



národní  
úložiště  
šedé  
literatury

**Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice. Srovnání praxe v Portugalsku a Rakousku**

Valentová Eva, Faltová Magda, Hradečná Pavla, Trochtová Alexandra, Zelenková Šárka,  
Dubá Pavel  
2012

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-189244>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 19.04.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní [nusl.cz](http://nusl.cz) .



SDRUŽENÍ ASSOCIATION  
PRO INTEGRACI FOR INTEGRATION  
A MIGRACI AND MIGRATION



SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI 2012

ZVÝŠENÍ ROLE NEZISKOVÉHO SEKTORU V OBLASTI SOCIÁLNÍ  
INTEGRACE PRACOVNÍCH MIGRANTŮ V ČESKÉ REPUBLICE  
SROVNÁNÍ PRAXE V PORTUGALSKU A RAKOUSKU



PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)



**ZVÝŠENÍ ROLE NEZISKOVÉHO SEKTORU  
V OBLASTI SOCIÁLNÍ INTEGRACE  
PRACOVNÍCH MIGRANTŮ V ČESKÉ REPUBLICE  
SROVNÁNÍ PRAXE V PORTUGALSKU A RAKOUSKU**

Autoři: **Eva Valentová (ed.), Magda Faltová, Pavla Hradečná, Alexandra Trochtová,  
Šárka Zelenková, Pavel Duba**

Grafické zpracování: **Jaro Dufek**

Tisk: **Agentura FotoServis**

[www.migrace.com](http://www.migrace.com)

ISBN 978-80-260-3541-1

©ESF, 2012

**SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI 2012**



**SDRUŽENÍ ASSOCIATION  
PRO INTEGRACI FOR INTEGRATION  
A MIGRACI AND MIGRATION**

# Obsah

## Úvod — 7

### ČÁST 1. KOMPARACE OTÁZEK PRACOVNÍ MIGRACE A INTEGRACE — 10

#### I. Migrační a integrační politika v kontextu EU — 12

1. Evropská migrační politika ve vztahu k pracovní migraci — 13
  - 1.1. Evropeizace migrační politiky — 13
  - 1.2. Bariéry jednotné úpravy pracovní migrace na pozadí politických priorit EU — 15
  - 1.3. Jednotlivá opatření EU v oblasti legální migrace — 17
    - 1.3.1. Směrnice v oblasti legální migrace z „potamperského“ období — 17
    - 1.3.2. Směrnice vycházející z Plánu politiky pro oblast legální migrace — 19
2. Evropská integrační politika — 22
  - 2.1. Formování evropské integrační politiky — 22
  - 2.2. Společný rámec EU pro integraci — 23
    - 2.2.1. Integrace jako oboustranný proces — 23
    - 2.2.2. Rámcové programy EU pro oblast integrace — 24
  - 2.3. Nástroje EU k podpoře národních politik integrace — 25
  - 2.4. Praxe členských států — 26

#### II. Situace v České republice — 28

3. Pracovní migrace v České republice — 29
  - 3.1. Historie pracovní migrace po roce 1989 — 29
  - 3.2. Vliv ekonomické krize na pracovní migraci — 30
  - 3.3. Cizinci a trh práce v České republice — 32
    - 3.3.1. Podmínky vstupu cizinců na trh práce — 32
    - 3.3.2. Pracovní povolení — 33
    - 3.3.3. Zvláštní pobytová oprávnění – zelená a modrá karta — 34
    - 3.3.4. Zvláštní postavení některých cizinců ze třetích zemí — 35
    - 3.3.5. Nelegální zaměstnávání cizinců — 36
  - 3.4. Rekodifikace cizineckého práva se zřetelem na pracovní migraci — 36
    - 3.4.1. Dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání — 37
  - 3.5. Reflexe právní úpravy v praxi — 38
4. Státní politika integrace České republiky — 39
  - 4.1. Vývoj české integrační politiky — 39
  - 4.2. Institucionální rámec české integrační politiky — 41
  - 4.3. Integrační politika na lokální a regionální úrovni — 42
  - 4.4. Integrační politika v praxi — 44
    - Kazuistický případ č. 1 — 47

#### III. Situace v Rakousku — 48

5. Pracovní migrace v Rakousku — 49
  - 5.1. Historie politiky pracovní migrace — 49
  - 5.2. Institucionální rámec rakouské migrační politiky — 51
    - 5.2.1. Klíčoví aktéři při tvorbě politiky migrace a integrace — 51
    - 5.2.2. Role sociálních partnerů při tvorbě politiky zahraniční zaměstnanosti — 52
  - 5.3. Právní úprava pracovní migrace podle rakouského cizineckého práva — 53
    - 5.3.1. Druhy pobytových oprávnění za účelem výdělečné činnosti — 53
    - 5.3.2. Zákonné podmínky pro vstup migrantů na trh práce — 55
  - 5.4. Základní sociální práva v Rakousku — 57
6. Integrační politika v Rakousku — 59
  - 6.1. Současná politika integrace v Rakousku — 59
  - 6.2. Integrace migrantů na rakouském trhu práce — 60
    - 6.2.1. Postavení pracovních migrantů v Rakousku — 60

6.2.2. Integrační opatření ve vztahu k pracovním migrantům — 61

6.3. Některé další aspekty integrace migrantů v Rakousku — 62

6.3.1. Přístup ke státnímu občanství — 62

6.3.2. Integrační dohoda — 62

#### IV. Situace v Portugalsku — 64

7. Pracovní migrace v Portugalsku — 65
  - 7.1. Migrační trendy v Portugalsku — 65
    - 7.1.1. Vývoj migračních toků — 65
    - 7.1.2. Pracovní migrace v Portugalsku pod vlivem ekonomické krize — 66
  - 7.2. Portugalská migrační politika se zaměřením na pracovní migraci — 67
    - 7.2.1. Kompetentní orgány pro oblast pracovní migrace — 67
    - 7.2.2. Regularizace a kvóty jako nástroje řízení pracovní migrace — 68
  - 7.3. Zákonné podmínky zaměstnávání migrantů — 69
    - 7.3.1. Podmínky vstupu na trh práce (pracovní vízum) — 70
    - 7.3.2. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání — 70
    - 7.3.3. Povolení k pobytu za účelem zaměstnávání na základě regularizace — 71
  - 7.4. Občanská a sociální práva migrantů v Portugalsku — 72
  - 7.5. Specifika právní úpravy výkonu domácí práce — 73
8. Integrační politika v Portugalsku — 74
  - 8.1. Základní prvky integrační politiky — 74
    - 8.1.1. Koordinace a koncepce integrační politiky — 74
    - 8.1.2. „One-stop-shop“ prvek v oblasti integrace migrantů — 75
  - 8.2. Integrace migrantů na portugalském trhu práce — 75
    - 8.2.1. Opatření na podporu zaměstnanosti migrantů — 75
    - 8.2.2. Dopady a perspektivy otevřené integrační politiky — 76
      - Kazuistický případ č. 2 — 79
- ČÁST 2. NEZISKOVÝ SEKTOR V PROCESU SOCIÁLNÍ INTEGRACE PRACOVNÍCH MIGRANTŮ — 80
9. Zapojení neziskového sektoru do procesu sociální integrace pracovních migrantů v ČR — 82
  - 9.1. Postavení neziskového sektoru v oblasti integrace pracovních migrantů — 82
  - 9.2. Zvýšení role neziskového sektoru prostřednictvím spolupráce s úřady práce (Sdružení pro integraci a migraci) — 86
  - 9.3. Zvýšení role neziskového sektoru na příkladech dobré praxe — 90
    - 9.3.1. Asistenční služby pro migranty na pracovištích OAMP MV ČR (Inbáze Berkat, o.s.) — 90
    - 9.3.2. Sociální tlumočení ve styku s cizinci (META, o. s.) — 92
  - 9.4. Perspektivy nové role neziskového sektoru — 93
    - Kazuistický případ č. 3 — 95
10. Zapojení neziskového sektoru do procesu sociální integrace pracovních migrantů v Rakousku — 96
  - 10.1. Formy spolupráce NNO a státní správy na příkladu organizace Zentrum für MigrantInnen in Tirol (ZeMiT) — 96
    - 10.1.1. Působení neziskových organizací na úřadech práce — 96
    - 10.1.2. Působení neziskových organizací v systému uznávání kvalifikací — 97
  - 10.2. Příklady integračních projektů ZeMiTu — 98
11. Zapojení neziskového sektoru do procesu sociální integrace pracovních migrantů v Portugalsku — 101
  - 11.1. Postavení, přístup a projekty organizace Solidariedade Imigrante — 101
  - 11.2. Formy spolupráce NNO se státní správou v oblasti integrace migrantů — 102
    - 11.2.1. Sociokulturní mediátoři — 102
    - 11.2.2. Další formy spolupráce NNO se státní správou — 104
  - 11.3. Další integrační projekty jako příklady dobré praxe — 106
12. Rozhovory s poskytovateli asistenčních služeb NNO ve veřejných institucích — 107
  - 12.1. Rozhovor s poradkyněmi organizace ZeMiT — 107
  - 12.2. Rozhovor se sociokulturním mediátorem SOLIM — 109
  - 12.3. Rozhovor s pracovnicemi organizace Inbáze Berkat, o. s. — 111
13. Závěry a doporučení — 114

# ÚVOD

## Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

publikace, kterou právě otvíráte, se zaměřuje, tak jako spousta jiných studií, na otázky zahraniční zaměstnanosti. Tato publikace je však od ostatních studií odlišná. Naším záměrem bylo podat stručný, ale pokud možno co nejucelenější obrázek o pracovní migraci v České republice a tam, kde to je možné, ho zasadit do kontextu vývoje v Evropské unii. Klíčová pozornost je pak věnována dvěma dá se říci diametrálně odlišným zemím Evropské unie, a sice Rakousku a Portugalsku, jejichž zkušeností v této oblasti jsme se rozhodli využít a zároveň i podrobněji přiblížit oblast pracovní migrace v těchto zemích. Kromě popisu a analýzy pracovní migrace jak v Evropské unii, tak i v České republice a vybraných evropských zemích, se však publikace věnuje zejména hledisku sociální integrace pracovních migrantů a zcela specificky pak reálné, možné či žádoucí roli neziskového sektoru v tomto procesu.

Úvodem je třeba říci, že téma, které si autorský tým z neziskové organizace Sdružení pro integraci a migraci vytyčil, je v současné době velmi aktuální a dalo by se uvést, že i svým způsobem obtížně uchopitelné v českém prostředí, jelikož důraz na zajištění či usnadnění sociální integrace jakékoliv skupiny migrantů není v popředí zájmu zástupců české politické reprezentace ani širší veřejnosti. S ohledem na aktuální problémy české legislativy a praxe v otázkách zahraniční zaměstnanosti, které jsou v publikaci poměrně podrobně rozebrány, je otázkou, zda vůbec lze hovořit o procesu sociální integrace pracovních migrantů v okamžiku, kdy stávající státní politika směrem k těmto osobám preferuje jednoznačně restriktivní a velmi selektivní přístup, kritizovaný nejen neziskovým sektorem, ale i respektovanými obchodními společnostmi či zahraničními investory.

Nicméně pokud jde o stávající migrační politiku České republiky a s tím související hledisko integrace cizinců, bez nadsázky lze říci, že téma zahraniční zaměstnanosti je právě nyní jedním z nejdiskutovanějších a zároveň také tím, které vyvolává nejrozporuplnější reakce. Otázka míry participace cizí pracovní síly na českém trhu práce totiž podléhá řadě faktorů, které jsou velmi proměnlivé v čase a prostoru a najít jednoznačné odpovědi a vhodně zvolit nástroje k zabezpečení fungování této participace se jeví jako velmi nesnadné.

Mezi protichůdné zájmy, resp. na pomyslné misky vah můžeme zařadit na jedné straně nepříznivou demografickou situaci státu či potřebu konkurenceschopnosti nejen v rámci Evropy, ale i v globálním měřítku, na straně druhé například ochranu tuzemských pracovníků, ekonomickou krizi a s tím spjatou vzrůstající nezaměstnanost a prohlubování sociálních rozdílů mezi obyvatelstvem. Na straně třetí, neméně významné, pak stojí hledisko lidských práv a jejich vymahatelnosti, ať už jde o rovné pracovní podmínky či zákaz diskriminace, tedy hledisko jednoznačně pro-integrační.

Změnu přístupu k otázce sociální integrace pracovních migrantů může ovlivnit především stát, resp. instituce, odpovídající za relevantní právní prostředí. Jiné subjekty, mezi něž patří právě i neziskové organizace, však mohou přispět účinným tlakem, argumenty sesbíranými v terénu či teoretickým zázemím. Tyto a podobné úvahy stály za vznikem projektu *Zvýšení role neziskového sektoru v procesu sociální integrace pracovních migrantů v České republice*, realizovaného Sdružením pro integraci a migraci, v jehož rámci byla vytvořena i předkládaná publikace. Publikace je, ostatně jako celý projekt, podpořena prostředky z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a ze státního rozpočtu České republiky.

*Publikace vznikla v rámci projektu „Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice“, financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, v prioritní ose Mezinárodní spolupráce. Projekt realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante a rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol.*

Záměrem Sdružení pro integraci a migraci bylo reagovat v projektu na problémy související se sociální integrací v ČR zaměstnaných cizinců ze třetích zemí a tyto problémy odstranit. K tomu jsme si stanovili řadu střednědobých cílů, jejichž podstatou bylo zvýšení role neziskového sektoru a posílení jeho spolupráce s úřady práce za pomoci příkladů dobré praxe ze zahraničí. Cílem projektu také bylo rozvíjet veřejnou debatu o pracovní migraci v ČR a EU, přiblížit obtížnou situaci osob ohrožených sociální exkluzí, a to včetně důrazu na ženy cizinky pracující v domácnostech, jimž se dosud nikdo samostatně nevěnoval a zároveň i průběžně pomáhat oprávněně zde pobývajícím cizincům při řešení otázek souvisejících se zaměstnaností a pobytem a přispět tak souborem aktivit k jejich integraci do společnosti a na legální trh práce.

K dosažení těchto cílů jsme zvolili kombinaci aktivit osvětově-informačních, poradenských a lobbygových. Informovanost cílových skupin byla zajišťována medializací tématu, a to za pomoci článků, komentářů, rozhovorů či dokumentárního filmu. Významnou roli při přenosu zahraničních zkušeností v rámci mezinárodní spolupráce hrály oboustranné zahraniční stáže, semináře a kulaté stoly pro odbornou veřejnost. Neméně podstatné pak bylo zahájení komunikace s odpovědnými orgány státní správy, ať už šlo o pracovníky úřadů práce, zástupce jednotlivých ministerstev či inspektorátů práce. Sociální a právní poradenství bylo cíleno na pomoc konkrétním osobám při začleňování cizinců na legální trh práce a při prevenci pádu do nelegality, k čemuž pomohla i kampaň zaměřená na ženy cizinky ohrožené nezaměstnaností. Poradenství zároveň zajistilo každodenní kontakt projektového týmu s realitou v oblasti pracovní migrace.

Sdružení pro integraci a migraci vycházelo z toho, že je nutné věnovat se důrazu na samotný proces sociální integrace pracovních migrantů, a nikoliv ho fakticky zcela eliminovat a zahraniční pracovní sílu vnímat jako pouhý prostředek okamžitého a do značné míry nahodilého vykrývání nedostatku domácí pracovní síly. Je nepochybné, že klíčem k efektivnímu řešení situace v otázce zahraniční zaměstnanosti v českém měřítku je dlouhodobý proces politických rozhodnutí a legislativních úprav ve vztahu k cizincům, kteří se chtějí v ČR usadit. Neméně důležitý je však i důraz na faktický průběh komunikace mezi cizincem a úřady. Domníváme se, že k hladkému průběhu komunikace mezi úřady práce a cizinci může významně přispět aktér v této souvislosti neprávem u nás opomíjený, a sice neziskový sektor, který na jedné straně může ulehčit práci úřadu práce a zároveň na straně druhé významně pomoci cizincům.

Ať již se v předkládané publikaci hovoří o nedostatečné legislativě, nefunkční praxi, administrativní či finanční zátěži na cizince kladené, bariérách na straně cizince, malé úspěšnosti v pracovních právních sporech pracujících migrantů či o vyložených resktrikcích směrem k cizincům, které se v popsáných případech pohybují na samé hranici zákona a legality, či spíše za touto hranicí, vše výše uvedené odráží neuspokojivou až rizikovou situaci celé cizinecké populace v ČR a jednoznačně nezládnutou koncepci integrace cizinců v otázkách souvisejících s trhem práce.

O to důležitější je skutečnost, že projekt a publikace vznikly za finanční pomoci ESF OPLZZ v rámci výzvy, zaměřené na mezinárodní spolupráci. Přes všechna skeptická tvrzení, pokud jde o české prostředí, to totiž byli zejména zahraniční projektoví partneři, kteří nastínilí reálné možnosti změny a jejichž příklady dobré praxe dávají alespoň nějaké naděje na povzbuzení skutečného zájmu českého státu na zajištění procesu sociální integrace pracovních migrantů. Jak rakouská nezisková organizace Zentrum für MigrantInnen in Tirol, tak i partneři z portugalského sdružení Solidariedade Imigrante, se totiž již řadu let přímo podílejí na řešení situace pracovních migrantů ve spolupráci s odpovědnými orgány a o své poznatky se podělili i s českými realizátory projektu.

Publikace je rozdělena na dvě stěžejní části. První část, převážně teoretická, obsahuje analýzu pracovní migrace v ČR v širším kontextu se zaměřením na stav sociální integrace pracovních migrantů, jejich práva a postavení na českém trhu práce, problematiku nelegální práce a její prevence, jakož i rozbor stěžejních otázek v oblasti pracovní migrace a integrace v evropských souvislostech a v obou partnerských zemích – Rakousku a Portugalsku. Druhá část se zabývá komparací

fungování neziskového sektoru v oblasti pracovní migrace v zemích zastoupených v projektu s důrazem na provázanost jejich činnosti s úřady práce a dalšími subjekty v Portugalsku a Rakousku a z toho se odvíjejícími návrhy a podněty k vytvoření a rozvoji takové formy spolupráce v ČR. Tato část se věnuje i současnému postavení českých neziskových organizací v procesu sociální integrace pracovních migrantů obecně, jejich službám cílovým skupinám a jejich další perspektivě v této oblasti.

Publikace krom toho obsahuje i legislativní a jiná doporučení, které by v budoucnu mohla přispět k usnadnění sociální integrace cizinců na území ČR z pohledu trhu práce. Za pozornost stojí i kazuistické případy, které jsou v publikaci rozebrány, stejně tak jako i inspirativní rozhovory s poradci z rakouské organizace a s mediátory z portugalské organizace – zajímavá v tomto kontextu je i skutečnost, že byť své pozice nazývají různě, po prostudování a zhodnocení jejich náplní práce je patrné, že obsahově se velmi přibližují a že nezávisle na sobě došly obě organizace dvou tak rozdílných zahraničních partnerů ke stejným závěrům, pokud jde o aplikaci příkladů dobré praxe. Zkušenosti ze zahraničí pak doplňuje i rozhovor o nedávno zavedené praxi kulturních mediátorů v České republice.

Jelikož publikace vznikla v prostředí neziskové organizace, převažují v ní hlediska lidskoprávní nad jinými, argumentačně možná stejně bohatými, avšak z našeho pohledu ne tak závažnými pohledy. Je tedy možné říci, že byť je v celé publikaci zřejmá snaha o co největší objektivitu a co nejširší záběr, neubránili jsme se tomu, aby poznatky z každodenní praxe právníků, sociálních pracovníků a dalších odborníků z neziskového sektoru zaujaly hlavní místo. Nezpochybnitelnou výhodou v této souvislosti je přímý kontakt a spolupráce s hlavní cílovou skupinou, kterou tvoří cizinci a cizinky na trhu práce.

Publikace neobsahuje jen textovou část, ale je obohacena o DVD se záznamem velmi úspěšné kampaně prostřednictvím sociálních spotů, které někteří z Vás možná opakovaně zaznamenali i ve vysílání veřejnoprávní televize a které se setkaly s nečekaným zájmem veřejnosti, což jsme měli možnost sledovat například prostřednictvím projeveného zájmu na sociálních sítích, kde spot zhlédlo několik desítek tisíc jejich uživatelů. Příložené DVD dále obsahuje i dokumentární film, vypovídající o proměně pracovní migrace v závislosti na ekonomické situaci hostitelské země a potřebách českého trhu práce a možnostech neziskového sektoru směrem k pracovním migrantům jakožto skupině ohrožené sociální exkluzí. Film je doplněn o rakouské reálie v podobě krátkého medailonku partnerské organizace Zentrum für MigrantInnen in Tirol. A konečně je na nosiči obsažena i elektronická verze této publikace.

Jak je patrné z výše uvedených informací, důležitou roli na výsledné podobě publikace hraje zejména komparace, ale i využití praktických poznatků s přímou prací s cílovou skupinou osob ohrožených sociální exkluzí. Při samotném zpracování byla zvolena kombinace analyticko-deskriptivní metody. Kromě publikovaných pramenů a literatury, na něž je odkazováno v textu, se v práci zároveň odrážejí i prameny nepublikované, z nichž lze upozornit zejména na řízené rozhovory členů autorského týmu se zahraničními partnery.

Věříme, že Vás předkládaná publikace osloví a že zvolené téma shledáte podobně naléhavým jako náš autorský tým. Stejně tak pevně doufáme, že prezentované příklady dobré praxe najdou své místo v české migrační politice při budoucí úpravě otázek zahraniční zaměstnanosti.

**Pavla Hradečná, Sdružení pro integraci a migraci**



**ČÁST 1**

**KOMPARACE OTÁZEK  
PRACOVNÍ MIGRACE  
A INTEGRACE**

# I. MIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ POLITIKA V KONTEXTU EU

Harmonizace právních úprav ve všech oblastech evropské integrace tak, jak je stanovuje Smlouva o Evropské unii, představuje základní smysl a cíl evropského práva. Členství České republiky a referenčních zemí této publikace – Rakouska a Portugalska v Evropské unii (EU) proto mj. nezbytně znamená přejímat pravidla stanovená na úrovni EU a přizpůsobovat jim své právní řády, v otázkách migrační a azylové politiky nevyjímaje. S ohledem na téma publikace se její úvodní část zaměří na evropský kontext regulace pracovní migrace, který charakterizují dva hlavní trendy: na jedné straně evropeizace této oblasti postupuje zvláště pomalu, neboť se dotýká citlivých otázek suverenity členských států, a na straně druhé otázka jednotného přístupu získává na váze v souvislosti s úvahami o nutnosti zvýšení konkurenceschopnosti evropské ekonomiky a se zmírňováním nepříznivého demografického vývoje v Evropě. Oblast pracovní migrace je zde zasazena do kontextu procesu evropeizace migrační politiky jako takové a poté do konkrétních opatření EU, zejména stěžejních směrnic, upravujících podmínky vstupu a pobytu některých kategorií pracovních migrantů. Druhá kapitola pak nabízí stručný nástin ohledně procesu vytváření společného rámce EU pro integraci občanů třetích zemí, jeho nástroje, limity a současné praxe členských států.

## 1. Evropská migrační politika ve vztahu k pracovní migraci

### 1.1. Evropeizace migrační politiky

Migrační a azylová politika patří k jedné z nejdynamičtějších oblastí portfolia Evropské unie posledních dvaceti let. Počátky společného přístupu evropských států k otázkám migrace lze datovat do druhé poloviny 20. století, kdy se ale vzhledem k absenci právního základu spolupráce států odehrávala pouze na základě mezinárodních smluv, vně tradiční struktury Evropských společenství (ES). Reálná potřeba definování společných postupů v oblasti migrace pak vyústila zejména z hlubokých změn v migračních vzorcích na evropském kontinentu koncem 80. a v průběhu 90. let, mj. spojených s postupující evropskou integrací a celosvětovou globalizací. Na tehdejší rozsah migrace do EU měly citelný dopad zejména koncepce jednotného trhu<sup>1</sup> a posléze schengenské spolupráce,<sup>2</sup> zakládající se na volném pohybu osob a odbourávání vnitřních hranic (Scheu 2008). Kompenzací ke svobodě pohybu musela nutně být ochrana vnitřní bezpečnosti společného prostoru a spolupráce při posilování kontrol jeho vnějších hranic. Vznikající společná migrační politika se tak od počátku soustředila na bezpečnostní otázky a kontrolu migrace, především v souvislosti s masivními proudy neregulérních migrantů ze zemí střední a východní Evropy, jejichž hranice se po rozpadu sovětského bloku otevřely. Již tehdy začalo řízení migrace podléhat trendu budování „Evropy pevnosti,“ jenž se projevil jak v oficiální rétorice evropských orgánů, tak v represivní povaze přijímaných opatření (Niessen 2003). Boj s nelegální migrací ovšem postrádal svůj protipól - adekvátní důraz na dlouhodobou koncepci migrační politiky. Otázka pracovní migrace zůstávala stranou zájmu, neboť mnohé

<sup>1</sup> Jednotný evropský akt z roku 1986 předpokládal vytvoření jednotného vnitřního trhu, založeného mj. na volném pohybu osob mezi členskými státy Evropské unie. V platnost vstoupil 1. července 1987.

<sup>2</sup> Spolupráci při vytváření schengenského prostoru zakotvuje tzv. schengenské acquis, tj. soubor všech pravidel, která jsou dána Schengenskou smlouvou z r. 1985, Úmluvou k provedení Schengenské dohody z r. 1990, přístupujícími protokoly a dalšími navazujícími předpisy. Do rámce EU bylo začleněno Protokolem č. 2 k Amsterodamské smlouvě.



západní státy tehdy prosazovaly politiku nulové imigrace a orgány ES nedisponovaly potřebnými pravomocemi. Podstatným faktem pro další vývoj politiky legální migrace se již tehdy stalo přijetí dodnes uplatňované zásady „přednosti Společenství“,<sup>3</sup> která spočívá v tom, že členské státy mají posuzovat žádosti o zaměstnání občanů třetích zemí pouze tehdy, když pracovní místo nemůže být obsazeno občanem hostujícího státu, občanem jiného členského státu EU či usazeným občanem třetí země (Baršová 2007).

První krok k začlenění migrační politiky do společného rámce EU/ES učinila **Maastrichtská smlouva** o založení Evropské unie (SEU),<sup>4</sup> když formalizovala spolupráci v oblasti migrace a azylu jako společný zájem členských států v rámci tzv. třetího pilíře Unie,<sup>5</sup> který zahrnoval širší koncept spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí a řídil se pravidly mezivládních rozhodovacích procedur (Drozd 2011). Poprvé se mezi vytyčenými oblastmi spolupráce objevují i otázky stanovení podmínek vstupu a pobytu občanů třetích zemí na území členských států, včetně slučování rodin a přístupu k zaměstnání.<sup>6</sup> Ovšem pro přijetí příslušných opatření se striktně vyžadovalo dosažení konsenzu všech zemí (zásada jednomyslnosti), kde Evropská komise (Komise) plnila jen poradní funkce. Neflexibilní rozhodování se záhy ukázalo neadekvátním a nedostačujícím vůči aktuálním potřebám EU v rozšiřujícím se prostoru bez vnitřních hranic.

Evropská unie musela přehodnotit otázku své role v oblasti migrace státních příslušníků třetích zemí. To se uskutečnilo s přijetím **Amsterodamské smlouvy**,<sup>7</sup> platné od roku 1999, která přesunula vizovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku z třetího „mezivládního“ pilíře do pilíře prvního, „komunitárního“ prostřednictvím nově vytvořené Hlavy IV<sup>8</sup> ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES), do které inkorporovala i *schengenské acquis*. Tím Evropská unie nově získala pravomoci upravovat uvedené oblasti závazně právními akty vůči členským státům, zejména nařízeními a směrnicemi. Harmonizaci azylové a migrační politiky zakotvil článek 63 Hlavy IV SES, který vymezil devět oblastí, určených pro společnou regulaci. Odstavec 3 článku 63 SES pak explicitně stanovil závazek do pěti let po vstupu smlouvy v platnost (tj. do 1. 5. 2004) plně harmonizovat oblast nelegálního přistěhovalectví a pobytu, včetně návratové politiky. Vedle něj stál závazek sjednotit podmínky pro vstup a pobyt cizinců na území EU, ovšem již bez stanovení časového rámce. Z Amsterodamské smlouvy navíc zcela vypadl explicitní odkaz na přijímání opatření EU v otázkách pracovní migrace, což nyní skýtá členským státům prostor pro únik před harmonizací této oblasti (Baršová 2007). Na evropeizaci migračních politik se vázaly taktéž změny procesních pravomocí orgánů EU. Ke konci pětiletého přechodného období Komise nabyla výlučné právo zákonodárné iniciativy, posílila se pozice Evropského parlamentu (EP) a Evropský soudní dvůr nabyl pro oblast v hlavě IV omezené kompetence. Obdobně i Rada měla po pěti letech přejít, na základě svého jednohlasného rozhodnutí a po konzultaci s EP, z režimu jednomyslného rozhodování na hlasování kvalifikovanou většinou za spolurozhodování EP (co-decision). Pro odpor členských států byl nový režim nakonec schválen pouze pro oblast kontroly hranic a boje proti nelegální migraci, kdežto otázky legální migrace zůstaly v režimu rozhodování dle principu jednomyslnosti. Mluvíme zde o dvourychlostní migrační politice (Baršová 2007, Drozd 2011).

Se změnou stavu bylo třeba vyčkat až do přijetí **Lisabonské smlouvy**, novelizující zakládající smlouvy ES/EU od 1. prosince 2009,<sup>9</sup> která převzala podstatnou část změn zamýšlených už v od-

3 Zakotveno v právně nezávazném *Usnesení Rady ze dne 20. června 1994 o omezení přijímání občanů třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání*.

4 Smlouva o Evropské unii, podepsána dne 7. února 1992 a v platnost vstoupila dne 1. listopadu 1993.

5 Maastrichtská formálně rozdělila politiku EU v nové organizační a právní struktuře EU do tří hlavních oblastí – pilířů: dimenze Evropského společenství, mj. občanství Unie, politiky Společenství, hospodářská a měnová unie (*první pilíř*); společná zahraniční a bezpečnostní politika (*druhý pilíř*); a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (*třetí pilíř*).

6 Čl. K1(3)(b) SEU.

7 Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii (SEU), smlouvy o založení Evropských společenství (SES) a související akty byla podepsána 2. října 1997 a v platnost vstoupila 1. května 1999.

8 Hlava IV. SES: Vizová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob, čl. 61 – 69.

9 Lisabonská smlouva, podepsaná 13. prosince 2007 a v platnost vstoupila dne 1. prosince 2009. Skládá se ze Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o Evropské unii.

mitnuté Ústavě pro Evropu (2004). V první řadě smlouva zrušila pilířovou strukturu ES, v souvislosti s čímž činí z jednomyslnosti výjimku a jako pravidlo zavádí hlasování kvalifikovanou většinou, tj. znemožňuje uplatnění práva veta jediným členským státem. V prostoru svobody, bezpečnosti a práva smlouva zavedla sdílenou pravomoc mezi EU a členskými státy, tudíž nadále proto také zůstává několik oblastí, kde se i nadále rozhoduje jednomyslně (Pítrová a kol. 2008). Je tomu tak i proto, že opět byly propojeny otázky spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí se soudní a policejní spoluprací v trestních věcech. Dřívější Hlava IV SES je nově začleněna do Smlouvy o fungování EU jako Hlava V s nadpisem Prostor svobody, bezpečnosti a práva. Její druhá kapitola upravuje politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Cílem společné migrační politiky má být zajištění účinného řízení migračních toků, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských zemích a také předcházení a boj proti nedovolenému přistěhovalectví. Evropský parlament a Rada pro tuto agendu přijímají opatření hlasováním kvalifikovanou většinou, čili řádným legislativním postupem (Pítrová a kol. 2008).

## 1.2. Bariéry jednotné úpravy pracovní migrace na pozadí politických priorit EU

Probíhá-li proces evropeizace migrační politiky pomalu, v oblasti regulace pracovní migrace to platí dvojnásob. Příčiny lze hledat v kombinaci různých faktorů: omezených kompetencích orgánů EU, měnících se hospodářských potřebách evropských států, bezpečnostních hlediscích společného prostoru a ochraně národních zájmů členských států. Právě poslední faktor je jeden z nejzásadnějších, protože migrační politika je pojímána jako vitální součást výkonu státní suverenity. Platí zde obvyčejové pravidlo vycházející z personální svrchovanosti státu, že stát rozhoduje o vstupu, pobytu a vyhoštění cizích státních příslušníků ze svého státního území.

S postupující evropskou integrací národní státy svolily ke svěření části svých svrchovaných pravomocí v oblasti migrační a azylové politiky orgánům EU, prvotní motivací pro ně však byla ochrana území před vnějšími hrozbami, nikoli otázky migrantů. Na politické úrovni se proto problematika legální migrace stala citlivou politickou záležitostí hned od počátků snah o harmonizovanou migrační politiku, přestože výchozí závazek ze summitu Evropské rady v Tampere (1999)<sup>10</sup> vyzýval ke spravedlivému zacházení s cizinci legálně pobývajících na území členských států, kterým měla být zajištěna srovnatelná práva a povinnosti s občany EU. To ovšem vyžadovalo harmonizaci postavení dlouhodobě usazených cizinců a proaktivní migrační politiku reflektující ekonomické a zejména demografické změny v Unii.

Pro výše uvedené odlišné národní zájmy a výjimky uplatňované některými členskými státy<sup>11</sup> zásadně brání nalezení shody v oblasti legální migrace. Vzhledem k nastavení rozhodovacích procedur na úrovni EU v režimu Amsterodamské smlouvy všeobecného konsenzu takřka nešlo dosáhnout, dokud členské státy mohly ve smyslu principu jednomyslnosti vznášet právo veta vůči opatřením přijímaným v Radě EU. To mělo za následek, že i kvůli jedinému státu se schvalovací procesy právní úpravy některých aspektů ekonomické migrace ztlačily, či dokonce zcela zastavily. Při vyslovování svého nesouhlasu se státy obvykle odkazovaly na princip subsidiarity, jenž se stal vodícím prvkem harmonizace politik pracovní migrace. Vznesení tohoto argumentu zmařilo v roce 2001 přijetí návrhu Komise na horizontální směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti.<sup>12</sup> Návrh určoval společná kritéria a postupy pro všechny kategorie ekonomických migrantů bez ohledu

<sup>10</sup> Evropská rada, *K Unii svobody, bezpečnosti a práva. Závěry předsednictví*, Tampere. 16. 10. 1999.

<sup>11</sup> Společné evropské migrační politiky se neúčastní Dánsko, které má z této oblasti spolupráce výjimku. Velká Británie a Irsko se o zapojení rozhodují případ od případu.

<sup>12</sup> KOM(2001) 0386 v konečném znění. Úřední věstník J. C 322 E, 27. 11. 2001.

na úroveň jejich kvalifikace či druh práce, kdy se předpokládalo přijímání migrantů při splnění stanovených podmínek, jednotných pro všechny členské státy.

Počáteční ambice naplnit či dokonce překročit cíle Amsterodamské smlouvy se tak rozplynuly s prvním závažnějším pokusem Komise o vytvoření uceleného regulačního rámce pro oblast legální migrace. Pro společné postupy v oblasti pracovní migrace tudíž zůstal ponechán jen velice omezený prostor. Nadto s přijetím Haagského programu v listopadu 2004<sup>13</sup> nastupuje výrazná sekuritizace migračního diskurzu, když po atentátech v New Yorku a Madridu Evropu zchvátily obavy z narůstající hrozby terorismu. Programem stanovené cíle se tudíž výrazně nesly v duchu stupňování boje proti všem podobám neregulérní migrace a nutného rozvoje spolupráce s třetími zeměmi.<sup>14</sup> Summit v Haagu nepřímě předdeslal neúspěch tamperských cílů a zpomalení procesu schvalování připravovaných směrnic v oblasti (Čižinský 2005). Tento trend útlumu potvrdil Evropský pakt o migraci a azylu,<sup>15</sup> který navíc díky francouzskému anti-migračnímu přístupu, a v souvislosti s euroústavní krizí, propagoval mezivládní spolupráci členských států na úkor té nadnárodní, čímž předdeslal nevelké možnosti Unie do budoucna plně harmonizovat sledované politiky (Carrera, Guild 2008). Podle paktu měla organizace legální migrace probíhat s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti jednotlivých členských států. Přitom doporučoval politiku selektivní migrace zohledňující potřeby pracovních trhů zemí EU s preferencí kladenou na cirkulární migraci a přijímání studentů, výzkumných a vysoce kvalifikovaných pracovníků. Téměř totéž navrhnul i o rok později přijatý Stockholmský program, který stanovil politické priority EU pro oblast justice a vnitřních věcí na období let 2010-2014. K tomu po letech připomenul zapomenutý závazek z Tampere přiznat legálně pobývajícím občanům třetích zemí srovnatelné postavení s občany EU co do práv a povinností (Collett 2009).

Jednotícím prvkem pro spolupráci se staly dlouhodobé a na intenzitě nabývací ekonomické motivy: potřeba vypořádat se s negativními dopady demografického vývoje v Evropě a snaha zvýšit konkurenceschopnost evropských trhů. Postupně se podařilo formulovat preferenci tzv. selektivní migrační politiky, kde dochází k harmonizaci pravidel pouze ohledně specificky vymezených skupin pracovních migrantů. Nicméně, i přes nalezení této minimální shody, tempo přijímání odpovídajících směrnic vypovídá o pokračující zdrženlivosti členských států vůči sblížování národních politik s pravidly EU. Tento stav se zásadně nezměnil ani po přijetí Lisabonské smlouvy, třebaže posílila role orgánů EU při tvorbě politik legální migrace. V současnosti členské státy spíše obracejí svoji pozornost k výzvam spojeným s ekonomickou krizí, jenž je nutí k zavádění zvýšené ochrany pracovních trhů a akutnímu řešení situace krizí stížených migrantů, kteří se již na území EU nacházejí. Ostatně i Stockholmský program zcela opustil předchozí snahy EU o vybudování vícestupňové politiky pracovní migrace.

<sup>13</sup> Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii byl schválen na zasedání Evropské rady 5. listopadu 2004 a jeho rámec, hlavní cíle a implementaci detailněji určuje Akční plán schválený 3. června 2005. V září 2005 pak Komise přijala další soubor opatření v oblasti migrace a azylu.

<sup>14</sup> Závazek EU týkající se spolupráce s třetími zeměmi byl formulován v roce 2005 jako „Globální přístup k migraci.“

<sup>15</sup> Schválený na summitu Evropské rady v Bruselu ve dnech 15. a 16. října 2008.

## 1.3. Jednotlivá opatření EU v oblasti legální migrace

### 1.3.1. Směrnice v oblasti legální migrace z „potamperského“ období

S ohledem na výše uvedené je zjevné, že členské státy se principálně zdráhají schvalovat společná pravidla ohledně přijímání ekonomických migrantů. V některých případech se ovšem harmonizaci politik legální migrace nešlo zcela vyhnout, ať již v zájmu zachování sociální soudržnosti v evropských společnostech, rozvoje evropských ekonomik či z důvodu dodržení mezinárodních závazků. Po neúspěchu ambiciózního projektu na vytvoření komplexní jednotné úpravy ekonomické migrace Komise přistoupila (až do dalšího předdefinování politiky legální migrace v roce 2005) ke strategii přijímání dílčích úprav, v nichž se zaměřila na určení podmínek vstupu a pobytu specificky vymezených kategorií migrantů. Baršová (2007) rozlišuje směrnice z této první etapy podle toho, zda jde o cílenou regulaci přístupu určité vymezené kategorie pracovníků ze třetích zemí na pracovní trhy EU (*normy prvotní regulace ekonomické migrace*), nebo se primárně jedná o celkovou úpravu statusu určitých skupin cizinců ze třetích zemí přijatých na území EU z neekonomických důvodů – např. azylových, humanitárních či rodinných, v jejímž rámci jsou upraveny i podmínky pro vstup těchto skupin migrantů na trh práce hostitelského státu (*normy druhotné regulace ekonomické migrace*). Ve druhém uvedeném případě se jednalo spíše o nucenou harmonizaci pravidel, neboť k ní docházelo právě z povinnosti dostát mezinárodním závazkům, vztahujícím se k ochraně lidských práv (např. právo na rodinný život) či z naléhavé potřeby nalézt společná řešení naléhavé situace (zejm. v azylových otázkách) (Čechovský 2010).

#### a) Směrnice upravující podmínky pro neekonomické migranty (druhotná regulace)

Pomineme-li směrnice upravující azylovou problematiku, na neekonomické migranty se v nejširší míře vztahuje **směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny**.<sup>16</sup> Tato sjednocuje minimální standardy pro úpravu práva na rodinný život u občanů třetích států se zákonným pobytem v některém členském státě EU po dobu alespoň jednoho roku a s přiměřenou perspektivou získat povolení k trvalému pobytu v zemi nebo azylantů – tzv. sponzorů<sup>17</sup> se svými nejbližšími rodinnými příslušníky (zejm. manželem/manželkou a nezletilými dětmi) na území členských států EU. Zatímco na sponzora se dle směrnice vážou povinnosti zajistit sobě a své rodině vhodné ubytování, zdravotní pojištění a stálé a pravidelné finanční příjmy, po slučovaných osobách mohou členské státy vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem, čehož také v nejednom případě využívají. Ve svém článku 14 směrnice zaručuje sloučeným rodinným příslušníkům přístup na trh práce ovšem s tím, že členské státy mohou omezit vstup na trh práce po maximální dobu 12 měsíců z důvodu nutného posouzení situace na trhu práce v zemi. V případě sloučení rodičů sponzora nebo dospělých svobodných dětí mají pak členské státy zmocnění jejich přístup na trh práce omezit zřejmě i jinak. S ohledem na její rozsah členské státy berou rodinnou migraci jako nucenou, tudíž hledají různé cesty, jak zpřísnit svá vnitrostátní pravidla pro přijetí migrantů v režimu této směrnice. Nejnověji se tak děje v podobě povinného splnění různých integračních opatření ještě před vstupem na jejich území, jak je tomu třeba v případě Rakouska (viz 6.3.).

<sup>16</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úřední věstník L 251, 3. 10. 2003.

<sup>17</sup> Směrnice se naopak nevztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu, držitele povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany a držitele doplňkové ochrany pro jejich nestabilní právní postavení a slabou perspektivu dlouhodobého setrvání na území členských států (čl. 3 odst. 2). Dále se nevztahuje ani na rodinné příslušníky občanů EU, pro které platí na základě práva svobodného pohybu a pobytu občanů EU příznivější právní úprava (čl. 3 odst. 3).

Tyto klíčky členských států i celkově minimalistický rámec práva na sloučení rodiny v diki směrnice namnoze kritizují nevládní organizace a částečně i Evropský parlament. Kolize ohledně způsobu implementace směrnice nabraly takových rozměrů, až Komise vypsalala v listopadu 2011 veřejnou konzultaci, v níž se projednávaly nejen nejproblematictější aspekty provádění směrnice, ale dokonce i myšlenka na její kompletní rekodifikaci.<sup>18</sup>

Další přijatá **směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty**<sup>19</sup> má především integrační charakter. Její úprava přiznává migrantům s přiznaným statutem dlouhodobě pobývajícím rezidenta, který mohou získat po pěti letech oprávněného pobytu na území některého členského státu, rovné zacházení s občany hostitelského členského státu, mj. i v přístupu na trh práce, a současně jim garantuje volný pohyb po jiných členských státech EU, a to i za účelem zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti. Z pohledu Komise měla tato regulace napomoci i k posílení argumentace ve prospěch harmonizace obecných pravidel pro vstup a pobyt nových ekonomických migrantů, popsaných výše (Čechovský 2010). Jenomže z pohledu členských států však normy upravující neekonomickou migraci proces řízení ekonomické migrace spíše komplikují. Především v souvislosti s pravidlem narůstání práv s délkou pobytu automatický přístup výše uvedených skupin migrantů nemusí nutně odpovídat hospodářským potřebám státu a současně je v rozporu s požadavky na flexibilitu ekonomické migrace. Na druhou stranu omezení možnosti ekonomické aktivity zejména u rodinných migrantů v mnoha případech znamená, že se snadno stanou zátěží pro sociální systém hostitelského státu (Baršová 2007).

## b) Směrnice upravující selektivní pracovní migraci (prvotní regulace)

Odpor členských států k jednotné úpravě a oslabené rozhodovací pozice evropských orgánů měly za následek, že se harmonizace podmínek pro legální migraci z důvodů ekonomických zpočátku dotýkala jen nekontroverzních oblastí výzkumu a vzdělání. Jako první byla přijata v roce 2004 **směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby**,<sup>20</sup> v níž obsažená pravidla mají usnadnit cizincům přístup ke studiu v EU a současně zahraničním studentům umožňují částečný přístup na zdejší pracovní trhy. Po ní následovala v roce 2005 **směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu**<sup>21</sup> (na dobu delší tří měsíců), jejíž poměrně liberální úprava odráží vůli po atraktivnějším evropském prostoru pro zahraniční vědce a rovněž tak zanedbatelný dopad na počty migrantů v EU. Směrnice dává široký prostor k výběrům výzkumníků vědeckým institucím, výzkumníky oprostuje od aplikace zásady přednosti Společenství a přiznává jim i jejich rodinným příslušníkům nárok na rovné zacházení v sociálním zabezpečení a v přístupu ke službám. Z hlediska regulace pracovní migrace mají však obě zmíněné směrnice jen marginální dopad.

<sup>18</sup>Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). KOM(2011) 735 v konečném znění.

<sup>19</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty, Úřední věstník L 016, 23.1.2004.

<sup>20</sup> Úřední věstník L 375/12, 23. 12. 2004.

<sup>21</sup> Úřední věstník L 289/15, 3. 11. 2005.

## 1.3.2. Směrnice vycházející z Plánu politiky pro oblast legální migrace

Směr dalších harmonizačních snah v oblasti ekonomické migrace určil až Plán politiky pro oblast legální migrace z roku 2005,<sup>22</sup> vypracovaný na základě požadavku Haagského programu (viz výše 1.2.). Nejdříve mu však předcházela Komisí připravená tzv. Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace,<sup>23</sup> kterou předložila k veřejné konzultaci v lednu 2005. V dokumentu apelovala na potřebu revize imigrační politiky zejména z důvodu negativních dopadů demografického vývoje na hospodářství v EU a zahájila diskusi o nevhodnější formě společných pravidel pro přijímání ekonomických migrantů – zde Komise alternativně navrhovala tzv. horizontální přístup pro všechny migranty nebo vertikální podle sektorů. Členské státy z větší části horizontální rámec nepodpořily pro obavy, že by pravidla pro široký okruh pracovních migrantů zasahovala i do regulace politiky zaměstnanosti, která však musí zůstat na národní úrovni (Baršová 2007). Z náročných konzultací vzešel v prosinci 2005 výše uvedený návrh, který navrhoval vytvoření a realizaci opatření, vedoucích k postupné harmonizaci oblasti pracovní migrace během let 2006 - 2009. V rovině legislativní Komise představila záměr předložit všeobecnou rámcovou směrnici pro úpravu procesu legálního zaměstnávání migrantů (zavedení jednotného řízení pro pracovní a pobytové povolení) a zajištění rovných práv legálně pracujícím občanům třetích zemí, doplněnou o sektorová opatření. Těmito měly být čtyři specifické směrnice zaměřené pouze na zaměstnání (nikoliv též osoby samostatně výdělečně činné), které měly postupně řešit otázku vstupu a podmínek pobytu pro vysoce kvalifikované pracovníky (vyjma výzkumníků), sezónní pracovníky, dočasně vysílané pracovníky a pro placené stážisty a au-pair (Čechovský 2010, stránky MV ČR). Bohužel plán nesledoval obecnou vizi společné politiky legální migrace, ale stavěl na nejmenším společném jmenovateli – aktuální shodě členských států o potřebnosti určitých kategorií ekonomických migrantů. I přesto se ale členské státy a zaměstnavatelé nadále obávaly přijetí společných závazků předpokládaných zejména v režimu rámcové směrnice (Baršová 2007).

## a) Směrnice o modrých kartách

Z navrhovaného legislativního balíčku byla v květnu 2009 jako první přijata **směrnice 2009/50/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice o modrých kartách)**,<sup>24</sup> tedy skupiny pracovních migrantů, která měla uspokojit rostoucí poptávku evropských trhů a o jejímž přínosu pro národní ekonomiky neměly členské státy příliš pochyb. Směrnice sjednocuje podmínky, při jejichž splnění mohou vysoce kvalifikovaní pracovníci ze třetích zemí získat zvláštní druh povolení k pobytu, známý jako tzv. *modrá karta*. Základním požadavkem pro získání modré karty je prokázání vysoké kvalifikace, která spočívá buď ve stanovené úrovni vyššího vzdělání, nebo odborné praxe. Držitelé modré karty pak mají zjednodušený vstup na území, spolu s možností okamžitého využití práva na sloučení rodiny. Pokud jde o přístup na trh práce, na žádost členských států mohou být modré karty vydávány až po předchozím přezkumu situace na pracovním trhu dané země a při splnění požadavků na konkrétní pracovní místo i mimo rámec požadované kvalifikace. Po dvou letech oprávněného pobytu v členském státě lze na modrou kartu získat práci v jiném státě EU. Zvláštní výhody platí pro mladé odborníky, jelikož se od nich očekává, že budou potenciálně dlouhodobými přispívajícími do sociálního systému přijímající země. Novou úpravu přivítali nejvíc podnikatelé, kterým se alespoň trochu uvolnily ruce při výběru v Evropě nedostatkového řídicího či odborného personálu.

<sup>22</sup> KOM (2005)669 v konečném znění, 21. 12. 2005.

<sup>23</sup> KOM(2004) 811 v konečném znění, 11. 1. 2005.

<sup>24</sup> Úřední věstník L 155/17, 18. 6. 2009.



A Komise opět kladla naděje do členských států, že by po úspěchu projektu modrých karet mohly svolit k další harmonizaci pracovní migrace (Čechovský 2010). Tento trend se ovšem u dalších harmonizačních pokusů nepotvrdil.

## b) Směrnice o jednotném povolení

Složitou cestou si prošla především obávaná rámcová směrnice Rady 2011/98/EU **o jednotném postupu vyřizování žádosti o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněných pobývajících v některém členském státě** (tzv. směrnice o jednotném povolení), která se na půdě EU projednávala přes čtyři roky. Členské státy (včetně České republiky) nejdříve vznesly námitku, že Amsterodamská smlouva neposkytuje adekvátní právní základ pro právní úpravu pracovní migrace (viz též 1.1.). Poté se schvalovací proces zastavil kvůli očekávané ratifikaci Lisabonské smlouvy a po jeho obnovení začátkem roku 2010 se na půdě Evropského parlamentu i mezi členskými státy nadále řešily názorové neshody ohledně rozsahu působnosti směrnice a určení nových procesních pravidel (Pascouau, McLoughlin 2011). Schválená směrnice z konce roku 2011 tak obsahuje značně kompromisní pravidla. Jejich transpozice do národních úprav má proběhnout do dvou let od publikování směrnice v úředním věstníku EU, tj. nejpозději do 25. prosince 2013.

Positivní stránkou směrnice o jednotném povolení je, že přináší zjednodušení administrativních požadavků pro státní příslušníky třetích zemí přijíždějící do EU za prací, a to tím, že jim umožňuje získat pracovní povolení a povolení k pobytu v jediném dokumentu pořízeném v rámci jediného řízení, uplatňovaného ve všech členských státech EU. Vedle toho poskytuje cizincům již legálně pobývajícím a pracujícím v EU možnost požívat společná práva srovnatelná s těmi, která mají občané EU, to pokud jde o důstojné pracovní podmínky (např. v otázkách rovné mzdy a propouštění, ochrany zdraví a bezpečnosti při práci), uznávání vzdělání a odborných kvalifikací, právo vstupovat do odborů, daňové výhody a přístup k penzím, sociálnímu zabezpečení, službám nabízeným úřady práce a sociálnímu bydlení. Členské státy však budou moci využít některých specifických omezení těchto práv (viz např. EP 2011).

Velkým přínosem směrnice je také úprava jednotného postupu ve všech členských státech pro vydávání jednotného povolení. Problematickým se ovšem stává ponechání velkého prostoru členským státům k určení si bližších pravidel pro průběh řízení a podmínky, co mají cizinci při žádosti o jednotné povolení splnit. Státy si tak mohou určit, zda žádost o jednotné povolení podá cizinec nebo jeho zaměstnavatel, zda má být žádost o jednotné povolení podána v cílovém členském státě nebo ze třetí země. Dále mohou pro rozhodnutí o žádosti příslušným orgánem stanovit maximální lhůtu až čtyř měsíců od doby podání žádosti. Nejdůležitější však je, že pravidla upravena ve směrnici se nedotýkají pravomocí států EU rozhodnout o tom, zda a v jakém počtu vůbec chtějí či nikoliv přijmout mimoevropské pracovníky. Stanoví-li tedy některý stát pro pracovní migranty kvóty nebo aplikuje-li politiku nulové migrace, procedurální část směrnice zůstane téměř bez efektu (viz např. EP 2011).

Problematickým je také osobní rozsah směrnice, neboť tato vylučuje ze své působnosti určité kategorie pracovníků, jako jsou uprchlíci, cizinci s trvalým pobytem, sezónní pracovníci, přesídlené osoby a vnitropodnikově přemístění pracovníci, poněvadž se má za to, že podmínky vstupu a pobytu těchto skupin migrantů jsou upraveny v jiných evropských normách nebo budou nahrazeny samostatnými sektorálními směrnici, které předpokládají jiný postup a různé úrovně práv a ochranných opatření. Nehledě na tyto argumenty, lidsko-právní organizace rozsah směrnice kritizovaly pro porušení principu rovného zacházení (SIMI 2011). Omezení osobní působnosti směrnice takto příkladně odráží sektorální přístup k evropské regulaci ekonomické migrace (Pascouau, McLoughlin 2011).

## c) Ostatní směrnice o dílčích oblastech pracovní migrace

Pokud jde o zbývající navržené sektorové směrnice, všechny se prozatím nacházejí ve stadiu projednávání legislativních návrhů Komise. Mezi nimi bude mít největší dopad z hlediska počtu migrantů zřejmě **směrnice o sezónních pracovnících**,<sup>25</sup> jejíž návrh byl zveřejněn v červenci 2010. Ačkoli žádný z členských států návrh výslovně neodmítl, parlamenty České republiky, Nizozemska a Rakouska vyjádřily stanovisko, že tento není v souladu s principem subsidiarity (MIPEX 2011). K datu se čeká na první čtení v Evropském parlamentu (EP 2012).

Návrh směrnice o sezónních pracovnících reaguje na dlouhodobý vývoj v oblasti sezónního zaměstnávání občanů třetích zemí EU a na jejich rostoucí potřebnost pracovníků v různých ekonomických sektorech. Cílem směrnice je proto zejména omezit počet nelegálně pobývajících osob díky zjednodušení a zrychlení procesu získávání potřebných povolení, a to prostřednictvím sjednocení pracovního a pobytového povolení udělovaného v nové zrychlené proceduře v míře odpovídající poptávce na pracovním trhu. Nová pravidla mají také zohledňovat prevenci vykořisťování pracovníků zaměstnavateli, zajištění dobrých zdravotních, bezpečnostních a ubytovacích podmínek pro sezónní pracovníky z třetích zemí. Nově je navrhován prostor pro stížnosti pracovníků a povinnost zaměstnavatelů ověřovat, zda mají jejich zaměstnanci k dispozici odpovídající ubytování. V neposlední řadě návrh podporuje cirkulární migraci sezónních pracovníků v podobě zavedení více-sezónního pracovního povolení nebo zjednodušené procedury pro další sezony (stránky Komise 2012).

Dalšími připravovanými sektorovými směrnici jsou: **Směrnice o podmínkách vstupu a pobytu vnitropodnikově převáděných pracovníků**, která má za cíl usnadnit převádění pracovníků ze třetích zemí při relokacích v rámci podniků v rámci EU; a **rozšíření Směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby o stážisty odměňované mzdou a au-pair**, pro které zatím neexistuje společná právní úprava. Osoby ze třetích zemí takto budou moci získat zkušenosti a znalosti během období přípravy v Evropě, což povede k podpoře „oběhu mozků“ (stránky MV ČR).

Při pohledu na okolnosti schvalovacích procesů všech směrnic vycházejících z Plánu pro oblast legální migrace lze konstatovat, že harmonizace právní úpravy v otázkách řízení ekonomické migrace nijak zásadně nezrychlila, a to ani po posílení role EU a jejich orgánů v této oblasti po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Naposled se Komise vyjádřila k dalšímu směřování společné migrační politiky v souvislosti s nedávným vývojem ve Středomoří, který znamenal pro některé evropské státy nenařadilý příliv neregulérních migrantů ze Severní Afriky. V reakci na tyto události Komise zveřejnila dne 4. 5. 2011 iniciativy pro strukturovanější, ucelenější a proaktivnější přístup EU k výzvám a přiležitostem migrace. Iniciativy pokrývaly různé aspekty migrace, včetně cílenější legální migrace a měly v dlouhodobějším horizontu doplnit naléhavá krátkodobá opatření, která Komise přijala k řešení migrační situace ve Středomoří. Mezi navrhovanými opatřeními zmínila i nutnost „lepšího zaměření legální migrace do EU k usnadnění přistěhovalectví osob s kvalifikační potřebou pro podporu EU při řešení očekávaného nedostatku pracovních sil a určitých odborností, a přispět tak k řešení očekávaného poklesu počtu obyvatel v produktivním věku“ (Komise 2011).

Vezmeme-li v úvahu preference členských států, nadále bude vyvíjena spíše podpora legální migrace vysoce kvalifikovaných migrantů na úkor ostatních skupin pracovních migrantů. Pro další prognózy týkajících se řízení legální ekonomické migrace na úrovni EU bude zřejmě nutné si nejdříve počkat na plnou implementaci směrnice o jednotném povolení do právních rádek členských zemí a na nový programový rámec pro další pětileté období, který by měl být přijat během roku 2013. Baršová (2007, s. 46) však již před několika lety předdeslala, že i přes různá omezení a bariéry lze předpokládat posílení role EU při regulaci selektivní ekonomické migrace a nelze reálně očekávat, že by došlo i na vytvoření skutečně uceleného rámce řízení politik ekonomické migrace.

<sup>25</sup> Návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu sezónních pracovníků, KOM(2010) 379, 13. 7. 2010.

## 2. Evropská integrační politika

### 2.1. Formování evropské integrační politiky

Otázka integrace cizinců není v Evropě nijak nová, na úrovni EU však nabývá na důležitosti až ve 21. století, kde dodnes zůstává nevyřešena. Všeobecně pojímaná jako součást migrační politiky, integrační politika sleduje obecný cíl „*podpořit proces začleňování přistěhovalců – jako jednotlivců či skupin – do hostitelských společností*“ (Barša, Baršová 2005). Tím se však nezbytně dotýká citlivých politických otázek národní identity a příslušnosti k národu, jenž tvoří základní prvky státní suverenity. Z tohoto principu plyne vytrvalá snaha evropských národních států udržet si svou výlučnou pravomoc při rozhodování o tom, kdo se může stát členem jejich společnosti a za jakých podmínek.

Je přirozené, že evropské státy se ve svých integračních politikách liší, poněvadž je tvořily v závislosti na nastavení vnitrostátních pravidel migrační politiky, v nichž se odrážejí hospodářské potřeby země a postoje většinové společnosti. Jenomže tradiční modely akulturace, asimilace či multikulturalismu selhávaly jeden za druhým, což některé země přivedlo k četným ekonomickým, politickým i sociálním tenzím (např. zvyšování nezaměstnanosti spjaté s vysokými výdaji na sociální politiku, polarizaci společností s rostoucími negativními tendencemi vůči migrantům, nástupu radikální pravice, apod.). Úspěchy a zejména neúspěchy integrační politiky některých států se ovšem promítly do celého evropského prostoru, který na konci 20. století procházel etapou intenzivní ekonomické a politické integrace. Brzy došlo na to, že výzvy spojené s integrací migrantů se staly problémem společným pro celou EU (Okyay 2007).

Poučena z dřívějších zkušeností, Evropská unie si začala být vědoma potřeby integrace migrantů pro další ekonomický rozvoj a pro zachování sociální soudržnosti v evropském prostoru. Zejména pořad nebyla dořešena otázka postavení migrantů v členských státech již usazených, na které se národní politiky integrace mnohdy nevztahovaly. Jelikož zakládající smlouvy ES, ani Maastrichtská smlouva neobsahovaly odkazy na koordinované postupy v oblasti integrace občanů třetích zemí, zprvu se přijímaly právní akty v otázkách zaměstnanosti, sociálních věcí, rovných příležitostí, anti-diskriminace a zejména pak migrace, přičemž zahrnovaly i integrační opatření. Implicitní zmocnění orgánů EU přijímat opatření v oblasti integrace přišlo až s přechodem migračních a azylových politik do komunitárního rámce v Amsterodamské smlouvě (Carrera, Atger 2011; EWSI 2012). Důležité opět bylo posílení pravomocí Evropské komise, které se díky nabyté zákonodárné iniciativě stala hlavním propagátorem integrace migrantů na úrovni EU. Program z Tampere (1999) pak obsahoval první formální podnět k definování aktivní integrační politiky EU, jež by ctila spravedlivé zacházení s legálně pobývajícími cizinci a na základě toho jim poskytla srovnatelná práva a povinnosti s občany EU (viz 1.2.).

V praxi EU se integrace migrantů stala předmětem mnohostranných politických strategií, vedených silnou vazbou integrace na migrační politikou a výhradou státní suverenity členských států. Komise narazila na tyto limity budoucí integrační politiky už při prvních návrzích na společné postupy v otázkách legální migrace, na rozdíl od mnohem snadnější harmonizace pravidel v oblasti azylu a boje proti diskriminaci. Měla-li nová jednotná antidiskriminační opatření<sup>26</sup> přispět k eliminaci rasové a etnické exkluze, návrhy směrnic o právu na sloučení rodiny a o postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů<sup>27</sup> obsahovaly silné integrační prvky s cílem vytvořit stabilní rámec pro rodinnou migraci a zajistit dlouhodobě pobývajícím rezidentům ze třetích zemí rovné postavení s občany EU, především ve vztahu k práci (viz výše 1.4.). Při projednávání obou migračních směrnic se členské státy, s odvoláním na princip subsidiarity, odmítly vzdát kontroly nad svými **dosavadními integračními politikami**. Na konci zdlouhavých procedur pak stály směrnice, které

<sup>26</sup> Směrnice 2000/43/ES a 2000/78/ES.

<sup>27</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES a směrnice Rady 2003/109/ES.

sice obsahovaly minimální standardy pro úpravu podmínek legální migrace vymezených skupin občanů třetích zemí, ale opatření týkající se integrace se hodně vzdělala původním záměrem programu z Tampere ve prospěch trendu restriktive a kontroly migrace (Guild, Groenendijk, Carrera 2009). Obdobné kontroverze provázely i další vyjednávání týkající se integračních opatření při regulaci legální migrace, které ještě umocňoval rigidní způsob rozhodování Rady na základě principu jednomyslnosti (Okyay 2007). Napětí vzniklé mezi procesem evropeizace migrační politiky a principem subsidiarity se odrazilo v paralelním rozvoji dvojího normativního rámce pro oblast integrace: evropského migračního práva a evropského rámce pro integraci, z nichž posledně uvedený se formuje pouze na bázi právně nezávazných či tzv. měkkých regulatorních nástrojů, určených ke koordinaci odlišných národních integračních politik (Guild, Groenendijk, Carrera 2009).

### 2.2. Společný rámec EU pro integraci

#### 2.2.1. Integrace jako oboustranný proces

Východí pozice EU k vytváření nadnárodního rámce integračních politik obsahuje **Sdělení Komise o přistěhovalcích, integraci a zaměstnanosti** z roku 2003,<sup>28</sup> které vzešlo z podnětu Evropského hospodářského a sociálního výboru (EHSV)<sup>29</sup> a Evropské rady v Soluni (2003). Ve sdělení Komise nabízí detailní vysvětlení o povaze integrace a jejím širokém rozsahu a tuto současně definuje jako „*oboustranný proces založený na vzájemných právech a odpovídajících povinnostech oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a hostitelských společností, který předpokládá plné začlenění cizince*.“ Toto pojetí integrace implikuje vyváženost práv a povinností, kde na jedné straně stojí odpovědnost hostitelské společnosti zajistit, aby byla zajištěna formální práva cizinců takovým způsobem, že jednotlivec má možnost účastnit se jejího hospodářského, sociálního, kulturního a občanského života, a kde na oplátku migranti respektují základní normy a hodnoty hostitelské společnosti a aktivně se podílejí na integračním procesu, aniž by se museli vzdát vlastní identity (Carrera, Atger 2011).

Na výzvu obsaženou v Haagském programu z listopadu 2004 (viz výše 1.2.), který zařadil integrační politiku mezi deset stěžejních priorit v oblasti vnitřní bezpečnosti a justice pro následující pětileté období, byl ještě v témže měsíci vytvořen obecný rámec pro další aktivity, a to v dokumentu **Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii** (Společné principy).<sup>30</sup> Společné principy zakládají holistický přístup k integraci a mají za cíl sloužit členským státům jako vodítko při formulaci vyvážených a koherentních státních integračních politik. První princip obsahuje formální uznání integrace jako oboustranného procesu a je tak všeobecným teoretickým základem pro evropský rámec integrace. Další principy pak rozvíjejí jednotlivé aspekty integračních politik, mezi nimiž mají stěžejní roli otázky zaměstnání, vzdělávání, politické participace, respektu práva či mezikulturního dialogu. Krom toho Společné principy poskytují referenční rámec pro spolupráci orgánů na lokální, regionální, národní a státní úrovni při rozvoji a realizaci integračních politik, nebo také pro účely hodnocení jednotlivých opatření a politik k podpoře jejich dalšího rozvoje (EHSV 2007; web EUROPA 2012).

<sup>28</sup> KOM (2003) 336.

<sup>29</sup> Stanovisko ESHV k migraci, integraci a roli občanské společnosti, Úřední věstník C 125, 27. 5. 2002

<sup>30</sup> Dokument Rady 14615/04 ze dne 19. listopadu 2004, v češtině dostupný také na [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).

## 2.2.2. Rámcové programy EU pro oblast integrace

V zájmu zajištění větší koordinace národních integračních politik a iniciativ EU Komise rok poté publikovala sdělení, které obsahovalo **Společný program pro integraci - Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii** (Společný program).<sup>31</sup> Společný program uvádí návrhy praktických opatření za účelem lepší implementace schválených Společných principů integrační politiky, přičemž rozlišuje zvlášť akce k realizaci na národní úrovni a na evropské úrovni. Státy si však mají určit samy svoje priority a vybrat aktivity, jakož i způsob jejich provedení v závislosti na situaci a zaužívaných praxích v zemi. Tím Komise přiznává omezenou roli EU při přijímání opatření v oblasti integrace cizinců, kde akce EU nezbytně vyžadují kooperaci členských států. Společný program tedy představuje jen jakýsi obecný rámec pro koordinaci aktivit na národních úrovních. Dokument je však průlomový v tom ohledu, že na integraci pohlíží jako na průřezovou oblast, která se má promítat do všech relevantních politik – tzv. mainstreaming.<sup>32</sup> Přijetí Společného programu mělo své opodstatnění i v souvislosti s paralelně připravovaným Plánem politiky pro oblast legální migrace (viz výše 1.3.2.), který v některých opatřeních opět reflektoval existující úzkou vazbu mezi společnou migrační politikou a společnou integrační strategií na úrovni EU (Martiniello 2009).

Třebaže se v době implementace Společného programu nenaplnily představy Komise o hlubší evropeizaci integrační politiky, neboť řada návrhů zůstala neprojednána kvůli neúspěšné ratifikaci Ústavy pro Evropu,<sup>33</sup> z programového rámce vzešla celá řada nástrojů s cílem přispět k efektivnímu monitoringu realizace národních politik či ke snadnější výměně zkušeností a osvědčených postupů mezi členskými státy (viz 2.3.). Souběžně s tím byl členským státům zpřístupněn pro období 2007 – 2013 finanční mechanismus v podobě Evropského integračního fondu, který v některých zemích přispěl k zásadnímu rozvoji dosud nenaplněných integračních opatření. Uvedme příkladem aktivity České republiky na lokální úrovni (integrační centra a emergentní projekty) nebo Portugalska (kofinancování one-stop-shop programu a služby sociokulturních mediátorů).

Měla-li později roli EU v oblasti integrace pozvednout Lisabonská smlouva, od níž se očekávala větší formalizace evropského integračního rámce zejména díky zavedení nového způsobu rozhodování v Radě kvalifikovanou většinou a historicky prvním začlenění otázek integrace do primárního práva EU,<sup>34</sup> po praktické stránce žádné významné změny nenastaly. V souladu se Stockholmským programem z roku 2009 dnes probíhá spolupráce na evropské úrovni tak, že „*může v členských státech přispět k účinnějším integračním politikám tím, že poskytne podněty a podporu pro opatření členských států.*“ V praktické rovině se poslední úsilí EU orientuje na rozvoj nástrojů pro výměnu znalostí a koordinaci s dalšími oblastmi státních politik, na rozvoj klíčových indikátorů pro monitorování výsledků národních politik a poprvé je v politických debatách věnován prostor i většímu zapojení občanské společnosti do procesu integrace migrantů. Přičemž zaměstnání je v současnosti považováno za zásadní prvek úspěšné integrace.<sup>35</sup>

31 Sdělení Evropské komise, Radě, Evropskému parlamentu, Ekonomickému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Společný program pro integraci. Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii*. KOM (2005) 389, schváleno jako *Závěry Rady o společném programu pro integraci* ze dne 1. 12. 2005.

32 Tímto principem se v ČR řídí zejm. MPSV, které se problematiku integrace cizinců snaží vztáhnout do jím přijímaných opatření v rámci jiných veřejných politik, zejm. politiky zaměstnanosti či sociální péče (web MPSV).

33 Sdělení Evropské komise Radě EU a Evropskému parlamentu *Haagský program: Deset priorit pro dalších pět let – partnerství pro obnovu Evropy*. KOM (2005)184 v konečném znění. Evropská komise, Zpráva o realizaci Haagského programu za rok 2007, KOM(2008)373, 2. 7. 2008.

34 Čl. 79 odst. 4 Smlouvy o fungování EU: „*Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.*“

35 Tento princip konkretizuje zejm. politická strategie Evropa 2020 z roku 2010, která pojednává o ekonomickém růstu EU v další dekádě a určuje tomu příslušné cíle. Mezi hlavní závazky patří i zvýšení zaměstnanosti osob ve věku 20 až 64 let na 75 %, k čemuž má přispět mj. lepší integrace cizinců s oprávněným pobytem v EU (EWSI).

V současnosti platí na dalších pět let revidovaný **Evropský program pro integraci migrantů ze třetích zemí** (Evropský program),<sup>36</sup> který Komise vydala v červenci 2011. Dokument se zaměřuje na opatření vedoucí ke zvýšení hospodářské, sociální, kulturní a politické účasti migrantů a klade důraz na lokální akce. Tento nový program zdůrazňuje problémy, které je třeba vyřešit, pokud má EU plně těžit z potenciálu, který migrace a rozmanitost nabízí. Zkoumá také roli zemí původu v integračním procesu. Součástí programu je flexibilní návod (tool-box), ze kterého mohou národní orgány vybírat opatření, které budou nejučinněji odpovídat specifickým potřebám dané země a vést k naplnění konkrétních integračních cílů.

## 2.3. Nástroje EU k podpoře národních politik integrace

Byla-li zde zmínka o praktických nástrojích evropské integrační politiky, tyto předně slouží k prosazování evropského rámce pro integraci při tvorbě národních politik a k podpoře snadnější implementace integračních politik v praxi. Jedná se o praktický protějšek teoretického základu, obsaženého ve Společných principech a následných rámcových programech EU. Nástroje jsou určeny všem subjektům, které mohou být zapojeny do realizace politiky integrace migrantů, přičemž mají řadu funkcí – politické, koordinační, informační, monitorovací, hodnotící a finanční.<sup>37</sup> Kombinace rámcových programů a praktických nástrojů, kde politické priority konkretizují právně nezávazné implementační nástroje a akce nadnárodních uskupení, je poměrně atypický způsob řízení společné politiky v rámci práva EU (Guild, Groenendijk, Carrera 2009).

Mezi těmito nástroji stěžejní roli sehrávají **Národní kontaktní místa pro integraci (NKM)**, která mají předně za úkol monitorovat činnosti členských států a zajistit koordinaci politik na vnitrostátní úrovni s iniciativami EU. Funkce NKM vykonávají národní ministerstva, která tímto způsobem mají zásadní vliv na tvorbu integračních politik EU (Carrera 2009). NKM se pravidelně scházejí za účelem výměny informací a osvědčených postupů mezi členskými státy, jejichž souhrn pak vychází v **Příručkách o integraci (Handbooks on Integration)**, určených pro tvůrce politik a odborníky z praxe na všech úrovních. Příručky obsahují zejména konkrétní příklady integračních programů v zemích EU k různým tématům integrace. Výsledky monitoringu implementace politik na národní úrovni pak do roku 2010 shrnovaly tzv. **Výroční zprávy o migraci a integraci**,<sup>38</sup> na jejichž základě se určoval další rozvoj evropských opatření. Kvůli pochybnostem o přesnosti informací ze strany členských států byly ve spolupráci s Eurostatem vytvořeny indikátory, čili objektivně měřitelné ukazatele pro monitorování výsledků politik integrace.

Politická debata o rozvoji společného rámce probíhá na pravidelných **ministerských konferencích**, kde Komise předkládá výsledky za předchozí období. Vedle toho působí od roku 2009 **Evropské fórum pro integraci (European Integration Forum)**<sup>39</sup> jakožto platforma pro dialog všech zainteresovaných subjektů v oblasti integrace migrantů. Významným prvkem fóra je, že poskytuje příležitost pro organizace občanské společnosti, aby vyjádřily své názory ke konkrétním otázkám integrace a diskutovaly o programu EU pro integraci.<sup>40</sup> Jako virtuální protějšek fóra byl v téže době zřízen **Evropský portál o integraci (European website on Integration, EWSI)**,<sup>41</sup> který je unikátním zdrojem informací o otázkách integrace a jehož cílem je usnadňovat sdílení úspěšných strategií a podporovat spolupráci mezi státními subjekty a organizacemi občanské společnosti v celé EU. V současné době se dokončují přípravné práce na rozvoji **evropských integračních modulů** jakožto stanovených, ale současně

36 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí*. KOM (2011) 0455 v konečném znění.

37 Podrobně o všech nástrojích evropského rámce pro integraci na Evropském portálu pro integraci (EWSI). Některé dokumenty jsou přístupné v češtině na stránkách MPSV ČR o integraci cizinců: [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).

38 Celkově byly vydány tři takové zprávy v letech 2004, 2007 a 2010. V češtině dostupné na [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).

39 Fórum tvoří asi 100 účastníků ze všech členských států a schází se dvakrát ročně. Setkání vede Komise ve spolupráci s EHSV (více k tomu na <http://www.eesc.europa.eu/>).

40 Například v květnu 2012 jednalo fórum o závěrech z veřejné konzultace vyhlášené Komisí v Zelené knize o právu na sloučení rodiny.

41 Akce se účastnily i zástupci některých českých NNO, včetně zástupkyně SIMI. Více o tom na: [www.migrate.com](http://www.migrate.com) (sekce Pracovní migrace).

41 [www.integration.eu](http://www.integration.eu). Ke vzniku fóra a portálu více v tiskové zprávě Komise: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-593\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-593_cs.htm).



flexibilních referenčních rámců pro podporu integračních politik, které mohou být přizpůsobeny různým kontextům členských států. Různé moduly se zaměří na různé aspekty integračního procesu v návaznosti na Společné principy. Návrhy modulů byly připraveny v těchto oblastech: **1)** úvodní kurzy a jazykové kurzy, **2)** zapojení přijímající společnosti, a **3)** aktivní účast migrantů na všech aspektech kolektivního života.

Uvedené „soft“ nástroje politik a nadnárodní struktury doplňuje „hard“ finanční rámec - **Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF)**, který má usnadnit praktickou realizaci cílů integračních politik. Cílem fondu je podpora úsilí členských států umožnit cizincům (především nově přichozím), aby splnili podmínky pobytu, a usnadnit jejich integraci do evropských společností v souladu se Společnými principy. Fond má celkový rozpočet ve výši 825 milionů EUR na období 2007-2013 a je využíván jak na úrovni členských států, tak na úrovni EU (akce Společenství) na bázi ročních programů. V listopadu 2011 Komise předložila návrh týkající se financování politiky EU v oblasti vnitřních věcí (včetně integrace) po roce 2013.

Četnost nástrojů vytvořených Evropskou unií pro oblast integrace migrantů vypovídá o tom, že by Unie nemůže právotvorně zasahovat do integračních politik členských států, soustavně vyvíjí maximální úsilí k jejich mnohostranné koordinaci. Sjedené postupy a prostředky mají jistě své opodstatnění z pohledu monitoringu a vyhodnocování efektů národních integračních opatření za jejich vzájemného srovnání. Zejména pak finanční nástroje a prostředky určené ke sdílení informací a praxí umožňují aktivní zapojení všech zainteresovaných subjektů do procesu tvorby a realizace politik, včetně občanské společnosti. Komisí navrhovaná opatření pak slouží odpovědným subjektům členských států jako vodítko k realizaci konkrétních akcí na národní úrovni.

Vyřčené ovšem ještě neznamená, že evropský rámec pro integraci je bezvadný nebo, že nepotřebuje čelit žádným výzvám. Vezmeme-li v potaz stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru (EHSV 2012) k poslednímu programu Komise, tak podle něj je žádoucí lepší zacílení evropských finančních nástrojů na splnění integračních cílů, jakož i provedení hloubkové analýzy stávajících právních předpisů, zejména pokud jde o řízení dotýkající se migrantů. Po Komisi a členských státech vyžaduje stanovit si konkrétní cíle týkající se integrace a poskytovat svým občanům i ostatním zemím průběžné informace o jejich dosažení.<sup>42</sup> Dále je vítána spolupráce mezi všemi orgány EU, ale stěžejním je zapojení subjektů na lokální úrovni, přičemž je potřeba posílit občanskou společnost a podniky. Samotní migranti by měli být povzbuzováni k vytváření vlastních sítí a sdružení, které jim mohou usnadnit přístup k informacím, financování a tvorbě politik. Nezbytný je také rozvoj sborníku integračních praxí, který má být řádně komunikován zainteresovaným subjektům spolu s možností financování projektů s významným dopadem. V neposlední řadě EHSV vybízí členské státy a Komisi k dalšímu posílení role národních kontaktních míst.

## 2.4. Praxe členských států

Klíčovou otázkou v oblasti integrace migrantů ovšem je, jakým způsobem a za jakým účelem členské státy některá integrační opatření implementují. Odpovědi lze hledat v možnostech jejich financování, v momentální celospolečenské náladě či politicko-ekonomických prioritách té které země. Především v době ekonomické krize se diametrálně mění pohledy na migraci, což otázky sociální integrace migrantů nenechává bez následků. Zatímco se ještě na začátku 21. století na migraci pohlíželo jako na zdroj ekonomické prosperity, dnes se jí dává za vinu vysoká nezaměstnanost domácího obyvatelstva či nadměrná zátěž sociálních systémů. Krize ztížila integraci cizinců především z hlediska přístupu na trh práce, a to nejen dočasně či čerstvě

usazeným migrantům, ale i jejich dalším generacím, které již nemají jazykové bariéry a prošly vzdělávacím procesem v hostitelských zemích. Ve výsledku tak jsou migranti vytlačeni do šedé zóny a vystaveni zvýšenému riziku vykořisťování. Obzvláště závažná je nezaměstnanost žen migrantek, která je vystavuje ještě větší sociální exkluzi než doposud.

Členské státy situaci řeší zaváděním restriktivních opatření pro regulaci ekonomické migrace s jasným cílem - zamezit migrantům přístup na evropské trhy práce a pokud možno, tak přímo i vstup na území EU. Škrtají rozpočty nebo tak pod vlivem okolností záhy učiní. Není neobvyklé, že prostředky z evropských fondů (EIF a ESF) se stávají jedinými využitelnými zdroji pro implementaci integračních opatření. Platí to obzvláště pro nové imigrační země, mezi něž se řadí i Česká republika, jejichž národní rozpočet pro integraci je více méně určen pouze na kofinancování projektů financovaných z EU. Některé země tak v současnosti přijímají jen programy zaměřené na zmírnění dopadů krize v řadách těch nejzranitelnějších skupin, jiné za argumenty o nízkém rozpočtu spíše schovávají změnu v politických a společenských postojích vůči migrantům (Collett 2011).

V politickém diskurzu je zejména v tradičních imigračních zemích (Velké Británii, Francii či Nizozemsku) odmítán koncept multikulturalizmu a naopak vrcholní představitelé západních států opět volají po otázkách národní identity a občanství. Spojitost zde hledat také v nástupu ultrapravicových stran do předních politických pozic, které veřejně odrážejí všeobecnou únavu svých zemí z dlouhodobého vynakládání peněz do neúspěšných pokusů o nalezení správného mechanismu integrace migrantů (Collett 2011). Na scénu tak nastupují různé občanské programy, jazykové či sociokulturní kurzy, testy nebo (nově dle evropského vzoru) moduly, které migranti musí úspěšně absolvovat, aby tím prokázali svou občanskou integraci. V té jsou obsaženy tak zásadní elementy jako znalost a respekt evropských hodnot a základních norem, principů a způsobu života hostitelské společnosti (Guild, Groenendijk, Carrera 2009).

Za trendem vyžadování občanské integrace stojí zejména dva faktory. Za prvé, v důsledku tlaku ze strany EU přijímat migranty na svá území za jednotných podmínek se členské státy brání tím, že z integrace učinily povinnou podmínku při řízení legální migrace. To znamená, že současné národní politiky integrace zavádějí povinnou účast v kurzech, za jejich nesplnění se zavádějí postihy, případně některým typům migrantů může být na základě integrační politiky odepřen vstup do země (Joppke 2009). Ze zemí sledovaných v této publikaci přistoupi k takové praxi i Rakousko, které podmínilo vstup do země některým skupinám migrantů povinnou jazykovou zkouškou ještě před příjezdem (viz integrační dohoda v 6.2.). Za druhé, nové trendy souvisí s rostoucími možnostmi výměny informací ohledně národních zkušeností, programů či politik mezi představiteli členských států, a to především díky aktivní roli Národních kontaktních míst pro integraci a vydání Příruček o integraci (Guild, Groenendijk, Carrera 2009).

Uvedený model ovšem neodpovídá přístupu všech členských států k integraci. Existují členské státy, které i v době krize stále v integraci věří, respektive věří v to, že migranti jsou přínosem pro blahobyt jejich společností. Některé z nich pak ve snaze napomoci integraci ji začleňují větší či menší měrou do specifických politických či institucionálních struktur. Děje se tak především v zemích s kratší imigrační historií, kde se zásadní integrační opatření začaly provádět jen před několika lety, navíc za silné finanční podpory z evropských fondů. V obou případech lze tuto praxi shledat například praxi Portugalska (viz 8.1.2. a 8.2.2.), v tom druhém i praxi České republiky (viz 4.3.).

Ukazuje se, že investice do integračních programů (finanční, politické i personální) mají významný dopad nejen na migranty, ale také na jejich okolí. Ovšem v tak nestálé době, jakou je ta dnešní, je nutno se zaměřit na perspektivy integračních politik do budoucna. K tomu je potřeba, aby si členské státy stanovovaly dlouhodobé cíle, efektivně využívaly evropských fondů, prosazovaly metodu mainstreamingu integrace do jiných politik, kladly důraz na realizaci opatření na lokální úrovni, uznávaly důležitost NNO a smysluplně hodnotily dosavadní výsledky (Collett 2011).

<sup>42</sup> To ze sledovaných zemí splňuje jen Portugalsko v Plánu pro integraci migrantů (ACIDI 2011).

## II. SITUACE V ČESKÉ REPUBLICE

### 3. Pracovní migrace v České republice

#### 3.1. Historie pracovní migrace po roce 1989

Česká republika musela čelit relativně novému fenoménu migrace téměř ihned po listopadu 1989. Historická zkušenost s migrací na území bývalého Československa samozřejmě existovala, nicméně ve zcela jiném režimu, který neumožňoval její přenositelnost do demokratického porevolučního systému. Pracovní migrace cizinců do Československa v období od roku 1950 do roku 1989 byla upravena zejména na základě mezivládních dohod a obchodních smluv. Většina mezivládních dohod s méně vyspělými zeměmi měla charakter hospodářské pomoci, která spočívala ve vyučení a speciální odborné přípravě pracovníků těchto zemí, kteří doma nemohli potřebnou kvalifikaci získat (Boušková 1998). Pro účely této publikace je však relevantní vývoj migrace po roce 1989 s tím, že podrobněji bude rozebrán především vývoj po roce 2008 do současnosti. V tomto období došlo k významnému zpřísnění a omezení vstupu cizinců na legální trh práce, a to pomocí jak legislativních, tak politických a správních nástrojů.

Migrační politiku České republiky lze rozdělit z hlediska vývojového i obsahového do pěti období reflektujících liberálně restriktivní stupnici (Kušniráková, Čížinský 2011).

1. První fáze v období od roku 1990 do roku 1996 se označuje jako liberální. V tomto období došlo k vytvoření nových struktur, migrační politika nebyla prioritním tématem a neexistovala žádná prointegrační opatření, neboť zahraniční zaměstnanost měla spíše dočasný charakter a směřovala k vyplňování nedostatku pracovní síly na trhu práce. Vstup cizinců na trh práce byl již tehdy podmíněn pracovním povolením (Pořízková 2008).
2. Restriktivní období v letech 1997 až 1999 přineslo řadu zpřísnujících opatření,<sup>43</sup> která vyplývala ze situace na trhu práce a z požadavků na přistoupení k Evropské unii. Došlo k institucionalizaci státní správy v oblasti migrace a byl přijat zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (Pořízková 2008).
3. Následující období konsolidace v letech 2000 – 2004, popř. až 2006 je ve znamení upevňování a zpřísnování pravidel vstupu a pobytu cizinců. Pozornost je také poprvé věnována integraci, jsou přijaty Zásady integrace cizinců a koncepce integrace cizinců (více viz 4.1). V roce 2003 vláda přijala Zásady politiky vlády v oblasti migrace, které jsou doposud východiskem migrační politiky ČR. V oblasti pracovní migrace byl významným legislativním počinem zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který upravuje podmínky vstupu cizinců na trh práce. Byl také zahájen projekt *Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků*,<sup>44</sup> který měl za úkol přilákat na trh práce kvalifikované zaměstnance z preferovaných zemí za zvýhodněných podmínek směřujících k jejich dlouhodobému usazení na území. Projekt byl ukončen k 31. 12. 2010.<sup>45</sup>
4. V následujícím, tzv. neoliberálním období (2005 až 2007, případně až do roku 2008), došlo k dovozu nízko-kvalifikovaných pracovníků, neboť vzrostla poptávka po pracovní síle v důsledku nízké nezaměstnanosti a ekonomickému růstu.

<sup>43</sup> Jedním z opatření regulujících zahraniční zaměstnanost bylo uzavření dohody mezi vládou České republiky a Ukrajinou v únoru 1997. Tato dohoda stanovovala roční kvóty pro zaměstnávání Ukrajinců na základě pracovního povolení, což způsobilo pokles pracovních povolení vydaných pro Ukrajince. Jejich celkový počet na území však neklesl. (Pořízková, 2008).

<sup>44</sup> Projekt zahájilo Ministerstvo práce a sociálních věcí 28. 3. 2003 a vznikl na základě přistěhovaleckého modelu kanadského Quebecu. Jednalo se o první podobnou iniciativu v rámci transformačních zemí (Schroth 2003).

<sup>45</sup> Do projektu od jeho počátku k 30. srpnu 2010 vstoupilo 1806 účastníků a asi 1700 rodinných příslušníků (Plířová 2010).



5. V roce 2008 se v důsledku ekonomické krize situace na trhu práce výrazně změnila s dramatickými důsledky dopadajícími na pracovní migranty v České republice. Ještě před počátkem ekonomické krize přijala vláda několik opatření, která směřovala k ochraně práv pracovních migrantů. S účinností od 1. ledna 2009 byla přijata novela zákona o pobytu cizinců, která zavádí ochrannou lhůtu pro získání nového zaměstnání v případě, že je cizinec propuštěn z organizačních důvodů,<sup>46</sup> prodloužena maximální doba pracovního povolení na dva roky či zpřísněny sankce za nelegální zaměstnávání cizinců. Ekonomická krize však odstartovala neo-restriktivní období, které trvá až dosud, a které je ve znamení celé řady zpřísnujících opatření vůči migrantům (Kušnířková, Čížinský 2011).

## 3.2. Vliv ekonomické krize na pracovní migraci

V České republice začaly důsledky ekonomické krize v roce 2008 a její dopady významně ovlivnily situaci a postavení cizinců na trhu práce. Nárůst nezaměstnanosti a ekonomická stagnace poukázaly na nesystémovost a nekonceptnost migrační politiky ČR a přiměly vládu respektive Ministerstvo vnitra přijmout řadu opatření usilujících o snížení počtu cizinců již pobývajících na území a omezení či zabránění vstupu cizinců do ČR. Počet zaměstnaných cizinců na území ČR se začal od roku 2008 snižovat. V roce 2008 na území pobývalo 361 709 pracovních migrantů, v roce 2009 jejich počet klesl na 318 462, až dosáhl minima 306 350 v roce 2010. V roce 2011 došlo pak mírnému nárůstu na 310 921 migrantů aktivních na trhu práce.<sup>47</sup> V první čtvrtině roku 2009 bylo propuštěno 12 000 pracovních migrantů včetně občanů EU a v průběhu roku 2009 měla být ukončena platnost asi 68 000 pracovních povolení (Rozumek, Tollarová, Valentová 2011).

Reakce vlády na nastalou situaci probíhala ve třech rovinách, a to na politické, legislativní a v praktické rovině realizací návratových programů. Na politické úrovni byl přijat materiál nazvaný „Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize“, která byla schválena vládou v únoru 2009. Materiál navrhuje konkrétní návratové programy cílené na cizince, kteří v důsledku hospodářské krize ztratili zaměstnání. Byly realizovány dva programy, nejdříve od února 2009 byl nabízen návrat legálně pobývajícím cizincům ze třetích zemí. Později byla cílová skupina rozšířena i na neregulérní migranty. Migrantům byla nabízena úhrada cesty do země původu a motivační poplatek 500 EUR na úhradu nákladu bezprostředně po návratu. Celkově se programu zúčastnilo 2089 migrantů, tedy méně než bylo původně předpokládáno. Většina z nich pocházela z Mongolska. Účastníci programu obdrželi od ministerstva vnitra dokumenty, které by jim v budoucnu měly usnadnit návrat do ČR. Na období tří měsíců, od září do prosince 2009, byl projekt nabídnut také neregulérním migrantům, kterým byla uhradena cesta do země původu a byla jim sdělena předpokládaná délka správního vyhoštění. Programu využilo pouze 169 osob. (Rozumek, Tollarová, Valentová 2011).

Vláda v materiálu dále navrhovala přísnější postup při vydávání pracovních a podnikatelských víz, zavedení povinnosti pohovoru při vydání víza za účelem podnikání, jehož cílem by bylo posouzení podnikatelského plánu. V praxi také došlo k regulaci agenturního zaměstnávání cizinců zakazující dočasné přidělení cizinců na některé pracovní pozice. Od dubna do října 2009 bylo zastaveno vydávání pracovních a podnikatelských víz na některých ambasádách v zahraničí např. na Ukrajině, ve Vietnamu a v Mongolsku. (Rozumek, Tollarová, Valentová 2011).

V roce 2010 pokračovala restriktivní politika státu vůči migrantům. V březnu obdržely úřady práce pokyn, aby striktně dodržovaly příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti a nevydávaly pracovní povolení cizincům v případě, že volné pracovní místo lze obsadit osobami, které mají

volný vstup na trh práce,<sup>48</sup> a to bez ohledu na délku pobytu a míru integrace cizince do české společnosti. Restriktivní opatření dále pokračovala a vyvrcholila novelou zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. 1. 2011, která přinesla zásadní změny jak v cizinecké správě, tak především v postavení cizinců v řízení o udělení víza či pobytu. Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky (OAMP) s účinností od 1. ledna 2011 převzalo od Služby cizinecké a pohraniční policie agendu víz nad 90 dnů a dlouhodobých pobytů. Zároveň došlo k výraznému zpřísnění zákona o pobytu cizinců ve formě zavedení osobní účasti při řízení o udělení víza, a tedy nemožnost podání žádosti poštou, zavedení biometrických průkazů, kontinuální kontrola plnění účelu pobytu na území apod. Nedostatečně připravený přechod agend zároveň se zpřísněním povinností pro prodloužení pobytu migrantů způsobil kolaps cizinecké správy. Správní orgán (OAMP) nebyl schopen dodržovat správní lhůty pro rozhodování o žádostech cizinců a dostal se do prodlení v desítkách tisíc případů. Ani po dvou letech od přechodu kompetencí se nepodařilo tento zásadní problém odstranit (Veřejný ochránce práv 2012).

Restriktivní politika státu vůči pracovním migrantům pokračovala i v průběhu roku 2012. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) vydalo sérii opatření, pokynů a směrnic týkajících se vydávání pracovních povolení cizinců a jejich vstupu na trh práce. Dne 25. ledna 2012 vydalo MPSV metodický pokyn všem krajským pobočkám Úřadu práce (ÚP), aby s účinností od července 2012 přestaly vydávat pracovní povolení pro migranty, pokud je u nich vyžadována nižší kvalifikace, než ukončené středoškolské vzdělání s maturitou. Stávající pracovní povolení mohla být prodloužena pouze o šest měsíců. Nad rámec zákona o zaměstnanosti byla zavedena povinnost předkládat k žádostem o pracovní povolení nostrifikované doklady o odborné způsobilosti (Konsorciem 2012). Tento pokyn byl po kritice různých subjektů, především zaměstnavatelů, změněn a zmírněn pokynem z 8. března 2012. Pobočky úřadu práce měly důsledně zvážit vydání pracovního povolení na nízkokvalifikované pozice. Povolení může být vydáno pouze v případě, že jeho nevydání by zaměstnavateli mohlo způsobit vážné ekonomické ohrožení vedoucí k rušení pracovních míst a propouštění. I přes zdánlivé zmírnění bylo toto opatření nadále velmi kritizováno, což vedlo k další úpravě. Dne 17. srpna 2012 byla vydána směrnice generálního ředitele ÚP č. 19/2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti, která Pokyny MPSV dále upřesňuje. Na přijatá opatření reagovala celá řada subjektů velmi kriticky. Opatření jsou totiž v rozporu s právním řádem. Nad rámec zákona o zaměstnanosti je vyžadováno doložení nostrifikace dosaženého vzdělání cizincem,<sup>49</sup> omezují přístup rodinných příslušníků občanů EU na trh práce pod podmínkou získání povolení k přechodnému pobytu,<sup>50</sup> podmiňují vydání pracovního povolení odůvodněným předpokladem vážného ekonomického ohrožení zaměstnavatele a omezují dobu, na kterou je pracovní povolení vydáno, úrovní dosaženého vzdělání. V důsledku těchto pokynů pak úřady práce opouštějí základní zásadu správního řízení, tedy individuální přezkoumání žádosti, zda splňuje zákonné požadavky, a přistupují k posouzení žádosti optikou nezákonných zpřísnujících opatření. Výbor pro práva cizinců přijal dne 22. 2. 2012 usnesení, ve kterém vyzval MPSV, aby tato opatření pro jejich nezákonnost zrušilo.

Přijatá opatření se negativně promítla do postavení pracovních migrantů. Ze zkušenosti Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) vyplývá,<sup>51</sup> že zaměstnavatelé rezignovali na možnost prodloužení pracovního povolení či získání pracovního povolení pro cizince.

Odmítají zaměstnávat cizince, a to i v případech, kdy pracovní povolení nepotřebují. Opakovaně vydávání, upravování a změny opatření vnášejí do celého sektoru nejistotu, značné navýšení nákladů pro zaměstnavatele (např. Škoda Auto vyčísila náklady spojené s nostrifikací na 2,6 milionu Kč)

<sup>48</sup> Více viz. <http://www.mpsv.cz/cs/8662>

<sup>49</sup> Pro více informací viz. vyhláška č. 12/2005 Sb., o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami.

<sup>50</sup> § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti stanoví, že občan EU a jeho rodinný příslušník mají stejné právní postavení v právních vztazích upravených tímto zákonem jako občan ČR. Není tedy možné jejich vstup na trh práce nijak omezovat.

<sup>51</sup> V rámci projektu Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice SIMI poskytovalo právní a sociální poradenství pracovním migrantům.

<sup>46</sup> § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců

<sup>47</sup> Český statistický úřad: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_zamestnanost](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_zamestnanost)

(Toman 2012) a pro cizince dokonce i existenční potíže. Zvýšené nároky na státní rozpočet vznikají i na straně státu, neboť nahodilé zavádění nových pravidel zatěžuje jednotlivé úřady např. ministerstvo školství, krajské úřady, Magistrát hl. m. Prahy a vysoké školy při uznávání zahraničního vzdělání, pracoviště Ministerstva vnitra a krajské pobočky Úřadu práce při opakovaném vydávání povolení k pobytu a zaměstnání v krátkých časových intervalech. Kromě toho se posiluje role zprostředkovatelů, kteří začali žádat podstatně vyšší částky za vyřízení žádosti o povolení k zaměstnání a prodloužení povolení k pobytu (Holá, Faltová, Čaněk 2012).

Ekonomická krize obnažila závažné problémy české migrační politiky. Přijímání *ad hoc* restriktivních opatření nemůže nahradit chybějící vizi a směřování migrační politiky. Restriktivní a nahodilé nastavení celého systému vede k nárůstu negativních jevů, kriminalizaci cizinců a především k nedostatečné integraci cizinců do společnosti. Prvním krokem ke stabilizaci situace v oblasti pracovní migrace je přijetí koncepce migrační politiky, která jasně stanoví směřování, cíle a východiska na základě veřejné diskuze ze strany akademické sféry, nevládních organizací a cizinců.

## 3.3. Cizinci a trh práce v České republice

### 3.3.1. Podmínky vstupu cizinců na trh práce

Primárním zdrojem právní úpravy zaměstnávání cizinců je zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Tento zákon upravuje především podmínky vstupu cizinců na český trh práce, povinnosti zaměstnavatelů v případech zaměstnávání cizinců, agenturní zaměstnávání cizinců a sankční opatření v případech nelegálního zaměstnávání cizinců. Dalším základním pramenem je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, který upravuje především vstup a pobyt cizinců na území České republiky včetně několika druhů bytových oprávnění, jejichž účelem je závislá výdělečná činnost, tedy výkon zaměstnání. Právní úprava vstupu migrantů na trh práce je založena na duální koncepci povolení k pobytu a povolení k zaměstnání (dále jen pracovní povolení). Probíhají dvě správní řízení u dvou rozdílných státních úřadů.<sup>52</sup> Podmínkou pro vstup cizince na trh práce je povolení k pobytu na území ČR, a to bez ohledu na jeho účel či délku. Ve smyslu tohoto zákona mohou na území ČR pracovat cizinci, kteří jsou držiteli dlouhodobého víza za účelem zaměstnání, či navazujícího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, zelené nebo modré karty a posléze povolení k trvalému pobytu, o které lze žádat již z území ČR. Za určitých okolností lze zaměstnání vykonávat i s povolením k pobytu za jiným účelem než ekonomickým (např. sloučení rodiny, studia či strpění pobytu), dále pak v postavení žadatele o mezinárodní ochranu po 12 měsících od podání žádosti, osoby s udělenou mezinárodní ochranou ve formě azylu nebo doplňkové ochrany.<sup>53</sup> Pobytová agenda patří od 1. 1. 2011 výlučně do pravomoci Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky. Zvláštní postavení z hlediska povolení k pobytu mají občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci, kteří na území mohou pobývat na základě oprávnění k přechodnému pobytu ve smyslu evropské legislativy.<sup>54</sup>

Zákon o zaměstnanosti pak stanoví, kteří cizinci mají při vstupu na trh práce shodné postavení jako občané České republiky a na které se vztahuje povinnost požádat o pracovní povolení. Ustanovení §3 zákona o zaměstnanosti definuje účastníky právních vztahů, kdy §3 odst. 1 písm. b) stanoví, že účastníky právních vztahů dle tohoto zákona jsou „fyzické osoby, kterým mají způsobilost být zaměstnancem; fyzickými osobami jsou státní občané České republiky a za stejných podmínek cizinci, kteří splňují podmínky pro zaměstnávání stanovené tímto zákonem“. Obecně dle zákona

<sup>52</sup> Výjimkou jsou zvláštní bytová oprávnění – zelenou a modrou kartu dle §42g a násl. zákona č. 326/1999 Sb., které integrují povolení k pobytu a povolení zaměstnání v jednom.

<sup>53</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu.

<sup>54</sup> Právní úprava vychází z komunitární úpravy zakotvené v nařízení Rady 1612/68/EHS, o volném pohybu pracovníků v rámci Společenství.

o pobytu cizinců je cizincem fyzická osoba, která není občanem ČR. Z hlediska vstupu cizinců na trh práce je třeba cizince rozdělit na dvě skupiny. Cizinci, kteří mají dle zákona o zaměstnanosti stejné postavení jako občané ČR a cizinci, jejichž vstup na trh práce je omezen.

První skupinu cizinců, tedy ty bez jakéhokoliv omezení tvoří občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci, rodinní příslušníci občanů ČR, cizinci s trvalým pobytem a cizinci, kterým byla udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu nebo doplňkové ochrany dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Tito cizinci mají volný vstup na trh práce a mohou pracovat bez povolení k zaměstnání, zároveň mají přístup k veškerým službám zaměstnanosti. Zaměstnavatel musí pouze splnit informační povinnost a informovat příslušný úřad práce o tom, že cizince zaměstnává a vést o tomto zaměstnání evidenci.

### 3.3.2. Pracovní povolení

Cizinci, jejichž vstup na trh práce je omezen, jsou cizinci ze třetích zemí, kteří potřebují k výkonu zaměstnání pracovní povolení. Pracovní povolení slouží jako nástroj ochrany pracovního trhu pro preferované skupiny zaměstnanců – občany ČR, států EU, jejich rodinné příslušníky a cizince s trvalým pobytem. Zaměstnavatel může zaměstnat cizince pouze na základě podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti. Jak již bylo zmíněno výše, tou první podmínkou je povolení k pobytu, obvykle se jedná o vízum nad 90 dnů za účelem zaměstnání či dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání, nicméně z hlediska zákona o zaměstnanosti postačí jakékoliv platné povolení k pobytu.<sup>55</sup> Cizinec může být zaměstnán pouze na takové pracovní místo, které bylo zaměstnavatelem řádně ohlášeno na úřadu práce a které nelze z důvodu nedostatku kvalifikace nebo pracovních sil obsadit osobami, které k výkonu zaměstnání pracovní povolení nepotřebují.<sup>56</sup> Úřad práce má povinnost při svém rozhodování přihlídnout k situaci na trhu práce. V případě, že jsou splněny všechny uvedené podmínky, je na vydání pracovního povolení právní nárok, úřad práce musí pracovní povolení vydat.<sup>57</sup> O pracovní povolení může požádat zaměstnanec nebo zaměstnavatel nebo jakákoliv osoba, která je k tomu zaměstnancem zmocněná. Pracovní povolení se vydává na dobu platnosti pracovní smlouvy, maximálně na dva roky a může být při splnění všech podmínek opakovaně prodlužováno. Pracovní povolení je vydáváno na konkrétní pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele a je vyžadováno pro všechny druhy pracovních vztahů bez ohledu na rozsah vykonávané práce (pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti, dohoda o provedení práce). Přímou v povolení je pak stanoveno jak místo výkonu práce tak i druh práce. V případě změny zaměstnavatele, místa zaměstnání, či pouze pracovní pozice v rámci jednoho zaměstnavatele musí cizinec žádat o nové povolení. Stejně tak je nutné, aby cizinec, který je zaměstnán u jednoho zaměstnavatele na dvou různých pracovních pozicích, měl na každou z nich vydáno pracovní povolení. Povolení se vyžaduje i v případě vnitropodnikové převáděných cizinců. Tedy cizinců, kteří jsou na území ČR vysláni zaměstnavatelem k výkonu práce. V případě, že zaměstnanec v rámci výkonu zaměstnání cestuje na služební cestu, měl by mít pracovní povolení vydané i na jednotlivá místa svých pracovních cest v rámci České republiky.

Povinnou náležitostí žádosti o pracovní povolení je prokázání profesní způsobilosti na danou pracovní pozici. Nově od roku 2012 nad rámec zákona musí být doklady prokazující profesní způsobilost superlegalizovány a nostrifikovány.<sup>58</sup> V případě ukončení zaměstnání má zaměstnavatel povinnost o této skutečnosti informovat úřad práce, který následně informaci předává Ministerstvu vnitra oddělení kontroly pobytu. V případě, že cizinec nenastoupí do jiného zaměstnání,

<sup>55</sup> Poměrně často se v praxi setkáváme s povolením za účelem sloučení k pobytu či podnikání. Podstatné je, aby cizinec plnil účel pobytu, na které je povolení vydáno a zaměstnan může být např. pouze na částečný úvazek či DPP.

<sup>56</sup> §92 zákona o zaměstnanosti

<sup>57</sup> Pro více podrobností viz. rozsudek NSS ze dne 14.12.2011 spis zn. 6 Ads 139/2011

<sup>58</sup> Pro více informací viz vyhláška č. 12/2005 Sb., o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami. Více také část 3. této publikace.

je zahájeno řízení o zrušení povolení k pobytu za účelem zaměstnání či zelené a modré karty. Zaměstnavatel má povinnost oznámit obsazení volného pracovního místa cizincem úřadu práce do deseti kalendářních dnů a stejně tak musí informovat příslušný úřad o tom, že cizinec nenašoupil do práce nebo ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo povolení vydáno. Nedodržení těchto povinností je sankcionováno pokutami ve výši do 100 000 Kč pro fyzickou osobu. Od roku 2012 vznikl zaměstnavateli také povinnost uchovávat kopie dokladů prokazujících oprávněnost pobytu cizince na území ČR, a to po dobu trvání zaměstnání a 3 roky od skončení zaměstnávání tohoto cizince (§ 102 odst. 3 ZaZ). Krom toho je nutno mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovního vztahu (§ 136 ZaZ). Tyto povinnosti se ukládají v souladu s požadavkem tzv. sankční směrnice<sup>59</sup> vykonávat účinné kontroly v boji s nelegální prací.

Je zřejmé, že právní úprava zabraňuje flexibilnímu zaměstnávání cizinců, kteří pro výkon práce potřebují pracovní povolení. Cizinci jsou plně závislí na zaměstnavateli a mohou se tak častěji dostávat do situací, kdy jsou porušována jejich práva chráněná zákoníkem práce. Omezena je mobilita těchto zaměstnanců na trhu práce a možnost profesního a kariéřního růstu, neboť nemohou ani v rámci jednoho zaměstnavatele volně měnit pozici, druh či místo výkonu práce. Právní úprava také naprosto nedostatečně z hlediska ochrany práv cizinců řeší ochrannou lhůtu v situacích, kdy cizinec ztratí zaměstnání a nemůže tak plnit účel pobytu na území. Zákon o pobytu cizinců<sup>60</sup> zavedl pouze 60 denní ochrannou lhůtu pro ty cizince, jejichž pracovní poměr je ukončen výpovědí, dohodou nebo okamžitým zrušením z organizačních důvodů nebo z důvodu některých překážek na straně zaměstnavatele či zaměstnance.<sup>61</sup>

Pro zaměstnavatele vznikají při zaměstnávání cizinců další náklady, a to nejen náklady na správní řízení o vydání povolení k zaměstnání, ale především administrativní zátěž spojená s celým procesem či nostrifikací vzdělání stávajících a budoucích zaměstnanců.

### 3.3.3. Zvláštní pobytová oprávnění – zelená a modrá karta

Zákon o pobytu cizinců<sup>62</sup> upravuje dva typy pobytových oprávnění, které nezapadají do systematiky dlouhodobých pobytů a víz, a to zelenou a modrou kartu. Tato pobytová oprávnění jsou určena pro pracovní migranty a umožňují jednodušší vstup vybraným skupinám migrantů (zohledňuje se země původu a/nebo kvalifikace) na území České republiky a trh práce. Obě oprávnění integrují do jednoho, povolení k pobytu a povolení k zaměstnání, čímž odpadá dvoukolejnost správních řízení.

Zelená karta je zvláštním typem dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání, které má usnadnit vstup cizinců s kvalifikací, která je nedostatková, na trh práce. Zelené karty jsou vydávány pro cizince ze zemí určených vyhláškou MV ČR č. 461/2008 Sb,<sup>63</sup> a to:

- zelená karta typu A pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním a klíčový personál<sup>64</sup> (vydávána na 3 roky s možností prodloužení nejvýše o 3 roky),
- zelená karta typu B – minimální požadavek pracovního místa je na pozici vyučen (vydávána na 2 roky s možností prodloužení nejvýše o 3 roky),
- zelená karta typu C – pro ostatní pracovníky, např. nízkokvalifikované (vydávána na 2 roky bez možnosti prodloužení).

<sup>59</sup> Směrnice 2009/52/ES

<sup>60</sup> §46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců

<sup>61</sup> Zákon o pobytu cizinců odkazuje na § 52 písm. a) až e) zákoníku práce a § 56 zákoníku práce

<sup>62</sup> § 46g a následující zákona o pobytu cizinců.

<sup>63</sup> Australské společenství, Černá Hora, Chorvatská republika, Japonsko, Kanada, Korejská republika, Nový Zéland, Republika Bosna a Hercegovina, Republika Makedonie, USA, Srbsko, Ukrajina

<sup>64</sup> Jako klíčový personál jsou označeny pracovní pozice odpovídající následujícím kategoriím: vyšší management, pracovníci s vysokou odbornou kvalifikací pro určité práce, úkoly a pracovníci disponující znalostmi nezbytnými pro chod podniku, profese, jejichž nedostatečná přítomnost ohrožuje chod podniku nebo může způsobit ekonomické ztráty.

Zelenou kartu může cizinec získat jen na takové pracovní místo, které je zařazené do registru míst vhodných pro zelené karty. Pro zařazení pracovní pozice do projektu se musí jednat o ohlášené volné pracovní místo dle § 35 zákona o zaměstnanosti. Zelená karta je vydávána na konkrétní pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele. Zelené karty nejsou příliš využívanou alternativou ke standardnímu dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Pro zaměstnavatele totiž neposkytují dostatečně zjednodušené administrativní zátěže a zkrácení lhůt a pro zaměstnance je tento druh pobytu velmi rizikový, neboť se na jeho udělení a zrušení nevztahují ustanovení o správním řádu, tudíž není možné podat opravný prostředek při jeho zrušení nebo neudělení. Institut modré karty byl do zákona o pobytu cizinců zaveden implementací směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice o modrých kartách). Modrá karta integruje do jednoho povolení, povolení k pobytu a povolení k zaměstnání. MPSV vede registr míst určených pro modré karty, kam se registrují pracovní pozice, které splňují kritéria pro vydání modré karty. Musí se jednat o místo vyžadující vysokou kvalifikaci. Modrá karta je určena pro cizince, kteří mají vyšší kvalifikaci, tedy ukončené vyšší odborné či vysokoškolské vzdělání, pokud trvalo minimálně 3 roky. Další podmínkou pro vydání modré karty je pracovní smlouva nejméně na dobu jednoho roku zajišťující alespoň 1,5 násobku průměrné hrubé roční mzdy.

### 3.3.4. Zvláštní postavení některých cizinců ze třetích zemí

Zákon o zaměstnanosti také zavádí výjimky pro některé skupiny cizinců ze třetích zemí, jejich vstup na trh práce zjednodušuje a preferuje.<sup>65</sup> Povolení k zaměstnání je určitým skupinám cizinců vydáváno bez ohledu na situaci na trhu práce, tedy i v případě, že pracovní místo by bylo možné obsadit uchazečem registrovaným na Úřadu práce. V takovém případě se musí jednat o ohlášené volné pracovní místo, zaměstnavatel však již nemusí projednat úmysl zaměstnat cizince s Úřadem práce. Povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce se vydá<sup>66</sup> např. v případě, že cizinec je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany<sup>67</sup> a od podání žádosti o mezinárodní ochranu uplynulo 12 měsíců;<sup>68</sup> cizinec je oprávněn k pobytu na základě víza za účelem strpění pobytu nebo dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu; cizinec, který je zaměstnán v rámci tzv. stáže, tedy za účelem zvyšování kvalifikace a dovedností po dobu nejdéle jednoho roku<sup>69</sup> nebo v případě duchovních pracovníků registrované církve.

Zákon o zaměstnanosti také zakotvuje celou řadu skupin cizinců,<sup>70</sup> kteří pro výkon zaměstnání nepotřebují povolení k zaměstnání, ale pouze platné povolení k pobytu. Zjednodušený vstup na trh práce je umožněn cizincům, u kterých se předpokládá usazení na území ČR a směřuje tak k podpoře jejich integrace. Kromě osob s udělenou mezinárodní ochranou a trvalým pobytem se jedná např. o rodinné příslušníky osob s oprávněním k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny s cizincem s uděleným trvalým pobytem nebo držitelem doplňkové ochrany či azylu. Další poměrně velkou skupinu tvoří cizinci, kteří se soustavně připravují na budoucí povolání nebo kteří získali na území ČR střední, vyšší odborné nebo vysokoškolské vzdělání. U této skupiny je velkou výhodou dobrá znalost jazyka, kulturního a společenského prostředí a také dosažená kvalifikace získaná v rámci studia v ČR umožňující snadnou integraci do české společnosti.

<sup>65</sup> § 97 a 98 zákona o zaměstnanosti

<sup>66</sup> Více viz § 97 zákona o zaměstnanosti

<sup>67</sup> Do této kategorie cizinců spadají žadatelé o mezinárodní ochranu dle zákona č. 325/1999Sb.

<sup>68</sup> Dle §99 nelze povolení k zaměstnání udělit žadateli o mezinárodní ochranu po dobu 12 měsíců od podání žádosti.

<sup>69</sup> Tuto dobu je možné prodloužit, maximálně na dobu získání kvalifikace dle platné právní úpravy.

<sup>70</sup> Více v § 98 zákona o zaměstnanosti, který stanoví, kdy se povolení k zaměstnání, zelená karta nebo modrá karta se nevyžaduje k zaměstnání cizince.



### 3.3.5. Nelegální zaměstnávání cizinců

V případě, že cizinec, jehož vstup na trh práce je omezen, pracuje na území ČR bez platného pracovního povolení, a/nebo bez povolení k pobytu, jedná se o nelegální zaměstnávání. V těchto případech se zaměstnanec i zaměstnavatel dopouští minimálně správního deliktu a vystavují se tak riziku sankce, v některých zvlášť závažných případech se může jednat až o trestní čin nelegálního zaměstnávání. Definice nelegální práce je zakotvena v zákoně o zaměstnanosti,<sup>71</sup> která se vztahuje kromě již výše uvedené situace cizinců bez pracovního povolení či povolení k pobytu, také na výkon práce v tzv. „švarcsystému“, tedy na výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy. V roce 2012 se díky boji státu proti nelegálnímu zaměstnávání a proti vysoké nezaměstnanosti způsobené krizí postihů nelegální práce významně zpřísnil co do výše pokut. V důsledku transpozice sankční směrnice se také rozrostl výčet postihů sankcí a opatření, jež mají být uplatňovány vůči zaměstnavatelům, kteří porušují směrnici prosazovanou zákazem zaměstnávání neregulérních migrantů. Cizinec, který je nelegálně zaměstnán může být za tuto činnost sankcionován pokutou až 100 000 Kč<sup>72</sup>. Dle zákona o pobytu cizinců pak cizinci hrozí správní vyhoštění na dobu až 5 let,<sup>73</sup> případně může být i zajištěn. Zaměstnavateli, který umožní výkon nelegální práce, pak hrozí pokuta ve výši min. 250 000 Kč a maximálně 10 000 000 Kč.<sup>74</sup> Nově je problematika nelegálního zaměstnávání cizinců i předmětem trestně-právní úpravy v § 342 trestního zákoníku.

## 3.4. Rekodifikace cizineckého práva se zřetelem na pracovní migraci

Právní úprava vstupu a pobytu cizinců ve formě zákona č. 326/1999 Sb. je dlouhodobě kritizována pro svou naprostou nepřehlednost, nesystematičnost a nesrozumitelnost, a to v podstatě všemi zainteresovanými subjekty. Zákon o pobytu cizinců podstoupil od svého vzniku desítky novelizací a změn, díky čemuž se v něm jeho adresáti nejsou schopni orientovat. Odborná i laická veřejnost dlouhodobě volá po rekodifikaci cizineckého práva a zdá se, že tato volání budou v nejbližších letech vyslyšena. Ministerstvo vnitra zahájilo v roce 2010<sup>75</sup> práce na materiálu Nový systém ekonomické migrace, který se stal základem pro rekodifikaci cizineckého práva v oblasti ekonomické migrace do ČR. Materiál se zaměřoval na úpravu pobytu spojenou se zaměstnáním a podnikáním cizinců. Nový systém ekonomické migrace byl vytvářen se snahou o řízení migrace a upřednostnění takové migrace, která je pro společnost ekonomicky přínosná. Celý systém je dle tvůrce vystavěn na transparentnosti systému, snaží administraci, posílení odpovědnosti cizinců i zaměstnavatelů, ochraně cizinců a posílení integračních prvků. V návrhu dochází ke sloučení pracovního povolení a povolení k pobytu do jednoho povolení. V rámci účelu pobytu zaměstnání jsou vytvořeny tři kategorie pobytu: cirkulární pracovní migrace, standardní pracovní migrace a vysoce kvalifikovaná pracovní migrace. Vzhledem k tomu, že je zaměstnání preferovaným účelem pobytu, tak je navrhováno značně zpřísnění podmínek pro pobyt za účelem podnikání. Navrhuje zavedení požadavku vysoké vstupní investice a zhodnocení přínosu pro český stát. Nový systém ekonomické migrace se stal východiskem pro úpravu ekonomické migrace ve věcném záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců.

Věcný záměr nové právní úpravy byl schválen vládou v únoru 2012.<sup>76</sup> Cílem nové právní úpravy je mimo jiné odstranění současných nedostatků např. přílišná složitost, kasuistická úprava, což by mělo vést k vytvoření jednodušší, kompaktnější a uživatelsky přehlednější právní normy. Ve svém důsledku to pak povede k zjednodušení procesu migrace, omezení byrokratické zátěže celého procesu, posílení kontrol povinností migrantů vůči státu a k posílení integračních prvků zavedením nových integračních

71 § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti

72 §139 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti

73 §119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců

74 §140 odst. 1 písm. c) a odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti

75 Usnesení vlády č. 344 z 10. 5. 2010

76 Usnesení vlády č. 121 z 29. 2. 2012

opatření. Z hlediska systematiky dojde k rozdělení právní úpravy vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí a občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a bude vytvořen zcela nový zákon o ochra- ně státních hranic (EMN 2012).

Pro účely této publikace je relevantní především právní úprava vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí a specificky těch, kteří přicházejí za účelem zaměstnání. Zákon o vstupu a pobytu cizinců se kromě cizinců ze třetích zemí také bude vztahovat na rodinné příslušníky občanů ČR, kteří tak budou vydě- leni od rodinných příslušníků občanů EU. Návrh víceméně zachovává systém pobytových oprávnění tak, jak je upraven nyní. Jedná se o kategorii dočasného pobytu, kam řadí pobyt bez víza, krátkodobé schengenské vízum a tzv. národní vízum za účelem pobytu do 1 roku. Dále přebírá kategorie dlouhodo- běho pobytu pro pobyt nad 90 dnů a kategorii trvalého pobytu. Nově oproti současné právní úpravě umožňuje stanovit nařízením vlády kvóty pro ty migranty, kteří přicházejí za účelem zaměstnání nebo podnikání. Dochází v souladu s NSEM k podmíněnému udělení dlouhodobého pobytu za účelem podni- kání vstupní investicí v případě, že žadatel nemá minimálně dvouletý pobyt na území (EMN 2012).

### 3.4.1. Dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání

Koncepce dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání je založena na jednotném povolení, kdy povolení k pobytu obsahuje zároveň pracovní povolení.<sup>77</sup> Obdobně jako současná právní úprava zakotvuje ochranu trhu práce. Cizinec bude moci být zaměstnán pouze na pracovní místo, kte- ré bude zveřejněné v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných cizinci. Návrh obsahuje některá opatření, která by měla zajistit vyšší ochranu cizinců v pracovněprávních vzta- zích, např. pro vydání povolení zavádí podmínku předložení písemné smlouvy dle zákoníku práce v českém jazyce a jazyce srozumitelném cizinci, smlouva musí povinně obsahovat ujednání o výši mzdy, která musí být vyšší než mzda minimální. Pro vydání povolení musí být rozsah týdenní pracovní doby minimálně 15 hodin týdně (EMN 2012).

Věcný záměr předpokládá zavedení 4 typů povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměst- nání: zaměstnanecké karty, modré karty, karty vysoce kvalifikovaného zaměstnance a karty vni- tropodnikově převedeného zaměstnance. Zaměstnanecká karta v podstatě nahrazuje současný dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání. Bude vydávána bez ohledu na kvalifikaci na dobu ma- ximálně 2 let s možností opakovaného prodloužení. Modrá karta je institutem evropského práva a její úprava zůstává beze změn. Karta vysoce kvalifikovaného zaměstnance bude vydávána na pracovní pozice vyžadující vysokou kvalifikaci, které budou stanoveny usnesením vlády. Oproti modré kartě bude aplikováno nižší mzdové kritérium 0,7 násobku průměrné mzdy. O trvalý pobyt bude možné žádat již po dvou letech pobytu na území. Pro vydání karty vnitropodnikově převe- deného zaměstnance nebude vyžadován test trhu práce, bude však vydávána na 1 rok respektive 3 roky u manažerů a specialistů, ale nebude možné pobyt již dále prodloužit (EMN 2012).

V rámci národního víza za účelem pobytu do 1 roku v kategorii dočasných pobytů bude uplatněn princip cirkulární migrace. Toto vízum umožní omezený pobyt cizince za účelem zaměstnání, ale nebudou mít možnost si pobyt nad 1 rok prodloužit, a to ani přechodem na jiný druh pobytu (EMN 2012).

77 Právní úprava reflektuje Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/98/EU o jednotném povolení.

## 3.5. Reflexe právní úpravy v praxi

Právní úprava zaměstnávání cizinců v České republice je nástrojem ochrany pracovního trhu a z toho důvodu klade na cizince a jejich zaměstnavatele především byrokratické bariéry, které téměř znemožňují legální zaměstnávání cizinců. Je otázkou, zda tento přístup k pracovní migraci je dlouhodobě udržitelný a zda neomezuje konkurenceschopnost české ekonomiky na globálních trzích. Časté změny správní praxe, opakované zpřísnování podmínek pro získání pracovního povolení<sup>78</sup> vedou k tomu, že migranti jsou vytlačováni z legálního trhu práce a společně se zaměstnavateli hledají cesty, jak přísná pravidla obejít, obvykle přes tzv. švarcsystém či výkon nelegální práce. Důsledkem je pak minimální ochrana jejich pracovních práv týkající se především nevyplácení odměny za práci pod pohrůzkou oznámení na cizineckou policii, neproplácení přesčasů či absence zdravotního a sociálního pojištění. Samozřejmě je celá tato oblast nezdaněná a dochází tak ke snižování odvodů do státního rozpočtu. Řešení spatřujeme v transparentním nastavení pravidel vstupu cizinců na území ČR a na trh práce, které cizincům zaručí stabilitu pobytu a výkonu zaměstnání za stejných podmínek. Sjednocení pracovního povolení a povolení k pobytu do jednoho řízení je již navrhováno v chystané právní úpravě nového zákona o pobytu cizinců a mělo by vést k snížení byrokratické zátěže. Zásadní změnou z hlediska ochrany práv migrantů by bylo zrušení vázanosti pracovního povolení na konkrétní pracovní místo konkrétního zaměstnavatele, neboť by odpadla závislost cizinců na zaměstnavatelích, v jejímž důsledku dochází k naprosto nerovnému postavení v pracovněprávních vztazích na straně cizinců ze třetích zemí.

## 4. Státní politika integrace České republiky

### 4.1. Vývoj české integrační politiky

V České republice se migrace a integrace nerozlišují jako dvě rozdílné oblasti státní politiky. Integrace cizinců byla dokonce zpočátku zcela ignorována v rámci české migrační politiky a dodnes pro ni neexistuje žádný zákonný rámec (Babická 2011). Důležitost integrace cizinců byla státem uznána až v roce 1999, protože již nešlo dál přehlížet rostoucí počet cizinců, kteří měli čím dál větší tendenci se v zemi trvale usazovat. Vláda se k věci postavila přijetím **Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR**<sup>79</sup> (Zásady), obecného dokumentu vymezujícího základní principy pro postupné budování integrační politiky státu. Na Zásady navazovala o rok později **Koncepce integrace cizinců na území ČR** (Koncepce)<sup>80</sup>, která jakožto základní rámec pro státní politiku integrace cizinců poprvé konkretizovala postup státu v oblasti integrace cizinců. Koordinace integrační politiky byla zprvu svěřena ministerstvu vnitra. Klíčovým prvkem Koncepce se stala podpora projektů financovaných ze státního rozpočtu v rámci každoročně vyhlášených dotačních programů, jejichž realizátory se staly přednostně NNO.

V reakci na vývoj, nové trendy a aktuální potřeby v souvislosti s integrací a migrací byla Koncepce dosud revidovaná dvakrát, v roce 2006<sup>81</sup> a v roce 2011 pod názvem **Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Společné soužití**.<sup>82</sup> Při neexistenci zákonné úpravy oblasti integrace se kontinuita integrační politiky zajišťuje tak, že koordinační orgán každoročně předkládá vládě zprávu o realizaci Koncepce, vláda ji schvaluje a současně stanovuje postupy na další roční období, včetně schválení příslušného rozpočtu. Kromě státního rozpočtu jsou od vstupu ČR do EU integrační opatření realizována především díky prostředkům z evropských fondů - Evropského fondu pro podporu integrace příslušníků třetích zemí (EIF), Evropského sociálního fondu (ESF) a fondů EU, resp. EHS (web MV 2011). Z dalších zdrojů lze pak zmínit Finanční mechanismus EHP/Norska, dary ambasad, mezinárodních organizací (např. UNHCR), dotace krajů a obcí, nadace, atd.<sup>83</sup>

Jakožto nedílná součást legální migrační politiky musí tedy politika integrace cizinců také na vývoj migrace náležitě reagovat (web MV 2011, Koncepce 2011). Zejména v průběhu posledních několika let zaznamenala Česká republika významné změny v charakteru a složení imigrace, a to nejen co se týká počtu, ale i kulturní a sociální diversity imigrantů. V návaznosti na tyto změny se změnila také integrační potřeby cizinců a priority integrační politiky (Koncepce 2011, IOM Praha 2012). Nexus migrace a integrace se ale zároveň projevuje i v závislosti na prioritách koordinačního orgánu. Zásady přitom na začátku milénia definovaly integraci jako „proces postupného (jednostranného) začleňování imigrantů do struktur a vztahů společnosti domácího obyvatelstva“ (zásada č. 5) a viděly přínos cizinců jen v kulturním obohacení pro majoritu. Tehdejší realizace integrační politiky se v pojetí ministerstva vnitra omezovala pouze na rigidní, státem řízení proces bez vazby na nižší struktury státní správy a samosprávy (Čechová 2005). Postavení cizinců v ČR citelně utrpělo po přijetí dodnes platného cizineckého zákona č. 326/1999 s platností k 1. 1. 2000, který přinesl radikální zpřísnění podmínek pro vstup a pobyt na území.

Ke změně kurzu integrační politiky došlo až v souvislosti s nutností implementovat požadavky a doporučení EU v rámci přistoupení ČR do evropských struktur. Tehdy vláda mj. převedla agendu spojenou s realizací Koncepce do gesce MPSV,<sup>84</sup> které Koncepci revidovalo a zaměřilo se na dosud

<sup>79</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689.

<sup>80</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266.

<sup>81</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126.

<sup>82</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2011 č. 99 k Aktualizované koncepci integrace cizinců – Společné soužití. Rozpracování konkrétních úkolů pro realizaci integrační politiky v roce 2012 přináší Usnesení vlády ČR ze dne 4.1.2012 k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití v roce 2012.

<sup>83</sup> Obecný přehled financování integrace cizinců je dostupný také na stránkách [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz) (Finanční zdroje).

<sup>84</sup> Usnesení vlády ČR č. 1252/2003 ze dne 10. prosince 2003 č. 1252.

opomíjenou sociální integraci cizinců (Čechová 2005). Ve snaze vytvořit ucelený dlouhodobý rámec integrační politiky pak Aktualizovaná Koncepce z roku 2006 definovala specifická opatření ve čtyřech prioritních oblastech: a) znalost českého jazyka, b) ekonomickou soběstačnost cizinců, c) orientace cizinců ve společnosti – informovanost cizinců a d) vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti. S ohledem na tehdejší migrační trend stoupající pracovní migrace Koncepce připustila ekonomický přínos cizinců pro český stát a zaměřila se především na účast migrantů na pracovním trhu a jejich ekonomickou soběstačnost. K inovacím patřil i důraz kladený na jednotlivce, jejich samostatnost a odpovědnost ve snaze o integraci. Na cizince se již pohlíželo jako na členy společnosti, kterým má být přiznán rovný přístup k sociálním právům. Integrace se tak nově stala - alespoň na koncepční úrovni - oboustranným procesem přihlížejícím k potřebám státu i ke kvalitám jednotlivců, kdy má docházet ke sjednocování majority a cizinců v jeden celek (Babická 2011). Nadále se však integrační snahy státu vztahují pouze na dlouhodobě a legálně usazené cizince ze třetích zemí s délkou pobytu na území alespoň jednoho roku, s výjimkou žadatelů o mezinárodní ochranu a osob s udělenou mezinárodní ochranou, na které se vztahují jiné integrační programy (Koncepce 2006).<sup>85</sup>

Dalším mezníkem, jenž ovlivnil vztah migrační a integrační politiky, se stal rok 2008, který znamenal opětovný návrat koordinace Koncepce do rukou ministerstva vnitra. Současně v zemi propukla ekonomická krize, která vedla k dramatickému zhoršení postavení cizinců v ČR. Z pohledu státu v důsledku krize nastaly změny v migrační situaci, které si vyžádaly také změny v řízení migrace. Výsledkem byla snaha státu omezovat počty cizinců na území s argumentem nutné ochrany domácího trhu práce a svého obyvatelstva stíženého zvýšenou nezaměstnaností (Kušniráková, Čížinský 2011). Přestože se Koncepce po vypuknutí krize sama o sobě zásadně nezměnila, kvůli krizi se zhroutil její stěžejní pilíř - dlouhodobá priorita ekonomické soběstačnosti cizinců (Babická 2011). Ministerstvo vnitra ve Zprávě o realizaci Koncepce za rok 2009 (s. 2) nastalo situaci zhodnotilo tak, že jelikož krize přinesla výrazné omezení možností pracovního uplatnění migrantů, „vedle problémů bezpečnostně-imigračních se začínají ve větší míře vyskytovat rovněž problémy integračně-sociální spojené s rizikem sociálního vyloučení některých skupin cizinců pobývajících na území ČR“. Ačkoliv došlo k relativní stabilizaci imigrace cizinců do ČR, nadále přetrvávala nutnost řešit otázku integrace cizinců již na území pobývajících, resp. prohlubovat aktivní integrační politiku tak, aby nedocházelo k sociálnímu napětí a aby sami cizinci byli schopni reagovat adekvátně na změny ve společnosti. Některá integrační opatření potřebovala nutné předefinovat či nově zavést, například ta týkající se podnikání v ČR či informovanosti cizinců (Babická 2011). Motivací pro další rozvoj integrační politiky ze strany státu se stala snaha včas zabránit narůstajícím xenofobním náladám mezi většinovou populací ve vztahu k pracovním migrantům, zejména v oblastech s vyšším podílem cizinců (Koncepce 2011, Zpráva o realizaci Koncepce za 2009).

Ve vazbě na nedávné změny migrační situace na sebe nenechala dlouho čekat ani nová koncepce integrace cizinců. Aktualizovaná koncepce z roku 2011 se zaměřuje na systematické monitorování a vyhodnocování situace a postavení cizinců v zemi, jakožto podkladu pro zkvalitnění obsahu a posílení integračních opatření, a to při zachování dosavadních prioritních oblastí integrační politiky. Rovněž má být v následujících letech zvýšen důraz na realizaci integračních opatření v místech významného soustředění cizinců, na spolupráci s regionální a lokální veřejnou správou a na rozšíření spektra subjektů podporujících integraci (Koncepce 2011, s. 1). Nově mohou ve výjimečných krizových případech využít některá integrační opatření rovněž občané jiných členských zemí EU. V zájmu co nejefektivnějšího zvyšování informovanosti cizinců Koncepce také považuje za nezbytné zakomponovat integrační prvky již do předodjezdové fáze ze země původu a některá opatření orientuje i na nově příchozí. Oceňován je pak především posun v zohlednění nutnosti zavést cílená opatření na některé skupiny cizinců ve zranitelném postavení, zejména ženy cizinky, děti cizinců a mládež - druhou generaci cizinců, neboť tyto osoby jsou z důvodu svého věku, pohlaví či účelu pobytu mnohem více ohroženy různými formami diskriminace, či dokonce sociálním vyloučením (Koncepce 2011, s. 18-19).

<sup>85</sup> Pro integraci azylantů a osob s přiznanou doplňkovou ochranou jsou totiž učená specifická opatření Státního integračního programu, řízeného Ministerstvem vnitra.

## 4.2. Institucionální rámec české integrační politiky

Jak již zaznělo výše, v současnosti je koordinací státní politiky integrace cizinců pověřené Ministerstvo vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky (OAMP).<sup>86</sup> Ten je odpovědný za vytváření národních integračních politiky v podobě Koncepce a dále má koordinovat činnosti subjektů zapojených do realizace politiky integrace cizinců (web MV 2011). Současně OAMP zodpovídá za realizaci dílčích aktivit zaměřených na integraci cizinců: i) vzdělávací programy zaměstnanců Integračních center; ii) aktivity určené ke zvýšení informovanosti cizinců a veřejnosti např. vydávání informačních brožur; iii) semináře pro neziskové organizace, seznamující s novými legislativními opatřeními; iv) provoz a náplň web stránek [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz) a [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz); v) programy podporující aktivity na lokální úrovni; vi) administrace Evropského integračního fondu; případně koordinuje i vi) regionální poradenské a vzdělávací projekty.

Kromě agendy integrační politiky přísluší MV celá řada kompetencí v oblasti migrace, které z něj činí klíčového tvůrce a realizátora migrační politiky v ČR. S ohledem na provázanost integrace s legální migrací by se opětovně převzetí integrační agendy rezortem vnitra mohlo jevit jako logický krok k zajištění efektivního řízení obou oblastí ve vzájemné souvztáznosti. Na druhou stranu za postupného převodu dalších kompetencí v oblasti povolování pobytů na území ČR z cizinecké policie na MV je nasnadě obava z toho, že ministerstvo vnitra inklinuje k přílišné koncentraci moci, která mu umožňuje větší kontrolu nad migranty (Čížinský 2009; Kušniráková, Čížinský 2011; Babická 2011).<sup>87</sup> „Propojení legislativních, správních a integračních aktivit s finančními zdroji pod gescí ministerstva vnitra jeví se jako problematické i ve vztahu k neziskovým organizacím, protože to činí jejich integrační aktivity ve významných oblastech výrazně závislémi na politice státu,“ hodnotí Zpráva o stavu lidských práv Českého helsinského výboru za rok 2011 (ČHV 2012). Z hlediska prosazování integračních opatření a realizace fungujících projektů a programů, by zřejmě bylo efektivnější vyčlenit agendu integrační politiky do rukou specializovaného, a na ministerstvech nezávislého orgánu. Tak je tomu např. v případě obou referenčních zemích. V Portugalsku již několik let úspěšně funguje vládě podřízený Vysoký komisariát pro imigraci a mezikulturní dialog (ACIDI) jakožto koordinátor státní integrační politiky (viz 8.1.) a v Rakousku obdobně Integrační fond (OIF), přes dvacet let institucionálně oddělený od tamějšího ministerstva vnitra dnes provádí část integrační politiky státu na federální úrovni (viz 6.1.). Tím by došlo k oddělení represivní složky a převažující pojetí migrace jako bezpečnostního rizika ze strany MV a zároveň by byla posílena opatření směřující k posílení integrace a ochrany práv cizinců.

Kromě ministerstva vnitra je na poli integrace cizinců aktivní též Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV), které koordinovalo integrační politiku státu v letech 2004 až 2008, přičemž vycházelo z modelu „integrace do celku“, tj. při vytváření konkrétních politik, legislativních opatření a omezení v oblasti zaměstnání, sociální podpory apod. se bere v potaz případný dopad na integraci cizinců (IOM Praha 2012). MPSV podpořilo od roku 1999 prostřednictvím státních dotací řadu nejrůznějších projektů a organizací v oblasti a v současnosti je též administrátorem Evropského sociálního fondu (ESF), k jehož cílovým skupinám se mj. řadí i cizinci.<sup>88</sup> V rámci přidělených prostředků ze státního rozpočtu (pro rok 2010 to bylo 6 mil. Kč) MPSV vypisuje dotační oblasti zacílené zejména na aktivity související s jeho agendou řízení a koordinace zahraniční zaměstnanosti v České republice, tj. i) aktivity napomáhající cizincům usnadnit vstup na trh práce a udržení se na něm, ii) aktivity cílené na podporu informovanosti zaměstnavatelů, iii) na sociální začleňování zranitelných skupin migrantů, iv) na rozvoj vztahů mezi cizinci a členy majoritní společnosti či v) na vzdělávání sociálních pracovníků a úředníků státní správy a samosprávy v oblasti integrace cizinců (MPSV 2011). Jelikož dle MPSV role státu spočívá především v koordinaci a pře-

<sup>86</sup> Usnesení vlády ČR č. 979/2008 ze dne 23. července 2008.

<sup>87</sup> Podrobný rozbor kompetencí OAMP a dalších odborů MV ČR v oblasti migrace a azylu lze najít např. v Čížinský (2009) a jejich kompletní výčet obsahují web stránky MV ČR: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>88</sup> Přehled projektů financovaných z prostředků Evropského sociálního fondu (ESF) zaměřených na integraci cizinců je k nalezení na internetové stránce: [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz) nebo [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).



rozdělování prostředků, včetně určování dotačních oblastí, své vlastní projekty realizuje pouze v omezené míře. Příkladem lze uvést pilotní projekt z let 2003 - 2010 „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“, podporující příchod zahraničních odborníků spolu s jejich rodinami do České republiky s možností získat trvalý pobyt v kratší době než ostatním a vytvářející podmínky pro jejich rychlé a úspěšné začlenění do společnosti. MPSV také doposud provozuje a koordinuje správu stránek [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz), které mají za cíl shromažďovat maximum dostupných informací o integraci cizinců v ČR. Naposled MPSV realizovalo v roce 2011, prostřednictvím veřejné zakázky, projekt „Sociální tlumočení ve styku s cizinci,“ jenž v této publikaci uvádíme za příklad dobré praxe (viz 11.3.).<sup>89</sup>

Koncepce počítá i se zapojením řady dalších rezortů (MŠMT, MPO, MZD, MMR a MK), přičemž se vychází z premisy, že integrace cizinců je komplexní problematikou, dotýkající se mnoha oblastí. Jednotlivé rezorty odpovídají za realizaci dílčích aktivit v rozsahu své gesce a za tímto účelem mají přerozdělovat finanční prostředky alikvotně přidělené ze státního rozpočtu. V české realitě se však ostatní ministerstva realizaci politiky integrace cizinců příliš nevěnují. Navíc, kvůli neefektivní správě dotačních řízení obvykle vracejí nevyužitá prostředky zpátky do státního rozpočtu (Redlová 2009). Ministerstvo vnitra v této nečinnosti ostatních rezortů shledává komplikaci pro účinnou realizaci Koncepce a chybu vidí hlavně v nedostatečné formulaci odhodlání jednotlivých rezortů věnovat se otázkám integrace cizinců, proto je samo vyzývá k větší aktivitě a systematické práci (Koncepce 2011, s. 14).

Před vznikem integračních center v regionech se kromě NNO na realizaci integračních opatření mnoho subjektů nepodílelo. Nejčastěji jsou to školy, které ve svém okruhu řeší integraci dětí cizinců mezi české spolužáky a jejich vzdělávání. Soustředíme-li se spíše na integraci pracovních migrantů, tak například odborové svazy vykazují vůči cizincům velice skromnou činnost, většinou v podobě publikace a diseminace informačních letáků (Babická 2011). Obdobné lze říci o úřadech práce, jestli vůbec (viz níže). Zaměstnavatelé a zaměstnavatelské svazy se otázkám integrace pracovních migrantů systematicky věnují pouze na půdě Pracovní skupiny ekonomické migrace (PSEM) při Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR,<sup>90</sup> o především ve světle perspektiv pro investice do České republiky a takřka výlučně ve vztahu k vysoce kvalifikovaným pracovníkům (vrcholový a střední management) a k vnitropodnikovým přesunům zaměstnanců. Z hlediska prosazování svých zájmů však skupina jistý vliv má jak na tvůrce politiky, tak na prováděcí orgány.

### 4.3. Integrační politika na lokální a regionální úrovni

Koncepce klade čím dál větší důraz na to, že nezbytnou podmínku pro úspěšnou integraci cizinců je také „aktivní zapojení regionální a lokální úrovně, tedy prostředí, ve kterém reálně probíhá vzájemné soužití i začleňování cizinců do společnosti (Koncepce, s. 15). Ministerstvo vnitra se dle našeho názoru správně domnívá, že jsou to právě orgány obcí a krajů, které zosobňují výkon státní správy v místech usídlení či pracovních aktivit cizinců a zároveň hrají důležitou roli při poskytování zpětné vazby ústředním orgánům státní správy o fungování integrační politiky, o situaci a postavení cizinců v daném regionu a o problémech, která v procesu integrace cizinců vyžadují řešení (web MV 2011). Na obou těchto úrovních je sice možné identifikovat různé aktéry zapojené do realizace integrační politiky, přesto zůstávají komunální i regionální integrační politiky dodnes více či méně nefunkční (Gallová Kriglerová 2011, IOM Praha 2012). Kámen úrazu spočívá v tom, že mnohé kraje ani větší města nedisponují žádnou konzistentní strategií pro oblast integrace cizinců (uvedme například Jihočeský kraj či hl. m. Prahu). „*Koordinaci začleňování cizinců zahr-*

<sup>89</sup> Více k činnosti MPSV v oblasti integrace cizinců a podrobnosti k uvedeným projektům na [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).

<sup>90</sup> Členy PSEM jsou například Svaz průmyslu a obchodu, Americká obchodní komora, CzechInvest a několik významných nadnárodních výrobních podniků či poradenských firem. SIMI se v roce 2012 stalo stálým pozorovatelem PSEM jako představitel neziskového sektoru.

*nují kraje často do sociálních služeb či do širokého spektra záležitostí romských a jiných národnostních menšin, azylantů a cizinců, přičemž v důsledku této situace není příslušnými pracovníky mezi jednotlivými cílovými skupinami mnohdy ani rozlišováno“*, píše Pavla Redlová (2009). Ačkoli byla ve všech krajích ČR zřízena pozice krajského koordinátora pověřeného mj. integrací cizinců, tyto koordinátoři vykonávají zároveň řadu dalších agend a nemají potřebný prostor ani kompetence, aby mohli výkon koordinace integrace cizinců v kraji reálně naplňovat (Koncepce, s. 15). Slovy Gallové Kriglerové (2011, s. 33) „*úspěšnost realizovaných aktivit na těchto pozicích vychází spíše z osobní angažovanosti daného pracovníka než z formálních kompetencí.*“ Jejich činnost je limitována i tím, že kraje obvykle v této oblasti nevykonávají vlastní projekty a jen některé z nich vypisují dotační programy na podporu neziskových organizací a sdružení, nebo pouze na zprostředkovávání informací, vzdělávací a kulturní akce (Jihomoravský, Jihočeský kraj, Praha). Naopak otázka prevence vykořisťování cizinců a pracovního poradenství zůstávala ještě v začátcích krize téměř ve všech krajích (kromě Pardubického kraje) zcela bez podpory lokálních zdrojů i přes sílící koncentraci zahraničních dělníků v různých průmyslových zónách (Redlová 2009).

Vzhledem k absenci prostředků i regionálních strategií Ministerstvo vnitra od roku 2009 podporuje nový nástroj realizace integrační politiky - regionální Centra na podporu integrace cizinců (integrační centra) vzniklá na bázi projektu financovaného z Evropského integračního fondu. Centra mají být postupně zřízena ve všech krajích (Postup pro realizaci Koncepce 2012, s. 12) a jejich správci jsou vybíráni v rámci dotačního řízení. Z doposud 11 otevřených center jich osm řídí Správa uprchlických zařízení (SUZ, organizační složka MV)<sup>92</sup>, jedno spadá pod občanské sdružení Poradna pro integraci (v Ústeckém kraji), další pod krajskou samosprávu (v Jihomoravském kraji) a zatím poslední zřízené centrum v Praze spravuje o.p.s., jejímž zřizovatelem je obecní samospráva (Magistrát hl. m. Prahy). Centra realizují státní integrační politiku obsaženou v Koncepci a dle představ MV by měla být střediskem integračních aktivit v regionu a ve spolupráci s dalšími aktéry, zejména pak s NNO (pokud tyto v daném kraji působí), zajišťovat poskytování informací, sociální a právní poradenství, kurzy češtiny a socio-kulturní orientace cizinců ve společnosti, tlumočnické služby a multikulturní aktivity (web MV, IOM Praha 2012).<sup>93</sup> Propojením činnosti zaměstnanců center a pracovníků NNO pak integrační centra slouží i pro redistribuci prostředků určených na integraci cizinců z příslušné kapitoly ministerstva vnitra (ČHV 2012). Krom toho integrační centra organizují platformy (pravidelné poradní pracovní skupiny) pro spolupráci v oblasti integrace cizinců v regionu s cílem umožnit zapojení veškerých subjektů, které mohou přispět k úspěšné realizaci politiky integrace. Platformy slouží ke sdílení informací a hodnocení situace cizinců v jednotlivých regionech nebo k identifikaci problémových oblastí. Jak zaznívá v Koncepci, „*tyto platformy však mohou být skutečným přínosem jen tehdy, pokud jejich činnost nebude pouze formální*“ (Koncepce, s. 15).

Vzhledem k neexistenci krajských koncepcí pro integraci cizinců se často stává, že kraje či města se aktivizují až tehdy, když se objeví naléhavé důvody vyžadující změnu poměrů mezi majoritou a cizinci. Zejména po propuknutí krize musela některá města s větší koncentrací pracovních migrantů reagovat na nevládnuté problémy v důsledku skokového nárůstu počtu cizinců, propouštění zahraničních pracovníků, vzniku uzavřených komunit a narůstajícího napětí mezi cizinci a místními obyvateli. V zájmu nalezení řešení ministerstvo vnitra přineslo podporu v tzv. emergentních projektech, které nabízejí soubor integračních aktivit a opatření (např. vzdělávací kurzy jazykové i komunikační pro cizince, úředníky i policisty, intervenční a terénní práce atd.), vedoucích k mapování a zlepšování kritické situace v dané lokalitě. V roce 2011 realizovaly emergentní projekty samosprávy měst v Havlíčkově Brodě a v městských částech hlavního města - v MČ Praha 12, 13 a 14<sup>94</sup>, a to na základě dotačního řízení ze státního rozpočtu obcím na podporu integrace cizinců

<sup>92</sup> Správa uprchlických zařízení (SUZ) provozuje Centra v následujících krajích ČR: Jihočeském, Karlovarském, Libereckém, Moravskoslezském, Olomouckém, Pardubickém, Plzeňském a Zlínském.

<sup>93</sup> Podrobnější informace o cílech a činnosti jednotlivých integračních center lze najít na jejich webových stránkách: [www.integracnicentra.cz](http://www.integracnicentra.cz), [www.cizincijmk.cz](http://www.cizincijmk.cz), [www.centrumcizincu.cz](http://www.centrumcizincu.cz) a [www.icpraha.com](http://www.icpraha.com).

<sup>94</sup> MČ Praha - Libuš, kde byl tento projekt realizován v letech 2009 a 2010, nevyužila nabídky realizovat emergentní projekt

na lokální úrovni. V minulosti byly podpořeny obdobné projekty v Pardubicích a v Plzni. Podle MV „*tento typ projektů poskytl městům možnost flexibilně reagovat na místní problémy a rozvinout vlastní aktivity*“ (MV 2012, s. 79), neboť právě o to v nich jde: dodat samosprávám měst impuls k vytváření jejich vlastní integrační strategie a převzít odpovědnost za integraci cizinců v místě.

## 4.4. Integrační politika v praxi

Jakkoli kvalitně Koncepce nastavuje priority a opatření ve vztahu k měnícím se potřebám cizinců, slabým místem české integrační politiky stále zůstává její nedostatečná implementace. Koncepční a politické dokumenty prezentují proces integrace jako proces, který vyžaduje nejen meziresortní spolupráci, ale také aktivní zapojení dalších aktérů. I přes sílící volání po důležitosti zapojení lokálních a regionálních aktérů a větší pozornost tématu ze strany MV si integrační politika zachovává výrazně centralizovanou podobu, neboť stát donedávna nebyl schopen do její skutečné realizace zapojit další aktéry, zejména místní samosprávu (Gallová Kriglerová 2011).

Politiky na lokální úrovni selhávají, neboť závazky z koncepčních dokumentů často nejsou dodržovány (Babická 2011). Paradoxně až krize přiměla ústředí a některá nejvíce ohrožená města k aktivizaci ve snaze zabránit sociálním tensím. Díky emergentním projektům dochází k částečnému probouzení integrační politiky na lokální úrovni. Největší podíl na integraci migrantů tak stále mají migranti samotní ve spolupráci a za podpory neziskových organizací. Ty se však pro řadu limitujících faktorů neobejdou bez součinnosti jiných subjektů (viz 9.1.).

Regionální integrační centra jsou jistě praktickým krokem směřujícím k migrantům v jednotlivých regionech, problematické je však jejich velmi úzké propojení s hlavním gestorem integrační politiky Ministerstvem vnitra, především v případě center zřízených SUZ. Přestože se o provoz center soutěží v dotačním řízení, tak ne všichni uchazeči mají stejné podmínky. Provozovatel SUZ jako organizační složka státu má zajištěné kofinancování aktivit centra ze státního rozpočtu na rozdíl od ostatních provozovatelů, kteří musí 25 procent rozpočtu sehnat z jiných zdrojů. Jejich skutečná role v oblasti integrace cizinců se však pořád ještě formuje a dotváří a neobejde se zcela bez výhrad (viz níže a 9.1.).

Praktická realizace Aktualizované koncepce integrace cizinců je samozřejmě také limitována množstvím finančních prostředků, které stát na tyto aktivity vynaloží, a které se dlouhodobě snižují. Například v roce 2011 Koncepce počítala s rozpočtem sníženým až na úroveň 40 % oproti předchozím fiskálnímu období, jmenovitě s 10 mil. Kč oproti 25 mil. Kč v roce 2010 (Zpráva ČHV 2012). Tato hranice 25 mil. Kč nebyla překročena ani v roce 2012 (Postup pro realizaci Koncepce 2012), přitom od stability a objemu financí také závisí proveditelnost a udržitelnost slibných integračních opatření v praxi (více k tomu Redlová 2008).<sup>95</sup> Stát se dnes více spoléhá na zdroje z evropských fondů,<sup>96</sup> z kterých je financován například i vznik a provoz integračních center a s tím související rozvoj integrační politiky na regionální úrovni. S ohledem na souběh služeb poskytovaných integračními centry s běžnou činností NNO se pak z hlediska financí stává otázka „*zbytečně vynakládaných prostředků na administraci paralelně realizovaných projektů, resp. náklady spojené s redistribucí těchto prostředků*“ (ČHV 2012, s. 72).

Významný negativní vliv na efektivní provádění integračních opatření mají také časté legislativní změny v oblasti cizineckého práva a především změny výklady praxe stávajících pravidel. Stát svým přístupem a opatřeními migranty velmi často kriminalizuje, což způsobuje nedůvěru k jinak kvalitním integračním službám a opatřením. Kritickou je zejména situace pracovních migrantů, také v roce 2011.

<sup>95</sup> Aktivity financované ze státního rozpočtu se po většině soustředily na znalost českého jazyka, přístup ke vzdělání a orientaci cizinců v české společnosti (Zpráva ČHV 2012).

<sup>96</sup> Ministerstvo vnitra otevřeně přiznává, že situace financování integrace cizinců v ČR zásadně změnila zahájením čerpání EIF v roce 2009, načež v letech 2009 a 2010 se podařilo vyčlenit na integraci cizinců doposud nejvyšší prostředky a realizovat tak větší projekty (Koncepce 2011, s. 16).

jejichž integraci na trhu práce poslední dobou omezují neustále měnící pravidla, která korespondují restriktivnímu trendu politiky legální migrace v zemi. Jestliže Koncepce považuje za základní předpoklad ekonomické soběstačnosti cizinců jejich informovanost o právech a povinnostech, která jim „*může významně napomoci k samostatnosti a k omezení míry jejich manipulovatelnosti, případně závislosti na zprostředkovatelích*“ (Koncepce 2011, s.9), tak série nedávných opatření MPSV a ÚP ohledně vydávání pracovních povolení docílila pro svou zmatenost přesný opak – vliv zprostředkovatelů nebýval opět roste. Předešlé snahy o odstranění agenturního zaměstnávání pro cizince tak více méně zůstaly bez efektu.

Za takových okolností nelze reálně očekávat, že by se mohla reálně naplnit opatření, která mají v dílci Koncepce „*směřovat k posílení nástrojů pro přístup cizinců na trh práce a jejich schopnost na trhu práce setrvat, zajištění ochrany cizinců před diskriminací a zneužíváním*.“ K tomu „*je nezbytně důsledně monitorovat vývoj situace a postavení cizinců a na zjištěné problémy a bariéry bezprostředně reagovat, odstraňovat nejen bariéry integrace, ale i bariéry přístupu k integračním službám*“ (Koncepce 2011, s. 9). Jenomže Koncepce kromě terénní práce a poradenství (opět v realizaci NNO) mnoho konkrétních řešení nenabízí, jak si tito cizinci mají udržet své místo na trhu práce, natož pak překonávat bariéry integrace. Nedostatečný je především rozsah cílené podpory migrantů a některých jejich práv – například nedostatek profesních tréninků, podpory zranitelných osob či informování o vlastních právech (British Council 2011). Problémem je také to, že pracovní migranti nedosáhnou na podporu v nezaměstnanosti ani na veřejné pracovní poradenství (MIPEX Česká republika 2011). Absolutně závažné dopady na ekonomickou soběstačnost migrantů má nově stanovené integrační kritérium odborné kvalifikace, neboť krom toho, že je diskriminační, stávající systém uznávání kvalifikací není novému požadavku MPSV vůbec přizpůsobený.

Pokud se již stát v oblasti integrace migrantů na trh práce nějakým způsobem angažuje, obvykle se tak děje ve prospěch preferované skupiny vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků či zahraničních investic – viz výše uvedený projekt MPSV „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ či meziresortní projekt MV, MPSV, MPO a MZV „Zrychlená procedura pro vnitropodnikově převáděné zaměstnance zahraničních investorů“, který slouží pro zrychlení převodu vysoce kvalifikovaných a vedoucích pracovníků ze třetích zemí, kteří jsou dočasně vysláni v rámci společnosti do ČR.<sup>97</sup> Na druhou stranu se z praxe NNO zcela nedostatečnými jeví integrační aktivity orgánů státní správy na místní úrovni – zejm. úřadů práce a inspektorátů práce. Obvyklým argumentem pro obhájení jejich nečinnosti bývá, že tyto úřady přicházejí s cizinci do kontaktu minimálně, neboť se tito právě nechávají zastupovat třetími osobami (viz též 9.2.c). Důvody, proč se tak děje byly vysvětleny v předchozích odstavcích. Tento stav lze napravit jedině tím, že veřejné instituce budou hledat cesty, jak migrantům své služby lépe zpřístupnit. Jistá, a zdá se že i účinná řešení, se za asistence neziskového sektoru postupně vytvářejí (viz 9.3.).

Jestliže si Koncepce klade za cíl přivést do oblasti integrace další subjekty, je v případě ekonomické migrace potřeba více zaměřit pozornost státu na větší zapojení zaměstnavatelů, zaměstnavatelských svazů a odborů, neboť tito bezprostředně a nejvíce ovlivňují pracovní podmínky a stabilitu zaměstnání zahraničních pracovníků. Lepší informovanost o problematice z jejich strany je proto naprosto žádoucí. Efektivním způsobem řešení se obecně jeví vzájemné propojení sil různých aktérů, aktivních či kompetentních na poli integrace cizinců, a to za lepšího využití potenciálu a letitých zkušeností NNO. Tento cíl ostatně sleduje i Koncepce.

Výše popsaný stav ukazuje, že k vytvoření uspokojivé spolupráce různých aktérů na poli integrace cizinců v České republice, zejména pokud jde o jejich ekonomickou soběstačnost, vede cesta trnitá a plná bariér v podobě politické nevěle či legislativních omezení. Nezdánka tak bývá impulzem k aktivizaci orgánů státní správy i samosprávy buďto zhoršená situace v soužití cizinců

<sup>97</sup> Více k tomu např. na: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/projekt-zrychlene-procedury-pro-vnitropodnikove-prevadene-zamestnance-23861.html> (otevřeno 5.11.2012).



s majoritou, nebo v lepších případech, podněty přicházející zezdola, většinou ze strany nevládních organizací, které díky své přímé práci s cílovou skupinou intenzivněji vnímají její aktuální potřeby a nesnáze. Ve srovnání s praxí v jiných zemích EU, která má za cíl napomáhat pracovním migrantům k úspěšné sociální integraci a plnohodnotnému zařazení na pracovní trh, Česká republika má jistě co dohánět. Minimálně oproti zemím sledovaným v této publikaci - Rakousku a Portugalsku – stojí v otázkách integrace značně pozadu. Právě tyto dvě země prokázaly největší posun v integraci migrantů na trhu práce ze všech 30 zemí, jejichž integrační politiky podrobně sleduje pravidelně aktualizovaný a mezinárodně využívaný analytický nástroj MIPEX.<sup>98</sup>

## KAZUISTICKÝ PŘÍPAD Č. 1

### Pan Mantai, Mongolsko – příklad neúspěšného pokusu o integraci na trh práce

Pan Mantai se narodil a vyrostl v dalekých mongolských stepích. V dětství let znal jen svět nekonečných plání, kde žil se svou rodinou a jejich stádem koní. V 15 letech odešel na internát do okresního města, kde se vyučil zámečníkem. Práce mu šla od ruky, ve městě měl dobrou práci a tak už tam zůstal. Po zhroucení socialistického bloku se v Mongolsku výrazně zhoršovala ekonomická situace a práce a odměny za ní bylo stále méně a méně. Pana Mantaie proto v té době zaujala nabídka soukromé agentury, která obcházela místní továrny. Agentura zájemcům přislíbila zajištění práce a potřebných dokumentů v některé ze zemí na Západě. Na seznamu zemí byla i Česká republika, která byla panu Mantaii povědomá ještě z doby, kdy v Mongolsku pracovali geologové a inženýři v rámci hospodářské pomoci. Pan Mantai byl zpočátku nedůvěřivý, protože mu byly známe mnohé podvody, které s nabídkou práce v zahraničí byly spojené. Když si však na ambasádě ČR v Ulanbátaru ověřil, že podmínky pro agenturní zaměstnávání cizinců v ČR jsou reálné, začal mít o nabídku zájem. Cena, za kterou agentura nabízela zprostředkování zaměstnání a vyřízení dokumentů, byla velmi vysoká a dosahovala přibližně výše jeho ročního platu. Pan Mantai se tedy obrátil na členy své rodiny. Rodině se nakonec podařilo dát dohromady sumu, potřebnou na zprostředkování a na letenku do ČR. Pan Mantai odletěl do Prahy. Pracovní smlouva i veškeré papíry byly v pořádku. Dostal práci v Mladé Boleslavi ve Škodovce. Práce byla profesně na velmi vysoké úrovni, jelikož se zde pracovalo na nejmodernějších strojích. V továrně se mu opravdu líbilo, byla to pro něj práce snů. Pracovníci z Mongolska byli obsazováni především v obdobích, která nebyla oblíbená u kmenových zaměstnanců - tedy především o víkendech a svátcích a také pracovali na dlouhé směny. Po půl roce od nábory mongolských pracovníků však hospodářská recese dorazila i do České republiky. Ubylo zakázek na nové vozy a první, kdo byl na řadě v propouštění, byli právě pracovníci z Mongolska. Po českém snu přišlo tvrdé probuzení. Pan Mantai měl ušetřeno trochu peněz z minulých výplat, ale zdaleka ne tolik, aby to stačilo na půjčku u rodiny a letenku. Agentura nejasně přislíbila, že v budoucnu snad nějaká práce bude, ale nyní pro pana Mantaie nemůže nic udělat. Pan Mantai byl zoufalý, neuměl česky, nerozuměl prostředí, nevěděl jak a kde si hledat práci. Obrátil se proto na známé z Mongolské komunity. Dlouho nemohl zavadit o žádnou práci, a proto vzal první, která se nabídlá – práce v lese za 50,- Kč na hodinu. Byla to úplně jiná práce než v továrně, ale lepší nějaká, než žádná. Pan Mantai byl rád, že má práci, i když výplata se často opožďovala a věděl, že práce není legální. S počátkem roku se změnil zákon a s ním i postihy za nelegální práci. Jako reakce na tuto situaci klesla odměna za práci v lese a to na 40,-Kč na hodinu. Firma, která je zaměstnávala, totiž věděla, že lidé, kteří vezmou tuto práci, jinou neseženou a budou pracovat dál i za nižší plat. Pan Mantai žije dál v České republice. Doufá, že se mu časem podaří vydělat nějaké peníze, dostat se k lepší práci. Ale vzhledem k tomu že mu propadlo povolení k pobytu, to není už velmi pravděpodobné. Píše dopisy domů, ale stydí se přiznat svou opravdovou situaci a skutečnost, že peníze celé rodiny jsou pryč. Často přemýšlí, kde udělal chybu a co mohl udělat lépe. Vždy se snažil mít vše v pořádku.

<sup>98</sup> Viz [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu) (otevřeno dne 27.8.2012).

### III.

## SITUACE V RAKOUSKU

## 5. Pracovní migrace v Rakousku

### 5.1. Historie politiky pracovní migrace

Historie migrace do Rakouska se dělí na dva hlavní proudy: migraci humanitární a migraci pracovní. S ohledem na téma této publikace se zde budeme věnovat převážně fenoménu pracovní migrace, ale pro úplnost je vhodné si připomenout, že migrace humanitární byla tvořena zejména uprchlíky ze střední a východní Evropy, kdy Rakousko sloužilo jako transitní země k migraci do dalších zemí, zejména do USA a Izraele. Migrační proudy se dělily podle národností na čtyři hlavní skupiny: Maďaři (180 000 v roce 1956), Čechoslováci (160 000 v roce 1968), Poláci (140 000 v letech 1981 a 1982) a Židé ze Sovětského svazu (kolem 250 000 v letech 1973 a 1989) (Böse, Haberfellner, Koldas 2001).

Pracovní migrace se v Rakousku rozvinula na počátku 60. let, kdy se Rakousko potýkalo s akutním nedostatkem pracovních sil. Tento problém chtěli sociální partneři (viz níže 5.2.2.) vyřešit různě a nakonec se shodli na otevření pracovního trhu pro cizince na základě omezených pracovních smluv. V roce 1962 Rakousko uzavřelo prvních 37 120 dohod s pracujícími migranty, tzv. *gastarbeitsvertrag* (Gürser, Kogoj, Mattl 2004). V dalších letech pak Rakousko postupně uzavřelo bilaterální úmluvy se Španělskem, Tureckem a tehdejší Jugoslávií. Od roku 1970 bylo udělováno přes 100 000 pracovních povolení ročně a vrcholu dosáhla pracovní migrace v roce 1973, kdy v zemi pracovalo 226 800 cizinců (Biffl 2011). Ovšem ne všichni cizinci přišli do Rakouska primárně za prací – velmi často přijeli na dovolenou nebo za rodinou a svůj pobyt později regularizovali (Gürser 2004; Gächter 2008).

Systém *gastarbeitsvertrag* byl původně zamýšlen jako cirkulární systém, který předpokládal, že se cizí pracovníci po několika letech vrátí do zemí původu, protože stát tehdy považoval pracovní migraci za krátkodobý fenomén, kopírující měnící se cykly v ekonomice. V mnoha případech ale k návratům nedošlo, poněvadž migranti vykonávali špatně placenou a níže kvalifikovanou práci, a málokdy se jim tedy podařilo vydělat dostatek peněz na to, aby se mohli vrátit (Reichel 2010). Většinou se jednalo o mladé muže, jejichž rodiny se v 70. letech začaly za nimi stěhovat do Rakouska, což změnilo demografii a strukturu populace cizinců v zemi a z dětí migrantů se staly druhé a třetí generace migrantů žijících v Rakousku (Georg 2005). Kolem roku 1973 se proto systém *gastarbeitsvertrag* jako nástroj řešení nedostatku pracovních sil plynule přetřansformoval v regulérní migrační proud (Fassmann, Reeger 2008).

V polovině 70. let však nastala mezinárodní ekonomická recese spojená s první ropnou krizí. Rakouští občané pracující u bohatších sousedů v Německu a Švýcarsku se začali vracet domů a poprvé po roce 1945 pracovní poptávka převýšila pracovní nabídku. V roce 1975 tak byl přijat zákon o zaměstnávání cizích státních příslušníků (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*), který uzákonil preferenční zaměstnávání rakouských občanů před cizinci a zavedl několik druhů pracovních povolení s různou délkou platnosti: i) povolení k výkonu zaměstnání; ii) jednorocní povolení k práci; a iii) výjimečné pracovní povolení, které opravňovalo cizince pracující v Rakousku nepřetržitě po dobu 8 let k volnému pohybu na zdejším trhu práce. Ostatní, kteří podmínku osmi let soustavné práce nesplňovali, museli zůstat u svého zaměstnavatele nebo opustit zemi. Mnoho do té doby cirkulujících migrantů se rozhodlo natrvalo usadit v Rakousku ze strachu, že při vycestování ztratí nejen práci, ale i povolení k pobytu. Došlo tak k opačnému vývoji situace, než jaký očekávala vláda. Nové opatření tak zapříčinilo rapidní pokles zaměstnanosti cizinců na rakouském trhu práce, a to až o 40% mezi lety 1974 – 1984 (Reichel 2010). Za stejnou dobu sice počet cizinců v zemi neklesl, přesto však patřil k těm nižším v mezinárodním srovnání (OECD 2012).

Trend růstu cizinecké populace, a také její nezaměstnanosti, pokračoval pak zejména na přelomu 80. a 90. let (Blassnig 2010), a to v souvislosti s pádem železné opony a otevřením hranic zemí střední a východní Evropy. Poté následovala další migrace po rozpadu sousední Jugoslávie, s níž má Rakousko silné historické a kulturní vazby. Počet migrantů se tak v období let 1988 – 1993 zdvojnásobil na 8% celkové populace. V současnosti děti těchto migrantů začínají vstupovat na rakouský pracovní trh (OECD 2012). Tento trend přinutil rakouskou koaliční vládu v roce 1990 poprvé zavést kvóty na počet udělených pracovních povolení (tzv. federální početní limit), které byly definovány jako procentuální maximum cizinců z celkové pracující populace v jednom roce – obvykle mezi 8% až 10% (Kraler 2007). V návaznosti na zavedení kvót rakouská vláda v roce 1992 přijala několik omezujících legislativních opatření s cílem regulovat všechny typy migrace, včetně té pracovní.<sup>99</sup> Do té doby byla migrační politika považována za podkategorii politiky zaměstnanosti a odpovídalo za ni pouze Ministerstvo sociálních věcí, teprve od roku 1991 se do správy cizinecké agendy přidává i Ministerstvo vnitra (Biffl 2011). Ovšem ani tehdy se neuskutečnila koncepční reforma migrační politiky, protože se odbory obávaly ztráty svého postavení a vyjednávací pozice.

Důležitá změna v migračním diskurzu nastala až v roce 2004, kdy v Rakousku začali pracovat občané z nových členských států EU (Marik-Lebek 2011), zejména jako sezónní pracovníci. Přestože Rakousko tehdy využilo v maximálním rozsahu přechodného období, kdy mohlo po dobu až sedmi let omezovat přístup pracovníků z osmi nově přistoupených členských států na svůj trh práce (tj. až do 1. 5. 2011), interní migrační proudy uvnitř EU zajistily největší podíl migrace do Rakouska v posledních letech (OECD 2012).<sup>100</sup> Občany zemí EU motivuje k přesídlení do Rakouska zejména to, že i v době ekonomické krize jsou zde stále volná pracovní místa s vysokým ohodnocením (Fassman, Reeger 2008; Wien International 2012). Vůči občanům Bulharska a Rumunska však Rakousko nadále uplatňuje politiku ochrany domácího trhu práce, a to opět po dobu sedmi let od přistoupení těchto zemí do EU (tj. do 1. 1. 2014). Na základě vyhodnocení potřeb rakouského trhu práce se prozatím posledním projektem rakouské vlády v oblasti řízení legální migrace stala strategie pro zaměstnávání vysoce kvalifikovaných cizinců ze třetích zemí v podobě červeno-bílo-červené karty, kterou zavedla novela cizineckého zákona v roce 2011 (viz níže 5.3.1.).

Podle aktuálních statistických údajů v roce 2011 žilo v Rakousku 1 569 000 cizinců (18% z celkové populace), z nichž 1 153 000 cizinců se narodilo v jiné zemi (Krause, Liebig 2012)<sup>101</sup> a 415 000 cizinců se narodilo v Rakousku rodičům cizincům – tzv. druhá generace cizinců (Rakouský statistický úřad 2012). V roce 2011 bylo národnostní složení migrantů následující: třetina všech migrantů pocházela ze zemí EU (523 000); další třetina (513 000) pocházela ze států bývalé Jugoslávie (bez Slovinska, které se od roku 2004 počítá mezi země EU); migranti s tureckými kořeny čítali 280 000 (18%) a zbylých 252 000 byli migranti z jiných evropských a mimo evropských zemí (Statistik Austria 2012). Pro rok 2012 má Rakousko stanovenou hranici počtu cizinců, kteří mohou pracovat na území Rakouska na základě tzv. federálního početního limitu (*Bundeshöchstzahl*),<sup>102</sup> a to maximálně 7% cizinců z celkové rakouské pracovní síly, tj. přesně 256 432 cizinců (Bundeshöchstzahl 2012).<sup>103</sup> Při překročení tohoto čísla lze omezit vydávání pracovních povolení. V červnu 2012 bylo nezaměstnaných celkem 45 738 cizinců, z toho 14 117 občanů EU. Celkový aktuální počet zaměstnaných a nezaměstnaných cizinců je 583 344 (Ministerstvo práce Rakouska 2012).

<sup>99</sup> V roce 1993 byl zaveden další systém „kvót pro usazování“, který měl limitovat novou migraci rodinných příslušníků občanů třetích zemí. Jelikož byly kvóty opět rozděleny podle spolkových zemí, v některých regionech museli rodinní příslušníci čekat na vstup do země i pět let a poté ještě několik let nemohli pracovat díky paralelnímu systému kvót na pracovní povolení. Čekací lhůty se výrazně snížily po transpozici směrnice EU o právu na sloučení rodiny do cizineckého zákona v roce 2005. Systém pak začal ztrácet na důležitosti, když začátkem 21. století do země přijížděli kategorie migrantů, na které se kvóty nevztahují – rodiny Rakušanů či jiných euroobčanů, i občané z nových členských států EU (OECD 2012).

<sup>100</sup> Překvapivě velkou část migrantů v zemi tvoří i občané jiných starých členských států EU, z toho nejvíce Němci, kteří v roce 2009 tvořili až 15 % z celkové populace cizinců narozených v zahraničí (OECD 2012).

<sup>101</sup> Podle zprávy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) se jedná o největší procentuální poměr cizinců narozených mimo hostující zemi ze všech jejich členských zemí (Krause, Liebig 2012, s. 80).

<sup>102</sup> Bundeshöchstzahl: Kundmachung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Bundeshöchstzahl 2012, StF: BGBl. II Nr. 435/2011.

<sup>103</sup> Kvóty se týkají cizinců v závislé výdělečné činnosti a nezaměstnaných osob.

## 5.2. Institucionální rámec rakouské migrační politiky

### 5.2.1. Klíčoví aktéři při tvorbě politiky migrace a integrace

Na tvorbě a realizaci rakouské migrační politiky se podílí řada aktérů, přičemž hlavní exekutivní pravomoci náleží federální vládě. V současné době je politika integrace a migrace na vládní úrovni určována a řízena federálním **Ministerstvem vnitra** (*Bundesministerium für Inneres, BM.I.*), které zodpovídá za regulaci migračních toků, pobytových statusů a krátkodobých víz. Od roku 2003 BM.I taktéž navrhuje roční kvóty pro usazování občanů třetích zemí, kteří pobývají v Rakousku z jiných než ekonomických důvodů. Na federální úrovni ministerstvo taktéž odpovídá za politiku integrace cizinců. Tato politika je ovšem v Rakousku považována za horizontální záležitost (*Querschnittsmaterie*), tudíž jsou kompetence pro její řízení rozděleny mezi různé subjekty na federální, zemské a municipální úrovni (EMN 2009).

Na podporu integračních projektů Ministerstvo vnitra založilo s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) v roce 1960 **Rakouský integrační fond** (*Österreichischer Integrations Fonds*). Ten za dobu své existence změnil své pravomoci a působnost, až se v roce 1991 zcela osamostatnil od Ministerstva vnitra. V roce 2002 začal fond vykonávat svou současnou agendu – implementaci tzv. integrační dohody (viz níže 6.3.2) a od roku 2004 se stal garantem projektů pocházejících z Evropského uprchlického fondu (EUF) a Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF) (Fassmann, Reeger 2008).

Dalším odpovědným státním orgánem v oblasti politiky pracovní migrace je **Ministerstvo práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitelů** (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, BMAASK*). Do jeho pravomocí spadá především politika zaměstnanosti, včetně vydávání vyhlášek týkajících se podmínek pro vydávání pracovních povolení cizincům a vytváření opatření směřujících ke snižování nezaměstnanosti v zemi. Ministerstvo práce tak zejm. rozhoduje o ročních kvótách na pracovní povolení. Vedle toho ministerstvo odpovídá za politiku rovných příležitostí a rovného zacházení a řídí úřady práce (EMN 2009).

**Úřady práce**, doslovně „služby trhu práce“ (*Arbeitsmarktservice, AMS*) jsou strukturovány do jednoho federálního úřadu, devíti regionálních úřadů a devadesáti devíti místních úřadů. Na všech úrovních úřady práce a jejich pobočky spolupracují se sociálními partnery (viz níže). Úkolem federálního úřadu práce je stanovit priority a prioritní programy pro politiku zaměstnanosti, které jsou dále rozpracovány na regionální úrovni. Regionální úřady vedou statistiky, výzkum a analýzu a podporují místní úřady. Místní úřady jsou odpovědné zejména za operativní stránku politiky zaměstnanosti a mj. vedou správní řízení o vydání pracovního povolení cizincům. Kromě toho do jejich činnosti spadá: i) poskytování informací (anonymní služba poskytovaná samoobslužnou kanceláří pro vyhledávání pracovních příležitostí); ii) poskytování služeb (pomoc na přepážce bez objednání týkající se zejména sociální podpory a dávek sociálního zabezpečení); a iii) poradenství (poskytování individuálního poradenství na základě předem dohodnuté schůzky se speciálně vyškolenými poradci) (Arbeitsmarktservice 2012).

Na nižší úrovni pak **zemské vlády** (*Landesregierungen*) zodpovídají za určování ročních limitů pro vydávání povolení k pobytu v každé spolkové zemi v závislosti na jejich specifických sociálních a ekonomických potřebách. Na základě toho může federální vláda určit kvótu nižší, ovšem nikdy ne vyšší, než navrhly zemské vlády. Dle rakouského cizineckého zákona (NAG) je orgánem odpovědným za udělení povolení k pobytu zemský hejtman (*Landeshauptmann*), tento však může tyto kompetence delegovat na zemské správní orgány (*Bezirksverwaltungsbehörde*). Vedle toho se zemské vlády vyjadřují ke kvótám stanoveným pro sezonní pracovníky. Krom vlivu na počty migrantů na svém území mohou orgány spolkových zemí taktéž přijímat specifická opatření s cílem zajistit rychlou sociální integraci cizinců v otázkách bydlení a vzdělávání. Zemských vládám náleží i rozhodování o splnění kritérií pro naturalizaci při žádostech cizinců o rakouské státní občanství (EMN 2009).

## 5.2.2. Role sociálních partnerů při tvorbě politiky zahraniční zaměstnanosti

Rakouská politika těží ze svého tradičního systému (*Sozialpartnerschaft*), tedy společenského konsensu či sociálního partnerství mezi hlavními aktéry politické sféry. Jde o tripartitní model politiky hájící a vyvažující zájmy účastníků, tedy vlády a dvou zájmových svazů - svazu zastřešujícího zaměstnance a svazu zastřešujícího zaměstnavatele (Nowotny 1993). Sociální partnerství není ani samozřejmé ani neměnné, vyžaduje rozsáhlé institucionální a politické předpoklady a významně ovlivňuje ekonomickou a sociální výkonnost země. Sociální partnerství v Rakousku pomáhá utvářet mzdovou, hospodářskou a sociální politiku trhu práce skrz nalézání kompromisů a politického výměnného obchodu (Filipič 2008). Velkou výhodou modelu sociálního partnerství je aktivní utváření pracovních vztahů, nalézání kompromisů na základě vyjednávání a přizpůsobování zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů s ohledem na ekonomickou situaci země. I proto má Rakousko dlouhodobě nejnižší míru nezaměstnanosti ze všech členských zemí EU (EUROPA 2012).<sup>104</sup> Na druhou stranu tento model s sebou nese i nevýhody, například se často debatuje o možném nedodržování demokratických principů, netransparentnosti a trvající hospodářskou nerovnosti.

Clíčovými institucemi v rakouském sociálním partnerství jsou na straně zájmových svazů:

- i) svazy sdružující zájmy zaměstnanců:** Rakouská odborová federace (*Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB*) a Federální komora zaměstnanců (*Kammer für Arbeiter und Angestellte, AK*);
- ii) svazy sdružující zájmy zaměstnavatelů:** Rakouská spolková obchodní komora (*Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ*), Zemědělská komora (*Landwirtschaftskammer Österreich, LKO*) a Svaz průmyslu (*Vereinigung der Österreichischen Industrie, IV*) (Euro found 2009).

Tyto svazy jsou vysoce centralizované a mají politicky privilegované postavení, co se týče sociálních a ekonomických politik. Často jsou také spojeny s politickými stranami a při vyjednávání a tvorbě politik kromě vlastních zájmů zohledňují i celkové hospodářské cíle. Výsledky vyjednávání tripartity jsou proto podpořeny na podnikové úrovni, stejně tak jako v ostatních kruzích společnosti - obyvateli, politiky či médiu (Filipič 2008).

Sociální partnerství vzniklo na konci druhé světové války, kdy se Rakousko rozhodlo poučit z meziválečných let sociálních nepokojů, vysoké nezaměstnanosti a vzájemné nevráživosti zaměstnanců a zaměstnavatelů. Bylo to však až v roce 1960, kdy se naplno projevila síla a institucionalizace sociálního partnerství, a to právě při řešení protichůdných postojů k otevření rakouského trhu cizincům (Gürser, Kogoj, Matzl 2004). Zatímco svazy zaměstnavatelů zastávaly otevření trhu, svazy zaměstnanců se naopak razantně stavěly proti těmto návrhům. Nakonec však došlo ke kompromisu v podobě tzv. Raab-Olahovy dohody<sup>105</sup> v prosinci 1961, na jejímž základě se trh otevřel prvním 47 000 pracovníkům z ciziny, a to bez předchozího nutného odůvodňování zaměstnavatelů, že na danou pozici nemohou zaměstnat rakouského pracovníka (Blassnig 2010). Tehdy toto číslo představovalo 2% celkové pracující populace v Rakousku. Odboráři si však vynutili tři základní podmínky: i) cizinci budou dostávat rovnocennou mzdu a budou pracovat za rovnocenných podmínek; ii) smlouvy budou uzavřeny na fixní období jednoho roku; iii) v případě nutnosti snižování počtu zaměstnanců bude rušení míst pracujících cizinců preferenční volbou. Za tento ústupek odboráři získali větší moc a možnost ovlivňovat jedno z centrálních témat sociální politiky - „komisi pro mzdy a ceny“, orgán odpovědný za regulaci výše mezd a cen tak, aby se zabránilo inflaci. V následujících letech se Raab-Olahova dohoda stala určujícím rámcem legislativy regulující přístup cizinců na trh práce (Krause, Liebig 2011). V současnosti musejí být odbory konzultovány při určování kvót na vydávání pracovních povolení (EMN 2009).

<sup>104</sup> Např. míra nezaměstnanosti v 3. čtvrtletí 2011 dosahovala 5,8 % (BM.I 2012).

<sup>105</sup> V roce 1961 byl kancléřem Rakouska Julius Raab a předák Federace odborářů byl Franz Olah.

## 5.3. Právní úprava pracovní migrace podle rakouského cizineckého práva

Rakouské cizinecké právo se skládá zejména z pěti dílčích zákonů: i) zákona o usazování a pobytu cizinců (*Niederlassungs und Aufenthaltsgesetz, NAG*)<sup>106</sup>, ii) zákona o cizinecké policii (*Fremdenpolizeigesetz, FPG*)<sup>107</sup>, iii) zákona o zaměstnávání cizích státních příslušníků (*Ausländerbeschäftigungsgesetz, AuslBG*)<sup>108</sup>, iv) azylového zákona (*Asylgesetz, AsylG*)<sup>109</sup> a v) zákona o státním občanství (*Staatsbürgerschaftsgesetz, StBG*)<sup>110</sup>. V této podobě cizinecké právo tvoří základ současné migrační koncepce Rakouska. Následující rozbor se zaměří konkrétně na právní úpravu týkající se podmínek pobytu a zaměstnávání pracovních migrantů v Rakousku.

### 5.3.1. Druhy pobytových oprávnění za účelem výdělečné činnosti

Právním základem pro úpravu rakouských vnitrostátních pravidel, týkajících se *dlouhodobého* pobytu cizích státních příslušníků na území Rakouska (tj. pobytu v trvání delším než šest měsíců) a podmínek pro dosažení *trvalého* pobytu, je zákon o usazování a pobytu cizinců (**NAG**).<sup>111</sup> V ustanovení §8 NAG je obsažen výčet všech forem pobytu přesahujícího délku 6 měsíců. Konkrétně se jedná o:

- i. povolení k dlouhodobému pobytu na základě „červeno-bílo-červené karty“ (*Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte“*),
- ii. povolení k dlouhodobému pobytu na základě „červeno-bílo-červené karty plus“ (*Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“*),
- iii. povolení k dlouhodobému pobytu na základě „modré karty EU“ (*Aufenthaltstitel „Blaue Karte EU“*),
- iv. povolení k pobytu s omezením na dobu 1 roku s možností obnovení (*Niederlassungsbewilligung*) a s možností následného trvalého pobytu,
- v. povolení k pobytu s omezením na dobu 1 roku s možností obnovení – bez oprávnění k výdělečné činnosti (*Niederlassungsbewilligung – ausgenommen Erwerbstätigkeit*),
- vi. povolení k pobytu s omezením na dobu 1 roku s možností obnovení povolení – osoba blízká (*Niederlassungsbewilligung – Angehöriger*),
- vii. povolení k trvalému pobytu – pro občany třetích zemí (*Daueraufenthalt – EG*), které se získává po pěti letech nepřetržitého pobytu v Rakousku a splnění integračních podmínek,
- viii. povolení k pobytu s časovým omezením a možností zisku trvalého pobytu – rodinný příslušník (*Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“*),
- ix. povolení k trvalému pobytu – rodinný příslušník (*Daueraufenthalt – Familienangehöriger*),
- x. povolení k přechodnému pobytu za účelem stanoveným v §5 58 – 69a NAG (*Aufenthaltsbewilligung*) (v ČR ekvivalent povolení k dlouhodobému pobytu za účelem například studia nebo výzkumu).

Pro úplnost se přísluší uvést, že *krátkodobé* pobyt cizinců do šesti měsíců upravuje zákon o cizinecké policii (FPG), a to včetně udílení víz osobám, které v Rakousku hodlají pracovat nanejvýš po dobu šesti měsíců, například jako sezónní pracovníci. Pod FPG patří též vydávání běžných turistických víz a všechna opatření související s pobytem cizinců (například rozhodnutí o vyhoštění, deportaci či zákazu pobytu).

<sup>106</sup> Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I Nr. 100/2005

<sup>107</sup> Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetiteln, BGBl. I Nr. 100/2005

<sup>108</sup> Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird, BGBl. Nr. 218/1975

<sup>109</sup> Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl, BGBl. I Nr. 100/2005

<sup>110</sup> Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 - StbG), BGBl. Nr. 311/1985

<sup>111</sup> Části NAG platí též pro občany států EU/EHP pobývající v Rakousku po dobu delší tří měsíců.



Politika regulace pracovní migrace v Rakousku se zakládá na zásadě, že pokud cizinec hodlá v zemi pracovat, musí být držitelem některého z oprávnění k pobytu, které umožňuje výkon výdělečné činnosti. Přijetím poslední rozsáhlé novely zákona o pobytu a usazování cizinců (NAG) došlo s účinností od 1. 7. 2011 k zavedení nových typů oprávnění k pobytu této kategorie. Dřívější „povolení k pobytu – klíčová pracovní síla“ (*Niederlassungsbewilligung – Schlüsselarbeitskraft*) bylo integrováno do nových druhů oprávnění nazvaných „červeno-bílo-červená karta“ a „červeno-bílo-červená karta plus“, která v sobě slučují povolení k pobytu a pracovní povolení, obdobně jako české zelené karty.

### a) Červeno – bílo – červená karta

Pokud chce cizinec ze třetí země pracovat v Rakousku, červeno-bílo-červená karta (ČBČK) je prvním a hlavním pobytovým oprávněním, o které si cizinec ze třetí země může žádat. Původně se na vydávání pracovních povolení uplatňoval kvótový systém, který platil mj. i na skupinu klíčových pracovníků. Po novelizaci zákona u některých skupin pracovníků nyní odpadají omezení daná kvótami a žadatelé o ČBČK jsou posuzováni podle nového bodového systému, který využívá hodnocení podle kritérií (EMN 2011).

Systém ČBČK funguje tak, že žadatel získává body za splnění určitých kritérií a kvalifikačních předpokladů, přičemž pro získání karty je nezbytné získat určitý počet bodů.<sup>112</sup> Dosažitelné maximum je 100 bodů a mezi nejdůležitějšími bodovanými kritérii patří věk, odborná kvalifikace a zkušenosti, jazykové znalosti a výše mzdy odpovídající dané kvalifikaci. Přijímací kritéria jsou odlišná v souladu s příslušnými požadavky na danou pracovní sílu. V rámci ČBČK existují tři hlavní pracovní kategorie: i) vysoce kvalifikovaní pracovníci, ii) pracovníci v nedostatkových oborech<sup>113</sup> a iii) ostatní pracovníci (jiní klíčoví pracovníci, absolventi rakouských univerzit). Každá kategorie má jiné vstupní požadavky a stanovený minimální počet bodů.<sup>114</sup> O vydání červeno-bílo-červené karty mohou za určitých okolností požádat i občané třetích zemí, kteří v Rakousku ukončili vysokoškolské vzdělání.

ČBČK poskytuje omezený přístup na rakouský pracovní trh: držitel tohoto oprávnění může být zaměstnán pouze u určitého zaměstnavatele, který před podáním žádosti musí nabídku pracovního místa potvrdit. ČBČK je vydávána na jeden rok, pokud držitel ČBČK zaměstnání po dobu daného roku ztratí, legislativa mu povoluje ochrannou lhůtu tři měsíce k nalezení nové práce. Po skončení jednoho roku si držitel ČBČK, pokud je stále zaměstnán, může zažádat o tzv. ČBČK Plus, případně o povolení k pobytu za jiným účelem.

### b) Červeno-bílo-červená karta Plus

Systém ČBČK Plus je stejně jako ČBČK nově zavedeným institutem a má hned několik funkcí. V první řadě se může jednat o navazující oprávnění k pobytu pro ty, kteří již byli držiteli ČBČK po dobu nejméně deseti ze dvanácti posledních měsíců. Dále mohou o ČBČK Plus žádat rodinní příslušníci osob ze třetích zemí, kteří již mají povolení k trvalému pobytu, nebo mají ČBČK, nebo modrou kartu. Získáním ČBČK Plus rodinní příslušníci získají okamžitý a neomezený přístup na

<sup>112</sup> Přehled všech kategorií a kritérií, včetně on-line kalkulačky kritérijních bodů lze nalézt na oficiálních stránkách rakouského migračního portálu »<http://www.migration.gv.at>«.

<sup>113</sup> Kategorii potřebných odborných a kvalifikovaných pracovních sil každoročně určuje federální Ministerstvo práce, a to Nařízením o kvalifikované práci (*Fachkräfteverordnung*). V roce 2012 k tomuto vyhlášení došlo až 15. 06. 2012 Nařízením BGBl II 2012/207. V seznamu pro rok 2012 je celkem 26 kategorií kvalifikovaných povolání, včetně např. instalatérů, elektrikářů, pokladačů podlah či kvalifikovaných zdravotních sester.

<sup>114</sup> Konkrétně u vysoce kvalifikovaných pozic je nutné dosáhnout minimálně 70 bodů ze 100, pracovníci v nedostatkových oborech a ostatní pracovníci zase musí získat nejméně 50 bodů.

pracovní trh, což je velká změna oproti minulým úpravám, kdy se požadovalo uplynutí jednoho roku čekací lhůty. Uchazeč nicméně stále musí splnit všeobecné požadavky pro udělení oprávnění k pobytu, ale následně může během platnosti ČBČK Plus zaměstnavatele měnit dle své vůle, bez návaznosti na časové požadavky. ČBČK Plus platí po dobu jednoho roku na celém spolkovém území.

## 5.3.2. Zákonné podmínky pro vstup migrantů na trh práce

Pravidla pro přístup cizinců na rakouský pracovní trh upravuje zákon o zaměstnávání cizích státních příslušníků (AuslBG) z roku 1975, ve znění pozdějších předpisů.<sup>115</sup> Shodně s praxí EU zákon zakotvuje princip přednosti domácích pracovních sil, jenž znamená, že zaměstnávání osob s jinou než rakouskou státní příslušností je možné pouze tehdy, lze-li věrohodně prokázat, že na danou pozici není vhodný žádný rakouský uchazeč.<sup>116</sup> Kromě toho mohou být cizinci zaměstnáváni pouze tehdy, umožňují-li to situace na rakouském pracovním trhu a ekonomické a veřejné zájmy. Tento tzv. test pracovního trhu zajišťuje úřad práce (*Arbeitsmarktservice*, AMS) podle § 4b AuslBG, který stanoví, že úřad práce kontroluje zadaný zaměstnavatelský profil spolu s potřebami pracovního trhu a dále kontroluje to, jestli na danou práci nemůže být obsazen občan Rakouska, občan EU, nezaměstnaný cizinec s oprávněním k pobytu a požívající dávky v nezaměstnanosti, nebo občané Turecka či Švýcarska, kteří mají přednost před jinými cizinci ze třetích zemí.

Pro občany třetích zemí existují podle AuslBG čtyři typy pracovních povolení: i) povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*); ii) povolení k práci (*Arbeitserlaubnis*); iii) výjimečné pracovní povolení (*Befreiungsschein*); a iv) pracovní povolení k sezonní práci (*Kontingentbewilligung*).

### a) Povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*)

Povolení k výkonu zaměstnání uděluje pouze AMS na žádost zaměstnavatele nebo obchodní společnosti. Před vydáním povolení musí AMS nejprve zjistit, jestli o danou práci není zájem mezi nezaměstnanými rakouskými občany a teprve poté vydá pracovní povolení s platností jednoho roku. Povolení je vázáno na daný zaměstnavatelský poměr, a tudíž s koncem tohoto pracovního poměru zaniká. Povolení k výkonu zaměstnání se uděluje pouze těm cizincům, kteří mají povolení k pobytu. Existuje možnost prodloužení povolení, ale k tomu je potřeba dlouhodobého pobytu.

Existují výjimečné případy, při kterých AMS nemusí zkoumat stav pracovního trhu mezi nezaměstnanými rakouskými občany. Jedná se o:

- i) osoby blízké<sup>117</sup> cizinců s trvalým pobytem, kteří mají zaměstnání;
- ii) integrované cizince, kteří splnili integrační kritéria;
- iii) cizinky vystavené domácímu násilí;<sup>118</sup>
- iv) osoby mladší 18 let, které jsou usazeny v Rakousku;
- v) osoby z rozšířené EU – pouze pro povolání ve zdravotnictví a pečovatelské služby;
- vi) krátkodobé sezonní práce mezi šesti týdny až šesti měsíci (viz níže bod d)).

<sup>115</sup> Osobní příslušnost AuslBG, včetně skupin osob vyňatých z jeho působnosti, je definována v § 3 AuslBG.

<sup>116</sup> Od přistoupení Rakouska k EU/EHP platí tato přednost též pro občany zemí EU/EHP a jejich rodinné příslušníky.

<sup>117</sup> V rakouském právu je pojem osoby blízké definován v trestním zákoně (§ 11).

<sup>118</sup> Definice osob, které požívají zvláštní ochranu, je obsažena v § 69a NAG.

## b) Povolení k práci (Arbeitserlaubnis)

Vystavené povolení k práci platí pouze v té spolkové zemi, ve které bylo vydáno. Je určeno pro všechny kategorie povolání a platí pro legálně pobývající osoby v Rakousku s maximální platností na 2 roky. Podmínkou udělení povolení k práci je platné povolení pobytu a v posledních 14 měsících je nutné 12 měsíců pracovat v rámci povolení k výkonu zaměstnání (*Beschäftigungsbewilligung*, viz výše). Pokud má osoba povolení k práci, zaměstnavatel nepotřebuje žádat o povolení k výkonu zaměstnání. Pokud zaměstnání trvá, cizinec si může prodloužit povolení k práci za předpokladu, že pracoval po dobu 18 měsíců za posledních 24 měsíců. Povolení k práci se také vydává osobám blízkým, v tomto případě pouze druhovi/družce a osobě mladší 15 let, které pobývají na území Rakouska více než 12 měsíců.

## c) Výjimečné pracovní povolení (Befreiungsschein)

Výjimečné pracovní povolení může být uděleno v případech, kdy žadatel cizinec prozatím nedosáhl neomezeného přístupu na trh práce podle § 17 AuslBG, tj. pokud žadatel zatím nezískal červeno-bílo-červenou kartu plus podle § 41a NAG, nebo nezískal trvalý pobyt podle § 45 NAG. Výjimečné pracovní povolení platí po dobu pěti let pro celé území Rakouska a opravňuje držitele k neomezenému přístupu na rakouský pracovní trh. Zaměstnavatel již pro zaměstnance nepotřebuje povolení od AMS (viz výše bod a)).

Tento typ pracovního povolení může být využit například občanem Rumunska, který legálně pobýval a pracoval na území Rakouska ještě před vstupem Rumunska do EU, pro jehož občany v Rakousku platí po dobu sedmiletého přechodného období omezený přístup na zdejší trh práce. V tomto případě, pokud rumunský žadatel splňuje jednu z níže uvedených podmínek pro získání výjimečného pracovního povolení a nechce mít trvalý pobyt v Rakousku, může zažádat o výjimečné pracovní povolení a mít tak svobodný přístup na trh práce i v tranzitním období.

Podmínky pro získání výjimečného pracovního povolení jsou následující (§ 15 odst. 1 písm. 1 – 4 AuslBG):

- i. uděluje se dospělým osobám, které doloží, že za posledních 8 let měli v Rakousku legální zaměstnání po dobu 5 let;
- ii. osoby mladší 18 let, které splnily poslední ročník povinné školní docházky v Rakousku, a zároveň alespoň jeden z jejich zákonných zástupců byl výdělečně činný po dobu tří let za posledních pět let;
- iii. osoby, které jsou vyloučeny z působnosti zákona AuslBG pro důvody uvedeny v § 1 odst. 2 písm. l) a m), tj. cizinci, kteří podle právní úpravy EU mají svobodu volného pohybu a dále manželé a nezletilé děti osob s povolením k dlouhodobému pobytu;
- iv. manžel/manželka nebo nesezdané dítě mladší 18 let (včetně nevlastních dětí a osvojenců) osob spadajících pod výše uvedené možnosti 1 - 3, kteří mají povolení k pobytu po dobu alespoň dvanácti měsíců.

Alternativně si cizinci mohou požádat o povolení k trvalému pobytu, který jim zároveň nahradí výjimečné pracovní povolení a povolení k dlouhodobému pobytu.

## d) Pracovní povolení k sezonní práci (Kontingentbewelligung)

Vymezení okruhů sezonních prací, ve kterých mohou cizinci hledat uplatnění, vyhláší nařízením spolkový ministr práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitelů. Vydání pracovních povolení k sezonní práci se řídí zákonem o cizinecké policii (FPG) a jejich počet je omezen přesně danými kvótami (*kontingent*). Krátkodobé povolení k sezonní práci se uděluje například v turismu, lesnictví, nebo zemědělství. Povolení platí na maximální dobu 6 měsíců s možností prodloužení o dalších šest měsíců. Poté však musí sezonní pracovník na dva měsíce vycestovat, protože nemá nárok na jakékoli jiné pracovní či pobytové povolení, čímž se má zabránit usazování cizinců pod záminkou sezonních prací.

Pro občany zemí EU/EHP (vyjma občanů Bulharska a Rumunska)<sup>119</sup> má AuslBG téměř nulový význam, neboť tito cizinci podléhají zvláštnímu režimu vyplývajícímu ze svobody usazování a volného přístupu k pracovnímu trhu, uplatňované v rámci EU.

## 5.4. Základní sociální práva v Rakousku

V Rakousku, obdobně jako v České republice funguje systém sociálního zabezpečení na bázi zdravotního pojištění, sociálního pojištění a důchodového pojištění. Zdravotní pojištění zajišťují a spravují zdravotní pojišťovny, obvykle na úrovni regionální/zemské (*Bundesland*) správy. Některé kategorie pracovníků, jako například OSVČ, zemědělci, zaměstnanci drah, horníci a státní úředníci však mají své vlastní pojištěné systémy, které jsou řízeny na spolkové úrovni. Úrazové pojištění má pak v gesci Generální úřad pro úrazové pojištění (*Allgemeine Unfallversicherungsanstalt*), podporu v nezaměstnanosti zase úřady práce (AMS) a penzijní pojištění pak Úřad pro důchodové pojištění (*Pensionsversicherungsanstalt*). Všechny tyto instituce mají své regionální a většinou i místní pobočky, zastřešujícím orgánem je Asociace úřadů sociálního zabezpečení (*Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger*) (Österreichische Sozialversicherung 2012). V následujícím výčtu jsou uvedeny základní sociální dávky a formy pojištění v Rakousku, které se při splnění zákonem vymezených podmínek vztahují i na cizince s oprávněným pobytem.

### a) Podpora v nezaměstnanosti

Podporu v nezaměstnanosti obdrží osoba, která byla plátcem povinného sociálního pojištění a byla v Rakousku zaměstnána nejméně po dobu: i) 26 týdnů za posledních 12 měsíců (platí pro osoby mladší 25 let), ii) 52 týdnů za posledních 24 měsíců (platí pro osoby mladší 25 let, které o podporu v nezaměstnanosti žádají vůbec poprvé), nebo iii) 28 týdnů během jednoho roku (platí pro osoby, které žádají opětovně). Do výše uvedených lhůt se započítává i zaměstnání a pojištění, která proběhla mimo Rakousko, ale v jiných zemích EU. Podmínkou však je tzv. „jednodenní pravidlo,“ které spočívá v tom, že před požádáním o uznání nároku z jiných zemí EU musí být žadatel subjektem sociálního pojištění v Rakousku alespoň na 1 den (vyjma přeshraničních zaměstnanců).

<sup>119</sup> Pro rumunské a bulharské státní občany platí neomezený volný přístup na rakouský pracovní trh od 1. ledna 2014.

## b) Zdravotní pojištění

Problematika zdravotního pojištění se řídí zákonem o veřejném sociálním pojištění (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, ASVG*).<sup>120</sup> V Rakousku je cizinec ze třetí země povinen pojistit se soukromě, pokud jeho pobyt v Rakousku nepřesáhne dobu tří měsíců. V tomto případě se cizinec musí pojistit za 20 Euro/měsíc na pojistnou částku 30 000 Euro. Toto pojištění lze prodloužit až na dobu 12 měsíců, kdy se pojistka navyšuje na 60 Euro měsíčně. Pokud cizinec ze třetí země plánuje zažádat o povolení k dlouhodobému pobytu, musí se pojistit, ale výše pojištění a výše pojistné částky není stanovena. V tomto případě má cizinec volný výběr, se kterou pojišťovnou a za jakých podmínek smlouvu o zdravotním pojištění uzavře. Například jednou z možností pro cizince je přihlásit se do systému rakouského veřejného pojištění, kde prémiová sazba činí 350 Euro za měsíc. Cizinec podá přihlášku u regionální pobočky veřejné pojišťovny (*Gebietskrankenkasse*) ve spolkové zemi, kde plánuje mít nahlášený dlouhodobý pobyt. Je však nutné podotknout, že nárok na čerpání prostředků ze zdravotního pojištění vzniká až po šesti měsících plateb na toto veřejné pojištění. Cizinci proto musí naplánovat druh a formu svého pojištění velmi dopředu (Embassy of the United States in Austria 2012).

## c) Podpora v mateřství

Obdobně jako v České republice i v Rakousku se podpora v mateřství poskytuje zaměstnaným ženám, po určitou dobu před a po porodu v závislosti na typu ekonomické činnosti (OSVČ či zaměstnaná) a na typu pojištění (soukromé či veřejné). Podpora v mateřství se poskytuje 6 týdnů před porodem a 8 týdnů po porodu, v případě komplikovaného porodu se délka vyplácení podpory prodlužuje na 12 týdnů. Výše podpory vyplácené z veřejného pojištění se rovná příjmu matky, z čehož část podpory do výše platí pojišťovna a zbytek čistého příjmu dorovnává zaměstnavatel. Během přijímání podpory v mateřství matka není povinná platit ostatní příspěvky na sociální zabezpečení. Pokud je matka pojištěna soukromě, nevztahuje se na ni výplata státní podpory v mateřství a místo toho dostane jednorázové porodné od státu, které činí 210 Euro. Pokud je matka nezaměstnaná a pobírá podporu v nezaměstnanosti, její podpora v nezaměstnanosti se přeměňuje na podporu v mateřství ve stejné výši (*Österreichische Sozialversicherung* 2012).

## d) Nemocenské pojištění

Na cizince pobývající v Rakousku na základě pobytového oprávnění z ekonomických důvodů se vztahují obdobná opatření o nemocenském pojištění jako na ostatní zaměstnance. V nemoci je náhrada mzdy vyplácena zaměstnavatelem podle délky zaměstnání zaměstnance. V prvních pěti letech zaměstnání je vyplácena náhrada mzdy (*Entgelt*) po dobu prvních 6 týdnů nemoci v plné výši, a po dobu následujících 4 týdnů je vyplácena polovina náhrady mzdy. V případě pracovního úrazu se doba vyplácení plné výše náhrady mzdy zvýší na 8 týdnů, popřípadě na 10 týdnů, pokud si zaměstnanec předtím platil nemocenské pojištění po dobu 10 let. V případě, že nemoc trvá déle, než je stanovena lhůta pro náhradu mzdy zaměstnavatelem, nastupuje výplata z nemocenského pojištění (*Krankengeld*), a to ve výši 50% průměrné mzdy. Výplata z nemocenského pojištění je však podmíněna tím, že si zaměstnanec platil nemocenské pojištění (*Krankenversicherung*) po dobu 6 měsíců v posledním roce. Pokud je zaměstnanec opětovně práce neschopný a součet týdnů pracovní neschopnosti překročí 6 týdnů, automaticky mu nemocenské pojištění vyplácí Správa sociálního zabezpečení (*Krankenkasse*).<sup>121</sup> Nemocenské dávky se vyplácí nejdéle po dobu jednoho roku, nárok se obnovuje po 13 týdnech pracovní schopnosti, kdy zaměstnanec opět platil nemocenské pojištění (*Arbeitskammer Wien* 2012).

<sup>120</sup> Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung, BGBl. Nr. 189/1955

<sup>121</sup> Výše této dávky se vypočítá od 4. do 42. dne pracovní neschopnosti jako 50% hrubé mzdy, a od 43. dne pracovní neschopnosti jako 60% z hrubé mzdy.

# 6. Integrovaná politika v Rakousku

## 6.1. Současná politika integrace v Rakousku

Vzhledem k silné federalistické tradici rakouského státního zřízení se na tvorbě a realizaci integrační politiky v Rakousku podílí celá řada subjektů napříč všemi úrovněmi veřejné správy. V praxi se větší část politiky děje na úrovni spolkových zemí a municipalit, současně za slabé pozice federálních orgánů, jejichž působnost se pro tuto oblast formulovala až v nedávné době. Toto nastavení politiky integrace s sebou nese velkou fragmentaci politiky na jedné straně a nedostatek obecné infrastruktury na straně druhé (EMN 2009, OECD 2012).

Na federální úrovni spadá politika integrace pod rakouské ministerstvo vnitra, které připravilo v lednu 2010 **Národní akční plán pro integraci** (*Nationale Aktionsplan für Integration*, NAP) jakožto první ucelený, celonárodní program. Jeho cílem je propojit integrační politiku na vertikální i horizontální politické úrovni a dále pak zviditelnit integraci cizinců jako jednu z hlavních politik spolkové vlády (Staatssekretariat für Integration 2012).<sup>122</sup> Ministerstvo vnitra má na základě tohoto plánu koordinační funkci pro všechny spolkové země v oblasti integrace, disponuje vlastním Sekretariátem pro integraci<sup>123</sup> a rozděluje evropské a domácí finanční zdroje na podporu projektů integrace ve spolkových zemích. Podle mezinárodní studie MIPEX (2011) se ministerstvo v NAP zavázalo k založení integrační platformy, zpracovávání expertních zpráv, statistik a nových indikátorů. Změna politiky ovšem více vedla k vytvoření řady dokumentů a diskusí než k náležitým zlepšením v praxi.

Za účelem rozvoje a monitoringu státní koncepce v oblasti integrace vznikl v roce 2007 řídicí výbor (*Steuerungsgruppe*), který sdružuje odpovědné orgány státní, regionální, okresní a obecní správy, včetně sociálních partnerů. Všechny zastoupené subjekty se pak podílejí na implementaci konkrétních opatření, stanovených v NAP (Staatssekretariat für Integration 2012). Specifickou roli má i Rakouský integrační fond (*Österreichischer Integrationsfonds*, ÖIF) v postavení nezávislé státní instituce, který zodpovídá za implementaci Integrační dohody a od roku 2004 přerozděluje prostředky Evropského integračního fondu. V posledních letech se soustředí i na realizaci integračních aktivit v oblastech vzdělávání a zaměstnávání cizinců.

Realizace integrační politiky, zejména v otázkách bydlení, vzdělávání, sociální péče, přístupu na pracovní trh, přístupu ke zdravotní péči či účasti na sociálním, politickém a kulturním životě je výhradně v kompetenci spolkových zemí. Několik zemských vlád, včetně Tyrolska, v němž působí v této publikaci prezentovaná organizace ZeMiT (viz kapitola 10),<sup>124</sup> zařadilo v posledních letech problematikou integrace cizinců mezi klíčové otázky regionálních politik, na základě čehož vypracovaly své programy pro tuto oblast (*Integrationsleitbilder*). Vedle nich obecní orgány (*Magistrate*) a okresní správy (*Bezirkshauptmannschaften*) poskytují migrantům poradenství a další formy asistence. Zvyšuje se i počet obcí se specializovaným oddělením, zodpovědným integraci migrantů na lokální úrovni, včetně výkonu sociální práce (EMN 2009).

Většina integračních projektů je tedy řízena lokálně nebo regionálně a často mají limitovaný dopad a časové omezení, což v celku vytváří ne příliš koherentní integrační politiku na vládní úrovni (Fassman 2008). Dle zprávy OECD je rakouská integrační politika sice aktivní, ale i jedna z nejfragmentovanějších a nejkompexnějších ze všech zemí OECD. Rakousku by se proto mělo snažit

<sup>122</sup> Podle NAP se integranční opatření týkají oblasti: (i) jazyk a vzdělání, (ii) práce, (iii) právní stát a jeho hodnoty, (iv) zdraví a sociální péče, (v) mezikulturní dialog, (vi) sport a volný čas, (vii) život a integrace v regionech.

<sup>123</sup> Současným státním sekretářem pro integraci je pan Sebastian Kurz.

<sup>124</sup> V rámci tyrolské zemské vlády byl na odboru Společnost a sociální záležitosti vytvořeno samostatné oddělení pro otázky integrace migrantů o 3 pracovnících. Z podnětu tohoto oddělení byla v roce 2006 přijata koncepce integrace cizinců zemské vlády pod názvem „Integrace S přístěhovačů v Tyrolsku“ (*Integration MIT Zugewanderten in Tirol*). Ta je založena na myšlence, že integrace není společenský problém, ale vychází z potenciálů osob jiného původu (SIMI 2011). Více na [www.tirol.gvt.at](http://www.tirol.gvt.at).



o více ucelený a sjednocený rámec svých politik, projektů a cílů v rámci integrace a migrace, a aby tato problematika byla koordinována na federální úrovni, a to nejlépe Federálním kancléřstvím Rakouska (Krause, Liebig 2011).

## 6.2. Integrace migrantů na rakouském trhu práce

### 6.2.1. Postavení pracovních migrantů v Rakousku

Rakouská právní úprava vstupu migrantů na trh práce je poměrně komplikovaná a od 80. let se mnohokrát změnila. V posledních letech sice došlo ke značnému pokroku v oblasti pracovní mobility migrantů, mnozí z nich ale pořád musí procházet různými administrativními procesy, nebo plnit četné zákonné podmínky před vstupem na trh práce. Většina nově příchozích migrantů tak podléhá mj. následujícím překážkám: 1) složitý systém kvót pro pracovní povolení, rozpadající se na úroveň federální a zemskou, 2) test trhu práce a 3) v určitých případech i zátěž zaměstnavatelů s vyřizováním povolení (Krause, Liebig 2011). Posléze jsou cizinci, zejména ti na nízkokvalifikovaných pozicích a držitelé červeno-bílo-červené karty, vázáni na jednoho zaměstnavatele nebo jeden konkrétní sektor. Na druhou stranu zavedení režimu červeno-bílo-červené karty novelou cizineckého zákona v roce 2011 přineslo několik pozitivních změn pro migranty na vysoko kvalifikovaných pozicích a z nedostatkových profesí. Žadatelé o toto pobytové oprávnění nemusí nadále procházet testem trhu práce (vyjma tzv. ostatních klíčových pracovníků), ČBČ karta se neváže na kvótový systém a především se díky její duální povaze odstraní požadavek pracovního povolení, neboť karta slučuje v jeden dokument jak pracovní, tak pobytové oprávnění (Krause, Liebig 2011). Tím Rakousko svým způsobem předběhlo evropskou legislativu, kde prozatím netransponovaná rámcová směrnice o jednotném povolení předpokládá obdobný model (viz výše 1.4.).

Rakousko rovněž omezuje, jako jediné spolu s Německem, vstup na svůj trh práce občanům nových členských zemí EU. Pro tzv. země EU-8 (včetně České republiky) uplynulo toto přechodné období ochrany trhu práce k 1.5.2011 a nyní se čeká na uvolnění trhu pro občany Rumunska a Bulharska k 1.1.2014. Poté musí země zajistit rovnoprávné postavení všem občanům EU vyplývající ze svobody pohybu a pobytu na území EU.

Pokud jde o rodinnou migraci, privilegia okamžitého vstupu na trh práce požívají (vedle azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany) pouze rodinní příslušníci občanů EU, zatímco příbuzní občanů třetích zemí mají povinnost získat pracovní povolení, kdy svůj status mohou změnit až po roce pobytu. Obecně však došlo i v této oblasti rodinné migrace k významné liberalizaci přístupu rodinných příslušníků migrantů na trh práce, a to zejména díky implementaci směrnice o právu na sloučení rodiny (viz výše 1.4.) (Krause, Liebig 2011).

Zásadní a obecnou překážkou pro všechny kategorie migrantů je problematika uznávání jejich vzdělání a kvalifikace získaných v zemích původu. Statistiky ukazují, že v roce 2008 až 28 % cizinců narozených v jiné zemi bylo překvalifikovaných pro výkon svého zaměstnání oproti 10 % těch, kteří se již narodili v Rakousku (MIPEX 2011, Statistik Austria 2012). V současnosti Rakousko tento intenzivně problém řeší, konkrétně ministerstvo práce (BMASK) připravuje od ledna 2013 spuštění Center pro uznávání vzdělání a kvalifikace získaných v zahraničí (AST),<sup>125</sup> a to v přímé spolupráci s nevládními organizacemi (viz též 10.1.). Dle MIPEX by Rakousko rovněž mělo přistoupit k zjednodušení podmínek pro výkon samostatné výdělečné činnosti. Srovnávací studie celkově Rakousko hodnotí tak, že prozatím nepodporuje pracovní mobilitu migrantů v takové míře jako jiné tradiční migrační země v severní Americe a západní Evropě (MIPEX Austria 2011).

Z hlediska postavení migrantů na rakouském trhu práce jsou jejich zaměstnanost a pracovní podmínky hodnoceny ve srovnání se zeměmi OECD (Krause, Liebig 2011) jako dobré, zvláště u mužů.

<sup>125</sup> Anlaufstelle für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungstiteln.

Bohužel tyto dobré výsledky zastiňují skryté, leč trvalé problémy se znevýhodňováním určitých skupin migrantů – zejména dětí migrantů a žen. Ženy migrantky vykazují o 20% - 30% vyšší nezaměstnanost než Rakušanky a u dětí migrantů ve věku 20-29 let je prokázána 4x větší pravděpodobnost, že nedosáhnou na kvalitní vzdělání či zaměstnání, což je prominentní zejména u migrantů pocházejících z Turecka. OECD v tomto ohledu vyzývá Rakousko k rychlému řešení situace, zejména zlepšení přístupu těchto znevýhodněných skupin ke vzdělání a práci (Krause, Liebig 2011).

### 6.2.2. Integrovaná opatření ve vztahu k pracovním migrantům

V praktické rovině Rakousko v posledních měsících přijalo řadu opatření týkajících se aktivní politiky trhu práce, do kterých investuje nemalé finanční prostředky. Většina opatření je však prováděna na bázi projektů, podpořených víceúrovňovým financováním a se slabou evaluací dopadů na cílovou skupinu (Krause, Liebig 2011). Na různých úrovních veřejné správy jsou nabízeny především kombinované jazykové kurzy s odbornými školeními, kde mohou cizinci získat základní terminologii ve svém oboru. Mladí lidé jsou při hledání práce podporováni formou kariérního poradenství a mentoringu, ženy migrantky se zase mohou účastnit speciálních programů se zaměřením na výuku jazyka, problematiku zdraví či domácího násilí (MIPEX Austria 2011). Tyto a obdobné služby poskytuje mj. ÖIF v nedávno založeném one-stop-shop zařízení Habibi – Dům vzdělávání a profesní integrace (*Haus der Bildung und beruflichen Integration*). V rámci této nové instituce se snaží o vytvoření nových standardů pro řešení otázek integrace na trhu práce. K nabídce centra patří základní a specializované jazykové kurzy, IT kurzy, individuální pracovní poradenství v job centru, služby pro děti a osamělé matky. Centrum také disponuje kancelářskými prostory pro migrantská sdružení a prostorem pro pořádání veřejných akcí (Integrationsfonds 2012).

Zpráva OECD obzvláště vyzdvihuje jeden konkrétní rys rakouského systému, kterým je poměrně úzká a podstatná spolupráce sociálních partnerů (viz bod 5.2.2.) na integraci v rámci trhu práce. Především Zaměstnavatelská komora (*Arbeiterkammer*) a Obchodní komora poskytují školení a poradenství pro migranty v otázkách spojených se zaměstnáním a podnikáním v Rakousku. Obchodní komora se dále podílí s ÖIF a úřady práce na realizaci projektu „*Mentoring pro migranty*“<sup>126</sup> v šesti spolkových zemích (Integrationsfonds 2012). V minulých letech federální vláda iniciovala také projekty zaměřené na zvyšování odborné kvalifikace migrantů obecně či se specifickým zaměřením na metalurgii (Krause, Liebig 2011).

Hodnotícími zprávami je také pozitivně vnímán i krok ke zlepšení přístupu rakouských úřadů práce (AMS) k migrantům. Konkrétně došlo ke speciálnímu proškolení úředníků a zařazení migrantů mezi skupiny cíleného zaměstnávání pro rok 2012, v rámci něhož se AMS snažily přiblížit k migrantům skrze individuální poradenství a informační materiály. Aktuální snahou vlády více zapojit migranty do sektoru veřejných služeb, vč. policie, justice či zdravotnictví. Příkladem pro ostatní je magistrát města Vídeň, který zřídil odbor MA17 pro integraci a diverzitu, složený z 60 pracovníků, z nichž dvě třetiny mají migrační původ a dohromady mluví dvaceti jazyky (Slovo 21 2012; MIPEX Austria 2011).

<sup>126</sup> Jedná se o program, ve kterém se jednotliví podnikatelé setkávají v období šesti měsíců s migranty na neformální bázi a předávají těmto migrantům rady a zkušenosti k tomu, aby se snadněji uchytili na trhu práce.



## 6.3. Některé další aspekty integrace migrantů v Rakousku

Zatímco je rakouská integrační politika ve vztahu k zaměstnanosti a přístupu na trh práce hodnocena v mezinárodním měřítku relativně dobře nebo alespoň průměrně (MIPEX Austria 2011; Krause, Liebig 2011), o to více zaostávají opatření přijímaná v ostatních otázkách integrace migrantů do rakouské společnosti za svými koreláty v jiných evropských zemích (MIPEX Austria 2011).

### 6.3.1. Přístup ke státnímu občanství

Například přístup migrantů k rakouskému státnímu občanství je spolu s Českou republikou, hodnocen jako jeden z nejobtížnějších v rámci EU. Žadatelé o občanství musí prokázat splnění několika velmi přísných a těžko dosažitelných kritérií (*allgemeine Einbürgerungsvoraussetzungen*) a navíc i po jejich splnění není udělení státního občanství nárokové. Podle zákona o státním občanství (StBG) je rakouské státní občanství založeno na principu původu (*ius sanguinis*), čili narozením jej získá osoba, která má alespoň jednoho z rodičů rakouského občana. Jinak se občanství uděluje po 10 letech trvalého pobytu v zemi, po prokázání znalosti německého jazyka, dostatečných příjmů za poslední tři roky a bezúhonnosti. Srovnávací studie MIPEX (2011) upozorňuje, že poplatky spojené s žádostí o udělení občanství a výše nutných prokazatelných příjmů jsou nejvyšší v celé EU. Zároveň Rakousko jako jedna z mála zemí EU (vedle České republiky) až na výjimky, nepovoluje duální občanství a právo *ius soli* povoluje až pro druhou migrační generaci. V evropském měřítku se tak Rakousko společně s pobaltskými státy dostává do skupiny zemí EU, které nepodporují získávání občanství pro migranty.

### 6.3.2. Integrační dohoda

Novelizací zákona o státním občanství (StBG) v roce 1985 byla poprvé uzákoněna podmínka doložení „integrace“ pro osoby usilující o rakouské občanství (Masuch 2012), která byla následně v roce 2002 formulována v cizineckém zákoně (NAG) formou tzv. **Integrační dohody** (*Integrationsvereinbarung*). Dohoda stanovila pod hrozbou postihu povinnost, že cizinci usilující o trvalý pobyt musejí doložit během dvou až čtyř let pobytu základní znalost německého jazyka. Příslušné kurzy dodnes částečně zajišťuje rakouská vláda a část kurzovného lze hradit pomocí finanční podpory, o kterou mohou uchazeči zažádat. Nabytí jazykových znalostí je tudíž pokládáno za základní podmínku integrace.

V rámci cizineckého balíčku z roku 2005 bylo přijato přísnější znění Integračního dohody. Nově musejí při podávání žádosti o trvalý pobyt jazykovou znalost dokládat též osoby, které tuto povinnost dříve neměly (např. rodinní příslušníci rakouských občanů a občanů zemí EU). Dohoda vyžaduje, aby cizinci měli po pěti letech pobytu v Rakousku znalosti němčiny na úrovni A2 podle Společného evropského referenčního rámce, které se ověřují prostřednictvím institucionalizovaných jazykových testů, uznávaných jazykových certifikátů či závěrečných zkoušek na rakouských středních a/nebo vysokých školách (Masuch 2012). Výjimku tvořily pouze osoby s oprávněním k pobytu „klíčová pracovní síla,“ v jejichž případě se vystavením tohoto povolení podmínky integračního ujednání považovaly rovnou za splněné.

V nejnovější verzi integrační dohody z roku 2011 (v platnosti od 1.7.2011) byly lhůty pro splnění integračních požadavků zkráceny z původních pěti let na dva roky pro účely splnění *modulu 1* - rodinní příslušníci prokazující jazykovou znalost na úrovni A2. Pokud tyto osoby usilují o trvalý pobyt nebo žádají-li o udělení rakouského občanství, musí již doložit jazykové znalosti nezbytné k samostatné komunikaci (úroveň B2 pro splnění *modulu 2*). Pokud se žadatelé o pobytové oprávnění podaří splnit integrační kritéria modulu 1 do 18 měsíců, nebo pokud je v hmotné nouzi, může

mu náležet částečné proplacení nákladů ze strany rakouské vlády až do výše 750 Euro. Podmínkou však je, že podpořený cizinec musí jazykový kurz úspěšně absolvovat u oficiální jazykové školy licencované Integračním fondem.<sup>127</sup>

Nejvýraznější změnou je zavedení povinnosti doložit znalosti němčiny na úrovni A1 již *před* přistěhování do Rakouska (s výjimkou pro obzvlášť vysoce kvalifikované pracovníky a jejich rodinné příslušníky, nežádají-li o trvalý pobyt). Tento požadavek přitom platí i pro migranty, kteří do Rakouska přicházejí jako rodinní příslušníci, a to i když mají možnost žádat o vydání červeno-bílo-červené karty plus.<sup>128</sup> Při podávání žádosti o vstup do Rakouska je třeba přiložit potvrzení požadovaných jazykových znalostí, vystavené *certifikovaným* institutem (např. Goethe Institute). Tyto nové požadavky integrační dohody jsou často terčem kritiky ze strany nevládních a neziskových organizací, protože staví neúměrné překážky příchozím migrantům. Mnozí z nich často nemají finanční prostředky k tomu, aby si kurzy německého jazyka před příjezdem do Rakouska mohli zaplatit. Stejně tak pro ně může být velmi logisticky složité se dostat do hlavního města, nebo většího města, kde se kurzy většinou uskutečňují (MIPEX Austria 2011).

V souhrnu lze uvést, že oproti průměrně hodnocené úrovni integrace migrantů na trhu práce patří rakouská integrační politika v neekonomických aspektech k těm nejrestriktivnějším v EU. Rakousko má konkrétně jedny z nejpřísnějších kritérií v celé EU pro slučování rodiny (přísné věkové hranice a jazykové testy v zemi původu); má slabou politiku vzdělávání migrantů; politická participace migrantů na veřejném životě je velmi nízká; získání občanství je procesně náročné, drahé a výsledek je jen těžko odhadnutelný; a cizinci jsou bez ohledu na kategorii pobytu diskriminováni, protože neexistují dostatečně silné antidiskriminační politiky státu (MIPEX Austria 2011).

Výsledky integrační politiky v Rakousku shrnuje výzkumná studie, jejíž autoři (Fassman, Reeger 2008, s. 31-32) poukazují zejména na to, že bez migrace a integrace by demografie Rakouska vypadala jinak: Rakousko by mělo méně obyvatel a vyšší věkový průměr obyvatelstva. Zejména ve Vídni se díky integraci cizinců daří držet stabilní počet obyvatel, a tím i stabilní příjem z daní a udržitelnou sociální infrastrukturu (počet škol a školek neklesá, naopak stoupá). Úspěšná integrace vede k lepší a výkonnější ekonomice země - například proto, že hostující manuální pracující síla zastává práci, kterou by jinak vykonávali nízkokvalifikovaní domácí pracovníci, kteří se však mohou díky migrantům posunout výše na kariérním žebříčku. Výsledkem toho je pozměněná struktura zaměstnávání a existence většího počtu odborně proškolených domácích pracovníků. V neposlední řadě migrace a integrace měla a má dopad na rozdělení politického spektra v Rakousku, kde právě tyto otázky rozdělují velkou část voličstva a nutí jinak relativně apolitické rakouské občany k politické angažovanosti a veřejným demonstracím.

<sup>127</sup> Samozřejmě je možné kurzy němčiny a jazykové zkoušky absolvovat i u jiného poskytovatele, ale žadatelé tehdy již nepřísluší státní finanční podpora.

<sup>128</sup> Doklad o odpovídajících znalostech němčiny nemusí předkládat některé zákonem stanovené kategorie.

## 7. Pracovní migrace v Portugalsku

### 7.1. Migrační trendy v Portugalsku

#### 7.1.1. Vývoj migračních toků

Vývoj pracovní migrace a migračních toků jako takových v Portugalsku markantně odráží vlastní portugalské zkušenosti s emigrací (Baganha 2005). Ta je pro zemi příznačná již od dob zámořské expanze v 15. století a přetrvává dodnes, resp. od roku 2010 opět nabývá na intenzitě z důvodu vážné ekonomické krize.<sup>129</sup> Portugalci odcházeli do zámoří napříč staletími. Ve 20. století se typ emigrace změnil, kdy v období salazarovské diktatury Portugalci začali odcházet jako levná pracovní síla za prací do jiných evropských států. Odhaduje se, že mezi lety 1950 a 1974 odešlo ze země 1 815 000 lidí, hlavně do Francie, Kanady, Švýcarska a Německa (Baganha 1998/1999). Portugalsko má tedy za sebou šest století silné emigrační historie, což v jistém pozitivním smyslu ovlivnilo vývoj budoucí státní politiky vůči občanům třetích zemí. Po pádu diktatury a s nástupem dekolonizačního procesu v roce 1974 se objevuje nový fenomén – imigrace. Akademici Peixoto a Sabino (2009) rozdělují historii portugalské imigrace do čtyř stěžejních období:

- **1974 - 1986:** Rok 1974 byl bodem zvratu migračních toků v Portugalsku. Konec koloniálního impéria přivedl do země zpět zhruba 500 000 Portugalců z bývalých kolonií (tzv. *retornados*) a spolu s nimi i kolem 50 000 migrantů z těchto kolonií (hlavně z řad původního obyvatelstva, kteří v období koloniální vlády s kolonialisty spolupracovali).
- **1986 – 1990:** Po vstupu Portugalska do Evropského společenství v roce 1986 a následném ekonomickém růstu drasticky stoupá imigrace ze zemí s historickou, kulturní a jazykovou vazbou - tzv. zemí *PALOP*<sup>130</sup> a Brazílie, vedle nichž přibývají i kvalifikovaní odborníci a důchodci z některých členských států EU. Současně s tím roste neregulérní migrace, která se šplhá k 40 % z celkové cizinecké populace. Počet cizinců se za 10 let zdvojnásobil, z cca 55 tisíc v roce 1980, na téměř 108 tisíc v roce 1990 a imigrační proudy se postupně diverzifikují (Valentová 2011a).
- **90. léta:** Od roku 1996 zaznamenává Portugalsko dramatický nárůst migrantů z východní Evropy, doprovázený pokračující imigrací z Brazílie. Souvisí to s vysokou poptávkou některých sektorů portugalského trhu práce po nekvalifikované pracovní síle (zejm. stavebnictví). Dochází k prolomení dosavadních migračních vzorců v zemi a Ukrajinci se stávají jednou ze tří nejpočetnějších přistěhovaleckých skupin. Počet cizinců v zemi tak dosáhl až přibližně 224 000 osob v roce 2001. Migranty k příchodu do značné míry motivovala i tehdy probíhající, a dosud nejrozsaáhlejší, portugalská regularizace pracovních migrantů, v jejímž rámci bylo za období let 2001-2004 uděleno oprávnění k pobytu dalším 184 000 osob (Valentová 2011a).
- **2004 až současnost:** Poslední období poznamenala portugalská recese a záhy i celosvětová ekonomická krize, v důsledku nichž stoupá nezaměstnanost cizinců a znesnadňují se možnosti pro nelegální vstup do země s následnou perspektivou najít si v zemi práci. Od roku 2004 stagnuje počet příchozích migrantů s výjimkou Brazílie, naopak nejvíce ubývá pracovníků z východní Evropy. Přesto v roce 2009 dosahuje počet migrantů v zemi historického maxima 454 tisíc osob (SEF 2009).

<sup>129</sup> Z důvodu vážné ekonomické krize emigrace v Portugalsku převyšuje imigraci. V roce 2011 opustilo zemi přes 100 tisíc obyvatelů. <http://www.ionline.pt/portugal/mais-100-mil-portugueses-emigraram-2011>.

<sup>130</sup> PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (*Společenství afrických zemí s oficiálním jazykem portugalštinou*).

Podle posledních údajů portugalské cizinecké policie (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, SEF) pobývalo k 31. prosinci 2011 v Portugalsku celkem 436 822 migrantů s trvalým či dlouhodobým pobytem, čímž tvořili cca 4,5 % portugalské populace. Nejpočetnější skupinou jsou dlouhodobě usazení občané Brazílie s počtem 111 445 osob, za nimiž následují občané Ukrajiny s počtem 48 022 osob (SEF 2011).

## 7.1.2. Pracovní migrace v Portugalsku pod vlivem ekonomické krize

Portugalsko bylo až do vstupu do EU velmi chudou a zaostalou zemí, téměř bez střední třídy, kde větší část populace žila v chudobě a bez minimálního či s minimálním vzděláním. Střední třída vznikla rychle v posledních letech 20. století na základě vysokého zadlužení, a tudíž nebyla tak ekonomicky stabilní, aby posléze zvládla nápor krize (Estanque 2012). Když se pak Portugalsko dostalo v roce 2009 do závažných ekonomických problémů, muselo v roce 2011 požádat o ekonomickou zahraniční pomoc. V důsledku toho země dnes prochází významnými sociálními reformami v souvislosti se škrty v rozpočtu, což vyvolává obrovskou nevoli obyvatelstva, vyjadřovanou v masových demonstracích. Krize však zasáhla ještě mnohem silněji migranty pobývající na území Portugalska, a to bez ohledu na jejich právní postavení. Dotýká se i druhé generace migrantů, jejichž ztíženou situaci umocňují, i přes portugalské občanství, celkově problematické vzory chování (Batalha 2004).

Odborník na migraci, profesor João Peixoto (2010) z Lisabonské univerzity, se pokusil ve své nedávné studii zmapovat dopady ekonomické krize na migrantskou komunitu v zemi, kde konstatuje následující:

**1.** Počet migrantů se počátkem krize výrazně nezměnil, přestože se v roce 2010 spekovalo o návratu mnohých Brazilců z důvodů portugalské krize a naopak růstu Brazilců, nabízejícího nové pracovní příležitosti. Trend se nakonec nepotvrdil, neboť kromě několika navrátilivších se rodin, naopak do Portugalska přijeli noví Brazilci z důvodu sloučení rodiny. Pokud existuje úbytek migrantů, jde o reemigraci. Migranti, kteří v minulosti získali portugalské občanství, se teď snaží najít práci v jiných zemích EU, které nebyly krizí tolik zasaženy - ve Velké Británii, Německu, Francii a Švýcarsku. Ti, co uspějí, zůstanou tam, neúspěšní se však vracejí.

**2.** Podle oficiálních dat počet legálně pobývajících migrantů ještě v letech 2007 – 2009 stoupal, hlavně díky regularizaci migrantů bez oprávnění k pobytu na základě nového zákona z roku 2007 (viz 7.2. a 7.3.). Až do roku 2010 se regularizovalo 184 000<sup>131</sup> migrantů, kteří v zemi již dlouhodobě pobývali neoprávněně - počet migrantů tedy v posledních letech stagnuje.<sup>132</sup>

**3.** Ekonomická krize postihla portugalské občany 14, 9% nezaměstnaností<sup>133</sup> a migranty podle odhadů téměř dvojnásobnou. Hlavní sektory, v nichž migranti pracují – stavebnictví, výroba a pohostinství – byly krizí stíženy nejvíce. Jaká je skutečná nezaměstnanost, se odhaduje jen na základě informací od neziskových organizací a terénních pracovníků. Mnoho neregulérních migrantů také ztrácí práci, jejich počty ovšem nejsou nikde zaznamenány. Naopak, mnoho legálně pracujících cizinců opět přechází na nelegální práci, z toho důvodu, aby si udrželi práci u svých zaměstnavatelů, kteří za ně nechťejí platit odvody kvůli úsporám.

<sup>131</sup> <http://expresso.sapo.pt/imigracao-184-mil-estrangeiros-legalizados-em-tres-anos-em-portugal-ao-abrigo-da-nova-lei-f596683> (otevřeno dne 3.9.2012).

<sup>132</sup> Dle posledních dostupných statistik (SEF 2011) došlo v letech 2010 a 2011 k minimálnímu zápornému migračnímu saldu oproti historickému maximu z roku 2009 (454 191 osob), a to -1,97 % a -1,9 % co do celkového úbytku migrantů v zemi.

<sup>133</sup> Od vydání studie se míra nezaměstnanosti ještě zvýšila na dramatických 23,3% k červenci 2012, ovšem portugalský Statistický úřad (*Instituto Nacional de Estatísticas*, INE) uvádí pouze celkovou nezaměstnanost v zemi bez rozlišení domácích a zahraničních pracovníků: <http://www.ionline.pt/dinheiro/taxa-desemprego-real-atinge-os-233> (otevřeno dne 27.8.2012).

**4.** Studie ukazuje, že krize, vedle rostoucí nezaměstnanosti, přivedla také snížení pracovních podmínek pro ty, kteří si práci udrželi. Migranti musejí znovu akceptovat jakoukoli práci a podmínky, kterých dosáhli dlouholetým úsilím, se během jednoho roku rozplynuly. Krize se stala jakýmsi zaklínadlem pro zaměstnavatele v určování nových pracovních podmínek. Za této situace je těžké potírat nelegální práci a špatné pracovní podmínky ze strany státu, protože migranti v boji o přežití s kontrolními úřady nespolupracují, jelikož potřebují práci za každou cenu.

**5.** Zajímavým fenoménem krize v Portugalsku je situace pracujících žen-migrantek, které většinou pracují jako domácí pracovnice, v úklidových firmách či v pohostinství. První dva sektory byly krizí postiženy výrazně méně než sektor stavebnictví, kde pracují muži. Mnoho rodin se tak ocitá v situaci, kdy pracuje pouze žena a muž si nemůže najít práci. Ženy tak musejí pracovat více, aby rodiny ušly. Starost o rodinu v době krize připadá hlavně na ženy.<sup>134</sup>

**6.** Závěrem studie konstatuje, že ekonomická krize v Portugalsku má silný negativní dopad na úroveň života migrantů v Portugalsku, byť jejich situace nebyla dobrá ani předtím. „*Lidé v typických chudinských migrantských čtvrtích vždy žili na hranici chudoby, krize je postrčila za tuto hranici,*“ uzavírá profesor Peixoto (2010).

## 7.2. Portugalská migrační politika se zaměřením na pracovní migraci

### 7.2.1. Kompetentní orgány pro oblast pracovní migrace<sup>135</sup>

Problematika migrace v Portugalsku spadá přímo pod předsedu vlády, resp. **Radu ministrů** (*Presidência do Conselho de Ministros*, PCM), přičemž politické priority a působnost státních orgánů odpovědných v oblasti migrace vymezuje program vlády (Vláda Portugalska 2011). Z ministerstev je hlavním gestorem v oblasti migrace **Ministerstvo vnitra** (*Ministério da Administração Interna*, MAI), kterému kromě koncepční a legislativní činnosti přísluší i odpovědnost za implementaci předpisů EU a některé specifické výkoné pravomoci při kontrole přeshraničního pohybu osob, vstupu a pobytu na území a dále při vyhošťování cizinců. V gesci MAI je také posuzování žádostí a rozhodování o udělení mezinárodní ochrany. Převážnou část agendy MAI v praxi vykonává jemu podřízená **Cizinecká a pohraniční služba** (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, SEF). Základním posláním SEF je kontrola přeshraničního pohybu osob a zboží a prevence nelegálního přechodu státních hranic, ale především má na starosti veškeré otázky týkající se pobytových záležitostí cizinců - od kontrol vstupu na území Portugalska, přes udělování povolení k pobytu, až po vyjadřování se k žádostem o portugalské občanství SEF je také reprezentantem Portugalska v orgánech a výborech na úrovni EU, zabývajících se otázkami migrace a azylu (EMN 2011) a plní funkci Národního kontaktního místa (viz kapitola 2).

Stěžejní úkoly v oblasti zaměstnanosti a přístupu migrantů na trh práce připadají **Ministerstvu hospodářství a práce** (*Ministério da Economia e do Emprego*, MEE). Jedná se např. o opatření na podporu zaměstnavatelů vytvářet podmínky umožňující lepší integraci zahraničních pracovníků na pracovišti, podporu začleňování migrantů do odborů, podporu podnikání cizinců a rozdělení kompetencí v otázkách dohledu nad trhem práce. V rezortu tohoto ministerstva patří důležité pravomoci v oblasti migrace **Úřadu pro pracovní podmínky** (*Autoridade para as condições do trabalho*, ACT) jakožto hlavnímu kontrolnímu orgánu trhu práce, který kromě jiného také vykonává poradenskou a informační činnost a dohlíží na dodržování pracovních podmínek, včetně zvláštních opatření týkajících se cizinců. ACT představuje taktéž důležitého aktéra v boji proti nelegálnímu zaměstnávání, zejména ve vztahu k vykořisťování cizinců. V tomto směru ACT dohlíží nad aktivitami zprostředkovatelských agentur

<sup>134</sup> Pro srovnání také rozhovor s Magdalou de Gusmao, ředitelkou občanského sdružení ComuniDária (Zelenková 2012b).

<sup>135</sup> Částečně převzato z Valentová, Faltová (2010).

a zodpovídá za rozvoj a realizaci opatření směřujících proti nelegálnímu zaměstnávání ve všech ekonomických odvětvích (Valentová, Faltová 2010).

Dalším důležitým orgánem z resortu MEE je **Úřad pro zaměstnanost a odborné vzdělávání** (*Instituto do Emprego e Formação Profissional*, IEFP), obdoba Úřadu práce. V oblasti migrace IEFP předně zodpovídá za sledování procesu uzavírání pracovních smluv s cizinci a podílí se na přípravě zpráv stanovujících roční kvóty pro přijetí zahraničních pracovníků. Na pobočkách IEFP působí **Oddělení na podporu profesního začleňování** (*Gabinete de Inserção Profissional*, GIP), která mají za cíl poskytovat podporu nezaměstnaným při hledání práce. Vedle toho existují specifická **Centra na podporu profesního začleňování migrantů** (*Rede GIP Imigrante*, RGI), která vykonávají stejnou činnost jako GIP, ovšem své služby poskytují výhradně migrantům (EMN 2011). Těmto a dalším institucím zaměřeným na oblast integrace cizinců v Portugalsku se věnuje kapitola 8.

## 7.2.2. Regularizace a kvóty jako nástroje řízení pracovní migrace<sup>136</sup>

Nastíněné trendy migračních toků poukazují na silnou převahu pracovní migrace v Portugalsku v posledních dvaceti letech. Bohužel potenciál cizinců pro portugalskou ekonomiku byl od počátku značně narušován fenoménem neregulérní migrace, který souvisel kromě nekontrolovatelného přílivu migrantů do země také s rozmáhající se šedou ekonomikou (odhaduje se kolem 20 %), žalostným postavením zahraničních pracovníků, zapojených do neformálních struktur trhu práce a pracujících v nedůstojných podmínkách za nízké mzdy, nebo především pak s neadekvátním řízením migračních toků.

V boji proti nelegální migraci začala portugalská vláda pravidelně využívat rozsáhlá regularizační opatření, která měla za cíl poskytnout cizincům v neregulérním postavení, při splnění předepsaných podmínek, oprávnění k pobytu či k práci na území Portugalska bez příslušných sankcí za přešlé nedodržování právních předpisů.<sup>137</sup> Od 90. let Portugalsko implementovalo pět jednorázových regularizačních programů<sup>138</sup> (v letech 1992–1993, 1996, 2001, 2003 a 2004).<sup>139</sup> Z původně doplňkových a mimořádných forem udílení pobytu se opakovaně regularizace záhy staly nepostradatelnou součástí portugalské migrační politiky. Vláda zprvu přijímala tato mimořádná opatření ve snaze napravit nezmary přešlých procedur a vyjít vstříc potřebám domácího trhu. Do procesu se posléze připojili i samotní migranti tím, že se začali organizovat v neziskových organizacích a odborech, skrz které upozorňovali na svou situaci a podíleli se na propagaci jednotlivých programů. Po počátečním reaktivním přístupu vlády se však pod tíhou okolností a rostoucího tlaku migrantských hnutí postupně vytvořila komplexní migrační politika, založená na třech pilířích: (i) podpoře legální migrace, (ii) podpoře integrace cizinců do portugalské společnosti a (iii) na boji proti nelegální migraci prostřednictvím zvýšení kontrol vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců bez pobytového oprávnění. Ačkoli se během dvanácti let podařilo zregularizovat kolem 300 000 cizinců, tj. dvě třetiny ze současných necelých 440 000 v zemi legálně pobývajících cizinců (viz výše), ani tato mimořádná opatření nedosáhla úplného zamezení kumulace neregulérních migrantů v zemi.

Neúspěch masových regularizací vedl ke změně portugalské migrační politiky, která od posledně přijatého cizineckého zákona z roku 2007 (viz níže 7.3.) rozšiřuje možnosti legální migrace a usazo-

<sup>136</sup> Částečně převzato z Hradečná a kol. (2011), kapitoly 3, 7 a 9.

<sup>137</sup> Podrobnou definici lze najít např. v Hradečná a kol. (2011), kapitola 1.

<sup>138</sup> Jednorázová (mimořádná) regularizace je opatřením migrační politiky, které se realizuje jen během určitého časového období a je zacíleno na co největší počet cizinců, neboť se nemusí víckrát opakovat. K typologii regularizačních opatření viz blíže Hradečná a kol. (2011), kapitola 3.

<sup>139</sup> Podrobně o průběhu a dopadu jednotlivých jednorázových regularizačních programů v Portugalsku viz Valentová (2011a) in: Hradečná a kol. (2011), kapitola 7.

vání migrantů v zemi a recipročně klade větší důraz na kontrolu neregularity pobytu a vyhoštění. Pro výjimečné případy nadále existuje mechanismus individuální a nenárokovatelné regularizace (a to jak pro zaměstnané cizince bez oprávnění k pobytu, tak pro ty samostatně výdělečně činné),<sup>140</sup> který se váže na systém kvót určený pro regulaci pracovní migrace. Vedle toho může portugalské ministerstvo vnitra poskytnout některým skupinám migrantů povolení k přechodnému pobytu bez předchozí nutnosti mít portugalská víza: obětem obchodování s lidmi, dětem narozeným na území Portugalska cizincům v neregulérním postavení a jejich rodičům, dále žadatelům o mezinárodní ochranu, u nichž pominul důvod k udělení azylu, dalším specificky vymezeným skupinám cizinců bez oprávnění k pobytu, a dále též z důvodů národního zájmu, humanitárních či zdravotních. Byť se jedná o opatření mnohem menšího rozsahu ve srovnání s jednorázovými regularizacemi, spolu s přechodným pobytem pro občany členských zemí EU se v současnosti jedná o hlavní způsob získávání dlouhodobého pobytu v Portugalsku (viz výše 7.1.2.).

Vedle udělování povolení k pobytu formou regularizace byl v roce 2001 zaveden též systém kvót, tzv. *globální kontingent*, který stanovoval limity pro vydávání povolení k práci v některých sektorech. Kvóty měly usměrňovat pracovní migraci a zamezit potřebě realizovat další regularizace. V praxi systém fungoval tak, že portugalská vláda každoročně schvalovala zprávu s předpovědí pracovních příležitostí v jednotlivých odvětvích, určených k obsazení nově přichozími cizinci ze třetích zemí, kteří měli o pracovní vízum žádat skrze portugalská velvyslanectví v zahraničí. Ve skutečnosti se jedná o neobsaditelné pracovní pozice s přesně stanoveným limitem, kterému má odpovídat počet vydaných pracovních víz v daném roce.<sup>141</sup> Systém se však ukázal jako příliš složitý a neefektivní, kdy ve výsledku formálně určené kvóty nebyly naplňovány a zahraniční pracovníci nadále přijížděli do země nelegálně (Valentová 2011a). Není proto bez zajímavosti, že v roce 2011 vláda již žádnou konkrétní kvótu nestanovila (EMN 2011).

Nejnovější program vlády redefinoval strategické politiky migrace a azylu tak, že nyní se zakládají na třech pilířích: regulace, dohled a integrace. Tímto je vyjádřena široká a integrovaná vize daných politik, která charakterizuje přístup státu k těmto oblastem v posledních desetiletích. Nutno ovšem říci, že v současnosti migrační politika není hlavním předmětem politických a veřejných debat, neboť ty se teď intenzivně věnují domácí a evropské ekonomické krizi a souvisejícím programům finanční pomoci EU a mezinárodního měnového fondu. S tím zřejmě souvisí i fakt, že Portugalsko implementovalo směrnici o modrých kartách se zpožděním až v roce 2012 (EMN 2011).<sup>142</sup>

## 7.3. Zákonné podmínky zaměstnávání migrantů

Základním právním předpisem pro úpravu otázek migrace je zákon č. 23/2007,<sup>143</sup> který stanovuje zákonné podmínky pro vstup, pobyt, opuštění a vyhoštění cizinců ze státního území (cizinecký zákon). Prováděcím předpisem k tomuto zákonu je vyhláška č. 84/2007.<sup>144</sup>

Ve smyslu cizineckého zákona mohou občané třetích zemí legálně vstoupit na území Portugalska pouze na základě platného víza, vydaného portugalským zastupitelským úřadem, nejlépe v zemi původu. Vedle přestupných, tranzitních a krátkodobých víz, vydávaných pro účely turizmu a ro-

<sup>140</sup> Individuální/ permanentní regularizace je časově neomezené opatření, které se provádí průběžně po dobu účinnosti daného zákona a udělení povolení k pobytu závisí v každém jednotlivém případě na správním uvážení rozhodujícího orgánu (Hradečná a kol. 2012).

<sup>141</sup> Pro představu, v roce 2008 portugalské ministerstvo práce identifikovalo 8 500 neobsaditelných pozic, pro které se smělo vydat oprávnění k pobytu jak nově přichozím migrantům, tak těm, co žádali o zlegalizování svého statusu. V roce 2009 úřady snížily odhady potřeb trhu na polovinu (3 900 pozic), ovšem zaměstnavatelé si touto cestou vyžádali pouze 3 300 zahraničních pracovníků (OECD 2010).

<sup>142</sup> Zákon č. 29/2012 ze dne 9.8.2012 novelizující zákon č. 23/2007.

<sup>143</sup> Zákon č. 23/2007 ze dne 4. července 2007, který definuje pravidla vstupu, pobytu a opuštění území Portugalské republiky příslušníky třetích zemí (*Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho – Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto* )

<sup>144</sup> Prováděcí vyhláška č. 87/2004 ze dne 5. listopadu k zákonu č. 23/2007 ze dne 4. července (*Decreto regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro – Regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho*)



dinných návštěv bez nároku na získání jiného víza a na maximální dobu tři měsíců, zavedl zákon další dva nové druhy víz. První z nich, **vízum pro přechodný pobyt** (*visto de estada temporária*) se vydává pro účely zdravotní péče a sezónních prací na dobu tři měsíců s možností prodloužení na celkem šest měsíců, případně 1 rok, zatímco jednotné **rezidenční vízum** (*visto de residência*) se vydává maximálně na čtyři měsíce a svého držitele opravňuje žádat v Portugalsku o povolení k pobytu za účelem ve vízu určeným (např. zaměstnání, podnikání, výkon výzkumné, pedagogické, vysoce kvalifikované práce, studia, sloučení rodiny, aj.). Analogicky k rezidenčnímu vízu bylo zavedeno i jednotné povolení k pobytu (*autorização de residência*), v jehož intencích se rozlišuje (i) **povolení k přechodnému pobytu**, udělované na dobu jednoho roku s možností prodloužení po každé na další dva roky; a (ii) **povolení k trvalému pobytu**, které lze získat po pěti letech přechodného pobytu v Portugalsku. Zavedením jednotných pobytových institutů bylo nahrazeno dosavadních šest různých typů víza k přechodnému pobytu (čtyři druhy pracovních povolení, rezidenční vízum, studentské vízum), čímž se typologie druhů pobytů zpřehlednila a zjednodušila se řízení při vydávání víz.

### 7.3.1. Podmínky vstupu na trh práce (pracovní vízum)

V Portugalsku neexistuje institut povolení k zaměstnání v takové podobě, jak jej zná české právo, nýbrž je konzumováno do tzv. pracovního víza. To spadá dle výše uvedené kategorizace pod institut rezidenčního víza, nejedná-li se o výkon sezónní práce. S ohledem na rozsáhlou pracovní migraci v Portugalsku cizinecký zákon ve svém článku 59 vymezuje zvlášť omezující podmínky pro udělování pobytových oprávnění za účelem zaměstnání. Ze zákona získání pracovního víza předně odvisí od vládou každoročně stanovených kvót, odrážejících potřeby portugalského trhu po zahraniční pracovní síle – tzv. globálního kontingentu pracovních příležitostí.<sup>145</sup> Jinak řečeno, občané třetích zemí mohou získat pracovní vízum pouze pro ty pracovní pozice, které neobsadil žádný Portugalský občan; občan jiného členského státu EU či EHP; státní příslušník třetí země, se kterou EU uzavřela dohodu o volném pohybu osob; ani cizinec ze třetí země pobývajících v Portugalsku legálně. Zjišťování možnosti obsadit pracovní místo takovými pracovníky probíhá po dobu 30 dní.

Nejdříve má zaměstnavatel povinnost uveřejnit nabídku volného pracovního místa na úřadu práce (*Instituto do Emprego e da Formação Profissional*, IEFP), v níž musí uvést, že daná pozice je určena také pro zahraniční pracovníky. Úřad práce inzeruje tyto volné pozice po dobu 30 dnů na svých internetových stránkách, odkud je portugalská velvyslanectví dále šíří v zemích původu.<sup>146</sup> Cizinec pak může prostřednictvím stránek IEFP přímo kontaktovat zaměstnavatele a pokud není ve stanovené době identifikován žádný zájemce z prioritních skupin pracovníků, úřad práce vystaví osvědčení, že je možné obsadit místo zahraničním pracovníkem. Tento dokument společně s příslibem práce či pracovní smlouvou zašle zaměstnavatel zahraničnímu pracovníkovi do jeho země. Zaměstnanec se pak musí s veškerými náležitostmi dostavit na portugalské zastupitelství a zde požádat o vízum za účelem zaměstnání. Cizinec musí splňovat dále obecné podmínky pro vstup do země definované v cizineckém zákoně, jako například uvedení adresy, kde se bude zdržovat, či prokázání dostatečných prostředků na živobytí.

### 7.3.2. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání

Po vstupu na portugalské území je pak cizinec povinen do čtyř měsíců požádat o povolení k přechodnému pobytu za účelem výkonu závislé výdělečné činnosti (resp. za účelem zaměstnání), které upravuje článek 88 odst. 1 portugalského cizineckého zákona. Podle tohoto ustanovení

<sup>145</sup> Na rozdíl od předchozího systému kvót, nové opatření odstranilo diferenciaci kvót v jednotlivých sektorech trhu.

<sup>146</sup> Stránka IEFP je přístupna na této adrese: <http://www.netemrego.imigrante.gov.pt/IEFP/estrangeiros/index.jsp>

musí cizinec při podávání žádosti o toto povolení na oddělení SEF splňovat obecné náležitosti stanovené zákonem (pas, vstupní vízum, zajištěné ubytování, dostatečné prostředky, beztrčnost, absence rozhodnutí o vyhoštění a zákazu pobytu, aj.)<sup>147</sup> a dále musí disponovat platnou pracovní smlouvou a být registrován na správě sociálního zabezpečení. Cizinecká policie (SEF) komunikuje udělení povolení k pobytu úřadu práce (IEFP) ve smyslu dodržení kvóty definované v souladu s článkem 59 (viz výše). Na základě těchto informací pak IEFP dohlíží na plnění zákonných povinností zaměstnavatele vůči držiteli povolení k pobytu, jakož i vůči daňové správě a příslušné správě sociálního zabezpečení.

Je třeba uvést, že v Portugalsku se neváže povolení k pobytu za účelem zaměstnání jen na jedno konkrétní pracovní místo, jako je tomu v České republice (a v některých případech i v Rakousku). V momentě, kdy zaměstnanec, který získal povolení na základě pracovní smlouvy s konkrétním zaměstnavatelem, a tuto pracovní pozici opustí, může si najít práci u jiného zaměstnavatele. Tato osoba je v zemi legálně do té doby, než jí vyprší toto pobytové povolení, které se vydává na jeden rok. Ztrátou nebo změnou účelu pobytu tedy nedochází ke zrušení povolení k pobytu a navíc po celou tuto dobu se na cizince vztahuje princip rovnosti, definovaný v člancích 15 a 30 portugalské ústavy. V praxi to znamená, že ztratí-li cizinec práci v době platnosti svého stávajícího povolení k pobytu, musí se zaregistrovat u úřadu práce a do roka si najít novou práci. Dle principu rovnosti je úřad práce povinen mu poskytnout asistenci při hledání nové práce a cizinec má také nárok na podporu v nezaměstnanosti dle zvláštního předpisu.<sup>148</sup> Ve smyslu prevence pádu do nelegality cizinecká policie v konkrétních případech přijímá registraci na úřadu práce taktéž jako dostatečný důvod k možnosti prodloužení pobytu, splňuje-li žádost ostatní náležitosti.<sup>149</sup> Není-li tomu tak, i v takovém případě cizinci vyprší právo na pobyt v Portugalsku až uplynutím doby šesti měsíců poté, co mělo být povolení k pobytu prodlouženo (dle zákona minimálně 30 dnů před ukončením platnosti původního povolení).<sup>150</sup> Za opožděnou žádost je mu pak uložena pokuta v závislosti na délce porušení zákonné lhůty, přičemž ale cizinec nemůže být vyhoštěn.<sup>151</sup>

### 7.3.3. Povolení k pobytu za účelem zaměstnávání na základě regularizace

Předchozí výklad popisuje zákonný postup pro získání povolení k zaměstnání (resp. pobytu za tímto účelem) v Portugalsku. V Portugalsku však existuje paralelně jiná forma, která je nesrovnatelně více využívána, a to je dosažení na povolení k pobytu prostřednictvím individuální regularizace zaměstnaných cizinců bez oprávnění k pobytu na území (Zelenková 2010). Laicky řečeno, jedná se o případy, kdy cizinec ze třetí země získá turistické vízum na tři měsíce a po příjezdu do Portugalska si najde práci načerno.

Pobývá-li tato osoba na portugalském území po dobu alespoň 6 měsíců<sup>152</sup> od legálního vstupu do země a zároveň splňuje podmínku, že po dobu 6 měsíců v zemi pracovala, zaregistrovala se na správě sociálního zabezpečení a minimálně 90 dnů řádně platila sociální odvody, může požádat o nenárokovatelnou regularizaci pobytu podle článku 88 odst. 2 cizineckého zákona.<sup>153</sup> Neregularita pobytu přitom není překážkou k registraci na správě sociálního zabezpečení, která pobytový status nekontroluje. Účel pobytu pak musí být doložen uzavřenou pracovní smlouvou nebo potvrzením o existenci pracovního poměru odborovou organizací, nevládní organizací nebo in-

<sup>147</sup> Čl. 77 odst. 1 zákona č. 23/2007.

<sup>148</sup> Vládní nařízení č. 220/2006 z 3. listopadu o právní ochraně v situaci nezaměstnanosti pracovníků.

<sup>149</sup> Čl. 78 zákona č. 23/2007.

<sup>150</sup> Čl. 63 odst. 11 prováděcí vyhlášky 84/2007.

<sup>151</sup> Podle článku 201 zákona opožděná žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu v zákonné lhůtě představuje správní delikt, za který se ukládá pokuta ve výši 75 až 300 Euro.

<sup>152</sup> Dobu uplynutí 6 měsíců definuje interní směrnice SEF a není stabilní. V minulosti si cizinec mohl žádat o regularizaci pobytu hned po vypršení víza. Rozhovor s Timóteo Macedo, ředitelem neziskové organizace SOLIM ze dne 10.9.2012.

<sup>153</sup> Podmínky a průběh řízení pro získání tohoto druhu pobytu podrobně stanovuje vyhláška č. 84/2007 (čl. 54 odst. 2 a 3).

spektorátem práce. Zde však zákon není bezvadný, neboť zakotvuje rozpor s jiným svým ustanovením,<sup>154</sup> dle kterého hrozí zaměstnavateli za zaměstnání cizince bez oprávnění k pobytu pokuta ve výši od 2 000 EUR do 90 000 EUR v závislosti na počtu takto zaměstnaných cizinců, byť dle sdělení pracovníků cizinecké policie k uvedenému postihu při žádostech o regularizaci údajně nedochází (Valentová, Holíková 2011). Každopádně žadateli o regularizaci svého pobytu je před posouzením jeho žádosti uložena pokuta ve výši 80 až 700 EUR v závislosti na délce neoprávněného pobytu, kterou musí bezpodmínečně uhradit. Splnění všech zákonem stanovených podmínek, včetně uhrazení pokuty, ještě negarantuje automatickou regularizaci pobytu, neboť pro to zákon nepřiznává právní nárok a je pouze na zvážení ředitele Cizinecké policie (SEF), zda povolení k regularizaci vydá. V případě úspěchu cizinec získává povolení k dlouhodobému pobytu na dobu jednoho roku s možností prodloužení, vždy o dva roky.

Občanská sdružení tento postup kritizují.<sup>155</sup> Jedná se zde podle nich o formu, jak stát vydělává na nelegální práci a cizincích v neoprávněném postavení. Jedním zdrojem zisku jsou pokuty SEF, které cizincům ukládá ve smyslu článku 192 cizineckého zákona za každý měsíc neoprávněného pobytu, a dále jsou to odvody neregulérních migrantů na správu sociálního zabezpečení. Podle poslední studie profesora Peixoto (2011) v roce 2010 migranti odvedli na sociálních odvodech do státní pokladny 580,2 milionů euro. Stát na všech sociálních a zdravotních výlohách s nimi vynaložil částku 264,2 milionů euro, a tudíž na odvodech migrantů vydělal 316 milionů euro. V případě negativního rozhodnutí o regularizaci pobytu ovšem cizincům odvedené peníze nevrací.

## 7.4. Občanská a sociální práva migrantů v Portugalsku<sup>156</sup>

Přiznání občanských a sociálních práv migrantům v Portugalsku vychází ze základního ústavního principu rovnosti cizinců s portugalskými občany, zakotveného v článku 15 portugalské ústavy. Tento článek stanoví, že „cizinci a osoby bez státní příslušnosti setrvávající a pobývající na území Portugalska požívají stejných práv a mají stejné povinnosti jako portugalští občané“ (odst. 1), vyjma politických práv a práva výkonu veřejných funkcí, nebo práv a povinností omezených ústavou nebo zákonem (odst. 2).<sup>157</sup> Uvedený ústavní princip se mimo jiné řadí mezi faktory odůvodňující častou, resp. dnes soustavou implementaci regularizačních opatření.

Na základě tohoto principu taktéž cizinecký zákon přiznává cizincům v článku 83 řadu občanských a sociálních práv v souvislosti s nabytím povolení k pobytu. Explicitně uvádí právo na: i) vzdělávání, ii) výkon závislé pracovní činnosti, iii) výkon nezávislé pracovní činnosti, iv) profesní vedení, školení, rozvoj profesních dovedností a rekvalifikaci, v) zdravotní péči, vi) přístup ke spravedlnosti. Těchto práv mohou cizinci požívat bez potřeby získání zvláštního povolení, nestanoví-li to zákon nebo mezinárodní smlouva jinak. Krom toho je cizincům přímo ze zákona zaručeno rovné zacházení ve vztahu k sociálnímu zabezpečení, daňovým úlevám, účasti v odborech, uznávání diplomů, certifikátů a jiných profesních titulů či k přístupu ke zboží a službám poskytovaných veřejnosti. Cizinci ze třetích zemí, kteří mají dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání či trvalý pobyt a pracovali nezbytně potřebnou dobu (360 dní)<sup>158</sup>, mají právo na podporu v nezaměstnanosti, nemocenskou, podporu v mateřství a rodičovský příspěvek, stejně jako občané Portugalska, resp. mohou využívat všech služeb IEFP. Ostatní sociální práva, jako například důchodové pojištění, jsou definována bilaterálními smlouvami s jednotlivými třetími zeměmi (např. Kanada, USA, Velká Británie, Argentina a další).<sup>159</sup>

<sup>154</sup> Čl. 198 odst. 2 zákona č. 23/2007.

<sup>155</sup> Rozhovor s Timóteo Macedo, ředitelem neziskové organizace SOLIM ze dne 10.9.2012.

<sup>156</sup> Částečně převzato z Valentová, Holíková in: Jelínková, Hradečná (ed.) (2011), kapitola 9.

<sup>157</sup> Ústava Portugalské republiky ze dne 2. dubna 1976, naposledy revidovaná v roce 2005.

<sup>158</sup> Zákon č. 64/2012 ze dne 15. března.

<sup>159</sup> <http://www2.seg-social.pt/left.asp?03.11> (otevřeno dne 20.9.2012)

Pokud jde o pracovní migranty bez oprávnění k pobytu, bylo již uvedeno, že se mohou zaregistrovat do systému sociálního zabezpečení a platit do něj odvody, ovšem bez nároku na čerpání sociálních dávek,<sup>160</sup> a to až do doby, než získají v procesu regularizace povolení k pobytu. Obdobně tito cizinci nemohou využívat služeb IEFP, pokud jde o vyplácení podpory v nezaměstnanosti a dalších dávek. Mají však právo na nezbytnou zdravotní péči<sup>161</sup> a děti mohou navštěvovat školy.<sup>162</sup> Občanská sdružení samozřejmě přístup neregulérně pracujících migrantů k sociálním dávkám kritizují z toho důvodu, že tito i přes své příspěvky do systému nedosáhnou na žádné dávky či požitky do té doby, než je jejich pobyt regularizován, přičemž výsledek je nejistý a řízení může to trvat od 3 měsíců do 2 let.<sup>163</sup>

## 7.5. Specifika právní úpravy výkonu domácí práce

V Portugalsku, obdobně jako v některých jiných evropských zemích (např. ve Španělsku či Finsku), upravuje pracovní právní vztahy v oblasti domácí práce zvláštní právní předpis - zákon o domácí práci.<sup>164</sup> Z důvodu existence této specifické úpravy tudíž výkon domácí práce nespadá, na rozdíl od ostatních druhů zaměstnání, pod obecnou úpravu zákoníku práce.<sup>165</sup> Pracovní vztah zde nevzniká na základě pracovní smlouvy, ale smlouvy o výkonu domácí služby (*contrato de serviço doméstico*). Podle vyjádření občanských sdružení je zákon o domácí práci v portugalském znění jednoznačně diskriminující a zastaralý, postaven zcela ve prospěch zaměstnavatele a zakládá nerovné postavení domácích pracovníků oproti jiným zaměstnancům (Zelenková 2012b, SIMI 2011b).

Sporným je zejména článek 2 zákona, který příliš široce vymezuje pracovní náplň domácích pracovníků. Mezi úkoly patří například vaření a praní, péče o děti a nemocné, péče o zahradu, šití, či péče o domácí zvířata. Nejvíce je rozporován poslední bod tohoto ustanovení, řadící do náplně práce „všechny činnosti, které jsou spojené se zvyky domácnosti,“ poněvadž takováto vágní dikce zákona otvírá prostor ke zneužívání (Zelenková 2012b). Pro nevládní organizace je dále nepřijatelné ustanovení zákona týkající se definice pracovní doby tzv. interních pracovníků, které v domácnostech bydlí. Ta je vymezena pouze negativním způsobem, když zákon pouze stanovuje, že pracovníce má právo na osm hodin spánku a na odpočinek během dne, pokud tím nebude dotčena služba rodině. Ředitelka nevládní organizace ComuniDária, prosazující práva domácích pracovníků v Portugalsku, objasňuje kontext tohoto vymezení: „U interních pracovníků není jasné, kdy přesně mají právo na odpočinek, žena je k dispozici v podstatě celých zbylých 16 hodin. Z praxe často víme, že ani oněch osm hodin spánku bez přerušování není dodržováno, interní pracovníci musejí být k dispozici, když se rodina vrátí z večírku“<sup>166</sup> (Zelenková 2012b).

Kritikám občanské společnosti často podléhá i to, že zákon určuje odlišný způsob výpočtu odvodů na sociální zabezpečení, který se neodvíjí od celé mzdy. V důsledku nižších odvodů domácí pracovníce přicházejí o nárok na příspěvek v mateřství, podporu v nezaměstnanosti, nemocenské dávky apod. Nevládní organizace dále upozorňují na skryté formy porušování stávající legislativy, zejména okamžité zrušení pracovního poměru z důvodu nemoci či těhotenství domácí pracovníce (SIMI 2011a). K dalším nejzávažnějším porušením pracovních práv domácích pracovníků patří nízké mzdy, nedodržování pracovní doby a doby odpočinku, neplacení přesčasů, vyhrožování udáním pracovním bez oprávnění k pobytu, nedostatečná informovanost o ochraně zdraví na pracovišti a řada dalších. Nevládní organizace usilují o změnu, a to především o začlenění domácí práce do běžného režimu zákoníku práce. Otázkou je, nakolik se pak v praxi situace domácích pracovníků skutečně zlepší.

<sup>160</sup> Příslušné legislativy k jednotlivým sociálním podporám. Dostupné na <http://www2.seg-social.pt/left.asp?05.18.08.06> (otevřeno dne 21.9.2012)

<sup>161</sup> Vyhláška Ministerstva zdravotnictví Portugalska (Despacho n.º 25 360/2001) Dostupné na (otevřeno dne 21.9.2012)

<sup>162</sup> Zákon č. 67/2004 ze dne 25. března.

<sup>163</sup> Údaje o délce trvání řízení o regularizaci pobytu na území Portugalska pro pracovní migranty vycházejí ze statistik partnerské nevládní organizace Solidariedade Imigrante (SOLIM).

<sup>164</sup> Zákon č. 235/1992 ze dne 24. října (*Decreto-Lei n. 235/92 contrato de serviço doméstico, de 24 de Outubro*), dostupný na: [http://sabseg.pt/legislacao/Regime\\_do\\_Contrato\\_do\\_Servico\\_Domestico.pdf](http://sabseg.pt/legislacao/Regime_do_Contrato_do_Servico_Domestico.pdf) (otevřeno dne 20.9.2012).

<sup>165</sup> Zákon č. 7/2009 zákoník práce, ze dne 12. února.

<sup>166</sup> Rozhovor s Magdalou de Gusmao, ředitelkou občanského sdružení ComuniDária ze dne 7.5.2012 (Zelenková 2012b).

## 8. Integrační politika v Portugalsku<sup>167</sup>

Ve snaze účinně reagovat na vývoj situace v oblasti migrace v zemi a s tím souvisejícími změnami podmínek na trhu práce i v rámci společnosti, portugalská vláda přikládá velký důraz na rozvoj ucelené politiky pro přijímání a integraci cizinců, a stejně tak na nalézání a poskytování praktických řešení k překonávání překážek bránících v integraci. Poslední program vlády z roku 2011 přebírá závazek vypracovat příslušná opatření k plné sociální integraci migrantských a nomádkových populací,<sup>168</sup> přičemž za priority staví oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, odborné kvalifikace a bydlení (Vláda Portugalska 2011).

### 8.1. Základní prvky integrační politiky

#### 8.1.1. Koordinace a koncepce integrační politiky

Přestože se tvorba a realizace integrační politiky Portugalska odehrává na horizontální mezirezortní úrovni, systém je funkční díky zdařilé spolupráci odpovědných ministerstev a především díky tomu, že od roku 1996 převzal její koordinaci speciálně zřízený Úřad vysokého komisaře pro přistěhovalectví a etnické menšiny (ACIME), od roku 2006 redefinovaný s posílenými pravomocemi jako **Úřad vysokého komisaře pro přistěhovalectví a mezikulturní dialog** (*Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural*, ACIDI).<sup>169</sup> ACIDI podléhá organizačně i funkčně premiérovi a své kompetence odvíjí od Rady ministrů. Hlavní náplní činnosti ACIDI patří spolupráce na koncepci, realizaci a hodnocení veřejných politik vztahujících se k sociální integraci cizinců, na rozvíjení mezikulturního a mezináboženského dialogu, rozvíjení akcí v boji proti rasismu a xenofobii, informování migrantů a působení na veřejnost. V uvedených otázkách působí především jako mezirezortní podpůrná a poradenská složka vlády. V současné době zastává post nejvyšší komisařky paní Rosário Farmhouse, která v minulosti pracovala v organizaci Jesuit Refugee Center (stránky ACIDI 2012).

Subjekty, se kterými ACIDI nejvíce spolupracuje, jsou ministerstva vnitra, práce, školství, zdravotnictví, spravedlnosti, solidarity, dále státní zastupitelství, inspektorát práce a další subjekty, jejichž činnost se váže k problematice migrace. Pro účely rozvoje této spolupráce působí v rámci ACIDI dva poradní výbory. Prvním z nich je **Poradní výbor pro otázky migrace** (*Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração*, COCAI), který zastává funkci fóra pro politickou diskusi a vytváření koncepcí sociální integrace za účasti představitelů neziskových organizací pracujících s migranty, sociálních partnerů a výše zmíněných orgánů státní správy. Dále byla jako korektor státních orgánů zřízena **Komise pro rovnost a proti rasové diskriminaci** (*Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*, CICDR), která je odpovědná za sběr informací o všech formách diskriminačních aktů a ukládání tomu příslušných sankcí. Komise také vydává výroční zprávu o stavu rovnosti a diskriminace v Portugalsku a doporučení k přijetí preventivních opatření v boji proti diskriminaci.

Důležitým nástrojem ACIDI pro vytváření migrační politiky je **Plán pro integraci migrantů** (*Plano para a Integração de Imigrantes*, PII), který definuje státní politiku integrace migrantů. Na tvorbě plánu se podílejí příslušná ministerstva, odborníci z praxe i široká veřejnost. Aktuální plán určuje 90 opatření na období 2010–2013, rozdělených do 17 oblastí, například: zaměstnanost a odborná příprava, vzdělání, bydlení, zdraví, genderová rovnost, přístup k občanství a občanským právům, vztahy se zeměmi původu, neziskové organizace a další. Všechna opatření sledují shodný cíl – dosáhnout plné integrace migrantů do společnosti. Plán též vyzdvihuje dvě nové oblasti státní politiky: **podporu rozmanitosti** a kulturního dialogu a migranty v důchodovém věku.

<sup>167</sup> Částečně převzato z Valentová, Faltová (2010), internetových stránek ACIDI [www.acidi.gov.pt](http://www.acidi.gov.pt) a Evropského portálu o integraci (EWSI): [www.integration.eu](http://www.integration.eu).

<sup>168</sup> Zde použita terminologie vychází z doslovného překladu.

<sup>169</sup> Poslání, pravomoci a struktura ACIDI jsou definovány zákonem č. 167/2007.

#### 8.1.2. „One-stop-shop“ prvek v oblasti integrace migrantů

V době největších přílivů migrantů do Portugalska (od roku 2001) portugalská státní správa<sup>170</sup> nedokázala adekvátně reagovat na jejich aktuální potřeby, což významně znesnadňovalo proces integrace příchozích do společnosti. Problémem se začal zabývat ACIME, předchůdce ACIDI, který identifikoval nejčastější překážky migrantů při interakci s úřady: vzdálená sídla úřadů, odlišný způsob fungování, nekompatibilní úřední hodiny, jazyková bariéra či kulturní rozdíly. Po vzoru úspěšného konceptu sdružených přepážek pro portugalské občany (*Loja de Cidadão*) ACIME/ACIDI pak vytvořil „one-stop-shop“ program, v jehož rámci vznikla v roce 2004 dvě **Národní centra na podporu migrantů** (*Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante*, CNAI)<sup>171</sup> v Lisabonu a Portu a třetí v roce 2009 ve Faru.

CNAI podporují spolupráci a spojují na jednom místě služby různých orgánů působících v oblasti migrace, vykonávané prostřednictvím sem delegovaných úředníků a za pomoci tzv. socio-kulturních mediátorů. Cílem je přispět k lepší integraci migrantů prostřednictvím zjednodušení administrativy a překonávání jazykových bariér. Ze státních institucí se zde nacházejí například oddělení ministerstva školství, úřadu práce, cizinecké policie, matriky, správy sociálního zabezpečení, inspektorátu práce a další. Krom toho jsou v CNAI zastoupeny i služby občanských poraden, které odpovídají specifickým potřebám migrantů - například kanceláře podpory pro sloučení rodiny, právní pomoci, sociálního poradenství, zaměstnanosti, ochrany spotřebitele, aj. Na poradenské služby CNAI navazuje řada doplňkových služeb: telefonická objednávková linka, informační linka SOS Imigrante, služba tlumočení po telefonu, terénní pracovníci, výukový program Portugalština pro všechny (*Português para Todos*) a řada informačních prostředků (internetové stránky, bulletin apod.). Důležitým článkem provozu CNAI jsou kulturní mediátoři, kteří pracují zejména v odděleních orientovaných na specifické otázky života migrantů v Portugalsku. Sociokulturní mediátoři jsou jakýmsi mostem mezi imigranty a příslušnou institucí, jejich úkolem je předcházet zbytečným nedorozuměním a konfliktům. Podrobnosti k jejich službě jsou uvedeny v praktické části této publikace.

Ve snaze přiblížit služby CNAI migrantům i v regionech byla taktéž zřízena **Lokální centra na podporu integrace migrantů** (*Centros locais de apoio ao integração de imigrante*, CLAI), které jsou decentralizovanými pobočkami CNAI a obdobně poskytují jednotný servis pro migranty. Zřizuje je ACIDI ve spolupráci s městskými či obecními úřady, farami, odbory nebo neziskovými organizacemi. V současné době existuje 86 CLAI po celém Portugalsku.

### 8.2. Integrace migrantů na portugalském trhu práce

#### 8.2.1. Opatření na podporu zaměstnanosti migrantů

Národní plán pro integraci (PII) řadí zaměstnanost migrantů mezi své prioritní oblasti, neboť převážně pracovní charakter migrace v Portugalsku vyžaduje zvýšenou potřebu podporovat inkluzi migrantů na zdejším trhu práce. Opatření zde obsažená se orientují na zlepšení systému uznávání kvalifikací, podporu podnikatelských aktivit migrantů a podporu nezaměstnaným v reintegraci na trh práce, zvyšování jejich informovanosti o právech a povinnostech a další (ACIDI 2011a). Základním východiskem pro realizaci integrační politiky je ústavní princip rovnosti práv migrantů s Portugalci (viz 7.4.), což se zřetelně odráží i v přístupu státní správy k řešení situace migrantů na trhu práce. V Portugalsku tak existuje rozvětvený aparát a řada cílených programů, které mají **zajistit rovný přístup migrantů k práci**.

<sup>170</sup> Zásadní reforma portugalské státní správy proběhla v roce 2006 (viz Valentová, Faltová 2010).

<sup>171</sup> Informace o programu one-stop-shop s návody na jeho implementaci a sdílenými praxemi z různých zemí EU lze najít na: <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/> (otevřeno 22.9.2012). One-stop-shop program uvádí jako příklad dobré praxe i Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe EU. Dostupná v češtině na: [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz).



Důležitou roli zde hraje **úřad práce** (IEFP), který jako stěžejní orgán pro oblast zaměstnanosti v Portugalsku nabízí migrantům služby v několika směrech: i) poskytuje informace a poradenství všem nezaměstnaným, včetně migrantů (např. ve speciální sekci svých webových stránek),<sup>172</sup> ii) poskytuje jazykové kurzy portugalského jazyka v rámci programu Portugalština pro všechny, které jsou zakončeny zkouškou a certifikátem, iii) umožňuje přístup všem legálně pobývajícím migrantům k rekvalifikačním a jiným vzdělávacím kurzům, iv) poskytuje podporu a poradenství při zakládání vlastní podnikatelské činnosti a v) spravuje internetové stránky s nabídkami práce na pozice, které mohou obsadit i migranti.<sup>173</sup>

Od roku 2005 funguje pod vedením IEFP, a ve spolupráci s ACIDI, síť 25 **Center na podporu profesního začleňování migrantů** (dříve zvané UNIVA, dnes známé jako Rede GIP Imigrante, RGI) po celé zemi, z nichž některé jsou začleněny do struktur CNAI<sup>174</sup> a CLAI a ostatní jsou umístěny na městských či obecních úřadech nebo v neziskových občanských sdruženích. Vytvoření této sítě mělo za cíl přiblížit služby úřadů práce nezaměstnaným migrantům na lokální úrovni. Centra poskytují asistenci především nezaměstnaným migrantům při (re)integraci na trh práce. (Více k tomu 11.2.).

Vedle Rede GIP Imigrante také ACIDI realizuje paralelní projekt tzv. **Oddělení specializované podpory pro migranty**, kterých je v současné době sedm a poskytují sociální, psychologické i pracovní poradenství cizincům. Tato oddělení jsou umístěna v neziskových organizacích a ze strany ACIDI je hrazen sociokulturní mediátor/poradce pro daný typ poradenství (viz 11.2.).

V programech úřadu práce, ACIDI a spolupracujících subjektů je specificky pamatováno na prosazování rovných příležitostí mladých migrantů skrze kurzy na zvyšování kvalifikace, a také žen, u nichž je sledován potenciál stát se podnikatelkami (MIPEX 2011). Obecně se stát v souvislosti s rostoucí nezaměstnaností migrantů poslední dobou silně soustředí na vytváření příležitosti pro podnikání migrantů. Realizuje se řada projektů, které mají cizince podnítit k zahájení vlastní podnikatelské činnosti. Kromě aktivit IEFP taktéž ACIDI začlenil do struktur CNAI v Lisabonu a Portu **Oddělení pro podporu podnikání migrantů** (*Núcleo de Apoio ao Empreendedorismo*), které poskytuje migrantům zejména konzultace v oblasti podnikání a informační služby. Od roku 2009 též realizuje roční projekty z prostředků EIF, v nichž se cizincům nabízí školení a mentoring při vytváření vlastních podnikatelských záměrů. Na kurzy navazuje právní poradenství. Každým rokem CNAI vypisuje soutěž na podnikatelské záměry ve snaze motivovat cizince k podnikání (SIMI 2011b).

Nestátním článkem, který významným způsobem ovlivňuje integraci pracovních migrantů na pracovištích, jsou **odborová hnutí**. Odbory v Portugalsku hájí práva všech pracujících bez ohledu na původ a rasu. V praxi se skutečně nekompromisně staví za pracující migranty, a to i bez ohledu na regulérnost jejich pobytu. Migranty mohou vstupovat do odborů a zastávat v nich přední funkce.<sup>175</sup> Portugalská federace odborových svazů (CGTP) realizovala v letech 2010–2011 projekt Imigranti a odbory, v kterém shrnula svou třicetiletou zkušenost s integrací migrantů do odborů. Ta má dvojitý pozitivní efekt: jednak přispívá k zlepšení kvality života migrantů, jednak napomáhá nesnižování ceny práce v zemi (Zelenková 2012a).

## 8.2.2. Dopady a perspektivy otevřené integrační politiky

Jak vidět, portugalský stát vynakládá velké úsilí, a rovněž prostředky, na tvorbu a realizaci ucelené integrační politiky, která má vést k plnohodnotnému začlenění migrantů do tamější společnosti a zejména na trh práce. Situaci migrantů napomáhá jak příznivá legislativa, tak relativně vstřícný postoj odpovědných orgánů. Mezi nimi například cizinecká policie (SEF) upřednostňuje ukládání pokut před vyhoštěním, a inspektorát práce (ACT), alespoň dle nedávného vyjádření jeho nejvyššího představitele,<sup>176</sup> zase zastává ve vztahu k migrantům postoj pozitivní diskriminace, když při kontrolách dodržování pracovních podmínek zaměstnanců směřuje své postihy zejména k tíži zaměstnavatelů a zásadně nekontroluje oprávněnost pobytu cizince na území Portugalska (Zelenková 2012a). Podle zprávy OECD je otevřený přístup vlády k migrantům připisován portugalské zkušenosti s emigrací, kdy se portugalské orgány významně zasazují o podporu integrace svých občanů v zahraničí. Proto v zemi panuje obecný názor, že vstřícnost nejen usnadňuje integraci, ale také zde udrží migranty, kteří jsou považováni za přínos pro portugalskou ekonomiku. Díky této premise vládne i mezi hlavními politickými stranami shoda ohledně zásadních cílů migrační a integrační politiky (OECD 2008). Tento postoj k migrantům do jisté míry vděčí i jihoevropské mentalitě, která pro svou vstřícnost není tak důsledná ve vyžadování rigozity ve všech směrech (Lubbe 2011).

V rámci indexu hodnocení integračních politik MIPEX se Portugalsko již dlouhodobě umísťuje na druhém místě, hned po Švédsku, z 31 srovnávaných států v oblasti integrace cizinců (MIPEX Portugal 2011). V přístupu k získání občanství si dokonce drží evropské prvenství, a to díky novému zákonu o státním občanství z roku 2006,<sup>177</sup> který poskytuje zvýhodněný režim pro cizince třetí a druhé generace a ostatním zkrátí povinnou délku předchozího pobytu v Portugalsku z dosavadních deseti let na šest let legálního pobytu za cenu zpřísnění podmínek ve vztahu k znalosti portugalského jazyka. O naturalizaci mohou dále žádat nezletilí cizinci, kteří si v zemi plní základní školskou docházku. Od vstupu zákona v platnost do 31. 12. 2011 tak získalo v Portugalsku občanství 178 783 migrantů.<sup>178</sup>

Z hlediska integrace na pracovním trhu mají migranti ze zákona stejná práva jako domácí pracovníci jak v zaměstnání, tak v podpoře při hledání zaměstnání, v přístupu k informacím ohledně prosazování svých práv v případě pracovního vykořisťování apod. Poslední cizinecký zákon zpřehlednil možnosti legální migrace a stabilizoval podmínky získání povolení k dlouhodobému pobytu či regularizaci neoprávněného pobytu. Díky legislativním změnám z roku 2007 se rovněž zjednodušil systém uznávání kvalifikací, což v praxi vedlo ke dvěma relativně úspěšným programům na integraci zahraničních lékařů do portugalského zdravotnictví (viz též 11.3.) (MIPEX Portugal 2011).

Ačkoli se právní úprava zlepšila a hodnocení prvního Plánu pro integraci (pro období 2007–2009) vykazovalo splnění 80–89% cílů stanovených pro oblast práce, zaměstnanosti, získávání kvalifikací a vzdělávání (MIPEX Portugal 2011), současně nelze opominout negativní jevy v portugalské realitě, které souvisí s celkovou ekonomickou úrovní země a sociální hierarchizací společnosti. Portugalsko je zemí s největšími sociálními rozdíly mezi chudými a bohatými v Evropě (Gola 2012). Migranty zde žijí v segregovaných lokalitách - sociálních čtvrtích, a pravděpodobnost, že tuto segregaci a sociální izolaci překonají, je minimální (ACIDI 2011b).<sup>179</sup> S krizí mnoho migrantů přišlo o práci, nebo propadlo do šedé zóny a opětovně se zhoršily jejich těžko nabyté **pracovní podmínky** (viz 7.1.2.). Jsou to právě migranti, kteří nejčastěji pracují v prekérních zaměst-

<sup>172</sup> <http://www.iefp.pt/perfil/Paginas/imigrante.aspx>

<sup>173</sup> [www.netemprego.gov.pt](http://www.netemprego.gov.pt)

<sup>174</sup> V rámci CNAI vykonává funkce GIPu Kancelář pro podporu zaměstnanosti (*Gabinete de Apoio ao Emprego*).

<sup>175</sup> Rozhovor se zástupcem CGTP Manuelem Correia byl uveřejněn v Bulletinu 2/2012. SIMI 2012.

<sup>176</sup> Projev nejvyššího inspektora José Luis Forte na konferenci Odbory a imigranti (Conferência Internacional Sindical sobre a Imigração), 16. prosince 2011, Lisabon. Zápis dostupný na [www.migrace.com](http://www.migrace.com).

<sup>177</sup> Organický zákon č. 2/2006, o občanství ze dne 17. dubna, účinný ke dni 15. prosince 2006 (*Lei Orgânica n.º 2/2006, da Nacionalidade, de 17 de Abril, com entrada em vigor a 15 de Dezembro de 2006*).

<sup>178</sup> [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4f2142b369327/live/Ver+not+C3%ADcia+do+D1%C3%A1rio+de+Not+C3%ADcias](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4f2142b369327/live/Ver+not+C3%ADcia+do+D1%C3%A1rio+de+Not+C3%ADcias) (otevřeno 1.2.2012)

<sup>179</sup> Ke konkrétnímu příkladu čtvrti Odiveles - předměstí Lisabonu více v zápisu za stáže SIMI, květen 2012 (SIMI 2012).



náních, kde jsou nejvíce porušována práva pracujících. Není proto divu, že občanská sdružení se dívají kriticky na hodnocení jako je MIPEX, která hodnotí opatření „na papíru“, ale nikoli realitu.<sup>180</sup> Portugalsko alespoň nevidí příčiny krize právě v migrantech, jak je tomu v jiných evropských zemích. I díky tomu si integrační politika drží své místo ve vizích vlády a tvrdé politické a ekonomické kroky dnešních dní zatím na její realizaci nedopadají (MIPEX Portugal 2011). Migranti se však budou moci na portugalském trhu lépe uplatnit, pokud jim bude poskytnut unifikovaný a zjednodušený systém pro uznávání kvalifikací, zejména u nedostatkových profesí, poněvadž procento překvalifikovaných zahraničních pracovníků je v evropském průměru pořád příliš vysoké (dle OECD to bylo 80 % pracovních migrantů). Dle doporučení by se pak Portugalsko mělo více soustředit na boj s nelegálním zaměstnáváním, a tudíž posílení pravomocí inspektorátů práce. Zejména v Portugalsku by mohla najít své opodstatnění tzv. sankční směrnice,<sup>181</sup> postihující zaměstnavatele, kteří umožňují práci migrantům bez oprávnění k pobytu. Další možností je ještě větší otevření legálních cest do Portugalska, což opět zřejmě ovlivní nutná transpozice některých evropských předpisů (viz 1.3.2.). Mimo oblast zaměstnanosti je pak potřeba zefektivnit antidiskriminační legislativu a opatření pro vzdělávání migrantů, jakož i rozvíjet oblast politické participace migrantů v Portugalsku (MIPEX Portugal 2011, OECD 2008).

## KAZUISTICKÝ PŘÍPAD Č. 2

### Paní Larisa, Arménie – příklad úspěšné integrace cizince na trh práce

Paní Larisa je energická dáma, která se vydala do České republiky z Arménie. Pracovala po několik let jako vedoucí úseku velkého státního podniku. Špatná ekonomická situace, nefungující a kolabující stát a snižující se životní úroveň ji přiměli k hledání pracovního uplatnění v jiné zemi. Paní Larisa byla v té době již rozvedená, a přestože její děti byly už velké, chtěla je finančně podporovat při jejich studiu na univerzitě. Když se rozhodovala, v jaké zemi v Evropě bude hledat práci, vzpomněla si na Československo, které kdysi, v rámci družby států socialistického bloku, navštívila. Výhodnou se jí jevila jazyková blízkost češtiny a ruštiny, podobné historické a kulturní zázemí. Jako vysokoškolačka s dlouholetou praxí v pozici vedoucí úseku, měla o svých kompetencích vysoké mínění a překypovala sebevědomím. Českou republiku si zvolila jako vstupní bránu do západní Evropy. Předpokládala, že pokud se uchytí zde, mohla by si troufnout hledat práci třeba i v Německu. Vybrala tedy své úspory, zařídila si turistické vízum a koupila letenku. Česká republika ji překvapila takřka ve všem. Od dob socialismu se Praha změnila k nepoznání. Všechno bylo jiné, než v osmdesátých letech. Tempo města, jazyk i náklady na živobytí v Praze jí doslova vyrazily dech. Ženě, která pracovala jako vedoucí ve státním podniku, ovládala 3 světové jazyky a používala běžně počítač, byla nabídnuta práce v kuchyni nebo pozice uklízečky. Paní Larisa si však nestěžovala a jedinou práci, která byla dostupná, prostě vzala. Nastoupila do kuchyně pražské restaurace, kde myla nádobí a připravovala zeleninu pro kuchaře. Práci jí sehnal prostředník. Svěřila mu své doklady a on z ní pro potřeby pobytového oprávnění oficiálně udělal jednatelku nějaké firmy. Práce v kuchyni byla náročná, paní Larisa pracovala od 10 do 21 hodin, ale brala to prostě tak, že musel nějak začít. Při první výplatě jí čekalo nemilé překvapení. Mzda byla mnohem nižší, než bylo domluveno a vycházela na 50,- Kč za hodinu. Ukázalo se, že zprostředkovatel si strhává část mzdy jako svůj zisk za zařízení pobytu. Paní Larisa se dožadovala slíbené výplaty, ale nebylo jí to nic platné. Jinou práci neměla a tak v restauraci zůstala. Hledala jinou práci, kde by mohla uplatnit své zkušenosti, ale nebyla úspěšná. Paní Larisa chodila každou neděli do pravoslavného chrámu na Olšanech, kde se cítila alespoň o nedělních důstojně a klidně. Dozvěděla se tam o kurzech češtiny, které nabízí nezisková organizace CIC a také o poradně, kterou provozují další neziskovky. Z nabídky si vybrala SIMI. Společně jsme řešili nejprve její zaměstnání. Našli jsme jí práci ve větší restauraci, ve které byl zaměstnavatel ochoten podepsat s ní opravdovou pracovní smlouvu. Po několika měsících si paní Larisa podala žádost o změnu účelu pobytu a mezitím chodila pilně na kursy češtiny. V chrámu se seznámila s panem Olegem z Běloruska, který se později stal jejím partnerem. Zařídili si společnou domácnost a existenční starosti se tak ve dvou daly zvládat mnohem lépe. 5 let pracovala v mnoha restauracích, jako pokojská nebo uklízečka v hotelech a brala také různé příležitostné brigády. Díky podpoře z projektu ESF paní Larisa navštěvovala rekvalifikační kursy pracovníci v sociálních službách. Nebyla totiž s manuální prací v kuchyni spokojená a chtěla zúročit své zkušenosti ze své předchozí práce s lidmi. Díky nové kvalifikaci se jí nakonec podařilo najít práci v domě s pečovatelskou službou. Práce jí velmi těší, každý den je v kontaktu s lidmi, pomáhá jim a zároveň má zaměstnání, které pro ni má smysl.

<sup>180</sup> Rozhovor s Timóteem Macedo, ředitelem neziskové organizace SOLIM ze dne 13.9.2012.

<sup>181</sup> Směrnice Rady a EP 2009/52/ES.

# NEZISKOVÝ SEKTOR V PROCESU SOCIÁLNÍ INTEGRACE PRACOVNÍCH MIGRANTŮ

## ČÁST 2

Následující část publikace uvádí problematiku sociální integrace pracovních migrantů do praktické roviny. Přináší především poznatky a zkušenosti vzešlé z mezinárodního projektu *Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů* (zkráceně „NNO a pracovní migrace“), který realizovala česká nevládní organizace Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) ve spolupráci se zahraničními partnery Centrum für MigrantInnen in Tirol z Rakouska a Solidariedade Imigrante z Portugalska během let 2011 a 2012.

Cíle a východiska projektu byly představeny v úvodu této publikace, přísluší se však připomenout, že základní motivy, které vedly SIMI k jeho realizaci, spočívaly v potřebě neziskové organizace reagovat na neuspokojivou situaci v oblasti pracovní migrace, kterou intenzivně vnímala na pozadí problémů svých klientů. Vedle toho stálo, a stojí, naše přesvědčení, že potenciál neziskového sektoru působit jako prostředník mezi migranty a státem v procesu sociální integrace pracovních migrantů není v naší zemi plně využit.

Prostřednictvím projektu „NNO a pracovní migrace“ tak SIMI hledalo způsoby vedoucí k vytvoření nových metod podpory cizinců při integraci na trh práce. Na příkladech dobré praxe ze zahraničí se ukázalo, že osvědčenou a účinnou cestou k eliminaci problémů migrantů při jejich začleňování na trh práce je posílení role neziskového sektoru a jeho spolupráce s úřady práce a jinými institucemi. Průběh a výsledky obdobných snah ze strany SIMI vůči úřadům práce jsou zde podrobně rozebrány (viz 9.2.).

Při zkoumání možností zvyšování role neziskového sektoru v procesu integrace migrantů na trh práce je na místě zamyslet se nejdříve nad stávajícími činnostmi a postavením neziskových organizací pracujících s migranty v oblasti sociální integrace migrantů, a to v kontextu jejich spolupráce s jinými subjekty na místní a regionální úrovni a zejména pak s orgány státní správy (viz 9.1.). Při reflexi nad pozitivy a limity neziskových organizací docházíme k závěru, že nové perspektivy se nabízejí právě v komplexních a stabilních asistenčních službách cizincům ve veřejných institucích, které jsou v českém prostředí nedostatkovými. Od roku 2011 se již vytvářejí za přímé účasti neziskových organizací první koncepty služeb kulturních mediátorů a komunitních tlumočnic, které zde uvádíme jako příklady dobré praxe (viz 9.3). Na základě těchto praxí a výsledků projektu SIMI pak navrhuje některé další perspektivy pro rozvoj nových rolí NNO, určených ke prospěchu jak cizinců, tak státních orgánů (viz 9.4.).

Jelikož SIMI předně nacházelo inspiraci u svých zahraničních partnerů, další kapitoly této části se věnují jejich postavení v procesu sociální integrace migrantů jak v Rakousku (kapitola 10), tak v Portugalsku (kapitola 11). Dále jsou v těchto kapitolách podrobně popsány způsoby spolupráce neziskového sektoru s úřady práce a jinými institucemi v obou zemích, které doplňují další příklady dobré praxe v podobě různých integračních projektů těchto neziskových organizací či jiných subjektů na lokální úrovni. Poslední kapitola 12 pak zprostředkovává osobní zkušenosti asistentů při práci s cizinci ve veřejných institucích.

## 9. Zapojení neziskového sektoru do procesu sociální integrace pracovních migrantů v České republice

### 9.1. Postavení neziskového sektoru v oblasti integrace pracovních migrantů

Nestátní neziskové organizace (NNO)<sup>182</sup> hrají v oblasti integrace cizinců stěžejní roli, neboť jsou nepostradatelnými aktéry realizace integračních opatření v praxi. Ministerstvo vnitra ČR (MV) spatřuje jejich význam především „v předcházení sociálního vyloučení cizinců, ve snaze vytvářet podmínky ke vzájemnému respektu a soužití, k ochraně před diskriminací, rasismem, xenofobií a ve snaze o vzájemnou komunikaci mezi cizinci a majoritní společností.“ (Konceptce 2011, s. 15). Práce NNO je oceňována zejména pro jejich mnohdy dlouholetou zkušenost s problematikou cizinců ze třetích zemí a pro jejich přímý kontakt s touto skupinou populace. Základní rámec pro státní orgány, jakým způsobem podporovat takovéto organizace v jejich integračních aktivitách, poskytuje Konceptce integrace cizinců (viz též 4.1.)<sup>183</sup> a vytváří tak podmínky pro jejich aktivní participaci na integraci cizinců (IOM Praha 2012). V praxi se NNO podílejí na realizaci integračních opatření ve všech čtyřech prioritních oblastech státní politiky integrace cizinců. Jejich aktivity jsou převážně financovány z fondů státního rozpočtu formou dotací jednotlivých ministerstev, z prostředků EIF, ESF a dalších fondů EU či EHS (MPSV 2011, web MV).

Kromě výše uvedeného význam NNO spočívá v bezprostředním poskytování služeb migrantům, čímž prakticky zajišťují podporu integrace cizinců na lokální úrovni. Jejich výhodou je, že se mohou orientovat na komplexnější identifikaci potřeb klientů a jejich uspokojení oproti jiným aktérům sociální integrace, jejichž pravomoci jsou zpravidla legislativně omezeny. Své služby tedy NNO realizují především v těch oblastech, kde nelze uplatnit přímý vliv orgánů státní správy a orgánů samosprávy (MV 2005). Díky individuální práci s klientem jsou často schopny flexibilněji identifikovat specifické potřeby, rozdílné schopnosti a možnosti každého z nich a další faktory ovlivňující průběh integrace každého jednotlivce (Rákoczyová, Trbola 2011). V rámci sociální integrace do lokálních společností poskytují NNO škálu informačních, poradenských, vzdělávacích, osvětových či komunitních služeb s výrazně prointegračním efektem.<sup>184</sup> Pokud jde specificky o podporu integrace cizinců na trh práce, v těchto otázkách se činnost NNO vztahuje k těmto tématům:

- zlepšení informovanosti cizinců a pracovníků veřejné správy o aspektech pracovní migrace a podmínek vstupu a setrvání cizinců na trhu práce,
- zajištění sociálního a právního poradenství pro cizince, včetně asistence při komunikaci cizinců s úřady,
- podpoře cizinců v přístupu na trh práce (včetně individuální asistence při vstupu na trh práce, psaní strukturovaného životopisu, motivačního dopisu, výuky práce na PC, využití internetu aj.) – tzv. pracovní poradenství.
- podpoře vzdělávání, zlepšování jazykové vybavenosti a další kvalifikace cizinců aj.<sup>185</sup>

<sup>182</sup> Pod souhrnným pojmem NNO se zde myslí subjekty s právní formou občanských sdružení či obecně prospěšných společností, akreditovaných u MV ČR, jejichž posláním je hájit práva a zájmy cizinců, žadatelů o mezinárodní ochranu a azylantů. Poslední dobou se spektrum organizací občanské společnosti činných v oblasti migrace rozšiřuje zejm. o formální či neformální sdružení migrantů (migrantské organizace). Jejich postavení se věnuje např. studie zde citovaná IOM Praha (2012).

<sup>183</sup> Aktualizovaná konceptce integrace cizinců – Společné soužití, usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2011 č. 99. Ke stažení dostupná na <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx> (otevřeno 6.8.2012).

<sup>184</sup> Obsáhlý souhrn aktivit NNO v oblasti integrace uvádí např. Zpráva o migraci a integraci v ČR za r. 2004 (MV 2005)

<sup>185</sup> Poslední dobou vznikají i inovativní koncepty změřené zejm. na kvalifikované migranty, např. kariérní poradenství či simulace assessment center (realizuje zejm. organizace Evropská kontaktní skupina).

K tomuto výčtu je třeba dále dodat, že NNO také soustavně věnují watchdogovým aktivitám,<sup>186</sup> kdy dohlížejí především z hlediska ochrany lidských práv nad tvorbou a implementací migrační a integrační politiky státu a upozorňují na jejich nedostatky. Díky letitým zkušenostem z praxe a nabytým poznatkům se významně rozvinuly advokační a lobbyingové aktivity některých NNO, v jejichž rámci se snaží ovlivňovat tvorbu veřejných politik, které mají dopad na cizince. Vnější tak do problematiky pohled z praxe, který je důležitý zejména v tom ohledu, že NNO mohou tvůrcům politik přinést poznatky o potřebách cílové skupiny, které by stát vlastními prostředky nemohl získat.

Za účelem zvýšení efektu jejich úsilí využívají svého členství v poradních orgánech vlády (zejm. Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva) či v zastřešující platformě Konsorciu NNO pracujících s migranty (Konsorciem).<sup>187</sup> Zejména Konsorcium se v posledních dvou letech vyjádřilo ke všem podstatným legislativním i koncepčním návrhům v otázkách migrace a integrace (ve vztahu k integraci migrantů na trh práce viz též 9.2.c.). Naopak činnost Výboru pro práva cizinců se od nástupu stávající zmocněnkyně pro lidská práva Moniky Šimůnkové výrazně utlumila, když se během roku 2012 víc než půlroku vůbec nescházel. V době vydávání této publikace probíhá na úrovni vlády diskuse o zrušení Rady vlády pro lidská práva, resp. o jejím rozšíření formou přesunu jednotlivých výborů a sekcí pod tematicky příslušná ministerstva.<sup>188</sup> Tento krok by ovšem znamenal výrazné institucionální oslabení neziskového sektoru. Poslední podněty výboru z října 2012 zůstávají tak na vyšších úrovních neprojednány.<sup>189</sup>

Celkový vliv či působení NNO v oblasti integrace cizinců ovšem omezuje řada limitujících faktorů. V jejich výčtu stojí na prvním místě trvalý problém NNO se složitou udržitelností finančních zdrojů, a tudíž i celého provozu organizací. Především v časech, kdy se na integrační aktivity poskytovaly pouze prostředky ze státního rozpočtu v rámci každoročně vyhlášených dotačních programů, realizátory projektů pravidelně tížila finanční nestabilita. Ta dále generovala problémy spojené s nestabilitou při zaměstnávání kvalifikovaných odborníků či s nemožností udržet kontinuitu nabízených služeb. Situace se sice výrazně zlepšila po zpřístupnění fondů EU a finančních mechanismů Norska/EHP, tyto ale obnášejí pro NNO enormní administrativní zatěž, která je omezuje ve výkonu primárních služeb. Tyto prostředky jsou navíc neziskovým organizacím poskytnuty pouze v omezené míře, neboť nezídka dochází k jejich čerpání pro státní účely.<sup>190</sup>

Nicméně, z hlediska možností NNO zabývat se problematikou integrace cizinců na trh práce jsou zásadními zdroje z Evropského sociálního fondu v rámci Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost. Jeho prioritní osa Mezinárodní spolupráce navíc umožňuje přenášet příklady dobrých praxí v této oblasti ze zahraničí do České republiky, jak je tomu i v případě níže prezentovaného projektu Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) (viz pak 9.2.). Vyšší obnos prostředků dále poskytuje příležitost pro realizaci společných projektů NNO, které jim umožňují sdílet know-how a mají multiplikační efekt i vůči cílovým skupinám cizinců. Jako příklad lze opět uvést partnerství SIMI s Organizací pro pomoc uprchlíků (OPU) a Multikulturním centrem Praha (MKC) v mezinárodních projektech se zaměřením na postavení a práva neregulérních migrantů či, ve druhém případě, na specifické otázky pracovních podmínek a bezpečnosti migrantů při práci.<sup>191</sup>

<sup>186</sup> Některé z českých NNO pracujících s migranty uvádí mezi watchdogovými subjekty v oblasti migrace i nová databáze pro region střední Evropy:

<sup>187</sup> K říjnu 2012 Konsorcium sdružuje jedenáct členských organizací (včetně SIMI jako zakládajícího členu) a jednoho členu se statutem pozorovatele. Více na [www.konsorciem-nno.cz](http://www.konsorciem-nno.cz).

<sup>188</sup> Více k tomu bude zveřejněno na internetových stránkách Konsorcia, [www.konsorciem-nno.cz](http://www.konsorciem-nno.cz).

<sup>189</sup> Tyto podněty se konkrétně týkaly otázek začlenění některých skupin migrantů do systému veřejného zdravotního pojištění, omezení vydávání povolení k zaměstnání a nečinnosti MV v rozhodování o povoleních k pobytu. Více na [www.konsorciem-nno.cz](http://www.konsorciem-nno.cz). Na prosincové jednání výboru se v době vydání publikace chystal podnět ohledně omezení služebních cest pro migranty.

<sup>190</sup> Ku příkladu z prostředků Evropského sociálního fondu ve výši kolem 80 milionů Kč byla hrazena restrukturalizace inspektorátů práce. Více na [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz).

<sup>191</sup> Projekty „Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci“ a „Zahraniční zaměstnanci na trhu práce“ jsou realizovány ve spolupráci se zahraničními partnery a z prostředků ESF OPLZZ. Více na: [www.migrace.com](http://www.migrace.com).

Závislost na veřejných prostředcích také významně předurčuje vztah NNO k jiným subjektům, zejména příslušným ministerstvům (MV a MPSV), které rozhodují o přidělení finanční podpory. *“Tento vztah je z mnoha důvodů ověřen obavami neziskových organizací z vlastní budoucnosti. Zejména instituce veřejného sektoru, často neposkytují neziskovým organizacím relevantní prostor pro vytváření partnerských sítí při řešení problémů v procesu integrace přistěhovalců. Zástupci neziskových organizací tak často reflektují svoji pozici mezi ostatními aktéry sociální integrace přistěhovalců jako podceňovanou, s nízkou společenskou prestiží,”* vystihují pozici NNO vůči ostatním výzkumníci Rákoczyová a Trbola (2011, s. 48).

V rámci vytváření vztahů s centrálními orgány se obzvláště ambivalentně profiluje vztah NNO s MV, resp. s jeho odborem azylové a migrační politiky (OAMP). Ministerstvo sice dnes již připouští know-how NNO a pravidelně je zve na informační schůzky či ke konzultacím ohledně připravovaných legislativních či koncepčních návrhů, ovšem, jak kritizuje zpráva ČHV o stavu lidských práv za rok 2011, *„...nejčastěji jde o jednostranný přenos informací, podtržený finanční závislostí NNO. Neziskové organizace nejsou tak pro MV rovnocennými partnery a jejich nezávislost je systematicky oslabována“* (ČHV 2012, s. 71). Není neobvyklým, že ze strany předních zástupců OAMP zaznívají imperativa vůči postupům NNO. Nutno však připustit, že OAMP v současnosti již pravidelně bere v potaz připomínky za strany NNO v rámci tvorby migrační politiky (např. i při připravované rekonstrukci cizineckého práva (viz též 3.4.).

Další příčina, která nepříznivě ovlivňuje postavení NNO vůči jiným subjektům, spočívá v protichůdných zájmech zúčastněných stran, což zvláště platí v oblasti pracovní migrace. Zatímco stát či některé další subjekty (zejména zaměstnavatelé) sledují na předním místě ekonomické zájmy při řešení otázek integrace migrantů na trh práce, NNO nahlíží na postavení této skupiny především z lidskoprávního hlediska. Kromě MV se v posledních letech také konstantně prohlubuje názorová propast mezi NNO a Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV). Souvisí to s aktuálním nastavením politiky zaměstnanosti, která má za cíl vytlačit migranty z českého trhu práce, s čímž NNO zásadně nemohou souhlasit. Nutno dodat, že i přesto ještě donedávna probíhala relativně snadná komunikace se zástupci MPSV, nicméně, v důsledku nedávných personálních změn se vzájemné kontakty budují nanovo.

Naopak společný zájem s jinými subjekty může skýtat NNO nové příležitosti k rozvoji a přináší do oblasti integrace migrantů na trh práce (a nejen) nové aktéry. Během roku 2012 se z iniciativy NNO podařilo navázat spolupráci s podnikatelskými subjekty sdruženými v Pracovní skupině ekonomické migrace (PSEM) při Ministerstvu průmyslu a obchodu, na jejíž půdě si zúčastnění vzájemně vyměňují informace z praxe a taktéž o vzájemných postupech při prosazování zájmů svých klientů. Do veřejné debaty jsou ze strany NNO také více zvány odbory.

V Koncepci jsou uvedeny některé další nedostatky v činnosti NNO, které MV zřejmě považuje za zásadní. Především zde upozorňuje na přetrvávající problém, že činnost NNO se soustřeďuje především ve větších městech (zejména v Praze). Tudíž stále existují kraje, kde dosud nepůsobí žádná organizace pracující s migranty, což dle MV s sebou nese *„řadu problémů plynoucích z nerovnoměrného zastoupení služeb v jednotlivých regionech a lokalitách.“* Pokud je to v jejich možnostech, nevládní organizace reagují na tuto výzvu proaktivně: čím dál víc zakládají své pobočky v dalších městech s větší koncentrací cizinců (např. Poradna pro integraci a zejména Organizace pro pomoc uprchlíkům), případně nedostatek služeb v některých regionech řeší pravidelným dojížděním sociálních pracovníků či jiných poradců do těchto oblastí (např. organizace META, viz níže).

Ministerstvo řeší problém územní působnosti NNO zřizováním sítě regionálních Center na podporu integrace cizinců („integrační centra“), jejichž úkolem je poskytovat integrační služby vždy pro celý region, přičemž se ale předpokládá podpora provázanosti činnosti Center s dalšími orga-

nizacemi, včetně NNO a s úřady v regionu (Postup pro realizaci Koncepce 2012). Ukazuje se však, že integrační centra mají své opodstatnění pouze v regionech, kam služby NNO nedosahují. Jinak se jedná pouze o další kontaktní místo pro cizince, které nabízí služby totožné se službami NNO (výuka českého jazyka, sociokulturní kurzy a zejména poradenství). Z hlediska zvyšování role NNO v procesu integrace cizinců mají integrační centra skutečný význam pouze tam, kde je provozuje přímo některá etablovaná NNO, jak je tomu v případě Ústeckého kraje (zde centrum provozuje Poradna pro integraci).

Jistý potenciál pro NNO lze pak spatřovat v regionálních poradních platformách, které integrační centra řídí. Zde se totiž NNO mohou na pravidelné bázi setkávat se zástupci dalších subjektů (zejm. krajských a obecních úřadů, cizinecké policie, státní a městské policie, úřadů práce, finančních či živnostenských úřadů), ke kterým by se samy stěžily v takovém rozsahu dostaly. Spolupráce NNO s těmito subjekty je obecně velmi málo rozvinutá, což souvisí místy s nefunkční lokální integrační politikou, nedostatečnou informovaností úředníků či také jejich osobním nezájmem. Ze zkušenosti SIMI prozatím nejlépe funguje společné řešení konkrétních případů se sociálními odbory či odbory sociálně-právní ochrany dětí a v obdobném duchu místy probíhá i spolupráce na individuálních případech s úřady práce a inspektoráty práce (viz též 9.2.).

V neposlední řadě je neziskovému sektoru ze strany státu vyčítána nízká aktivita ve vyhledávání a oslovování cizinců, kdy *„většina organizací informuje o své nabídce prostřednictvím letáků a internetu nebo navazuje kontakty prostřednictvím dosavadních klientů“* (Koncepce 2011, str. 15). Takové počínání NNO je shledáno za ne zcela dostačující, poněvadž údajně značné množství cizinců doposud nemá povědomí o možnosti využít služeb nevládních organizací.<sup>192</sup> Problémem je také opakující se jev, že někteří cizinci vyhledávají pomoc nevládních organizací pozdě, poté kdy selhaly jiné možnosti, a jejich záležitosti jsou již jen obtížně řešitelné. Z uvedených důvodů aktuální Koncepce klade velký důraz na terénní práce v přirozeném prostředí cizinců, pomocí níž má docházet k poskytování první informační podpory pro cizince. Praxe však ukazuje, že k dosažení systematické terénní práce je zapotřebí součinnosti i dalších subjektů především na lokální úrovni, což se zatím neseťkává s úspěchem.

Naopak problémy cizinců mnohdy vznikají v důsledku nesprávně nastavených mechanismů komunikace s úřady, s nimiž cizinci nutně přicházejí při vyřizování svých záležitostí do kontaktu mezi prvními. Přímá asistence cizincům na pracovištích relevantních orgánů státní správy je nezbytným předpokladem k eliminaci vzniku zbytečných nedorozumění a konfliktů mezi úřady a cizinci, ale také k omezení vlivu různých zprostředkovatelů, kteří z oslabené pozice cizinců nekale těží.<sup>193</sup> V této sféře se neziskový sektor cítí neprávem opomíjen, neboť díky své léty prověřené znalosti potřeb cizinců a díky svému nezávislému postavení může působit jako prostředník, a tudíž významně přispět k hladkému průběhu komunikace mezi úřady a cizinci. Potřebu změny v současném nastavení cizinecké správy si začaly kromě NNO uvědomovat i MV a MPSV, načež vytvořily podmínky pro vznik dosud absentujících služeb komunitních tlumočnicků a kulturních mediátorů, které jsou v této publikaci představeny jako příklady dobré praxe (viz 9.3.). S obdobnou nabídkou se SIMI obrátilo na úřady práce během realizace zde prezentovaného projektu (viz níže 9.2.). V České republice asistenční služby prozatím systematicky fungují pouze na odděleních pobytu OAMP, je proto namnoze žádoucí rozšířit je na další subjekty, které v mezích svých zákonných pravomocí přicházejí s cizinci do pravidelného styku. Jelikož asistenční služby většinou vyžadují účast samotných migrantů na jejich realizaci, této souvislosti by bylo záhodno taktéž přehodnotit institut sociální služby, kvůli jehož stávajícího nastavení mnoho osob nemůže na asistenční službu aspirovat z důvodu nedostatečné praxe či vzdělání.<sup>194</sup>

<sup>192</sup> K tomu se nám podařilo pouze získat ústní informaci od zástupců OAMP MV ČR, kteří uvedli, že pouze 6% ze 600 dotázaných cizinců znalo služby některé z NNO působících v oblasti migrace. Sdíleno na informační schůzce k výzvam v rámci fondů z EIF pro rok 2013, ze dne 11.10.2012.

<sup>193</sup> Viz též kritiku této absence této služby ve Zprávě o stavu lidských práv za rok 2011 (ČHV 2012).

<sup>194</sup> Viz zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách



## 9.2. Zvýšení role neziskového sektoru prostřednictvím spolupráce s úřady práce<sup>195</sup> (Sdružení pro integraci a migraci)

Mezinárodní projekt neziskové organizace Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) „NNO a pracovní migrace“ se v obecném měřítku zaměřoval na problémy související s integrací cizinců na legálním trhu práce v ČR. Realizace projektu spočívala v kombinaci aktivit poradenských, osvětově-informačních a lobbyingových. Tyto byly určeny v první řadě cizincům, kteří v ČR legálně pracovali anebo se o to pokoušeli, se zvláštním důrazem na ženy migrantky ohrožené nezaměstnaností. Projekt dále cílil na ostatní neziskové organizace pracující s migranty, úřady práce a další orgány státní správy a nakonec i na širokou veřejnost. Inovativnost projektu pro české prostředí spočívala v tom, že hledal nové způsoby podpory migrantů v jejich integraci na trhu práce prostřednictvím navázání, budování a udržení vztahu mezi neziskovým sektorem a státní správou, především úřady práce a mediace mezi úřady a migranty.

### a) Identifikování potřeby NNO spolupracovat s úřady práce

Koncepce projektu byla vytvářena v roce 2010, tedy v době, kdy se na situaci migrantů silně projevovaly dopady ekonomické krize v zemi. Projekt reagoval na ztížené možnosti uplatnění migrantů legálně se pohybujících na českém trhu práce, které se vlivem krize ještě více zužovaly. Zároveň v této době probíhaly legislativní změny v oblasti zahraniční zaměstnanosti a situace se stávala pro cizince nepřehlednou. V důsledku toho se na poradce SIMI začali obracet cizinci s problémy na trhu práce častěji. V mnoha případech se ukázalo, že za jejich nepříznivou situaci stojí různé bariéry, kterým musejí cizinci čelit při komunikaci s úřady. Předně jejich služeb nedokázali plně využít vzhledem k neznalosti jazyka či k neustále měnícím se pravidlům, a proto si neuměli své záležitosti vyřizovat sami, čehož zneužívali různí zprostředkovatelé a agentury práce. Problematika kontaktu s institucemi se stala žádanou zakázkou ze strany klientů SIMI, posiluje samostatnost migrantů a vyvazuje je ze závazků rozšířeného klientského systému.

Pro realizaci projektu SIMI nacházelo inspiraci v zahraničí, konkrétně v Rakousku a Portugalsku, kde se podobné problémy podařilo odstranit díky větší spolupráci neziskového sektoru, úřadů práce, zaměstnavatelů atd. Při hledání způsobu spolupráce nás zaujala konkrétně praxe z Portugalska - sociokulturní mediátoři a externalizované pracovní poradenství do prostředí neziskové organizace, se kterou jsme se setkali během předchozího partnerství s organizací Solidariedade Imigrante (SOLIM). Krom toho se podařilo navázat přímý kontakt s rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol (ZeMiT), jejíž praxe ukazovala na opačný model - částečný výkon služeb NNO na tamějších úřadech práce. Na základě zkušeností zahraničních partnerů se i pro Českou republiku nabízely dvě velice podobné možnosti spolupráce se státní správou. Buď přímá účast pracovníků NNO na pracovišti úřadu či naopak převedení části agendy úřadu na půdu NNO, bez nutnosti návštěvy úřadu. Takový postup je efektivní a snižuje zátěž státního aparátu.

S ohledem na téma projektu, byly za hlavní cílovou skupinu zcela přirozeně zvoleny úřady práce (ÚP). V první řadě proto, že se jedná o úřady, které zásadním způsobem rozhodují o přístupu a uplatnění cizinců na trhu práce. Krom udělování nebo prodlužování pracovních povolení navíc v době realizace ještě disponovaly kontrolními pravomocemi v oblasti zaměstnanosti. SIMI tudíž mělo poměrně vysoká očekávání ohledně zájmu o spolupráci ze strany pracovníků úřadů práce. Z našeho pohledu přicházela nabídka spolupráce právě vhod, neboť úřady práce v dané době

<sup>195</sup> Zdroji této kapitoly jsou převážně interní dokumenty SIMI, zejména projektová žádost k představenému projektu, průběžné monitorovací zprávy z jeho realizace a zápisy z jednání s různými aktéry, zapojenými do projektu. Veřejná část informací je přístupna na web stránkách organizace [www.migrace.com](http://www.migrace.com).

procházely nelehkým obdobím: připravovala se zásadní restrukturalizace Úřadu práce ČR, což znamenalo zvýšenou zátěž pro jeho zaměstnance. Z vlastní praxe a z informací od klientů jsme identifikovali další překážky zapříčínující ztíženou komunikaci s cizinci: nedostatečnou informovanost odpovědných pracovníků o problematice migrace a s tím spojené předsudky či pokřivené nahlížení na migranty, vytíženost úředníků kvůli složitému systému šetření zaměstnatelnosti cizinců, poddimenzované kontrolní složky, ale také negativní jevy spjaté s migrací, jako zejm. klientský systém, nekalá jednání zprostředkovatelů, korupce a nakonec i překážky na straně cizinců samotných (neznalost jazyka a českého právního systému, sociální kapitál, aj.).

### b) Způsoby oslovení úřadů práce ze strany neziskového sektoru

V první řadě se jednalo o plošné oslovení ÚP s nabídkou spolupráce, ať již při šíření informací ohledně zaměstnávání cizinců v ČR či dalších produktů SIMI, tak při řešení individuálních případů. Osloveny byly všechny ÚP se sídly v Praze, okresních pobočkách ve Středočeském kraji, dále ve všech krajských městech a pak v okresech s největším zastoupením cizinců.<sup>196</sup> Během projektu tak byly zaslány 2 druhy letáků s žádostmi o jejich vyvěšení v prostorách úřadů: první z nich obsahoval informace pro cizince o otázkách souvisejících s výkonem práce na území ČR, činnosti ÚP a o nabídce pracovního poradenství v SIMI, druhý pak obsahoval informace týkající se práv a povinností cizinek při výkonu práce v českých domácnostech, opět s odkazy na poradenství v SIMI. Dále byl vydáno šest Bulletinů projektu,<sup>197</sup> které se ukázaly jako poměrně účinným nástrojem pro předávání informací pro ÚP a zainteresované instituce. Zaměřily se krom průběhu jednotlivých aktivit projektu i na aktuální dění v oblasti pracovní migrace jak v ČR, tak v partnerských zemích. V druhé polovině projektu následovala distribuce DVD nosičů se spoty obsahujícími opět informace pro cizinky v pozicích domácích pracovníků, jakož i sociální spot na téma domácí práce, určený pro širokou veřejnost (oba natočené v rámci kampaně zaměřené na ženy migrantky ohrožené nezaměstnaností). Tyto produkty měly také zajistit informovanost pracovníků ÚP o konkrétních tématech týkajících se integrace cizinců na český trh práce.

Vedle informačních aktivit se pracovníci SIMI soustavně pokoušeli o navázání osobních kontaktů s odpovědnými pracovníky ÚP, zejména v Praze a okolí. Z podnětu SIMI tak proběhlo úvodní setkání se zástupci krajské pobočky ÚP pro hl. m. Prahu, které bylo provázáno s návštěvou zahraničních partnerů v Praze. Sociální pracovníci a právníci se pak na příslušné úředníky obraceli především v souvislosti s řešením situace či problémů konkrétních klientů – cizinců. Konzultace se většinou dotýkaly konkrétních okolností řízení o udělení provolení k zaměstnání, či v případech závažného porušení práv cizinců, SIMI iniciovalo podání podnětů k úřadům práce (a posléze i k inspektorátům práce) na nekalé zaměstnavatele. Rovněž probíhalo seznámení migrantů v evidenci ÚP s jejich právy a povinnostmi a součinnost při hledání zaměstnání.

S aktivnějšími pracovníky ÚP jsme spolupracovali i na metodických nebo systémových opatřeních v oblasti zaměstnanosti, nebo v rámci kulatých stolů. Tam, za účasti zahraničních partnerů, probíhala veřejná debata o otázkách souvisejících s pracovní migrací, integrací cizinců na trh práce a především pak zde byly diskutovány možnosti navázání hlubší spolupráce mezi NNO a ÚP či dalšími institucemi. V rámci projektu proběhly tři obdobné akce v Praze, Plzni a Ústí nad Labem.<sup>198</sup> Příslušné kraje byly vybrány z důvodu vysokého podílu migrantů na jejich území.

<sup>196</sup> K identifikaci těchto okresů byly použity údaje Českého statistického úřadu (ČSÚ 2011).

<sup>197</sup> V elektronické podobě, Bulletinů jsou k dispozici na internetových stránkách SIMI: [www.migrace.com](http://www.migrace.com) (sekce Pracovní migrace).

<sup>198</sup> Všechny kulaté stoly se nesly pod názvem „Možnosti spolupráce neziskového sektoru s úřady práce v procesu sociální integrace pracovních migrantů v ČR“. Záznamy z nich jsou k dispozici na [www.migrace.com](http://www.migrace.com) (sekce Pracovní migrace).

## c) Zpětná vazba ze strany úřadů práce

Pracovníci SIMI vstupovali do projektu s přesvědčením, že nabídka ze strany neziskové organizace na spolupráci a součinnost s jednotlivými pracovníky ÚP vyvolá ohlas i na jejich straně. Ovšem toto očekávání se ukázalo jako liché. Až na jednotlivé výjimky se nepodařilo navázat soustavnou spolupráci. Ačkoli jsme oslovili značný počet kontaktních míst krajských poboček ÚP (celkem 233) s nabídkou spolupráce, poskytování informací a podpory či poskytování součinnosti při hledání zaměstnání uchazečům v evidenci ÚP, a to nízkoprahově a ve třech světových jazycích, zpětná vazba byla mizivá. Přičítáme to masivní restrukturalizaci ÚP, úpravě legislativy v oblasti zaměstnanosti, a tudíž změnám v působnosti ÚP. Vnímáme, že celý systém a struktura ÚP byly taženy ve vleku rozsáhlé sociální reformy, a pracovníci ÚP museli tudíž vynaložit velkou energii a čas na adaptaci a stabilizaci celého systému. Pracovníkům tak dle jejich slov chyběl prostor pro užší spolupráci s jakýmkoli návaznými službami.<sup>199</sup>

Situace na trhu práce ve vztahu k cizincům byla zejména v roce 2012 ovlivněna i dalšími zásadními změnami: omezením agenturního zaměstnávání zaměstnanců ze zemí mimo EU a hlavně metodickými pokyny MPSV a generálního ředitelství ÚP omezujícími vydávání pracovních povolení.<sup>200</sup> Tato opatření však dosud, dle praxe, kýžený efekt nepřinesla, neboť k avizovanému snížení nezaměstnanosti občanů ČR nijak výrazně nedošlo, naopak se opět zvedá role nekalých zprostředkovatelů (čemuž chtěl projekt v podobě nové formy spolupráce s NNO předejít). Společně s pokračující hospodářskou recesí a zvyšující se nezaměstnaností to má zásadní vliv na zaměstnanost migrantů. Těmito omezeními však trpí i čeští zaměstnavatelé a země navíc ztrácí na investiční atraktivitě pro zahraniční investory (viz zejm. kapitola 3 výše). Tyto skutečnosti se kromě jiného odrazily i v průběhu pořádaných kulatých stolů, kde téma aktuálních systémových změn převládalo nad potřebou vytvářet jakoukoliv spolupráci mezi zúčastněnými subjekty. Na pořad dne se spíše dostávala otázka zvýšené aktivity státu v boji s nelegální prací, přičemž zúčastněné NNO nejvíce trápila ochrana práv a zájmů nelegálně zaměstnaných cizinců. ÚP na druhou stranu souhlasily s postojem, že s ohledem na krizi a také na pokyny MPSV se počet žádostí o povolení k zaměstnání natolik snížil, že agenda zahraniční zaměstnanosti ztrácí na své relevantnosti tak, jak tomu bylo před několika lety.<sup>201</sup> Přesto například odpovědný referát pražské pobočky ÚP trpí dlouhodobou vytižeností odpovědných pracovníků, což bylo během realizace zřejmé i pracovníkům SIMI. Obecně se však dle ÚP hlubší spolupráce tohoto správního orgánu s neziskovým sektorem ani nenabízí, neboť v praxi v souladu se správním řádem, v jehož režimu probíhá řízení o udělení povolení k zaměstnání, se cizinec může nechat zastupovat třetí osobou, a tudíž úředníci se samotnými cizinci takřka nepřicházejí do kontaktu.<sup>202</sup>

Na druhé straně se osvědčila především první z výše uvedených forem spolupráce, kdy ÚP projeví ochotu vyvěšovat letáky NNO na svých informačních nástěnkách. Na základě elektronické komunikace a telefonického průzkumu SIMI tak učinilo v souhrnu 62 úřadů práce z 233 oslovených. Jen malé množství z nich (zjištěno 6) vysílalo také spoty nabídnuté ze strany SIMI v televizích ve svých čekárnách. Zde se však jednalo převážně o komplikaci v neexistenci těchto televizí než v neochotě spoty promítnout.

<sup>199</sup> Informace získané z osobních jednání s pracovníky krajské pobočky ÚP pro hl. m. Prahu.

<sup>200</sup> SIMI se této problematice věnovalo především v rámci aktivit zastřešených Konsorciem, které vypracovalo společné stanovisko NNO k pokynům, podrobnou právní analýzu a téma medializovalo mnoha způsoby, včetně happeningu dne 10.5.2012 před hlavní budovou MPSV v Praze. Více na [www.konsorciem-nno.cz](http://www.konsorciem-nno.cz) nebo [www.migrace.com](http://www.migrace.com) (sekce Pracovní migrace).

<sup>201</sup> Například na kulatém stole v Plzni dne 20.4.2012 představitelka zdejší krajské pobočky ÚP uvedla statistiky, dle nichž bylo k 31.3.2012 v Plzeňském kraji evidováno pouze 667 pracovních povolení oproti 857 v roce 2011 a zejména oproti celkovému počtu 43 334 pracovních povolení v ČR. Pokles vydaných povolení je dán obecným nárůstem nezaměstnanosti v regionu z 3% v roce 2008 na cca. 10% v roce 2012. Koncem roku 2008 mělo v kraji pracovní povolení kolem 10 000 cizinců. Záznam z kulatého stolu je dostupný na [www.migrace.com](http://www.migrace.com) (sekce Pracovní migrace).

<sup>202</sup> Toto stanovisko prezentovala zejména krajská pobočka ÚP v Ústí nad Labem, jejíž zástupci se zúčastnili příslušného kulatého stolu dne 2.10.2012 v Ústí a závěrečné konference projektu SIMI v Praze dne 27.11.2012.

Za úspěch lze také považovat, že i přes různá zminěná úskalí vznikla dobrá spolupráce s referátem trhu práce na krajské pobočce ÚP pro Prahu, s níž poradci SIMI spolupracovali jak na výměně informací o statistických údajích i trendech v oblasti zahraniční zaměstnanosti, tak na řešení kauz jednotlivých pracovních povolení ve zvláštních případech – například žadatelé o mezinárodní ochranu, vízum strpění atd. Taktéž je záhodno zmínit poměrně soustavnou a efektivní spolupráci se Státním úřadem inspekce práce (SÚIP). Zde SIMI plní jistou roli mediátora, když podporuje své klienty v řešení sporů se zaměstnavateli právě i oslovením příslušných inspektorátů, což se v některých případech ukázalo jako přínosné. V rámci mediace případných sporů mezi stranami pracovních vztahů se v poslední době vyskytl nový jev, kdy v souvislosti s nárůstem kontrolní činnosti inspektorátů výrazně stoupá vůle firem postupovat v souladu se zákony na poli zaměstnanosti, což bývalo v některých oborech spíše výjimkou (stavebnictví, pohostinství, ubytovací služby). Poradci SIMI tak vítají, že kontroly celkově kultivují pracovní podmínky zaměstnanců, byť hlavním motivem ke změnám na straně zaměstnavatele bývá prozatím strach, nikoli změna postojů k práci cizinců.

Obecně však lze konstatovat nízkou zpětnou vazbu ze strany úřadů práce a neochotu posunout se dále od současné „letáčkové“ formy spolupráce.<sup>203</sup>

## d) Dopady projektu na cizince a další zainteresované subjekty

S ohledem na to, že služby SIMI směřují v první řadě k podpoře cizinců při jejich integraci do společnosti a na pracovní trh v ČR byl během projektu, vedle poskytování právního a sociálního poradenství, sledován i dopad rozvíjející se spolupráce s ÚP na cizince samotné. S poměrným odstupem se projeví efekty depistáže a informační letákové kampaně z předcházejícího období, kterou průběžně hodnotíme. Největší dopad na nábor nových klientů má jednoznačně doporučení a předání kontaktu od jiného klienta. Letáky v různých jazykových mutacích jsme v první fázi projektu předávali takřka každému klientovi a ti jej pak šířili ve svých komunitách.

Klienti se o nás také často dozvědí na některém úřadě, nebo u poskytovatelů dalších sociálních služeb (zejména neziskové organizace). Přestože zpětná vazba úřadů práce nenaplnila naše očekávání, kdy na informace o projektu a letáky reagovalo jen velmi málo poboček ÚP, v druhé polovině roku 2011 se na nás obrátily desítky osob, které uvedly, že se o nabízených službách dozvěděly právě z letáku vyvěšeného na nástěnce některého úřadu práce. Evidujeme zejména telefonické, ale také emailové dotazy, hlavně z mimopražských regionů. Cizinci se předně dotazují na správný postup při vyřizování pracovního povolení nebo možnosti hledání zaměstnání, ale časté jsou i dotazy z oblasti pracovněprávních předpisů – např. náležitostí pracovní smlouvy, nástupu a ukončení pracovního poměru atd. Několik klientů potřebovalo řešit situaci porušování pracovně-právních předpisů ze strany zaměstnavatele (např. nedodržování zákonných přestávek, odměn za přesčasy nebo bezpečnosti práce, obcházení zkušební doby atd.).

V několika kauzách jsme tak navázali spolupráci se Státním úřadem inspekce práce (SÚIP). Zástupci inspektorátů práce se taktéž na pozvání SIMI účastnili kulatých stolů v Plzni a Ústí nad Labem. Jejich proaktivní přístup slibuje možnosti navázání užších kontaktů, zejména při řešení konkrétních kauz či výměně informací o praktických otázkách týkajících se postihování cizinců za výkon nelegální práce. Bylo by vhodné propojit poradenské služby inspektorátů s obdobnými službami NNO.

Díky letákové kampani dále evidujeme větší ohlas od zaměstnavatelů z regionů, kteří se na nás častěji obracejí s žádostmi o pomoc při postupu, jak vyhovět požadavkům na pracovní povolení, jakým způsobem dostat všem povinností při zaměstnávání cizinců, nebo jakým způsobem se

<sup>203</sup> Tento závěr byl učiněn na závěrečné konferenci projektu pod názvem „

vyvarovat tzv. švarcsystému. Nedostatečná informovanost zaměstnavatelů je evidentní, v tomto ohledu by kromě NNO mohly převzít větší iniciativu i ÚP a SÚIP.

Letáková kampaň také přispěla k lepší spolupráci i dalšími orgány na lokální úrovni. Evidujeme vyšší počet dotazů ze strany sociálních odborů jednotlivých městských částí v Praze. Obrací se na nás jak jednotliví klienti, tak úředníci odborů. A to většinou ve věci jednotlivých klientských kauz a doporučeného postupu, nebo ve věci informování na obecný postup (například ve věci zaměstnání a pobytu cizinců ze třetích zemí v ČR). Došlo ale i na intenzivnější rozvoj spolupráce, zejména se sociálními odbory a odbory sociálně právní ochrany dětí (OSPOD), s nimiž poradci SIMI synergicky spolupracovali v jednotlivých kauzách a u jednotlivých rodin a do budoucna je rozhodně potenciál ve spolupráci pokračovat.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že letákové kampaně na úřadech práce mají pozitivní dopad na různé subjekty z hlediska zvýšení jejich informovanosti o otázkách integrace cizinců na trh práce. Je ovšem nutno připomenout, že v případě přítomnosti pracovníků NNO na pobočkách úřadů práce by se tento efekt mnohonásobně zvýšil. Kontakt na NNO prostřednictvím telefonu či emailu již předpokládá zvýšenou aktivitu na straně tazatelů, kdežto osobní kontakt je snadnější i pro ty méně aktivní.

Do budoucna vidíme potenciál v rozšiřování spolupráce s relevantními institucemi. Kromě NNO a orgánů státní správy a samosprávy, se kterými spolupracujeme již nyní v kauzách jednotlivých klientů, se budeme snažit o další spolupráci s orgány SÚIP, vytrváme ve spolupráci s jednotlivými pracovníky ÚP s nadějí, že se spolupráce v budoucnu rozvine více. Budeme rovněž pokračovat v lobbyingu a využijeme kontaktů naší sítě, nebo členství v pracovních skupinách, které se věnují problematice lidských práv, migraci, nebo zahraniční zaměstnanosti. Další potenciál vyplynul ze zkušenosti projektu a směřuje k jednotlivým migrantům a komunitám. Znalost pravidel, práv a povinností jde ruku v ruce se zodpovědností a také se sebevědomím je hájit.

## 9.3. Zvýšení role neziskového sektoru na příkladech dobré praxe

### 9.3.1. Asistenční služby pro migranty na pracovištích OAMP MV ČR (Inbáze Berkat, o.s.)

Myšlenka na vytvořit službu tzv. kulturních mediátorů z řad migrantů vznikla díky shodě různých okolností. Hlavní motiv na straně státu spočíval v tom, že ministerstvo vnitra (MV) převzalo k 1. 1. 2011 od cizinecké policie agendu udělování povolení k dlouhodobému pobytu, a své nové kompetence muselo bez prodlení uvést do praxe. To způsobilo nemalé praktické potíže a zejména značnou přetíženost pobytočných oddělení OAMP, v důsledku čehož tato nejsou schopna řešit žádosti cizinců o prodloužení či změnu pobytu v zákonných lhůtách a opakovaně je tak překračují až o několik měsíců (stav k říjnu 2012).<sup>204</sup> Na jedné z pravidelných schůzek s představiteli neziskového sektoru tak MV vyzvalo nevládní organizace k poskytnutí přímé asistence na jeho pracovištích v Praze.

V téže době začal běžet projekt nevládní organizace Inbáze Berkat o.s. (Inbáze), který se měl v návaznosti na předešlé aktivistické činy z roku 2010 (FrontaFest, podávání ranních čajů cizincům ve frontě před cizineckou policií) zaměřit na asistenční služby terénních pracovníků migrantského původu pro cizince žijící v Praze.<sup>205</sup> Výchozí ideou bylo, že zapojení samotných migrantů v pozici

<sup>204</sup> Na tento problém NNO pravidelně upozorňují, naposled na půdě Výboru pro práva cizinců. Více na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2365041>.

<sup>205</sup> Asistenční služby pro migranty v Praze, projekt realizovaný v partnerství s INFO-DRÁČEK o.s. za finanční

ci kulturních mediátorů do činnosti sdružení povede k efektivnějšímu oslovení migrantů v terénu a naplnění jejich potřeb. Terénní pracovníci vyjžděli za migranty do ubytoven, obchodních domů apod., kde měli svými informačními a poradenskými službami reagovat na potřeby cizinců ze třetích zemí. Tento postup se ovšem ukázal neefektivním a pro pracovníky někdy i rizikovým. Vedoucí sociálního oddělení Inbáze proto domluvila využití mediátorů na Oddělení pobytu cizinců OAMP MV ČR na Praze 4 – Chodově (OPC Praha III), kde začali poskytovat cizincům pravidelné služby.<sup>206</sup>

V české cizinecké správě tak vznikl velmi inovativní a potřebný model poskytování tlumočení a poradenství týmem kvalifikovaných kulturních mediátorů přímo na oddělení pobytu cizinců OAMP MVČR v Praze. Kulturní mediátoři fungují na pražských pracovištích OAMP v pravidelných časech od první poloviny roku 2011 a jejich působení se během několika měsíců rozšířilo vedle Chodova i na pobočku v Koněvově ulici na Praze 3 (OPC Praha IV) a od listopadu 2011 pak i na pobočku Praha 10 - Bohdalec (OPC Praha I).<sup>207</sup> Jejich hlavní pracovní náplní je poskytovat cizincům pomoc při vyplňování žádosti a při dalších jednáních se zástupci OAMP.

Tým mediátorů pro arabsky, anglicky, vietnamsky, mongolsky a ruský mluvící migranty tvoří šest migrantek z Mongolska, Běloruska, Sýrie a z Vietnamu (v rámci partnerství s INFO-DRÁČEK o.s.), které byly do těchto pozic vybrány na základě výběrového řízení. Jedná se o zaměstnankyně Inbáze, které část své práce vykonávají v sídle organizace ve spolupráci se zdejšími sociálními pracovníky a právníky. Organizace se také snaží nabídnout klientům mediátorů přicházející z poboček OAMP další ze svých služeb, například poskytování ambulantiho poradenství ve složitých pobytočných otázkách. Vedle toho mediátoři poskytují velmi žádané asistenční služby v terénu a tlumočení migrantům při cestě na úřady, k lékaři, do škol, pojišťoven atd. (web Inbáze 2012).<sup>208</sup>

Ačkoli trvalo nějakou dobu, než si obě strany přesně ujasnily rozsah a náplň práce mediátorů a vytvořily se s nimi korektní vztahy, na prvotní spolupráci sdružení Inbáze s pobytoвыми oddělení OAMP v Praze navázaly od ledna 2012 další dva projekty<sup>209</sup> obdobného zaměření. Díky tomu se prozatím podařilo udržet kontinuitu služby do konce června 2013. Působení mediátorů bylo nadále rozšířeno i na cizince ze třetích zemí pobývajících ve Středočeském kraji a došlo ke zkvalitnění služby např. přesunutím mediátorů z chodeb úřadů přímo na přepážky úředníků či do samostatné kanceláře (Člověk v tísni 2012). Nově přibýlo budování služby sociálního tlumočení pro pacienty cizince ve zdravotnických zařízeních v Praze. Pro tyto účely byla navázána spolupráce s Nemocnicí Na Františku, Fakultní nemocnicí Motol a Psychiatrickou léčebnou v Bohnicích. Tlumočníci mají být vyškoleni zdravotnickým personálem a zajišťovat tlumočení v daných zařízeních (web Inbáze).

V rozhovoru Eva Dohnalová potvrdila, že zavedení služby kulturních mediátorů do oddělení OAMP vplynulo jaksi z praxe, bez předchozího hledání inspirace v zahraničí. Přitom již v té době byl v českém prostředí znám portugalský model, jehož úspěšnost propagovaly jiné NNO (zejména právě SIMI prostřednictvím opakovaného partnerství s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante), která vysílá sociokulturní mediátory na tamější úřady již po několik let. Ve snaze dále rozvíjet spolupráci se státní správou prostřednictvím mediátorů migrantského původu Inbáze proto oslovila v Portugalsku přímo odpovědný orgán (Vysoká komisiariát pro migraci a mezikulturní dialog, ACIDI) se žádostí sdílení poznatků a zkušeností, které budou do české praxe přenášeny v rámci nově schváleného projektu prostředků ESF.<sup>210</sup>

podpory z prostředků Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích a státní dotace poskytnuté Ministerstvem vnitra ČR, doba realizace od 1.1.2011 do 30.6.2012. [http://inbaze.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252%3Ainbaze&catid=36&Itemid=85](http://inbaze.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=252%3Ainbaze&catid=36&Itemid=85)

<sup>206</sup> Rozhovor s Evou Dohnalovou, vedoucí sociálního oddělení Inbáze, dne 31.5.2012.

<sup>207</sup> Konkrétní časy pracovní doby mediátorů na jednotlivých pobočkách OAMP jsou k nalezení zde: [http://inbaze.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=224%3Ainbaze&catid=36&Itemid=80](http://inbaze.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=224%3Ainbaze&catid=36&Itemid=80)

<sup>208</sup> Rozhovor s Evou Dohnalovou, vedoucí sociálního oddělení Inbáze, dne 31.5.2012.

<sup>209</sup> Projekt „Asistenční služby pro migranty Inbáze Berkat II“, Poskytovatel: Evropský integrační fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí, Ministerstvo vnitra ČR, doba realizace: 1.1. 2012 - 30.6. 2013; a projekt „Asistenční služby Inbáze Berkat na oddělení pobytu cizinců v Praze, Poskytovatel: Ministerstvo vnitra – OAMP, doba realizace: 1.1. 2012 - 31.12. 2012, více o nich na [www.inbaze.cz](http://www.inbaze.cz) (Aktuální projekty).

<sup>210</sup> Projekt Formování profese „sociokulturní mediátor“ - inspirace portugalským modelem.



### 9.3.2. Sociální tlumočení ve styku s cizinci (META, o. s.)

Další službu na podporu integrace cizinců a zlepšení jejich komunikace s orgány státní správy iniciovalo v roce 2011 MPSV, a to vypsáním veřejné zakázky na vytvoření konceptu sociálního tlumočení. K tomu hledalo inspiraci v sylabech kurzu komunitního tlumočení pořádaného Ústavem translologie při Filozofické fakultě UK v Praze a v nastavení služby sociálního tlumočení, která již řadu let úspěšně funguje ve vlámské části Belgie.<sup>211</sup> Podle pracovnice MPSV Andrey Plačkové bylo záměrem projektu zvýšení povědomí o sociálním tlumočení mezi českou veřejností, zejména pak mezi neziskovými organizacemi pracujícími s cizinci a otestování aplikovatelnosti či potřebnosti konceptu v českém prostředí. K realizaci projektu se přihlásila nevládní organizace META – Sdružení pro příležitosti mladých migrantů.<sup>212</sup> První projekt se zaměřením na sociální tlumočení ve styku s cizinci<sup>213</sup> měl za cíl vytvořit vzdělávací modul pro budoucí sociální tlumočnický z vietnamské, mongolské a ruské komunity, jejich proškolení a následné zabezpečení odborné stáže. Projekt byl určen cizincům s dobrou jazykovou vybaveností, kteří by zároveň uvítali možnost lepšího profesního uplatnění. Tímto způsobem měl projekt přispět k vyřešení problému nedostatku tlumočnicků zaměřených na sociální problematiku (Plačková 2012).

Kurzu sociálního tlumočení o celkovém rozsahu 84 vyučovacích hodin, složeného ze dvou modulů – obecného (24h) a specifického (60h), se zúčastnilo celkem 14 osob.<sup>214</sup> Po skončení kurzu měli jeho frekventanti možnost využít placené stáže v různých nevládních organizacích, státních institucích či zdravotnických zařízeních. Díky motivaci v podobě finančního ohodnocení se všichni tlumočníci snažili využít maximálního rozsahu stáže – 20 hodin tlumočení.<sup>215</sup>

Pokud jde o následné uplatnění absolventů kurzu, někteří z nich se stali kulturními mediátory na pracovištích OAMP MV ČR (viz výše), jiní pokračují jako terénní pracovníci v nevládních organizacích (např. La Strada) či získávají jednorázové zakázky. Taktéž se potvrdila pravidelná poptávka k využití tlumočnických služeb na popud klienta – cizince, zejména u zdravotnických zařízení.<sup>216</sup> Bohužel ani po skončení projektu se nepodařilo zajistit dlouhodobou poptávku státních orgánů na využití služeb sociálních tlumočnicků, když většinou na nabídku ani nereagovaly (úřady práce), či nedokázaly své potřeby relevantně identifikovat (OSPODY). Přitom podle Plačkové z MPSV službu sociálního tlumočení aktivně propagovalo během projektu mezi orgány státní správy, např. dopisem řediteli Úřadu práce ČR, na zasedání Meziřesortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců (MOPNZC) či na konferencích a seminářích s účastí MPSV. Služby tlumočnicků jsou dále doporučovány při komunikaci s jednotlivými úředníky Úřadu práce ČR a informace o vyškolených tlumočnických jsou navíc dostupné na stránkách [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz), spravovaných rovněž MPSV. I přes praktické nedostatky MPSV hodnotí průběh a výsledky projektu pozitivně: „Koncept sociálního tlumočení se dostal do povědomí širších kruhů a role a potřebnost sociálních tlumočnicků se stala více diskutovaná,“ komentovala výsledky projektu Andrea Plačková. Dodala však, že z dlouhodobého hlediska byla realizace projektu omezena finančními a kapacitními možnostmi MPSV a tím, že se jednalo o projekt realizovaný v rámci veřejné zakázky. Díky jiným grantovým možnostem však koncept může pokračovat dál. Organizace META na koncept navázala projektem, na který získala dotaci z ESF. Přitom se počítá s tím, že tlumočníci vyškolení v rámci loňského projektu budou moci využít tlumočení přes vouchery hrazené z finančních prostředků určených

211 Informace získané v emailové komunikaci s Andreou Plačkovou z odboru zahraniční zaměstnanosti MPSV, srpen 2012.

212 Není-li uvedeno jinak, většinu informací zde uvedených poskytla Petra Kozilková, koordinátorka projektů o sociálním tlumočení v META při rozhovoru ze dne 22.5.2012.

213 Projekt „Sociální tlumočení ve styku s cizinci“, poskytovatel: MPSV ČR, doba realizace: 1.6.2011 – 30.11.2011.

214 Blíže k organizaci a obsahu kurzu a jeho modelů v brožuře Metodika sociálního tlumočení (MPSV 2011).

215 Jelikož se stáže uskutečňují na základě dohody o provedení práce s tlumočnickem, je nezbytné, aby tento měl či získal pracovní povolení na zvolené pracovní místo, vyžaduje-li to zákon o zaměstnanosti. Problém nastal zejm. u účastnic kurzu s povolením k pobytu za účelem sloučení rodiny, které si tudíž musely zažádat o pracovní povolení či jim bylo do budoucna doporučeno založení živnosti (informace získaná z rozhovoru s Petrou Kozilkovou).

216 Úplný seznam subjektů, které využily nabídky sociálních tlumočnicků pro pomoc při styku s cizinci je uveden v brožuře k projektu (MPSV, 2011).

na letošní projekt. Také nezisková organizace Klub Hanoi v rámci projektu podpořeného z EU-RES usiluje o vyjasnění úkolů a pozice sociálního tlumočnicka versus kulturní mediátor/asistent a o zařazení školení sociálních tlumočnicků mezi akreditované kurzy. Jiné neziskové organizace zase začaly ve svých projektových žádostech vyčleňovat položky na zabezpečení těchto služeb.<sup>217</sup>

Navazující projekt organizace META byl zahájen 1. července 2012 na dobu 18 měsíců<sup>218</sup> a orientuje se na podporu pracovního uplatnění cizinců ze třetích zemí s trvalým pobytem z Prahy, Karlovarského a Královéhradeckého kraje,<sup>219</sup> kteří jsou registrováni na úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání. Celkem má být v projektu podpořeno 100 klientů formou tzv. job klubů, pro 30 z nich bude navíc zdarma nabídnut akreditovaný rekvalifikační kurz Komunitní tlumočníci ve styku s cizinci a menšinami (realizovaný Ústavem translologie FF UK).<sup>220</sup> Úspěšným absolventům bude po dobu šesti měsíců zprostředkováno zaměstnání na pozici komunitního tlumočnicka v rámci migračních NNO či dalších institucí, přičemž odměna bude hrazena z prostředků projektu. META tímto projektem reflektuje skutečnost, že mnoho vzdělaných cizinců má z důvodu vyplývajících z jejich právního postavení v ČR omezenou možnost pracovního uplatnění a zároveň reaguje na poptávku ze strany pro NNO, pro které je obtížné zajistit jejich klientům bezplatného tlumočnicka při styku s úřady.<sup>221</sup> Popsaná praxe slibuje reálné pracovní uplatnění proškolených cizinců a prospěšné využití jejich potenciálu, ovšem jejich perspektiva pokračovat v započaté praxi na bázi komerční či zaměstnanecké i po projektu bude dosti záviset od možností nevládních organizací si potřebné prostředky vygrantovat. Stejně tak bude potřeba služby komunitních tlumočnicků více propagovat v řadách orgánů státní správy a samosprávy či u jiných veřejných institucí (zdravotnická, vzdělávací a kulturní zařízení) a především pak tyto předvědit, že sociální tlumočnick může významně ulehčit komunikaci úředníků s cizinci, a tudíž i ušetřit čas a energii obou stran.

### 9.4. Perspektivy nové role neziskového sektoru

Po necelých dvou letech praxe se zdá, že kulturní mediátoři našli své uplatnění na bytových odděleních OAMP a přínos jejich služeb začínají postupně oceňovat i samotní úředníci (viz též 12.3.). Je tedy zcela na místě zamyslet se nad možnostmi rozšíření této asistenčních služeb NNO i do jiných orgánů státní správy či samosprávy nebo v závislosti na jejich potřebách hledat možnosti pro uplatnění jiných služeb. V tomto směru se žádá upřesnění, že asistenti na OAMP nejsou tlumočníky, ale nad rámec svých tlumočnických služeb poskytují i poradenství v bytových otázkách. Podle vysvětlení pracovnice MPSV Andrey Plačkové je potřeba odlišit funkci tlumočnicka, který má z povahy etiky tlumočení klientovi zprostředkovat komunikaci mezi různými jazyky, ale současně musí být nestranným a do rozhovoru nezasahovat po odborné stránce. Pokud by tlumočnick zároveň poskytoval sociální nebo právní poradenství, musí to odpovídat jeho kvalifikaci. „Podle informací od MV a NNO se však kombinace poradenství a tlumočení osvědčila a funguje velmi dobře. V takovém případě, kdy je zajištěna kvalifikovanost asistentů/tlumočnicků, MPSV koncept podporuje,“ uzavírá Plačková.<sup>222</sup>

Při tomto rozlišení služeb lze vyvodit, že z hlediska svěřených kompetencí v oblasti zahraniční zaměstnanosti by se služba kulturních mediátorů či jiná obdobná asistenční služba ze strany NNO jistě uplatnila na některých úřadech práce v místech s vyšší koncentrovaností cizinců, s nimiž SIMI již otevřelo debatu na toto téma (viz 9.2.). Dále lze ze zkušeností nevládních organizací shledá-

217 Informace získané v emailové komunikaci s Andreou Plačkovou z odboru zahraniční zaměstnanosti MPSV, srpen 2012.

218 Projekt „Cizinci jako komunitní tlumočníci“, poskytovatel: Evropský sociální fond prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státní rozpočet ČR, doba realizace: 1.7.2012 – 31.12.2013, více na [www.meta-os.cz](http://www.meta-os.cz).

219 Podle informací od Petry Kozilkové z META byly tyto kraje vybrány z důvodu nejmenšího počtu nevládních migračních organizací a služeb v poměru k počtu cizinců.

220 Kritériem pro zařazení do kurzu je opět znalost češtiny a mateřského jazyka pro adekvátní výkon tlumočnické praxe, odborné je vede metodik komunitního tlumočení a také mohou využít asistence pracovních poradců v job klubech.

221 Více k tomu na <http://www.meta-os.cz/pic/12-meta-projekty.aspx>.

222 Informace získané v emailové komunikaci s Andreou Plačkovou z odboru zahraniční zaměstnanosti MPSV, srpen 2012.



vat prospěšnost služeb kulturních mediátorů např. na městských a obecních úřadech, zejména na živnostenských odborech v souvislosti s prozatím stoupajícím trendem zakládání živností ze strany cizinců, či na odborech sociální péče a rodiny. Potřeby jiných orgánů jako např. správy sociálního zabezpečení, VZP či daňových úřadů by bylo potřeba zkoumat blíže.

Pro některé úřady se může jevit jako schůdnější alternativa využívat spíše služeb komunitních tlumočnicků, buďto z důvodu méně častého kontaktu s cizinci nebo z důvodu terénního charakteru prováděné agendy. Tato potřeba byla komunikována například některými oblastními inspektory práce, které při šetřeních prováděných v rámci kontrol zaměstnavatelských subjektů často narážejí na komunikační bariéru jak u kontrolovaných zaměstnavatelů, tak u zahraničních pracovníků, nacházející se v době kontroly na pracovišti.<sup>223</sup> „Využití tlumočnicků na inspektorátech a ÚP ČR záleží na rozhodnutí těchto útvarů,“ konstatuje Andrea Plačková z MPSV.<sup>224</sup> Bez ohledu na její konkrétní podobu, poskytnutí přímé asistence cizincům by v mnoha případech pomohlo ulehčit komunikaci oběma stranám a přispět tak předcházení zbytečně vypjatých situacích.

Pozitivním prvkem služeb mediátorů a tlumočnicků je nesporně i to, že se využitím jejich služeb současně podporuje zaměstnávání migrantů. Zvyšují se tím možnosti uplatnění na trhu práce i pro osoby ve zranitelném postavení (např. matky s malými dětmi, osoby starší 50 let), ale také pro ty osoby, které by jinak se svojí kvalifikací či z důvodu diskriminace nemusely obstát na trhu práce.

Pokud se však může zdát, že hrazení přímé asistence vážně zasáhne do rozpočtu některé instituce, nabízejí se i další možnosti, a to zejména systematické spolupráce státních orgánů s neziskovým sektorem prostřednictvím pravidelných briefingů či kulatých stolů. Možné je samozřejmě uvažovat o převedení poradenských služeb úřadů práce či jiných institucí do prostředí neziskového sektoru, jak je tomu třeba v Portugalsku. V první fázi budování kontaktů a užší spolupráce by neziskový sektor uvítal minimálně proaktivnější přístup ze strany některých státních či samosprávních orgánů a ochotu o věci jednat.

<sup>223</sup> Vysloveno například zástupkyní OIP pro Ústecký kraj v průběhu kulatého stolu pořádaného SIMI dne 2.10.2012. Záznam z akce uveřejněn na [www.migrace.com](http://www.migrace.com) (sekce Pracovní migrace).

<sup>224</sup> Informace získané v emailové komunikaci s Andreou Plačkovou z odboru zahraniční zaměstnanosti MPSV, srpen 2012.

## KAZUISTICKÝ PŘÍPAD Č. 3

### Paní Žaneta, Kyrgyzstán – příklad úspěšné spolupráce při integraci cizince na trh práce

Paní Žaneta se na SIMI obrátila původně se zakázkou asistence při hledání adekvátního bydlení. Přišla do České republiky z Kyrgyzstánu, společně s manželem a 3 dětmi a požádala zde o mezinárodní ochranu. Sama byla vyučená prodavačka, její manžel pracoval jako truhlář na stavbách. Rodina odešla ze své vlasti z politických důvodů, spálili všechny mosty a nemohli se vrátit zpět. Měli od začátku jasno, do České republiky přišli hledat nový domov, neplánovali odejít do nějaké další země a proto se od začátku rodiče i děti pilně věnovali výuce češtiny. Po roce v uprchlickém táboře si pronajali byt v Praze. Manžel si našel práci jako přidavač na stavbě, později i paní Žaneta našla práci jako pokojská. Mzda v obou zaměstnáních nebyla nijak vysoká, a tak se oba manželé museli hodně otáčet a brát každou volnou službu, aby zvládli platit nájem a živit celou rodinu. Střídali se, pracovali na směny a ten, kdo nebyl zrovna v práci, se staral o děti. Děti často svěřovali na hlídání sousedovi v domě. Pro výchovu dětí, chlapců ve věku 13 a 11 a dívky ve věku 7 let, nebyla taková situace zrovna ideální. Chlapci si zvykli chodit po večerech na ulici a taky chodili za školu. Na základě upozornění sousedů se o rodinu začala zajímat sociální pracovníce z OSPODu, jestli mají děti náležitou péči a jestli nějak nestrádají. Paní Žaneta byla zpočátku vystrašená. Kamarádka jí vyplašila, že by jí mohli děti odebrat do dětského domova. Sociální pracovníce však šetřením zjistila, že rodiče mají děti rádi, poskytují jim maximální péči, které jsou schopni a že jsou jen v dočasně složité situaci.

Sociální pracovník SIMI proto kontaktoval pracovníci OSPODu, aby mohli spolupracovat a podpořit rodinu tak, aby se péče o děti zlepšila. Nastavil se systém vzájemné výměny informací a pravidelných společných schůzek společně s oběma rodiči. Šlo o komunikaci se školou, návštěvy v rodině a podporu rodičů a v neposlední řadě i o asistenci při vyhledání adekvátního zaměstnání pro matku tak, aby mohla být více s dětmi. Povedlo se najít krejčovskou dílnu a vyřídít dokumenty potřebné pro nástup do zaměstnání. Do spolupráce byla přizvána i výchovná poradkyně ve škole, kterou chlapci navštěvovali. Situace se záškoláctvím se poměrně stabilizovala, u staršího chlapce byl později přizván ke spolupráci i psycholog z pedagogicko-psychologické poradny. Zásadní zlom pro rodinu znamenalo rozhodnutí o udělení azylu. Situace celé rodiny se tak mohla stabilizovat. Otec se přihlásil na příslušný úřad práce, který mu uhradil intenzivní kurz českého jazyka a později i rekvalifikaci – na profesi truhlář. Tak měl na trhu práce mnohem větší možnosti a po ukončení kurzu našel s podporou sociálního pracovníka SIMI lepší zaměstnání. Paní Žanetě se podařilo najít práci jako uklízečka v hotelu. Má stabilní pracovní smlouvu a to již bez účasti agentury. Díky včasné a intenzivní spolupráci se podařilo předejít problémům rodiny, která zůstala spolu. Oba rodiče legálně pracují a dokážou většinu svých problémů řešit vlastními zdroji.

## 10. Zapojení neziskového sektoru do procesu sociální integrace pracovních migrantů v Rakousku

### 10.1. Formy spolupráce NNO a státní správy na příkladu organizace Zentrum für MigrantInnen in Tirol

#### 10.1.1. Působení neziskových organizací na úřadech práce

V Rakousku funguje síť migračních center ARGE (celým názvem *Arbeitsgemeinschaft MigrantInnenberatung Österreich*), která seskupuje celkem šest center v 9 spolkových zemích Rakouska. Tato centra jsou z 75% financována přímo rakouským úřadem práce (AMS) za účelem poskytování bezplatného poradenství migrantům a migrantkám žijícím v Rakousku prostřednictvím služeb NNO (ke kompetencím rakouských úřadů práce viz též 5.2.). Těmito centry jsou jmenovitě: Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen - Wien; ZEBRA - Graz; MIGRARE - Zentrum für MigrantInnen Oberösterreich; VEBBAS - Verein zur Beratung und Betreuung von Ausländern in Salzburg; Institut für Arbeitsmigration - Klagenfurt; Zentrum für MigrantInnen in Tirol (ZeMiT).

Partnerská organizace ZeMiT v projektu SIMI „NNO a pracovní migrace,“ tudíž tvoří součást státem řízeného konceptu na podporu integrace migrantů na rakouském trhu práce. Následující odstavce budou věnovány této neziskové nevládní organizaci, její činnosti a funkci v otázkách integrace a zaměstnanosti cizinců v Rakousku.

Organizace ZeMiT byla založena v roce 1985, tedy v době, kdy západní Evropa vyhodnocovala dopady ekonomické a ropné krize z konce sedmdesátých let. Tehdy si vláda Rakouska uvědomila, že vyšší a dlouhodobá zaměstnanost cizinců se neobejde bez poskytování základních a zásadních informací cizincům, a to zejména o jejich právech, povinnostech a možnostech v pracovní oblasti. Vláda se proto rozhodla pro kontinuální finanční podporu nestátních neziskových organizací, a de facto delegovala poskytování poradenství migrantům na neziskový sektor. Od počátku byl cíl jasně daný – poskytovat zdarma pracovní poradenství a potřebnou asistenci na úřadech práce nejlépe v rodném jazyce migranta či migrantky. Spolupráce nevládních organizací a rakouských úřadů práce (AMS) za posledních pětadvacet let prošla mnoha proměnami. V začátcích se nevládní organizace zaměřovaly zejména na pracovní poradenství, jenž migrantům poskytovaly ve svých kancelářích. Postupem času se ale vzájemná spolupráce, na které se nemalou měrou podílel vstřícný postoj rakouského ministerstva práce a hospodářské komory, prohloubila.

V současnosti například ZeMiT poskytuje poradenství migrantům přímo na pobočkách úřadů práce v pěti městech Tyrolska, školí i pracovníky úřadu práce v oblasti interkulturní komunikace, vzájemně si vyměňují informace o osvědčených praxích, migračních trendech a nových, či nejčastějších problémech migrantů na trhu práce. Za tímto účelem ZeMiT také připravuje ve spolupráci s AMS řadu sympozii a kulatých stolů. ZeMiT ve spolupráci s úřady práce svým klientům poskytuje i další služby jako jsou kurzy němčiny či přímé tlumočení zaměstnancům úřadu práce a dalším úředníkům.

Co se týče poradenství, pracovníci ZeMiTu působí na vybraných pobočkách několikrát týdně v předem daných hodinách, aby zde asistovali migrantům při tlumočení, přípravě a zpracování dokumentů, nostrifikaci dokladů, sestavení vhodného rekvalifikačního programu apod. Pracovníci ZeMiT jsou povinni vést evidenci poskytnutého poradenství s uvedením jména klientů, čísla jeho pojištění a popisu poradenství. Poradenství poskytují poradci, kteří mluví jazyky klientů – migrantů, sami většinou mají migrační historii a v mnoha případech jsou to doslova „odchova-

ni“ klienti ZeMiTu. Poradenství ZeMiTu je poskytováno v 6 jazycích a dotýká se všech stěžejních oblastí každodenního života, zvláště pak pracovní právní problematiky. Přímo v prostorách AMS jsou poradci ZeMiT migrantům k dispozici 1x týdně se znalostí jazyků bývalé Jugoslávie a 2x týdně se znalostí turečtiny a kurdštiny. Jinak řečeno, lze zde mluvit o jisté době sociokulturních mediátorů, kteří ovšem nejsou financováni ze státních dotací či jiných grantů, ale větší část fungování dané nevládní organizace přímo spadá do rozpočtu příslušných úřadů práce.

Podle poslední statistiky uvedené ve studii Moser a Blassnig (2011), ZeMiT v průměru poskytne své poradenské služby zhruba 3 500 klientům ročně, přičemž podíl mužů lehce převyšuje nad počtem žen. V roce 2011 bylo poradenství poskytnuto přesně 3 488 osobám s tím, že 53 % tvořili muži a 47 % ženy. Většina klientů má turecké občanství nebo turecké kořeny, například v roce 2011 se jednalo o 62 % ze všech klientů. Necelou třetinu klientů tvoří osoby ze států bývalé Jugoslávie, jejichž počet v roce 2011 dosáhl 28 % z celkového počtu klientů. Zhruba 5-10 % klientů pochází ze států EU, ze třetích států nebo jsou jejich migrační kořeny neznámé.

Přestože i v Rakousku zbývá ještě nemalý kus práce (např. v oblasti sledování statistik o migračních a osobách s migrační historií), užší spolupráce nevládního sektoru s úřady práce v Rakousku zásadně přispívá k lepší integraci cizinců na trhu práce. Tyto závěry potvrzuje i hodnotící zpráva OECD o stavu integrace migrantů v Rakousku (Krause a Liebig 2011). To je ve svém důsledku výhodné jak pro migranty, tak pro stát jako takový. Spolupráce ZeMiT a AMS je dále názorný příklad toho, jak úřady práce mohou přenést své poradenské činnosti na neziskový sektor, který má potřebné know-how a zkušenosti, přičemž díky pravidelnému a adekvátnímu financování poradenství ze strany státu lze zdařile udržovat dlouhodobě kvalitní a tolik potřebný servis klientům. Obecně má spolupráce AMS a nevládní organizace směřovat k plné zaměstnanosti migrantů a odstranění překážek způsobených jazykovou a kulturní bariérou.

#### 10.1.2. Působení neziskových organizací v systému uznávání kvalifikací

To, že Rakousko spoléhá na úzkou spolupráci státního a nevládního sektoru, prokazuje i nedávná iniciativa rakouského ministerstva práce (BMASK), které v současnosti připravuje sjednocený systém pro uznávání odborných kvalifikací a vzdělání ze zahraničí.

V rámci tohoto systému ministerstvo BMASK předpokládá zprovoznění čtyř Center pro uznávání vzdělání a kvalifikace získaných v zahraničí (*Anlaufstelle für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungstiteln, AST*), a to v prostředí neziskových organizací, z nichž jedno bude působit právě v sídle ZeMiT pro Tyrolsko. Systém je částečně převzat z již existujícího mechanismu uznávání kvalifikací a vzdělání ve Vídni, který taktéž funguje ve spolupráci s místními NNO. Teď se tento mechanismus převádí na federální úroveň. Kromě těchto center – kontaktních míst bude zřízen jeden úřad jako podpora a na ministerstvu školství bude působit hodnotící úřad. Služba bude hrazena z rozpočtu BMASK.

Centra budou sestávat z jednoho či více poradců, kteří budou připravovat podklady pro uznání kvalifikací či nostrifikaci a překládat potřebné dokumenty. U profesí, u nichž není nutné uznání formou nostrifikace, se připravené podklady zašlou na ministerstvo školství, kde kvalifikaci ohodnotí hodnotící úřad. A s tímto ohodnoceným vzděláním může uchazeč jít za zaměstnavatelem. Proces nostrifikace bude muset probíhat složitější cestou za spolupráce s univerzitami, školami či dalšími institucemi. V tomto případě centrální úřad neexistuje.

Na systému je revoluční zejména to, že poprvé v historii Rakouska se bude ke kvalifikaci migrantů přihlížet i ze statistického hlediska a hlavně při zprostředkovávání práce. Doteď bylo totiž mnoho

migrantů pro neuznanou kvalifikaci považováno za osoby se základním vzděláním. Mnozí tak pracují na pozicích pod svojí kvalifikací, neboť jim právě nebylo uznáno vzdělání. V Rakousku je dnes nostrifikace vnímána jako prostředek k usnadnění integraci, neboť Rakousko akutně potřebuje kvalifikované migranty.

## 10.2. Příklady integračních projektů ZeMiTu

Mimo svou hlavní poradenskou činnost se ZeMiT také věnuje projektové práci, která je převážně financována z fondů EU. Projekty pak pokrývají další oblasti života cizinců ze třetích zemí v Rakousku. Převážně jsou cíleny na podporu, integraci a celkové zlepšování postavení cizinců v celém Rakousku a zejména pak v Tyrolsku. Zde uvádíme zejména ty projekty ZeMiT z posledních let, které jednak ukazují na postavení pracovních migrantů v Rakousku (viz 5.3., 5.4. a 6.2.) nebo obsahují praxe a metody, které lze přenést také do jiných zemí a české NNO či jiné zainteresované subjekty v nich mohou najít inspiraci (viz 6.2.). Všechny uvedené projekty lze dohledat na oficiálních webových stránkách ZeMiTu, odkud pochází také následující výčet příkladů projektů.

### a) Projekt: Migranti a korelace dosaženého vzdělání a práce

V říjnu 2011 proběhl průzkum na vzorku 136 klientů ZeMiTu, který probíhal formou krátkých rozhovorů složených ze sedmi otázek týkajících se vzdělání, pracovní kvalifikace a aktuálního postavení na pracovním trhu. Cílem průzkumu bylo získat podrobnější data o dosažených kvalifikacích cizinců a o jejich zkušenostech z rakouského pracovního trhu.

Z celkového počtu osob tvořili 56 % muži (76 osob) a 44 % ženy (60 osob). Podle věku byla nejvíce zastoupena skupina mezi 26 až 50 lety (53 %, resp. 72 osob). Skupina osob nad 50 let tvořila 40 % neboli 54 dotazovaných. Poměrně malý byl podíl osob mladších 25 let (7 %, resp. 10 osob). Jak poměr pohlaví, tak věkového rozpětí odpovídal celkovému složení klientů ZeMiT.

Průzkum ukázal, že 69 % všech dotazovaných ukončilo pouze základní školní docházku nebo nemělo žádné ukončené vzdělání; 18 % dokončilo střední školu bez maturity; 13 % klientů disponovalo maturitou nebo vysokoškolským diplomem; 42 % dotazovaných získalo své vzdělání v Turecku; 40 % v zemích bývalé Jugoslávie a pouze 7 % až po příchodu do Rakouska. Většina klientů tedy patřila k tzv. přistěhovalcům první generace.

Mírně nižší úroveň vzdělání vykazovaly ženy, značně nižší úroveň vzdělání oproti průměru pak mají osoby starší 50 let, z nichž téměř 90 % ukončilo pouze povinnou školní docházku. Podle národností mají pak nižší vzdělání cizinci pocházející z Turecka, oproti těm z bývalé Jugoslávie. Rozdíly v míře vzdělanosti lze hledat například v odlišných vzdělávacích systémech, kdy například v Turecku byla povinná školní docházka prodloužena z pěti na osm let teprve v roce 1997. Důležitým parametrem jsou také oblasti, ze kterých přistěhovalci většinou pocházejí – často se jedná o špatně přístupné oblasti s nízkým pokrytím škol (Kurdistán). Dalším faktorem byl nábor pracovních migrantů v 70. a 80. letech 20. století, který se týkal převážně nekvalifikovaných pozic, na které se nevyžadovala žádná kvalifikace. Do této kategorie spadají dnešní padesátníci či šedesátníci, kteří vykazují i z tohoto důvodu nižší úroveň vzdělání. Vysoce kvalifikovaná pracovní migrace byla záležitostí až 90. let.

Důležitým poznatkem bylo, že mezi klienty zaměstnanými jako pomocná síla se vyskytovaly osoby s různou úrovní vzdělání od žádné po nejvyšší (univerzitní). Ani vyšší vzdělání tedy nezaručuje lepší pozici na pracovním trhu. Přesto více než polovina dotazovaných nepocítovala, že by byla na pracovním trhu podhodnocena. Pouze 21 % si uvědomovalo, že jejich zaměstnání neodpovídá

jejich vzdělání. Důvodů může být více - například nedoceníení vlastních schopností, „zvyknutí si“ na znevýhodnění z důvodu statusu cizince nebo spokojenost s vyšší mzdy.

Výsledkem průzkumu je zjištění, že úroveň vzdělání klientů ZeMiT v Tyrolsku je poměrně nízká. To je zapříčiněno zejména tím, že se jedná o tzv. migranty první generace, kteří do Rakouska přišli již po ukončení svého vzdělání v rodné zemi. Nízká vzdělanost, často v kombinaci s vysokým věkem, klade vysoké nároky na poradenskou činnost v ZeMiT, především ve styku s úřady. Rozhovory také potvrdily vědecké poznatky o podhodnocení migrantů na pracovním trhu, kde často nejsou zaměstnání na pozici, která by odpovídala jejich úrovni vzdělání.

### b) Projekt Join in a Job: Mezikulturní poradenské metody pro podporu mladých migrantů při (re)integraci na pracovní trh

Projekt „Join in a Job“ proběhl v průběhu října 2008 až září 2010 a byl orientován na individuální potřeby mladých migrantů, kteří jsou vystaveni bariérám nejen ve vzdělávání, ale také při vstupu na pracovní trh, a to ať už se jedná o chybějící kvalifikaci, nebo neuznání dosaženého vzdělání. „Join in a Job“ si kládla za cíl tyto bariéry odstranit cestou rozvoje vlastních kompetencí každého klienta, a to prostřednictvím pracovního a vzdělávacího poradenství mládeže ve věku 15-25 let. Poradenství si kládlo za cíl zvýšit kompetence klientů s využitím sady dotazníků a diagnostických nástrojů. Metoda se skládala z několika fází a byla vždy individuálně přizpůsobená danému klientovi.

V první fázi se shromáždily klíčové informace o klientovi (dokumenty, právní podklady, bydlení, vzdělání, migrace a život v Rakousku, zaměstnání, finanční situace, zdraví, sociální vazby, apod.) a definoval se cíl poradenství. V další fázi se poradenství soustředilo na témata, která byla pro daného klienta problematická, a stanovily se konkrétní potřeby a rozsah poradenství a podpory. Cílem poslední fáze byla (re)integrace klienta do vzdělávacího nebo pracovního procesu. Ve všech fázích poradenství dostali klienti k dispozici portfolio instrukcí, pracovních listů a příkladů z praxe, které usnadňují výběr další cesty ve vzdělávání nebo v zaměstnání (tvorba tzv. pracovního boxu – *Berufsbox*, nebo pracovní mapy - *Berufsmappe*).

V závěru projektem ZeMiT vydalo na podzim 2010 příručku, obsahující ucelenou metodu a postupy. Publikace je určena zejména učitelům, poradcům a osobním koučům (tzv. metoda „výškol školitele“ – „train the trainer“), kteří dále pracují se svými klienty. Svým obsahem je využitelná při poradenství mládeže kdekoliv v Evropě a činí proto metodu „Join in a job“ reprodukovatelnou i v jiných zemích.

### c) Projekt ElternWissen: Rodiče vpřed

Tento projekt běží od února 2012 a plánovanou dobou realizace na 2,5 roku. Projekt je podpořen z Evropského sociálního fondu a mnoha rakouskými organizacemi. Jeho smyslem je rozvinout možnosti vzdělávání osob ohrožených chudobou (ekonomickou, kulturní, sociální) tak, aby se zlepšily vyhlídky do budoucna také pro jejich děti, přičemž zvláštní pozornost je zde věnována migrantům.

Praktická stránka projektu se soustředí např. na posilování sociálních kompetencí a schopnosti svépomoci. Rodiče ze sociálně slabých poměrů by se díky projektu měli naučit, jak podporovat své děti na cestě za vzděláním. Za tímto účelem jsou vyškoleny osoby, které mají blízko k cílové skupině projektu a které se následně stávají poradci rodičů. Tito specialisté poskytují poradenství

v oblasti školství, výchovy, rozvoje osobnosti apod. Dále mají rodiče možnost vybrat si z nabídky témat, která jsou pro ně klíčová a kterým se chtějí věnovat. Podle potřeb a přání rodičů se řídí také výběr místa, kde se poradenství koná (prostory organizace, byt rodičů). Kromě poradenství (tzv. vzdělávací večírky – *Bildungspartys*) nabízí projekt také odborné přednášky, které prohlubují znalosti z různých okruhů a jsou vedeny odborníky na dané téma. Dále je organizována řada doplňkových akcí, jejichž cílem je upozornit na projekt – např. koncerty a zábavné večery.

Výzkumná část se zabývá otázkou, jak rodiče z rodin ohrožených různými formami chudoby vnímají a jak hodnotí vzdělávací systém v Rakousku. Zvláštní pozornost je věnována představám o školství, očekáváním a úkolům rodičů ve vztahu k úspěšnému vzdělání jejich dětí. Vzdělání se přitom nevnímá jako věc sama o sobě, ale spíše jako cesta k volbě budoucího povolání. Ve výzkumu se počítá s různými proměnnými jako např. s rozdíly v pohlaví, věku, migračních poměrech nebo prostředím.

#### d) Projekt MIDAS: Účinné strategie pro boj s rasismem a diskriminací na pracovním trhu

Projekt probíhal v letech 2003 – 2005 a reagoval na rostoucí požadavky na kvalifikovanou pracovní sílu v rámci rozšiřování EU, v důsledku čehož se rozvinul fenomén multikulturalismu v pracovních týmech firem, nevládních organizacích i ve státní správě. Smyslem projektu bylo potlačit silící projevy rasismu a sexismu a odstranit předsudky a bariéry, které existovaly mezi etnickými skupinami tak, aby se na multikulturalismus nepohlíželo jako na problém, ale jako na zdroj úspěchu a větší konkurenceschopnosti. Na projektu se podílela řada rakouských organizací a dva mezinárodní partneři z Irska a Finska.

Cílem projektu bylo podpořit otevřenost a naučit subjekty zaměstnavatelů akceptovat odlišnost a identifikovat a eliminovat potenciální oblasti konfliktů, což spočívalo zejména v organizaci tréninků kulturní citlivosti, v tréninku krizového managementu, a dále v podpoře mezikulturní výměny spojené s novými strategiemi na střednědobé i dlouhodobé změny organizační struktury subjektů zaměstnavatelů. Úkolem bylo proto identifikovat, jaké formy rasismu a v jakém rozsahu se v daném podniku či obecně na pracovním trhu vyskytují a na základě této analýzy zjistit, do jaké míry rasismus negativně ovlivňuje lidské zdroje, jak se s tím vypořádávají organizace a jaké strategie na boj s rasismem se vyvíjí v korporátním prostředí.

Konkrétně byl projekt proveden ze čtyř modulů. První modul se zaměřoval zejména na migranty jakožto aktéry probíhajících změn. Snahou bylo posílit sebeorganizaci a vybudovat svépomocnou síť migrantů. V druhém modulu nabízel projekt MIDAS multietnickým firmám tréninky a koučování, které měly zlepšit kvalitu nabízených i obsazených pracovních pozic z hlediska multietnicity (tzv. diversity management). V této oblasti probíhaly pilotní projekty, které posléze sloužily jako příklady dobré praxe. Třetí modul se zaměřil na mládež ve školách a na učilištích. Žáci se seznámili s rasismem prostřednictvím her a modelových situacích a byli nuceni tyto situace řešit a úměrně situaci zhodnotit míru bariéry a etnického konfliktu. Posledním čtvrtým modulem bylo rozšíření informačních materiálů zabývajících se diskriminací a vyloučením, které zároveň dokumentovaly pozitivní příklady rovného zacházení z mezinárodního prostředí.

## 11. Zapojení neziskového sektoru do procesu sociální integrace pracovních migrantů v Portugalsku

V Portugalsku má neziskový sektor v oblasti migrace a integrace etablovanou pozici. Jednak se stát snaží realizovat svá integrační opatření prostřednictvím subjektů působících na lokální úrovni, které jsou co nejlíže migrantům. Jednak se o to zasloužili samotní migranti, kteří se od 90. let aktivně angažují při prosazování svých práv, k čemuž si založili řadu migrantských sdružení (viz 8.2.). Důležitost neziskového sektoru potvrzuje i program vlády v prohlášení, že při implementaci integračních politik vláda počítá se zapojením nevládních organizací a migrantských sdružení jako se strategickými partnery (Vláda Portugalska 2011).

Pro lepší představu se přísluší uvést, že portugalské právo přiznává migrantským sdružením zvláštní právní režim, zakotvený v samostatném zákoně. Dle zákonné definice se jedná o občanská sdružení, která mají právní subjektivitu a za neziskovým účelem hájí, v souladu se svými stanovami, specifická práva a zájmy migrantů a jejich potomků.<sup>225</sup> Rozvoj migrantských sdružení patří mezi hlavní priority aktuálního Plánu pro integraci na období 2010 – 2013, který k tomu zámeř stanovuje následující cíle: 1) podpora vytváření sdružení v rámci migrantských komunit, 2) podpora uznávání reprezentativnosti migrantských sdružení, 3) podpora řízení projektů migrantských sdružení zaměřených na integraci migrantů, 4) revize zákona o migrantských sdruženích (ACIDI 2011a).

Na příkladu Solidariedade Imigrante (SOLIM), partnerské organizace v projektu SIMI „NNO a pracovní migrace“, jemuž je věnována tato publikace, bude zobrazeno postavení migrantských sdružení v Portugalsku, jejich hlavní činnosti jakož i způsob jejich zapojení do procesu sociální integrace tamějších pracovních migrantů. Z těchto aktivit lze za příklady dobré praxe, přenositelné i do České republiky, uvést službu sociokulturních mediátorů a pak externalizaci, neboli převádění části služeb úřadů práce nebo jiných veřejných institucí do prostředí neziskových organizací, zde konkrétně pracovního poradenství a s ním souvisejících služeb pro cizince. SOLIM participuje na všech níže popsaných projektech.

### 11.1. Postavení, přístup a projekty organizace Solidariedade Imigrante

Solidariedade Imigrante<sup>226</sup> (SOLIM) je největším sdružením migrantů v Portugalsku. Má za sebou dlouhou historii zasazování se za práva migrantů v Portugalsku i v Evropě. Organizace byla založena lidskoprávním aktivistou Timóteem Macedo (výkonným ředitelem sdružení) a skupinou 93 migrantů 16 národností v roce 2001. V současné době (2012) má SOLIM zhruba 22 500 členů 97 národností, z nichž absolutní většinu tvoří migranti, a její fungování je z větší části zajištěno z plateb členských příspěvků. Prostřednictvím SOLIM migranti využívají všech demokratických prostředků pro dosažení svých práv. Zasazují se za absolutní rovnost pro všechny osoby žijící v Portugalsku bez ohledu na národnost či rasu. SOLIM prosazuje myšlenku celosvětového volného pohybu osob, nevidí důvod, proč by se měly klást překážky migraci, svoboda volného pohybu by měla být právem každého člověka.<sup>227</sup>

SOLIM je rozdělena do několika pracovních sekcí, kdy jádro její činnosti spočívá v poskytování právního a sociálního poradenství, které zajišťují proškolení poradci z řad migrantů. Krom toho

<sup>225</sup> Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto, Regime jurídico das associações de imigrantes (zákon č. 115/99 ze dne 3. srpna, o právním postavení migrantských sdružení). Čl. 2

<sup>226</sup> <http://www.solimigrante.org/>

<sup>227</sup> Rozhovor Timóteo Macedo 13.9.2012.



v SOLIM funguje jedno z výše popsaných Specializovaných oddělení na pracovní poradenství (*Gabinete de Apoio Especializado ao Imigrante – Gabinete de Emprego e Valorização Profissional*), provozovaný ve spolupráci s ACIDI a Skupina na podporu žen migrantek (*Grupo de Apoio as Mulheres Imigrantes*, GAMI), která velkou část své práce věnuje poskytování poradenství domácím pracovnícím. Součástí organizace je pak ještě interkulturní a občanská sekce, která pořádá kulturní aktivity a jednorozně velký migrantský festival IMIGRARTE, a nakonec skupina Právo na bydlení pro všechny (*Habitación para todos*).

Za léta své existence se SOLIM podařilo, přímo či nepřímo, ovlivnit mnoho legislativních i jiných systémových změn. Patří mezi ně například změny cizineckého zákona, zjednodušení procesu sloučení rodiny. V roce 2004 SOLIM přispěla k prosazení dnes již neexistujícího článku 71 cizineckého zákona, který v daném roce umožnil regularizaci nejen brazilských občanů, jak původně vláda zamýšlela, ale i ostatních migrantů v neregulérním postavení. Dále bylo zásadním prosazení aktuálního znění článků 88 a 89 cizineckého zákona, které umožňují nenárokovatelnou permanentní regularizaci pobytu pro zaměstnané a samostatně výdělečně činné cizince bez oprávnění k pobytu (viz kapitolu 7.3.). SOLIM sehrála významnou roli v prosazování práva na bydlení pro všechny, které je definováno v portugalské ústavě (čl. 65).

Jako prostředek pro dosažení změny SOLIM využívá vyjednávání s relevantními orgány a politickými stranami napříč politickým spektrem, ale především pak manifestace. Organizuje nátlakové akce, kterých se zúčastňují tisíce členů migrantské komunity, a zapojuje se i do manifestací jiných subjektů, především odborových hnutí. Jak sami představitelé SOLIM zmiňují, teprve aktivní participace samotných migrantů v boji za jejich práva přinesla změnu, reálné výsledky, které vedly ke zlepšení života migrantů. Důležitým prvkem advokační činnosti SOLIM je členství v poradním orgánu vlády pro otázky migrace (COCAI), kde ředitel Timóteo Macedo patří mezi zástupce neziskového sektoru (viz 8.1.).

Poslední advokační aktivity SOLIM ostře směřují proti implementaci evropské návratové směrnice do portugalského cizineckého zákona z května 2012. Hlavním argumentem SOLIM je, že „*Směrnice kriminalizuje neregulérní migranty, aby tak obhájila urychlení jejich vyhoštění ze země, a ještě závažnější je v tom, že těmto ukládá vězení bez ohledu na to, zda jsou to dospělí či děti.*“<sup>228</sup> SOLIM podpořila evropské protesty proti této směrnici a je organizátorem akcí na národní úrovni.<sup>229</sup>

## 11.2. Formy spolupráce NNO se státní správou v oblasti integrace migrantů

### 11.2.1. Sociokulturní mediátoři

Praxe *sociokulturních mediátorů* vznikla v USA jako potřeba vytvoření mostu mezi různými komunitami v rámci společnosti. V Portugalsku vznikla z potřeby řešit problém sociální exkluze sociálně slabších komunit a ukázala se jako vhodný nástroj v boji proti předsudkům, intoleranci a jako prostředek sociální inkluze (Oliveira 2005). V roce 2001 byla služba sociokulturních mediátorů ustanovena v zákoně,<sup>230</sup> který jim určil tuto funkci: spolupracovat na integraci migrantů a etnických menšin s cílem posílit sociální soudržnost a mezikulturní dialog (Immigrant Council of Ireland 2008). V praxi byli mediátoři nejdříve využíváni například správou sociálního zabezpečení v komunikaci a při asistenci dětem ze sociálně slabších komunit, dále ve zdravotnických zařízeních, při Institutu sociální reintegrace, u orgánů místní samosprávy a v některých dalších veřejných

<sup>228</sup> Rozhovor Timóteo Macedo 13.9.2012.

<sup>229</sup> Poslední dvě kampaně, kterými SOLIM upozorňuje na nesouhlas se směrnicí, realizovala v rámci prvomájového pochodu pracujících 2012 a také v rámci oslav 25. dubna tzv. portugalské karafiátové revoluce.

<sup>230</sup> Lei 105/2001 Estabelece o estatuto legal do mediador sócio-cultural, 31.8.2001

službách. Tento model byl posléze převzat i institucemi cizinecké správy. Dnes tedy mediátoři působí na jednotlivých pobočkách cizinecké policie (SEF) a především v Centrech na podporu migrantů (CNAI).

Mediátoři mají za úkol předcházet zbytečným nedorozuměním a konfliktům mezi migrantem a úředníkem. Jsou jimi samotní migranti či potomci migrantů, v některých případech to mohou být i Portugalci. Všichni musejí nejdříve projít kurzem, kde získají potřebnou kvalifikaci a dovednosti pro výkon služby (Immigrant Council of Ireland 2008).

### a) Mediátoři v CNAI

Do struktury CNAI patří kromě detašovaných pracovišť vybraných státních orgánů také oddělení občanských poraden, které zde provozují služby v oblasti zaměstnání, právní pomoci, sociálních otázek, sloučení rodiny, uznávání kvalifikací či ochrany spotřebitele. Služby těchto oddělení zajišťují výhradně sociokulturní mediátoři, které sem vysílají neziskové organizace (NNO)<sup>231</sup> na základě smlouvy o spolupráci s ACIDI. Představou ACIDI bylo od počátku co nejlepší formou zajistit služby pro migranty pomocí osob z téhož kulturního prostředí a s potřebnou jazykovou vybaveností, tedy osob migrantům blízkým a z nezávislého prostředí neziskového sektoru. Při vyhlášení výběrového řízení neziskové organizace nominují na pozici mediátorů své pracovníky, dlouholeté dobrovolníky či osoby prověřené praxí v jejich organizaci. Většinou se jedná o samotné migranty či jejich potomky, ale může to být i Portugalce - pracovník či dobrovolník této NNO. Jedná se o zaměstnání na dobu určitou (1 rok), NNO je přitom zaměstnavatelem a dostává od ACIDI příspěvek na mzdy pro mediátory z prostředků EIF. Sociokulturní mediátor však organizačně i pracovně podléhá vedoucím pracovníkům CNAI, tedy ACIDI. Předpokladem pro pozici mediátora bylo vysokoškolské vzdělání a znalost cizího jazyka. Po čase si NNO prosadily, aby vzdělání nebylo podmínkou při výběru kandidáta (viz rozhovor s portugalským mediátorem). Kromě specializovaných oddělení CNAI působí mediátoři také na recepci CNAI, kde přidělují pořadová čísla klientům a navigují je na správná oddělení podle konkrétních požadavků. Taktéž zajišťují provoz tzv. Helpdesku, kde se klienti registrují do sdíleného informačního systému CNAI a zjišťuje se úplnost a správnost jejich podání, dále pak v telefonické objednávkové službě, na informační lince SOS Imigrante a ve službě tlumočení po telefonu. V lisabonské úřadovně CNAI působilo v roce 2011 kolem 50 mediátorů (oproti 95 v roce 2008), kteří poskytují své služby ve 12 jazycích a nářečích (SIMI 2011, ACIDI).

Organizace SOLIM také spolupracuje s CNAI při umísťování svých sociokulturních mediátorů do jeho oddělení. V roce 2011 takto alokovala 10 mediátorů (SIMI 2011). Je však třeba poznamenat, že SOLIM je od jisté doby kritická k samotné existenci CNAI. SOLIM nepochybně uznává význam CNAI na počátku jejich existence, naopak tehdy jejich vznik přivítala. Tehdy koncem 90. let, při první velké vlně migrantů, kdy jednotlivé úřady podávaly nesprávné informace ve vztahu k migrantům, nikdo přesně neznal právní úpravu, a zbytečně se tak mnoha migrantům nedostalo příslušné pomoci a orientace. Výhodnost koncentrace všech služeb pro migranty v jednom místě tak měla jasný význam. V současné době, kdy jsou otázky kolem migrace jasné, SOLIM považuje CNAI za zbytečné a přímo segregující. Neboť úředníci z jiných institucí odmítají poskytovat cizincům službu a odesílají je na „jejich úřad“. „*SOLIM odmítá CNAI jako separované služby pro cizince a požaduje kvalitní veřejné služby pro všechny, kde bude sociokulturní mediace přítomna a bude tak reagovat na novou situaci sociokulturně rozmanité společnosti.*“ Jako dobrý příklad praxe lze uvést Loja de Cidadão Odivelas (Sdružené přepážky v Odivelas), ze kterého nakonec projekt CNAI vzešel (viz 8.1.2.).

<sup>231</sup> CNAI uzavírá smlouvy jak s nevládními organizacemi, tak s migrantskými sdruženími (web stránky ACIDI).

## b) Mediátoři na odděleních SEF

Obdobně jako CNAI, od roku 2006 využívá služby sociokulturních mediátorů i portugalská cizinecká policie (SEF), a to na základě uzavření smlouvy o spolupráci s pěti neziskovými organizacemi. V první fázi tato spolupráce umožnila vytvořit na úřadovnách SEF kontaktní centra, jejichž prvotní funkcí bylo poskytovat cizincům potřebné informace a objednávat schůzky s úředníky v nevytíženějších pobočkách v Lisabonu, Cascais, Setúbal, Porto a Faro. Ve druhé fázi byli mediátoři umístěni do oddělení tzv. pre-screeningu (prvního příjmu). Cizinci přicházející na cizineckou policii přijdou nejdříve do kontaktu se sociokulturními mediátory, kteří cizince nasměrují, jak postupovat v jejich konkrétním případě, jaké náležitosti potřebují pro svá podání a jak se telefonicky objednat na schůzku s úředníky policie pro podání žádosti o povolení k pobytu či o jeho prodloužení (SEF přijímá klienty pouze na základě předchozího telefonického objednání). Když se pak cizinci dostaví na objednanou schůzku, jsou to znovu sociokulturní mediátoři, kteří je přijmou jako první, aby zjistili, zda má cizinec všechny potřebné podklady pro svou žádost a pomáhají mu s vyplňováním formulářů. Z pohledu SEF ale stěžejní role mediátorů spočívá v předcházení a řešení konfliktů. Díky svému rozmanitému kulturnímu, sociálnímu a etnickému původu se mediátoři stali prostředníky mezi různými sociokulturními systémy, což SEF umožnilo rozvinout strategii veřejné služby, která by lépe odpovídala potřebám cizinců. Krom toho SEF eviduje zvýšenou spokojenost klientů se službou úřadu a současně pokles stížností, ale také zvýšení efektivity při vyřizování žádostí, která spočívá mj. v menším zatížení úředníků (Immigrant Council of Ireland 2008). V roce 2008 pracovali mediátoři na 47 pobočkách SEF po celé zemi. Na centrále v Lisabonu pracují také mediátoři vyslaní z nevládní organizace SOLIM, která rovněž považuje tuto spolupráci za pozitivní. „V SEF naši mediátoři zefektivňují práci cizinecké policie, když na sebe berou roli zprostředkovatelů kontaktu mezi úředníky a migranty. Migranti se nebojí jim říci to, co by zaměstnancům cizinecké policie neřekli, a mediátoři tak mají možnost předcházet zbytečně komplikovaným situacím a odbourávají zbytečná úskalí,“ hodnotí ředitel Timóteo Macedo.<sup>232</sup>

## 11.2.2. Další formy spolupráce NNO se státní správou

Vzhledem ke státem stanovené prioritě podporovat maximální možnou integraci cizinců na trhu práce vyvíjejí portugalské odpovědné orgány poměrně širokou škálu aktivit zaměřených na podporu migrantů, kteří chtějí být nebo jsou v Portugalsku ekonomicky aktivní. Jedná se především o úřady práce a ACIDI, které za účelem dosažení co největšího dopadu jimi prováděných integračních opatření převádějí část aktivit, většinou poradenských, na různé nestátní subjekty, jež s migranty přímo pracují nebo jsou jejich služby pro migranty dobře dostupné. V řadě případů jsou těmito partnery neziskové organizace či migrantská sdružení, SOLIM nevyjímaje.

### a) Spolupráce s ACIDI – lokální integrační centra CLAII a specializované oddělení pro migranty

Kromě alokace kulturních mediátorů ve svých centrech CNAI ACIDI realizuje ještě dva projekty, které mají za cíl přiblížit migrantům co nejvíce služby, které by jim pomohly k lepší integraci do společnosti na lokální úrovni. Oba projekty počítají s aktivním zapojením neziskových organizací a jsou financovány portugalským státním rozpočtem a z fondů Evropské unie. Slovy vysoké komisařky ACIDI obecně považuje spolupráci s neziskovým sektorem za fundamentální při tvorbě interkulturní společnosti (Revista Migrações, 6): „Zkušenost získaná ACIDI v této oblasti dokazuje správnost zásady pracovat pro migranty společně s migranty.“<sup>233</sup>

<sup>232</sup> Timóteo Macedo, ředitel SOLIM. Rozhovor 13.9.2012.

<sup>233</sup> Vysoká komisařka pro imigraci a interkulturní dialog - Rosário Farmhouse, Revista Migrações 6.

Za prvé, ACIDI koordinuje činnost **Lokálních center na podporu migrantů** (tzv. CLAII<sup>234</sup> - *Centros locais de apoio ao integração de imigrante*), které jsou lokálními pobočkami CNAI. Zřizuje je ACIDI ve spolupráci s městskými či obecními úřady, odbory nebo neziskovými organizacemi. V současné době existuje 86 CLAII po celém Portugalsku. Poskytují identické služby v konceptu one-stop-shop jako CNAI, ale v menším měřítku. Mezi hlavní sféry jejich působnosti patří kromě regularizace neoprávněného pobytu také řešení otázek souvisejících se zaměstnáním, podnikáním a profesním vzděláváním (web stránky ACIDI). Stěžejním úkolem CLAII je pak propagace interkulturality na lokální úrovni.

ACIDI dále realizuje projekt tzv. **Specializovaných oddělení**, kterých je v současné době 7 a poskytují sociální, psychologické i pracovní poradenství cizincům. Tato oddělení jsou umístěna v neziskových organizacích a ze strany ACIDI je hrazen sociokulturní mediátor pro daný typ poradenství. Z tohoto projektu je hrazená i současná poradenská činnost SOLIM v oblasti zaměstnávání, která probíhá v sídle organizace (viz 8.2.).<sup>235</sup> V letech 2002 – 2009 spadalo pracovní poradenství SOLIM pod projekt úřadu práce UNIVA – **Oddělení na podporu vstupu do aktivního života** (*Unidades de Inserção na Vida Activa*) (viz níže). V rámci UNIVA úřad práce uzavíral partnerství s různými subjekty na otevření poradenského místa v jejich organizaci. Rozsah práce a definice činnosti současného oddělení zaměstnávání SOLIM jsou identické s činností předchozího oddělení UNIVA. Základní poradenství zahrnuje vstupní analýzu s klientem, pomoc při sepsání životopisu, orientaci na trhu práce a vyhledávání konkrétní nabídky práce. Partneři mají přístup do elektronické databáze nabídek práce IEFP a ve většině případů se podaří daného klienta umístit na trhu práce bez nutnosti navštívit úřad práce. V případech složitějších či v případech potřeby získat jazykový certifikát či rekvalifikaci je daný klient odeslán na příslušný úřad práce. Oddělení však nepomáhá jen v procesu integrace na trhu práce, ale také při pracovních sporech mezi cizinci a jejich zaměstnavateli. Jedním z častých problémů migrantů v tzv. překerních zaměstnáních je neplacení mzdy. Poradce nejdříve kontaktuje zaměstnavatele s cílem vyřešit tento problém smírnou cestou. Pokud se situace nevyřeší, poradce pak cizince poučí, jak postupovat při podávání stížností, jak se obrátit na soud a na inspektorát práce. Na začátku své činnosti mohlo oddělení zaměstnávání SOLIM poskytovat poradenství jen migrantům s oprávněním k pobytu v Portugalsku, později bylo toto poradenství zpřístupněno i migrantům bez oprávnění k pobytu.<sup>236</sup>

### b) Spolupráce s úřady práce – síť center RGI

V první řadě jsou to úřady práce (IEFP), které využívají spolupráce s neziskovým sektorem v rámci výše zmíněného (viz 8.2.) projektu **Center na podporu profesního začleňování migrantů** (Rede GIP Imigrante, RGI), a to na objednávku ze strany ACIDI. Centra RGI kopírují koncept center na podporu nezaměstnaných Portugalcům nazvaných Oddělení na podporu profesního začleňování (*Gabinetes de Inserção Profissional – GIP*).<sup>237</sup> Síť RGI sdružuje 25 center, z nichž tři působí v rámci CNAI (ve městech Lisabon, Porto a Faro) a ostatní jsou umístěny na základě dohody o spolupráci do městských či obecních úřadů nebo v neziskových organizacích.<sup>238</sup> Vytvoření této sítě mělo za cíl přiblížit služby úřadů práce nezaměstnaným migrantům na lokální úrovni, kde je lépe zajištěna jazyková a kulturní vybavenost poskytovatelů služby. Centra poskytují základní poradenství nezaměstnaným migrantům při (re)integraci na trh práce, tj. při vyhledávání práce, rekvalifikaci, uznávání kvalifikací či základní pracovní poradenství. Současný projekt RGI navazuje na velice obdobný, výše pospaný, projekt UNIVA v realizaci do roku 2009. V současnosti neziskové organizace provozují 14 center RGI (informace z letáku o projektu RGI). Od 1. 8. 2012 též SOLIM poskytuje pracovní poradenství z tohoto projektu ve své pobočce v Beja.

<sup>234</sup> <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/servicos/centros-locais-de-apoio-a-integracao-de-imigrantes---claii>, (otevřeno dne 4.7.2012)

<sup>235</sup> Nejedná se o oddělení v rámci sítě Rede GIP Imigrante.

<sup>236</sup> Rozhovor s pracovní poradkyní SOLIM 20.5.2011

<sup>237</sup> [http://www.iefp.pt/apoios/entidades\\_sem\\_fins\\_lucrativos/Paginas/GabinetesdeInser%C3%A7%C3%A3oProfissional-GIP.aspx](http://www.iefp.pt/apoios/entidades_sem_fins_lucrativos/Paginas/GabinetesdeInser%C3%A7%C3%A3oProfissional-GIP.aspx) (otevřeno dne 19.9.2012)

<sup>238</sup> (otevřeno dne 19.9.2012)

<sup>238</sup> <http://redegip.acidi.gov.pt/images/pdf/folheto%20da%20rgi.pdf> (otevřeno dne 4.7.2012)

## 11.3. Další integrační projekty jako příklady dobré praxe

V oblasti integrace migrantů na pracovním trhu v Portugalsku působí další řada nevládních organizací, kromě toho jsou v této oblasti aktivní i odborové organizace a orgány samosprávy. V následujícím výčtu uvádíme projekty, u nichž lze zaznamenat příklady dobré praxe ve sledované oblasti.

Projekt *Uznávání kvalifikací lékařů a zdravotníků*<sup>239</sup> realizován ve spolupráci Nadace Calouste Gulbenkian, Jezuitské společnosti pro pomoc uprchlíkům, nemocnice Amadora-Sintra a Zdravotnické školy Francisco Gentil. Díky tomuto projektu se podařilo uznání 107 lékařských diplomů, 45 diplomů zdravotníků migrantů a integrace těchto osob v rámci jejich profesí na pracovním trhu.

Projekt Konfederace syndikátů Severní Alentejo – *Welcoming people*. Tento projekt odborového svazu měl pomoci migrantům, kteří přicházejí do zemědělských oblastí Alentejo a velmi často se stávají obětí pracovního vykořisťování. V rámci projektu byla poskytována kulturní, jazyková, sociální a pracovní právní orientace, která měla usnadnit integraci nově příchozích do společnosti, a to prostřednictvím workshopů, jazykových kurzů, uvítacích akcí a tištěných průvodců.

Projekt *Dílna práce* realizovaný radnicí Monte Abracão ve spolupráci s Výzkumným centrem Queluz. Dílna práce je poradenským centrem radnice, které odesílá cizince na kurzy portugalštiny a angličtiny, pořádané Výzkumným centrem Queluz pro migranty, dále poskytuje asistenci při uznávání profesního vzdělání a odborné praxe ze země původu i v Portugalsku. Zároveň projekt pomáhal při zprostředkování práce, a to přímo na radnici, ve firmách poskytujících servis radnici a v rámci jiných subjektů, které s radnicí spolupracují.

Projekt *Formovat, integrovat a soutěžit* realizovaný konzultantskou společností Walker Consultores e parceiros ve spolupráci s Univerzitami v Porto a v Evoře, bankou Banco Espírito Santo, Národní asociací práva na půjčku a ACIDI. Projekt přiděloval pracovní stáže migrantům z východní Evropy v rámci jejich profesního vzdělání a zkušeností. Projekt měl za cíl integrovat migranty na pracovním trhu a zároveň senzibilizovat portugalské podnikatele k využití zkušeností těchto migrantů pro ekonomický růst země.

## 12. Rozhovory s poskytovateli asistenčních služeb NNO ve veřejných institucích

### 12.1. Rozhovor s poradkyněmi organizace ZeMiT

Rozhovor s Mírou Stojakovič a Vesnou Ceckič na téma poskytování poradenství cizincům v rámci působnosti rakouské neziskové organizace Zentrum für MigrantInnen in Tirol (ZeMiT)

#### Jaký je profil poradců ZEMIT?

Někteří z nás jsou cizinci první generace, jiní jsou cizinci druhé generace, ale všichni mají určitou migrační historii. Naše vzdělání je stejně tak rozmanité, protože na to, aby byl člověk dobrým a profesionálním poradcem potřebuje zejména empatii, schopnost komunikovat a samozřejmě skvělé odborné znalosti, které lze získat školením, studiem a praxí. Všichni naši poradci jsou vzdělaní lidé, ale jsou to především schopní lidé pracující v týmu, kteří se snaží o lepší společnost. Je také potřeba říci, že všichni poradci mluví několika jazyky a perfektní němčinou.

#### Když jste zmínily školení a studium, jak tato školení probíhají?

Každý nový poradce je proškolen individuálně v rámci interní praxe a potom existuje také celostátní průběžné školení, které se pořádá jednou za rok a vždy ho organizuje jedna z neziskových organizací v našem migračním networku ARGE, kde je celkem šest organizací. V rámci tohoto školení se dozvídáme novinky z právní a sociální praxe, vzájemně si uvádíme novinky z dobré praxe, sdílíme kazuistiku zajímavých nebo komplikovaných případů apod. Školení probíhá celkem 3 dny a většinou se ho účastní kolem 20 pracovníků.

#### Jak na Vaši nabídku poradenství reagují cizinci? A jaká jsou největší úskalí při vyhledávání potenciálních klientů?

Je potřeba asi zmínit, že naše organizace poradenství poskytuje od roku 1985, tudíž by se dalo obrazně říci, že jsme „zavedená firma“. Cizinci pobývající na území spolkové země Tyrolsko se na nás obracejí téměř automaticky a již nepotřebujeme žádnou reklamu nebo vyhledávat klienty. V tomto směru máme velké štěstí a úspěch, kterého si vážíme.

#### Jaké služby poskytují poradci?

Jde zejména o poradenství právní a sociální, pomoc s vyplňováním formulářů, psaní žalob a správních podání, zastupování a pomoc s jednáním se státními úřady. Škála je široká a snažíme se podávat co možná nejkomplexnější pomoc cizincům. Toto poradenství poskytujeme převážně v našich kancelářích, ale neméně důležité poskytování poradenství se uskutečňuje přímo na pobočkách úřadů práce v Tyrolsku, kam naši poradci dochází nebo dojíždí několikrát do měsíce.

#### Existuje nějaká vyhlídka, že by se poradci umístili i na jiné státní úřady, než na úřady práce?

Spíše než rozšiřovat naši působnost na ostatní úřady se zdá, že se bude rozšiřovat působnost a kompetence naší organizace. Od roku 2013 jsme jednou z mála organizací, která se bude účastnit pilotního projektu federální vlády na nostrifikace dosaženého vzdělání. Zjednodušeně to jde popsat tak, že od nového roku budeme dostávat rozpočet od vlády, abychom pomáhali cizincům v procesu nostrifikace jejich dosaženého vzdělání – budeme pomáhat s překlady, s formuláři a dokumenty apod. To je pro nás ohromný úspěch a ukazuje to, že něco musíme za těch 25 let dělat dobře. Doufáme, že tento pilotní projekt vyjde, a že se tato nová praxe ustálí na dlouhou dobu dopředu.

<sup>239</sup> [http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista\\_2/migracoes2\\_art7.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista_2/migracoes2_art7.pdf) (otevřeno 21.9.2012)

### Co Vás osobně vedlo k práci poradkyň?

Obě dvě jsme se k práci poradkyň dostaly díky tomu, že jsme od poradců ZEMIT původně potřebovaly poradit, já (*Vesna*) v roce 2002 a Mira v roce 2008. Já (*Vesna*) jsem vystudovaná tlumočnice a Mira má pracovala ve službách, nicméně k ZEMITU jsme se obě dvě dostaly více méně tak, že jsme ZEMIT potřebovaly. A nakonec potřebuje on nás (*smích*). Ale teď vážně, obě dvě jsme se postupně vypracovaly a Mira je například nejen poradkyní, ale také členkou projektových týmů.

### Co Vám dělá největší potíže při poradenství?

Asi největší problém, nebo potíž je smířit se a překonat nespravedlnost a otřesné (ne)lidské zkušenosti, které často figurují v příbězích našich klientů. Snažíme se jim pomoci, poradit, řešit nastalé situace, což je samo o sobě dobré, ale bohužel to celé životní příběhy nevyřeší. Dennodenní méně závažné potíže jsou zejména v případech, kdy klienti sami neví, co potřebují vyřešit a dlouho trvá dobrat se závěru a jejich kauzu řešit.

### Co Vám práce přináší po osobní a profesní stránce?

Těší nás hlavně úžasná zpětná vazba klientů, jejich vděčnost, fakt, že k nám klienti chodí rádi, nebojí se, a že ví, že dostanou profesionální služby. Dále se člověk rozhodně nenudí a stále řeší jiné a různé věci ve skvělém pracovním prostředí, které je multikulturální, tolerantní, kde panuje vzájemný respekt. V práci máme díky našim klientům celý svět.

### Z Vašich odpovědí je patrné, že svou práci máte rády. Přesto, doporučily byste práci poradce jiným cizincům a proč?

Ano, stoprocentně bychom tuto profesi doporučily jiným cizincům. Jak již bylo řečeno, je to práce přinášející užitek, satisfakci a být poradcem je jedinečná šance a možnost jak skloubit a umně využít všech životních zkušeností.

### Vidíte v nastavení poradenství nějaké nedostatky, které byste si přály změnit? A co naopak nejvíce oceňujete z pohledu cizinců?

Dlouho jsme řešili naše prostory, kde máme kanceláře, ale vypadá to nadějně a snad se budeme brzy stěhovat do větších prostor. Jinak nastavení poskytování poradenství funguje skvěle – úředníci jsou na naše poradenství v jejich prostorech už zvyklí a máme s nimi velmi korektní vztahy na profesionální úrovni. Sami se na nás často obracejí a žádají o radu nebo o názor, stejně tak jako nám v některých případech klientů vůbec nevyhoví a jejich rozhodnutí jsou často negativní. To je ale součástí fungující spolupráce a jsme za to vděční. Dialog, komunikace a platforma pro spolupráci jsou pro všechny strany to nejcennější.

### Děkujeme za rozhovor.

Zpracovala: Alexandra Trochtová, Sdružení pro integraci a migraci  
Praha, říjen 2012

## 12.2. Rozhovor se sociokulturním mediátorem SOLIM

Rozhovor s Jorgem Emanuelem Gomes da Silva, socio-kulturním mediátorem na Cizinecké policii v Lisabonu (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SEF)

### Kolik sociokulturních mediátorů pracuje v SEF a z jakých pocházejí zemí?

SEF má zhruba 30 mediátorů. Jejich umístění na pracovnách SEF je výsledkem smlouvy o spolupráci, uzavřené mezi SEF a občanskými sdruženími, která pracují s migranty. V tomto smyslu je třeba připomenout zásluhu církve, konkrétně Jezuitů, kteří významně přispěli ke vzniku této spolupráce. Mediátoři pocházejí z různých zemí - Angola, Rusko, Kapverdské ostrovy, Moldavsko, Guinea-Bissau, Ukrajina, São Tomé a Príncipe, Brazílie - a patří mezi ně také samotní Portugalci či potomci migrantů.

### Jaký je požadovaný profil mediátorů?

Neexistuje standardní profil mediátora. Na počátku jsme měli tendenci požadovat u mediátorů vysokoškolské vzdělání. Naším předsudkem bylo, že odborné znalosti mohou mít jen akademici. Občanská sdružení, se kterými spolupracujeme, nás však brzy přesvědčila, že úroveň vzdělání není pro práci mediátora relevantní. Klíčové pro nás tedy je, aby mediátor neměl předsudky, byl v kontaktu s komunitami migrantů a měl respekt ke všem lidem. Znalost jazyků je výhodou, ale není podmínkou. Stejně tak nepožadujeme konkrétní vzdělání, ani konkrétní typ povolení k pobytu. Naše občanské sdružení Solidariedade Imigrante má mediátora, který, když začínal jako mediátor, byl bez povolení k pobytu, a stal se z něj nakonec excelentní mediátor.

### Jakým způsobem byli mediátoři vyškoleni? Jak probíhaly kurzy?

Mediátoři musí absolvovat počáteční školení a dále pak navštěvují pravidelně se opakující školení. Témata školení jsou zaměřena především na znalost zákonů a správních předpisů a jejich aplikaci v praxi. Trvají od jednoho do tří dnů. Ale tím pravým školením je až každodenní kontakt s migranty a jejich problémy.

### Jak na mediace v počátku reagovali samotní migranti?

Na začátku reagovali překvapeně a nedůvěřivě. Bylo to přeci jen něco nového. Po čase se však jejich nedůvěra rozplynula.

### Jaká je právní forma pracovního vztahu s mediátorem?

Cizinecká policie vydává protokol o možnosti umístění mediátorů na jednotlivých pobočkách občanských sdružení. Mediátoři tedy uzavírají pracovní vztah s příslušnými občanskými sdruženími, která disponují tímto protokolem.

### Jaké služby poskytují mediátoři?

Mediátoři předávají klientům požadované informace a pomáhají jim shromáždit dokumentaci, potřebnou pro vyřízení jejich žádosti o povolení k pobytu. Pro řešení každé konkrétní situace se vždy snaží hledat různé možnosti a alternativy.

### Která z nabízených služeb má největší užitek pro migranty?

#### Jaký je skutečný efekt této pomoci?

I když to tak možná nevypadá, nejcennější jsou pro migranty bezpochyby informace. Samozřejmě, že asistence při shromáždění požadovaných dokumentů pro povolení k pobytu má sice okamžitý efekt, ale největším přínosem pro migranty je, když jim poskytnete správné či potřebné informace. Předávání a sdílení informací mezi migranty vytváří pocit sounáležitosti a příslušnosti k občanské společnosti!



### **Jaká je spolupráce s úředníky SEF?**

Existují tři typy úředníků a s každým máme jiný vztah. Jednipovažují mediátory za potřebné a užitečné a s těmi se nám velmi dobře spolupracuje. Druzí pohlíží na mediátory s nedůvěrou a bojí se, že by je mohli mediátoři připravit o jejich pracovní místa. S těmi jsou vztahy méně dobré. A s těmi, kteří mají předsudky a jsou proti existenci mediátorů, s těmi nemáme žádný vztah. S úředníky SEF se tedy jedná o vztah soužití, který budujeme každý den.

### **Proč jste se rozhodl stát mediátorem?**

Protože jsem aktivista a jsem dlouhá léta zapojen do boje za práva migrantů. Jsem jedním ze spoluzakladatelů migračního sdružení Solidariedade Imigrante (SOLIM), to vypovídá za všechno.

### **Pracoval jste již dříve v Portugalsku? V jaké profesi? Jaká je Vaše původní profese?**

Žiji a pracuji v Portugalsku již mnoho let. Byl jsem designér, ale profese, které jsem se věnoval mnoho let, byla grafická práce - editor Off-Set.

### **Co ztěžuje práci mediátora?**

Skutečné uznání práce mediátora. Bohužel instituce, které využívají mediátory, se pokouší mediátory transformovat v jakýsi typ státního úředníka nižšího řádu. Nevnímají ho jako občana, který se díky svým charakteristikám - jazykové vybavenosti, migračnímu původu či odlišnému kulturnímu zázemí - nachází v lepší pozici pro vykonávání práce, která má zmiřňovat překážky a konflikty mezi úřadem a migranty.

### **Co Vám profese přináší po osobní a profesní stránce?**

Stimulující výzvu a životní univerzitu.

### **Co považujete za největší překážku pro práci migrantů v Portugalsku?**

Zákony, které nazývají lidi nelegály a tlačí migranty do ilegality a na okraj společnosti.

### **Co Vás nejvíce trápí na portugalském systému udělování pracovního povolení či povolení k pobytu.**

Aby se změnil vztah portugalského státu ke všem migrantům. Solidariedade Imigrante má heslo: NEM MENOS NEM MAIS, DIREITOS IGUAIS! (ANI VÍCE ANI MĚŇE, STEJNÁ PRÁVA!)

### **Děkujeme za rozhovor.**

Zpracovala: Šárka Zelenková, Sdružení pro integraci a migraci  
Lisabon, říjen 2012

## **12.3. Rozhovor s pracovníci organizace InBáze Berkat, o. s.**

Rozhovor s Evou Dohnalovou, vedoucí sociálního oddělení o. s. InBáze a koordinátorkou projektu „Asistenční služby na odděleních pobytu cizinců“ a s Nguy Giang Linh, kulturní mediátorkou vietnamštiny o. s. InBáze, působící na pracovištích Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP MV ČR).

### **Kolik mediátorů pracuje na OAMP MV ČR a z jakých zemí?**

*E. Dohnalová:* V současnosti máme 6 mediátorek několika národností: 3 Vietnamky, 1 Bulharku, 1 Mongolku a 1 Syřanku.

### **Jaký je požadovaný profil mediátorů?**

*E. Dohnalová:* U mediátorů nevyžadujeme žádné specifické vzdělání. Důraz klademe spíše na jejich předchozí praxi a samozřejmě na znalost jazyka, resp. odborné terminologie, a to jak ve svém rodném jazyce, tak v češtině. Například mongolská pracovníce je sociální pracovnící a v minulosti tlumočila pro IOM Praha (*International Organization for Migration*). Bulharská mediátorka zase absolvovala kurz sociální práce a studuje bohemistiku. Jedna z pracovníček pak pracuje v advokátní kanceláři, paní ze Sýrie zase vede jazykovou školu. Posuzujeme také vlastní zkušenosti s pobytovou agendou nebo socio-kulturní pozadí. Co se týká jazyka, často narážíme na problém s neznalostí rodného jazyka. Někdy je to dáno i nekompatibilitou v odborné terminologii. Například v mongolštině polovina termínů vůbec neexistuje, proto je nutné hledat složitě opisy daných právních institutů. To vyžaduje dobrou praxi a pohotovost mediátora.

### **Jak jsou mediátoři školeni a jak probíhají kurzy?**

*E. Dohnalová:* Na počátku mediátoři absolvovali ve sdružení InBáze školení s právníčkou a se sociálními pracovníky. Dále pak prošli několika školeními ze strany OAMP MV ČR, zejména k poslední novele cizineckého zákona. V průběhu projektu pak proběhla ještě ad hoc školení dle potřeby klientů či v souvislosti s organizačními záležitostmi při vyřizování pobytové agendy na jednotlivých pobočkách OAMP. V současné době mediátoři potřebují spíše zlepšit své soft skills („měkké dovednosti“) při práci s klienty.

### **Jaká je právní forma pracovního vztahu s mediátorem?**

*E. Dohnalová:* Mediátoři uzavírají pracovní smlouvu s o.s. InBáze a tak se stávají běžnými členy pracovního kolektivu ve sdružení. Navíc část poradenství poskytují i přímo v kancelářích InBáze.

### **Na kterém pracovišti OAMP působí mediátoři?**

*N. G. Linh:* Zatím působíme jen v Praze. Pracujeme střídavě na několika pobytových odděleních OAMP MV ČR – na Bohdalci, v Koněvově ulici a na Chodově. Na každém pracovišti máme přesně stanovené úřední hodiny, jsou k dohledání například na webových stránkách sdružení InBáze.

### **Jaké služby poskytují mediátoři?**

*N. G. Linh:* Poskytujeme především poradenství, které se specificky týká podávání žádostí o povolení k pobytu. Většinou vyplňujeme formuláře potřebné k podání žádosti. Dále sepisujeme žádosti o urychlení správního řízení nebo stížnosti na nečinnost, pokud dochází k prodávám na straně OAMP. Kromě toho pomáháme s různými menšími úkony, např. při vystavování plných mocí či sepisování čestných prohlášení, která se dokládají jako požadované náležitosti k žádostem o povolení k pobytu.

### **Jak na mediaci v počátku reagovali samotní migranti?**

*N. G. Linh:* Cizinci uvítali možnost využít čas při čekání na pořadí, kdy se mohou poradit a případně požádat o pomoc s tlumočením. Klienti si nás ale občas pletou s pracovníky OAMP ČR. Musí si ještě na novou službu zvyknout a pochopit, že tam jsme za nevládní organizaci. Proto jim nemůžeme poskytnout vše, co očekávají od státních orgánů.

### **Jaká je spolupráce s úředníky OAMP?**

*E. Dohnalová:* Se zástupci jednotlivých poboček OAMP se scházíme pravidelně na metodických poradách a někdy, dle aktuální potřeby, i na ad hoc schůzkách. Vedoucí pobytových oddělení mají zájem o to, aby mediátoři byli na pobočkách přítomni, poněvadž cítí, že tato služba je i ku prospěchu úředníků.

*N. G. Linh:* Podle mne jsou úředníci OAMP přátelští, už si na nás zvykli. Někdy se přijdou poradit nebo si jen tak popovídat. Především pochopili, že jim můžeme hodně pomoci - mnohdy jim alespoň částečně ulehčujeme práci se zdoluhavým vysvětlováním potřebného postupu a cizinci současně smysluplně využijí čas ve frontě a jsou pak méně nervózní z dlouhého čekání.

*E. Dohnalová:* Ovšem vytvoření pevné spolupráce bude ještě nějakou chvíli trvat. Například noví zaměstnanci OAMP o mediátorech často nevědí a myslí si, že jsou to klienti. Pak samozřejmě závisí na každém úředníkovi individuálně – někteří jsou vstřícní, jiní ne. Současně záleží i na postoji vedoucích pracovníků, do jaké míry jsou ochotni na svém pracovišti mediátory přijmout. Od loňska jsme se však hodně posunuli. Z původního působiště na dvou židlích někde na chodbě už máme na Chodově a v Koněvově svoji kancelář. Posun k lepšímu je tedy zřejmý. Především vnímáme větší otevřenost ze strany OAMP, což nás velice motivuje k tomu, abychom našich snah nezanechali.

### **Jaká je vyhlídka umístění mediátorů i u jiných institucí?**

*E. Dohnalová:* Součástí projektu Asistenční služby pro migranty, podpořeného z prostředků EIF, je od léta 2012 i zajištění tlumočení ve zdravotnických zařízeních pro pacienty - cizince. 20 tlumočnicků poskytuje tlumočnické služby v Nemocnici Na Františku, Fakultní nemocnici Motol a v Psychiatrické léčebně v Bohnicích. Tlumočníci prošli nejprve sociokulturním školením u nás v InBázi a pak školením zdravotního personálu. V tomto případě se nejedná však o kulturní mediátory.

### **Linh, ještě si dovolím několik osobních otázek v souvislost s Vaší prací mediátorky. Jak dlouho jste kulturní mediátorkou?**

*N. G. Linh:* Od března 2012. Budu pracovat do konce tohoto roku v souladu s délkou realizace projektu občanského sdružení InBáze (projekt podpořen z dotačního řízení MV ČR).

### **Co Vás vedlo k práci kulturního mediátora?**

*N. G. Linh:* Ze začátku jsem o této práci nevěděla nic, jen tolik, že budu prostředníkem mezi úřadem a klientem – cizincem. Přihlásila jsem se tedy do výběrového řízení a práci jsem dostala. Postupně jsem se začala seznamovat s prací mediátorky, díky školením poskytnutým od InBáze a OAMP, ale především pak přímo v praxi za pochodu.

### **Jaké máte vzdělání Vy? Chtěla jste se prostřednictvím této práce přiblížit své profesi?**

*N. G. Linh:* Studuji bohemistiku. Pomáhá mi, že musím v práci využívat odbornou češtinu, rozšiřuji si tak slovní zásobu. To se mi k mé budoucí profesi učitelky češtiny hodí.

### **Pracovala jste v ČR už dříve?**

*N. G. Linh:* Ano, jako dobrovolnice jsem tlumočila na úřadech pro jiné Vietnamce. Při studiu jsem měla také různé brigády, většinou jsem učila češtinu.

### **Co Vám práce přináší po osobní i profesní stránce?**

*N. G. Linh:* Velkým přínosem pro mě byl kurz interkulturních lektorů v Klubu Hanoi, který jsem navštívila o víkendech více než rok a také zaučování od pracovníků v InBáze. Nyní, jako zkušenější mediátorka, zaučuji nové mediátory já. Líbí se mi kontakt s lidmi i s úředníky a díky této práci jsem si prohloubila své znalosti o problematice cizinců.

### **Co nejvíce ztěžuje práci mediátora?**

*N. G. Linh:* Občas mi dělá problémy úřednický jazyk, který je úplně jiný, než běžně mluvená čeština. Také jsem se musela naučit legislativu. A pak také problémy klientů bývají někdy tak složité, že je těžké se od nich odosobnit.

### **Vidíte v nastavení služby mediátorů nějaké nedostatky, které byste si přála změnit? A co naopak nejvíce oceňujete na této službě z pohledu cizinců?**

*N. G. Linh:* Když jsme na pracovištích denně, práce se dá celkem zvládat i přesto, že zejména na pracovišti na Koněvově ulici je velký nával. Naopak na Bohdalcích mají klienti víc prostoru na to, aby se mohli vypovídat ze svých životních příběhů.

### **Doporučila byste práci mediátora jiným cizincům a proč?**

*N. G. Linh:* Samozřejmě. Já jsem zde vyrůstala a nikdy nebylo na úřadech nikoho, kdo by nám lidsky vysvětlil, co máme dělat. Navíc si myslím, že mediátoři mohou být dobrým přínosem i pro úředníky, např. při pomoci s tlumočením. Úřad se tak stává otevřenějším vůči cizincům, kteří mají snahu žít tady v souladu se zákonem, ale čelí mnoha byrokratickým překážkám, které jim život v České republice komplikují.

### **Co Vás nejvíce trápí na českém systému udělování povolení k pobytu či pracovním povolení?**

*N. G. Linh:* Asi nejvíc mi vadí chaos, který vládne na pracovištích OAMP a pak nedodržování lhůt, určených k vyřízení podaných žádostí. Řízení někdy trvá i 11 měsíců a cizinec nedostává žádné informace o stavu jeho žádosti. Klienti jsou pak velice napjatí, protože nevědí, co s nimi bude. Přitom by to tak vůbec nemuselo být, když jinak splňují všechny podmínky k pobytu. Je to velká škoda. Také jsem si všimla toho, že různé úřady mezi sebou takřka nekomunikují, což k jistotě cizinců nijak nepřispívá. Jako problematickou vnímám například spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí. Například zejména v arabském světě konzuláty vůbec nefungují a klienti se mnohdy potýkají s problémy spojenými s pořízením potřebných dokladů.

### **Děkujeme za rozhovor.**

Zpracovala: Eva Valentová, Sdružení pro integraci a migraci  
Květen 2012

## 13. Závěry a doporučení

Na základě veškerých informací, které jsme získali, bychom rádi nastílni některé závěry resp. doporučení, jež by si dle našeho názoru zasloužila reflexi v chystané novelizaci zákona o pobytu cizinců, zákona o zaměstnanosti či v novelizaci dalších souvisejících právních předpisů, a především pak v přístupu odpovědných orgánů k problematice sociální integrace pracovních migrantů v ČR.

Jelikož komparace českých realit s rakouskými a portugalskými hraje v naší publikaci zásadní roli, nejprve se zaměříme na stručná doporučení, která vzešla z partnerské spolupráce a která vykrystalizovala v návrhy na možné sdílení příkladů dobré praxe.

Z portugalského prostředí můžeme čerpat ponaučení jak pozitivní, tak negativní. Dle zjištění, která máme k dispozici a která pocházejí přímo od portugalských partnerů z neziskového sektoru, jsou portugalské instituce velice vstřícné k usnadnění přístupu k legalizaci pobytu, přístupu k získání státní příslušnosti, podporují realizaci projektů, kterými se snaží migrantům pracujícím v Portugalsku život usnadnit. Tento přístup skutečně pomáhá těm, kteří mají zájem v nové zemi žít a pracovat, snáze se integrovat. V českém prostředí by tento model měl nepochybně mnohem efektivnější výsledky, protože se zde nevyskytují negativní faktory, které existují v Portugalsku, zemi s největšími sociálními rozdíly v Evropě, kde dokonce vznikl fenomén velkých sociálních čtvrtí v okolí velkých měst (tzv. suburban district, v tomto případě především Lisabon a Porto). Tyto faktory významně snižují efektivitu výše jmenovaných pozitiv v praxi. V popsanych čtvrtích se kumulují sociálně nejslabší vrstvy společnosti, z velké části migranti, ale nejen oni. Jsou to osoby pracující v nejméně kvalifikovaných a nejhůře placených zaměstnáních. Během posledních dvaceti let v těchto čtvrtích vyrostla tzv. druhá generace migrantů bez povšimnutí společnosti a bez faktického přístupu ke vzdělání a výchově. Pokud jde tedy o akcentaci portugalské praxe, která by neměla být replikována, je to jednoznačně teritoriální segregace sociálně slabých skupin obyvatelstva, která přináší jen velmi těžko řešitelné situace.

Stejně tak jako v případě výše zmíněného Portugalska, i v Rakousku resp. v rakouské praxi nalezneme příklady dobré i špatné praxe. Kladně lze hodnotit zejména spoluúčast neziskového sektoru a státních orgánů při přípravě analýzy a strategického plánu, upravujícího spolupráci NNO a příslušných úřadů při integraci cizinců. Pokud jde o potřebné finanční zajištění, ocenit lze skutečnost, že rozpočet vybraných ministerstev obsahuje samostatnou kapitolu na podporu nezávislé činnosti nevládních organizací poskytujících právní a sociální poradenství cizincům. Příkladem hodné je pak díky tomu také širokospektrální poskytované poradenství neziskových organizací, které funguje jako jeden z úspěšných nástrojů faktické integrace migrantů. Pokud jde o praxi, která by rozhodně neměla být replikována, zde můžeme uvést zejména restriktivní integrační opatření týkající se znalosti jazyka, která cíleně snižují možnost cizinců úspěšně žádat o pobytová oprávnění. Za zmínku stojí i nepřehledná integrační politika, která je tvořena a operativně vedena na úrovni jednotlivých spolkových zemí.

Zasadíme-li tato zjištění do kontextu české migrační a integrační politiky a zhodnotíme-li faktický výkon státní správy v této oblasti či nastavení legislativního rámce, docházíme k závěru, že k tomu, aby se v České republice mohlo hovořit o úspěšné sociální integraci (nejen) pracovních migrantů, bylo by zapotřebí alespoň některých změn, které jsou v bodech uváděna níže:

- Odstranit doposud pevnou vazbu práce – pobyt a sloučit povolení k zaměstnání a povolení k pobytu do jednotného povolení<sup>25</sup>
- Odstranit svázanost povolení k zaměstnání cizince s konkrétním zaměstnavatelem
- Eliminovat faktické vyloučení cizinců ze služeb zaměstnanosti. Ačkoliv cizinci na státní

politiku zaměstnanosti v průběhu výkonu svého zaměstnání přispívají, nemohou služby zaměstnanosti, na jejichž úhradě participují, v plné šíři využívat. Tento bod souvisí i s předchozími dvěma návrhy. Cizinci (až na výjimky) v okamžiku ztráty zaměstnání, kdy by měli logicky začít využívat služeb zaměstnanosti, pozbývají i povolení k pobytu a nemohou tudíž tyto služby čerpat. Taková situace je diskriminační.

- Sjednotit proces uznávání kvalifikací
- Zaměřit se na větší informovanost jak cílových skupin migrantů, tak i orgánů státní správy a samosprávy, o fungování NNO, možnostech, které nabízejí a jejich využití (kontakty, sociální tlumočení, asistence apod.). V této souvislosti i nepominout školení zástupců státní správy a samosprávy o cizinecké problematice a zároveň i např. o důležitosti mezikulturního porozumění
- Rozšířit služby kulturních mediátorů do dalších veřejných služeb a praxe i jiných orgánů než OPC MV ČR v Praze a Středočeském kraji (úřad práce, úřady městských částí a obecní úřady, živnostenské odbory, finanční úřady, orgány sociálně právní ochrany dítěte, inspektoráty, uvažovat o zavedení tohoto integračního opatření do Koncepce integrace cizinců a potažmo upravit jejich právní postavení v příslušných právních předpisech (zákon o sociální službě, zákon o pobytu cizinců na území, zákon o zaměstnanosti, zákon o veřejně prospěšných společnostech).
- Podporovat integrační centra zejména v regionech s vyšší koncentrovaností cizinců. Tam, kde nedosahují aktivity NNO, přesvědčit místní samosprávy k jejich zřízení, naopak tam, kde jsou NNO vysoce aktivní, převést správu center do jejich kompetence, případně zapojit místní či regionální samosprávu. Zvýší se tím efektivita implementace integračních opatření s ohledem na zkušenosti NNO při přímé práci s cizinci a lepší reflexe jejich konkrétních potřeb, současně se ušetří na personálním aparátu, který je nezbytné do nově vznikajících center dosazovat. Referenci lze spatřovat v CPIC v ústeckém kraji, které vede nevládní organizace Poradna pro integraci.
- Zvýšit participaci migrantů ve veřejných službách
- Zapojit NNO do příprav tzv. předodjezdových balíčků a iniciačních kurzů sociokulturní integrace a přenést jejich realizaci na lokální úroveň či do integračních center
- Vytvořit koncepce na lokálních úrovních při zohlednění specifík situace v jednotlivých regionech, tj. s ohledem na počet migrantů v regionu, jejich složení a pracovní zařazení či s ohledem na otázky sociální a bydlení

**Základním předpokladem a alfou a omegou veškerých úvah a návrhů na řešení neuspokojivé situace v oblasti sociální integrace pracovních migrantů je však zohlednění skutečnosti, že k vytváření právního i faktického rámce migrační politiky je nezbytné postupovat koncepčně, s rozvahou a s vědomím dlouhodobé perspektivy přijímaných opatření. Je také důležité, dle našeho názoru, zvažovat stanoviska různých orgánů státní správy a samosprávy i v kontextu postojů a návrhů neziskového sektoru, vycházející z praxe s cílovou skupinou a vyhodnocovat je v příčinných souvislostech. V opačném případě budou následující léta hodnocena jako přetrvávající období neúspěšných pokusů o integraci. Podobné nekonceptní kroky, jako jsou stávající vysoce kontroverzní pokyny MPSV v otázkách povolování zaměstnání a nostrifikací, jsou toho konečnou v současnosti jasným důkazem.**

# POUŽITÉ ZDROJE A LITERATURA

## EVROPSKÁ UNIE – KAPITOLY 1 a 2

BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 308 s. ISBN: 80-210-3875-6.

BARŠOVÁ, A. *Role Evropské unie v řízení ekonomické migrace. Současný stav a výhledy*. Mezinárodní vztahy 3, 2007, str. 31 – 53. Dostupné na: »<http://www.mezinarodnivztahy.com/article/view/268>« (otevřeno 27.10.2012)

CARRERA, S. – GUILD, E. „Undocumented migrants and the Stockholm Programme.“ in: Carrera, S., Merlino, M. (eds.) *Assessing EU Policy on Irregular Immigration under the Stockholm Programme*. Centre for European Policy Studies. CEPS 2010. Dostupné na: »<http://www.ceps.eu>« (otevřeno 26.10.2012)

CARRERA, S. – ATGER, A. F. *Integration as a two-way process in the EU? Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*. Centre for European Policy Studies. Justice and Home Affairs, CEPS Paperbacks. 2011. Dostupné na: »<http://www.ceps.eu/book/integration-two-way-process-eu-assessing-relationship-between-european-integration-fund-and-com>« (otevřeno 23.09.2012)

COLLETT, E. *The EU immigration Pact: from Hague to Stockholm, via Paris*. EPC Policy Brief. Brussels. October 2008. Dostupné na: »[http://www.epc.eu/prog\\_forum\\_details.php?cat\\_id=3&pub\\_id=457&forum\\_id=5&prog\\_id=1](http://www.epc.eu/prog_forum_details.php?cat_id=3&pub_id=457&forum_id=5&prog_id=1)« (otevřeno 26.10.2012)

COLLETT, E. *The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans*. Migration Policy Institute. 2009, »<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=768>« (otevřeno 26.10.2012)

COLLETT, E. *Immigrant Integration in a Time of Austerity*. Migration Policy Institute. March 2011. Dostupné na: »<http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf>« (otevřeno 21.9.2012)

ČECHOVSKÝ, M. *Fenomén (i)migrace a imigrační politika Evropské unie*. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně. Brno 2010. Dostupné na: »[http://is.muni.cz/th/8653/fss\\_d/](http://is.muni.cz/th/8653/fss_d/)« (otevřeno 13.9.2012)

ČIŽINSKÝ, P. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“*. Leden 2005. Dostupné na: »[www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz)« (otevřeno 11.4.2011)

DROZDZ, J. *Spanish leadership in developing a 'common' European immigration policy: Intergovernmentalist supranationalization approach*. Theses and Dissertations. Paper 92. DePaul University, Chigago, Illinois. 2011. Dostupné na: »<http://via.library.depaul.edu/etd/92>«

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (EHSV). *Immigration: the role of civil society in integration*. Belgium 2007. 34 p. ISBN 978-92-830-0766-1.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (EHSV). *Opinion of the EESC on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals COM(2011) 455 final*. PIRVULESCU, C. CESE 821/2012 - SOC/427. Brussels March 2012. Dostupné na: »<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.19910>« (otevřeno 5.11.2012)

EVROPSKÝ PARLAMENT (EP). *Společná práva a jednotné povolení pro práci a pobyt pro pracovníky ze zemí mimo EU*. Plenární zasedání 13. 12. 2011. Dostupné na: »<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/pressroom/content/20111213IPR33946/html/>

Spole%[C4%8Dn%C3%A1-pr%C3%A1va-a-jednotn%C3%A9-povolen%C3%AD-pro-pr%C3%A1ci-a-pobyt-pro-neunijn%C3%AD-pracovn%C3%ADky](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586553#tab-0)« (otevřeno 14.11.2012)

EVROPSKÝ PARLAMENT (EP). *Procedure File 2010/0210(COD). Seasonal employment: conditions of entry and residence of third-country nationals*. Legislative Observatory. »<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586553#tab-0>« (přístup 14.11.2012)

GUILD, E. – GROENENDIJK, K. – CARRERA, S. “Understanding the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU?” In: *Illiberal Liberal States Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Chapter 1. Centre for European Policy Studies. CEPS 2009. Dostupné na: »<http://www.ashgate.com/isbn/9780754676980>« (otevřeno 26.10.2012)

IPEX (The Platform for Interparliamentary Exchange). *Document SEC/2010/0888 FIN*. 2011. Dostupné na: »<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2010&number=0210&appLng=EN>« (otevřeno 15.11.2012)

JOPPKE, Ch. *Podporují povinné kurzy občanské integrace v západní Evropě opravdu integraci?* Migraceonline.cz. 16. 9. 09. Dostupné na: »<http://migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2197708>« (otevřeno 23.9.2012)

KOMISE 2011. *Komise navrhla lepší řízení migrace do EU*. Tisková zpráva. Zastoupení EU v České republice. 04.05.211. Dostupné na: »[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press\\_releases/11\\_532\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/11_532_cs.htm)« (otevřeno 21.9.2012)

MARTINIELLO, M. *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*. OECD 2009. Dostupné na: »[www.oecd.org/dev/38295165.pdf](http://www.oecd.org/dev/38295165.pdf)« (otevřeno 21.9.2012)

NIESSEN, J. – SCHIBEL, Y. - MAGONI, R. (eds.). *EU and US approaches to the management of immigration. Comparative perspectives*. Migration Policy Group. 2003. Dostupné na: »[http://www.migpolgroup.org/publications\\_detail.php?id=122](http://www.migpolgroup.org/publications_detail.php?id=122)« (otevřeno 15.12.2010)

OKYAY, A. S. *Integration of Immigrants in an Integrating Europe*. *Ankara Review of European Studies*. Vol. 6. No. 2. 2007, s. 51-67. Dostupné na: »<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1124/13230.pdf>« (otevřeno 15.10.2012)

PASCOUUAU, Y. – MCLOUGHLIN, S. *EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy*. Policy brief. European Policy Center. 24 January 2012. Dostupné na: »[http://www.epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=3&pub\\_id=1398](http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=1398)« (otevřeno 26.10.2012)

PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva.... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. 2008. Dostupné na: »[http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz\\_se\\_rekne\\_lisabonska\\_smlouva.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlouva.pdf)« »<https://www.euroskop.cz/192/sekce/lisabonska-smlouva---ke-stazeni/>« (otevřeno 26.10.2012)

SCHEU, H. CH. „Problematika regularizace z pohledu práva EU.“ in: *Neregulární pobyt cizinců v ČR : problémy a jejich řešení*. Ed. Kadlecová, M., Polanská, J., Praha 2008, dostupné na: »<http://www.migrace.com/cs/podpora/publikace>« (otevřeno 14.12.2011)

SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI (SIMI). *SIMI se připojilo k dopisu PICUM poslancům Evropského parlamentu vztahující se k směrnicí o jednotné*. 2011. Dostupné na: »[http://www.migrace.com/cs/clanky/358\\_simi-se-prijilo-k-dopisu-picum-poslancum-evropskeho-parlamentu-vztahujici-se-k-smernici-o-jednotne](http://www.migrace.com/cs/clanky/358_simi-se-prijilo-k-dopisu-picum-poslancum-evropskeho-parlamentu-vztahujici-se-k-smernici-o-jednotne)« (otevřeno 23. 3. 2011)



# EVROPSKÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

## a) Primární a sekundární právo

Maastrichtská smlouva, Smlouva o Evropské unii, 7. února 1992.

Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii (SEU), smlouvy o založení Evropských společenství (SES) a související akty, 2. října 1997.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, 13. prosince 2007.

Nařízení Rady 1612/68/EHS ze dne 15.10.1968, o volném pohybu pracovníků v rámci Společenství

Návrh Komise na horizontální směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti KOM(2001) 0386 v konečném znění. Úřední věstník J. C 322 E, 27. 11. 2001.

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úřední věstník L 251, 3.10.2003.

Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). KOM(2011) 735 v konečném znění.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, Úřední věstník L 016, 23.1.2004.

Směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, Úřední věstník L 375/12, 23.12.2004

Směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu, Úřední věstník L 289/15, 3.11.2005.

Směrnice 2009/50/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice o modrých kartách), Úřední věstník L 155/17, 18.6.2009.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18.6.2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

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

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu sezónních pracovníků, KOM(2010) 379, 13.7.2010.

Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti, KOM(2010) 378 v konečném znění.

Návrh Komise na rozšíření směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby o stážisty odměňované mzdou a au-pair

## b) Nezávazné dokumenty

*Usnesení Rady ze dne 20. června 1994 o omezení přijímání občanů třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání.*

*K Unii svobody, bezpečnosti a práva.* Závěry předsednictví, Evropská rada, Tampere, 16.10.1999.

*Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii* byl, zasedání Evropské rady, 5. 11. 2004

*Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace*, KOM(2004) 811 v konečném znění, 11.1.2005.

*Plán politiky pro oblast legální migrace*, KOM (2005)669 v konečném znění, 21.12.2005.

*Evropský pakt o migraci a azylu*, Evropská rada, Brusel, 15. a 16. října 2008.

*Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*, ÚV C 115 ze dne 4.5.2010

*Sdělení Komise o přistěhovalectví, integraci a zaměstnanosti*, KOM (2003) 336.

Stanovisko ESHV k migraci, integraci a roli občanské společnosti, Úřední věstník C 125, 27.5.2002

*Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii*, Dokument Rady 14615/04 ze dne 19. listopadu 2004

Sdělení Evropské komise, Radě, Evropskému parlamentu, Ekonomickému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Společný program pro integraci. Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii*. KOM (2005) 389, schváleno jako *Závěry Rady o společném programu pro integraci* ze dne 1.12.2005.

Sdělení Evropské komise Radě EU a Evropskému parlamentu *Haagský program: Deset priorit pro dalších pět let – partnerství pro obnovu Evropy*. KOM (2005)184 v konečném znění.

Evropská komise, *Zpráva o realizaci Haagského programu za rok 2007*, KOM(2008)373 v konečném znění, 2.7.2008.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí*. KOM (2011) 0455 v konečném znění.

### Internetové stránky

Evropská komise

»[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/work/index_en.htm)«

Evropský hospodářský a sociální výbor

»<http://www.eesc.europa.eu/> «

Ministerstvo vnitra ČR – Legální migrace v EU

»<http://www.mvcr.cz/clanek/legalni-migrace-v-evropske-unii.aspx> «

European Website on Integration (EWSI) »<http://ec.europa.eu/ewsi/en/> «

## ČESKÁ REPUBLIKA – KAPITOLY 3, 4 a 9

BABICKÁ, K. *Study on the National Policy Frame for the Integration of Newcomers*. Migraceonline.cz. 2011. Dostupné na: »<http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=2292005>« (otevřeno dne 19.7.2012)

BOUŠKOVÁ, P. *Pracovní migrace cizinců v České republice v 70. až 90. letech*. 1998. MPSV. Dostupné na: »<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/azyl/integrace2/nks01/prispevek4.pdf> « (otevřeno dne 19.5.2011)

BRITISH COUNCIL. *Integrace imigrantů: Nová studie srovnává Českou republiku s ostatními zeměmi Evropy a severní Ameriky*. Tisková zpráva. 28. 2. 2011. Dostupné na: »[http://www.britishcouncil.org/czechrepublic-press-tiskova\\_zprava-mipex\\_28022011.pdf](http://www.britishcouncil.org/czechrepublic-press-tiskova_zprava-mipex_28022011.pdf)« (otevřeno 3.3.2012)

ČECHOVÁ, M. *Spirála české integrační politiky*. MPSV. 2005. Dostupné na: »<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957152>« (otevřeno 4.5.2012)

ČESKÝ HELSINKÝ VÝBOR (ČHV). „Cizinci“ in: *Zpráva o stavu lidských práv v České republice za rok 2011*, Praha 2012. s. 67 – 74. Dostupné na: »<http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2012112002>« (otevřeno 20.8.2012)

ČLOVĚK V TÍSNI. *Rozhodování o pobytech cizinců v rukou ministerstva vnitra: bilance prvního roku*. [www.migration4media.net](http://www.migration4media.net), 10.1.2012. Dostupné na: »<http://migration4media.net/2012/01/30/rozhodovani-o-pobytech-cizincu-v-rukou-ministerstva-vnitra-bilance-prvniho-roku/>« (otevřeno 20.8.2012)

EVROPSKÁ MIGRAČNÍ SÍŤ (EMN). *Návrh nové právní úpravy podmínek vstupu a pobytu na území České republiky*. Praha. 2012. Dostupné na: »[http://www.emncz.eu/UserFiles/files/navrh\\_nove\\_pravni\\_upravy\\_cizinci.pdf](http://www.emncz.eu/UserFiles/files/navrh_nove_pravni_upravy_cizinci.pdf)« (otevřeno dne 14.10.2012)

GALLOVÁ KRIGLEROVÁ, E. Případová štúdia – Česká republika – České Budějovice. In: Kadlečková, J. (ed.), Gallová Kriglerová, E., Gažovičová, T. *Integrácia migrantov na lokálnej úrovni. Výskumné zistenia a odporúčania*. Centrum pre výskum etnicity a kultury. CVEK Bratislava 2011. s. 2- 43 . ISBN: 978-80-970711-0-3. Dostupné na: »<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2289796>« (otevřeno dne 20.7.2012)

HOLÁ, E. - FALTOVÁ, M. - ČANĚK, M. *Pokyny MPSV pro rok 2012 / Směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR a jejich rozpor s platným právem*. Konsorcium. 12.9.2012. Dostupné na »<http://migration4media.net/wp-content/uploads/2012/09/P%C5%99%C3%ADloha-%C4%8D.-1.pdf>« (otevřeno dne 5.10.2012)

IOM Praha. *Zpráva o situaci v České republice. Migrantské organizace a orgány státní správy v ČR*. Studie v rámci projektu ELCI. Praha 2012. Dostupné na: »<http://www.iom.cz/>« (otevřeno dne 20.6.2012)

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY V ČR. *Stanovisko k nové strategii MPSV zásadně zpřísňit vydávání pracovních povolení cizincům na pozicích s nízkou kvalifikací ze dne 9.5.2012*. Dostupné na »<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2343628>« (otevřeno dne 30.9.2012)

KUŠNIRÁKOVÁ, T. - ČIŽÍNSKÝ, P. *Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?* Geografie. 2011, 116, č. 4, s. 497–517. Dostupné na »[http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2012/01/g11-4-7kusnirakova\\_cizinsky.pdf](http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2012/01/g11-4-7kusnirakova_cizinsky.pdf)« (otevřeno dne 7.5.2012)

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Integrace cizinců v ČR - pozice nevládních neziskových organizací*. Prezentace přednesená PhDr. Věrou Kolmerovou a Mgr. Andreou Plačkovou na jednání se zástupci neziskového sektoru ze dne 11.3.2011, konaného v rámci úvodního semináře pro zahraniční partnery projektu „Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v ČR“.

MINISTERSTVO VNITRA ČR (MV). *Integrace cizinců na území ČR*. 2011. Dostupné na: »<http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.7.2012)

MINISTERSTVO VNITRA ČR (MV). *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace va o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011*. Praha 2012. Dostupné na: »<http://www.mvcr.cz/azyl-migrace-a-integrace.aspx>« (otevřeno 17.7.2012)

MINISTERSTVO VNITRA ČR (MV). *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace va o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2004*. Praha 2005. Dostupné na: »<http://www.mvcr.cz/azyl-migrace-a-integrace.aspx>« (otevřeno 16.7.2012)

PLÍVOVÁ, V. *Projekt "Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků" končí*. Tisková zpráva. MPSV. 13.12.2010. Dostupné na »<http://www.mpsv.cz/files/clanky/9997/13122010.pdf>« (otevřeno dne 21.9.2012)

POŘÍZKOVÁ, H. *Analýza zahraniční zaměstnanosti v České republice; postavení cizinců na trhu práce a podmínky jejich ekonomické integrace*. Praha, VÚPSV, v.v.i., 2008. Dostupné na »[http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz\\_251.pdf](http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_251.pdf)« (otevřeno dne 14.8.2012)

RÁKOCZYOVÁ, M. - TRBOLA, R. „Horizontální a vertikální aspekty koordinace sociální integrace přistěhovalců.“ In: Baláž, R. (ed.) *Aspekty integrace cizinců v regionech ČR*. Elektronický sborník vybraných příspěvků z regionálních konferencí. Správa uprchlických zařízení MV, odbor Centra na podporu integrace cizinců. Praha 2011. Dostupné na: »[http://aa.ecn.cz/img\\_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/cpic\\_sbornik-2010.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/cpic_sbornik-2010.pdf)« (otevřeno 17.8.2012)

REDLOVÁ, P. *Investice do integrace: aktivity státní správy v oblasti začleňování cizinců v roce 2008*, [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz), 16.9.2009, dostupné na: »<http://migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2197700>« (otevřeno 14.8.2012)

ROZUMEK, M. - TOLLAROVÁ, B. - VALENTOVÁ, E. *Migrace a ekonomická krize: Dopady na politiku Evropské unie*, IOM, 2011. Dostupné na »<http://www.labourmigration.eu/research/report/12-migration-and-the-econo>« (otevřeno dne 13.5.2012)

SCHROTH, J. *Pilotní projekt "Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků" startuje*. Tisková zpráva. IOM. 31.7.2003. Dostupné na »<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955429>« (otevřeno dne 25.6.2012)

TOMAN, K. *Drábek usnadní zaměstnávání cizinců. Ale jen vzdělaných*, Aktualne.cz. 21.8.2012. Dostupné na »<http://aktualne.centrum.cz/finance/prace/clanek.phtml?id=754964>« (otevřeno dne 4.9.2012)

TRLIFAJOVÁ, L. LOUDOVÁ STRALCZYNSKA, B. *Státní politika a integrace migrantů do společnosti: výstupy a záznam konference*. 2011. Dostupné na: »<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2288755>« (otevřeno 27.7.2012)

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. „Nedodržování lhůt v řízeních o pobytu cizinců může být pro stát nákladné.“ Tisková zpráva. 11. 9. 2012. Dostupné na: »<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/nedostatky-systemu-visapoint-odporuji-mezinarodnim-zavazkum-cr/>« (otevřeno dne 30.9.2012)

VÝBOR PRO PRÁVA CIZINCŮ. *Usnesení výboru pro práva cizinců ze dne 22.10.2012*. Dostupné na »<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-dne-22--rijna-2012-100160/>« (otevřeno dne 24.10.2012)

## PRÁVNÍ PŘEDPISY A PROGRAMOVÉ DOKUMENTY ČR

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, úplné znění vyhlášeno pod číslem 224/2011 Sbírky zákonů

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

Usnesení vlády ČR č. 55 ze dne 13.1.2003 k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce pro vstupu České republiky do Evropské unie

Usnesení vlády ČR č. 344 ze dne 10.5.2010, Analýza aktuálního vývoje a problémů v oblasti migrace a postup České republiky v oblasti prevence a potírání nelegální migrace a negativních jevů spojených s migrací

Usnesení vlády ČR č. 121 ze dne 29.2.2012, Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic

Směrnice generálního ředitele Úřadu práce č. 19/2012, Postup a pokyny k realizaci zahraniční zaměstnanosti. Dostupné na »[http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/jhc/vyzadane\\_informace\\_dle\\_zak\\_c\\_\\_1061999\\_sb/19\\_12\\_sm\\_postup\\_a\\_pokyny\\_k\\_realizaci\\_pzz.pdf](http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/jhc/vyzadane_informace_dle_zak_c__1061999_sb/19_12_sm_postup_a_pokyny_k_realizaci_pzz.pdf)«

Vyhláška Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy České republiky č. 12/2005 Sb. ze dne 24.12.2004, o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami

Usnesení vlády České republiky ze dne 11. 12. 2000 č. 1266 o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky. Dostupné na: » <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.8.2012)

Usnesení vlády České republiky ze dne 8. 2. 2006 č. 126 ke Koncepti integrace cizinců v roce 2005. Dostupné na: » <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.8.2012)

Usnesení vlády České republiky ze dne 23. 7. 2008 č. 979 o převodu některých činností vykonávaných Ministerstvem práce a sociálních věcí. Dostupné na: » <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.8.2012)

Usnesení vlády České republiky ze dne 22.3.2010 č. 224 ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009. Dostupné na: » <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.8.2012)

Usnesení vlády České republiky ze dne 9. 2. 2011 č. 99 k aktualizované Koncepti integrace cizinců na území České republiky a k návrhu dalšího postupu v roce 2011. Dostupné na: » <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.8.2012)

Usnesení vlády ČR ze dne 4.1.2012 č. 6 k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití v roce 2012. Dostupné na: » <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>« (otevřeno 28.8.2012)

### Internetové stránky

Sdružení pro integraci a migraci

»[www.migrace.com](http://www.migrace.com)«

Český statistický úřad

»[www.czso.cz](http://www.czso.cz)«

Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji

»[www.centrumcizincu.cz](http://www.centrumcizincu.cz)«

Inbáze Berkat, o. s.

»[www.inbaze.cz](http://www.inbaze.cz)«

Integrační centrum Praha

»[www.icpraha.com](http://www.icpraha.com)«

Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců

»[www.cizincijtmk.cz](http://www.cizincijtmk.cz)«

Konsorciem nevládních organizací pracujících s migranty

»[www.konsorcium-nno.cz](http://www.konsorcium-nno.cz)«

META – Sdružení pro příležitosti mladých migrantů

»[www.meta-os.cz](http://www.meta-os.cz)«

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

»[www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)«

Ministerstvo vnitra ČR

»<http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>«

SUZ MV ČR, Centra na podporu integrace cizinců

»[www.integracnicentra.cz](http://www.integracnicentra.cz)«

Státní úřad inspekce práce

»[www.suip.cz](http://www.suip.cz)«

Migrant Integration Policy Index

»[www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)«

## RAKOUSKO – KAPITOLY 5, 6 a 10

AGENDA ASYL. *Human rights concerns about asylum-related regulations and practices in Austria*. Joint submission by AGENDA ASYL for the 10th Session of the UPR Working Group in January 2011. July 2010. Universal Periodic Review Austria. Dostupné na: »[http://www.asyl.at/fakten\\_1/upr\\_austria.pdf](http://www.asyl.at/fakten_1/upr_austria.pdf)« (otevřeno dne 22. 07. 2012)

ARBEITSKRAMMER WIEN. *Geld bei Krankheit*. 2012. Dostupné na: »<http://wien.arbeiterkammer.at/online/geld-bei-krankheit-10691.html#topofpage>« (otevřeno dne 12. 8. 2012)

ARBEITMARKTSERVICE. *Über AMS*. 2012. Dostupné na: »[http://www.ams.at/ueber\\_ams.html](http://www.ams.at/ueber_ams.html)« (otevřeno dne 18. 07. 2012)

AUSTRIAN FOREIGN MINISTRY. *Social partnership*. 2012. Dostupné na: »<http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/austria/government-and-politics/social-partnership.html>« (otevřeno dne 10. 7. 2012)

AUSTRIAN TIMES. *Fischer rejects asylum policy criticism*. 13. 08. 2009, 15:00. Dostupné na: »<http://www.austriantimes.at/?id=15536>« (otevřeno dne 10. 07. 2012)

BIFFL, G. *Satisfying Labour Demand Through Migration in Austria*. Vienna: International Organization for Migration. May 2011. Dostupné na: »<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=4E05496A83B11C46ED801A1C69EFAE85?fileID=113>« (otevřeno dne 12. 7. 2012)

BLASSNIG, S. *Migrationspolitik in Österreich von der Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen 1961 bis heute*. Diplomarbeit: Institut für Politikwissenschaft Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Innsbruck. 2010.

BÖSE, M. – HABERFELLNER, R. – KOLDAS, A. *Mapping Minorities and their Media: The National Context – Austria*. Centre for Social Innovation. 2001. Dostupné na: »[https://www.zsi.at/attach/MinoritiesMedia\\_AT2001.pdf](https://www.zsi.at/attach/MinoritiesMedia_AT2001.pdf)« (otevřeno 11. 7. 2012)

EUROFOUND. *Austria: Social Partnership*. 2009. Dostupné na: »<http://www.eurofound.europa.eu/emire/AUSTRIA/ANCHOR-SOZIALPARTNERSCHAFT-AT.htm>« (otevřeno dne 9. 7. 2012)

EUROPA. *October 2012 Euro area unemployment rate at 11.7% EU27 at 10.7%*. Reference number STAT/12/170 - 30/11/2012. Dostupné na: »[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-12-170\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-170_en.htm)« (otevřeno dne 02.12.2012)

EMN (2009). *Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*. 2009. Dostupné na: »<http://www.emn.at/en/studies/>« (otevřeno dne 11. 7. 2012)

EMN (2011). "Austria National Report." In: *Annual Policy Report*. 2011. Dostupné na: »<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=1.%20Annual%20Policy%20Reports>« (otevřeno dne 01. 08. 2012)

EMBASSY OF THE UNITED STATES VIENNA AUSTRIA. *U.S. citizen services. Public Health Conditions*. 2012. Dostupné na: »[http://austria.usembassy.gov/res\\_pubhealth.html](http://austria.usembassy.gov/res_pubhealth.html)« (otevřeno dne 18.08.2012)

EUROPEAN WEBSITE FOR INTEGRATION. *Country Info – Austria (EWSI)*. 2012. Dostupné na: »[http://ec.europa.eu/ewsi/en/info\\_sheet.cfm?ID\\_CSHEET=41](http://ec.europa.eu/ewsi/en/info_sheet.cfm?ID_CSHEET=41)« (otevřeno dne 17. 07. 2012)

FASSMANN, H. – REEGER, U. *Austria: From guest worker migration to a country of immigration*. IDEA Working Papers, No. 1. December 2008. Dostupné na: »[http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP1\\_Austria.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP1_Austria.pdf)« (otevřeno dne 18. 7. 2012)

FILIPÍČ, U. *Sociální partnerství v Rakousku*. Prezentace Vídeňské komory zaměstnanců. 2008. Dostupné na: »[cz.zuwins.at/fileadmin/Dateiupload/Filipic\\_CZ.ppt](http://cz.zuwins.at/fileadmin/Dateiupload/Filipic_CZ.ppt)« (otevřeno dne 20. 7. 2012)

GÄCHTER, A. *Migrationspolitik in Österreich seit 1945*. Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. 2008. Dostupné na: »<https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf>« (otevřeno dne 20. 7. 2012)

GEORG, A. *Labour Immigration Examined*. European Industrial Relations Observatory (EIRO). 2005. Dostupné na: »<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/01/feature/at0501206f.htm>« (otevřeno dne 20.6.2012)

GÜRSE, H. – KOGOJ, C. – MATTL, S. *Gastarbeiter: 40 Jahre Arbeitsmigration*. Mandelbaum Verlag Wien. 2004.

HETFLEISCH, G. „Das kurze Jahrzehnt der Integrationsdebatte in Österreich“ in Medda-Windischer, R., Hetfleisch, G., Meyer, eds. (2011) „Migration in Südtirol und Tirol : Analysen und multidisziplinäre Perspektiven,“ Bozen: Eurac Research. 2011.

HETFLEISCH, G. – YILIDZ, B. „Per Recht am Rand. Zur rechtlichen Situation von MigrantInnen in Österreich“ in Medda-Windischer, R., Hetfleisch, G., Meyer, E. (eds.) *Migration in Südtirol und Tirol : Analysen und multidisziplinäre Perspektiven*. Bozen: Eurac Research. 2011.

INTEGRATIONSFONDS. *Integration Report 2012*. 2012. Dostupné na: »[http://www.integrationsfonds.at/en/national\\_action\\_plan/the\\_20\\_points\\_programme/](http://www.integrationsfonds.at/en/national_action_plan/the_20_points_programme/)« (otevřeno dne 20.11.2012)

KRALER, A. „Immigrant and Immigration Policy Making in Austria.“ In: Albert Kraller, A., Husa, K., Bilger, V., Stacher, I. (eds.) *Migrations. Globale Entwicklungen seit 1850*. Reihe Globalgeschichte und Entwicklungspolitik. Wien: Mandelbaum. 2007.

KRAUSE, K. – LIEBIG, T. *The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 127. OECD Publishing. 2011. Dostupné na: »<http://dx.doi.org/10.1787/5kg264fz6p8w-en>« (otevřeno dne 20. 6. 2012)

MASUCH, L. *Migration in der Öffentlichkeit. Positionen im Kontext des neuen österreichischen Fremdenrechts*. Diplomová práce na Vídeňské univerzitě, vedoucí Hakan Gürses. 2012.

MARIK-LEBEK, S. *Temporary and Circular Migration in Austria – A Statistical Analysis Based on the Population Register POPREG (2002 – 2009)*. Vienna: International Organization for Migration. December 2011.

MARIK-LEBEK, S. – KRATZMANN, K. – PETZL, E. – TEMESVÁRI, M. *Temporary and Circular Migration in Austria – Study of the National Contact Point Austria in the European Migration Network*. International Organization for Migration in Vienna. November 2011.

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNÍCH VĚCÍ A OCHRANY SPOTŘEBITELŮ. *Arbeitsmarktdaten AusländerInnen Juni 2012*. 2012. Dostupné na: »[http://www.dnet.at/elis/Tabellen/ausl%C3%A4nder/auslaen\\_aktuelles\\_monat.pdf](http://www.dnet.at/elis/Tabellen/ausl%C3%A4nder/auslaen_aktuelles_monat.pdf)« (otevřeno dne 24. 8. 2012)

MIPEX AUSTRIA. *Migration Integration Policy Index: Austria*. 2011. Dostupné na: »<http://www.mipex.eu/austria>« (otevřeno dne 28. 07. 2012)

MOSER, A. – BLASSNIG, S. *Bildungsvoraussetzungen und Arbeitsmarkterfahrungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Tirol Nationale Aktionsplan für Integration*. Wien: Staatssekretariat für Integration. 2010. Dostupné na: »[http://www.integration.at/integration\\_in\\_oesterreich/nationaler\\_aktionsplan/](http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan/)« (otevřeno dne 21. 7. 2012)

NOWOTNY, E. *The Austrian Social Partnership and Democracy*. Center for Austrian Studies, University of Vienna. February 1993. Dostupné na: »<http://www.cas.umn.edu/assets/pdf/WP931.PDF>« (otevřeno dne 21. 7. 2012)

OECD. "The labour market integration of immigrants and their children in Austria" in: *Jobs*



for Immigrants (Vol. 3): Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland. 2012. Dostupné na: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3/the-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-austria\\_9789264167537-7-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3/the-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-austria_9789264167537-7-en) (otevřeno dne 22. 07. 2012)

ÖSTERREICHISCHE SOZIALVERSICHERUNG. 2012. Dostupné na: »[http://www.sozialversicherung.at/portal27/portal/esvportal/start/startWindow?action=2&p\\_menuid=2&p\\_tabid=1](http://www.sozialversicherung.at/portal27/portal/esvportal/start/startWindow?action=2&p_menuid=2&p_tabid=1)« (otevřeno dne 24. 7. 2012)

PALLAORO, A. "Die Rechtslage der MigrantInnen in Südtirol und Österreich." In: Medda-Windischer, R., Hetfleisch, G., Meyer, E. (eds.) *Migration in Südtirol und Tirol : Analysen und multidisziplinäre Perspektiven*. Bozen: Eurac Research. 2011.

RAKOUSKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Rund 1,6 Millionen Menschen in Österreich haben Migrationshintergrund*. Statistisches Jahrbuch für Migration & Integration. 2012. Dostupné na: »[http://www.statistik.at/web\\_de/presse/065608](http://www.statistik.at/web_de/presse/065608)« (otevřeno dne 10. 7. 2012)

REICHEL, D. „Gastarbeit“ und Fremdenrecht – ein kurzer Überblick. Wirtschafts- und sozialgeographie. Wirtschaftsinformationen. Wissenschaftliche Nachrichten Nr. 138. April/Mai 2010.

SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI (SIMI). *Zpráva ze stáže v Rakousku, červen 2011*. Dostupné na: »<http://www.migrace.com/cs/pracovni-migrace>« (otevřeno 21.7.2012)

SLOVO 21. *Informace k zahraničním účastníkům a politice EU měst v rámci mezinárodní konference v Praze k integraci cizinců na lokální úrovni 23. – 24. února 2012*. 2012. Píslušné prezentace dostupné na: [http://www.slovo21.cz/nove/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89%3Amezinarodni-konference-k-integraci-cizinc-2012&catid=36%3Aintegrace-cizinc&Itemid=41&lang=en](http://www.slovo21.cz/nove/index.php?option=com_content&view=article&id=89%3Amezinarodni-konference-k-integraci-cizinc-2012&catid=36%3Aintegrace-cizinc&Itemid=41&lang=en) (otevřeno 20.11.2012)

STATISTIK AUSTRIA. *Migration and Integration figures.data.indicators 2012*. 2012: Dostupné na: »[http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Integrationsbericht\\_2012/Statistical\\_Yearbook\\_migration\\_\\_\\_integration\\_2012\\_-\\_WEB.pdf](http://www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Integrationsbericht_2012/Statistical_Yearbook_migration___integration_2012_-_WEB.pdf)« (otevřeno dne 20. 11. 2012)

STAATSSEKRETARIAT FÜR INTEGRATION. Nationaler Aktionsplan Integration. 2012. Dostupné na: »[http://www.integration.at/integration\\_in\\_oesterreich/nationaler\\_aktionsplan/](http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan/)« (otevřeno dne 20.11.2012)

WIEN INTERNATIONAL.AT. *OECD: crisis increases migration*. Dostupné na: »<http://www.wieninternational.at/en/content/oecd-crisis-increases-migration-en>« (otevřeno dne 22. 07. 2012)

## PRÁVNÍ PŘEDPISY RAKOUSKA

Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I Nr. 100/2005 (*Zákon o usazování a pobytu cizinců*)

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetiteln, BGBl. I Nr. 100/2005 (*Zákon o cizinecké policii*)

Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird, BGBl. Nr. 218/1975 (*Zákon o zaměstnávání cizích státních příslušníků*)

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl, BGBl. I Nr. 100/2005 (*Azylový zákon*)

Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 - StbG), BGBl. Nr. 311/1985 (*Zákon o státním občanství*)

Bundeshöchstzahl: Kundmachung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Bundeshöchstzahl 2012, StF: BGBl. II Nr. 435/2011 (*Vyhláška ministerstva o federálním početním limitu*)

### Internetové stránky

Zentrum für MigratInnen in Tirol  
»[www.zemit.at](http://www.zemit.at)«

Arbeitsmarktservice  
»[www.ams.at](http://www.ams.at)«

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz  
»[www.bmask.gv.at](http://www.bmask.gv.at)«

Bundesministerium für Inneres  
»[www.bmi.gv.at](http://www.bmi.gv.at)«

Integrationsfonds  
»[www.integrationsfonds.at](http://www.integrationsfonds.at)«

MIPEX Austria  
»<http://www.mipex.eu/austria>«

Portal Soziales Leben Oesterreich  
»[www.soziales-leben-oesterreich.at](http://www.soziales-leben-oesterreich.at)«

Statistik Austria  
»[www.statistik.at](http://www.statistik.at)«

Staatssekretariat für Integration  
»[www.integration.at](http://www.integration.at) «

## PORTUGALSKO – KAPITOLY 7, 8 a 11

ACIDI (ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL) *Plano para a Integração de Imigrantes 2010 – 2013*. 2011a. Dostupné na: »<http://www.acidi.gov.pt/acidi-i-p/plano-para-a-integracao-de-imigrantes---pii>« (otevřeno dne 24.5.2012)

ACIDI (ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL) Observatório Setembro 2011, Lisboa 2011b.

Dostupné na: »[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo48\\_WEB.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo48_WEB.pdf) « (otevřeno dne 23.7.2012)

BAGANHA, M.I. *Revista Critica de Ciências Sociais*, N 52/53, Novembro 1998/Fevereiro/1999, Dostupné na »[http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/243\\_Baganha\\_G%F3is%2098%3A99.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/243_Baganha_G%F3is%2098%3A99.pdf)« (otevřeno dne 30.7.2012).

BAGANHA, M.I. *Política de imigração: Regulação dos fluxos*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 73. 2005. Dostupné na »<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/73/RCCS73-029-044-MIBaganha.pdf>« (otevřeno dne 30.7.2012).

BATALHA, L. *Contra a Corrente Dominante: Histórias de Sucesso entre Caboverdianos da 2ª Geração*. Etnográfica 8, 2004. Dostupné na »[http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_o8/N2/Vol\\_viii\\_N2\\_297-334.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_o8/N2/Vol_viii_N2_297-334.pdf)« (otevřeno dne 4.9.2012)

BALDWIN-EDWARDS M. e J. ARANGO (eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Londres: Frank Cass Publishers. 1999.

ESTANQUE, E. *A Classe Média: ascensão e declínio*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa. 2012.

EMN (EUROPEAN MIGRATION NETWORK). "Portugal National Report." In: *Annual Policy Report*. 2011. Dostupné na: »<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=1.%20Annual%20Policy%20Reports>« (otevřeno dne 01. 08. 2012)

GOLA, P. *Bohatí versus chudí – kde jsou největší rozdíly?*. 2012. Dostupné na »<http://www.finance.cz/zpravy/finance/354601-bohati-versus-chudi-kde-jsou-nejvetsi-rozdily/>« (otevřeno dne 27.8.2012).

HRADEČNÁ, P. a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde 2011. 267 s. ISBN 80-7201-869-7

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND. *One-stop-shop. A new answer for immigrant integration. Minutes from the first Transnational workshop*. Dublin 2008. Dostupné na: »[http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=64&lang=en](http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=64&lang=en) « (otevřeno 10.9.2012)

LUBBE, S. *Anything but lethargic: multi-faceted life of a German in Lisbon*. 2010. Dostupné na »<http://www.cafebabel.co.uk/article/33442/lisbon-pessoa-german-expat-portugal-lifestyle.html#article-comments> « (otevřeno dne 4.9.2012).

MALHEIROS, J. M. (1998) *Immigration, clandestine work and labour market strategies: the construction sector in the Metropolitan Region of Lisbon*. South European Society and Politics, Vol. 3, 3. 1998. str. 169-185.

OECD. "The labour market integration of immigrants and their children in Portugal" in: *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*. 2008. Dostupné na: »<http://www.oecd.org/els/internationalmigration/policiesanddata/rimmigrantsvol2labourmarketintegrationinbelgiumfrancethenetherlandsandportugal.htm>« (otevřeno dne 22. 05. 2011)

OLIVEIRA A. *A mediação socio-cultural: um puzzle em construção*. Observatório da Imigração. 2005. Dostupné na »<http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo%2014.pdf>« (otevřeno dne 5.9.2012).

PEIXOTO J.- SABINO C. *Portugal: Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects*, Idea working paper, Citizens and Governance in a Knowledge-based Society, 2009. Dostupné na »[http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6\\_Portugal.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6_Portugal.pdf)« (otevřeno dne 30.7.2012).

PEIXOTO J. *Crise, Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal*. Principia.Lisboa. 2010.

PEIXOTO J. *Imigrantes e segurança social*. Observatório da Imigração. Lisboa. 2011. Dostupné na »[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo49\\_WEB.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo49_WEB.pdf) « (otevřeno dne 10.9.2012).

REVISTA MIGRAÇÕES, N.º 2, Abril, Coordenação Científica deste número: João Peixoto, Revista do Observatório da Imigração, Lisboa, 2008. Dostupné na »[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista\\_2/migracoes2\\_completo.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista_2/migracoes2_completo.pdf) « (otevřeno dne 30.7.2012).

REVISTA MIGRAÇÕES, N.º 6, Abril, Coordenação Científica deste número: Catarina Reis Oliveira, Revista do Observatório da Imigração, Lisboa, 2010. Dostupné na »[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista\\_6/Migr6.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista_6/Migr6.pdf)« (otevřeno dne 14.9.2012)

SEF (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS). *Relatório de imigração fronteiras e asilo 2009*. Dostupné na »[http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2011.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf)« (otevřeno dne 6.9.2012).

SEF (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS). *Relatório de imigração fronteiras e asilo 2011*. Dostupné na »[http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2011.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf)« (otevřeno dne 6.9.2012).

SIMI (SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI). Zpráva ze zahraniční stáže v portugalské organizaci Solidariedade imigrante v rámci projektu Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v ČR, 6. - 8. října 2011, Lisabon. 2011b.

SIMI (SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI). Zpráva ze zahraniční stáže v portugalské organizaci Solidariedade imigrante v rámci projektu Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v ČR, 6. - 8. října 2011, Lisabon. 2011b. Dostupné na: »[http://www.migrace.com/cs/clanky/614\\_simi-na-stazi-v-lisabonu](http://www.migrace.com/cs/clanky/614_simi-na-stazi-v-lisabonu)« (otevřeno dne 16.9.2012).

VALENTOVÁ, E., FALTOVÁ M. *Komparace systémů fungování cizinecké správy a dohledu nad pracovním trhem ve vybraných státech Evropské unie* (online), migraceonline. 11. 5. 10. Dostupné na: »<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2229359>« (otevřeno 30.7.2012).

VALENTOVÁ, E. „Vliv regularizačních procesů na formování migrační politiky Španělska a Portugalska“ in: HRADEČNÁ, P. a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde 2011, kapitola 7, s. 84 – 103. ISBN 80-7201-869-7

VALENTOVÁ, E. – HOLÍKOVÁ, K. „Portugalsko a neregulérní pracovní migrace ve světle individuálních regularizačních mechanismů“ In: HRADEČNÁ, P. a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde 2011, kapitola 9, s. 115 – 130. ISBN 80-7201-869-7

VLÁDA PORTUGALSKA (GOVERNO). *Programa do XIX governo constitucional*, Lisboa 5.6.2011. Dostupné na: » [http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf) « (otevřeno 10.9.2012)

ZELEKOVÁ, Š. *Studie Regularizace nelegálních migrantů v Portugalsku*, Praha: Sdružení pro integraci a migraci. 2010. Dostupné na: »[www.migrace.com](http://www.migrace.com)« (otevřeno 11. 12. 2011)

ZELEKOVÁ, Š. *Portugalské odbory hájí práva pracovních migrantů*, Sdružení pro integraci a migraci, 2012a. Dostupné na »[http://www.migrace.com/cs/clanky/486\\_portugalske-odbory-haji-prava-pracovnich-migrantu](http://www.migrace.com/cs/clanky/486_portugalske-odbory-haji-prava-pracovnich-migrantu) « (otevřeno dne 6.9.2012).

ZELENKOVÁ, Š. „Neviditelná práce aneb ženy migrantky na své vlastní cestě. Rozhovor s Magdalou de Gusmão, zakladatelkou občanského sdružení ComuniDária v Portugalsku.“ In: *Péče: kritika, analýza, alternativy*. Gender, rovné příležitosti, výzkum. Ročník 13, číslo 1. 2012b. s. 74 – 78. Dostupné na: »<http://www.genderonline.cz/cs/issue/32-rocnik-13-cislo-1-2012> « (otevřeno dne 27.9.2012).

## PORTUGALSKÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Portugalská ústava (Constituição da República Portuguesa). Poslední revize z roku 2005. Dostupné na »<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>« (otevřeno dne 21.9.2012).

Zákon č. 23/2007 ze dne 4. července 2007, který definuje pravidla vstupu, pobytu a opuštění území Portugalské republiky příslušníky třetích zemí (*Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho – Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto*)

Vládní nařízení č. 84/2007 ze dne 5. listopadu provádějící zákon č. 23/2007 (*Decreto regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro – Regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho*)

Zákon č. 29/2012 ze dne 9.8.2012 o stanovení podmínek a řízení vstupu, pobytu, opuštění a vyhoštění cizinců z národního území (*Lei no. 29/2012 de 9 de Agosto aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*). Dostupné na »<http://dre.pt/pdf1sdip/2012/08/15400/0419104256.pdf>« (otevřeno dne 6.9.2012).

Zákon o občanství č. 2/2006 ze dne 17.4.2006 (*Lei da nacionalidade - Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril*), com entrada em vigor a 15 de Dezembro de 2006). Dostupné na » [http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/LO\\_2\\_2006.pdf](http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/LO_2_2006.pdf)« (otevřeno dne 6.9.2012).

Zákon č. 235/92 ustanovující pracovně-právní vztahy domácí práce (*Decreto-Lei n.º 235/92, de 24 de Outubro - Estabelece o regime jurídico das relações de trabalho emergentes do contrato de serviço doméstico*). Dostupné na »[http://sabseg.pt/legislacao/Regime\\_do\\_Contrato\\_de\\_Servico\\_Domestico.pdf](http://sabseg.pt/legislacao/Regime_do_Contrato_de_Servico_Domestico.pdf)« (otevřeno dne 19.9.2012).

Zákon č. 67/2004 z 25 března za účelem vytvoření národního registru nezletilých cizinců, kteří se nachází na území nelegálně. (*Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de Março*). Dostupné na: »<http://www.gestor.pradpi.org/>« (otevřeno dne 14.11.2012)

Zákon č. 7/2009 zákoník práce, ze dne 12. února

Zákon č. 64/2012 ze dne 15. března ( *Decreto Lei 64/2012 de 15 de Março*). Dostupné na: »<http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/0123701242.pdf>« (otevřeno dne 19.9.2012).

Návrh zákona o socio-kulturní mediaci (*Projeto de Lei 393/VIII, Estabelece o estatuto legal do mediador sócio-cultural*). Dostupné na: »<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=5717>« (otevřeno dne 21.9.2012)

Vládní nařízení č. 220/2006 z 3. listopadu o právní ochraně v situaci nezaměstnanosti pracovníků.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví Portugalska (*Despacho n.º 25 360/2001*). Dostupné na: »<http://direitodamedicina.sanchoeassociados.com/legislacao/despacho-25-3602001/>« (otevřeno dne 21.9.2012)

### Internetové stránky

Solidariedade Imigrante  
»[www.solimigrante.org](http://www.solimigrante.org)«

Vysoký komisiariát pro imigraci a mezikulturní dialog (ACIDI)  
»[www.acidi.gov.pt](http://www.acidi.gov.pt)«

Portugalský inspektorát práce (ACT)  
»[www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Paginas/default.aspx)«

Portugalská Konfederace odborových svazů (CGTP)  
»[www.cgtp.pt/index.php](http://www.cgtp.pt/index.php)«

Portugalský úřad práce (IEFP)  
»[www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx](http://www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx)«

Stránky s portugalskými informacemi pro imigranty.  
»[www.imigrante.pt](http://www.imigrante.pt)«

Portugalská cizinecká a pohraniční služba (SEF)  
»[www.sef.pt](http://www.sef.pt)«

Portugalská správa sociálního zabezpečení (Segurança Social)  
»[www2.seg-social.pt](http://www2.seg-social.pt)«

MIPEX Portugal  
»<http://www.mipex.eu/portugal>«

Vláda Portugalska  
»[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)«

Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) je lidskoprávní nezisková organizace, která od roku 1992 hájí práva uprchlíků a migrantů v České republice. Její hlavní činnost spočívá v poskytování bezplatného právního a sociálního poradenství těmto znevýhodněným skupinám osob, a to s důrazem na jejich plnou integraci do české společnosti.

Nedílnou součástí aktivit SIMI je i působení na širokou veřejnost s cílem rozvíjet toleranci, potírat xenofobii a rasismus. V rámci svého působení se organizace také aktivně podílí na tvorbě a ovlivňování migrační a azylové legislativy v České republice. SIMI je zakládajícím členem Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty. Zástupkyně SIMI působí také v Radě vlády pro lidská práva a ve Výboru pro práva cizinců.

