) vydaných pro zaměstnání v Nizozemsku, 1998-2000

	Twv: Plný test trhu práce	Twv: Žádný nebo omezený test trhu práce
1998	3.783	<u>Celkem:</u> 11.397, z toho 1.597: uchazeči o azyl s dočasnou ochranou 1.718: prodloužení 2.655: vnitropodniková vyslání 1.635: stážisti / <i>praktikanten</i> 955: akademický personál
1999	4.667	<u>Celkem:</u> 16.149, z toho 4.136: uchazeči o azyl s dočasnou ochranou 2.520: prodloužení 2.499: vnitropodniková vyslání 2.375: stážisti / <i>praktikanten</i> 1.118: akademický personál
2000	6.057	<u>Celkem:</u> 21.621, z toho 5.884: uchazeči o azyl s dočasnou ochranou 3.137: prodloužení 2.717: vnitropodniková vyslání 3.809: stážisti / <i>praktikanten</i> 1.374: akademický personál

3.2.4 Práva migrujících pracovníků

Právo na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovních povolení a možnost prodloužení: Maximální doba platnosti prvního pracovního povolení v těchto kategoriích zaměstnání, pro něž se pracovní povolení vyžaduje, jsou tři roky. Pracovní povolení se nadále nevyžaduje když pracovník dokončí tři roky legálního pobytu na základě zaměstnání odvozeného z pracovního povolení. Tím se kvalifikuje pro volný přístup k holandskému trhu práce. S výjimkou migrujících pracovníků z Turecka, jimž pracovní povolení mohou být na základě rozhodnutí Asociační rady 1/80

¹²³ Na dobu maximálně jednoho roku.

¹²⁴ Na dobu maximálně šest měsíců a dále se aplikuje kvóta pro zaměstnavatele.

prodloužena na celou dobu pracovní smlouvy, není možné prodloužit pracovní povolení pro dočasné zaměstnání. V praxi se to vztahuje na všechny pracovní smlouvy uzavřené na dobu méně než tři roky. V takových případech musí zaměstnavatel, chce-li prodloužit dobu zaměstnání, požádat o nové pracovní povolení a prokázat, že je splněno vše, co se požaduje (včetně plného testu trhu práce). V praxi je posuzování této žádosti jednodušší a méně časově náročné pro kategorie zaměstnání, kde se nepožaduje žádný nebo jen omezený test trhu práce. Aby se zaměstnavatelé vyhnuli potížím spojeným s žádostí o nové pracovní povolení, dávají někdy přednost tomu, že s migrujícími pracovníky v době první žádosti o pracovní povolení uzavírají tříleté pracovní smlouvy nebo smlouvy na dobu neurčitou. Proto v těchto případech jsou migrující pracovníci ve výhodnějším postavení než holanďtí státní příslušníci zaměstnaní na ekvivalentních pracovních místech, kteří mají normálně jen jednoroční smlouvu s možností prodloužení při dobrém pracovním výkonu. Státní orgány se však snaží přesvědčit zaměstnavatele, aby akceptovali první pracovní povolení s kratší dobou platnosti než jeden rok.

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: Migrující pracovníci nemají, bez ohledu na kategorii pracovního povolení, žádné legislativní překážky pro změnu zaměstnání, zaměstnavatele nebo sektoru zaměstnání. Jestliže však chce migrující pracovník změnit zaměstnání v prvních třech letech, musí jeho nový zaměstnavatel dostat pro něj nové pracovní povolení a splnit všechny požadavky, včetně testu trhu práce. V praxi je tedy spíše teoretické tvrzení, že migrující pracovníci mají právo změnit zaměstnání, zejména za situace, když bývají často upozorněni, aby se v prvních třech letech o žádnou změnu zaměstnání nepokoušeli.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Migrující pracovníci nemusí nadále plnit požadavky pracovního povolení poté co měli povolení k dočasnému pobytu platné po tři po sobě jdoucí roky zaměstnání. Po pěti letech mohou migrující pracovníci dostat právo na statut dlouhodobého pobytu, za předpokladu že prokáží, že mají dostatečné prostředky na živobytí.¹²⁵ V případech, kdy je pracovní smlouva uzavřena na kratší dobu než tři roky, dosažení uvedených jistějších postavení týkajících se pobytu závisí na tom, zda zaměstnavatel požádá o nové pracovní povolení pro své migrující zaměstnance před tím, než skončí první pracovní smlouva. Jinak nastane mezera mezi pracovním povolením a povolením k pobytu (obě povolení se vystavují současně) a mezera v legálním pobytu bude znamenat, že doby požadované pro získání statutu dlouhodobého nebo trvalého pobytu začnou znovu běžet od začátku.

Právo na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující pracovníci si normálně musí najít byt nebo ubytování sami, pokud zaměstnavatel ubytování neposkytne. Žádost o pracovní povolení však může být zamítnuta v případech, kdy zaměstnavatel příslušné orgány nepřesvědčí, že pro migrující pracovníky je k dispozici vhodná ubytování. V praxi se nevyžaduje žádný průkaz nájemní smlouvou, pouze prohlášení, že ubytování bude po příjezdu zajištěno. Existují také specializované agentury a zprostředkovatelny nabízející ubytování pro migrující pracovníky. Ceny za garsoniéro v městech začínají od částky 950 Euro měsíčně v závislosti na městu a tržní situaci. Migrující pracovníci mohou také dostat byt z veřejného bydlení jakmile dostanou povolení k pobytu. V praxi jsou však čekací doby na takové bydlení velmi dlouhé. Například v Amsterdamu musí noví žadatelé čekat přibližně 10-15 let než se byt v této kategorii uvolní.¹²⁶

¹²⁵ Migrující pracovníci - držitelé dočasného povolení k pobytu (*tijdelijk*) jsou vyloučeni z trvalého bydlení. Článek 3.5(2), *Vreemdelingenbesluit 2000*.

¹²⁶ Naproti tomu v menších městech, například ve vesnicích blízko Leuwarden, je možné dostat byt ve veřejném vlastnictví ihned.

Zdravotní péče: Přístup migrujících pracovníků k holandskému systému zdravotní péče závisí na jejich příjmu. Migrující pracovníci vydělávající více než 30.700 Euro ročně nejsou tímto systémem kryti a musí si zaplatit soukromé zdravotní pojištění. Ti, kteří pracují pro velké společnosti jsou často kryti podnikovými zdravotními soustavami a v takovém případě zaměstnavatel platí část jejich příspěvků.

Sociální zabezpečení: Obecně nejsou migrující pracovníci vyloučeni z žádného oboru sociálního zabezpečení, za předpokladu že v Nizozemsku legálně bydlí a jsou zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnávání cizinců. Mají tedy nárok na dávky v nezaměstnanosti, dlouhodobé dávky při pracovním úrazu, dětské přídavky, přístup k národní penzijní soustavě a národní pojištění pro výjimečné zdravotní náklady, například při dlouhodobé hospitalizaci.

Spojení rodin: K rodinným příslušníkům, jimž je povoleno přistěhovat se k migrujícímu pracovníkovi patří manžel/manželka, při široké definici jako partner obou pohlaví v manželství i mimo manželství, a nezletilé děti do 18 let. Děti nad 18 let a další příbuzní se mohou k pracovníkovi připojit jen tehdy, jsou-li finančně a emocionálně závislí a žili s pracovníkem ve stejné domácnosti před jeho odjezdem do Nizozemska. Podle nové politiky vyhlášené 30. října 2001, děti do 18 let se musí přistěhovat k pracovníkovi do pěti let po příjezdu pracovníka do Nizozemska. Ve skutečnosti jediná podmínka pro spojení rodin je, že migrující pracovník musí mít dostatečné zdroje, aby se postaral o osoby, které jsou na něm závislé. Nevyžaduje se, aby migrující pracovníci bydleli v Nizozemsku po určitou dobu před tím, než se rodina oficiálně spojí, nebo aby rodina měla vhodné ubytování.

Přístup k odbornému výcviku, k jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Obecně migrující pracovníci se mohou účastnit kurzů odborného výcviku se souhlasem zaměstnavatele. Když zaměstnavatel považuje kurs za vhodný pro své zaměstnance, bude normálně hradit náklady účasti. I když se migrující pracovníci mohou účastnit podle svého rozhodnutí i jiných kurzů, setkají se obvykle se značnými překážkami. Například migrující pracovníci ze zemí, kde standardy práce jsou nižší, vůbec neuvažují o možnosti účastnit se kurzu probíhajícího v pracovní době. I účast mimo pracovní dobu může být prakticky nemožná. Často se stává, že zkušení pracovníci v oborech IT ze zemí východní Evropy nebo z Indie musí pracovat až 12 hodin denně, což považují ve svých zemích za normální. V důsledku toho jim nezbyvá čas na další vzdělávání a zvyšování kvalifikace.

Jazykové a integrační kurzy: Zákon o integraci přistěhovalců (*Wet inburgering Nieuwkomers*)¹²⁷ vylučuje nové migrující pracovníky z těch jazykových a integračních kurzů (tj. z kurzů k integraci do holandské společnosti - *Inburgeringscursus*), které organizují veřejné orgány. Jediní migrující pracovníci, kteří nejsou v současné době osvobozeni od *inburgeringscursus* jsou duchovní.¹²⁸ Některé podniky také organizují jazykové kurzy v holandštině a považují to za součást podnikového výcviku migrujících pracovníků. To se však nestává v malých podnicích zaměřených na IT, kde bývá dorozumivacím jazykem angličtina.

Ochrana proti nezaměstnanosti a vyhoštění

Jak jsme uvedli výše, migrující pracovníci legálně bydlící v Nizozemsku a zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnávání cizinců mají nárok na ochranu ze sociálního zabezpečení, která zahrnuje i nárok na dávky v nezaměstnanosti. Tento nárok a částka dávky jež se vyplácí, závisí na délce předchozího zaměstnání a ne na délce pobytu. Pokud migrující pracovník před prvním dnem nedobrovolné nezaměstnanosti pracoval v posledních 39 týdnech nejméně 26 týdnů, má nárok na dočasnou dávku v nezaměstnanosti ve výši 70%

¹²⁷ z 9. dubna 1998, Stb. 261

¹²⁸ 28.6.2001. Stb. 351 a 19.12.2001. Stcrt. č. 247, str.9.

minimální mzdy po dobu šesti měsíců. V případě kdy migrující pracovník pracoval v čtyřech z posledních pěti let (vždy nejméně 52 dní v roce), vznikne mu nárok na dávku v nezaměstnanosti odvozenou z jeho poslední mzdy nebo platu až do výše 70% posledního výdělku. Doba, po kterou se dávky v nezaměstnanosti vyplácejí, závisí na trvání nezaměstnanosti a také na věku pracovníka a pohybuje se od šesti měsíců do pěti let. Nezaměstnanost v zásadě nepředstavuje důvod k vyhoštění. Avšak v praxi, když je pracovník v okamžiku kdy mu skončí povolení k pobytu stále nezaměstnaný, platnost povolení nebude prodloužena.

Odborová práva a konzultace

Neexistují žádné legislativní překážky, které by migrujícím pracovníkům bránily vstoupit do odborů a právo založit odborovou organizaci je chráněno i nizozemskou ústavou. Holandské právní předpisy o svobodě sdružování nerozlišují mezi osobami se státním občanstvím a bez něho. Avšak v praxi migrující pracovníci nezakládají své vlastní odborové svazy, i když počátkem roku 2002 nelegální přistěhovalci založili svaz zvaný VIS (*vakbond illegale arbeiders*) a dostali také podporu od největších holandských odborů FNV - *Federatie Nederlandse Vakbeweging*). Svaz funguje od 1. května 2002.¹²⁹

I když nejsou žádná sdružení, která by zastupovala specifické zájmy migrujících pracovníků, existuje několik organizací, které se pokoušejí ovlivnit migrační zákony a migrační politiku všeobecně. Je to například Forum - institut pro multikulturní rozvoj (*Forum, Instituut voor multiculturele ontwikkeling*), Sdružení Turků v Nizozemsku (*inspraakorgaan Turken in Nederland*) a *Clara Wichmann instituut*. Tyto organizace se postaraly o ovlivnění současného cizineckého zákona z roku 2000 a měly úspěch například s návrhy na změnu politiky spojení rodin týkající se migrujících pracovníků. Zvláště aktivní v pokusech o ovlivnění vývoje migrační politiky za zaměstnáním jsou však zaměstnavatelské organizace, například VNO-NCW (*Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk werkgeversverbond*) a organizace činné v odvětvích jako je Holandské sdružení v zemědělství a zahradnictví (*Land en Tuinbouw organisatie Nederland*) a Federace IT firem (*Fenit, branche vereniging voor IT sector*).

3.2.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

S výjimkou asociačních dohod Společenství s třetími zeměmi, o kterých se zmiňujeme níže, Nizozemsko neuzavřelo v posledních šesti letech žádné jiné smlouvy týkající se migrace za zaměstnáním. Avšak holandský parlament potvrdil, že soukromé agentury mohou najímat ošetřovatelky v Polsku. Nedávno se také v médiích¹³⁰ objevily zprávy o smlouvách, které uzavřely tyto agentury s polskými orgány o nábore a výcviku polských ošetřovatelek. Dále holandská vláda uzavřela dohodu s reprezentativními čínskými restauracemi v Nizozemsku o přijímání čínských kuchařů.¹³¹

3.2.6 Politická a veřejná diskuse

V posledních třech letech se politická a veřejná diskuse soustředila na otázku, zda v holandské ekonomice existuje potřeba, aby zahraniční pracovníci přicházeli do Nizozemska. Nejednalo se při tom o jejich právech nebo o zacházení s nimi. Avšak v této diskusi, a také v změnách právních předpisů, se vždy zdůrazňuje přechodný charakter (vstupu za účelem) zaměstnání.

¹²⁹ E. de Waard a E. Krebbers. „Vakbond voor illegale arbeider krijgt steun van FNV“ *De Fabel van illegaal* 52/53 (léto 2002); k dispozici na <http://ww.gebladerte.nl/10841f52.htm>

¹³⁰ Viz Lange (2001) a denník, *NCR Handelsblad*, 23.5.2001 a 6.4.2002.

¹³¹ *Beleidsregels Wet arbeid vreemdelingen*, Stcrt. 2002. č. 19, str. 17.

3.2.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Holandská vláda ratifikovala všechny relevantní instrumenty Rady Evropě probrané v kapitole 2 výše a jsou proto pro Nizozemsko v platnosti. I když různé aspekty domácích právních předpisů byly upraveny a přizpůsobily se několika klíčovým ustanovením těchto instrumentů, v praxi existuje málo důkazů, podle kterých by bylo možné posoudit jejich provádění. To se například týká provádění článku 9(4) Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků, která migrující pracovníky, kteří ztratili zaměstnání pro dočasnou pracovní neschopnost z důvodu nemoci, úrazu nebo nedobrovolné nezaměstnanosti, opravňuje aby zůstali na území přijímajícího státu po dobu alespoň pěti měsíců.¹³² V 80. letech článek 8(2) této úmluvy způsobil změnu holandské politiky s výsledkem, že po prvním roce zaměstnání s pracovním povolením, uděleným poté co byl proveden test trhu práce, migrující pracovník mohl změnit zaměstnavatele a nový zaměstnavatel mohl získat nárok na pracovní povolení pro tohoto pracovníka, aniž by byl proveden nový test trhu práce.¹³³ Tato politika pokračovala po novelizaci zákona o zaměstnávání cizinců v roce 1994, byla však vrácena do původní podoby změnami právních předpisů v listopadu 2001 bez jakéhokoli odkazu na úmluvu. Když migrující pracovníci nyní mění zaměstnavatele, dělá se plný test trhu práce.¹³⁴ Jiný k tomu vztahující se vývoj je, že v roce 2001 byla zrušena povinnost vyžádat si stanovisko Poradní komise pro cizince (*Advies Commissie Vreemdelingenzaken, ACV*) v případech, kdy má být migrující pracovník vyhoštěn,¹³⁵ což bylo původně zavedeno k dosažení souladu s článkem 3(2) Evropské úmluvy o usazení, která přiznává státním příslušníkům smluvních stran, kteří legálně bydlí na území jiné smluvní strany, právo aby mohli napřed předložit důvody proti svému vyhoštění a mohli se odvolat ke kompetentnímu orgánu.

Podobně není žádný doklad o praxi týkající se interpretace ustanovení Evropské sociální charty, které brání odnětí povolení pobytu v případě, kdy migrující pracovník zažádá o sociální dávku.¹³⁶ Charta neovlivnila vývoj domácích právních předpisů týkajících se pracovních povolení a možnosti jejich prodloužení. V této souvislosti se argumentovalo, že článek 18 Charty, a zejména článek 18(3) zavazující smluvní strany, aby liberalizovaly svá pravidla týkající se zaměstnávání zahraničních pracovníků z jiných smluvních stran, by měl způsobit, že dočasná pracovní povolení těchto pracovníků by se měla prodlužovat¹³⁷, což jak jsme výše uvedli, není v současné době možné. Jediná výjimka se týká tureckých pracovníků a ta vyplývá z asociační dohody Společenství s Tureckem, jak ji interpretoval Evropský soudní dvůr. Pokud jde o článek 19(6) Charty, povinnost usnadnit spojení rodin týkající se dětí do 21 let je uznána v *Vreemdelingencirculaire 2000*¹³⁸, ale v praxi se nedodrhuje. Kromě toho se nepostupuje podle článku 18(2) obsahujícího implicitně nevybírání poplatků za povolení k pobytu, protože tyto poplatky byly v roce 1994 a znovu v květnu 2002 zvýšeny.¹³⁹ Na druhé straně Evropské dohody se zeměmi střední a východní Evropy neměly žádný

¹³² Avšak smluvní strany nemají žádnou povinnost dovolit migrujícím pracovníkům zůstat déle než pět měsíců, pokud již nemají nárok na pobírání dávek v nezaměstnanosti. Viz také *Vreemdelingencirculaire 2000*, B11/10.

¹³³ Sociaal Economische Raad, Advies Wijziging Wet arbeid buitenlandse werknemers, č. 92/06, březen 1992, str. 77.

¹³⁴ V pokynech, které vydaly orgány odpovědné za vydávání pracovních povolení (*Vademecum Wet arbeid vreemdelingen 2002*), se uvádí, že plný test trhu práce není v rozporu s povinnostmi plynoucími z článku 8(2), protože test trhu práce nezakazuje změnu zaměstnavatele.

¹³⁵ *Vreemdelingencirculaire 1994*, A8/2.4.2.e a B5/1.4.

¹³⁶ *Dtto.*, B11/9.

¹³⁷ de Lange (2001).

¹³⁸ B11/10.

¹³⁹ K. Groenendijk, „Exorbitante verhoging van de leges: Justitie als grootgrutter met oogkleppen“ (2000) *Migrantenrecht* č. 4, str. 90-91.

významný účinek na holandské právní předpisy a politiku,¹⁴⁰ s výjimkou nedávných změn v politice vnitropodnikových transferů, kde podmínky popsané v sekci 3.2.2 výše se neuplatňují v případech, kdy se transfer zakládá na Evropských dohodách.¹⁴¹

3.2.8 Relevance pravidel GATS

Pravidla GATS byla v holandském zákonodárství¹⁴² provedena v srpnu 2001, ale nebylo možné registrovat žádnou jejich praktickou aplikaci na pracovní povolení na základě těchto pravidel. Vzhledem k tomu, že tato pravidla umožňují migrujícím pracovníkům pracovat tři měsíce z možných 24 měsíců a že se nepožaduje, aby zaměstnanci dostali vízum na delší dobu pokud přicházejí do Nizozemska na dobu kratší než tři měsíce, je možné předpokládat, že taková práce se pravděpodobně vykonává ilegálně (tj. bez pracovního povolení, nebo na základě tříměsíčního obchodního nebo turistického víza, pokud se vízum vyžaduje).

3.3 Velká Británie

3.3.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním jsou ve Velké Británii založena na nižších právních předpisech známých jako imigrační pravidla, v nichž je stanovena praxe orgánů provádějících imigrační zákony z roku 1971 a 1988, které upravují vstup a pobyt osob do Spojeného království. Tato pravidla periodicky upravuje státní sekretář resortu (ministr) vnitřním vydáním změn imigračních pravidel, které schvaluje parlament. Další návod pro politiku je obsažen v instrukcích ředitelství pro přistěhovalectví a státní příslušnost (IDIs), které obsahují podrobné pokyny pro úředníky jak je třeba tato imigrační pravidla provádět.

3.3.2 Kategorie migrujících pracovníků

Hlavní kategorie migrujících pracovníků do Velké Británie jsou pracovníci zaměstnaní na základě pracovních povolení.¹⁴³ Bílá kniha vlády „Bezpečné hranice, bezpečné útočiště: integrace spolu s diverzitou v moderní Británii (*Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*), kterou vydalo ministerstvo vnitra, popisuje systém pracovních povolení jako „určený hlavně k úpravě přijímání lidí ze zemí mimo EU se střední a vysokou úrovní kvalifikace k zaplnění konkrétních „nedostatkových povolání“.¹⁴⁴ Soustavu pracovních povolení spravuje orgán ředitelství pro přistěhovalectví a státní příslušnost pro pracovní povolení (*Immigration and Nationality Directorate, IND, Work permits UK*) ministerstva vnitra, který publikuje podrobné pokyny týkající se kritérií pro udělování dvou hlavních druhů pracovních povolení, totiž podnikatelských a obchodních pracovních povolení a pracovních povolení pro výcvik a pracovní praxi.¹⁴⁵ Soustava pro podnikatelská a obchodní pracovní povolení se zaměřuje na kvalifikované pracovníky přicházející do Velké Británie k zaplnění skutečných volných míst, která není možné obsadit nikým z pracovníků bydlících ve Velké Británii. V pokynech *Work Permits (UK)* se konkrétně uvádí, že „nevydáváme pracovní povolení pro nekvalifikované pracovní činnosti“.¹⁴⁶ Soustava se dělí na žádosti typu 1 a typu 2 (tier 1, tier 2). Žádosti typu 1 jsou pro vnitropodnikové transfery, což se týká vedoucích

¹⁴⁰ Pokud jde o právo na usazení a, jako v případě Německa (viz sekci 3.1.7 výše), dohody zvýhodnily hlavně migrující pracovníky, kteří již byli v zemi, i když nelegálně pobývajících migrujících pracovníků se tohoto práva mohli spíše dovolávat v Nizozemsku než v Německu. Viz Boeker (2002) na str. 37 a 40.

¹⁴¹ Stcrt., 20.8.2001, č. 159, str. 9.

¹⁴² *Uitvoeringsregels Wet Arbeid vreemdelingen*, odst. 20c.

¹⁴³ Odstavce 128-135 Imigračních pravidel HC 395, v platném znění.

¹⁴⁴ Bílá kniha (2002) na str. 39, odst. 3.8.

¹⁴⁵ Je k dispozici na web stránce *Work Permits (UK)* <http://workpermits.gov.uk>.

¹⁴⁶ *Work Permits (UK)* (Podnikatelská a obchodní pracovní povolení) (2002), odst. 11.

pozic na úrovni vrcholových orgánů, pozic s pravomocí investovat ve Velké Británii nebo povolání, u nichž Work Permits (UK) potvrdí, že vhodně kvalifikovaných osob je k dispozici velmi málo. V seznamu uvedených povolání je většina míst v oboru IT, zdravotní péče a ve strojírenských odvětvích. Další povolání s nedostatkem pracovníků jsou pojistní matematici, učitelé a veterináři. Procedura u žádostí typu 1 je jednodušší v tom, že k žádosti se přikládá méně dokumentů a test místního trhu práce se provádí odlišně, protože se nevyžaduje, aby zaměstnavatelé hledali pro příslušná pracovní místa uchazeče pomocí inzerátů, i když stále musí prokazovat, že není žádný vhodný alternativní pracovník, nebo proč právě potřebují zvláštní kvalifikaci navrhovaného pracovníka. Žádosti typu 2 se týkají všech ostatních žádostí o pracovní povolení v rámci programu „tier 2“. V rámci programu podnikatelských a obchodních pracovních povolení bylo nedávno zavedeno pracovní povolení pro více vstupů, které umožňuje osobám žijícím v zahraničí přijíždět do Velké Británie pravidelně a pracovat tam, aniž by byly nuceny žádat o pracovní povolení při každém vstupu.¹⁴⁷ Jak uvádíme níže, práva na zaměstnání a pobyt spojený s tímto povolením jsou velmi omezená. Soustava pracovních povolení pro výcvik a pracovní praxi (TWES) je určena osobám přijíždějícím do Velké Británie s cílem získat dovednosti a praxi pomocí učení se při práci.¹⁴⁸

V lednu 2002 vláda zahájila program pro migrující pracovníky s vysokou kvalifikací, který takto definovaným pracovníkům umožňuje vstoupit do Velké Británie a najít si tam zaměstnání, zpočátku na jeden rok. Tato nová iniciativa se radikálně liší od výše popsaných programů pracovních povolení, které jsou založeny na tom, že zaměstnavatelé hledají pracovníky pro obsazení konkrétních pracovních míst a žádají pro tyto pracovníky pracovní povolení. Program se administrativně provádí na základě bodového systému, který má na zřeteli mj. následující kritéria: dosažené vzdělání, pracovní praxe, dosavadní výdělek, a výsledky, kterých pracovník v oboru dosáhl. I když žadatelé musí vyplnit formulář a prokázat, že splňují požadovaná kritéria, před jejich vstupem do Velké Británie se nevyžaduje žádná konkrétní nabídka zaměstnání od britského zaměstnavatele ani pracovní povolení, za předpokladu, že žadatel má prostředky na vlastní obživu.¹⁴⁹ Počínaje červencem 2002 došlo na základě tohoto programu 1.200 žádostí.¹⁵⁰

Další početně méně významné kategorie zaměstnání, například zástupci zahraničních firem, novináři, spisovatelé, umělci a skladatelé a duchovní církví jsou definovány v sdělení o změnách k imigračním pravidlům. Vedle toho existují úlevy z imigračních pravidel dovolující vstup zemědělským dělníkům (sezónní program pro zemědělské dělníky (SAWS)) a pracovníkům pomáhajícím v domácnostech. Mix imigračních pravidel a úlev platí pro řadu dalších programů týkajících se zaměstnání a zejména pro program pro pracovníky v rámci dovolené (*Working Holidaymaker Scheme*), který dovoluje mladým občanům zemí Britského společenství vstoupit do Velké Británie až na dva roky a přijmout tam po dobu jejich prázdnin zaměstnání.¹⁵¹

Bílá kniha vlády z února 2002 popisuje nedávno přijatý program pro migrující pracovníky s vysokou kvalifikací a navrhuje také revidovat programy pro sezónní pracovníky v zemědělství a pro pracovníky v rámci dovolené, s cílem tyto programy rozvíjet a rozšířit.¹⁵² Tyto revize ministerstvo vnitra provedlo v květnu 2002 a vyžádalo si konzultace k několika

¹⁴⁷ Dtto. odst. 44-49.

¹⁴⁸ Work Permits (UK) (pracovní povolení TWES) (2002), odst. 4.

¹⁴⁹ Bílá kniha (2002) na str. 119-120 (příloha D3) a Spencer (2002) na str. 4.

¹⁵⁰ Sdělení ze zasedání panelu uživatelů „Work Permits (UK)“, 17. července 2002.

¹⁵¹ Zaměstnání po dobu dovolené (*incidental to a holiday*) je definováno jako práce na plný úvazek na více než 25 hodin týdně po dobu 50% nebo méně pobytu, nebo částečné zaměstnání po dobu delší než 50% pobytu, pokud je jasné, že pracovník si vezme někdy v průběhu dovolené.

¹⁵² Bílá kniha (2002) na str. 42-43 a str. 44-45.

otázkám týkajícím se obou programů.¹⁵³ Zejména přezkoumání programu pro pracovníky v rámci dovolené zvažovalo mj. větší zapojení všech zemí britského společenství (protože zatím většina pracovníků přichází z Austrálie, Kanady, Nového Zélandu a Jižní Afriky), rozšíření programu na mladé pracovníky z kandidátských zemí EU a uvolnění některých omezení týkajících se práce na plný úvazek a zrušení zákazu práce v některých profesích. Avšak v návrhu zákona o státní příslušnosti, přistěhovalectví a azylu, který byl parlamentu předložen v dubnu 2002, není žádná zmínka o otázkách migrace za prací, s výjimkou možnosti vybírat poplatky za pracovní povolení.¹⁵⁴

3.3.3 Statistická data

Bohužel, není možné zjistit celkový počet migrujících osob v každé kategorii v kterémkoli časovém okamžiku, protože Work Permits (UK) neověřuje, zda migrující pracovníci, jimž bylo povoleno vstoupit do Velké Británie, zůstanou v zemi po celou dobu platnosti povolení. Avšak dostupné statistické údaje (viz tabulka 3) naznačují, že počet migrujících pracovníků, jimž byl povolen vstup za účelem zaměstnání, v posledních čtyřech letech ve všech kategoriích stále roste a že v hlavní kategorii pracovních povolení, bylo v roce 2001 vystaveno více než 104.000 nových pracovních povolení (pracovní povolení a první přijetí).¹⁵⁵

Tabulka 3: Migrující osoby, jimž byl povolen vstup do Velké Británie za účelem zaměstnání, 1998-2001

	Pracovní povolení	Povolení pro zemědělství*	Programy práce o dovolené
1998	38.000	10.000	40.800
1999	42.000	10.000	45.800
2000	86.000	10.000	38.500
2001	104.000	15.200	

Prameny: Work Permits (UK); Work Permits (UK) IND, Přezkoumání programu sezónních pracovníků v zemědělství (květen 2002), příloha C; IND, Working Holidaymaker Scheme: konzultativní dokument (2002), tabulka 1.

* týká se ročních kvót.

Pro tyto kategorie neplatí systém kvót, s výjimkou pracovníků v zemědělství, kde byla kvóta zvýšena z 15.200 v roce 2001 na 18.700 v roce 2002 a je navrženo zvýšit ji v roce 2003 na 20.300.

Pokud jde o hlavní program pracovních povolení týkající se podnikatelských a obchodních žádostí, statistiky za poslední dva roky ukazují, že počet pracovních povolení schválených pro povolání, u nichž se má za to, že je velmi nízká nabídka vhodně kvalifikovaných pracovníků, se v roce 2001 téměř zdvojnásobil na 47.654, v porovnání s 24.485 v roce 2000 (viz tabulka 4). Počet schválených žádostí typu 2 se také zvýšil, a to téměř o 67%.

¹⁵³ Viz Work Permits (UK), Ředitelství po přistěhovalectví a státní příslušnost (IND), *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme 2002* (květen 2002) a IND, *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document (2002)* - Přezkoumání, resp. konzultativní dokument pro zmíněné programy.

¹⁵⁴ *Nationality, Immigration and Asylum Bill*, (2001-2002. ustanovení 109).

¹⁵⁵ Viz též Bílá kniha (*White Paper*) (2002), dtto., na str. 39.

Tabulka 4: Schválené žádosti o pracovní povolení podle typu, 200-2001

	Vnitropodnikové transfery	Investice ve Velké Británii	Nedostatková povolání	Typ 2
2000	26.155	53	24.485	19.103
2001	27.369	40	47.654	28.572

Práva migrujících pracovníků

Právo na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Doba platnosti pracovního povolení v hlavní kategorii podnikatelských a obchodních pracovních povolení je maximálně pět let¹⁵⁶, s výjimkou případů, kdy zaměstnavatel požaduje kratší dobu nebo firma je nová a nemá dosud průběh zaměstnání, který může prokázat. Zaměstnavatel může také požádat o prodloužení pracovního povolení.¹⁵⁷ Pro pracovní povolení kategorie TWES se používají odlišná kritéria. Povolení na odborný výcvik se vydávají na průměrnou dobu trvání výcviku, maximálně však na pět let, zatímco povolení k pracovní praxi se normálně vydávají na 12 měsíců, ale mohou být prodloužena až na 24 měsíců. Prodloužení jsou schválena jen tehdy, když *Work Permits* (UK) dojde k závěru, že příslušná osoba může úspěšně dokončit výcvik nebo pracovní praxi a když je doba prodloužení zdůvodněna.¹⁵⁸

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: v kategorii podnikatelských a obchodních pracovních povolení se povolení vydávají na konkrétní pracovní místa a pro konkrétního zaměstnavatele. V důsledku toho změna zaměstnání vyžaduje, aby nový zaměstnavatel zažádal o nové pracovní povolení a splnil test bydlení a trhu práce v případech, kdy to znamená změnu povolání. V případech, kdy migrující pracovník bude pracovat na podobném pracovním místě, se od tohoto testu upouští.¹⁵⁹ V kategorii pracovních povolení TWES je možné měnit zaměstnavatele, ale jen když migrující pracovník bude pokračovat v programu výcviku nebo programu pracovní praxe, který byl předtím schválen.¹⁶⁰ Rovněž je možné přejít z programu odborného výcviku na program pracovní praxe.

Pokud jde o změnu pracovní činnosti mezi sektory zaměstnání, imigrační pravidla striktně vzato nepřipouštějí přechod z jednoho imigračního postavení do jiného. Tento přístup se odráží v dosti striktních pokynech vydaných *Work Permits* (UK) týkajících se kategorie pracovních povolení na výcvik a pracovní praxi, která stanoví, že „osoba, která je držitelem povolení TWES nemá normálně nárok na jiné pracovní povolení, pokud mezitím nepobývá určitou dobu mimo Velkou Británii“. Tato doba se stanoví na 12 nebo 24 měsíců v závislosti na původní době platnosti pracovního povolení TWES.¹⁶¹ Výjimka platí pro studenty, kteří mohou změnit své imigrační postavení na povolení TWES. V praxi je však možné, aby si migrující pracovníci změnili svůj imigrační statut po příjezdu do Velké Británie, za předpokladu, že plně vyhoví kritériím kategorie, do které se chtějí přesunout. Například studentům je dovoleno přejít ze statutu studenta na povolení pro podnikatelskou a obchodní činnost, pokud je jejich vláda nesponzoruje. Pokud jde o tyto přesuny nedávná Bílá kniha vlády pouze navrhuje menší změnu s cílem formalizovat tuto praxi, a to úpravu imigračních

¹⁵⁶ *Work Permits* (UK) (Business and Commercial Eork Permits) (2002), odst. 41

¹⁵⁷ Dtto. odstavce 50-55. Doba platnosti pracovního povolení s více vstupy je od nejméně šesti měsíců po nejvíce dva roky. Žádosti o prodloužení se nepovolují. Dtto., odst. 46, 48 a 51.

¹⁵⁸ *Work Permits* (UK) (pracovní povolení TWES) (2002), odstavce 24, 32 a 40.

¹⁵⁹ *Work Permits* (UK) (podnikatelská a obchodní pracovní povolení) (2002), odst. 56-57. Při uspořádání týkajících se pracovních povolení pro více vstupů není možné měnit zaměstnavatele. Dtto, odst. 59.

¹⁶⁰ *Work Permits* (UK) (pracovní povolení TWES) (2002), odst. 46-47.

¹⁶¹ Dtto., odst. 15; *Work Permits* (UK) (Podnikatelská a obchodní pracovní povolení) (2002), odst. 9.

pravidel, aby umožnily studentům, kteří již mají diplom, přechod do kategorie pracovních povolení, pokud jsou stanoveny určité podmínky, včetně svolení mezinárodního sponzora.¹⁶²

Migrující pracovníci nemají povinnost pracovat na konkrétní práci, pro konkrétního zaměstnavatele nebo v určitém sektoru zaměstnání po určitou stanovenou dobu a teprve potom žádat o změnu statutu. Avšak žádosti o přesun z kategorie výcviku do programu pracovní praxe je třeba podat do tří měsíců od počátku platnosti prvního pracovního povolení TWES.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Migrující pracovníci s podnikatelským nebo obchodním pracovním povolením, s výjimkou držitelů pracovních povolení na více vstupů mohou dostat statut dlouhodobého a vskutku trvalého pobytu (časově neomezené povolení zůstat) po čtyřech letech nepřetržitého schváleného zaměstnání. Migrující pracovníci, kteří jsou držiteli pracovního povolení na výcvik nebo pracovní praxi nemohou získat nárok na takový statut a po vypršení svého povolení musí opustit Velkou Británii.

Právo na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující pracovníci se musí o své ubytování postarat sami, pokud se k tomu jejich zaměstnavatel smluvně nezaváže. Veřejné bydlení pro ně nepřichází v úvahu do té doby, než dostanou časově neomezené povolení zůstat v zemi (trvalý pobyt). I když evropské dohody mají ustanovení o nediskriminaci pokud jde o pracovní podmínky, tento princip se neaplikuje v oblasti bydlení.

Péče o zdraví: Imigrační pravidla nejsou překážkou, aby migrující pracovníci dostali zdravotní péči v rámci národních zdravotních služeb (NHS). I když pravidla NHS stanoví, že zahraničním návštěvníkům může být péče za určitých okolností účtována, tato pravidla se neaplikují na osoby, které buď jsou ve Velké Británii na dobu 12 měsíců, nebo které přijely do Velké Británie s cílem zůstat tam natrvalo, nebo pro účely zaměstnání. Zatímco praktičtí lékaři mohou zaregistrovat každého pacienta podle své úvahy, směrnice ministerstva zdravotnictví doporučují, aby jako soukromé pacienty brali jen ty, kteří jsou ve Velké Británii po kratší dobu než šest měsíců.

Sociální zabezpečení: Imigrační pravidla brání migrujícím pracovníkům v získání nároku na nepříspevkové nebo na testu příjmu závislé dávky (například příspěvku při hledání zaměstnání, který je závislý na testu příjmu, příplatku na bydlení, dávky „council tax, rodinného příspěvku, dětských přídavků a dávek při nezpůsobilosti (disability)). Povolení zůstat v Británii by také nebylo dáno migrujícím osobám, které by čerpaly obživu jen z veřejných zdrojů. Pravidla sociálního zabezpečení rovněž vylučují všechny žádosti na shora uvedené dávky podávané „osobami z ciziny“.

Spojení rodin: K migrujícímu pracovníkovi se mohou připojit manželky, družky a děti do 18 let. Imigrační pravidla umožňují také připojení rodičů a dětí nad 18 let k osobám, které jsou v Británii na základě vnitropodnikových transferů, za předpokladu, že byli součástí domácnosti pracovníka v cizině a jsou na pracovníkovi závislí. I když spojení rodin není omezeno čekací dobou, je závislé na splnění řady jiných podmínek, podle toho, jací rodinní příslušníci se mají k pracovníkovi přistěhovat. Pokud jde o manžele, oba musí mít v úmyslu žít společně během celého pobytu pracovníka ve Velké Británii, musí existovat vhodné bydlení bez nároku na veřejné prostředky a manžel nesmí zůstat v Británii déle než do konce povolení pobytu pracovníka. Manželky migrujících pracovníků získávají právo pracovat,

¹⁶² Bílá kniha, (2002) na str. 44, odst. 3.23. Vláda také v Bílé knize uvádí, *ditto* . na str. 45, odst. 3.28, že bude konzultovat otázku, zda pracovníci o dovozené budou moci přecházet na zaměstnání na základě pracovního povolení.

kteří není omezeno zaměstnavatelem, ani povoláním. Pro partnery mimo manželství platí stejné podmínky, ale je jim dovoleno přistěhovat se jen tehdy, když existuje překážka pro manželství a když v době žádosti spolu žili více než dva roky. Pokud jde o děti, kromě požadavku vhodného bytu a prostředků na obživu, musí být svobodné a nesmí to být samostatná rodina a nesmí žít samostatně. Před příchodem dětí musí být povolen pobyt oběma rodičům, i když za některých okolností imigrační pravidla připouštějí, aby děti doprovázely i jednoho rodiče.

Přístup k odbornému výcviku a k jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Ani imigrační pravidla, ani instrukce se touto otázkou výslovně nezabývají. Pokud však by šlo o výcvik takového typu, který by normálně vyžadoval povolení TWES nebo povolení pobývat ve Velké Británii jako student, statut pracovníka by se pravděpodobně musel změnit.

Jazykové a integrační kurzy: V současné době neexistují žádná konkrétní opatření pro migrující pracovníky, i když se bezplatně pořádají kurzy angličtiny (ESOL) pro lidi mluvící jinými jazyky, kterým bylo dáno povolení k pobytu na dobu neurčitou, nebo když žijí ve Velké Británii tři roky. Například jde o uprchlíky, žadatele o azyl pobírající podporu a osoby s výjimečným povolením k pobytu a jejich manžele a děti a osoby, jejichž znalost angličtiny je špatná. Ve své Bílé knize (únor 2002) vláda uvedla, že přezkoumá podmínky pro účast v těchto kurzech, aby se odstranily nesrovnalosti, zejména aby se bezplatných kurzů mohli účastnit i manželé těch, kdo mají na účast nárok, a aby se kurzy pořádaly v různých částech země.¹⁶³ V Bílé knize bylo také navrženo, aby žadatelé o udělení státního občanství museli prokázat určitý standard znalosti angličtiny a porozumění pro situaci britské společnosti.¹⁶⁴

Ochrana proti nezaměstnanosti a vyhoštění: Skutečnost, že migrující pracovníci ztratí zaměstnání pro ně znamená riziko, že jejich časově omezené povolení k pobytu by mohlo být zrušeno, i když toto riziko je spíše teoretické. I když mohou nárokovat dávky v nezaměstnanosti, které vyplývají z jimi placených příspěvků na národní pojištění, pravidla pro dávky v nezaměstnanosti požadují, aby příjemce dávky byl „k dispozici pro práci“. Migrující pracovníci, kteří již nejsou zaměstnaní a hledají práci jinde, jsou na základě těchto pravidel klasifikováni jako že nejsou k dispozici pro práci, protože pro nového zaměstnavatele vzniká povinnost, aby znovu žádal o pracovní povolení.

Přesto možnost vyhoštění není ve většině případů vážnou hrozbou. Povolení pobytu může být zrušeno, pokud se úřady dozvědí, že migrující pracovník již není zaměstnán, k tomu však pravděpodobně nedojde v prvních třech měsících nezaměstnanosti. Normálně také úřady nic nepodniknou až do vypršení povolení k pobytu. Potom však jsou tito pracovníci vyhoštěni, pokud se jim nepodaří získat jiný imigrační statut nebo dostat povolení zůstat „ze soucitu“ (*compassionate leave*). V praxi se kontrola soustřeďuje na odmítání žádostí těch migrujících pracovníků, kteří měli pracovní povolení a své původní zaměstnání opustili. V zásadě již pak nemohou být držiteli pracovního povolení, ale na krátkou dobu mohou být v Británii jako návštěvníci.

Odborová práva a konzultace: Migrující pracovníci mohou vstupovat do odborů i zakládat vlastní odborové organizace. Nebylo však zjištěno, že by došlo k založení takových organizací, které by konkrétně hájily jejich práva v zaměstnání. Není také žádná povinnost konzultovat se sdruženími nebo organizacemi migrujících pracovníků. Dochází však k neformálním konzultacím s několika nevládními organizacemi, například se Sdružením osob využívajících imigrační zákon (*Immigration Law practitioner's Association (ILPA)*),

¹⁶³ *Dtto.*, na str. 33, odst. 2.15 -2.16.

¹⁶⁴ *Dtto.*, odst. 2.14.

Radou pro blaho přistěhovalců (*Joint Concil for the Welfare of Immigrants (JCWI)*) a s organizacemi zaměstnavatelů, jako je Konfederace obchodu a průmyslu (*Confederation of business and industry*).

3.3.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Od roku 1995 neuzavřela britská vláda žádné smlouvy týkající se migrace za zaměstnáním, s výjimkou asociačních dohod Společenství, o kterých pojednáváme níže.

3.3.6 Politická a veřejná diskuse

Po zvolení labouristické vlády v červnu 1997 došlo ke změně britské migrační politiky. Vláda uznala, že migrace pracovníků se stále více stává důležitým rysem globální ekonomiky a že při řádném řízení může britské ekonomice přinášet nemalé ekonomické výhody. Tento posun v politice je zčásti reakcí na požadavky zaměstnavatelů týkající se kvalifikovaných pracovníků v určitých oblastech. Vznikl nedostatek pracovních sil v některých oblastech způsobený vysokou poptávkou po určitých dovednostech v soukromém sektoru a také v manažerských funkcích, a nízká nabídka se projevuje také v určitých oblastech veřejného sektoru, například ve zdravotnictví a školství, v důsledku nekompetitivních úrovní nabízených platů a podmínek.¹⁶⁵ To způsobilo změny v politice a, jak jsme již uvedli v sekci 3.3.3 týkající se statistiky, nárůst migrace za prací do Velké Británie. Nedávná politická a veřejná diskuse v této oblasti se zabývala otázkou jak otevřít migraci za zaměstnáním, aby se pokryla existující a očekávaná potřeba trhu práce. V mnohem menší míře se tato diskuse týká podmínek zaměstnání migrujících pracovníků. Bílá kniha vlády publikovaná v únoru 2002 má kapitola nazvanou „Práce ve Velké Británii“, kde jsou další návrhy na změny (o některých jsme se zmínili výše). Tato kapitola vzbudila pozornost zejména vzhledem k velmi krátké době určené pro konzultace. Reakci organizací pracujících s migrujícími pracovníky a usilujících o zlepšení jejich situace lze charakterizovat slovem zklamání. Například Rada pro blaho přistěhovalců (JCWI), což je nezávislá národní dobrovolná organizace poskytující bezplatné právní porady osobám, jichž se týkají právní předpisy o přistěhovalectví, státní příslušnosti a uprchlících, považuje navrhovaná opatření za nedostatečná zejména z toho důvodu, že přijetí migrujících pracovníků za účelem nekvalifikovaného zaměstnání má nadále být omezeno na krátkodobou, příležitostnou a sezónní práci a že v návrzích je velmi málo toho, co by rozšiřovalo pozitivní práva migrujících pracovníků.¹⁶⁶

3.3.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Úmluvy Rady Evropy a asociační dohody Společenství mají celkově jen omezený účinek na pravidla a praxi týkající se migrujících pracovníků, kterým byl povolen vstup do Velké Británie za účelem zaměstnání. Zásady soudních rozhodnutí k článkům 3 a 8 ECHR si našly svou cestu do „IDIs“, týká se to však humanitárních případů a neexistují žádné konkrétní instrukce týkající se migrujících pracovníků. Lze si však představit, že migrující pracovníci by mohli mít prospěch z těchto ustanovení, zejména když ECHR se nyní promítla do britského zákona o lidských právech (1998), který vstoupil v platnost 2. října 2000. Evropská sociální charta je zřejmě v praxi mnohem méně relevantní. Někteří právníci se snažili při soudním projednávání poukazovat na ustanovení Charty, zejména pokud jde o věk dětí když šlo o spojování rodin, zdá se však, že soudy se těmito ustanoveními neřídily, nebo alespoň se o nich ve zdůvodnění rozsudku přímo nezmiňují. Evropská úmluva o usazení měla určitý přímý účinek a projevila se tím, že v IDIs se uvádí, že úlevy týkající se dlouhodobého pobytu, tzn. udělení povolení k pobytu na dobu neurčitou osobám bydlícím ve Velké Británii po dobu

¹⁶⁵ Viz Spencer (2002) na str. 1.

¹⁶⁶ Odpověď JCWI na Bílou knihu je k dispozici na www.jcwi.org.uk.

deseti let a také osobám, které tam bydlely (i nelegálně) po dobu 14 let, se zakládá na ustanoveních této úmluvy. V IDIs je i zmínka o právech přiznaných tureckým pracovníkům Rozhodnutím 1/80 přijatým Asociační radou EC-Turecko na základě asociační dohody s Tureckem. Tato práva však nebyla promítnuta do imigračních pravidel. Evropské asociační dohody byly promítnuty do národního zákonodárství již v roce 1996.

3.3.8 Relevance pravidel GATS

Působení pravidel GATS na politiku není jasné. *Work Permits (UK)* zavedl zvláštní program umožňující poskytnutí pracovních povolení osobám vstupujícím do Velké Británie na dobu kratší 3 měsíců¹⁶⁷, ale velmi byrokratický postup způsobil, že v rámci tohoto programu bylo předloženo velmi málo žádostí. V praxi imigrační právníci dávají přednost dovolávat se jiných možností, o nichž se domnívají, že jsou pro jejich klienty výhodnější.

¹⁶⁷ Work Permits (UK) (GATS) (2002).

4. ZÁKONODÁRSTVÍ A PRAXE V SEDMI DALŠÍCH ZEMÍCH

4.1 Rakousko

4.1.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní pravidla jsou obsažena v cizineckém zákoně (*Fremdengesetz*) 1997¹⁶⁸, zákoně o zahraničních pracovnících (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*) 1975¹⁶⁹ a právní předpisy a rozhodnutí ministerstev přijaté podle těchto zákonů.¹⁷⁰ 9. července 2002 schválil rakouský parlament některé významné úpravy těchto pravidel formou nového cizineckého zákona, který vstoupí v platnost 1. ledna 2003.¹⁷¹

4.1.2 Kategorie migrujících pracovníků

Migrující pracovníci, jimž byl povolen vstup do Rakouska, je v zásadě možné rozdělit na dvě kategorie. První zahrnuje vedoucí pracovníky (*Führungskräfte*) v souvislosti s transferem investičního kapitálu a specialisty (*Spezialkräfte*), kteří mají zvláštní kvalifikaci a vzdělání a jejichž vstup je ve všeobecném ekonomickém zájmu.¹⁷² Tato kategorie se týká širokého spektra lidí, například vyšších manažerů, vrcholových sportovců a trenérů, kvalifikovaných pracovníků ve finančním a úvěrovém sektoru a kvalifikovaných pracovníků v sektoru zdravotnictví, například i v péči o staré lidi. Druhá kategorie se týká samostatně výdělečně činných a námezdně pracujících migrujících osob. Tato kategorie není definovaná nebo omezená a týká se proto všech sektorů zaměstnání.¹⁷³

Jako pracovníci odměňovaní platem a samostatně výdělečně činní¹⁷⁴ mohou pracovat jen migrující osoby mající statut trvalého pobytu pro „veškeré účely“ (*jeglicher Aufenthaltzweck*).¹⁷⁵ Aby tohoto statutu dosáhly, musí splnit kritéria uvedená v cizineckém zákoně. V zásadě jsou tři typy pracovních povolení. Zaměstnavatelé mohou najmout migrující pracovníky, pokud pro ně dostali povolení k zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*) nebo když migrující pracovníci mají své vlastní pracovní povolení (*Arbeiterlaubnis*)¹⁷⁶, nebo

¹⁶⁸ *Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden*, BGBl. I 1997/75 idF, BGBl. I 1998/86, BGBl. I 1998/158, BGBl. I 2000/34, BGBl. I 2000/66, BGBl. I 2001/98, BGBl. I 2001/134, BGBl. I 2001/135.

¹⁶⁹ *Bundesgesetz mit dem die Ausländerbeschäftigung geregelt wird* (z 20. března 1995), BGBl. 1975/218 idF, BGBl. 1998/231, 1998/253, 1990/450, 1991/684, 1992/475, 1993/19 1993/463, 1993/501, 1993/502, 1994/314, 1994/405, 1995/257, 1995/895, 1996/201, 1996/776, I 1997/78, I 1997/120, I 1999/199, I 2001/115.

¹⁷⁰ Viz zejména následující opatření: *Fremdengesetz-Durchführungsverordnung* 1997, *Bundeshöchstzahlenüberziehungs-Verordnung* (BHZÜV), *Ausländerbeschäftigungsverordnung*.

¹⁷¹ Viz též „Rakousko: Nový cizinecký zákon byl schválen v parlamentu“ v *Migration News Sheet* č. 233 (srpen 2002) na str. 3.

¹⁷² Cizinecký zákon, článek 4(6) Z.3b a *Bundeshöchstzahlenüberziehungs-Verordnung*, odst. 1 Z.3.

¹⁷³ Cizinecký zákon, čl. 18(1) Z.2.

¹⁷⁴ Rodinní příslušníci, kteří se připojí k migrujícímu pracovníkovi, musí čekat čtyři roky než mohou přijmout práci, i když tato čekací doba může být zkrácena, pokud bylo rodinnému příslušníkovi předtím uděleno povolení k zaměstnání. Cizinecký zákon, články 21(4) a 23(3).

¹⁷⁵ To je imigrační statut komplexní povahy, z něhož vyplývá právo provádět jakoukoli činnost.

¹⁷⁶ Migrujícím pracovníkům vznikne nárok na pracovní povolení jakmile byli v Rakousku zaměstnání po 52 týdnech v posledních 14 měsících (zákon o zahraničních pracovnících, článek 14a). Z tohoto ustanovení jsou vyloučeny osoby zaměstnané jako umělci, sezónní pracovníci nebo přeshraniční pracovníci. Pracovní povolení se vydává na dva roky a pro spolkovou zemi (*Bundesland*), kde byli tito migrující pracovníci zaměstnání a umožňuje jim přijmout práci ve všech sektorech zaměstnání.

potvrzení o výjimce (*Befreiungsschein*).¹⁷⁷ K vydání povolení k zaměstnání je třeba splnit následující kritéria:¹⁷⁸ splnění testu trhu práce - t.zn. že současná situace na trhu práce a veřejný a ekonomický zájem mluví pro zaměstnání příslušné osoby;¹⁷⁹ budou dodrženy pracovníprávní předpisy a pravidla sociálního zabezpečení; pracovník má povolení k pobytu zahrnující účel zaměstnání (nebo povolení pro veškeré účely; viz výše) nebo kde tento účel může být rozšířen po vydání povolení k zaměstnání (to se vztahuje jen na rodinné příslušníky; viz níže); a když je jde o zaměstnání v rámci kvóty spolkové země (kvótu stanoví jednotlivé spolkové země).

Národní kvóta (*Bundeshöchstzahl*) stanoví, že celkový počet zaměstnaných i nezaměstnaných migrujících osob nesmí překročit 8% potenciálu rakouské zaměstnanosti nebo pracovních sil (*Arbeitskräftepotential*), to znamená, 8% celkového počtu zaměstnaných a nezaměstnaných rakouských státních příslušníků a migrujících osob.¹⁸⁰ Tuto kvótu vyhláší každý rok ministr práce a sociálních věcí a je odvozena z čísel za uplynulý rok. Povolení k zaměstnání nad existující kvóty (národní kvóta i kvóta pro spolkové země) může být vydáno jen za určitých okolností, například když se zaměstnání považuje z velmi konkrétních důvodů za zvlášť důležité (například v sektorech zdravotnictví nebo sociální péče) k posílení všeobecných ekonomických zájmů, nebo když jde o sezónní práce (*Schlüsselkräfte*). Pro vydání povolení k zaměstnání pro zvláštní skupiny osob v případech, kde je zaměstnání ve veřejném nebo všeobecném ekonomickém zájmu, může být tato kvóta zvýšena na 9%.

Kromě kvóty na zaměstnávání migrujících pracovníků existuje také kvóta na dodržování politiky povolování pobytu.¹⁸¹ Rakousko má tedy „systém dvojích kvót“. Tato druhá kvóta se používá pro vedoucí pracovníky a specialisty (*Führungs- und Spezialkräfte*), ať již pracují jako samostatně výdělečně činní nebo jsou odměňováni platem, a jejich rodinné příslušníky, jakož i pro ostatní kategorie samostatně výdělečně činných pracovníků a pracovníků odměňovaných platem a jejich rodinné příslušníky. Kvóta je stanovena podle situace a vývoje trhu práce a vláda ji každý rok upravuje s přihlédnutím k návrhu národního výzkumného ekonomického ústavu (*Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO)*). Jestliže v období platnosti vyhlášky ministerstva, jíž se stanoví kvóta, počet k dispozici jsooucích pracovníků zřejmě překročí počet potřebných pracovníků, cizinecký zákon stanoví, že při stanovení nové kvóty budou vzati v úvahu jen vedoucí pracovníci a specialisté a rodinní příslušníci, kteří je doprovázejí.¹⁸²

Zákon nerozlišuje mezi různými sektory zaměstnání. Jak jsme uvedli výše, k rozlišení různých kategorií migrujících pracovníků dochází jen při prvním povolení vstupu a nemá to žádný vliv na vystavování pracovních povolení nebo potvrzení o výjimce. Avšak pravidla týkající se povolení k zaměstnání se použijí a rozlišení mezi kategoriemi se stává relevantním, jakmile jsou migrující pracovníci po delší dobu nezaměstnaní a ztratí své privilegované

¹⁷⁷ Migrující pracovníci mohou požádat o potvrzení o výjimce poté co byli v posledních osmi letech legálně zaměstnaní alespoň pět let. Potvrzení o výjimce se vydává na pět let a platí na celém území Rakouska.

¹⁷⁸ Cizinecký zákon, článek 4.

¹⁷⁹ Test trhu práce pro účely vydání povolení k zaměstnání je splněn jen tehdy, když dané pracovní místo není možné obsadit někým z těchto uchazečů: Rakušané nebo uprchlíci; mladí migrující pracovníci, kteří ukončili svou přípravu na povolání v Rakousku a legálně tam bydleli alespoň po tři roky z posledních pěti let; migrující pracovníci, kteří v Rakousku bydleli po osm minulých let; migrující pracovníci, kteří v Rakousku legálně pracovali tři roky a přicházejí v úvahu pro zaměstnání; uchazeči o azyl splňující podmínky článku 19 azylového zákona z roku 1997 (*Asylgesetz*). Zákon o zaměstnávání cizinců, článek 4b1.

¹⁸⁰ Cizinecký zákon, článek 12a.

¹⁸¹ Zákon o zahraničních pracovnících, článek 18. Kvóta schválená na rok 2002 je 8.280 povolení pobytu. Viz „Rakousko: Byla schválena imigrační kvóta 8.280 povolení pobytu“, v *Migration News Sheet* č. 226 (leden 2002) na str. 3.

¹⁸² *Idem*, článek 18(6).

postavení. Další rozlišení se také dělá mezi sektory zaměstnání a týká se kvót pro sezónní pracovníky. Existuje roční maximální počet pro zaměstnání sezónních pracovníků, který je stanoven podle všeobecného nařízení o pobytu (*Niederlassungsverordnung*). Ministr práce a sociálních věcí pak může vydat další předpisy pro regulaci v sektorech, které potřebují sezónní pracovníky, například pro zemědělství, lesnictví a cestovní ruch (pro zimu i léto). V létě 2000 došlo též k uvolnění pro povolení vstupu pracovníků v sektoru IT.

Nový, mezitím schválený, návrh cizineckého zákona z července 2002 omezí imigraci pracovníků jen na přijímání pracovníků s vyšší kvalifikací. Budou harmonizovány dva rozdílné termíny pro pracovníky s vysokou kvalifikací (klíčoví pracovníci - *Schlüsselkräfte* v cizineckém zákoně; a vedoucí pracovníci a specialisté - *Führungs- und Spezialkräfte* v zákoně o pobytu). V budoucnosti se bude v obou zákonech používat jen termín „*Schlüsselkräfte*“ a tito pracovníci tak budou poprvé jednotně definováni podle nového zákona. „*Schlüsselkräfte*“ jsou osoby, které migrují za prací a mají zvláštní výcvik a/nebo kvalifikaci, profesionální znalosti a kompetence a vydělávají alespoň 1.962 Euro měsíčně a splňují jeden z následujících požadavků: zamýšlené zaměstnání poslouží ekonomickým zájmům přesahujícím zájem firmy, která chce příslušného pracovníka zaměstnat; zamýšlené zaměstnání přispěje k vytvoření nových nebo k zabezpečení stávajících pracovních míst; migrující pracovník má klíčovou pozici v řízení firmy/podniku; zamýšlené zaměstnání zahrnuje transfer investičního kapitálu do Rakouska; migrující pracovník má akademické vzdělání nebo diplom z vysokého technického učení (*Fachhochschule*).

Má se značně posílit sezónní práce a aplikovat v i v těch ekonomických odvětvích, které sezónní pracovníky obvykle nepoužívají.¹⁸³ Pojem „zaměstnávání přeshraničních pracovníků“ (*Pendlerbeschäftigung*) se rozšiřuje (definice se změní z denního dojíždění na týdenní dojíždění). Revidovaný zákon umožní vládě uzavírat dvoustranné smlouvy se sousedními zeměmi definující počty jak přeshraničních pracovníků, tak „klíčových pracovníků“ přesahující maximální počty stanovené v roční kvótě pro pobyt. Pro „klíčové pracovníky“ bude také zaveden zvláštní postup, který bude kombinací postupu používaného orgány cizinecké policie a orgány trhu práce. „Klíčový pracovník“ dostane také nový typ povolení, které bude platit pro pobyt i pro práci pro určitého zaměstnavatele po dobu jednoho roku.

4.1.3 Statistická data

Dostupná statistická data (tabulka 5) ukazují, že v roce 2000 bylo více než 240.000 migrujících pracovníků, jejichž právo na práci záviselo na typu pracovního povolení (*Beschäftigungsbewilligung*, *Arbeitserlaubnis* nebo *Befreiungsschein*) a dále, že od roku 1998 se neustále zvyšoval počet prvních žádostí o povolení k zaměstnání.

Tabulka 5: Žádosti o povolení k zaměstnání, 1998-2000; Celkový počet povolení k zaměstnání, 2000

	1998	1999	2000
První žádosti o povolení k zaměstnání*	15.410	18.308	28.000
Celkový počet povolení k zaměstnání			Přibližně 242.000

* včetně přeshraničních a sezónních pracovníků.

¹⁸³ Podle nového zákona budou sezónní pracovníky moci najímat všichni zaměstnavatelé. Pracovníci dostanou dočasná pracovní povolení s platností šest měsíců. Tato povolení bude možné obnovit jen jednou a migrující pracovníci budou moci znovu požádat o povolení dva měsíce po skončení jejich dřívějšího zaměstnání. Viz „Rakousko: Nový cizinecký zákon byl schválen v parlamentu“ v *Migration News Sheet* č. 233 (srpen 2002) na str. 3.

Prameny: WIFO, *Zur Niederlassung von Ausländern in Österreich, Endbericht*, srpen 2001, str. 10 a WIFO, 2001, str. 8.

V období červenec 1998 až červenec 2001 však počet migrujících pracovníků v zaměstnání odměňovaném platem i mzdou i samostatně výdělečně činných podstatně poklesl. Naproti tomu byl zaznamenán stálý růst migrujících pracovníků v kategorii „veškeré účely pobytu (*jeglicher Aufenthaltzweck*)“ (tabulka 6). Tyto poklesy je možné vysvětlit změnami v povolování pobytu ze starého systému podle zákona o pobytu z roku 1992 (*Aufenthaltsgesetz*) na nový systém podle cizineckého zákona z roku 1997, spíše než že by byly jakkoli významné co do celkové velikosti zahraniční pracovní síly. Zatímco dříve měly osoby, jimž bylo povoleno pracovat, povolení v prvních dvou kategoriích, později - po přechodu na nový systém - se z nich staly osoby s „*jeglicher Aufenthaltzweck*“. S postupem času osoby jimž bylo povoleno pracovat na základě jejich statutu pobytu (v praxi ne všechny tyto osoby skutečně pracují), si svá stará povolení vyměnily za povolení nového typu. V důsledku toho se celkově zvýšil počet migrujících osob - držitelů povolení trvalého pobytu, které jim umožňují pracovat.

Tabulka 6: Zaměstnaní a samostatně výdělečně činní migrující pracovníci a migrující osoby s povolením „*Jeglicher Aufenthaltzweck*“, červenec 1998-červenec 2001

	1.7.1998	1.7.1999	1.7.2000	1.7.2001
Migrující osoby v zaměstnání za plat*	161.201	99.398	76.116	37.335
Samostatně výdělečně činné migrující osoby*	4.531	1.679	1.044	489
Migrující osoby s „ <i>jeglicher Aufenthaltzweck</i> “***	55.596	143.329	187.229	207.914

* Podle starého zákona o pobytu z roku 1992.

** Podle nového cizineckého zákona z roku 1997.

Prameny: Informační systém ministerstva vnitra o cizincích (FIS, *Fremdeninformationssystem des Innenministeriums*); WIFO, 2001, str. 45.

Práva migrujících pracovníků

Práva na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Doby platnosti pro tři typy pracovních povolení jsou následující: jeden rok pro povolení k zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*), dva roky pro pracovní povolení (*Arbeitserlaubnis*) a pět let pro potvrzení o výjimce (*Befreiungsschein*). Na posléze zmíněný dokument získají migrující osoby nárok po pěti letech legálního zaměstnání (to znamená jeden rok s povolením k zaměstnání a dvakrát dva roky s pracovním povolením). Doba platnosti pro frekventanty kurzů přípravy na povolání a učňů je normálně tři roky. Povolení k zaměstnání může být prodlouženo jen na žádost zaměstnavatele a další dvě povolení mohou být prodloužena jen za předpokladu, že migrující osoby splní určité podmínky. Pracovní povolení může být prodlouženo, když migrující pracovník legálně pracoval po 52 týdnů v předchozích 14 měsících nebo po 18 týdnů v průběhu dvouletého období platnosti pracovního povolení a potvrzení o výjimce může být prodlouženo, jestliže migrující pracovníci mohou prokázat, že během pětiletého období platnosti potvrzení byli zaměstnání alespoň dva a půl roku.

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: Povolení k zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*) je omezeno na zaměstnavatele, kterému bylo vystaveno. Migrující pracovníci mohou získat nezávislost na svém zaměstnavateli, když po jednom roce legálního zaměstnání požádají o pracovní povolení (*Arbeitserlaubnis*), které není platné jen pro jedno pracovní místo a umožňuje pracovníkovi, aby nastoupil do jakéhokoli zaměstnání ve spolkové zemi (*Bundesland*), pro kterou je povolení vystaveno (například Dolní

Rakousko). Potvrzení o výjimce (*Befreiungsschein*) opravňuje migrujícího pracovníka pracovat kdekoli v Rakousku.

Možnost získat statut zabezpečeného nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Po pěti letech legálního pobytu v Rakousku bez přerušení již nesmí být migrující pracovníci vyhoštěni z důvodu nedostatečnosti finančních prostředků, pokud je jasné, že se pokusili tyto prostředky získat nabídkou své pracovní síly a že jejich úsilí se neukazuje jako marné.¹⁸⁴ Po pěti letech legálního pobytu mají migrující pracovníci právo na časově neomezené povolení k usazení (*Niederlassungsbewilligung*), pokud mají dostatečný a pravidelný příjem z legálního zaměstnání a státní úřady mohou očekávat, že v dohledné budoucnosti nebudou žádné důvody k odepření víza (*Sichtvermerksversagungsgrund*). Z trvalého pobytu jsou však vyloučeni sezónní a přeshraniční pracovníci a pracovníci obnovující své působení. Podle nového zákona budou moci migrující pracovníci po pěti letech legálního pobytu a zaměstnání (zaměstnání odměňovaného platem nebo samostatné výdělečné činnosti) zažádat o povolení k dlouhodobému pobytu - potvrzení o usazení (*Niederlassungsnachweis, NN*), což také vyžaduje splnit „ujednání o integraci“ (viz níže). Toto potvrzení o usazení také poskytuje právo na volný vstup na trh práce, aniž by bylo nutné žádat o zvláštní pracovní povolení.

Právo na bydlení, péči o zdraví a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující pracovníci si musí obstarat byt sami. Přístup k bydlení v bytech ve veřejném nebo obecním vlastnictví záleží na předpisech různých spolkových zemí (*Bundesländer*), a liší se také mezi různými městy. Osm z devíti hlavních měst spolkových zemí vylučují migrující osoby ze zemí mimo EU z městem kontrolovaného bydlení. Salzburg používá systém kvót, podle něhož mají migrující osoby přístup asi k 10 procentům bytů v obecním vlastnictví. Až donedávna byly migrující osoby mimo EU vyloučeny z dvou důležitých částí trhu s byty ve Vídni. Bydlení v obecních bytech a bytech se subvencovaným nájemným bylo dostupné jen pro státní příslušníky EU a uprchlíky, ale od počátku roku 2000 je tak zvané „bydlení v naléhavých případech“ k dispozici také pro jiné migrující pracovníky, kteří legálně bydleli v Rakousku po osm let (později pět let) a kteří splňují řadu podmínek. Situace bydlení se však pro migrující osoby v praxi příliš nezměnila, protože bytů pro naléhavé případy je velmi málo. Ve Vídni je nyní také k dispozici subvencované bydlení pro migrující osoby mimo EU. Před rokem 1990 bylo toto bydlení v praxi vyhrazeno jen těm migrujícím osobám, které byly držiteli povolení k trvalému pobytu.

Péče o zdraví: Migrující pracovníci mají právo na stejné zacházení jako Rakušané a státní příslušníci EU. Nejsou z ničeho vylučováni.

Sociální zabezpečení: Pokud jde o některé dávky sociálního zabezpečení, mají migrující osoby z třetích zemí v porovnání s Rakušany a státními příslušníky EU rozdílné nároky. Pokud jde o rodinné přídavky, přístup k rovnému zacházení je v první řadě podmíněn dobou pěti let pobytu a poskytování příspěvku na dopravu pro studenty a učně je závislé na pobírání rodinných přídávků. Podobně výplata podpory na dítě je také vázána na rodinné přídavky a je také podmíněna splněním stanovených dob zaměstnání před narozením dítěte. Kromě toho kojeneckou podporu a bonus matka-dítě (*Mutter - Kind - Pass Bonus*) je možné v obou případech dostat po třech letech pobytu před narozením dítěte nebo před prvními narozeninami dítěte.

Spojení rodin

Spojení rodin je možné, ale pro spojení s dětmi se aplikují různé podmínky a věkové limity v závislosti na tom, kdy migrující pracovník přišel do Rakouska. Pokud jde o rodinné

¹⁸⁴ Cizinecký zákon, články 35 a 38. Tato ustanovení jsou však formulována tak neurčitě, že v praxi asi nebudou mít valný význam v situaci, kdy úřady dojdou k názoru, že přiznání povolení k zaměstnání není možné.

příslušníky vedoucích pracovníků a specialistů, nebo jiných zaměstnaných migrujících osob bydlících v Rakousku po 1. lednu 1998, manžel/manželka a nezletilé dítě (do 18 let) se mohou připojit k migrujícímu pracovníkovi do jednoho roku po povolení prvního vstupu a pouze tehdy, když migrující pracovník uvedl děti ve své žádosti.¹⁸⁵ Pokud nebyly uvedeny v žádosti, nebo ke spojení došlo po uplynutí delší doby než jeden rok po prvním povolení vstupu, situace je kryta kvótou, která se používá na rodinné příslušníky těch migrujících osob z třetích zemí, kteří bydleli v Rakousku před 1. lednem 1998. Kvóta se týká manželů a dětí do 15 let věku.¹⁸⁶ Tato kvóta je však nedostatečná a nemůže splnit požadavky vyplývající z předložených žádostí. Od roku 1998 je na čekací listině 11.000 žádostí a čekací doba je dva až tři roky. Spojení rodin je také závislé na existenci dostatečných prostředků a vhodného bydlení a nesmí také být žádné důvody pro odmítnutí víza, například záznam v trestním rejstříku.

Přístup k odbornému výcviku a jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: V teorii mají migrující pracovníci k výcvikovým kurzům volný přístup a existuje také několik možností financování, ať již od státu nebo zaměstnavatelů. V praxi však se doba odborného výcviku neuznává za dobu zaměstnání, která je na základě cizineckého zákona nutná pro prodloužení oprávnění migrujícího pracovníka dále pracovat (pro povolení k zaměstnání nebo jiná povolení k práci).

Jazykové a integrační kurzy: Existuje nabídka jazykových kurzů, zejména ve Vídni. Tyto kurzy se však nepořádají výhradně pro migrující pracovníky. Nový zákoník práce má ustanovení o tak zvaném „ujednání o integraci“ (*Integrationsvereinbarung*), které bude zavazovat migrující osoby, které se přistěhují do Rakouska poprvé a ty, které žijí v Rakousku po kratší dobu než pět let (od 1. ledna 1998), k povinné účasti na jazykových kurzech v němčině a integračních kurzech;¹⁸⁷ účast v kurzech má začít a kurzy se mají absolvovat během určité doby a předvídá se systém diferencovaných sankcí pro neplnění ujednání. Podle nejhoršího scénáře může být důsledkem neobnovení povolení k pobytu. Pro potřeby určitých kategorií migrujících pracovníků se však neorganizují žádné kurzy.

Ochrana před nezaměstnaností a vyhoštěním

Migrující pracovníci mají stejné právo na dávky v nezaměstnanosti jako Rakušané nebo státní příslušníci EU. To znamená, že nárok na tyto dávky jim vznikne po 12 měsících zaměstnání. Pokud však jde o pojištění v nezaměstnanosti migrující pracovníci z třetích zemí podléhají rozdílnému zacházení ve vztahu k dávkám v naléhavých případech během prvních osmi let svého pobytu. Zatímco Rakušané a státní příslušníci EU mají (časově) neomezený nárok na tuto dávku, státní příslušníci z třetích zemí získají na ni nárok jen na šest měsíců, protože po jejich uplynutí je možné uplatnit na základě cizineckého zákona důvody pro vyhoštění.¹⁸⁸ Pro ty migrující pracovníky, kteří mají právo na zaměstnání (tzn. jsou držiteli *Arbeitserlaubnis* nebo *Befreiungsschein*) a kteří pobírají dávky v nezaměstnanosti, platí následující pravidla. Migrující pracovníci legálně bydlící po déle než jeden rok, ale méně než osm let, mohou být vyhoštěni poté co byli nezaměstnaní po dobu téměř jeden rok bez přerušení. Nepřítomnost v práci pro nemoc se považuje za dobu zaměstnání, ne však doba studia a výcviku.¹⁸⁹ Po osmi letech nepřetržitého legálního pobytu již nemohou být migrující pracovníci vyhoštěni

¹⁸⁵ Cizinecký zákon, články 18(1) Z.1 a (2), 20 a 21(1)-(2).

¹⁸⁶ *Dtto.*, články 18(1)Z3, 20 a 21(3).

¹⁸⁷ Z „ujednání o integraci“ jsou osvobozeny tyto skupiny: státní příslušníci zemí EEA; ti, kteří mohou prokázat, že již mají určitou úroveň znalosti německého jazyka; manažeři ve vysokých funkcích a profesionální pracovníci, kteří nemají v úmyslu zůstat v Rakousku déle než dva roky. Viz též „Rakousko: Nový cizinecký zákon byl schválen v parlamentu“ v *Migration News Sheet* č. 233 (srpen 2002) na str. 3.

¹⁸⁸ Cizinecký zákon, článek 34(3) Z.2.

¹⁸⁹ *Dtto.*, článek 34(3).

z důvodu, že mají nedostatečný příjem; jejich povolení k pobytu musí být obnoveno, bez ohledu na to, zda jsou zaměstnáni nebo jak vysoký mají příjem.

Odborová práva a konzultace

Migrující pracovníci mají v souladu s článkem 11 ECHR právo vstoupit do odborů i založit si vlastní odborovou organizaci. V praxi však neexistují žádné organizace sdružující pouze migrující pracovníky. Navíc v Rakousku existují dva typy organizací: dobrovolné organizace zastupující zájmy pracovníků (*Gewerkschaften*) a „podnikové (zaměstnanecké) rady“ (*Arbeiterkammer*), což jsou statutární organizace s povinným členstvím. V praxi mají jen zaměstnanecké rady opravdovou sociální sílu, protože se zúčastňují vyjednávání sociálních partnerů (vláda, zaměstnavatelé, pracovníci). Migrující pracovníci z třetích zemí nemají právo hlasovat a být zvoleni do *Arbeiterkammer*. Toto právo je vyhrazeno Rakušanům a státním příslušníkům EU. Jak však uvádíme v sekci 4.1.6 níže, toto vyloučení bylo zpochybněno a záležitost nyní projednává Evropský soudní dvůr. Proto i když mohou migrující pracovníci teoreticky zakládat své vlastní odborové organizace, toto právo má z hlediska hájení zájmů zaměstnaných migrujících pracovníků z třetích zemí spíše symbolický význam než praktickou hodnotu.

4.1.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Rakousko uzavřelo smlouvu o přeshraničních pracovnících s Maďarskem¹⁹⁰ a nedávno i s Českou Republikou. Podobná smlouva se Slovenskou republikou se připravuje.

4.1.6 Politická a veřejná diskuse

V posledních třech letech pokračuje diskuse o několika různých otázkách týkajících se právní a sociální situace migrujících pracovníků z třetích zemí, zejména pokud jde o jejich vyloučení z práva hlasování a ucházení se o funkce v *Arbeiterkammer*. Veřejná diskuse se také soustředila na migrující pracovníky z Turecka, Alžírsko a Maroka pokud jde o asociační dohody EU, které stanoví rovnost zacházení pokud jde o podmínky zaměstnání a sociální zabezpečení a diskuse se také týká odborových práv. Avšak bývalý ministr práce a sociálních věcí odmítl zrušit vyloučení turecké kandidátky ve volbách do *Arbeiterkammer* v roce 1999 a otázku nyní posuzuje ústavní soud, který 2. března 2001 postoupil jednu otázku Soudnímu dvoru k předběžnému rozhodnutí.¹⁹¹ Jiný problém se týká diskriminace v oblasti sociálního zabezpečení pokud jde podporu v naléhavých případech, která se stala předmětem diskuse po rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v případě *Gaygusuz v. Austria* (viz sekce 2.1 výše a sekce 4.1.7 níže).

Počínaje rokem 1997 se také diskutuje o potřebě harmonizovat legální pobyt s legálním zaměstnáním, aby se zajistilo, že cizí státní příslušníci, kteří legálně bydlí v Rakousku, měli také právo v Rakousku legálně pracovat. Vláda ohlásila, že tato otázka se posuzuje a objednala si u WIFO studii, která byla publikována na jaře 2002. Počátkem března 2002

¹⁹⁰ Smlouva mezi Rakouskem a Maďarskem o zaměstnávání přeshraničních pracovníků (*Abkommen zwischen Österreich und Ungarn über die Beschäftigung in Grenzzonen*) BGBl. III 1998/26.

¹⁹¹ Viz posuzované postoupení otázky v případě C-171/01, *Zajedno/Birlikte*, OJ 2001 C 173/30, zda článek 10(1) rozhodnutí 1/80 upravující rovnost zacházení mezi tureckými pracovníky a pracovníky Společenství pokud jde o odměňování a další pracovní podmínky zabraňuje přijetí národních opatření, která vylučují turecké pracovníky z možnosti být zvoleni do valného shromáždění *Arbeiterkammer* a, pokud tomu tak je, zda článek 10(1) představuje přímo aplikovatelné právo Společenství. V tomto ohledu stojí za zmínku, že v dubnu 2002 Výbor pro lidská práva, který monitoruje provádění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966, dospěl k závěru, že zbavení tureckých migrujících pracovníků práva, aby se mohli ucházet o zvolení do *Arbeiterkammer* představuje neospravedlivou diskriminaci na základě občanství podle článku 26 Paktu. Viz Výbor pro lidská práva, 74. zasedání (18. března až 5. dubna 2002), Sdělení č. 965/2000, *Karakurt v. Austria*, UN Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (29.4.2002).

předložila vláda návrh komplexní reformy zákona o pobytu a zákona o zahraničních pracovnících. Výsledkem bylo, že v červenci 2002 přijal parlament nový cizinecký zákon a stanovil, že vstoupí v platnost 1. ledna 2002. Reforma obsahuje zavedení „ujednání o integraci“ (viz výše), na jehož základě migrující osoby vstupující do Rakouska poprvé a ti, kteří tam bydlí po kratší dobu než pět let, budou mít povinnost účastnit se integračních a jazykových kurzů. K navrženým sankcím pro nedodržení patří snížení státní podpory na náklady na účast v kurzech o 50%, uložení pokuty nebo neobnovení povolení pobytu. Kromě dvou zmíněných skupin migrujících pracovníků se nová opatření budou také týkat těch, kteří žádají o nový statut trvalého pobytu - potvrzení o usazení (*Niederlassungsnachweis - langfristige Aufenthaltserlaubnis - EG*), který nahradí současné povolení pobytu na dobu neurčitou. Doklad o dodržení ujednání o integraci se bude tedy vyžadovat při vydávání dlouhodobých povolení pobytu. Dále se bude vyžadovat splnění všech ostatních podmínek, které byly předepsány pro vydání dřívějších povolení pobytu na dobu neurčitou. Když pracovník dostane toto nové povolení pobytu, bude to poprvé zahrnovat právo na práci. Nebude proto nutné zvláštní pracovní povolení, což představuje značné zlepšení současného stavu založeného na systému dvou povolení.

4.1.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Základní instrumenty, které ovlivnily zacházení se migrujícími pracovníky v rakouském zákonodárství a praxi jsou ECHR a asociační dohody Společenství s třetími zeměmi. První z nich ovlivnil pozitivní postoj v otázce přístupu k podpoře v naléhavých případech, jak to odráží rozsudek *Gaygusuz* (viz sekce 2.1 výše), v kterém Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že vyloučení nerakouských státních příslušníků z této dávky představuje neospravedlivitou diskriminaci na základě státní příslušnosti. Asociační dohoda s Tureckem měla významný vliv pokud jde o zaměstnávání rodinných příslušníků, rovné zacházení v sociálním zabezpečení a v otázce práva hlasovat o funkcionářích v *Arbeiterkammer* (viz sekce 4.1.6 výše); dohody se zeměmi Mahgrebu ovlivnily otázku rovnosti zacházení v oblasti sociálního zabezpečení a také již zmíněné právo hlasovat; evropské asociační dohody měly vliv na právo pobytu samostatně výdělečně činných pracovníků. Naproti tomu Evropská úmluva o usazení, Evropská sociální charta a Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků¹⁹² neměly žádný vliv na vývoj národního zákonodárství a praxe.

4.1.8 Relevance pravidel GATS

S účinností od května 1998 uplatnilo Rakousko výhradu k dohodě GATS a potvrdilo, že všichni cizinci podléhají ustanovení vnitrostátního zákonodárství o vstupu, pobytu a zaměstnání, i když pokud jde o některé investory platí několik výjimek.¹⁹³ Kromě toho migrující pracovníci mimo EU, držitelé práva na pobyt na základě smlouvy s jiným státem,

¹⁹² Rakousko tuto úmluvu ani neratifikovalo ani nepodepsalo, protože oficiální stanovisko je, že národní zákonodárství obsahuje postačující ustanovení pro právní postavení migrujících pracovníků. Viz Guild (1999) na str. 28.

¹⁹³ Plný text výhrady zní: „Aniž by byly dotčeny povinnosti a specifické závazky přijaté podle GATS, všichni cizinci podléhají ustanovení cizineckého zákona a zákona o pobytu pokud jde o vstup, pobyt a práci. Kromě toho, zahraniční pracovníci, včetně klíčových pracovníků a investorů a jejich manželů, s výjimkou státních příslušníků EEA, podléhají ustanovením zákona o zahraničních pracovnících, včetně testu trhu práce a systému kvót. Jestliže se investor zaváže k investici, která má pozitivní účinek na celý sektor rakouské ekonomiky, je možné v jeho případě, a v jednotlivých případech nezbytného personálu, upustit od testu trhu práce. Investoři, kteří předloží doklad o tom, že drží alespoň 25% ve veřejné společnosti (*Personengesellschaft*) nebo společnosti s ručením omezeným (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung*) a že vykonávají rozhodující vliv v této společnosti, jsou vyňati z působnosti zákona o zahraničních pracovnících. Výhrada zajišťuje řádné působení trhu práce a politiky zaměstnanosti a jejím účelem je zabránit disproportční rozšíření závazků a povinností vyplývajících z GATS“. Viz <http://WWW.bmwa.gv.at>.

nebo formálního právního předpisu nebo přímo aplikovatelného opatření EU, ale kteří nejsou vyňati z vízové povinnosti, mají také právo na vstup a pobyt. Tuto otázku upravuje článek 30(2) cizineckého zákona a při formulaci tohoto ustanovení se přihlíželo i dohodě GATS.

4.2 Francie

4.2.1 Základní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Základní pravidla je možné najít ve vyhlášce z roku 1945 týkající se podmínek vstupu a pobytu cizinců ve Francii (*Ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjours des étrangers en France*) v platném znění (dále jen vyhláška z roku 1945)¹⁹⁴ a zákon z 17. července 1984 o individuálních právech na pobyt a práci (*Loi relative aux titres uniques de séjour et de travail*).¹⁹⁵ Rovněž zákoník práce (*Code du travail*) obsahuje řadu k těmto otázkám se vztahujících legislativních a regulatorních opatření týkajících se migrujících pracovníků. Kromě toho existuje celá řada sekundárních právních předpisů („*décrets*“ a „*arrêtés*“) ¹⁹⁶ a oběžníků obsahujících pokyny ministerstva pro místní orgány¹⁹⁷ a také dvoustranných smluv mezi Francií a třetími zeměmi, například smlouva mezi Francií a Alžírskem z roku 1968 (ve znění z července 2001),¹⁹⁸ o níž pojednáme v sekci 4.2.5 níže.

4.2.2 Kategorie migrujících pracovníků

Francie zavřela dveře migrujícím pracovníkům v roce 1974 a bylo by proto vhodnější mluvit o cizincích přicházejících do Francie s cílem vykonávat tam činnosti odměňované mzdou nebo platem než o migrujících osobách, jimž *byl povolen vstup* za účelem zaměstnání. Přes tento restriktivní rámec pro imigraci však cizinci mají řadu možností, aby jim byl povolen vstup za účelem zaměstnání a v podstatě existují tři hlavní kategorie migrujících pracovníků. Stejná pravidla platí také pro zahraniční zaměstnance nadnárodních firem.

První kategorie se týká těch, kteří jsou držiteli dočasných povolení k pobytu, což se vztahuje na zaměstnání odměňované mzdou nebo platem (*carte séjour temporaire „salarisée“* - CST).

¹⁹⁴ Vyhláška č. 45-2658 z 2. listopadu 1945. Vyhláška byla naposledy změněna zákonem č. 98-349 z 11. května 1998 o vstupu a pobytu cizinců ve Francii a právu na azyl (*Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*), Úřední věstník (*Journal officiel - JO*) z 12. května 1998.

¹⁹⁵ Zákon č. 84-622 (JO z 12. ledna 1985), provedený oběžníkem č. 84-24 z 21. prosince 1984.

¹⁹⁶ Viz zejména: dekret (nařízení) č. 46-1574 z 30. června 1946 upravující podmínky vstupu a pobytu cizinců ve Francii (*Décret réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*); dekret č. 84-795 z 24. srpna 1984, kterým se provádí článek 6 zákona č. 89-622, jímž se novelizuje vyhláška č. 45-2658 a zákoník práce a který se týká cizinců bydlících ve Francii a individuálních práv na pobyt a práci (*Décret portant application de l'article 6 de la loi n° 84-622 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 et du Code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail*) (JO z 25. srpna 1984); dekret č. 94-885 z 14. října 1994 a dekret z 14. prosince 1984 ustavující kategorie cizinců na základě článku R-341-4 zákoníku práce, u nichž situace zaměstnanosti v době žádosti o povolení není rozhodující (*Arrêtée fixant les catégories d'étrangers visés à l'article R-341-4 du Code du Travail auxquels la situation de l'emploi n'est pas opposable lors d'une demande d'autorisation de travail*) v platném znění (JO z 22. prosince 1984).

¹⁹⁷ Viz zejména oběžník č. 84-24 z 21. prosince 1984 o provádění zákona č. 84-622 o individuálních právech na pobyt a práci (viz výše) (*Circulaire relative à la mise en oeuvre de la loi n° 84-622 relative aux titres uniques de séjour et de travail*) JO z 12. ledna 1985; Oběžník DPM/DM 2-3 č. 96-256 z 15. dubna 1996 o systému regulace vedoucích pracovníků zahraničních firem (*Circulaire sur le régime des cadres de direction étrangers d'entreprises*), BO MTAS-MATVI č. 96/18 z 15. června 1996; oběžník DPM/DM2-3 č. 98/767 z 28. prosince 1998 o vydávání pracovních povolení a povolení pobytu zahraničním inženýrům v oblasti informatiky (*Circulaire relative à la délivrance d'autorisation de travail et au séjour des ingénieurs informaticiens étrangers*).

¹⁹⁸ Francouzsko-alžírská smlouva z 27. prosince 1968 o pohybu, zaměstnání a pobytu alžírských státních příslušníků a jejich rodinných příslušníků (*Accord franco-algérien relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants et de leurs familles*).

Toto povolení poskytuje držiteli přístup na trh práce.¹⁹⁹ Může být vydáno cizincům, kteří se dostanou na francouzském území do tíživé situace z humanitárních důvodů, nebo v souvislosti s „regularizačním“ programem, což se stalo v roce 1997. Existují také cizinci, kteří dostanou povolení k dočasnému pobytu z důvodu rodinných vazeb, délky pobytu nebo ze zdravotních důvodů (*carte de séjour temporaire „vie privé et familiale“*). Toto povolení platí na období jednoho roku, je obnovitelné a dává nárok na automatický přístup k trhu práce. Skupiny migrujících osob, které přicházejí v úvahu pro toto povolení jsou uvedeny ve vyhlášce z roku 1945 a patří k nim, mimo jiné: zahraniční manžel/manželka a nezletilé děti legálně bydlícího migrujícího pracovníka, který má nárok na spojení rodiny; migrující osoby, které mohou prokázat, že od svých deseti let obvykle bydlely ve Francii více než 10 let, nebo více než 15 let když měly dočasné povolení pobytu pro studijní účely (*carte de séjour temporaire „étudiant“*) během tohoto období; a migrující osoby mající za manžela francouzského státního příslušníka, za předpokladu, že jsou splněny určité podmínky nebo že zahraniční státní příslušník má dočasné povolení k pobytu pro účely výkonu výzkumné činnosti (*carte de séjour temporaire „scientifique“* - viz níže).²⁰⁰ Kromě toho mohou mít z tohoto postavení prospěch i migrující osoby, které nemohou opustit Francii ze zdravotních nebo rodinných důvodů a nespádají pod pravidla platící pro spojení rodin.²⁰¹

Druhá kategorie se týká těch migrujících osob, které jsou držiteli povolení trvalého nebo dlouhodobého pobytu (*carte de résident*). Toto povolení platí 10 let s právem na obnovení a rovněž poskytuje právo na plný přístup na trh práce. Vydává se určitým skupinám migrujících osob v situacích krytých právními předpisy na základě osobních nebo rodinných vazeb a také na základě délky pobytu těchto osob ve Francii. Jde m.j. o tyto skupiny:²⁰² osoby mající nárok na spojení rodiny, když žadatel je držitelem povolení trvalého pobytu; závislé dítě ze zahraničí (mladší než 21 let) francouzského státního příslušníka a závislí příbuzní ve vzestupné linii francouzského státního příslušníka nebo jeho manžela; manžel francouzského státního příslušníka; zahraniční rodič nezletilého, který je francouzským státní příslušníkem; a všichni, kteří mají povolení dočasného pobytu po dobu deseti let (pokud v průběhu tohoto období nestudovali). Povolení k trvalému pobytu mohou rovněž dostat cizinci mající povolení dočasného pobytu, které jim bylo uděleno z osobních nebo rodinných důvodů a spadají do jedné z výše uvedených skupin, nebo kteří mohou prokázat, že toto povolení měli po dobu alespoň pěti let.

Třetí kategorie se týká těch migrujících pracovníků, kteří nesplňují podmínky pro obdržení povolení dočasného pobytu pro zaměstnání odměňované mzdou, ale mohou dostat dočasné povolení k práci u určitého zaměstnavatele na omezenou dobu (*autorisation provisoire de travail* - APT)²⁰³ Tito pracovníci dostanou povolení dočasného pobytu, na němž je poznámka „dočasný pracovník“ (*carte séjour „travailleur temporaire“*).

Kromě těchto hlavních kategorií existují také zvláštní skupiny migrujících pracovníků, kteří mohou mít přístup na francouzský trh práce, i když v omezeném měřítku. Patří k nim: cizí vědečtí pracovníci a osoby vykonávající umělecké nebo kulturní profese - ti mohou dostat povolení dočasného pobytu pro konkrétní činnost (*carte séjour temporaire „scientifique“*

¹⁹⁹ Vyhláška z roku 1945 článek 12.(5).

²⁰⁰ Dtto., článek 12.

²⁰¹ Například cizinci trpící velmi vážnou chorobou, kteří nemohou být léčeni v zemi původu a cizinci nespádají do dříve uvedených kategorií, nebo kteří nemají právo na spojení rodiny, ale jejich osobní a rodinné vazby jsou takové, že odmítnout jim pobyt by závažným způsobem negativně ovlivnilo jejich právo na soukromý nebo rodinný život.

²⁰² Vyhláška z roku 1945, článek 15.

²⁰³ Nařízení č. 46-1574 z 30. června 1946 upravující podmínky pro vstup a pobyt cizinců ve Francii, článek 7-1(2).

nebo „*profession artistique et culturelle*“) zahraniční studenti, kteří mohou pracovat na zkrácený úvazek, za předpokladu, že od kompetentního orgánu napřed dostanou dočasné povolení k práci (které se jim vydá jen na zaměstnání požadované určitým konkrétním zaměstnavatelem); jednotliví řemeslníci, osoby provozující malé podniky a vedoucí pracovníci firem, kteří se kvalifikují pro komerční povolení (*carte de commerçant*). Toto povolení pak platí jeden rok;²⁰⁴ a sezónní pracovníci mající pracovní smlouvu: ti pak mohou pracovat maximálně šest měsíců v jednom roce.

Príslušná opatření ve vyhlášce z roku 1945 interpretují správní orgány striktně a je velmi obtížné dostat povolení k pobytu, které migrující osobě současně umožňuje vstoupit do zaměstnání. Teoreticky všechny migrující osoby mající povolení k pobytu mohou požádat kompetentní orgán (například regionální ředitelství práce, zaměstnanosti a odborného výcviku (*la Direction Départementale du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)*) o povolení, aby se mohly zabývat činností, ze které by jim plynul příjem. V praxi je však možnost získat toto povolení velmi omezená. Článek R.341-4 zákoníku práce stanoví velmi jasně, že pracovní povolení je možné odmítnout na základě současné nebo očekávané situace zaměstnanosti v sektoru zaměstnání a v geografické oblasti, kde chce být migrující pracovník zaměstnán. I když výše uvedené kategorie migrujících pracovníků, zejména v případech kdy migrující pracovníci mají právo na vydání povolení trvalého pobytu, nejsou obecně definovány podle odvětví, tato otázka je zřejmě relevantní v případě všech ostatních migrujících osob legálně pobývajících ve Francii, které by chtěly získat přístup na trh práce, jak jsme se o tom zmínili výše v souvislosti s aplikací článku R-341-4. Za této situace budou mít možnost dostat pracovní povolení migrující osoby spadající do takového sektoru zaměstnání, ve kterém je na trhu práce nedostatek domácích pracovních sil, nebo osoby s určitou kvalifikací a znalostmi, po kterých je poptávka pro obsazení konkrétních volných míst. V takových případech je dokonce možné odchýlit se od určitých předpisů týkajících se prvního povolení vstupu a je možné vydat „ad hoc“ vízum. Avšak k vydání pracovního povolení musí v tomto případě migrující pracovníci předložit závazek svého zaměstnavatele, týkající se zaplacení poplatku Úřadu pro mezinárodní migraci (*Office des Migrations Internationales - OMI*), který je kompetentní pro povolení jejich vstupu, a musí se podrobit lékařské prohlídce.

4.2.3 Statistické údaje

Statistické údaje v tabulce 7 se týkají jen počtu migrujících pracovníků, jimž byl povolen vstup pro dočasné zaměstnání v dvou hlavních shora uvedených kategoriích, totiž migrujících pracovníků majících povolení dočasného pobytu, které jim umožňuje nastoupit do zaměstnání, a těch, kteří mají dočasné pracovní povolení a také sezónních pracovníků. Z čísel je patrné pravidelný každoroční růst u prvních dvou kategorií, zejména pokud jde o vydávání povolení APT, což je dokladem rostoucí poptávky po migrujících pracovnících určitých povolání.

Tabulka 7: Migrující pracovníci, jimž bylo povoleno zaměstnání ve Francii, 1998-2000

	Dočasná povolení k pobytu (<i>carte de séjour temporaire -CST</i>)	Dočasná pracovní povolení (<i>Autorisation provisoire de travail - APT</i>)	Sezónní pracovníci
1998	4.149	4.295	7.523
1999	5.326	5.791	7.612
2000	5.990	7.502	7.929

²⁰⁴ Viz nařízení č. 98-58 z 28. ledna 1998 týkající se podmínek pro vystavení průkazu totožnosti zahraničním obchodníkům (*Décret relatif aux conditions d'attribution de la carte d'identité de commerçant étranger*), JO z 31. ledna 1998, str. 1556.

4.2.4 Práva migrujících pracovníků

Práva na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Doba platnosti povolení dlouhodobého /trvalého pobytu (*carte de résident*) je 10 let a automaticky se prodlužuje. Povolení dočasného pobytu z důvodu rodinných vazeb (*carte de séjour temporaire „vie privée et familiale“*) má platnost jeden rok a je možné je prodloužit, jestliže dotyčná osoba stále splňuje podmínky stanovené při prvním vydání povolení. Povolení dočasného pobytu pro výdělečné zaměstnání je platné jeden rok a je možné je prodloužit v případech, kdy zaměstnání pokračuje. Dočasné pracovní povolení (*autorisation provisoire de travail* - APT) je při prvním vydání limitováno dobou devíti měsíců a je možné je prodloužit v zásadě pouze jednou, i když jsou možné výjimky pro další prodloužení.

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: Pracovníci, kteří jsou držiteli povolení trvalého pobytu nebo povolení dočasného pobytu z důvodu rodinných vazeb mají právo na přístup k zaměstnání, s výjimkou zaměstnání ve veřejné službě, které je státním příslušníkům mimo EU zakázáno. Na základě asociační dohody Společenství s Tureckem mají turečtí státní příslušníci volný přístup k zaměstnání po čtyřech letech legálního zaměstnání. U těch migrujících pracovníků, kteří jsou držiteli jiných povolení dočasného pobytu umožňujících jim pracovat, bude jejich možnost změnit zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání záležet na typu jejich povolení, které často obsahuje určitá omezení co do odvětví nebo provincií. Taková omezení se však obvykle neukládají v případech povolení vystavovaných pro zaměstnance nadnárodních podniků. U migrujících pracovníků, kteří mají pracovní povolení platné jen pro určitého zaměstnavatele, nejsou, jak vyplývá z charakteru těchto povolení, povoleny žádné změny.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Pojem trvalého pobytu („permanent residence“) ve Francii neexistuje, s výjimkou státních příslušníků EU. Avšak, jak jsme se zmínili v sekci 4.2.2. výše, migrující osoby mohou dostat statut zabezpečeného (dlouhodobého) pobytu („secure residence“), pokud spadají do jedné z kategorií uvedených v článku 15 vyhlášky z roku 1945. Kromě toho, na základě článku 14 vyhlášky, jestliže mohou migrující osoby prokázat, že ve Francii nepřetržitě bydlely nejméně 3 roky v souladu s platnými právními předpisy, mohou zažádat o povolení dlouhodobého nebo trvalého pobytu. Při rozhodování o přiznání tohoto statutu migrujícím osobám, se berou v úvahu m.j. jejich prostředky pro obživu a podmínky jejich profesionální činnosti. Státní orgány však mají značné možnosti pro individuální posouzení a v praxi je velmi obtížné tento statut získat.

Bydlení, péče o zdraví a právo na sociální zabezpečení

Bydlení: Když migrující osoba žádá o pracovní povolení, DDTEFP má povinnost zkoumat žádost co do dodržení kritérií uvedených v článku R.341-4 zákoníku práce, která zahrnují i otázku, zda zaměstnavatel dodržel předpisy týkající se ubytování a jaká opatření učinil k zajištění bydlení migrujících pracovníků. Nicméně, migrující pracovníci mají obecně povinnost zajistit si bydlení sami, i když v některých sektorech zaměstnání mají tuto povinnost zaměstnavatelé, například při práci v zemědělství a ve stavebnictví. Pokud jde o přístup k státům podporovanému bydlení, právo na bydlení je sociální právo zakotvené v preambuli ústavy z roku 1946 (je obsaženo i v ústavě z roku 1958) a ústavní rada (*Conseil Constitutionnel*) uvedla, že právo každého na přiměřené bydlení je „objektivní cíl mající ústavní hodnotu“ (*un objectif de valeur constitutionnelle*). Kromě toho odpovědnosti vztahující se k bydlení a zejména bydlení migrujících pracovníků mají i místní orgány. Státní

tajemník pro bydlení a Ředitelství pro obyvatelstvo a migraci (Direction de la population et des migrations - DPM) jsou dvě organizace, do jejichž náplně práce patří bydlení cizinců ve Francii. Od počátku 60. let však se tyto organizace staraly hlavně o přijímání a bydlení migrujících pracovníků, zejména mužů, kteří přicházeli do Francie bez svých rodinných příslušníků a o nichž se předpokládalo, že se nakonec vrátí do svých zemí původu. Není pochyb o tom, že tento předpoklad a z něj vyplývající přístup přispěly k současnému stavu, kdy podmínky bydlení migrujících osob jsou špatné. Nařízením z 9. června 1998 byla ustavena meziministerská komise pro bydlení cizích státních příslušníků s hlavním úkolem předložit návrhy a koordinovat činnost v otázkách bydlení přistěhovalců a jejich rodin a zejména v otázkách bydlení migrujících pracovníků.

Péče o zdraví: Migrující pracovníci mající statut legálního pobytu mají přístup k státními zdravotnímu systému za stejných podmínek jako francouzští státní příslušníci. Francie také ratifikovala dvě relevantní úmluvy MOP, totiž úmluvu č. 97 z roku 1949 o migraci za zaměstnáním (revidovanou) a úmluvu č. 118 z roku 1962 o rovnosti zacházení pro státní příslušníky a příslušníky třetích zemí v sociálním zabezpečení. V důsledku toho není v otázkách péče o zdraví povolena diskriminace na základě státní příslušnosti, rasy, náboženství nebo pohlaví.

Sociální zabezpečení: Zásada rovného zacházení se vztahuje i na oblast sociálního zabezpečení, i když jsou v platnosti určité výjimky týkající se exportu některých dávek v případech, kdy se migrující pracovníci vrátí a žijí ve své zemi původu. Za takových okolností se invalidní důchod vyplácí jen když se dotyčný migrující pracovník pravidelně vrací do Francie a je nadále držitelem platného povolení k pobytu, nebo když jeho země původu uzavřela s Francií reciproční dvoustrannou smlouvu, což je případ všech zemí Mahgrebu. Podobně export dávek z titulu pracovních úrazů nebo nemocí z povolání je možný jen při existenci reciproční dohody, nebo když obě země ratifikovaly úmluvu MOP č. 19 z roku 1925 o rovnosti zacházení pro národní a zahraniční pracovníky pokud jde o náhradu pracovníkům při pracovních úrazech. Starobní důchody mohou být exportovány, ale při splnění podmínky, že o ně bylo poprvé zažádáno ve Francii. Počínaje rokem 1998 mají migrující pracovníci, kteří dosáhli důchodového věku, a jejich manželé, zažádat o starobní důchod ve své zemi na základě obdržení zvláštního povolení pro „osoby odcházející na odpočinek“ (*carte de séjour „retraité“*), které platí 10 let a které jim také umožňuje bydlet ve Francii vždy po dobu jednoho roku (ne však tam pracovat) a mít nárok na zdravotní péči (která se však nevztahuje na na nich závislé osoby), pokud v době svého pobytu potřebují naléhavě léčení.²⁰⁵ Když však migrující pracovníci po odchodu do důchodu neopustí Francii na dobu delší než tři roky, je pro ně výhodnější, aby si podrželi povolení k dlouhodobému pobytu, které jim zabezpečuje plné dávky zdravotní péče, právo bydlet ve Francii po neomezenou dobu a právo na práci. Jedna významná nevýhoda je, že migrující pracovníci pobývající ve své zemi původu nemohou tam dostat věcné dávky zdravotní péče, přestože platili zaměstnanecké příspěvky na zdravotní pojištění po dobu když pracovali ve Francii a přestože, od roku 1998, cizinci pobírající francouzský starobní důchod ekvivalentní patnácti nebo více roků placených příspěvků mají povinnost ze svého důchodu platit příspěvky na sociální zabezpečení.

Spojení rodin

Migrující pracovníci mající povolení dlouhodobého nebo dočasného pobytu mají právo, aby se k nim připojili jejich manželé a nezletilé děti (do 18 let). Spojení rodin je možné po uplynutí čekací doby nejméně jednoho roku a za předpokladu, že migrující pracovník má stabilní dostatečný příjem (který odpovídá nejméně úrovni minimální mzdy) a byt, který se

²⁰⁵ Vyhláška z roku 1945, článek 18 a oběžník č. NOR/INT/D/98/00108C.

považuje za normální pro francouzskou rodinu stejného složení. Kromě toho rodinní příslušníci žijící mimo Francii nesmí být považováni za osoby ohrožující veřejný pořádek a musí souhlasit, že se ve své zemi původu podrobí lékařské prohlídce.²⁰⁶

Přístup k odbornému výcviku a k jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Zásadu rovného zacházení pokud jde o přístup k přípravě na povolání lze najít v článku L.900-3 zákoníku práce a migrující pracovníci mají stejná práva jako Francouzi ať již jde o výcvik organizovaný jejich zaměstnavatelem, nebo o kurzy podle jejich vlastní volby. Odpovědnost za financování odborného výcviku mají společně stát, zaměstnavatelé, zaměstnavatelské organizace a odbory a všichni zaměstnavatelé jsou také povinni platit malé procento z ročního objemu mezd na financování výcviku zaměstnanců, včetně migrujících pracovníků.²⁰⁷ Po dvou letech zaměstnání (včetně jednoho roku u jejich současného zaměstnavatele) se mohou migrující pracovníci účastnit individuálních kurzů odborného výcviku, za stejných podmínek jako francouzští zaměstnanci.²⁰⁸

Jazykové a integrační kurzy: V posledních třech letech se pro nové migrující pracovníky organizuje zvláštní integrační program obsahující všeobecné informace o Francii a také sociální a jazykové komponenty. Tento program organizuje OMI výhradně pro rodiny ze zahraničí a v roce 2000 se týkal 20.000 osob. Kromě toho orgán financovaný ze státního rozpočtu, Sociální akční fond pro migrující pracovníky a jejich rodinné příslušníky (*Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille* -FAS) zvažuje financovat jazykové kurzy a integrační programy na základě žádostí předkládaných sdruženími a podobnými organizacemi, které tyto programy pořádají. Organizace, které již takovou podporu dostaly jsou například CLP (*Comité de liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficulté d'insertion*) - tato organizace organizuje základní kurzy gramotnosti a přípravu na povolání - a AEFTI (*Association d'enseignement et de formation des travailleurs immigrés*).

Ochrana před nezaměstnaností a vyhoštěním

Migrující pracovníci mají právo na stejné zacházení jako Francouzi pokud jde o pobírání dávek v nezaměstnanosti, například musí splnit podmínku, že v období 18 měsíců před ztrátou zaměstnání odpracovali alespoň 606 hodin. Doba po kterou se dávky v nezaměstnanosti vyplácejí závisí na předchozí době zaměstnání. Maximální doba pro vyplacení dávek je 30 měsíců pro pracovníka do 50 let a 60 měsíců pro pracovníka ve věku nad 55 let. Pokud je doba nezaměstnanosti dlouhá, mohou mít migrující pracovníci potíže s prodloužením jejich povolení pobytu nebo pracovního povolení. Když se však migrující pracovník stane nezaměstnaným nedobrovolně, jeho povolení pobytu je prodlouženo o jeden rok. Po uplynutí tohoto druhého období a za situace, že migrující pracovník je stále nezaměstnaný, povolení bude prodlouženo jen v případě, kdy pracovník pobírá dávky v nezaměstnanosti a pouze na dobu, po kterou se tyto dávky vyplácejí.²⁰⁹

Odborová práva a konzultace

Migrující pracovníci mají právo vstupovat do odborových organizací a přísluší jim stejná odborová práva jako státním příslušníkům; mohou se zúčastňovat odborových voleb, ale nemohou být voleni do odborových funkcí. Mohou si také zakládat vlastní odborové organizace, ale žádné takové organizace v praxi neexistují, protože migrující pracovníci dávají přednost členství ve velkých národních odborových konfederacích, které jsou reprezentativní ve většině sektorů zaměstnání a mají větší sílu při vyjednávání s vládou a se

²⁰⁶ Vyhláška z roku 1945, článek 29(1).

²⁰⁷ Zákoník práce, článek L.950-1.

²⁰⁸ *Idem.*, článek L.931-2.

²⁰⁹ *Idem.*, články R.341-3-1, odst. 3 a 4.

zaměstnavateli. Migrující pracovníci mohou také hlasovat při volbě členů tribunálů zaměstnanosti (*Conseil de Prud'hommes*) nemohou však hlasovat v obecních a celostátních volbách (s výjimkou pracovníků z EU, kteří mají právo hlasovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu). I když neexistuje žádný formální mechanismus pro konzultace, úředníci určení pro vypracování zpráv pro vládu o situaci cizinců obvykle konzultují s několika sdruženími migrujících osob, které působí pro jednotlivé národnosti nebo regiony.

4.2.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Francie uzavřela několik dvoustranných smluv o usazení s africkými zeměmi a tyto smlouvy jsou relevantní i pro migraci. Jde o smlouvy s těmito státy: Středoafriická republika (vstup v platnost 1. května 1996); Kongo (dosud není v platnosti); Mali (vstup v platnost 1. dubna 1996); Togo (vstup v platnost 31. ledna 2001); Alžírsko (nové znění smlouvy z roku 1968 dohodnuté 11. června 2001; dosud není v platnosti). V roce 2001 byly dojednány smlouvy s Maďarskem a Marokem o výměně praktikantů a nedávné dohody existují také s Japonskem, Novým Zélandem a Kanadou, které umožňují mladým lidem z těchto zemí pracovat v době jejich prázdnin (*visa „vacances/travail“*) maximálně po dobu jednoho roku.²¹⁰

4.2.6 Politická a veřejná diskuse

Vedle diskuse z poslední doby, kde zazněla podpora pro zvýšení počtu migrujících pracovníků vzhledem k nedostatečné nabídce pracovních sil v ekonomice,²¹¹ byli jsme také svědkem řady veřejných vystoupení představitelů veřejných organizací a státních orgánů. V červenci 2001, poslanec Michel Charzat vypracoval zprávu pro ministerského předsedu obsahující řadu doporučení ve prospěch vstupu a legálního pobytu migrujících pracovníků, které Francie potřebuje.²¹² Jiné diskuse se soustředily na otázky týkající se integrace cizinců, například zda druhá generace, tj. děti těch migrujících pracovníků, kteří přišli do Francie v 60. letech a na počátku 70. let, by měly mít automaticky nárok na francouzské občanství, jaké jsou podmínky bydlení migrujících pracovníků a jejich rodin, problémy kriminality mládeže z řad přistěhovalců a vzdělávání migrujících osob.

4.2.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Největší účinek měla ve Francii ECHR a většina případů se týká článků 3 a 8. Bylo též dosaženo pokroku při odstranění diskriminace v oblasti ochrany vyplývající ze sociálního zabezpečení, a to účinkem kombinace článku 14 a článku 1 Protokolu č.1. Evropská sociální charta liberalizovala pravidla týkající se věkových limitů dětí pro účely spojení rodin a jejím

²¹⁰ Viz zvláště oběžník D.P.M. č. 99/640 z 22. listopadu 1999 vztahující se k situaci mladých cizích státních příslušníků ze zemí, které s Francií uzavřely pracovní prázdninový program (Japonsko a Nový Zéland) (*Circulaire relatif à la situation des jeunes étrangers ressortissants des pays ayant conclu un programme vacances-travail avec la France (Japon, Nouvelle Zelande)*) a oběžník D.P.M./DMI3/2001/357 z 19. července 2001 týkající se situace mladých Kanadánů, na něž se vztahuje francouzsko-kanadská smlouva o výměně mladých lidí v rámci pracovního prázdninového programu (*Circulaire relatif à la situation des jeunes Canadiens bénéficiaires de L'Accord franco-canadien sur les échanges des jeunes dans le cadre d'un programme vacances-travail*“).

²¹¹ Viz například C. Wolmark, „Les travailleurs immigrés sont de retour“, *Plein Droit*, č. 45 (květen 2000), str. 39 a 40; J.-P. Alaux „Ouverture à la tête du client“ *Plein Droit*, č. 47-48 (leden 2001) str. 3-7; A. Math, „Une politique au service du néo-libéralisme“, *Plein Droit*, č. 51 (listopad 2001), str. 27-29; Fondation Copernic, „Égalité sans frontière. Les immigrés ne sont pas une marchandise“ (září 2001) (přístupné na <http://www.gisti.org/doc/presse/2001/copernic/index.html>).

²¹² M. Charzat, *Rapport au Premier Ministre sur l'attractivité du territoire français* (zpravodajové: P. Hanotoux a Claude Wendling (červenec 2001)).

Zpráva je k dispozici na <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000523/000.pdf>.

výsledkem je, že děti migrujících pracovníků ze států, které jsou stranou Charty, se mohou připojit k rodičům až do dosažení věku 21 let. Ostatní instrumenty Rady Evropy neovlivnily způsob, jak se s migrujícími pracovníky zachází v domácím zákonodárství a praxi a asociační dohody Společenství s třetími zeměmi nejsou ve veřejnosti příliš známy. I když Francie ratifikovala v roce 1983 Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků, účinek této úmluvy je minimální, protože ji lze aplikovat jen poté co migrujícím pracovníkům bylo povoleno vstoupit na trh práce a úmluva hlavně nemůže zabránit úřadům, aby tento přístup omezily. Naproti tomu úmluva posloužila jako vzor pro srovnávání právních předpisů.

4.2.8 Relevance pravidel GATS

Pravidla GATS neměla žádný vliv na francouzskou politiku týkající se migrace za zaměstnáním, i když aplikované předpisy týkající se otázky dočasných pracovních povolení (APT) jsou v souladu s podmínkami obsaženými v dohodě GATS.

4.3 Maďarsko

4.3.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Migrace za zaměstnáním v Maďarsku je upravena zákonem č. 4 z roku 1991 o podpoře zaměstnání a příspěvcích na nezaměstnanost²¹³ a prováděcím ministerským nařízením z roku 1999 o povolování zaměstnávání cizinců v Maďarsku.²¹⁴ Kromě toho Maďarsko uzavřelo řadu dvoustranných smluv s několika evropskými zeměmi týkajícími se vzájemné výměny migrujících pracovníků a praktikantů, o nichž pojednáváme v sekci 4.3.5 níže. Zákon č. 86 z roku 1993 upravuje vstup (víza) a pobyt zahraničních pracovníků a řada legislativních opatření chrání jejich pracovní a sociální práva.²¹⁵

4.3.2 Kategorie migrujících pracovníků

V Maďarsku se rozlišuje pět kategorií migrujících pracovníků: (1) migrující pracovníci, kteří jsou legálně zaměstnání bez pracovních povolení, což jsou uznání uprchlíci, uprchlíci se statutem dočasné ochrany, usazení migrující pracovníci držitelé zelených karet a 12 dílčích kategorií cizinců, které jsou definovány nařízením ministra; (2) migrující pracovníci s pracovním povolením, které dostali v souladu s všeobecnými pravidly (například aniž by měli prospěch ze zvláštního postavení); (3) migrující pracovníci s pracovním povolením, které dostali na základě postavení, které jim zaručuje zvláštní výhody nebo privilegia (například státní příslušníci EU a „tolerovaní“ migrující pracovníci, jejichž zaměstnávání má podporu Úřadu pro imigraci a občanství z humanitárních důvodů); (4) migrující pracovníci s pracovním povolením, které dostali na základě zvláštního rámcového oprávnění (například když zahraniční firma vysílá skupinu státních příslušníků z mateřské země, aby pracovali na investičním projektu v Maďarsku); a (5) migrující pracovníci s pracovním povolením, které dostali v souladu s dvoustrannou smlouvou a v rámci roční kvóty stanovené touto smlouvou.

Systém pracovních povolení v Maďarsku je vysoce byrokratický a povolení se vydávají na základě žádosti zaměstnavatele. Maďarská politika týkající se migrace za zaměstnáním nebyla konstruována na základě nějakého normativního rámce a je pouze reakcí na to, že na domácím trhu práce se objevili cizinci z chudších zemí, kteří přijeli individuálně jako ekonomičtí migrující pracovníci, nebo jako uprchlíci nebo osoby potřebující ochranu. Kategorie migrujících pracovníků proto nejsou určeny na základě zaměstnání, s výjimkou některých dvoustranných smluv, které platí jen pro určité sektory ekonomiky. I když pro

²¹³ Zákon č.4 z 23. února 1991, článek 7 (ve znění zákona č. 89 z roku 2000 a zákona č.16 z roku 2001).

²¹⁴ Nařízení č. 9 z 10. listopadu 1999 (vydané ministrem sociálních a rodinných záležitostí).

²¹⁵ Viz zákony č. 22 z roku 1992, č. 3 z roku 1993, č. 81 z roku 1997, a č. 83 z roku 1997.

zahraniční nebo nadnárodní firmy působící v Maďarsku platí stejná pravidla o zaměstnávání migrujících pracovníků, někteří cizinci zaměstnaní těmito firmami mohou v Maďarsku pracovat aniž by si museli obstarávat pracovní povolení. Jsou to například vedoucí nebo zástupci poboček společností registrovaných v zahraničí působících v Maďarsku na základě mezinárodních smluv. Kromě toho se aplikují benevolentní pravidla pro pracovní povolení pro klíčový personál ve společných podnicích nebo pro osoby jejichž počet nepřesáhne dvě procenta ročního evidenčního počtu pracovních sil firem v zahraničním vlastnictví.

S výjimkou dvoustranných smluv o vzájemné výměně migrujících pracovníků a praktikantů, které jsou upravovány každý rok, nejsou počty v ostatních výše uvedených kategoriích určovány na bázi kvót. I když zákon z roku 1991 o podpoře zaměstnanosti a příspěvcích na nezaměstnanost ukládá ministru práce, aby určil maximální počet cizinců, kteří mohou pracovat v určité geografické oblasti nebo uvnitř určitého ekonomického sektoru, nebo je z určitého sektoru zcela vyloučit, ministr svých pravomocí nikdy nevyužil.

4.3.3 Statistická data

Dostupná statistická data v tabulce 6 zachycují celkový počet migrujících pracovníků, jimž bylo vydáno pracovní povolení, a počet platných pracovních povolení na konci každého kalendářního roku (číslo v závorce) ve dvou kategoriích, tj. migrující pracovníci s pracovním povolením, které dostali na základě všeobecných pravidel, a pracovníci s pracovním povolením na základě zvýhodněného postavení. Uvnitř těchto kategorií není žádné rozlišení s výjimkou počtu státních příslušníků EU, kterým byla vydána pracovní povolení v druhé z těchto kategorií. Není proto možné z těchto údajů zjistit, kolika migrujícím pracovníkům byla v daném období vydána pracovní povolení poprvé, ani dobu platnosti těchto povolení. Nicméně tato čísla jsou dokladem každoročního zvyšování počtu migrujících pracovníků v těchto kategoriích.

Tabulka 8: Pracovní povolení vydaná pro zaměstnání v Maďarsku, 1998-2000

	Vydaná pracovní povolení	Z toho státní příslušníci EU
1998	26,310 (22.466*)	2.514
1999	34.138 (28.469*)	2.699
2000	40.203 (35.014*)	2.374

* Počet platných pracovních povolení k 31. prosinci daného roku.

4.3.4 Práva migrujících pracovníků

Právo na zaměstnání a na pobyt

Migrující pracovníci, jimž bylo povoleno legální zaměstnání v Maďarsku bez nutnosti mít pracovní povolení, nepodléhají žádným omezením a jsou jim poskytnuta stejná práva jako státním příslušníkům pokud jde o přístup k zaměstnání. Jejich právo na práci a na pobyt je vázáno na jejich individuální postavení v zemi. To například znamená, že odnětí statutu uprchlíka nebo zelené karty může vyústit v ztrátu jejich práva na zaměstnání a práva na pobyt.

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Maximální doba platnosti pracovního povolení pro migrujícího pracovníka je podle všeobecných pravidel i na základě zvýhodněného postavení jeden rok. V obou případech může být povolení prodlouženo nebo obnoveno na základě úvahy. Když je žádost předložena 30-60 dnů před skončením platnosti pracovního povolení, považuje se za žádost o obnovení; jinak se považuje za žádost o nové pracovní povolení. V kategorii zvýhodněného postavení může být doba platnosti pracovního povolení rovněž vázána na trvání příslušného statutu. Doba platnosti pracovních povolení, která mají migrující pracovníci na základě rámcového schválení, se určuje podle trvání investičního projektu, která je určeno v kontraktu a v příslušném schválení. Prodloužení není

možné. Doba platnosti pracovních povolení vydaných v souladu s dvoustrannými smlouvami a také možnost jejich prodloužení závisí na podmínkách dohodnutých v příslušné smlouvě.

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: U všech kategorií pracovních povolení není dovoleno změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání. Pracovní povolení je platné jen pro definované zaměstnání a zaměstnavatele.

Možnost dostat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Migrující pracovníci - držitelé pracovního povolení nemají nárok na statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na jejich zaměstnání. Dostávají povolení pobytu, které se striktně váže na jejich pracovní povolení.

Práva na bydlení péči o zdraví a sociální zabezpečení

Bydlení: Obstatat bydlení si musí migrující pracovníci sami, pokud pracovní smlouva nestanoví jinak. Například migrující pracovníci zaměstnané firmou provádějící investici na základě rámcového schválení mají ve svých pracovních smlouvách většinou zajištěno poskytnutí ubytování. Pokud jde o usídlené migrující osoby a uprchlíky, zákonnou povinnost obstatat bydlení má místní samospráva a úřad pro uprchlíky. I když právní předpisy nevyklučují migrující pracovníky z přístupu k veřejnému sociálnímu bydlení, v praxi je obtížné takové byty dostat vzhledem k celkové bytové situaci a čekací doby na přidělení bytu jsou dlouhé. Navíc cizinci nemohou obvykle splnit podmínky stanovené místní samosprávou.

Péče o zdraví: Migrující pracovníci, kteří jsou legálně zaměstnaní, a jejich rodinní příslušníci mají přístup k všem zdravotním službám poskytovaným v rámci zdravotního pojištění. Usídlené migrující osoby mající nárok na zaměstnání bez pracovního povolení, které však stále hledají zaměstnání, a také osoby s povolením pobytu, které již nepracují, mohou s orgánem zdravotního pojištění uzavřít alternativní smlouvu na poskytování zdravotních služeb.

Sociální zabezpečení: Ustanovení sociálního zabezpečení týkající se podpory rodin a podpory při invaliditě nespadá do systému sociálního pojištění. Znamená to, že migrující pracovníci, s výjimkou usazených migrujících osob a uznaných uprchlíků, nemohou získat na tyto dávky nárok. Pokud jde o dávky, které jsou součástí systému sociálního pojištění (například starobní nebo invalidní důchody) migrující pracovníci, kteří ztratí své pracovní místo, nemohou v praxi uplatnit na tyto dávky nárok, protože jejich povolení pobytu již přestalo platit. Je tomu tak i když mají ve svém zaměstnání povinnost platit příspěvky na sociální pojištění ve stejné výši jako ostatní pracovníci.

Spojení rodin

Vstup rodinných příslušníků za účelem spojení rodin migrujících pracovníků je regulován pomocí pravidel o udělení víz, zvacích dopisů a povolení pobytu a podle nového cizineckého zákona, který vstoupil v platnost 1. ledna 2002.²¹⁶ Tato pravidla platí pro vstup všech osob nemajících maďarskou státní příslušnost a cizinecká policie má v tomto směru širokou pravomoc pro posouzení. V cizineckém zákoně jsou uvedeny následující rodinní příslušníci, kteří se mohou připojit k migrujícímu pracovníkovi v Maďarsku v období platnosti jeho pracovního povolení: manžel, nezletilé a závislé děti, děti jednoho z manželů, a závislí rodiče. Vstup rodinných příslušníků za těchto okolností je také podmíněn existencí vhodného bydlení a odpovídající úrovní příjmu na krytí léčebných, cestovních a dalších výdajů vztahujících se k pobytu. Kromě toho pozvaní rodinní příslušníci nesmí být uvedeni na seznamu cizích státních příslušníků, jimž je vstup zakázán.

²¹⁶ Zákon č. 29 z roku 2001.

Pokud jde o vstup rodinných příslušníků připojujících se k státním příslušníkům, usazeným migrujícím osobám a uprchlíkům uznaným pro usazení, cizinecká policie může vystavit zelenou kartu následujícím rodinným příslušníkům: manžel, nezletilé děti, závislí rodiče nebo prarodiče a dospělé děti. Platí čekací doba tři roky, i když ta může být zkrácena nebo zrušena na základě úvahy cizinecké policie. Další podmínky pro spojování rodin jsou: čistý trestní a bezpečnostní rejstřík; legální příjem a jeho odpovídající úroveň (buď z vlastních zdrojů nebo zdrojů domácnosti); vhodné podmínky bydlení; neexistence rizika veřejnému zdraví; a předložení relevantních dokumentů, například dokladu o uzavření manželství. Podle nového cizineckého zákona mohou rodinné příslušníci dostat zelenou kartu také tehdy, když se státním příslušníkem, usazenou migrující osobou nebo uznaným uprchlíkem žili v Maďarsku po dobu alespoň jednoho roku, nebo když jde o manžela, když byli oddáni nejméně dva roky před vstupem do Maďarska.

Přístup k odbornému výcviku a jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Migrující pracovníci zaměstnaní na základě pracovního povolení se mohou účastnit odborného výcviku, pokud je zaměstnavatel ochoten tento výcvik financovat. Usazené migrující osoby a uznaní uprchlíci mají zákonný nárok na financování přípravy na povolání, přeškolení a kurzů pokračujícího výcviku z veřejných prostředků prostřednictvím úřadu práce za stejných podmínek jako státní příslušníci. V praxi však tyto služby k dispozici nejsou, protože úřady práce jsou zavaleny prací a mají malou motivaci pořádat programy pro specifické skupiny. Obecně vzato, tyto úřady nejsou vybaveny, pokud jde o jejich kapacitu, schopnost a zájem, k poskytování služeb zranitelným skupinám, které se nacházejí ve „výjimečných“ nebo speciálních situacích, jako jsou Romové, osoby se zdravotním postižením, uprchlíci a usazení přistěhovalci.

Jazykové a integrační kurzy: Pro migrující pracovníky se nepořádají žádné veřejně financované jazykové nebo integrační kurzy. S výjimkou uznaných uprchlíků, pro které takové kurzy mohou organizovat úřady práce, zůstává ekonomická, sociální a kulturní integrace soukromou záležitostí.

Ochrana před nezaměstnaností a vyhoštěním

Migrující pracovníci mají povinnost platit plné příspěvky na sociální zabezpečení a v teorii proto, když ztratí zaměstnání, by měli mít nárok na dávky v nezaměstnanosti kryté sociálním pojištěním, pokud splnili minimální kvalifikační dobu zaměstnání. V praxi však možnost pobírat tyto dávky nemají vzhledem k úzké vazbě mezi pracovním povolením a povolením pobytu a vzhledem k předpisům cizinecké policie, které vyžadují, aby nezaměstnaní migrující pracovníci opustili zemi a tím jim zabraňují, aby zůstali a nárokovali dávky nebo hledali nové zaměstnání. Kromě toho, i když mají migrující pracovníci volný přístup k službám úřadů práce, na těchto úřadech nejsou k dispozici žádné specifické odborné znalosti pro poskytnutí odpovídající pomoci.

Migrující pracovníci mohou být vyhoštěni když nemají stabilní příjem. Při ztrátě zaměstnání mají zaměstnavatelé a migrující pracovníci společnou povinnost informovat do tří dnů o této skutečnosti cizineckou policii. I když je ponecháno na úvaze cizinecké policie, zda povolení pobytu obnoví, je nepravděpodobné, že svých pravomocí v tomto směru využije, pokud migrující pracovník nemá dostatečný soukromý příjem, kterým může financovat náklady svého pobytu. Když migrující pracovník neopustí zemi ve stanovené lhůtě, je vydán příkaz k vyhoštění. Tato pravidla poskytují plošnou pravomoc k vyhoštění bez ohledu na délku pobytu nebo kvalitu zaměstnance.

Odborová práva a konzultace

I když práva migrujících pracovníků v souvislosti se zaměstnáním, včetně odborových práv, jsou stejná jako práva státních příslušníků, odbory nezapojily aktivně migrující pracovníky

ani nevěnovaly jejich zájmům zvláštní pozornost. Migrující pracovníci mohou založit své vlastní odbory, ale o takovém počínání není nic známo, zřejmě proto, že migrující pracovníci jsou široce rozptýleni v různých sektorech zaměstnání.

4.3.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Jak jsme uvedli v sekci 4.3.2 výše, důležitá kategorie zaměstnanosti migrujících pracovníků v Maďarsku je regulována dvoustrannými smlouvami o vzájemné výměně migrujících pracovníků a praktikantů. Hlavní smlouvy jsou uvedeny v tabulce 9 níže a týkají se hlavně výměny praktikantů, kde doba stanovená pro výměnu kolísá od šesti měsíců do dvou let.

Tabulka 9: Dvoustranné smlouvy uzavřené mezi Maďarskem a evropskými státy a dalšími zeměmi o vzájemné výměně pracovníků (říjen 2001)

Typ smlouvy	Země	Obsah	Roční kvóta
Sezónní práce	Rumunsko	Až 6 měsíců ročně, smlouva byla ratifikována, ale není v platnosti	800 osob (plánovaná)
	Slovensko	V roce 1999 přišlo do Maďarska 25 Slováků, ale v roce 2000 to již bylo 200 slovenských pracovníků: žádné věkové omezení	400 osob
Dojíždějící pracovníci v pohraniční zóně	Rakousko	Až 6 měsíců z některých příhraničních oblastí	900 osob (v roce 2000)
Hostující pracovníci	Německo	Pro osoby ve věku 18-40 let na dobu 12-18 měsíců (s možností prodloužení)	2.000 osob
Výměna praktikantů	Slovensko	Až 12-24 měsíců (s možností prodloužení); žádné věkové omezení. V roce 1999 přišlo do Maďarska 4.000 Slováků	400 osob
	Česká republika	Pro osoby ve věku 18-40 let na dobu 12-18 měsíců (s možností prodloužení)	300 osob
	Rumunsko	Pro osoby ve věku 18-35 let na dobu 12-18 měsíců (s možností prodloužení); byla ratifikována, není však v platnosti	700 osob (plánovaná)
	Švýcarsko	Pro kvalifikované pracovníky ve věku 18-30 let na dobu 12-18 měsíců (s možností prodloužení); pracovní povolení nezáleží na nabídce pracovních sil na místě	100 osob
	Rakousko	Pro kvalifikované pracovníky ve věku 18-35 let ze základní znalostí jazyka na dobu 6-18 měsíců (s možností prodloužení); společná komise může vyloučit zaměstnání u některých kategorií pracovníků	400 osob (v roce 2000)
	Nizozemsko	Až 24 měsíců; žádné věkové omezení; pracovní povolení nezáleží na nabídce pracovních sil na místě	Není definována
	Lucembursko	Pro osoby ve věku 18-30 let na dobu 12-18 měsíců (s možností prodloužení); pracovní povolení nezáleží na nabídce pracovních sil na místě	20 osob
	Francie	Pro kvalifikované pracovníky ve věku 18-35 let ze základní znalostí jazyka na dobu 6-18 měsíců (s možností prodloužení)	Žádná kvóta

Pramen: Tabulku poskytla Dr. Judith Tóth, právnická fakulta, univerzita Szeged.

4.3.6 Politická a veřejná diskuse

S malými výjimkami neprobíhala žádná politická nebo veřejná diskuse o postavení migrujících pracovníků, jimž bylo povoleno zaměstnání v Maďarsku. V roce 1999 parlament ratifikoval Evropskou sociální chartu a socialistická strana předložila návrh na přistoupení k článku 18. I když tento návrh byl odmítnut, vláda přijala v tomto smyslu usnesení, které opakovala v roce 2001, podle něhož bude prozkoumána možnost přístupu k článkům 18 a 19

Charty a možnost ratifikovat Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků. K těmto otázkám však neproběhla žádná veřejná diskuse.

4.3.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Jak jsme uvedli v sekci 4.3.6 výše, Maďarsko nepřijalo články 18 a 19 Charty, ani neratifikovalo Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků. Není také stranou Evropské úmluvy o usazení. I když je ECHR někdy uplatňována ve prospěch uznaných uprchlíků, uchazečů o azyl a usídlených migrujících osob, až do současnosti neměla žádný účinek na zacházení s migrujícími pracovníky. Pokud jde o asociační dohodu²¹⁷, její články 37 a 38 jsou výslovně uvedeny v zákoně z roku 1991 o podpoře zaměstnanosti a příspěvcích na pojištění nezaměstnanosti a v prováděcím předpisu, kde je v souvislosti s žádostmi o pracovní povolení stanoveno příznivější zacházení se státními příslušníky EU.

4.3.8 Relevance pravidel GATS

Pravidla GATS neměla žádný účinek na maďarskou politiku v oblasti migrace za prací.

4.4 Litva

4.4.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní legislativní úprava migrace za zaměstnáním v Litvě je v zákoně o právním postavení cizinců ze 17. prosince 1998, v platném znění.²¹⁸ Na tento zákon navazuje nařízení ministerstva sociálního zabezpečení a práce z 1. června 2000 o schválení postupu při zaměstnávání cizích státních příslušníků v republice Litva na základě pracovní smlouvy a nařízení o vydávání, změně a skončení povolení pobytu pro cizince v republice Litva. Nařízení schválila vláda svým usnesením z 1. května 2000 (ve znění z 22. prosince 2001). Relevantní je také zákon o podpoře nezaměstnaných²¹⁹ a články 37-43 Evropské asociační dohody.

4.4.2 Kategorie migrujících pracovníků

Pravidla pro první povolení vstupu do Litvy obsažená v zákoně o právním postavení cizinců stanoví následující kategorie pracovníků, kterým může být povolen vstup a vydáno dočasné povolení k pobytu: osoby zakládající firmu s kapitálem nebo hodnotou akcií alespoň 250.000 Lita (přibližně 72.000 Euro); osoby přicházející do Litvy za účelem vědeckého výzkumu nebo jako vyučující na vysokých školách, nebo pracovníci výzkumných a jiných vzdělávacích institucí; a osoby, kterým bylo vydáno pracovní povolení.²²⁰ U prvních dvou kategorií migrujících osob se nevyžaduje vydání pracovních povolení.²²¹ Z požadavku vydání pracovního povolení jsou dále vyňaty následující kategorie pracovníků: osoby zaměstnané podle společného programu vlády jejich země a Litvy; vedoucí zahraničních firem nebo jejich pověřeni zástupci nebo specialisté, kteří přijíždějí do Litvy dát do provozu nebo upravit zařízení koupené v cizině, nebo za účelem výcviku obsluhy takových zařízení; poradci přijíždějící do Litvy pracovat po dobu nejvýše 3 měsíce; profesionální sportovci přijíždějící za účelem výkonu své činnosti po dobu nejvýše 6 měsíců.²²² Kromě toho počínaje 1. lednem 2002 žádné pracovní povolení nemusí mít státní příslušníci EU a jejich rodinní příslušníci

²¹⁷ Byla provedena zákonem č. 1 z 1 února 1994.

²¹⁸ Úřední list (OG), 1998, č. 115-3236. Zákon byl naposled změněn 12. června 2001.

²¹⁹ OG, 1991, č.2-25.

²²⁰ Zákon o právním postavení cizinců, článek 19(2).

²²¹ *Dotto*, článek 26(2).

²²² *Dotto*, článek 26(3)-(6).

mající v úmyslu pracovat v Litvě na základě pracovní smlouvy.²²³ Jiné důležité rozlišení týkající se Litvy, které blíže rozebíráme níže, je mezi migrujícími pracovníky se statutem dočasného pobytu a se statutem trvalého pobytu. Zákon však neupravuje postavení zaměstnanců zahraničních nebo nadnárodních firem, kteří přicházejí do kanceláří nebo závodů těchto firem v Litvě. Jejich postavení je upraveno zvláště dvoustrannými dohodami, které probíráme v sekci 4.4.5 níže, i když vznikají potíže, když zaměstnanci přicházejí ze zemí, s nimiž tyto dvoustranné smlouvy nebyly uzavřeny. V takovém případě se vyžaduje, aby tyto osoby uzavřely pracovní smlouvu v Litvě. Novela zákona o právním postavení cizinců, která by měla tuto otázku vyřešit, je již připravena, ale dosud čeká na své schválení.

Povolení vstupu do Litvy cizincům v kategorii pracovních povolení se vydává na základě kvóty, která se každý rok upravuje.²²⁴ Kvótu vláda schvaluje na základě návrhu ministerstva sociálních věcí, které čerpá informace od správy zaměstnanosti. Kvóta se nevztahuje na určité sektory ekonomiky nebo geografické oblasti, ale stanoví se na celostátní úrovni se zřetelem k situaci na trhu práce a úrovni nezaměstnanosti. V posledních třech letech kvóta zůstávala na úrovni 1.300 zahraničních pracovníků ročně. Na tuto úroveň byla zvýšena z 1000 pracovníků, což bylo směrné číslo pro roky 1998 a 1999. Přibližně 25% této kvóty připadlo na státní příslušníky EU, ale vzhledem k tomu, že státní příslušníci EU již nepotřebují pracovní povolení a vzhledem k tomu, že se snížil počet cizinců přicházejících pracovat do Litvy (v roce 2001 bylo z kvóty 1.300 využito jen 599 případů), správa zaměstnanosti navrhla kvótu na rok 2002 snížit. Vláda však rozhodla ponechat kvótu na úrovni 1.300. I když se kategorie pracovních povolení nečlení podle ekonomických odvětví, v praxi se dělají rozdíly podle profesí. Pracovní povolení se běžně vydávají vysoce kvalifikovaným zahraničním pracovníkům, je však nepravděpodobné, že by pracovní povolení dostali pracovníci, jejichž povolání neodpovídá potřebám trhu práce.

4.4.3 Statistická data

Statistiky, které jsou v Litvě k dispozici, se týkají počtu pracovních povolení vydaných na základě roční kvóty a jsou členěny podle povolání a zemí původu (tabulka 10).

Tabulka 10: Celkový počet pracovních povolení vydaných cizincům v Litvě podle základních povolání a zemí původu, 1995-2001

Rok	Počet vydaných pracovních povolení	3 nejpočetnější povolání	3 nejpočetnější země původu
1995	410	Učitelé (87) Mechanici chladírenských vozů (81) Inženýři	Ukrajina (73) Rusko (43) USA (37)
1996	468	Učitelé (115) Inženýři (55) Manažeři (45)	Ukrajina (87) Rusko (64) USA (46)
1997	754	Učitelé (167) Svářeči (trupy lodí) (88) Inženýři (73)	Ukrajina (148) Rusko (122) Čína (65)
1998	1000	Montéři (stavba lodí) (253) Svářeči (trupy lodí) (151) Učitelé (127)	Ukrajina (335) Rusko (199) USA (69)
1999	1214	Montéři (stavba lodí) (231) Svářeči (trupy lodí) (188) Inženýři (145)	Ukrajina (128) Rusko (261) Bělorusko (82)
2000	701	Inženýři (89)	Ukrajina (128)

²²³ Dtto., článek 48.5.

²²⁴ Dtto., článek 27(2). Vláda může kvótu přezkoumat, když je naplněna v průběhu roku, ale dosud taková potřeba nevznikla.

		Kuchaři (80) Učitelé (65)	Čína (72) USA (35)
2001	599	Inženýři (99) Kuchaři a pekaři (94) Ekonomové (33)	Čína (103) Ukrajina (69) USA (66)

Údaje ukazují trvalý růst počtu pracovních povolení v období 1995-1999 v závislosti na zvýšení kvóty, ale potom v letech 2000 a 2001 nastal významný pokles počtu vydaných pracovních povolení. V nejvíce zastoupených povoláních docházelo k změnám, ale v letech 1997 až 1999 byla zřejmá poptávka po pracovnících při stavbě lodí. Poptávka byla také po pracovnících v kategorii „inženýrů“, zejména v posledních třech letech. Největší počet pracovníků, jimž bylo povoleno zaměstnání v Litvě, přicházel z čtyř zemí: Ukrajiny, Ruska, USA a Číny.

4.4.4 Práva migrujících pracovníků

Práva na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovních povolení a možnost prodloužení: Pracovní povolení se normálně vydávají na dobu nejvýše jednoho roku, ale mohou být prodloužena celkem na dva roky.²²⁵ Pracovní povolení s platností delší než dva roky není možné vydat²²⁶ a migrující pracovník, který chce být déle legálně zaměstnán v Litvě, musí tedy zažádat o nové pracovní povolení.

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: Pracovní povolení se vydávají na konkrétní pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele, podniku nebo instituce.²²⁷ V pracovní smlouvě musí být konkrétně uvedeno pracovní místo migrujícího pracovníka, trvání zaměstnání a podnik, kde má být pracovník zaměstnán, zařazení podle smlouvy a že po skončení doby uvedené v pracovní smlouvě pracovník odjede z Litvy.²²⁸ V praxi proto každá změna pracovního místa, zaměstnavatele nebo sektoru zaměstnání vyžaduje zažádat o nové pracovní povolení.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Při vstupu do Litvy za účelem zaměstnání (ať již zaměstnání na základě pracovního povolení nebo jiného zaměstnání) musí migrující pracovníci napřed dostat dočasné povolení pobytu platné jeden rok²²⁹, s výjimkou státních příslušníků EU, kterým se normálně vystavuje povolení k dočasnému pobytu platné pět let. Migrující pracovníci mohou získat statut trvalého pobytu po pěti letech legálního pobytu v Litvě, za předpokladu, že prokáží následující: dočasné povolení pobytu kryjící posledních pět let; místo bydliště v Litvě; a zákonný postačující zdroj příjmu v Litvě. I když se trvalý pobyt v Litvě neváže na zaměstnání a žádné konkrétní kategorie migrujících pracovníků nejsou vyloučeny, cizinci splňující shora uvedená kritéria dostanou statut trvalého pobytu jen když příslušné orgány přihlédnou k „státním zájmům“ (například k situaci na trhu práce).²³⁰

²²⁵ Cizinci jsou povinni předložit žádost o prodloužení povolení regionálnímu úřadu správy zaměstnanosti nejpozději jeden měsíc před skončením platnosti povolení a uvést důvody pro prodloužení. K žádosti musí být přiložen dopis zaměstnavatele potvrzující prodloužení pracovní smlouvy.

²²⁶ Zákon o právním postavení cizinců, článek 29.

²²⁷ Dtto.

²²⁸ Dtto., článek 30(2).

²²⁹ Dtto., článek 18(2).

²³⁰ Dtto., článek 22(3).

Práva na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující osoby a osoby bez státní příslušnosti mají ze zákona o poskytování obytných prostor osobám s platným pobytem²³¹ rovná práva na užívání obytných prostor (s výjimkou nabytí za účelem vlastnictví). Zákon rovněž obsahuje ustanovení o veřejné pomoci pro ubytování.²³² Tedy migrujícím pracovníkům by měl být přiznán přístup k veřejnému bydlení za stejných podmínek jako občanům. Přes tohoto přiznání rovných práv v zákoně se zdá, že v praxi nemají migrující pracovníci s dočasným povolením pobytu žádný nárok na veřejné bydlení.

Zákon neobsahuje žádné ustanovení o tom, že by zaměstnavatel nebo migrující pracovník měl povinnost si obstarat bydlení. K povolení pobytu je pouze nutné, aby migrující pracovníci ohlásili místo, kde budou bydlet. Pokud jde o pracovní smlouvu, ustanovení o ubytování je věcí dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Ministerským výnosem schválený standardní formulář pracovní smlouvy mezi litevským zaměstnavatelem a cizincem, který nemá povolení trvalého pobytu, obsahuje opční doložku, která ponechává odpovědnost za bydlení na dohodě stran smlouvy.

Zdravotní péče: Poskytování zdravotní péče migrujícím osobám upravuje zákon o zdravotním pojištění²³³ a zákon o právním postavení cizinců. Podle zákon o zdravotním pojištění mají migrující osoby se statutem trvalého pobytu rovný přístup k povinnému zdravotnímu pojištění (t.zn. k všem dávkám systému národní zdravotní péče) za stejných podmínek jako občané. Avšak migrující pracovníci s povolením dočasného pobytu, bez ohledu na to, že platí příspěvky na sociální pojištění, mají pouze nárok na bezplatnou zdravotní péči v naléhavých případech a za ostatní zdravotní služby musí platit. Zákon o právním postavení cizinců dokonce stanoví, že cizí státní příslušníci mají povinnost prokázat, dříve než dostanou povolení k dočasnému pobytu, že mají platné krytí zdravotním pojištěním. Obstarání takového pojištění je záležitostí dohody mezi zaměstnavatelem a migrujícím pracovníkem. Ministerstvo zdravotnictví v současné době zvažuje úpravu zákona o zdravotní péči²³⁴, podle které by byl cizincům se statutem dočasného pobytu a právem na zaměstnání přiznán přístup k povinnému zdravotnímu pojištění za stejných podmínek, jako občanům.

Sociální zabezpečení: Podle zákona o sociálních službách²³⁵ mají cizí státní příslušníci a osoby bez státní příslušnosti se statutem trvalého pobytu zaručeno právo na sociální služby. Pokud jde o migrující osoby s povolením dočasného pobytu zákon o státním sociálním pojištění²³⁶ stanoví, že všechny zaměstnané osoby s pracovní smlouvou odměňované mzdou a platem, bez ohledu na občanství, jsou pojištěny z titulu státního sociálního pojištění. Znamená to, že mají nárok na takové dávky, jako jsou dětské přídatky a dávky v mateřství, starobní a invalidní důchody. Nemají však přístup k jiným formám sociální pomoci, jako je pečovatelská služba nebo zvláštní ústavní péče.

Spojení rodin

Podle zákona o právním postavení cizinců mají rodinní příslušníci migrujícího pracovníka nárok na dočasné povolení pobytu.²³⁷ Ti, kteří splňují podmínky, jsou manžel/manželka,

²³¹ OG 1992, č. 14-378 (20.5.1991). Tento zákon obsahuje ustanovení o zahájení zvláštního postupu pro cizí státní příslušníky a osoby bez státní příslušnosti ohledně nabytí prostor pro bydlení. Až dosud se tento postup v praxi neprovádí a cizinci mají stejná práva pro nabytí těchto prostor za účelem vlastnictví jako tuzemci a nejsou žádné náznaky, že se tento stav v blízké budoucnosti změní.

²³² Dtto., článek 2.

²³³ OG 1996, č. 55-1287 (z 1. ledna 1997).

²³⁴ OG 1994, č. 1-554 (z 19. července 1994).

²³⁵ OG 1996, č. 104-2367 (z 9. října 1996).

²³⁶ OG 1991, č. 17-447 (z 20. června 1991).

²³⁷ Zákon o právním postavení cizinců, článek 19(4).

svobodné děti (včetně adoptivních dětí) do 18 let a jiní závislí rodinní příslušníci.²³⁸ Povolení k dočasnému pobytu se rodinným příslušníkům vydávají na stejnou dobu, jakou obsahuje povolení pracovníka. Avšak k pracovníkovi se mohou připojit a bydlet s ním jen tehdy, pokud sami splní podmínky pro vstup a pobyt, zejména pokud jsou schopni prokázat, že mají dostatečné prostředky k obživě a že mají platný doklad potvrzující jejich krytí zdravotním pojištěním.²³⁹ Tato omezení neplatí pro migrující osoby se statutem trvalého pobytu a pro zvláštní kategorie dočasně pobývajících migrujících osob uvedených v sekci 4.4.2 výše, u kterých se nevyžaduje pracovní povolení.

Přístup k odbornému výcviku a jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: V zásadě by měli migrující pracovníci mít stejný přístup k odbornému výcviku jako státní příslušníci. Zákon o přípravě na povolání a výcviku²⁴⁰ nevyhrazuje tento nárok jen státním příslušníkům. Podobně by také měl nárok na udělení stipendií, stanovený článkem 26 tohoto zákona, platit také pro cizince.

Jazykové a integrační kurzy: Pro migrující pracovníky se nepořádají žádné jazykové nebo integrační kurzy, protože se zdá, že po nich není žádná poptávka. Přístup k ostatním všeobecným kurzům mají všechny osoby, bez ohledu na státní příslušnost.

Ochrana proti nezaměstnanosti a vyhoštění

Dávky v nezaměstnanosti upravené zákonem o podpoře nezaměstnaných osob²⁴¹ mohou nárokovat jen migrující pracovníci se statutem trvalého pobytu. Migrující pracovníci mající povolení dočasného pobytu mají povinnost opustit Litvu jakmile skončí jejich zaměstnání, což je závazek, který musí být uveden v pracovní smlouvě. Ztráta zaměstnání má za následek zrušení pracovní smlouvy a jelikož pracovní smlouva má přímou vazbu na povolení dočasného pobytu, dojde i k zrušení tohoto povolení.²⁴² Jakmile je migrující osobě vydán příkaz opustit zemi, musí tak učinit do deseti dnů, jinak bude podléhat formálnímu rozhodnutí o vyhoštění.²⁴³ Při vyhošťování migrujících osob musí brát úřady ohled na takové věci, jako je doba legálního pobytu, sociální, ekonomické a další vazby k zemi a účinek na legálně pobývajících rodinné příslušníky.²⁴⁴ Vyhoštění musí být odloženo za následujících okolností: když migrující osoba by mohla být vystavena ohrožení života nebo zdraví, nebo když jí v zemi určení hrozí perzekuce; když země určení odmítne migrující osobu přijmout; když se proti vyhoštění migrující osoba odvolá k soudu; a když potřebuje naléhavou lékařskou pomoc.²⁴⁵

Odborová práva a konzultace

Podle článku 1 zákona o odborech²⁴⁶ mají právo na vstup do odborů a na účast v odborové činnosti jen občané Litvy a jiné osoby, které trvale bydlí v zemi. V důsledku toho cizinci pobývající v Litvě dočasně, nemohou vstoupit do odborů. Změna tohoto ustanovení se však očekává v blízké době. Zákon o odborech dále stanoví, že odbory mohou být založeny na základě povolání, pracovní činnosti, výrobního odvětví, geografické oblasti a jiných zásad, které si určí samy odbory. Proto by bylo možné, aby si migrující pracovníci založili své vlastní odbory, ale v praxi žádné také neexistují. Zákon však obsahuje také omezení týkající

²³⁸ Dtto., článek 1(11).

²³⁹ Dtto., článek 14(1), body 4 a 5.

²⁴⁰ OG 1997, č. 98-2478 (z 14. října 1997).

²⁴¹ Č. 1-864 (z 13. prosince 1990).

²⁴² Zákon o právním postavení cizinců, článek 21(1), bod 4.

²⁴³ Dtto., články 33(1) a 34(1).

²⁴⁴ Dtto., článek 36(1), body 1-3.

²⁴⁵ Dtto., článek 36(2), body 1-4.

²⁴⁶ OG 1991, č. 34-933 (z 9. prosince 1991).

se minimálního počtu členů. Stanoví, že musí být nejméně 30 členů nebo nejméně tři členové, pokud představují alespoň 20% všech zaměstnanců v konkrétním podniku nebo instituci.

Neexistují žádná známá sdružení nebo organizace migrujících pracovníků a nebyly ustaveny žádné konkrétní mechanismy pro účely konzultací s migrujícími pracovníky. Avšak v rámci běžných legislativních postupů by měly být vyžádány názory nevládních organizací a jiných zainteresovaných skupin a tedy organizace migrujících pracovníků, pokud by existovaly, by také mohly uplatnit svůj názor v otázkách týkajících se stanovení pravidel nebo politiky ovlivňující jejich zájmy.

4.4.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Litva uzavřela dvoustranné smlouvy o vzájemném zaměstnávání občanů (na dočasnou práci) s Polskem (1994; vstoupila v platnost v roce 1995), Ruskem (2000; vstoupila v platnost v roce 2000), Ukrajinou 1995; vstoupila v platnost v roce 1996). Podobná smlouva existuje i s Běloruskem (1996), i když ještě nevstoupila v platnost. V současné době probíhají jednání o přijetí trojstranné smlouvy o liberalizaci pohybu pracovníků s dalšími dvěma baltickými zeměmi. Litva také uzavřela smlouvy o výměně praktikantů s Německem (1993), Švédskem (1994) a Českou republikou (2000). Posléze uvedená smlouva ještě nevstoupila v platnost.

4.4.6 Politická a veřejná diskuse

Nedávno v Litvě probíhala politická a veřejná diskuse o poskytování zdravotní péče cizincům, kteří jsou v Litvě na základě povolení dočasného pobytu. Jak jsme se zmínili v sekci 4.4.4 výše, tito cizinci mají nárok jen na lékařské ošetření v naléhavých případech a vyskytlo se několik případů, což potvrdila zpráva ministerstva, kdy cizí státní příslušníci, legálně zaměstnaní a platící daně a příspěvky, nedostali žádnou náhradu výdajů od zdravotních pojišťoven z důvodu „neexistence právní základny“. Veřejnou pozornost k této problematice vzbudil zejména případ 62-letého běloruského státního příslušníka, kterému nebyla poskytnuta odpovídající lékařská pomoc při infarktu, protože neměl vlastní zdravotní pojištění.

Proběhla také určitá diskuse na politické úrovni týkající se návrhu na stanovení zvláštní minimální mzdy pro migrující pracovníky na nižší úrovni než platí pro občany. Tento návrh ministerstvo sociálních věcí zamítlo s odůvodněním, že by vytvořil diskriminaci. Na úrovni vedoucích pracovníků probíhá také diskuse o neexistenci pravidel pro pohyb zaměstnanců a řídicích pracovníků zahraničních a nadnárodních podniků, o níž jsme se zmínili v sekci 4.4.2 výše.

4.4.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Právní předpisy EU a relevantní úmluvy Rady Evropy se berou v úvahu při přípravě právních předpisů. Návrhy právních předpisů zkoumá útvar evropského práva z hlediska jejich souladu s *acquis* EU a závazků plynoucích z mezinárodních instrumentů o lidských právech. Konkrétně, Litva ratifikovala v roce 2001 revidovanou Evropskou sociální chartu a v důsledku toho došlo k úpravě řady sociálních a pracovních právních předpisů k dosažení souladu s ustanoveními Charty. Přípravu domácích právních předpisů o zaměstnanosti ovlivnila i Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků, i když tento instrument Litva dosud neratifikovala. Vliv asociační dohody byl značný a některé přijaté úpravy předpisů šly dokonce za rámec konkrétních ustanovení dohody. Například podmínky zaměstnání státních příslušníků EU jsou příznivější, než podmínky požadované asociační dohodou. Novela zákona o právním postavení cizinců přijatá 12. června 2001, která vstoupila v platnost 1. ledna 2002, obsahuje zvláštní kapitolu věnovanou zacházení se státními

příslušníky EU a týká se i oblasti zaměstnanosti. Nedávno byl parlamentu předložen nový návrh zákoníku práce, v němž se konkrétně uvádí, že se přihlédlo k mezinárodním a EU standardům zaměstnání.

4.4.8 Relevance pravidel GATS

Pravidla GATS jsou pro Litvu v platnosti od 31. května 2001 a je tedy příliš brzo na to, aby bylo možné posoudit jejich účinek na migrační politiku. Avšak ministerstvo zahraničních věcí nedávno rozeslalo informaci ostatním ministerstvům a státním orgánům, v níž popisuje závazky Litvy plynoucí z GATS a upozorňuje, že k těmto závazkům je třeba přihlížet při přípravě zákona a dalších právních předpisů.

4.5 Polsko

4.5.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním v Polsku jsou obsažena v zákoně z 14. prosince 1994 o zaměstnání a potírání nezaměstnanosti (*Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałanie bezrobociu*), který byl novelizován cizineckým zákonem z 25. června 1997 (*Ustawa o cudzoziemcach*). Ten byl revidován 11. dubna 2001.²⁴⁷

4.5.2 Kategorie migrujících pracovníků

V Polsku existují tři kategorie migrujících pracovníků, jimž se povoluje zaměstnání. První se týká cizinců ve výdělečném zaměstnání u zaměstnavatelů, kteří mají oficiální sídlo v Polsku. Při vstupu do Polska s vízem povolujícím jim pracovat, musí nyní migrující pracovníci dostat pracovní povolení od hejtmána vojvodství (*voivod*), který má teritoriální jurisdikci nad oblastí, kde se nachází sídlo zaměstnavatele. Před 1. lednem 2002 byl zaměstnavatel povinen obstarat si souhlas místních orgánů (*starosta*). Druhá kategorie se týká migrujících pracovníků vyslaných do Polska cizími zaměstnavateli v souvislosti s poskytováním služeb. Zvláštní předpisy byly přijaty pokud jde o „klíčový personál“, který je definován v článku 52 Evropské asociační dohody s Polskem. Procedura žádostí o pracovní povolení pro „klíčový personál“ byla zjednodušena a tito pracovníci mohou dostat pracovní povolení bez toho, že by se vyžadoval test trhu práce. Třetí kategorie zahrnuje ty cizince, jimž bylo povoleno usadit se v Polsku, nebo kteří jsou uznáni jako uprchlíci. Této skupině se přiznává rovné zacházení v oblasti zaměstnání jako s polskými občany. Kategorie, do níž jsou cizinci zařazeni, závisí na typu víz, které dostanou a na typu zaměstnavatele (tj. zda jde o polského nebo zahraničního zaměstnavatele). Tyto kategorie se neurčují podle odvětví a nezáleží také na nějaké zvláštní kvalifikaci. Nepodléhají také žádnému systému kvót.

4.5.3 Statistická data

Tabulka 11 níže udává počty cizích státních příslušníků zařazených do prvních dvou kategorií, kteří jsou zaměstnání v Polsku. Čísla jsou dokladem růstu migrujících osob pracujících pro zaměstnavatele s oficiálním sídlem v Polsku, ale svědčí také o snížení, zejména v roce 2000, počtu cizinců vyslaných do Polska zahraničními zaměstnavateli v souvislosti s poskytováním služeb.

²⁴⁷ Viz Sbirka zákonů (*Dziennik Ustaw*) 2001, č. 6, bod 56, v platném znění, resp. Sbirka zákonů 2001, č. 127, bod 1400.

Tabulka 11: Zahraniční státní příslušníci zaměstnaní v Polsku, 1998-2000

	Cizí státní příslušníci ve výdělečném zaměstnání u zaměstnavatelů s oficiálním sídlem v Polsku	Cizí státní příslušníci vyslaní do Polska zahraničními zaměstnavateli v rámci exportu služeb
1998	16,928	3.831
1999	17.116	3.505
2000	20.081	1.860

4.5.4 Práva migrujících pracovníků

Práva na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Doba platnosti pracovního povolení stanoví vojvodství podle místní situace na trhu práce. Avšak pracovní povolení nemohou být vydána na dobu neurčitou a doba platnosti nemůže překročit platnost vstupního víza migrujícího pracovníka, které mu dovoluje vstoupit do zaměstnání určité kategorie, nebo platnost jeho povolení pobytu.

Právo změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: Migrující pracovníci mají právo změnit své pracovní místo, zaměstnavatele i sektor zaměstnání, ale musí si obstarat při každém novém zaměstnání nové pracovní povolení.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Migrujícím pracovníkům může být na jejich žádost vystaveno povolení pobytu na určitou dobu, pokud mohou prokázat, že vznikly okolnosti, které ospravedlňují jejich pobyt v Polsku po dobu šesti měsíců.²⁴⁸ Tyto okolnosti mohou být například když dostanou pracovní povolení nebo povolení pro výkon jiné výdělečné činnosti, nebo když předloží prohlášení zaměstnavatele o úmyslu migrujícího pracovníka zaměstnat v případech, kdy se toto pracovní povolení nevyžaduje.²⁴⁹ Takové povolení pobytu může pak být vystaveno na dobu až dva roky a může být prodlouženo na další nejdéle dvouleté období, poté co bylo potvrzeno, že trvají podmínky pro další pobyt v Polsku.²⁵⁰

Migrující pracovníci mohou dostat na základě své žádosti povolení k usazení (trvalému pobytu) v Polsku za těchto okolností: když mohou prokázat existenci trvalých rodinných nebo ekonomických vazeb v Polsku; a když nepřetržitě bydleli v Polsku nejméně pět let na základě víza nebo povolení pobytu na dobu určitou nebo po dobu tři roky, když povolení na dobu určitou bylo vystaveno pro účely spojení s rodinným příslušníkem.²⁵¹ Kromě těchto podmínek může být žádost o trvalý pobyt odmítnuta z řady stanovených důvodů a zejména když se migrující osoby dopustily závažného trestného činu nebo porušení imigračních předpisů, když se považují za ohrožení veřejného zdraví nebo státní obrany a bezpečnosti, nebo když nesplnily svou daňovou povinnost.²⁵² Migrující pracovníci mohou také dostat na základě své žádosti povolení k usazení (trvalému pobytu), jestliže bydleli nepřetržitě v Polsku po dobu

²⁴⁸ Cizinecký zákon, články 16(1) a 17(1).

²⁴⁹ Dtto., článek 17(2), bod 2.

²⁵⁰ Dtto., článek 18(1).

²⁵¹ Dtto., článek 19(1), body 1-3. Podmínky ubytování a obživy se považují za splněné, když migrující osoby mají příjem nebo majetek dostatečný ke krytí jejich životních nákladů a nákladů na vlastní zdravotní péči a zdravotní péči svých rodinných příslušníků aniž by byli odkázáni na sociální pomoc, nebo když v Polsku mají rodinného příslušníka, který je odpovědný za jejich obživu a má možnost splnit tuto svou povinnost.

²⁵² Dtto., článek 23(1), bod 2 a článek 13(1).

deseti let na základ viza nebo povolení pobytu na dobu určitou.²⁵³ Povolení k usazení se uděluje na dobu neurčitou.²⁵⁴

Právo na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Neexistují žádná pravidla, která by se konkrétně vztahovala na bydlení migrujících pracovníků, ať již v soukromém nebo veřejném sektoru. Proto jsou migrující pracovníci sami odpovědní za obstarání svého ubytování, pokud pracovní smlouva nestanoví jinak. Jediná pravidla, která mohou být relevantní se týkají bezdomovců, kde má komunita ze zákona povinnost poskytnout bezdomovcům přístřeší. To se může týkat i migrujících osob.

Zdravotní péče: Migrující pracovníci nejsou vyloučeni z národního systému zdravotní péče, pokud ovšem platí příspěvky na zdravotní pojištění.

Sociální zabezpečení: Migrující pracovníci nejsou vyloučeni z žádného oboru sociálního zabezpečení.

Spojení rodin

Ustanovení týkající se spojení rodin cizinců jsou obsažena v revidovaném cizineckém zákoně a dovolují manželům a nezletilým svobodným dětem (i adoptivním dětem) připojit se k migrujícím osobám. K migrujícím pracovníkům pobývajícím v Polsku na základě povolení k usazení nebo povolení na dobu určitou v souvislosti s udělením statutu uprchlíka se jejich rodinní příslušníci mohou připojit ihned, ale jiné migrující osoby s povolením pobytu na dobu určitou musí být napřed v zemi alespoň po dobu tří let, než se k nim jejich rodinní příslušníci mohou připojit.²⁵⁵ Kromě toho bude povolení k pobytu za účelem spojení rodin vydáno pouze při splnění následujících podmínek: když pobyt rodinného příslušníka v Polsku nepředstavuje ohrožení veřejného zdraví; když příjem a podmínky bydlení žadatele prokazatelně svědčí o tom, že pobyt rodiny nebude zátěží pro systém sociální péče; když migrující osoba může pro svého příslušníka zajistit zdravotní péči; a když pobyt rodinného příslušníka neohrozí národní bezpečnost nebo veřejný pořádek.²⁵⁶ Důležité je, že cizinecký zákon rovněž v souladu s Evropskou sociální chartou odkazuje na úmysl rodinného příslušníka připojit se k migrujícímu pracovníkovi, jako na jednu z okolností ospravedlňujících pobyt v Polsku po dobu delší než šest měsíců a tím je kvalifikuje pro udělení povolení pobytu na dobu určitou.²⁵⁷

Přístup k odbornému výcviku a k jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Migrující pracovníci se mohou bez omezení přihlásit do kurzů odborného výcviku a zvyšovat si kvalifikaci. Záleží na pracovní smlouvě, zda náklady na výcvik bude platit zaměstnavatel. Normálně, pokud jde o výcvik potřebný v průběhu zaměstnání, zaměstnavatel tyto náklady hradí.

Jazykové a integrační kurzy: Obecně veřejné orgány nenabízejí žádné jazykové nebo integrační kurzy. V rámci integračních programů pro uznané uprchlíky se však pořádají kurzy polštiny, které financuje stát a UNHCR.

Ochrana proti nezaměstnanosti a vyhoštění

Migrující pracovníci mají právo na dávky v nezaměstnanosti na dobu 6, 12 nebo 18 měsíců, v závislosti na tom, jak dlouho byli před tím legálně zaměstnáni. Doba, po kterou se vyplácejí dávky v nezaměstnanosti také záleží na míře nezaměstnanosti v dané regionální oblasti.

²⁵³ Dtto., článek 19b. Avšak žádost může být odmítnuta z důvodů národní obrany nebo národní bezpečnosti nebo ochrany veřejného pořádku a pokud migrující osoba nemá vlastní prostředky pro obživu, zdravotní pojištění kryjící náklady léčení nebo není schopna vykonávat zaměstnání. Dtto., články 23(2) a (3).

²⁵⁴ Dtto., článek 19(4).

²⁵⁵ Dtto., článek 24a(1).

²⁵⁶ Dtto., článek 24a(2), 24d(3).

²⁵⁷ Dtto., článek 17(2), bod 9.

V praxi se však zdá, že neexistují žádní migrující pracovníci, kteří by pobírali dávky v nezaměstnanosti. Nezaměstnanost jako taková však není důvod pro vyhoštění ze země.

Odborová práva a konzultace

Migrující pracovníci mají právo vstoupit do odborových organizací. Mohou si také založit své vlastní odborové organizace, za předpokladu že mají povolení k zaměstnání. V praxi k tomu však nedošlo. V Polsku neexistuje žádný zavedený mechanismus, v jehož rámci by probíhaly konzultace se sdruženími nebo organizacemi migrujících pracovníků pokud jde o vypracování pravidel nebo politiky týkající se migrace za prací.

4.5.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Kromě asociační dohody s EU, která vstoupila v platnost 1. ledna 1994 a která poskytuje reciproční práva státním příslušníkům EU, uzavřela polská vláda smlouvu s Lucemburskem (v říjnu 1996) o výměně praktikantů a v současné době projednává podobné smlouvy s Itálií a Španělskem. Existuje také smlouva s Litvou o vzájemném zaměstnávání občanů na dočasnou práci (viz sekce 4.4.5).

4.5.6 Politická a veřejná diskuse

Jediná diskuse v posledních třech letech o otázkách migrujících pracovníků probíhala v parlamentu a týkala se přijetí změny zákona o zaměstnanosti a potírání nezaměstnanosti, kde byla mj. řada změn týkajících se postupu při vyřizování žádostí o pracovní povolení. Hlavním námětem veřejné diskuse a hlavním zájmem médií je však otázka nelegálních přistěhovalců, jejichž počet se odhaduje na 100.000 osob ročně.²⁵⁸

4.5.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Jediné instrumenty Rady Evropy, které jsou relevantní pro Polsko v této oblasti, jsou ECHR a Evropská sociální charta, ratifikované v roce 1992, resp. 1997. Polsko neratifikovalo Evropskou úmluvu o usazení ani Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků. Polská vláda se zejména snaží zajistit, aby národní zákonodárství a praxe byly v souladu se standardy obsaženými v Chartě, včetně principu rovného zacházení se státními příslušníky smluvních stran. I když tyto instrumenty žádným konkrétním způsobem neovlivnily zacházení s migrujícími pracovníky, bezpochyby ovlivnily obsah domácího pracovního zákonodárství, které se týká všech zaměstnanců.²⁵⁹

4.5.8 Relevance pravidel GATS

Až dosud neměla pravidla GATS v praxi žádný účinek na politiku migrace za prací.

4.6 Španělsko

4.6.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním do Španělska je možné najít v ústavním zákoně 4/2000 z 11. ledna 2000 o právech a svobodách cizích státních příslušníků žijících ve Španělsku a jejich sociální integraci, ve znění ústavního zákona 8/2000 z 22. prosince 2000 (*Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley orgánica 8/2000*).²⁶⁰ Pravidla jsou postavena na těchto třech

²⁵⁸ P. Stachańczyk, *Cizinci: komentář k zákonu* (Cudzoziemcy: komentarz do ustawy) (Varšava 1998) na str. 10.

²⁵⁹ Například novela zákoníku práce z roku 1996 týkající se nediskriminace a spravedlivého odměňování (články 11, resp. 83-84) byla bezpochyby ovlivněna Chartou a její připravovanou ratifikací, k níž došlo o rok později.

²⁶⁰ BOE (Státní úřední věstník) z 23. prosince 2000. Viz též Gortázar (2002) na str. 1.

pilířích: kontrola toků migrace; pomoc rozvojovým zemím; a sociální integrace migrujících osob. Prováděcí opatření k tomuto zákonu upravil královský dekret 864/2001 z 20. července 2001, kterým bylo schváleno nařízení provádějící ústavní zákon 4/2000 ve znění ústavního zákona 8/2000 (*Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000, reformada por la Ley orgánica 8/2000*). Dekret vstoupil v platnost 1. srpna 2001.²⁶¹ Další relevantní pravidla je možné najít ve smlouvách o výměně pracovníků, které probíráme v sekci 4.6.5 níže, a v pracovněprávních předpisech a předpisech o azylu.²⁶²

4.6.2 Kategorie migrujících pracovníků

Ve Španělsku se rozeznává jedenáct následujících kategorií migrujících pracovníků: (1) migrující osoby, jimž bylo uděleno pracovní povolení ke konkrétnímu zaměstnání; (2) ti, jimž bylo uděleno povolení k dočasné práci (na dobu od 90 dnů do pěti let); (3) ti, jimž bylo uděleno permanentní pracovní povolení; (4) ti, kteří nepotřebují pracovní povolení, ale před nástupem do zaměstnání se požaduje administrativní kontrola;²⁶³ (5) zaměstnanci multinacionálních (nadmístních) společností; (6) osoby usazené ve Španělsku nebo osoby patřící do výjimečných zvláštních kategorií, jimž je dovoleno pracovat, například studenti, praktikanti různých profesí, uchazeči o azyl,²⁶⁴ nedokumentované osoby; (7) ti, kteří jsou ve Španělsku z humanitárních důvodů; (8) osoby bez státní příslušnosti; (9) osoby, jimž byl povolen vstup za účelem dočasného nebo sezónního zaměstnání, buď maximálně na jeden rok (typ „A“), nebo na devět měsíců v období 12 měsíců (typ „T“); (10) přeshraniční pracovníci (typ „F“); a (11) diplomatický personál. Tyto kategorie mohou být také organizovány do čtyř skupin cizích státních příslušníků, jejichž zájmy jsou ve Španělsku ze zákona chráněny: diplomati, migrující osoby přinášející zvláštní přínos pro Španělsko vzhledem k svým vlastnostem a zkušenostem; obyčejní migrující pracovníci mající v úmyslu pracovat ve Španělsku dočasně nebo trvale; a osoby, které již jsou ve Španělsku přítomny, ale není pravděpodobné, že odjedou a kterým zákon dovoluje dostat možnost pracovat, aby se zabránilo jejich sociálnímu vyloučení.

Ve Španělsku se zásadně rozlišuje mezi těmi migrujícími pracovníky, kteří dostanou pracovní povolení na základě osobní žádosti svého zaměstnavatele a mezi těmi, kteří žádají na základě kvóty. V prvním případě musí zaměstnavatel vyhovět testu trhu práce tzn. hledisku „národní situace zaměstnanosti“, což předpokládá dát státním orgánům možnost obsadit volné místo z řad uchazečů o zaměstnání. Migrující pracovník pak může místo dostat když není do určité doby žádná pozitivní reakce na volné místo (tzn. když není k dispozici žádný Španěl, státní příslušník EU nebo migrující pracovník s pracovním povolením).²⁶⁵ Vystavené pracovní povolení je pak platné pro konkrétní pracovní místo a zaměstnavatele. V druhém případě může být migrujícímu pracovníkovi nabídnuto pracovní místo, jestliže jeho kvalifikace a profese jsou kryty kvótou, která se týká kategorií povolání, v nichž je na španělském trhu

²⁶¹ BOE z 21. července 2001, Gortázar (2002), dtto. na str. 2.

²⁶² Zákon 5/1984 z 26. března 1984, který upravuje právo na azyl a podmínky uprchlíků, ve znění zákona 9/1994 z 19. května 1994 (*Ley 5/1994 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994*). Prováděcí předpisy k tomuto zákonu byly schváleny královským dekretem 203/1995 z 10. února 1995 (*Real Decreto 203/1995 reglamento de aplicación de la Ley de Asilo*).

²⁶³ Zákon 8(2000, článek 41 (zahraniční technici a vědci pozvaní státem nebo přijíždějící na základě smlouvy; hostující přednášející na vysokých školách; zahraniční administrativní personál a vyučující v kulturních institucích; státní úředníci nebo vojenské osoby z cizích státních administrací; zahraniční novináři; členové mezinárodních vědeckých delegací v rámci schválených vědeckých a výzkumných projektů ve Španělsku; umělci přijíždějící za účelem konkrétního výkonu; duchovní; cizí státní příslušníci, představitelé mezinárodně uznaných odborů; osoby španělského původu, které ztratily španělskou státní příslušnost).

²⁶⁴ Uchazeči o azyl dostanou povolení pracovat, když nedostali odpověď na svou žádost o udělení azylu do šesti měsíců a když toto zpoždění sami nezavinili. Královský dekret 864/2001, článek 79.1c.

²⁶⁵ Královský dekret 864/2001, článek 70.

práce a v příslušné oblasti nedostatek pracovníků. Systém kvót se však používal nejen ke kontrole přítoku migrujících pracovníků do Španělska, ale také k regulaci migrujících pracovníků nacházejících se již v zemi a kteří jsou v nelegálním postavení. Nyní se však zdá, že systém kvót se využívá prvním z popsaných způsobů, protože nabídky pracovních smluv musí nyní směřovat osobám za hranicemi Španělska. Ministr práce a sociálních věcí stanoví tuto kvótu (*contingente*) jednou za rok na základě návrhů předkládaných regionálními vládami a po konzultaci s odbory a organizacemi zaměstnavatelů.²⁶⁶ Oba tyto postupy představují paralelní proces a vzájemně se nevyklučují (to znamená migrující pracovníci, jejichž kategorie povolání spadá do kvóty, stále ještě mohou dostat pracovní místo na základě osobní žádosti zaměstnavatele). Roční kvótu nelze po jejím stanovení měnit, což je ustanovení, které zaměstnavatelé kritizují jako krátkozraké. Zaměstnavatelé by si přáli pružnější postup, který by lépe reagoval na změny na trhu práce.

Kromě systému kvót mohou být pracovní povolení udělena také na základě jiných kritérií stanovených v závislosti na různých sektorech zaměstnání nebo na konkrétní kvalifikaci migrujícího pracovníka. Například pracovníci s vysokou kvalifikací, zejména ředitelé firem nebo vědci, nebo osoby na důležitých pozicích ve firmách, které je zaměstnávají, mohou dostat pracovní povolení, aniž se podrobí testu národního trhu práce.²⁶⁷ Jiné zvláštní kategorie se týkají zaměstnanců ve vrcholových pozicích nadnárodních společností, pro něž platí zvláštní procedura a specifická kritéria (pracovní povolení typu „G“)²⁶⁸ a pracovníci v určitých vyjmenovaných profesích nebo osoby zakládající podnik ve Španělsku. Pokud jde o dočasnou práci, povolení typu „A“ se vystavují na základě konkrétní činnosti zaměstnavatele, o které se prokáže, že je v zájmu Španělska (tzn. zaměstnání při budování infrastruktury, základních rozvodů nebo spojů) a povolení typu „T“ se vystavují hlavně pro práci v zemědělství.²⁶⁹

4.6.3 Statistická data

Tabulka 12 níže obsahuje oficiální statistické informace o celkovém počtu povolení pobytu a pracovních povolení vystavených (ve všech kategoriích) v období 1998-2000 v porovnání s počtem studentů a uchazečů o azyl. I když studenti a uchazeči o azyl nejsou kategorie pracovních sil ve striktním slova smyslu, osoby v obou těchto kategoriích mohou přesto dostat svolení k zaměstnání.

Tabulka 12 Celkový počet povolení pobytu a pracovních povolení vystavených ve Španělsku v období 1998-2000 v porovnání s počtem studentů a uchazečů o azyl

	Povolení pobytu a pracovní povolení	Studenti	Uchazeči o azyl
1998	197.074	22.066	6.764
1999	199.753	27.410	8.405
2000	není k dispozici	28.820	7.926

Pramen: Španělské ministerstvo vnitra

Jak je uvedeno v tabulce 13, velká většina pracovních povolení se vydává migrujícím pracovníkům zaměstnaným v sektoru služeb, i když počet vydaných pracovních povolení

²⁶⁶ Zákon 8/2000, článek 39 a královský dekret 864/2001, článek 65. Kvóta pro migraci pracovníků na rok 2002 je 32.079, z toho 10.884 míst pro stabilní zaměstnání a 21.195 míst pro dočasnou práci. Viz „Španělsko: Celková kvóta pro migraci pracovních sil na rok 2002 je stanovena na 32.079 - Maroko riskuje ztrátu svého prioritního postavení“, časopis „*Migration News*“ č. 226 (2002) na straně 5.

²⁶⁷ Královský dekret 864/2001, článek 68 a 71.2.

²⁶⁸ Dtto., článek 77

²⁶⁹ Dtto., článek 78.

v tomto sektoru se v roce 1999 snížil ve srovnání se zvýšením, k němuž došlo v sektorech zemědělství a stavebnictví.

Tabulka 13: Pracovní povolení vydaná ve Španělsku podle pracovních sil v odvětvích

	Služby	Zemědělství	Stavebnictví
1998	123.234	37.919	15.896
1999	116.814	42.256	18.699
2000	není k dispozici	není k dispozici	není k dispozici

V červenci 2001 byl celkový počet migrujících osob držitelů povolení pobytu, včetně povolení pobytu získaných prostřednictvím práce, 953.074.²⁷⁰

4.6.4 Práva migrujících pracovníků

Právo na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Při nástupu do zaměstnání se většině migrujících pracovníků vydává pracovní povolení označené jako „B počáteční“ (*B - inicial*) pro konkrétního migrujícího pracovníka, nebo „D - počáteční“ (*D - inicial*) pro konkrétní pracovní místo.²⁷¹ První z nich platí jen pro práci v určitém odvětví nebo činnosti a geografické oblasti, druhé je specifické. Obě jsou platná maximálně na dobu jednoho roku a mohou být také rozšířena nebo prodloužena na základě požadavků uvedených v článku 72 královského dekretu 864/2000, který však příslušným orgánům poskytuje velmi málo prostoru k vlastní úvaze. Všeobecné pravidlo je, že obnovení pracovního povolení se povoluje na základě ověření, že existuje řádný pracovní poměr. Prokazuje se to potvrzením orgánu sociálního zabezpečení o placení příspěvků na sociální zabezpečení. Když se splní předepsané požadavky, migrující pracovník efektivně získá právo na prodloužení svého pracovního povolení. Při této příležitosti se mu vydává jiné povolení, „B a D obnovené“ (*renovado*), kterým se povoluje jakákoli činnost v zaměstnání v kterékoli oblasti a které platí na dobu dvou let. Tato povolení je možné obnovit na další dva roky za stejných podmínek (povolení „C“). Když pracovník postupně dostane všechna tato povolení, kvalifikuje se pro trvalý pobyt (viz níže).

Právo na změnu pracovního místa, zaměstnavatele nebo sektoru zaměstnání: Článek 73 královského dekretu 864/2000 stanoví možnost změnit zaměstnání. Změnit pracovní místo je možné při vydání nového pracovního povolení nebo změně kategorie zaměstnání uvedené v povolení „B inicial“. Avšak v druhém z těchto případů nové pracovní povolení nepředstavuje obnovení a bude platné jen na zbylou dobu platnosti původního povolení „B inicial“, které nahrazuje. Zdá se však, že otázkách možnosti změnit zaměstnání mají státní orgány větší prostor pro rozhodování, než při rozhodování o prodloužení nebo obnovení povolení.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: Statut pobytu má vazbu na statut zaměstnání a statut dlouhodobého pobytu není možné získat nezávisle. Na trvalý pobyt získají migrující pracovníci nárok po pěti letech, za předpokladu, že splnili požadavky pro všechna prodloužení pracovního povolení (například že měli novou nebo prodlouženou pracovní smlouvu) a že po celou dobu na sebe navazujících povolení pobytu byli nepřetržitě ve Španělsku (1+2+2) s výjimkou případné nepřítomnosti o dovolené.²⁷² Právo zahraničních pracovníků na trvalý pobyt není závislé na profesionální kategorii a v zásadě není vyloučena žádná kategorie pracovníků. Pro některé kategorie je však

²⁷⁰ Abychom dostali celkový odhad migrujících osob ve Španělsku, museli bychom pravděpodobně přidat dalších 300.000 představujících nelegální migrující osoby a osoby bez osobních dokumentů.

²⁷¹ Královský dekret 864/2001, článek 69.

²⁷² Zákon 8/2000, článek 32(2); královský dekret 864/2001, článek 42.

možné dostat jen dočasná prodloužení a výslovně je vyloučena možnost dostat trvalý pobyt, což je případ dočasných pracovníků s povolením typu „A“ a pracovníků zaměstnaných u nadnárodních společností (typ „G“). Migrující pracovníci s povolením typu „T“ (hlavně jsou to pracovníci v zemědělství), která jsou zpočátku platná jen na 9 měsíců, mají určitou možnost splnit podmínky pro trvalý pobyt. Poté co měli čtyři po sobě jdoucí povolení typu „T“, mohou dostat povolení „B inicial“.

Právo na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující pracovníci si musí najít ubytování sami, i když na tuto zásadu je třeba pohlížet v souvislosti s obecnými povinnostmi veřejné správy, která má odpovědnost za bydlení a zejména sociální bydlení. Státní správa spravuje několik programů bydlení pro migrující pracovníky, bez nichž je téměř nemožné získat ubytování. Avšak pokud jde o pracovníky s povolením typu „A“ nebo „T“, povinnost pomáhat pracovníkům najít vhodné ubytování má agent. Podle zákona 8/2000 musí být tito pracovníci „ubytováni v důstojných podmínkách“ a musí být zajištěna „dostatečná hygiena“.²⁷³ Pokud jde o přístup k veřejnému bydlení, zákon 8/2000 stanoví, že „cizí státní příslušníci s povolením pobytu mají právo na přístup k systému veřejné podpory bydlení za stejných podmínek jako Španělé“.²⁷⁴ Termín povolení pobytu se vztahuje jen na migrující pracovníky s platným povolením („regular“).

Zdravotní péče: Právo na veřejnou zdravotní péči záleží na tom, zda byl cizinec registrován při sčítání obyvatelstva nebo v místním registru. Podle článku 12(1) zákona 8/2000 cizí státní příslušníci registrovaní jako obyvatelé města nebo obce, kde normálně bydlí, mají právo na veřejný systém zdravotní péče za stejných podmínek jako státní příslušníci Španělska. To zahrnuje i registrované cizince, kteří nejsou držiteli pracovních povolení. Pokud nejsou registrovány, mají migrující osoby pouze přístup k naléhavé zdravotní péči veřejného systému, na kterou mají nárok všichni cizinci v případě vážného onemocnění nebo úrazu.²⁷⁵ I když se právní předpisy přímo nezmiňují o dočasných pracovnících, pokud tito pracovníci mají povolení pobytu a pracovní povolení, mají automaticky právo na péči veřejného zdravotního systému. Toto právo jim dávají dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení, například smlouvy s Marokem a Ecuadorem, a relevantní je rovněž asociační dohoda EU s Marokem, Tuniskem a Tureckem.

Sociální zabezpečení: Cizinci s platných povolením pobytu ve Španělsku nejsou vyloučeni z žádného oboru sociálního zabezpečení.²⁷⁶ Podle článku 14(1) zákona 8/2000 mají právo na dávky a služby systému sociálního zabezpečení za stejných podmínek jako Španělé. Avšak v případech, kdy jsou v některých sektorech zaměstnání vyloučeni španělští pracovníci, jsou vyloučeni i migrující pracovníci. Například všichni pracovníci v domácí službě jsou vyloučeni z nároku na dávky v nezaměstnanosti.

Spojení rodin

Články 17-19 zákona 8/2000 upravují právo cizích státních příslušníků s povolením pobytu na spojení s rodinnými příslušníky. Podle článku 17 se k migrujícím pracovníkům mohou připojit tito rodinní příslušníci: manželé, pokud nejsou *de facto* nebo *de jure* odloučeni a pokud nejde o fiktivně uzavřené manželství; svobodné děti mladší 18 let, včetně adoptivních a invalidních dětí;²⁷⁷ příbuzní cizího státního příslušníka ve vzestupné řadě nebo manžel, pokud jsou součástí stejné domácnosti a když existují důvody svědčící o nutnosti jejich pobytu ve Španělsku. Podmínky pro spojení rodin jsou stanoveny v článku 18 a 19 zákona 8/2000 a

²⁷³ Zákon 8/2000, článek 42(2).

²⁷⁴ Dtto., článek 13.

²⁷⁵ Dtto., článek 12(2).

²⁷⁶ Dtto., článek 10(1).

²⁷⁷ V případě dětí jen jednoho z manželů, musí tento rodič vykonávat individuálně rodičovskou pravomoc nad dítětem nebo mu musela být soudem svěřena péče o dítě. Dtto., článek 17(1)(b).

blíže rozvedeny v královském dekretu 864/2001. Migrující pracovník musí prokázat, že má k dispozici vhodné bydlení pro rodinu a že má dostatek prostředků, aby se po spojení o rodinu postaral. Kromě toho právo na spojení rodin lze využít jen když migrující pracovník bydlel ve Španělsku jeden rok a má povolení pobytu nejméně na jeden další rok.²⁷⁸

Přístup k odbornému výcviku a k jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Cizí státní příslušníci s povolením pobytu mají stejné možnosti zapsat se do kurzů odborného výcviku jako Španělé a obvykle takový výcvik organizuje a finančně zajišťuje zaměstnavatel. Na podporu odborného výcviku ve Španělsku se také využívá zdrojů, které poskytuje evropský sociální fond EU. Tyto zdroje rozdělují regionálním vládám státní správa a využívají se k organizování četných kurzů pro nezaměstnané (včetně migrujících osob) s cílem pomoci jim při nalezení nového zaměstnání. Kromě toho státní správa rozdělují také finanční prostředky z programu FORCEM²⁷⁹, jehož základ je také v evropském sociálním fondu. Tyto prostředky dostávají firmy a odbory a využívají se výhradně na pomoc nezaměstnaným pracovníkům. Teoreticky mají nezaměstnaní migrující pracovníci právo se svobodně rozhodnout o účasti v kterémkoli výcvikovém kurzu, v praxi však účast v kurzu organizuje agent. V důsledku toho je zde možnost „diskriminace“, když „zvolený“ typ výcviku nutně neodpovídá přání pracovníka.

Jazykové a integrační kurzy: Migrující pracovníci mají k takovým kurzům přístup, ale existují velké rozdíly mezi nabídkou těchto kurzů. Ministerstvo sociální péče založilo speciální programy zaměřené na jazyk a kulturu a všechny kurzy jsou také orientovány na zlepšení vyhlídek migrujících pracovníků na zaměstnání. Normálně tyto kurzy organizují nevládní organizace nebo odbory a financují je státní orgány. Obecně, žádné specifické jazykové nebo integrační kurzy nejsou zvlášť organizovány pro určité kategorie migrujících pracovníků, ale v některých sektorech zaměstnání, například ve stavebnictví, probíhají kurzy španělštiny pro přistěhovalce. Zvláštní pozornost se při tom věnuje ženám a mladistvým.

Ochrana proti nezaměstnanosti a vyhoštění

Jak jsme uvedli k otázkám sociálního zabezpečení, cizí státní příslušníci s povolením pobytu mají stejná práva na dávky sociálního zabezpečení jako Španělé, včetně práva na dávky v nezaměstnanosti. Avšak pracovníci některých kategorií, například dočasní a sezónní pracovníci (s povolením typu „A“ a „T“), přeshraniční pracovníci (typ „F“) a studenti, jimž bylo povoleno pracovat, neplatí příspěvky na nezaměstnanost a nemají proto na dávky v nezaměstnanosti nárok. Jejich povolení pracovat je striktně vázáno na jejich povolení pobytu a v jejich případě se očekává, že zemi opustí jakmile skončí jejich zaměstnání nebo jejich studium. Pokud jde o ty migrující pracovníky, kteří mohou získat nárok na dávky v nezaměstnanosti, doba, po kterou se tyto dávky vyplácejí závisí od počtu dní, po které byl pracovník ve výdělečném zaměstnání. Podmínky upravuje zákon o sociálním zabezpečení.²⁸⁰ Pracovní povolení se skončením zaměstnání nezaniká, to však platí jen když se následně vyplácejí dávky v nezaměstnanosti.²⁸¹ Když se migrující pracovník stane nezaměstnaným, může si hledat jiné zaměstnání a může se pokusit dostat nové pracovní povolení. Když migrující pracovníci pobírají dávky v nezaměstnanosti, nemohou být vyhoštěni.²⁸² Po skončení platnosti pracovního povolení mají migrující pracovníci tři měsíce, během nichž si

²⁷⁸ Dtto., článek 18(1) a (2).

²⁷⁹ Fundación para la formación continua. Viz <http://www.forcem.es/>.

²⁸⁰ Královský legislativní dekret 1/1994, článek 210.

²⁸¹ Královský dekret 864/2001, článek 75c.

²⁸² Zákon 8/2000, článek 57(5)(d).

mohou najít novou práci a během této doby nemohou být vyhoštěni,²⁸³ po třech měsících jsou však vystaveni riziku vyhoštění.²⁸⁴

Odborová práva a konzultace

Podle článku 11 zákona 8/2000 mají cizí státní příslušníci „právo svobodně zakládat nebo připojit se k profesionálním organizacím za stejných podmínek jako Španělé a mohou toto právo vykonávat poté co dostali povolení k dočasnému nebo trvalému pobytu ve Španělsku.“ Na základě toho je možné předpokládat, že legálně bydlící migrující pracovníci mají právo založit si vlastní odborové organizace. Článek 1 zákona 11/1985 o odborech stanoví, že toto právo mají všichni pracovníci a nevyklučuje zahraniční pracovníky. Příkladem organizace migrujících pracovníků ve Španělsku je sdružení marockých pracovníků známé pod zkratkou ATIME (*Asociación de trabajadores e inmigrantes marroquíes en España*)²⁸⁵, i když striktně vzato, v tomto případě se nejedná o odbory.

Ve Španělsku můžeme uvést dva mechanismy pro konzultace s migrujícími pracovníky. Zaprvé, existuje zákonná povinnost konzultovat se všemi zainteresovanými sociálními organizacemi, která je ve vztahu k migrujícím pracovníkům konkretizována článkem 20 zákona 8/2000. Za druhé, existuje několik organizací, s kterými probíhají konzultace v otázkách přistěhovalectví a v nichž mají migrující pracovníci účast. Například je to Fórum pro sociální integraci přistěhovalců (*Foro para la integración social de los inmigrantes*), které bylo založeno v roce 1995 a poskytuje státním orgánům rady v otázkách účasti v životě společnosti a integrace všech migrujících osob. Široká účast ve Fóru zahrnuje zástupce státní správy, sdružení migrujících osob a uprchlíků, nevládní organizace a organizace sociální pomoci, odbory a profesionální organizace²⁸⁶ a regionální orgány, jako je Konzultativní rada pro přistěhovalectví (*Consell assessor d'immigració*) v Katalánsku.²⁸⁷ Avšak přes existenci těchto mechanismů se zdá, že jejich stanoviska měla minimální vliv na nedávný vývoj zákonodárství a politiky.

4.6.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Španělsko v nedávné době uzavřelo dvoustranné smlouvy o migraci pracovníků s těmito zeměmi: Kolumbie, Ecuador, Maroko²⁸⁸, Dominikánská republika, Polsko a Rumunsko²⁸⁹.

4.6.6. Politická a veřejná diskuse

Veřejná diskuse ve Španělsku se hlavně týkala zvyšujícího se počtu migrujících pracovníků přicházejících do Španělska, nelegální migrace a případů kriminálního chování migrujícího

²⁸³ Dtto., článek 52 (b).

²⁸⁴ Dtto., článek 53(a)

²⁸⁵ Web stránka této organizace je <http://www.atime.es>.

²⁸⁶ Zákon 8/2000, článek 70; královský dekret 361/2001. V současné době má Fórum 33 členů, z toho 11 zástupců státních orgánů, 8 ze sdružení migrujících osob a uprchlíků, 9 z nevládních organizací, 2 z odborů a jednoho zástupce podniků. Funkce Fóra jsou následující: usnadnit tok informací a komunikaci mezi migrujícími osobami a společností; doporučovat postup napomáhající sociální integraci migrujícího obyvatelstva; dostávat informace o programech státních orgánů a činnostech týkajících se sociální integrace; poskytovat pomoc nevládním organizacím; podporovat studie a šetření týkající se sociální integrace migrujících osob; a udržovat kontakty s místními, národními a mezinárodními organizacemi.

²⁸⁷ Dekret 125/2001.

²⁸⁸ Viz smlouva mezi Španělskem a Kolumbií o kontrole a regulaci migračních toků za práci (*Acuerdo entre España y Colombia de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*) BOE z 4. července 2001, smlouva mezi Španělskem a Ecuadorem o kontrole a regulaci migračních toků za práci (*Acuerdo entre España y Ecuador de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*) BOE z 10. července 2001, a smlouva o pracovních silách mezi Španělskem a Marokem (*Acuerdo sobre mano de obra entre España y Marruecos*), BOE z 20. září 2001.

²⁸⁹ Ještě nebyly oficiálně publikovány.

obyvatelstva. Diskuse se však také zaměřila na otázky sociální integrace migrujících osob. V této souvislosti také došlo k změně zákona 4/2000 a přijetí zákona 8/2000, což signalizuje bod obratu v regulaci přistěhovalectví do Španělska, protože hlavní účel je nyní přijímat opatření směřující k integraci migrujících osob v legálním postavení.²⁹⁰ Zákon představuje významné zlepšení proti zákonu z roku 1985 protože těmto migrujícím osobám přiznává více práv; například konkrétně uznává právo na spojení rodin. Jeden důležitý aspekt zákonů přijatých v roce 2000, o němž bylo rozhodnuto až po velké diskusi, se týká odepření některých práv, například práva na spojení rodin, práva na svobodné sdružování a shromažďování a na veřejné protesty migrujícím osobám bez povolení pobytu. Některé vrstvy obyvatel (zejména ti, kteří se zněním nových předpisů nesouhlasí) se domnívají, že působnost těchto základních práv není možné omezit jen na cizince držitele povolení pobytu. Z tohoto důvodu hlavní opoziční strana (PSOE - *Partido socialista obrero español*) a řada nezávislých členů parlamentu podala stížnost na tento zákon k ústavnímu soudu.

4.6.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Je obtížné zjistit, do jaké míry bylo španělské zákonodárství ovlivněno úmluvami Rady Evropy a asociačními dohodami, aniž bychom provedli rozsáhlé studium diskuse v zákonodárných sborech, která nakonec vedla k přijetí cizineckého zákona v roce 1985²⁹¹ a obou zákonů z roku 2000. Článek 3(1) zákona 8/2000 poukazuje na mezinárodní smlouvy jako na instrumenty definující, spolu s ustanoveními samotného zákona, práva a svobody cizích státních příslušníků ve Španělsku, tak jak jsou uznány v hlavě I španělské ústavy. Konkrétně článek 3(2) stanoví, že „ustanovení týkající se základních práv cizích státních příslušníků musí být interpretována v souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv a s mezinárodními smlouvami a dohodami týkajícími se stejných otázek, kterými je Španělsko vázáno.“ Kromě toho měla ve Španělsku zřejmý účinek mezinárodní soudní rozhodnutí, například rozhodnutí Soudního dvora o přímém účinku ustanovení o sociálním zabezpečení, které je obsaženo v dohodě Společenství s Marokem.

4.6.8 Relevance pravidel GATS

Zákon 4/2000 v platném znění se o pravidlech GATS vůbec nezmiňuje. Nicméně Španělsko má povinnost tato pravidla dodržovat na základě systému „seznam specifických povinností“ (*„lista de compromisos específicos“*) z dubna 1994 a července 1995, kde jsou podrobně uvedeny všechny profesionální služby a způsob, jak se tyto povinnosti aplikují ve Španělsku. Avšak práva a povinnosti odvozené z GATS a zahrnuté do seznamů povinností nemají přímý účinek a fyzickým ani právnickým osobám nepřiznávají žádná přímo aplikovatelná práva. V důsledku toho státní příslušníci mimo EU musí nadále žádat o povolení pobytu a pracovní povolení, i když státní orgány budou nyní muset brát existenci těchto pravidel v úvahu a tato pravidla představují pro jejich volné rozhodování další omezení.

4.7 Švédsko

4.7.1 Hlavní pravidla týkající se migrace za zaměstnáním

Hlavní pravidla ve Švédsku upravující migraci za prací jsou obsažena v cizineckém zákoně (*Utlänningslagen*)²⁹² a ve vyhlášce o cizincích (*Utlänningsföreläggningen*)²⁹³. Tato pravidla

²⁹⁰ Gortazár (2002) na str. 7-8 a 13-14.

²⁹¹ Ústavní zákon 7/1985, BOE z 3. července 1985. Celkové vysvětlení tohoto zákona viz Gortazár (2002 na str. 4-6).

²⁹² SFS č. 1989:529 (Ch.2, §6) v platném znění.

²⁹³ SFS č. 1989:547 (Ch.4) v platném znění.

jsou doplněna směrnicemi, které vydává Národní rada pro trh práce (*Arbetsmarknadstyrelsen*) a Rada pro migraci (*Migrationsverket*).

4.7.2 Kategorie migrujících pracovníků

Obecně existují tři kategorie migrujících osob, jimž bylo povoleno zaměstnání ve Švédsku: ti, jimž bylo povoleno vyplnit dočasný nedostatek domácích pracovních sil; ti, kteří jsou zaměstnání v rámci mezinárodního výměnného programu, což se zaměřuje hlavně na určité skupiny pracovníků, například na umělce, sportovce a výzkumné pracovníky; a ti, kteří vstupují do zaměstnání vedoucího k trvalému pobytu, například klíčoví vedoucí pracovníci a vysoce kvalifikovaní migrující pracovníci. V posledně uvedené kategorii se ročně uděluje povolení trvalého pobytu 300-400 osobám (viz tabulka 14 v sekci 4.7.3 níže, která se týká statistik). Kategorie, do níž migrující pracovníci budou patřit záleží na typu práce, která jim je nabídnuta. Jen však druhá kategorie je však částečně určována podle odvětví činnosti. Ve vztahu k těmto kategoriím nejsou v platnosti žádné kvóty, i když kvóty existují pro další skupiny osob, které nejsou přímo kryty touto studií, například pro sezónní pracovníky a praktikanty na základě mezinárodní výměny. Pokud jde o praktikanty, existují dohody s baltskými státy, které každé z těchto zemí povolují výměnu 300 praktikantů.

4.7.3 Statistická data

Většinu migrujících pracovníků ve Švédsku najdeme v kategorii týkající se dočasného zaměstnání (viz tabulka 14).²⁹⁴ Jak je zřejmé, předběžné údaje za rok 2000 ukazují na prudký růst v počtu migrujících osob, který je hlavně důsledkem poptávky po pracovních silách v některých specifických sektorech, jako je zdravotnictví (lékaři, ošetrovatelky, atd.) a v oboru IT.

Tabulka 14: Migrující pracovníci v dočasném a kvalifikovaném zaměstnání ve Švédsku, 1998-2000

	Dočasné zaměstnání	Vysoce kvalifikované zaměstnání
1998	5.170	363
1999	5.581	343
2000	10.000*	433

*Je k dispozici jen přibližný údaj

4.7.4 Práva migrujících pracovníků

Práva na zaměstnání a pobyt

Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení: Doba platnosti pracovního povolení a možnost prodloužení se liší podle kategorie migrujícího pracovníka. Pro první a druhou kategorii se povolení zpočátku vystavují na jeden rok nebo i na kratší dobu, když se zaměstnání nabízí na tuto kratší dobu. Povolení v první kategorii mohou být prodloužena maximálně na celkem 18 měsíců, po jejichž uplynutí se předpokládá, že migrující pracovník opustí Švédsko. V druhé kategorii je možné prodloužení až na 4 roky. Možné je i další prodloužení po uplynutí čtyř let, ale stává se to pouze ve výjimečných případech. Osoby zaměstnané v nadnárodních firmách, které jsou vyslány do kanceláře nebo provozovny ve Švédsku, musí také napřed dostat pracovní povolení, stejně jako ostatní migrující pracovníci. Pokud jde o třetí kategorii migrujících pracovníků, vydané povolení platí již od počátku na trvalý pobyt.

²⁹⁴ Čísla v tabulce 14 ve sloupci o dočasném zaměstnání se týkají prvních dvou kategorií migrujících pracovníků dohromady, protože data nejsou dále členěna.

Možnost změnit pracovní místo, zaměstnavatele nebo sektor zaměstnání: Pracovní povolení v prvních dvou kategoriích se vztahují na konkrétní pracovní místo a zaměstnavatele a změna je možná jen když se migrující pracovník vrátí do země původu a zažádá o nové pracovní povolení. Migrující pracovníci v třetí kategorii mající povolení trvalého pobytu mají volný přístup k trhu práce, pouze s drobnou výjimkou některých zaměstnání, která jsou vyhrazena švédským občanům.

Možnost získat statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu nezávisle na zaměstnání: získání statutu dlouhodobého nebo trvalého pobytu není v dvou kategoriích dočasněho zaměstnání obecně možné. Pracovníci v první kategorii musí opustit Švédsko po uplynutí maximálně 18 měsíců a v druhé kategorii může být trvalý pobyt udělen jen za výjimečných okolností, které se hlavně týkají změny statutu, například když je pracovník uznán za uprchlíka nebo založí rodinu s švédským občanem nebo s trvale bydlícím cizím státním příslušníkem. Relevantními faktory bude také skutečnost, že migrující pracovníci mají rodinu a že jejich děti chodily několik let do švédské školy. Všichni migrující pracovníci v kategorii vysoce kvalifikovaných dostanou povolení trvalého pobytu hned po příjezdu do Švédska.

Práva na bydlení, zdravotní péči a sociální zabezpečení

Bydlení: Migrující pracovníci si musí sami obstarat byt a musí tak učinit před vydáním pracovního povolení. Avšak otázka ubytování je obvykle součástí celkového ujednání o zaměstnání. Migrující pracovníci mohou také požádat o byt ve veřejném vlastnictví.

Zdravotní péče: Přístup k systémům národní zdravotní péče a sociální péče závisí na občanské registraci a cizinci mohou být zaregistrováni jen když jejich pobyt ve Švédsku překročí jeden rok. Migrující pracovníci mohou mít proto z těchto systémů prospěch jen po jednom roce pobytu. Když nejsou registrováni, protože jejich pobyt je kratší než jeden rok, musí mít soukromé zdravotní pojištění. Avšak většina zaměstnavatelů má smlouvy se soukromými zdravotními středisky, které pak poskytují zdravotní péči na náklady zaměstnavatele.

Sociální zabezpečení: Jak již bylo uvedeno, přístup k sociálnímu zabezpečení a sociální péči je závislý na občanské registraci. Jakmile je však migrující pracovník zaregistrován, má přístup k všem oborům sociálního zabezpečení.

Spojení rodiny

Manžel a spolubydlící (druh obojího pohlaví) a děti do 18 let se mohou k migrujícím pracovníkům ve Švédsku připojit od počátku jejich zaměstnání. Spojení rodiny nepodléhá takovým podmínkám, jako je čekací doba nebo průkaz dostatečných zdrojů. To že migrující pracovníci budou mít dostatečné zdroje pro svou rodinu se předpokládá, když získají legální zaměstnání. Například pracovní povolení by migrujícímu pracovníkovi nebylo vydáno, pokud by neměl záruku alespoň minimální mzdy. Kromě toho po šesti měsících pobytu může manželka nebo družka také dostat pracovní povolení (které není vázáno na konkrétní zaměstnání), které platí tak dlouho, jako povolení migrujícího pracovníka.

Přístup k odbornému výcviku a jazykovým a integračním kurzům

Odborný výcvik: Příležitosti k odbornému výcviku jsou v praxi omezené, protože ve většině případů je maximální doba legálního zaměstnání relativně krátká, tj. maximálně 18 měsíců. Kromě toho normálně nebude pro migrující pracovníky v této době nutná příprava na povolání, protože kdyby neměli požadovanou kvalifikaci, nebylo by jim zaměstnání nabídnuto. Když však vznikne potřeba výcviku, migrující pracovníci mohou být do příslušných kurzů zařazeni, za předpokladu že jde o výcvik přímo se vztahující k jejich zaměstnání. Zaměstnavatel normálně hradí náklady takového výcviku.

Jazykové a integrační kurzy: Migrující pracovníci mají k takovým kurzům volný přístup, musí si však účast obstarat a zaplatit sami, pokud jim konkrétní kurz nenabídne a nezaplatí zaměstnavatel.

Ochrana před nezaměstnaností a vyhoštěním

Migrující pracovníci v kategoriích dočasného zaměstnání nemají nárok na dávky v nezaměstnanosti, které jsou určeny jen osobám, které jsou k dispozici pro práci. Migrující pracovníci nemohou být k dispozici pro práci, protože jejich pracovní povolení je vázáno na určité pracovní místo a určitého zaměstnavatele. Nemohou však být vyhoštěni po celou dobu, co platí jejich povolení pobytu, které je normálně platné po stejnou dobu jako pracovní povolení.

Odborová práva a konzultace

Migrující pracovníci mají ústavou zaručené právo vstupovat do odborů a založit si své vlastní odborové organizace. Dosud si však nezaložili žádnou vlastní organizaci, která by hájila jejich zájmy v zaměstnání, zřejmě proto, že silné švédské odbory hájí zájmy všech, tedy i migrujících pracovníků. Neexistují žádná známá sdružení ani organizace migrujících pracovníků, ani žádné oficiální mechanismy, jejichž prostřednictvím by mohlo docházet ke konzultacím s migrujícími pracovníky pokud jde o vývoj a vypracování pravidel nebo politiky týkající se migrace za prací.

4.7.5 Dvoustranné a mnohostranné smlouvy

Švédsko nemá žádné smlouvy s třetími zeměmi o migraci za prací a vláda v současné době nevede v tomto směru jednání s žádnými zeměmi. Pokud jde o výměnu praktikantů byla však uzavřena řada smluv s baltickými státy, Kanadou, Švýcarskem a s USA.²⁹⁵

4.7.6 Politická a veřejná diskuse

Žádná politická ani veřejná diskuse o zacházení s migrujícími pracovníky ve Švédsku neprobíhala, ale vzhledem k nízké míře porodnosti v zemi se diskutovalo o možnosti přijímat více migrujících osob s právem trvalého pobytu.

4.7.7 Relevance úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Švédsko ratifikovalo všechny relevantní instrumenty Rady Evropy uvedené v části 2 týkající se migrujících pracovníků. Není však možné určit, zda a do jaké míry tyto instrumenty přímo ovlivnily vývoj právních předpisů a praxe. Asociační dohody dosud neměly žádný vliv.

4.7.8 Relevance pravidel GATS

Možnost poskytovat časově omezená pracovní povolení pro určité činnosti daná pravidly GATS existuje.

²⁹⁵ Estonsko (1992); Lotyšsko (1994); Litva (1994); Kanada (1980); Švýcarsko (1946); USA (1910). Smlouva se Švýcarskem byla nahrazena dohodou o volném pohybu osob ratifikovanou Evropskou unií a členskými státy v květnu 2002. Viz sekce 2.6 výše.

5. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Tato studie začíná otázkou, zda návrat otázky migrace pracovních sil na pořad politických jednání vedl v minulých letech ke změně právních předpisů a praxe v deseti posuzovaných státech Rady Evropy. Před ekonomickou krizí v 70. letech se migrace pracovníků vnímala jako dočasný jev a nepředpokládalo se, že migrující pracovníci v zemi zaměstnání trvale zůstanou a nakonec se tam usadí a že se budou integrovat. Je však zřejmé, že politický přístup vycházející ze systému dočasného zaměstnání a předpokladu rotace migrujících pracovníků, který, jak vyplývá z definice, odrazuje od integrace, se v praxi nerealizoval, protože celkový počet cizinců žijících v zemích západní Evropy se přes krizi zvyšoval, a nikoli podle původního očekávání snižoval, protože mnozí migrující pracovníci se nevrátili do svých mateřských zemí a, poté co se k nim připojili jejich rodinní příslušníci, žijí trvale v zemích, které přijali za vlastní.²⁹⁶ I když tento trend prokazuje, že probíhá usazování migrujících pracovníků v imigračních zemích, tento proces byl často plný potíží a rodiny přistěhovalců se setkávaly s mnohými sociálními problémy a také s diskriminací v důležitých sférách života. Tyto problémy a diskriminace přetrvávají dodnes. Vzhledem k těmto minulým zkušenostem si studie klade otázku, zda úsilí reagující na všeobecně uznanou potřebu zvýšit migraci za prací v důsledku měnících se ekonomických a demografických trendů, na které jsme poukázali v úvodu, bylo v evropských zemích nabízejících zaměstnání doprovázeno inovativními a perspektivními politikami a větší ochotou umožnit nově se přistěhovávším osobám integrovat se do hostitelských společností, pokud si to přejí. Důležitý aspekt takové integrace je zřejmě dání možnosti získat statut dlouhodobého pobytu a také poskytnout přístup k celé řadě ekonomických a sociálních práv v hostitelské zemi.

5.1 Pravidla upravující migraci za prací

Rámcová pravidla upravující migraci za prací je téměř ve všech deseti posuzovaných zemích možné najít v primárním zákonodárství, i když podrobná úprava bývá v prováděcích předpisech a pravidlech pro politiku, například v oběžnících, dekretech, nařízeních a vyhláškách. Zdá se, že Velká Británie tvoří v tomto ohledu výjimku, protože i když rámcové předpisy jsou v zákoně o přistěhovalectví z roku 1971, pravidla týkající se migrace za prací je možné téměř výhradně najít v předpisech nižší kategorie a v podrobných pokynech vydávaných agenturou ministerstva vnitra „*Work Permits*“. Tento přístup nijak nemění návrh zákona o azylu, který v současné době posuzuje britský parlament.

Zvláštní rys některých těchto pravidel je používání ročně upravovaných kvót v Rakousku, Španělsku a Litvě, což odráží velký zájem vlád řídit migraci za prací a zajistit, aby migrace probíhala v souladu s tak zvanou „absorpční kapacitou“ země. Tyto kvóty však zaměstnavatelé kritizují, protože neumožňují dostatečně rychle reagovat na měnící se potřeby trhu práce. Režim kvót je zvlášť přísný v Rakousku, kde se týká politiky zaměstnání i politiky pobytu. Navíc se uplatňuje také na vstup manžela a nezletilých dětí migrujících osob ze zemí mimo EU bydlících v zemi před 1. lednem 1998 (a pokud jde o rodinné příslušníky migrujících osob, které přišly po tomto datu, ale ve své žádosti nevedly rodinné příslušníky, nebo v situacích, kdy ke spojení dochází po více než jednom roce po povolení vstupu pracovníkovi). Zdá se, že tento režim způsobuje velké potíže rodinným příslušníkům, kteří čekají až se budou moci připojit k pracovníkovi, který již bydlí v Rakousku. Kvóty se v některých zemích projevují méně nápadným způsobem a ovlivňují vstup některých kategorií migrujících pracovníků. Je tomu tak například v Německu pokud jde o pracovníky v oblasti

²⁹⁶ Viz Cholowinski (1997) na str. 334 a prameny tam citované.

IT a v kontextu dvoustranných smluv, které stanoví roční počty migrujících pracovníků, kterým bude povolen vstup (například maďarsko-německá smlouva).

V některých zemích platí obecná pravidla týkající se migrace za prací i pro zahraniční a nadnárodní podniky, které vysílají pracovníky nebo zakládají pobočky v zemi zaměstnání, i když v tomto případě existuje řada výjimek, týkajících se zejména absolvování testu trhu práce, který se většinou při splnění určitých podmínek zjednodušuje nebo zcela promíjí.

5.2 Je mezinárodní migrace za prací na vzestupu?

Dostupné statistiky, zejména za období 1998-2000, ukazují vzrůstající trend pokud jde o počty migrujících pracovníků ve všech studovaných zemích.²⁹⁷ Možná nepřekvapí, že tento růst byl nejvýraznější ve větších ekonomikách, kde poptávka po specialitech a pracovnících se zvláštní kvalifikací je největší, i když soustavný růst byl zaznamenán i v některých dalších zemích, včetně zemí střední a východní Evropy, které byly předmětem této studie (zvláště v Maďarsku a Polsku).

5.3 Hostující pracovníci nebo integrovaní občané?

Zacházení, které mohou migrující pracovníci očekávat v zemi nového zaměstnání a také možnosti pro integraci a usazení, které budou mít, závisí ve velké míře na statutu zaměstnání a pobytu, který získají při svém prvním vstupu. Níže uvedená tabulka 15 je zjednodušená kompilace základních rysů systémů pracovních povolení a povolení pobytu v deseti státech Rady Evropy. Zaměřuje se zejména na maximální dobu platnosti prvního pracovního povolení v hlavních kategoriích migrujících pracovníků, na možnost prodloužení tohoto povolení aniž by bylo nutné žádat o nové povolení a splnit test trhu práce, na minimální dobu pobytu nutnou k získání volného přístupu k zaměstnání a minimální dobu požadovanou pro udělení dlouhodobého nebo trvalého pobytu. Je zřejmé, že čím liberálnější jsou tato pravidla, tím jednodušší je pro příslušné pracovníky dosažení statutu dlouhodobého pobytu, který může usnadnit jejich integraci do hostitelské společnosti.

Tabulka 15. Práva na zaměstnání a pobyt v deseti státech Rady Evropy

	Maximální doba platnosti prvního pracovního povolení nebo povolení pobytu dovolujícího zaměstnání	Možnost prodloužení aniž by bylo nutné žádat o nové povolení	Minimální doba pro získání volného přístupu na trh práce	Minimální doba pro získání statutu dlouhodobého nebo trvalého pobytu
Rakousko	1 rok	Ano	5 let	5 let
Francie	1 rok (CST) 9 měsíců (APT)	Ano (CST) Jen jedno prodloužení (APT)	Záleží na typu povolení. Ne	3 roky Není možné
Německo	1 rok	Ano	5 let	5 let (povolení pobytu na dobu neurčitou) 8 let (povolení k usazení)
Maďarsko	1 rok	Ano	Není možné	Není možné
Litva	1 rok	Ano (maximálně až 2 roky)	Není možné	5 let
Nizozemsko	3 roky	Ne	3 roky	5 let

²⁹⁷ Zvýšení skutečného počtu migrujících pracovníků v posuzovaných zemích však nemusí nutně znamenat, že podíl cizinců v celkovém počtu národních pracovních sil je větší. Viz též *SOPEMI 2001* na str. 53-54.

Polsko	2 roky	Ano (maximálně další 2 roky)	Není možné	5 let
Španělsko	1 rok	Ano	1 rok	5 let
Švédsko	1 rok (dočasné povolení) Trvalý pobyt (pracovníci s vysokou kvalifikací)	Ano, maximálně až 18 měsíců)	Není možné Volný přístup k trhu práce	Není možné Trvalý pobyt hned při vstupu
Velká Británie	5 let (podnikatelská a obchodní činnost) 1 rok (pracovní praxe)	Ano Ano (maximálně až 2 roky)	4 roky Není možné	4 roky Není možné

Většina posuzovaných zemí má duální systém pracovních povolení a povolení pobytu, který obvykle umožňuje alespoň některým skupinám migrujících osob dosáhnout statutu dlouhodobého nebo trvalého pobytu po stanovené době zaměstnání a pobytu v hostitelské zemi. Maďarsko tvoří v tomto ohledu důležitou výjimku, protože se zdá, že jeho pravidla neposkytují migrujícím pracovníkům žádnou možnost získat nějaký typ dlouhodobého pobytu na základě pracovních povolení. Ve většině ostatních posuzovaných zemí existují také kategorie migrujících pracovníků, které nemají možnost kvalifikovat se pro statut dlouhodobého nebo trvalého pobytu. S některými výjimkami k těmto kategoriím patří sezónní pracovníci, včetně takových, kterým se povoluje pobývat v zemi jednorázově déle než šest měsíců za rok (a tím spadají do rámce studie), a také různé další kategorie migrujících pracovníků, kteří dostávají povolení k vstupu pro nástup do určitého typu dočasného zaměstnání. V těchto případech oficiální pravidla jasně stanoví, že s těmito pracovníky se bude zacházet jako s hosty a to vylučuje jejich integraci. Tento přístup je zřejmý vezmeme-li v úvahu pracovní povolení, která nemohou být obnovena nebo prodloužena nebo která mohou být prodloužena jen o krátkou dobu, což je dovedeno do extrému ve Velké Británii, kde dřívější držitelé povolení k odbornému výcviku nebo pracovní praxi (TWES) nemají možnost vrátit se do Velké Británie jako pracovníci po dobu až dva roky, a to ani na práci ve stejné kategorii pracovního povolení ani v jiné kategorii.

Jasný trend však se týká kategorie vysoce kvalifikovaných migrujících pracovníků, kteří mají velkou pravděpodobnost dostat privilegované postavení v zaměstnání, což jim také dává nejlepší příležitost, aby se integrovali a trvale usadili v hostitelské zemi. V řadě zemí nemusí tyto pracovníci splnit test trhu práce, nebo je tento test značně jednodušší. Kromě toho pravděpodobně v této zemi dostanou ze všech migrujících osob nejpříznivější statut pobytu. Nejvstřícnější politiku vůči nim zavedlo Švédsko, které jim poskytuje ihned po jejich příjezdu povolení trvalého pobytu.

Avšak v některých zemích, například v Nizozemsku nebo ve Španělsku, může být tento systém v praxi velmi rigidní a jeho důsledkem mohou být četné mezery v legálním pobytu, které mohou vzniknout například když pracovník nebo jeho zaměstnavatel nezažádá ve stanovené době u relevantních orgánů o prodloužení, což má za následek, že čekací doby k dosažení statutu dlouhodobého pobytu začnou znovu běžet od počátku.

5.4 Práva migrujících pracovníků

Jak jsme uvedli výše, možnost pro migrující pracovníky dostat dlouhodobý nebo trvalý pobyt v hostitelské zemi a obsáhlejší soubor sociálních práv, který je s takovým statutem normálně spojen, záleží na statutu, který je jim přiznán při prvním vstupu a na typu pracovního povolení nebo povolení pobytu, které dostanou. Kromě toho, přístup k bezpečnějším formám

pobytu zřejmě snadněji získají migrující pracovníci spadající do kategorie vysoce kvalifikovaných pracovníků.

Migrující pracovníci si normálně musí sami zajistit **bydlení** v zemi zaměstnání, pokud se zaměstnavatel předem nezaváže, že obstará ubytování nebo pokud oficiální pravidla nevyžadují, aby zaměstnavatel zajistil ubytování pro migrující osoby zaměstnané v určitém sektoru (například v zemědělství nebo stavebnictví ve Francii) nebo na určitou dobu (například v prvním roce pobytu, což platí v Nizozemsku). I když ve většině zemí zákon stanoví rovný přístup k bydlení se státní podporou, v praxi je takový přístup velmi obtížný, zejména v důsledku nedostatku takových bytů v určitých oblastech a hlavně ve velkých městech. Kromě toho některé země, regiony, města a obce (v případech, kde bydlení spadá do ve velké míře do odpovědností regionů nebo obcí) zřejmě uplatňují odlišná pravidla pro vlastní občany, státní příslušníky EEA a migrující osoby z třetích zemí pokud jde o přidělení bytů se státní podporou. I tam, kde se migrujícím pracovníkům přístup povolí, bude pravděpodobně uplatněna restriktivní kvóta (například Rakousko).

Zdravotní péče se migrujícím osobám obecně poskytuje za stejných podmínek jako státním příslušníkům, ale přístup k plným dávkám systému zdravotní péče může být vázán na splnění podmínek, například placení příspěvků zdravotního pojištění (Německo, Polsko), úroveň příjmu (Nizozemsko) a občanská registrace (Španělsko, Švédsko). Zvláštní obavy vzbuzuje situace v Litvě, kde migrující pracovníci držitelé dočasných pracovních povolení jsou úplně vyloučeni z národního systému zdravotní péče a musí si obstarat soukromé zdravotní pojištění, což je také podmínka, kterou musí splnit aby dostali pracovní povolení.

Přístup k ochraně plynoucí ze soustav **sociálního zabezpečení** je různý. Tam kde jsou dávky sociálního zabezpečení založeny na placení příspěvků, je normálně zajištěno rovné zacházení mezi migrujícími osobami a vlastními státními příslušníky. Avšak přístup k nepřispěvkovým dávkám nemusí být dostupný všem (Velká Británie) nebo může být značně omezen v závislosti na statutu pobytu (Německo, Rakousko). Zvláštní problém zjištěný konkrétně u Francie a Německa, ale vyskytující se pravděpodobně i jinde, je že migrující pracovníci se po návratu do svých mateřských zemí setkávají s potížemi při získání přístupu (nebo alespoň plného přístupu) k některým příspěvkovým dávkám (například starobním důchodům). V některých případech jsou problémy týkající se přístupu k nepřispěvkovým dávkám a exportu dávek řešeny dvoustrannými smlouvami o sociálním zabezpečení mezi zeměmi zaměstnání a zeměmi původu.

Spojení rodin se hlavně zaměřuje na manžela/manželku a svobodné nezletilé děti migrujících pracovníků, i když v řadě zemí zaměstnání se připojení k migrujícímu pracovníkovi povoluje i závislým příbuzným ve vzestupné řadě (například rodičům). Ve většině případů je maximální stáří dětí 18 let, i když v Německu je to 16 let (pokud dítě neplní některé „integrační“ podmínky)²⁹⁸ a v Rakousku 15 let v případech, kdy se aplikuje kvóta (viz níže). Podmínky pro spojení rodiny jsou rozdílné, i když se zhruba hlavně týkají existence odpovídajícího bydlení a dostatečných zdrojů. Za zmínku však stojí vývoj v některých zemích, kde je vstup rodinných příslušníků podmíněn dalšími podmínkami souvisejícími s povolením prvního vstupu migrujícímu pracovníkovi: to znamená zda vztah s manželem nebo partnerem existoval již před příchodem migrujícího pracovníka (Německo); zda byli rodinní příslušníci uvedeni v první žádosti (Rakousko, Německo); nebo požadavek, aby se rodinní příslušníci připojili k migrujícímu pracovníkovi do určité doby poté co mu byl poprvé povolen vstup (Rakousko, Nizozemsko). V některých zemích jsou také v platnosti čekací doby a pohybují se od jednoho roku (Francie, Španělsko) do tří let (Rakousko - ve vztahu k rodinným příslušníkům, na něž se vztahuje kvóta; Maďarsko - ve vztahu k usazeným

²⁹⁸ Viz však změny, které zavádí nový německý integrační zákon, probíraný v sekci 3.1.6 výše.

migrujícím osobám; Polsko - ve vztahu k migrujícím osobám s časově omezeným povolením pobytu). V jiných zemích se takové čekací doby nevyskytují (Velká Británie, Nizozemsko, Litva, Švédsko). Jak jsme uvedli v sekci 5.1 výše, problematická je situace zejména v Rakousku, protože tam má uplatňování kvót za následek velká zpoždění pro spojení rodin.

Právo migrujících pracovníků na přístup k **odbornému výcviku** je v podstatě závislé na potřebách zaměstnavatele. Zdá se, že osobní možnosti k absolvování takového výcviku jsou velmi omezené, pokud stát nenabízí aktivní pomoc. V tomto ohledu je možné zvláště pochválit právní předpisy a praxi ve Francii, Německu a Španělsku, kde zaměstnavatelé mají určitou odpovědnost za záruky přístupu k odbornému výcviku a kde je k dispozici státní podpora, zejména pro výcvik těch migrujících pracovníků, kteří splnili stanovenou minimální dobu pobytu nebo v případech, kdy ztratí zaměstnání.

Právní předpisy a praxe v posuzovaných zemích obsahují málo ustanovení o **jazykových a integračních kurzech**, konkrétně určených pro migrující pracovníky a jejich rodinné příslušníky. Tam kde existuje oficiální podpora takových kurzů, zaměřuje se hlavně na vstup migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků, spíše než na jejich dlouhodobou integraci. Například v Nizozemsku jsou migrující pracovníci z integračních kurzů konkrétně vyloučeni. Naproti tomu vývoj v Rakousku je v tomto ohledu značně odlišný a jakmile vstoupí v platnost „dohoda o integraci“, noví migrující pracovníci a také ti, kteří v Rakousku bydlí méně než pět let, budou mít povinnost účastnit se kurzů německého jazyka a integračních kurzů a bude se na ně vztahovat systém sankcí pro neúčast, včetně možnosti neobnovení povolení pobytu. Nový německý imigrační zákon má rovněž ustanovení o povinných jazykových a integračních kurzech.

Významné rozdíly v právních předpisech a praxi jsou zřejmé pokud jde o poskytnutí **ochrany v případě nezaměstnanosti** a v důsledku toho ochrany proti **riziku vyhoštění**. Ve většině zemí mají migrující pracovníci nárok na dávky v nezaměstnanosti za stejných podmínek jako státní občané. V takových případech se normálně dodržují zásady uvedené v člancích 9(4) a 25 Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků a migrující osoby nemohou být vyhoštěny v období, kdy trvá nárok na tyto dávky. Avšak v některých jiných zemích jsou migrující pracovníci při ztrátě zaměstnání vystaveni reálnému riziku vyhoštění, protože existuje úzká vazba mezi pracovním povolením a povolením pobytu. V Maďarsku, zatímco migrující pracovníci mají teoreticky právo uplatnit nárok na dávky v nezaměstnanosti, v praxi je důsledkem ztráty zaměstnání i skončení platnosti povolení pobytu. Navíc se společně zaměstnavatelům i migrujícím pracovníkům rafinovaně ukládá povinnost oznámit cizinecké policii do tří dnů skončení zaměstnání. V Litvě mohou uplatnit nárok na dávky v nezaměstnanosti jen migrující pracovníci s povolením trvalého pobytu, zatímco ostatním migrujícím pracovníkům se pracovní povolení i povolení pobytu zruší, jakmile ztratí zaměstnání a mohou dostat rozkaz k opuštění země, po kterém následuje formální rozhodnutí o vyhoštění. Ve Velké Británii a ve Švédsku nemohou migrující pracovníci uplatnit nárok na dávky v nezaměstnanosti i když mají pracovní povolení, protože se má zato, že na základě platných pravidel nejsou k dispozici pro práci. Vyhoštění jim však nehrozí do té doby, než skončí platnost pracovního povolení. I když se povolení pobytu v zemích, kde migrující pracovník pobírá dávky v nezaměstnanosti, normálně neodebírá, závislost na sociální pomoci nebo sociálních dávkách je často důvodem pro neobnovení povolení pobytu nebo na základě této závislosti mohou státní orgány zahájit řízení o vyhoštění.

Právo **odborově se organizovat** je migrujícím pracovníkům zaručeno ve všech zemích, s výjimkou Litvy, kde toto právo mají jen občané a osoby s povolením trvalého pobytu, i když se projednává změna zákona. Kromě toho v Rakousku nemají migrující pracovníci ze zemí mimo EEA aktivní a pasivní volební právo v nejvlivnějších odborových orgánech (*Arbeiterkammer*). Soudní dvůr však v současné době projednává případ, který mu postoupil

národní soud a který se týká kompatibility této situace s právem Společenství pokud jde o turecké pracovníky, na něž se vztahuje Rozhodnutí 1/80. I když nejsou žádné právní překážky, které by migrujícím pracovníkům nedovolovaly založit si vlastní odborové organizace na ochranu svých zájmů v zaměstnání, v praxi dávají tito pracovníci přednost vstoupit do národních odborů, které mají vůči zaměstnavatelům a vládám větší vliv a kde také mají větší pravděpodobnost, že jejich zájmy budou chráněny.

Existují sice určitá sdružení migrujících pracovníků, zejména v zemích, kde je velký počet migrujících osob jedné národnosti (například turečtí přistěhovalci v Německu a Maročané ve Španělsku), ale současně je málo oficiálních mechanismů, které by těmto organizacím zajišťovaly právo na **formální konzultace** pokud jde o změny zákonů a praxe týkající se jejich zájmů. I tam, kde formální mechanismy existují, vliv konzultací na proces a vývoj zákonodárství a praxe v oblasti migrace za prací byl minimální.

5.5 Dvoustranné smlouvy

Dvoustranné smlouvy upravující migraci za prací a zejména smlouvy o výměně praktikantů jsou v řadě posuzovaných zemí dosti běžné. Země, jako je Francie, Německo a Španělsko mají tendenci uzavírat tyto smlouvy se zeměmi, s nimiž mají jazykové a kulturní vazby, nebo které jsou geograficky blízko. Je také zapotřebí si všimnout dosti velkého počtu smluv uzavřených se zeměmi střední a východní Evropy. Nepřekvapí proto, že země této oblasti, na které se zaměřila tato studie, zvláště Maďarsko a Litva, uzavřely tyto smlouvy s řadou bezprostředně sousedících zemí, ale také s některými vzdálenějšími zeměmi.

5.6 Účinek úmluv Rady Evropy a asociačních dohod Společenství

Úmluvy Rady Evropy nemají, jak se zdá, významný účinek na vývoj právních předpisů a politiky většiny zemí, které byly předmětem studie. Nejširší aplikovatelný instrument pokud jde o rozsah ratifikací a personální pokrytí, ECHR, měl malý *přímý* vliv na zacházení s migrujícími pracovníky, s výjimkou potenciální aplikace článku 14 ve spojitosti s článkem 1 prvního Protokolu, pokud jde o nediskriminační přístup k ustanovením sociálního zabezpečení. Studie však identifikovala řadu potíží pokud jde o provádění rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v případě *Gaygusuz v. Rakousko*. Evropská sociální charta, Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků a Evropská úmluva o usazení měly sice určitý vliv při novelizacích zákonů a sekundárních norem na národní úrovni, celkově však to mělo jen velmi omezený vliv na praxi.

Naproti tomu asociační dohody Společenství a jejich interpretace Soudním dvorem se zcela zřejmě projeví ve zlepšení situace migrujících pracovníků z Turecka a ze zemí Magrebu, zejména v těch členských státech, v nichž tito pracovníci představují významný podíl obyvatel cizího původu, například v Německu, Rakousku, Nizozemsku a Španělsku. Naproti tomu jsou asociační dohody méně známé a méně využívané v některých dalších zemích, například ve Francii. Evropské dohody s kandidátskými zeměmi měly až dosud zanedbatelný účinek, i když se tato situace zcela dobře může změnit ve světle nedávných rozhodnutí Soudního dvora o právu na usazení na základě těchto instrumentů.

5.7 Vliv pravidel GATS

Pravidla GATS měla vcelku velmi malý vliv na národní politiky migrace za zaměstnáním.

5.8 Doporučení

5.8.1 Pro vlády

- a) poskytnout všem migrujícím osobám, jimž bylo povoleno legální zaměstnání na dobu alespoň jednoho roku, a bez ohledu na úroveň jejich kvalifikace, takový statut pobytu, který by jim umožnil získat **statut dlouhodobého pobytu** (nebo trvalého pobytu) po 3 až 5 letech zaměstnání a/nebo pobytu v zemi;
- b) poskytnout všem takovým migrujícím osobám po 2-4 letech zaměstnání v zemi **volný přístup na národní trh práce**;
- c) zajistit, aby migrujícím pracovníkům byla přiznána **ekonomická a sociální práva** v zákonodárství i praxi za stejných podmínek jako vlastním státním příslušníkům, se zvláštním důrazem na poskytnutí a podporu **nediskriminačního přístupu k bydlení a zdravotní péči**;
- d) rozšířit **přístup migrujících osob k nepříspěvkovým dávkám** a zaručit **export příspěvkových dávek**, jako jsou starobní důchody, po návratu migrujících osob do jejich zemí původu;
- e) poskytnout migrujícím osobám **přístup k dávkám v nezaměstnanosti** za stejných podmínek jako vlastním státním příslušníkům a zaručit, že vznik nároku a pobírání těchto dávek nebude mít za následek ztrátu jejich statutu pobytu a s tím spojené riziko vyhoštění;
- f) respektovat **právo na spojení rodin** a příliš toto právo nepodmiňovat obtížně splnitelnými podmínkami, jako jsou kvóty pro vstup některých rodinných příslušníků a dlouhé čekací doby a také jiné restrikce závislé na splnění určitých požadavků při prvním povolení vstupu migrujícího pracovníka;
- g) podporovat **právo migrujících pracovníků na odborný výcvik**, zejména těch pracovníků, kteří bydlí a pracují v zemi alespoň jeden rok a zvláště v případě jejich nezaměstnanosti;
- h) v plné míře chránit **odborová práva** migrujících pracovníků, včetně jejich pasivních a aktivních volebních práv;
- i) zaručit ochranu ekonomických a sociálních práv v dvoustranných smlouvách uzavíraných s třetími zeměmi;
- j) **dosáhnout souladu** s relevantními rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva a se závěry Výboru expertů Evropské sociální charty;
- k) ratifikovat revidovanou Evropskou sociální chartu a přijmout články 18 a 19 Charty a ratifikovat Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků a také další relevantní instrumenty, jako je Evropská úmluva o usazení a Evropská úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě a na místní úrovni.

5.8.2 Pro Radu Evropy

- a) aby Výbor ministrů vydal **Doporučení právního postavení migrujících osob jimž bylo povoleno zaměstnání** (viz příloha) a zabýval se v něm alespoň těmito otázkami:
 - rovnost statutu pobytu pro všechny migrující osoby, jimž bylo povoleno legální zaměstnání na více než jeden rok;
 - rovný přístup na trh práce;

- účinná ochrana ekonomických a sociálních práv migrujících osob jimž bylo povoleno zaměstnání v zákonodárství *i* praxi;
 - prosazení ekonomických a sociálních práv migrujících osob;
 - přístup k ochraně vyplývající ze sociálního zabezpečení;
 - respektování práva na spojení rodiny a podmínek, které toto právo podmiňují;
 - přístup k odbornému výcviku;
 - záruka pobírání dávek v nezaměstnanosti a účinná ochrana proti vyhoštění v případě nezaměstnanosti;
 - plné využívání odborových práv; a
 - vypracování společných a spravedlivých pravidel ve spojitosti s uzavíráním dvoustranných smluv regulujících migraci pracovních sil.
- b) zkoumat, do jaké míry **státy dodržují rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva**, která jsou relevantní pro postavení migrujících osob jimž bylo povoleno zaměstnání a zejména soulad s rozsudkem *Gaygusuz v. Rakousko*; a
- c) vypracovat **Protokoly k Evropské sociální chartě, Evropské úmluvě o usazení a Evropské úmluvě o právním postavení migrujících pracovníků**, které rozšíří působnost těchto instrumentů na státní příslušníky třetích zemí, bez ohledu na jejich státní příslušnost.

PŘÍLOHA

NÁVRH Doporučení Výboru ministrů členským státům o právním postavení migrujících osob, jimž bylo povoleno zaměstnání

Výbor ministrů na základě znění článku 15b Statutu Rady Evropy,

Uvážil, že cíl Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty všech jejích členů;

Připomněl Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a zejména její článek 8, který chrání rodinný a soukromý život, její článek 14, který obsahuje zásadu nediskriminace pokud jde o přiznaná práva, jakož i relevantní precedenční rozsudky Evropského soudu pro lidská práva;

Připomněl Evropskou sociální chartu z roku 1961 a revidovanou Sociální chartu z roku 1996, a zejména články 18 a 19 obou Chart, jakož i relevantní závěry Výboru nezávislých expertů;

Připomněl Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků z roku 1977;

Zdůraznil rostoucí důležitost migrace pracovních sil pro ekonomiky členských států;

Potvrdil důležitost zajištění bezpečného právního postavení migrujících osob, jimž bylo povoleno zaměstnání, a zejména získání bezpečného statutu pobytu a ekonomických a sociálních práv v členských státech za stejných podmínek, jako mají jejich občané;

Vzal zřetel na Doporučení Rec(2000)15 Výboru ministrů členským státům o zabezpečení pobytu dlouhodobě migrujících osob, Doporučení Parlamentního shromáždění 1082 (1988) o právu migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků na trvalý pobyt, Doporučení Shromáždění 1066 (1987) o sociální ochraně migrujících pracovníků a jejich rodin, Doporučení Shromáždění 915 (1981) o situaci migrujících pracovníků v hostitelských zemích, a Doporučení Shromáždění 712 (1973) o integraci migrujících pracovníků do společnosti v jejich hostitelských zemích;

Vzal zřetel na Doporučení Rec(2002)4 Výboru ministrů o právním postavení osob, jimž byl povoleno spojení rodiny, Doporučení Shromáždění 1504 (2001) o nevyhošťování dlouhodobě migrujících osob, Doporučení Shromáždění 1500 (2001) o účasti přistěhovalců a bydlících cizinců v politickém životě členských států Rady Evropy, Doporučení Shromáždění 1187 (92) o vztazích mezi migrujícími osobami a odbory, Doporučení č. R (88) 14 Výboru ministrů o bydlení migrujících osob, Rezoluci (76) 11 Výboru ministrů o rovném zacházení pro národní a migrující pracovníky pokud jde o poradenství pro povolání, odborný výcvik a rekvalifikaci, Rezoluci (78) 4 Výboru ministrů o sociálních a ekonomických důsledcích ekonomických recesí nebo krizí na migrující pracovníky a Rezoluci (78) 33 Výboru ministrů o spojení rodin migrujících pracovníků v členských státech Rady Evropy;

Vycházel ze skutečnosti, že migrujícím osobám jimž bylo povoleno zaměstnání přiznaly Evropská úmluva o sociální a lékařské pomoci a její protokol (1953), Evropská úmluva o usazení (1955), Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (1992) a Evropská úmluva o státním občanství (1997) důležitá práva;

a

Doporučuje, aby vlády členských států zachovávaly ve svém zákonodárství a administrativní praxi následující zásady:

I. Rozsah působnosti

1. Pro účely tohoto doporučení, se termín „migrující osoba již bylo povoleno zaměstnání“ vztahuje na:

- i) cizí státní příslušníky, jimž byl povolen vstup na území členského státu za účelem legálního zaměstnání na dobu delší šesti měsíců; nebo
- ii) cizí státní příslušníky, kteří právě nemají zaměstnání, za předpokladu že měli legální zaměstnání v příslušném členském státě po dobu více než šest měsíců; nebo
- iii) všechny rodinné příslušníky (manžely, spolubydlící osoby, děti, jiné příbuzné) jimž bylo povoleno bydlet s cizím státním příslušníkem na území členského státu.

2. Toto doporučení se nevztahuje na krátkodobé zaměstnání, včetně sezónní práce, pokud takové zaměstnání nedovoluje migrující osobě pracovat v členském státě po dobu více než šest měsíců a vrátit se do tohoto státu po krátké době pobytu v zahraničí.

II. Statut pobytu

1. Migrujícím osobám, jimž bylo povoleno zaměstnání na dobu delší než jeden rok, a bez ohledu na úroveň jejich kvalifikace, by měl být přiznán statut pobytu, který by jim umožnil získat po pěti letech zaměstnání a/nebo bydlení v členském státě statut dlouhodobého pobytu.

2. Členské státy by měly zvážit možnost přiznat takový statut dlouhodobého pobytu migrujícím osobám, jimž bylo povoleno zaměstnání, po třech letech zaměstnání a/nebo bydlení v členském státě.

III. Přístup na trh práce

1. Migrující osoby, jimž se poprvé povoluje zaměstnání v členském státě, by neměly být vázány na jednoho zaměstnavatele nebo jednu geografickou oblast po delší dobu než jeden rok.

2. Migrujícím osobám, jimž bylo povoleno zaměstnání, by měl být přiznán volný přístup na národní trh práce po čtyřech letech zaměstnání v členském státě.

3. Členské státy by měly zvážit možnost přiznat migrujícím osobám, jimž bylo povoleno zaměstnání, volný přístup na národní trh práce po dvou letech zaměstnání v členském státě.

IV. Ochrana ekonomických a sociálních práv

Migrující osoby, jimž bylo povoleno zaměstnání, by měly mít nárok na stejné zacházení jako státní příslušníci v zákonodárství i praxi pokud jde o následující práva:

- i) pracovní podmínky a podmínky zaměstnání;
- ii) přístup k všem formám bydlení;
- iii) všechny formy zdravotní péče;
- iv) dávky sociálního zabezpečení a sociální pomoci, včetně dávek v nezaměstnanosti, přístup k nepříspěvkovým dávkám a právo na export příspěvkových dávek po návratu do jejich země původu;
- v) přístup k odbornému výcviku, zejména po pobytu v zemi delším než jeden rok nebo když se staly nezaměstnanými po povolení vstupu do členského státu;
- vi) právo na sdružování a aktivní i pasivní účast v odborech.

V. Spojení rodiny

1. Migrující osoby, jimž bylo povoleno zaměstnání, by měly mít právo, aby se k nim po jednom roce legálního pobytu v členském státě připojili jejich rodinní příslušníci.
2. Pro účely tohoto doporučení by termín „rodinný příslušník“ měl zahrnovat manžela, nezletilé děti do osmnácti let, spolubydlící a závislé příbuzné.
3. Členské státy mohou uložit podmínky pro povolení vstupu rodinných příslušníků, například existenci odpovídajícího ubytování, které se podle národních standardů považuje za normální, a čekací dobu, která by neměla být delší než jeden rok.
4. Podmínky týkající se spojení rodin spojené s prvním povolením vstupu migrující osoby do členského státu a stanovení kvót pro vstup rodinných příslušníků by měly být zakázány.

VI. Ochrana proti ztrátě statutu pobytu a proti vyhoštění v případě nezaměstnanosti

1. Migrující osoby, jimž bylo povoleno zaměstnání, by neměly ztratit svůj statut pobytu, včetně statutu dlouhodobého pobytu, a neměly by být vyhoštěny ani by jim nemělo hrozit vyhoštění je proto, že se staly nezaměstnanými.
2. Migrující osoby, jimž bylo povoleno zaměstnání, by měly mít účinné právo na odvolání k soudnímu nebo administrativnímu orgánu proti rozhodnutí o odnětí jejich statutu pobytu nebo o vyhoštění z daného území. Neměly by být vyhoštěny před tím, než relevantní soudní nebo administrativní orgán přijme konečné rozhodnutí.

VII. Formální konzultace

Členské státy by měly přijmout legislativní proceduru, podle níž by docházelo k formálním konzultacím s organizacemi nebo sdruženími migrujících osob, jimž bylo povoleno zaměstnání, nebo s jinými relevantními organizacemi, ohledně přijetí zákonů nebo politik týkajících se jejich zájmů.

VIII. Mnohostranné a dvoustranné smlouvy zpravující migraci pracovních sil

1. Členské státy by měly zajistit, aby všech výše uvedené zásady byly respektovány a aplikovány ve všech mnohostranných a dvoustranných smlouvách upravujících migraci pracovních sil uzavřených s jinými členskými státy nebo s třetími zeměmi.
2. Členské státy by měly znovu projednat smlouvy, které jsou již v platnosti a v nichž nejsou uplatněny tyto zásady.

IX. Závěrečná ustanovení

1. Toto doporučení se nedotkne možnosti členských států přiznat migrujícím osobám, jimž bylo povoleno zaměstnání, příznivější právní postavení.
2. Toto doporučení neovlivní práva dlouhodobě migrujících osob definovaná v Doporučení Rec(2000)15 Výboru ministrů členským státům o zabezpečení pobytu dlouhodobě migrujících osob.
3. Členské státy, které tak dosud neučinily, se vyzývají, aby ratifikovaly Evropskou úmluvu o sociální a lékařské pomoci (1953), Evropskou úmluvu o usazení (1955), Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků (1977), Úmluvu o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni (1992), revidovanou Evropskou sociální chartu (1996) a Evropskou úmluvu o státní příslušnosti (1997).

* * *

Bibliografie a poděkování viz originál.