

listopad 2009

Průlom v belgické regularizační kampani

Julie Tielemanová

Abstrakt:

Komentář popisuje situaci migrantů bez dokumentů žijících v Belgii, postoj různých politických stran k této problematice a nedávné vykročení směrem k regularizaci těchto migrantů.

Téma migrantů v neregulérní situaci je pro Belgii i nadále sporným tématem a diskuze zdaleka neutichá. O řešení situace mnoha migrantů bez platných dokumentů se v Belgii diskutuje už roky¹.

Různé nevládní neziskové organizace dlouhodobě hájí názor, že i migranti bez platných dokladů jsou součástí belgické společnosti. V Belgii pracují, naučili se tamní řeč, účastní se společenských a kulturních aktivit a jejich děti chodí do belgických škol. Společenská vyloučenost těchto migrantů proto ohrožuje sociální kohezi celé země. Obzvláště citelné je vyloučení ze všech oblastí sociální podpory. Jelikož nemohou legálně pracovat, nejsou ani součástí sítě sociálních pojištění, z níž se vyplácí příspěvky v nezaměstnanosti či podpora v případě nemoci či úrazu. Zároveň mají nárok pouze na nezbytnou, akutní lékařskou pomoc. To, že jsou v neregulérní situaci, zásadním způsobem omezuje také jejich právo na svobodu pohybu, jelikož je zde neustálé riziko kontroly a hrozba repatriace.

Ve shodě s těmito úvahami prosazuje Evropská unie zavedení legálního statusu zahraničních pracovníků². Jelikož většina imigrantů v současné době pracuje načerno, nepomohla by

¹ Počet migrantů bez oprávnění k pobytu v Belgii přitom není znám.

² V průběhu setkání Evropské rady v Tampere v roce 1999 začala EU vytvářet společnou strategii v oblasti migrace a azylu. Lisabonská strategie se zaměřila zejména na ekonomické hledisko migrace. V rámci této strategie, jejímž cílem bylo přeměnit EU v konkurenceschopného lídra světové ekonomiky, se řeší také téma migrace. Konkrétně byly tyto postoje zachyceny v následujících sděleních Evropské komise:

- KOM/2005/0184 konečné znění
- KOM/2004/811 konečné znění
- KOM/2005/669 konečné znění.

legalizace jejich zaměstnaneckého poměru jen sociální soudržnosti, ale i hospodářské situaci Belgie, protože stát by pak daně vybíral skutečně od všech svých obyvatel.

Nevládní organizace se zastávají tisíce migrantů a podporují několik malých organizací, které mezi migranty bez dokumentů vznikly. Tyto nevládní organizace působí na lokální i národní úrovni a snaží se zapojit další aktéry občanské společnosti. Například belgické odbory původně nejednaly ve prospěch zahraničních pracovníků, nyní jsou ale přesvědčené o důležitosti solidarity s migranty.

Politický tlak těchto organizací dal v roce 1999 vzniknout první regularizační kampani vztahující se na zahraniční migranty. Tehdejší regularizační kritéria ale byla platná pouze krátkodobě. Nejistá situace migrantů bez platných dokladů se nezměnila.

V průběhu následujících let žádala občanská společnost jasná kritéria pro regularizaci, veřejné mínění ale nebylo jednotné. Zejména vlámské politické strany byly proti snahám o všeobecnou regularizaci.

Nejprve zaznívaly vágní a často falešné sliby, které ale postupně získávaly konkrétnější podobu a 18. 3. 2008 vláda dospěla k dohodě. Samotná regularizační kampaň ale byla zahájena až v červenci 2009.

Politické obtíže

Přetrvávající napětí mezi vlámskou a valonskou částí Belgie po volbách v červnu 2007 vyústilo do bezvýchodné politické situace. Dlouhé měsíce, až do března 2008, trvalo, než se situace uklidnila. Nakonec byla ustavena koalice přinejmenším pěti stran a došlo k představení vládní dohody.

Tato dohoda je jedním velkým kompromisem, jelikož každá strana – Vlámové i Valoni, liberálové i socialisté i křesťanští demokraté – chtěla získat nějaké výhody. V kontextu debaty o zahraničních pracovnících valonští socialisté a valonští křesťanští demokraté obhajovali zejména regularizaci vycházející z humanitárních kritérií. Vlámští liberálové usilovali o regularizaci z ekonomických důvodů, ale přijali i lidskoprávní argumenty, aby si nad oblastí

V současnosti Evropská komise spolu s Evropskou radou vypracovávají návrhy zaměřené následovně:

- Návrh směrnice Rady o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě (SEK/2007/1393) a (SEK/2007/1408)
- Návrh směrnice týkající se vstupu vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků, známý také jako směrnice o modré kartě
- Jiné: Návrh směrnice týkající se sezónních pracovníků, stážistů a podpory cirkulační migrace

migrace podrželi kontrolu. Také ze svého středu nominovali A. Turtelboomovou na post ministryně pro migraci a azylovou politiku.

Po této nominaci vzrůstalo rok trvající napětí podporované účinnými snahami A. Turtelboomové (z vlámské liberální strany) zablokovat celou kampaň. Po původní vládní dohodě byli migranti v nelegální situaci plní nadějí, ty se ale rychle přeměnily v zoufalství, když se ukázalo, že A. Turtelboomová své stanovisko měnit nehodlá. V průběhu celého roku tak byly v Belgii pravidelně drženy hladovky, došlo k obsazením jeřábů a dalším zoufalým akcím „migrantů bez papírů“.

Opatření směřující k regularizaci byla přijata až v létě 2009. Belgičtí politici využili klidné letní měsíce k přetvoření vlády a přijali několik zásadních rozhodnutí. Imigrační politiky se ujali Valoni. Ministryní sociálních věcí se stala J. Milquetová, do jejíž sféry působnosti nyní spadá i oblast migrace a azylové politiky. J. Milquetová starost o problematiku migrace a azylu svěřila M. Watheletovi mladšímu. Jako odměnu za efektivní nečinnost paní Turtelboomovou potkalo povýšení na ministerstvo vnitra. Tato výměna rolí umožnila průlom v imigrační problematice.

Regularizační kampaň

Všichni migranti bez platných dokumentů sice mohli v minulosti podat žádost o regularizaci, ale podmínky, za nichž jim bylo vyhověno, nebyly jasné a cizinecký úřad se mohl do vysoké míry rozhodovat na základě svého správního uvážení. Ve skutečnosti si úřad vytvořil velmi restriktivní a zároveň vágní kritéria, jimž scházela transparentnost a která významně snižovala počty regularizovaných migrantů.

Pokyny z 19. 7. 2009 obsahují nová regularizační kritéria, jejichž uplatňování bude mít v budoucnu cizinecký úřad na starosti.

Mezi 15. 9. a 15. 12. 2009 tak budou o regularizaci moci požádat dvě skupiny migrantů. Do první skupiny spadají ti migranti, kteří v Belgii žijí už přinejmenším pět let a kteří před 18. 3. 2008 podali žádost o získání povolení k pobytu, nebo ti, kteří v Belgii před tímto datem nějakou dobu pobývali legálně. Druhou skupinu tvoří ti migranti, kteří v Belgii žijí přinejmenším od 31. 3. 2007 a jsou schopni předložit pracovní smlouvu.

Žadatelé z obou skupin musí doložit, že se do belgické společnosti dobře integrovali. Integraci můžou prokázat například znalostí některého z jazyků země, tím, že jejich děti chodí do školy a oni sami pracují nebo práci shánějí, a dalšími trvalými sociálními vazbami na místní komunitu.

Kromě této dočasné regularizační kampaně nová pravidla zahrnují také obecná kritéria, která budou po 15. 12. 2009 přispívat k vyššímu podílu regulérních migrantů. Opatření rozšířila výčet situací, která žadatelům o azyl umožňují žádat o regularizaci pobytu. Dále budou žádost o regularizaci moci podat smíšené páry a rodiče, jejichž děti mají belgickou nebo jinou evropskou národnost.

Nová kritéria otevírají cestu k dlouhodobému pobytu. V tomto kontextu je důležité, že na migranty, kteří získají povolení k pobytu na základě pracovní smlouvy, se uplatňuje výjimka. Každoroční obnovování platnosti pobytu tak bude záviset na zaměstnání.

Rizika

Nová pravidla se nevyvarovala některých chyb, které v roce 1999 obsahovala předchozí belgická regularizační kampaň. Většina kritérií bude platit jen během omezené doby tří měsíců. Obecná kritéria pro regularizaci navíc zůstávají nesmírně vágní. Migranti bez dokumentů zůstanou i po 15. 12. 2009 ve velmi nejisté situaci a budou – úspěšně či neúspěšně – zkoušet všechny možné další dostupné procedury. Nová pravidla zkrátka nepředstavují strukturální řešení tohoto zásadního sociálního problému.

Zejména je možnost dlouze diskutovat o regularizaci na základě zaměstnání. Z právního hlediska to je složitý proces, protože na získání povolení k pobytu mají vliv jiné faktory než ty, které opravňují získat pracovní povolení. Žadatelé o povolení k pobytu mohou žádosti podávat na cizineckém úřadě, což je federální instituce. Žádost ale bude schválena pouze tehdy, pokud k ní bude přiloženo i pracovní povolení. To však spadá do sféry působnosti konkrétních regionů. V době vzniku článku, 18. 9. 2009 (tři dny po oficiálním zahájení kampaně), zůstává pozice regionů nejasná. Můžeme nicméně předvídat, že vlámská oblast bude v udílení pracovních povolení mnohem přísnější než například bruselský region nebo Valoni. Zahraniční pracovníci proto nejspíš budou úspěšnější při hledání práce v Bruselu či Valonsku a nikoli ve Vlámku.

Tento fakt bude mít také velký dopad na sociální postavení zahraničních pracovníků. Místo pobytu zahraničních pracovníků bude záviset na jejich zaměstnavateli. Když migrant na konci prvního roku nebude schopen předložit doklad o zaměstnání, nebude mu prodlouženo povolení k pobytu. Tito zaměstnanci pak budou snadnou obětí pro různé druhy zneužívání. Svědky takové problematické závislosti jsme mohli být v případě zahraničních pracovníků v nových členských státech EU. Během jisté přechodné doby jejich povolení k pobytu také závisí na pracovní smlouvě. Ukazuje se, že si tyto pracovníci neodvažují stěžovat na zaměstnavatele v obavě, že ztratí legální status.

Je prokázáno, že tento systém vede ke zneužívání. Migranti uvádí, že museli zaplatit až patnáct tisíc eur za získání pracovní smlouvy. Jiní zase rok museli pracovat zadarmo a další si museli sami platit odvody na sociální a zdravotní pojištění.

Současná podoba kampaně také odměňuje ty cizince, kteří se už dříve pokusili získat povolení k pobytu, například prostřednictvím žádosti o azyl nebo o regularizaci, i když tyto žádosti mohly ve své době být zbytečné. V průběhu minulých deseti let čelili právníci migrantů bez dokumentů častým obviněním legislativy i tisku, že podávají zbytečné žádosti a odvolání. Teď jsou ale ti, kdo to dělali, odměněni. Vina naopak padá na právníky, kteří migrantům bez dokumentů radili, ať počkají, dokud se situace nezmění. Pravidla vyžadující minulé žádosti obzvlášť tvrdě zasáhnou určité komunity migrantů, například z Latinské Ameriky nebo z Maroka, kteří dosud neměli žádný důvod o azyl nebo o regularizaci žádat.

Přesný počet migrantů, kteří se budou moci těšit z regularizace, patří mezi dobře střežená tajemství. Pozoruhodná je také zcela protichůdná rétorika vládnoucích na obou stranách belgické jazykové hranice. Vlámští politici se pokouší dopad kampaně minimalizovat, zatímco Valoni jsou mnohem optimističtější.

Současná kampaň přesto vypadá jako dobrý konec dlouhého a smutného příběhu. Tisíce lidí, kteří dosud žili v nejistotě o osud svůj i svých dětí, si nyní mohou vydechnout. Belgie přivítá nové nadšené občany.

Článek vznikl v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, který je financovaný z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

O autore:

Julie Tielemanová je právnička specializující se na cizinecké právo v rámci PROGRESS Lawyers Network, právnícké firmy, jejímž posláním je ochraňovat nejslabší členy společnosti. (www.progresslaw.net)