



květen 2010

Komparace systémů fungování cizinecké správy a dohledu nad pracovním trhem ve vybraných státech Evropské unie

Eva Valentová, Magda Faltová

Abstrakt:

Analýza přináší srovnání národních systémů orgánů působících v oblasti migrace a kontroly nad trhem práce ve třech členských státech EU - Portugalsku, Slovenské republice a Irsku. Na pozadí historických souvislostí vývoje migrace a stručného zhodnocení současného stavu migrační politiky v každé z vybraných zemí jsou rozebrány kompetence jejich stěžejních orgánů působících v oblasti migrace a azylu (tzv. cizinecká správa), zaměstnanosti a integrace cizinců, jakož i v otázkách dohledu nad trhem práce a boje proti nelegálnímu zaměstnávání. Vedle deskriptivního náhledu do těchto institucionálních struktur poskytuje text zamyšlení nad možnými perspektivami dalšího vývoje migračních orgánů v popisovaných zemích, které by současně mohly být zdrojem inspirace pro Českou republiku.

S ekonomickou krizí, která na konci roku 2008 ochromila celosvětovou ekonomiku, se opět otevřely diskuze ohledně zefektivnění řízení migrace. V mnoha evropských státech můžeme pozorovat obavu veřejnosti ze vzrůstajícího počtu přistěhovalců v Evropě, což se projevuje především podporou extrémních pravicových stran. Na druhé straně zkušenosti z posledních let ukázaly, že pro fungující trh práce evropské státy potřebovaly, potřebují a i nadále budou potřebovat migranty (nejen) ze třetích zemí. Na místě je tedy otázka, jakým způsobem zajistit optimální fungování cizinecké správy v rámci jednotlivých států EU. Text představuje, jakým způsobem je tato problematika řešena ve třech relativně rozdílných státech EU.

Všechny tři státy, tedy Portugalsko, Slovensko a Irsko, prošly v různém časovém období podobnými trendy. Z tradičně emigračních zemí se staly (nebo v případě Slovenska stávají) zeměmi imigračními a tuto situaci řeší odlišným způsobem, který vyplývá i z rozdílného institucionálního zajištění cizinecké správy.

Migrační politika je tradičně po institucionální stránce formována řadou státních orgánů, které se různou měrou podílejí na její koncepci a realizaci. Tento pluralismus vychází ze

skutečnosti, že migrace zasahuje jednotlivé složky státní správy napříč rezorty a klade vysoké požadavky na spolupráci mezi nimi. Všem třem porovnávaným státům je společné, že v institucionálním managementu migrace usilují o zřízení institutu „one-stop-shop“, tedy o svěření všech kompetencí týkajících se cizinecké správy jedné zastřešující instituci, aby migranti čelili co nejmenším překážkám plynoucím právě z roztržitého cizinecké správy.

PORTUGALSKO

Obecný kontext

Portugalsko prožívá v posledním desetiletí, shodně s obecným trendem v rámci celé EU, éru nárůstu imigrace ze třetích zemí. Tradičně však Portugalsko bývalo zemí spíše emigrační¹, zatímco rozsáhlá imigrace představuje v zemi relativně nový fenomén². Imigrace začala nabývat na intenzitě až po Karafiátové revoluci (1974), i když počet přistěhovalců zůstával v mezinárodním srovnání pořád velice skromný.

Do poloviny 90. let minulého století převažovaly proudy cizinců z bývalých portugalských afrických kolonií a vzrůstal počet Brazilců, neboť znalost jazyka jim dosti ulehčovala integraci v hostitelské zemi. Skutečný počátek masové imigrace se datuje až po roce 1986, kdy Portugalsko vstoupilo do Evropské unie. Imigrace byla v této době povzbuzena stoupající poptávkou po pracovních migrantech související se stavebním boomem a otevřením pracovního trhu, což do Portugalska přilákalo také nový typ migrantů - pracovníky z východní a jihovýchodní Evropy³. Vzhledem k vysoké míře účasti cizinců na pracovním trhu dnes v Portugalsku převažuje migrace pracovní. Ovšem potenciál imigrantů pro portugalskou ekonomiku je značně narušen fenoménem neregulární migrace, kterou se vláda snaží řešit pravidelným přijímáním regularizačních opatření.⁴

I přesto, že přistěhovalcká populace v Portugalsku ještě nedosáhla takových rozměrů jako ve státech západní Evropy, usídlování imigrantů přináší do země nové výzvy. Zejména v oblasti řízení migrace došlo za posledních třicet let k několikanásobným změnám zákonů, ať již z vnitropolitické iniciativy či na základě přijetí mezinárodních smluv nebo evropské legislativy.

Z hodnocení OBSE či Mezinárodního měnového fondu (cit. níže) shodně vyplývá, že se Portugalsku podařilo zvládnout migrační management na kvalitní úrovni. Portugalská vláda přijala řadu opatření, jak legislativních, tak praktických, kterými adekvátně reagovala na podstatné politické a demografické změny v zemi.

¹ Především v období po nástupu diktatury v roce 1968 prožívala země masový exodus. Odhaduje se, že asi třetina Portugalců žije dnes v zahraničí. (Blíže k historii migrace v Portugalsku viz Catarina Reis Oliveira, *The Integration of Immigrants in the Portuguese Labour Market*, 2008.)

² Určitá migrace z bývalých portugalských kolonií probíhala již od 60. let, avšak zdaleka nedosahovala současných rozměrů. (OECD, *Labour Market Integration, Summary and Recommendations Portugal*, 2008)

³ Za poslední desetiletí se počet cizinců v Portugalsku víc než zdvojnásobil.

⁴ V největší regularizační vlně z roku 2001 došlo ke zvýšení počtu legálně pobývajících migrantů o přibližně 70 %. (OECD, *Labour Market Integration, Summary and Recommendations Portugal*, 2008)

První významnější vlna vládních opatření z roku 1986 přinesla zásadní reorganizaci a podstatné rozšíření působnosti hlavního vykonavatele cizinecké správy, kterým je Cizinecká a pohraniční služba, a to tak, aby její struktura a pravomoci odpovídaly novým požadavkům řízení migrace a ochrany bezpečnosti státu po vstupu Portugalska do EU a posléze Schengenského prostoru.

O dvacet let později (v průběhu roku 2006) provedla portugalská vláda reformu centrální administrativy státu přijetím programu pro restrukturalizaci⁵ a zjednodušení procedur veřejné správy (Simplex)⁶, která zahrnovala i odbory podléhající ministerstvu vnitra a orgány dozoru nad trhem práce. V daném kontextu byla vypracována strategická a obsáhlá koncepce vnitřní bezpečnosti s důrazem na posílení mechanismů spolupráce a koordinace mezi jednotlivými institucemi, v níž imigrace a ochrana hranic figurovaly jako stěžejní oblasti⁷.

Snad nejpokrokovějšího posunu doznala při reformě politika integrace cizinců, v jejímž rámci byl v zájmu posílení spolupráce mezi zainteresovanými subjekty uveden do života koncept sjednoceného poskytování veřejných i soukromých služeb pro migranty v jednom místě. Toto je prováděno za koordinace nově koncipovaného Úřadu vysokého komisaře pro přistěhovalectví a mezikulturní dialog a také meziresortního poradenského článku vlády. V praxi k tomuto sjednocení došlo v nově zřízených Národních centrech pro podporu přistěhovalců, která sdružují široký okruh služeb pod jednou střechou.

Orgány odpovědné za fungování cizinecké správy

V Portugalsku je působnost státních orgánů odpovědných v oblasti migrace dána programem vlády⁸, který definuje migrační politiku v souladu s Haagským programem. Ten stanovuje obecné priority a politické cíle v oblasti vnitřní bezpečnosti EU na období let 2005-2009⁹.

Z ministerstev je hlavním gestorem v oblasti migrace **Ministerstvo vnitra** (*Ministério da Administração Interna*, dále jen „MAI“)¹⁰, kterému kromě koncepční a legislativní činnosti přísluší především odpovědnost za implementaci příslušných předpisů EU a některé

⁵ Program pro restrukturalizaci centrální státní správy (PRACE) přijatý rezolucí Rady ministrů č. 39/2006 z 21. dubna měl za cíl dosáhnout modernizace administrativy a zlepšení kvality a efektivnosti veřejných služeb. Výsledkem bylo mj. zrušení asi čtvrtiny struktur veřejné správy a poloviční nábory státních zaměstnanců; to vše za účelem dosažení konsolidace státního rozpočtu a zvýšení národní produktivity (IMF, 2007).

⁶ Jednalo se o reformu na trhu služeb, díky níž došlo ke výraznému zjednodušení řízení vedoucích k založení obchodních společností, získávání k tomu příslušných povolení, apod.

⁷ Integrovaný systém vnitřní bezpečnosti, vytvořený na základě uvedené reformy, byl schválen v roce 2007 rezolucí Rady ministrů č. 45/2007 z 19. března (SEF, Migration policy report 2006).

⁸ Viz http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno/Pages/Programa_Governo_Indice.aspx

⁹ Haagský program: "Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii" koncepčně navazuje na všeobecný program v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí z Tampere z října 1999. Byl schválen na zasedání Evropské rady 5. listopadu 2004. Během roku 2009 byl sestaven nový víceletý program EU pro oblast justice a vnitřních věcí, tzv. Stockholmský program („Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům“), který stanovuje obecné priority a politické cíle na období let 2010-2014. Informace k oběma programům jsou dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrich-veci.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

¹⁰ Viz www.mai.gov.pt

specifické výkonné pravomoci při kontrole přeshraničního pohybu osob, vstupu a pobytu na území a dále při vyhošťování cizinců (např. přebudování technologického zázemí cizinecké policie za účelem zjednodušení úředních postupů, podpora při urychleném vyřizování dosud nevyřešených žádostí o legalizaci pobytu, či otevření dočasného detenčního centra v Portu). V gesci MAI je také posuzování žádostí a rozhodování o udělení mezinárodní ochrany¹¹.

Převážnou část agendy Ministerstva vnitra v praxi vykonává **Cizinecká a pohraniční služba** (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, dále jen „SEF“)¹², která je jakožto bezpečnostní orgán tomuto ministerstvu organizačně podřízená. Jejím základním posláním v rámci vnitřní bezpečnosti je kontrola přeshraničního pohybu osob a zboží a prevence nelegálního přechodu státních hranic. SEF má zároveň oprávnění kontrolovat pobyt a činnost cizinců na území Portugalska.

Kromě toho SEF vyřizuje žádosti o udělení mezinárodní ochrany, vydává víza a cestovní doklady, rozhoduje v readmisních řízeních a kontroluje jejich provedení. Vyjadřuje se také k žádostem o udělení víz podaných na zastupitelských úřadech a k žádostem o udělení portugalského občanství¹³. Zjednodušeně lze říci, že SEF řeší veškeré otázky týkající se pobytových záležitostí cizinců - od vstupu na území Portugalska, přes povolení k pobytu, až po získání portugalského občanství.

Můžeme konstatovat, že svou podstatou i organizačním zařazením představuje portugalská Cizinecká a pohraniční služba obdobu české služby cizinecké policie, vývojově se ovšem okruh jejích pravomocí utvářel v opačném sledu.

V počátcích jejího rozvoje, po revoluci v roce 1974, kdy s uvolněním politického režimu začalo v Portugalsku přibývat přistěhovalců, byla z důvodu přetíženosti Policie veřejné bezpečnosti, odpovědné především za ochranu státních hranic, cizinecká správa oddělena¹⁴, a v roce 1976 svěřena do gescie samostatného orgánu - Cizinecké služby (*Serviço de Estrangeiros*, dále jen „SE“). Pravomoci této instituce se v migračních otázkách v mnohém přibližovaly dnešní podobě portugalské cizinecké správy.

K přenesení pohraniční agendy na současnou SEF došlo až při restrukturalizaci instituce v roce 1986 v souvislosti se vstupem Portugalska do EU a s přípravou zajištění vnějších hranic EU v rámci pozdějšího členství Portugalska v Schengenském prostoru (od roku 1991)¹⁵. Spojením obou agend došlo k přijetí a rozvinutí principu centralizace veškerých informací týkajících se cizinců do rukou SEF, které tato instituce zpracovává a dále předává vládě prostřednictvím MAI pro účely vytváření stěžejních pravidel v oblasti migrace.

¹¹ Na základě zákona č. 203/2006 z 27. října

¹² Viz www.sef.pt

¹³ Zákon č. 252/2000 ze 16. října

¹⁴ Policie veřejné bezpečnosti (*Polícia de Segurança Pública*), nástupkyně Justiční policie jakožto původního strážce státních hranic od revoluce, měla za úkol provádět kontroly nad cizinci v Portugalsku, vydávat cizinecké pasy a vydávat stanoviska k žádostem o víza při vstupu do země.

¹⁵ Restrukturalizace SE proběhla na základě zákona č. 440/86 z 31. prosince.

Cizinecká policie v Portugalsku se též významnou měrou angažuje v boji proti nelegální migraci. Z pozice represivního orgánu má SEF vykonávat správní i soudní vyhoštění a zabraňovat jakékoliv kriminalitě spojené s nelegální migrací, včetně obchodování s lidmi. Současně se aktivně podílí na procesech regularizace a legalizace pobytu přistěhovalců¹⁶. V roce 2006 byl zahájen projekt „Cizinecká policie v pohybu“, jehož hlavní náplní je aktivní vyhledávání cizinců s nelegálním pobytem v terénu a řešení jejich problémů. Byl sestaven mobilní tým, který dochází do problematických míst na území Portugalska právě za účelem legalizace. K tomu vznikla tzv. partnerství se státními orgány, sdruženími cizinců a humanitárními organizacemi, které asistují při vytipování imigrantů (v přistěhovaleckých čtvrtích, nemocnicích, školách, vězeních atd.), kterým je potřeba pomoci při řešení pobytové otázky.

V případě, že regularizaci u některého nelegálně pobývajícího cizince nelze provést, může SEF přistoupit k udělení správního vyhoštění a následné deportaci. Zajímavostí je, že v Portugalsku platí při aplikaci institutu správního vyhoštění princip dobrovolnosti a k nucenému výjezdu cizince do země původu dochází jen v nejkrajnějších případech. Místo toho se v praxi spíše uplatňuje postih cizinců formou ukládání pokut¹⁷.

Kromě SEF dále monitoring a kontrolu imigrantů podpůrně provádějí **Národní stráž republiky** (*Guarda Nacional Republicana*, dále jen „GNR“) a **Policie veřejné bezpečnosti** (*Polícia de Segurança Pública*, dále jen „PSP“), které se prioritně zaměřují na společné akce dohledu nad cizinci na národním území a na společných portugalsko-španělských hraničních přechodech v rámci kompenzačních opatření k svobodnému pohybu osob v Schengenském prostoru. GNR současně uskutečňuje inspekce na portugalském pobřeží při porušování celních pravidel a podílí se na kontrole vstupů a výstupů osob do a z portugalského území¹⁸.

Pokud jde o regulaci migračních toků a podporu legální migrace, zde má též určité kompetence **Ministerstvo zahraničních věcí**¹⁹, resp. jeho Generální ředitelství pro konzulární záležitosti a portugalské komunity (*Direcção Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas*), do jehož působnosti patří především vydávání konzulárních víz²⁰.

V otázkách mezinárodní ochrany zastává vedle Ministerstva vnitra a Cizinecké a pohraniční služby specifickou roli **Portugalská rada pro uprchlíky** (*Conselho Português para os Refugiados*, dále jen „CPR“), neboť se jedná o nevládní organizaci, kterou ale zmocňuje

¹⁶ Novelou zákona z roku 2007 bylo umožněno těm, kteří byli na území Portugalska bez jakéhokoliv povolení k pobytu, ale prokázali se platnou pracovní smlouvou, platili daně a sociální pojištění, získat průkaz povolení k pobytu a zlegalizovat si svůj pobyt.

¹⁷ Tyto informace byly získány v průběhu zahraniční stáže pracovníc Sdružení pro integraci a migraci v portugalské organizaci *Solidariedade imigrante* v rámci realizace projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci (Zpráva ze stáže v SOLIM, 2009).

¹⁸ Kontrolu pobřeží, otevřené námořní zóny a národních teritoriálních vod vykonávají též Námořní policie a Portugalské námořnictví.

¹⁹ Viz www.min-estrangeiros.pt

²⁰ Ve smyslu zákona č. 204/2006 ze 27. Října 2004.

přímo zákon o azylu k působení v azylových řízeních, zejména k poskytování poradenství a právní pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu²¹.

Tato organizace může vydávat v kterémkoliv stadiu řízení posudky, zprávy nebo informace týkající se země původu daného žadatele, které jsou následně zařazeny do soudního spisu a pak zohledňovány při vydávání konečného rozhodnutí. CPR je rovněž zodpovědná za správu a činnost ubytovacího zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu (*Centro de Acolhimento da Bobadela*) nacházejícího se na předměstí Lisabonu, které je financováno ze státního rozpočtu. Organizace poskytuje služby vlastní nevládnímu sektoru, jakými jsou nízkoprahové kurzy portugalského jazyka a kurzy počítačových dovedností pro žadatele o mezinárodní ochranu či asistence v různých jiných oblastech (např. poskytování zdravotní péče).

Kompetence v oblasti integrace a zaměstnanosti cizinců

Ve snaze účinně reagovat na vývoj situace v oblasti migrace v zemi, pro kterou je v posledních deseti letech charakteristický příliv velkého počtu imigrantů (v řádech statisíců)²² a s tím související změny podmínek na trhu práce i v rámci společnosti, přikládá portugalská vláda veliký důraz rozvoji ucelené politiky pro přijímání a integraci cizinců, a stejně tak nalézání a poskytování praktických řešení k překonávání překážek bránících v integraci (příčemž programy se vztahují i na neregulérní migranty).

Přestože je odpovědnost v této oblasti rozdělena, podobně jako v jiných členských státech EU, mezi několik ministerstev, systém je funkční díky jejich velice zdařilé spolupráci a tomu, že od roku 1996 převzal koordinaci integrační politiky speciálně zřízený Úřad vysokého komisaře pro přistěhovalce a etnické menšiny (ACIME), resp. dnes jeho nástupce **Úřad vysokého komisaře pro přistěhovalce a interkulturní dialog** (*Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural*, dále jen "ACIDI").

Vznik ACIDI inicioval vládní program pro reformu veřejné správy z roku 2006, v jehož smyslu došlo k posílení kompetencí stávajícího ACIME jeho spojením s několika dalšími koordinačními strukturami činnými v oblastech jeho současné působnosti²³. ACIDI podléhá organizačně i funkčně premiérovi a své kompetence odvíjí od Rady ministrů.

Do hlavní náplně činnosti ACIDI patří spolupráce na tvorbě vládních koncepcí vztahujících se k sociální integraci cizinců, mezikulturní a mezináboženský dialog, rozvíjení akcí v boji proti

²¹ CPR v rámci zákona o azylu č. 15/98 z 26. března zaujímá klíčovou roli v oblasti azylu a uprchlíků. Navíc od roku 1998, kdy byla uzavřena kancelář UNHCR v Portugalsku, CPR zde tuto organizaci zastupuje (www.cpr.pt).

²² V období mezi rokem 2005 a 2006 došlo k nárůstu počtu cizinců v Portugalsku o 50% na 42 tisíc osob. V roce 2007 již země čítala na 435 000 legálně pobývajících cizinců na území (včetně těch, co v mezidobí prošli regularizačním procesem). Srov. <http://www.globaldetentionproject.org/>.

²³ ACIDI byl založen na základě zákona č. 202/2006 z 27. října, a to spojením ACIDI s technickým orgánem poskytujícím koordinační podporu programu CHOICES, Koordinačním orgánem pro dialog mezi náboženstvími a Interkulturním sekretariátem.

rasismu a xenofobii, informování přistěhovalců a působení na veřejnost²⁴. Úřad má asi 86 místních středisek a úzce spolupracuje se sdruženími cizinců, kterým přerozděluje finance z EU fondů. V uvedených otázkách působí především jako meziresortní podpůrná a poradenská složka vlády²⁵.

Z této pozice se ACIDI stal koordinátorem „one-stop-shop“ programu (navrženého Evropskou komisí), v jehož rámci vznikla v roce 2004 dvě **Národní centra pro podporu přistěhovalců** (*Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante*, dále jen „CNAI“) v Lisabonu a Portu, které podporují spolupráci a spojují na jednom místě služby různých orgánů působících v oblasti migrace (tzv. systém sdružených přepážek). Ze státních institucí jsou zde zastoupena všechna ministerstva, úřad práce, cizinecká policie, matrika, kabinet na podporu a ochranu přistěhovalců atd. paralelně se službami zaměřenými na konkrétní potřeby jednotlivců, které poskytují různé občanské poradny, tzv. kanceláře podpory pro sloučení rodiny, právní pomoc, sociální poradenství, zaměstnanost, ochrana spotřebitele, apod.²⁶. Mnohé z těchto služeb jsou otevřeny i neregulérním migrantům²⁷.

CNAI dále řídí **Kancelář pro podporu zaměstnanosti**, která je součástí národní sítě 25 center práce pro imigranty (*Unidades de Inserção na Vida Aktiva*) založených v roce 2007 ACIDI a **Institutem pro zaměstnanost a odborné školení** v partnerství s místními organizacemi, převážně sdruženími cizinců za účelem ulehčení integrace imigrantů na trh práce. CNAI také podporují podnikání cizinců ve spolupráci s **Národní asociací pro právo na půjčku**.

V rámci ACIDI působí dva výbory. Prvním z nich je **Konzultační rada pro imigrační otázky** (*Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração*), která zastává funkci fóra pro politickou diskusi a vytváření koncepcí sociální integrace za účasti představitelů sdružení cizinců, sociálních partnerů a institucí sociální solidarity, a které má zároveň sdružovat v boji proti sociální exkluzi²⁸. Dále byla jako korektor státních orgánů zřízena **Komise pro rovnost a protirasovou diskriminaci**, která je krom jiného 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. Jde o nezávislý orgán, kterému předsedají ACIDI a představitelé dalších institucí²⁹.

²⁴ ACIDI má vlastní televizní a rozhlasový program, publikace a internetové stránky. Internetové stránky má na starosti monitorovací středisko pro přistěhovalce, které spolu s výzkumnými středisky provádí studie, které jsou pak aplikovány do veřejné politiky. Cizincům je rovněž k dispozici bezplatná linka SOS IMIGRANTE, na které je možno domluvit se v 60 jazycích.

²⁵ Status vládní instituce byl Úřadu přidělen zákonem č. 167/2007 z 3. května.

²⁶ Významnou součástí programu jsou tzv. sociokulturní mediátoři, kteří jsou různého původu a mají za úkol poskytovat kulturní a jazykovou podporu cizincům, kteří se obrátili na CNAI.

²⁷ Dle představitelů CNAI je za velmi přínosnou považována dohoda CNAI s cizineckou policií, že klienti, kteří jsou bez pobytového oprávnění, nejsou za toto nijak sankcionováni a k jejich kontaktu s cizineckou policií vůbec nedojde nejen v budově CNAI, ale ani po opuštění prostor (Zpráva ze stáže v SOLIM, 2009).

²⁸ Zákon č. 202/2006

²⁹ Vnitřní směrnice CICDR z 18. října 2008.

Důležitým nástrojem ACIDI pro vytváření migrační politiky je Plán integrace přistěhovalců z roku 2007³⁰. Na jeho tvorbě se podílelo 13 ministerstev a obsahuje 122 závazků v oblasti práce, bydlení, sociálních otázek, vzdělávání cizinců atd. Jednou z hlavních priorit plánu je právě oblast zaměstnanosti, neboť převážně pracovní charakter migrace v Portugalsku vyvolává zvýšenou potřebu podpory inkluze imigrantů na trh práce³¹.

Stěžejní úkoly v oblasti zaměstnanosti a přístupu migrantů na trh práce připadly **Ministerstvu práce a sociálního zabezpečení**. Jedná se např. o opatření na podporu zaměstnavatelů směřující k podmínkám umožňujícím lepší integraci zahraničních pracovníků na pracovišti, podporu vzniku odborů pro imigranty, podporu podnikání cizinců a rozdělení kompetencí v otázkách dohledu nad trhem práce. Na realizaci politiky zaměstnanosti se částečně podílí i **Ministerstvo vnitra** či **Cizinecká a pohraniční služba** (zajišťuje např. dohled nad zaměstnavateli, kteří nelegálně zaměstnávají cizince, součinnost při podpoře podnikání cizinců). Dílčími kontrolními pravomocemi v oblastech jejich působnosti disponují též orgány sociálního zabezpečení a finanční úřady.

Orgány dohledu nad portugalským trhem práce

Ve smyslu portugalské legislativy připadají nejvýznamnější kontrolní pravomoci v oblasti trhu práce **Úřadu pro pracovní podmínky** (*Autoridade para as condições do trabalho*, dále jen „ACT“)³², který má za úkol podporovat zlepšení pracovních podmínek a rozvíjet politiku prevence pracovních rizik, jakož i zajišťovat dodržování právních předpisů vztahujících se k bezpečnosti a zdraví při práci. Kromě jiného také dohlíží na dodržování pracovních podmínek cizinců. Jeho inspektoři disponují potřebnými pravomocemi a mohou žádat intervenci jiných orgánů (např. policie), pokud je to nezbytné. Strukturálně zahrnuje jak centrální, tak oblastní úřady, včetně regionálních úřadoven a koordinačních center.

ACT také rozhoduje o ukládání sankcí za správní delikty a nařizuje nápravná opatření za účelem zajištění striktní aplikace právních předpisů vztahujících se k bezpečnosti a zdraví při práci. Tato instituce vznikla v roce 2008 spojením bývalého Generálního inspektorátu práce (IGT) a Institutu pro bezpečnost, hygienu a zdraví při práci (ISHST) v rámci racionalizačních opatření učiněných na základě reformy veřejné správy z roku 2006. I když organizačně podléhá Ministerstvu práce a sociálního zabezpečení, je nadán administrativní autonomií³³.

ACT představuje také důležitého aktéra v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Od roku 2007 byla na základě vládního Plánu integrace přistěhovalců vytvořena spolupráce mezi tímto

³⁰ Rezoluce Rady ministrů č. 63-A/2007 z 3. května, http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII_Ing.pdf

³¹ Integrovaná opatření na úrovni politiky zaměstnanosti byla vymezena již ve smyslu Národního akčního plánu pro zaměstnanost 2005-2008. Jejich cílem bylo předcházet nadměrnému výskytu nelegální migrace v zemi a eliminovat nežádoucí segmentaci pracovního trhu, neboť tyto jevy způsobují vysoký podíl neformální práce a jak pracovní, tak sociální exkluzi zranitelných skupin cizinců. (Eurofond, 2007)

³² Viz www.act.gov.pt

³³ K historii úřadu: <http://www.eurofound.europa.eu/emire/PORTUGAL/LABOURINSPECTION-PT.htm>.

úřadem a cizineckou policií s cílem zefektivnit nástroje sloužící k potlačování nelegálního zaměstnávání, zejména ve vztahu k vykořisťování cizinců. V témže roce zahájil jeho předchůdce, Generální inspektorát práce, rozsáhlý průzkum aktivit zprostředkovatelských agentur. Výsledkem akce bylo ukončení činnosti 195 agentur z důvodu nesouladu se zákonem a dalších 60 agentur se v důsledku kontroly samo rozhodlo svoji činnost pozastavit nebo ukončit.

V této souvislosti inspektorát rovněž provedl (za pomoci policejních orgánů) šetření ohledně nelegální práce³⁴. Následně ACT přijal Akční plán inspekce pro roky 2008-2010, který obsahuje specifická opatření pro boj proti nelegálnímu zaměstnávání na národní úrovni a pokrývá všechna odvětví ekonomických aktivit se speciálním zaměřením na stavebnictví, hotelnictví a restaurační služby. Úřad je zodpovědný za rozvoj a implementaci těchto opatření, přičemž u některých z nich je nezbytná spolupráce s některými jeho složkami či jinými orgány, jako jsou orgány sociálního zabezpečení a daňový úřad. Těžištěm této spolupráce je rozvíjení strategií v boji proti nedeklarované práci a nelegálním smluvním praktikám s cílem zahrnout tyto případy do legálního zaměstnávání v souladu se zákonem³⁵.

Hodnocení stavu cizinecké správy v Portugalsku

Závěrem je třeba říci, že migrační politika Portugalska (zahrnující i cizineckou správu) je velice vstřícná, alespoň ve srovnání se stavem ve sledovaných oblastech v České republice. Svědčí o tom i příznivý postoj vlády k řešení otázky nelegální migrace prostřednictvím přijetí série regularizací, z nichž poslední pozvolna probíhá od novely cizineckého zákona v roce 2007 až dodnes, a kterou v praxi provádí cizinecká policie za účasti jiných státních institucí a především ve spolupráci se sdruženími přistěhovalců a nevládními organizacemi. Je třeba docenit i zřízení Úřadu vysokého komisaře pro přistěhovalectví a mezikulturní dialog (ACIDI), jehož koordinační funkce přispěla k výraznému zlepšení spolupráce mezi všemi zainteresovanými subjekty.

Za pokrokový lze označit i přístup Portugalska k integrační politice, kdy díky Národním centrům pro podporu imigrantů dochází k sjednocenému a konzistentnímu poskytování služeb cizincům, a to i těm v neregulérním postavení. Tyto pokroky jsou mj. pozitivně hodnoceny i na úrovni mezinárodních organizací jako např. OECD, Eurofound³⁶, atd. Evropská komise dokonce tato centra uvádí jako příklad nejlepší praxe v tzv. Příručce o integraci pro tvůrce politik a odborníky³⁷.

Dle nevládních organizací je tento směr cizinecké správy dán i historií země, kdy sami Portugalci byli často emigranty a dnes se tedy snaží přistupovat k cizincům tak, jak by si přáli,

³⁴ Viz <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/09/articles/pt0709039i.htm>

³⁵ Viz <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/pt002.htm>

³⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – tripartitní agentura EU

³⁷ Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, dostupný na http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf (viz C.R. Oliveira, 2008).

aby cizí státy přistupovaly k jejich občanům. Přitom si rovněž uvědomují důležitost imigrantů pro svou zemi. Pro Českou republiku, resp. pro tvorbu její migrační politiky, by bylo velmi přínosné poučit se z portugalské praxe a alespoň část těchto zkušeností aplikovat v českém prostředí.

SLOVENSKO

Obecný kontext

Slovensko bylo historicky zemí emigrační, což souvisí především s uzavřenými hranicemi v období totalitního režimu. Zásadní obrat nastal po roce 1990, kdy se v souvislosti s demokratizačními procesy začaly v zemi projevovat nové, pozitivní migrační trendy. Avšak ještě v době po rozdělení Československa v roce 1993 byla populace v nově vzniklé Slovenské republice značně homogenní a migrační toky proudily především do a z České republiky³⁸ a případně do dalších sousedních zemí, zejména Rakouska či Německa.

V polovině 90. let se zahraniční migrace na Slovensku pořád pohybovala na zanedbatelné úrovni³⁹ a země měla díky své poloze spíše charakter tranzitního státu, jehož průvodním znakem byla i vysoká míra nelegální migrace⁴⁰. Počet nelegálních migrantů na území výrazně vzrostl zejména v letech 2001 až 2004. Obecně docházelo k častému zneužívání legálních forem pobytu, což se nejzřetelněji projevilo ve zvýšeném počtu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, z nichž však převážná většina nelegálně opouštěla území státu ještě před konečným rozhodnutím v řízení o udělení azylu⁴¹. Intenzivních proměn doznala zejména legální migrace na Slovensku v souvislosti se vstupem země do EU.

Vstup Slovenska do EU přispěl ke zlepšování životních podmínek v zemi a výraznému hospodářskému růstu. Tento vývoj podnítil další příliv cizinců, díky čemuž Slovensko postupně nabývá charakteru cílové země. V zemi se nově začali početněji usazovat i cizinci ze zemí EHP uplatňující se zde jako vysoce kvalifikovaná pracovní síla (manažeři, poradci,

³⁸ Tato „migrační výměna“ po rozpadu federace postupně slábla, i když lze pozorovat, že migrační vztahy mezi ČR a SR zůstávají nadále přirozeně nadstandardní i díky volnému pohybu osob mezi oběma zeměmi. Např. dle statistik MV SR bylo v roce 2007 v SR evidováno přibližně 2,000 českých pracovníků z celkového počtu 12,000 povolení k pobytu. (G. Biffl, Immigration and Integration Issues in Austria and Slovakia, 2004, s. 6 a 7)

³⁹ Ročně přicházeli do země jen velice skromný počet přistěhovalců (cca. 2,000 osob), rovněž nízký byl počet nelegálních migrantů či žadatelů o mezinárodní ochranu. Také obchodování s lidmi a repatriace imigrantů byly jevy v podstatě neznámé, potřeba integrace cizinců minimální a migrační politika pouze symbolická (B. Divinský, 2007).

⁴⁰ Slovensko bylo v té době typickým „nárazníkovým“ státem, neboť se nacházelo mezi zeměmi schengenského prostoru a státy, jež jsou dlouhodobě zdrojem emigrace směrem do Evropy (M. Samek, Stav nelegální migrace na území SR, 2002). Neregulární migranti převážně ze zemí bývalé Jugoslávie, Afghánistánu a Rumunska přijížděli na Slovensko především z Ukrajiny a Maďarska a z území mířili do cílových zemí v západní Evropě, zvláště pak do Německa a Rakouska (G. Biffl, 2004, s. 8).

⁴¹ V letech 1992 – 2004 prošlo zařízeními migračního úřadu 44,107 žadatelů o mezinárodní ochranu, přičemž v 37,626 případech bylo řízení předčasně zastaveno v důsledku nelegálního odchodu žadatelů z území Slovenské republiky.

experti, učitelé, vědci apod.) a mající přitom zvýhodněný právní status ve smyslu platného práva⁴².

Navzdory své rostoucí závažnosti zůstává fenomén migrace v Slovenské republice stále relativně na okraji společenského zájmu. Zdá se, že kroky na úseku přijímání a implementace legislativy na institucionální rovině i v praxi byly mnohdy podmíněny přístupovým procesem Slovenska do EU⁴³. Jinak lze konstatovat nepřipravenost všech zainteresovaných subjektů - od orgánů státní správy či samosprávy až po nevládní organizace a media - čelit adekvátním a efektivním způsobem akceleraci výzev v různých společenských sférách, již zapříčinil překotný vývoj migrace v zemi za poslední desetiletí. Tuto skutečnost prokazuje i úroveň vytváření migrační politiky a institucionálního zajištění její realizace. Po vzniku samostatné Slovenské republiky se centrální orgány státní správy s nově vzniklým fenoménem migrace vypořádaly přijetím *Zásad migrační politiky Slovenské republiky*⁴⁴. Ty se staly východiskem pro řešení migrační politiky na Slovensku a od nich se odvíjelo (až do přijetí nové migrační politiky v roce 2005) nejen směřování a obsah této politiky, ale i vytváření legislativních, institucionálních, personálních, finančních a materiálních podmínek nezbytných ke splnění cílů v dané oblasti.

V souvislosti se vstupem Slovenska do EU však tyto vágně formulované zásady zdaleka nepostačovaly k efektivnímu řízení migrace. Jejich stav neodpovídal aktuálním potřebám státu a hlavně nedosahoval úrovně obvyklé v členských státech EU. V tomto kontextu (a také v reakci na naléhavé požadavky mezivládních i nevládních organizací a části domácí politické reprezentace) byla začátkem roku 2005 přijata *Koncepce migrační politiky Slovenské republiky*⁴⁵.

Na základě tohoto dokumentu má být do roku 2010 zajišťován koordinovaný postup jednotlivých subjektů podílejících se na řešení migrační politiky a má probíhat implementace vytyčených úkolů⁴⁶. Obsahově koncepce vymezuje strategie na úseku mezinárodní spolupráce, legální migrace a integrace imigrantů, azylu, boje proti nelegální migraci, spolupráce příslušných migračních aktérů v SR, ochrany lidských práv či prevence xenofobie, intolerance a diskriminace. Současně (v souladu s Haagským programem) odráží proces postupného formování jednotné migrační politiky členských států EU. Podle odborníků představuje koncepce kvalitativní posun v oblasti imigrační, azylové a integrační politiky

⁴² Počet cizinců na Slovensku v období 1998-2003 stagnoval na úrovni 28-29 tisíc. Nárůst byl zaznamenán až po vstupu země do EU, kdy počet občanů „starých“ členských států EU v SR vzrostl z 2,853 osob (9,8 % z celkového počtu cizinců s povolením k pobytu v roce 2003) na 6,927 osob (21,5 %) v roce 2006 (B. Divinský, 2007, s. 3).

⁴³ Cit. B. Divinský, *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike - stav, trendy, spoločenské súvislosti*, 2005, s.13

⁴⁴ Usnesení vlády SR č. 846/1993 ze dne 16. listopadu 1993. Zásady byly tvořeny pouze deseti relativně vágními ustanoveními a reflektovaly objektivní realitu v daném čase, kdy byla úroveň migrace na Slovensku irelevantní.

⁴⁵ Koncepci migračnej politiky Slovenskej republiky, usnesení vlády SR č. 11 z 12. ledna 2005.

⁴⁶ Pro tyto účely vytvořil ministr vnitra SR jako koordinační orgán pracovní komisi složenou ze zástupců příslušných ministerstev, Úřadu vlády, Statistického úřadu, UNHCR, IOM a Slovenského helsinského výboru.

státu, který je možno s ohledem na absenci uceleného postoje státu k migračním tématům pozitivně hodnotit⁴⁷.

V poslední době se urgentní prioritou stalo přijetí jednotné integrační politiky, neboť Slovenská republika v této oblasti jednoznačně zaostává za politikami ostatních členských států EU. Do jisté míry je to způsobeno i tím, že až do vstupu Slovenska do EU byl počet cizinců s povolením k pobytu na území natolik skromný, že potřeba řešit jejich postavení v zemi byla zcela minimální. Zainteresované orgány tak problematice legální migrace a integrace cizinců ve srovnání s nelegální migrací či problematikou azylu nevěnovaly dostatečnou pozornost. Vývoj v nových podmínkách a trend vzrůstající imigrace do země však vyžadují přehodnocení a definování strategie přijímání migrantů ze třetích zemí. Za tímto účelem vypracovala vláda v květnu 2009 *Koncepci integrace cizinců v SR*, která vymezuje hlavní cíle a nástroje k implementaci této politiky. Dokument mj. představuje základní rámec pro spolupráci a koordinaci stěžejních subjektů v této oblasti.⁴⁸

Cizinecká správa Slovenské republiky z institucionálního hlediska

Institucionální pokrytí oblasti migrace spadá na Slovensku především pod **Ministerstvo vnitra SR** (dále jen „MV SR“) a některé jeho organizační složky, které vykonávají cizineckou správu jako takovou. Stručně řečeno, Ministerstvo vnitra SR vykonává téměř veškerou svoji agendu v oblasti migrace a azylu prostřednictvím **Migračního úřadu a Úřadu hraniční a cizinecké policie**.

Migrační úřad MV SR (dále jen „Migrační úřad“)⁴⁹ byl zřízen v roce 1993 jako ústřední orgán státní správy v oblasti azylové problematiky, v jejímž rámci zodpovídá za tvorbu a realizaci azylové politiky a především rozhoduje v prvním stupni o udělení mezinárodní ochrany a poskytování doplňkové ochrany cizincům. Vedle toho se aktivně podílí na zabezpečování procesu integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany a zajišťuje základní péči žadatelům o mezinárodní ochranu a azylantům na území SR, pokud jde o jejich ubytování, zaměstnání, jazykovou přípravu a sociální a zdravotní péči. Při realizaci dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů do země původu spolupracuje také s Mezinárodní organizací pro migraci.

Migrační úřad dále spolupracuje s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky i nevládními organizacemi a participuje na tvorbě migrační politiky státu. Sám vypracoval *Zásady migrační politiky* z roku 1993, kterými položil koncepční základ pro tuto oblast. Organizačně patří do struktury MV SR, svým funkčním zařazením a pracovní náplní jej tedy lze do určité míry srovnávat s českým Odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

⁴⁷ B. Divinský, *Manažment zahraničnej migrácie v Slovenskej republike*, 2006.

⁴⁸ Usnesení vlády č. 338/2009 z května 2009

⁴⁹ Usnesení vlády č. 501/1993, www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr

Dalším útvarem MV SR činným v oblasti migrace a azylu je **Úřad hraniční a cizinecké policie** (dále jen „UHCP“)⁵⁰, který řídí své podřízené složky při plnění úkolů v oblasti ochrany státní hranice, hraniční kontroly, boje proti nelegální migraci a převaděčství. Je také centrálním orgánem pro vydávání víz a povolení k pobytu cizincům a ve vymezeném rozsahu působí na úseku azylového řízení a provádění dublinského nařízení. Dále provádí kontroly pobytu cizinců, zabezpečuje a usměrňuje činnosti spojené s výkonem readmise osob, policejních převozů, vyhošťování a umísťování cizinců v útvarech policejního zajištění pro cizince. Svým posláním a organizačním zařazením se tak ÚHCP značně podobá české Službě cizinecké policie.

Na základě rozsáhlých reorganizačních změn⁵¹ učiněných v souvislosti s přípravami ke vstupu Slovenské republiky do Schengenského prostoru se UHCP v roce 2007 vyčlenil ze struktury Prezidia Policejního sboru SR a na doporučení expertů EU přešel pod přímé vedení MV SR. Současně se zásadním způsobem změnilo uspořádání a počet jednotlivých oddělení. Např. v roce 2004 vznikl odbor úřadu, dnes již samostatné Ředitelství hraniční policie Sobrance, které je zodpovědné za celou východní hranici Slovenska, a tudíž plní také řadu úkolů ve vztahu k nelegální migraci.

Ke zvýšení ochrany státní hranice výrazně přispívá i **Národní jednotka boje proti nelegální migraci** (dále jen „Národní jednotka“), zřízená v roce 2002 jakožto organizační složka UHCP s celostátní působností. Jejím úkolem je operativním způsobem odhalovat, dokumentovat a postihovat trestnou činnost spojenou s nelegální migrací a jinou přeshraniční trestnou činností a v součinnosti s odděleními hraniční kontroly rozpracovávat případy organizovaného převaděčství.

Vedle uvedených činností disponuje Národní jednotka databází pro účely výměny a distribuce informací mezi jednotlivými službami Policejního sboru a jinými mimoresortními orgány⁵². Před organizačními změnami v souvislosti s rozšířením Schengenského prostoru působila tato struktura pod vedením regionálních ředitelství UHCP, po změnách je řízená přímo bratislavskou centrálou.⁵³

Z dalších útvarů MV SR zabývajících se cizineckou správou stojí za zmínku **Odbor státního občanství a matrik MV SR**, který rozhoduje o udělení státního občanství Slovenské republiky a odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu o propuštění ze státního svazku SR.

⁵⁰ Úplný výčet úkolů UHCP je dostupný na stránkách MV SR: <http://www.minv.sk/?uhcp>

⁵¹ V souvislosti s nezbytností posílit kapacity na východu republiky musel UHCP významně změnit svoji organizační strukturu. Počet regionálních ředitelství se zredukoval z devíti na pět, neboť dosavadní rozmístění podle územněsprávního členění Slovenska nevyhovovalo praxi. V současnosti se tato nacházejí v Sobrancích, Prešově, Banské Bystrici, Nitře a Bratislavě.

⁵² Např. Slovenská informační služba, Vojenské obranné zpravodajství, operativní orgány Celního ředitelství SR, pohraniční a operativní orgány sousedních států. (M. Samek, Stav nelegálnej migrácie na území SR, 2002)

⁵³ Podle sdělení ředitele ÚHCP prý osamostatnění národní jednotky od regionálních velení zvýšilo její efektivitu, neboť po několika měsících činnosti stoupl počet jí začatých trestních stíhání proti převaděčům pětinašobně.

Odbor zahraniční pomoci MV SR zodpovídá za řízení programu Solidarita a řízení migračních toků pro období 2007 – 2013, který má především napomáhat členským státům při vykonávání společné azylové a přistěhovalecké politiky EU. MV SR má rovněž koordinační úlohu v oblasti prevence a potlačování obchodování s lidmi, přičemž národním koordinátorem boje proti obchodování s lidmi je **státní tajemník MV SR**.

Okrajově lze zmínit také **Ministerstvo zahraničních věcí SR** (dále jen „MZV SR“)⁵⁴, které vzhledem ke svému postavení ústředního orgánu státní správy pro oblast zahraniční politiky a vztahů Slovenska k ostatním státům a mezinárodním organizacím plní v oblasti migrace spíše roli koordinačního orgánu a převážně se podílí na aktivitách politického charakteru. V rámci své konzulární agendy plní MZV SR ve vymezeném rozsahu úkoly spojené s vydáváním víz a povolení k pobytu. Povolování vstupu cizinců do SR a víza k pobytu v SR uděluje prostřednictvím svých konzulátů a velvyslanectví v zahraničí. Krom toho MZV SR asistuje při dobrovolných návratech migrantů, při vyhošťování či při přípravě readmisních dohod. Zároveň je zodpovědné za agendu spojenou s přiznáváním statutu zahraničního Slováka⁵⁵.

Určitou váhu si časem získaly i mezinárodní organizace, které se podílejí na řešení otázek migrace, jmenovitě **zastupitelský úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)**⁵⁶, **Mezinárodní organizace pro migraci (IOM)**⁵⁷, **Evropský výbor pro migraci**, a pod. Ve spolupráci s těmito organizacemi MV SR a Migrační úřad realizují hlavně projekty vztahující se k dobrovolným návratům neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu a nelegálních migrantů (IOM a MV SR), k vytváření koncepčních řešení v problematice nezletilých bez doprovodu (UNHCR a Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny SR) či poskytování humanitární pomoci.

Nevládní organizace zase participují při poskytování kvalifikovaného právního, sociálního či psychologického poradenství cizincům a při integraci azylantů⁵⁸.

Kompetence v oblasti zaměstnávání cizinců a dohledu nad trhem práce

Agenda řízení trhu práce a zaměstnanosti na Slovensku náleží **Ministerstvu práce, sociálních věcí a rodiny SR** (dále „MPSVR SR“)⁵⁹, které má na starosti jak usměrňování zaměstnávání občanů SR v zahraničí, tak zaměstnávání cizinců na území Slovenské republiky. Ve smyslu zákona o službách zaměstnanosti je v kompetenci rezortu MPSVR SR stanovovat kritéria pro vstup cizinců a osob bez státní příslušnosti na slovenský trh práce a určovat podmínky pro udělení povolení k zaměstnání. Ministerstvo též vytváří právní

⁵⁴ Viz <http://www.foreign.gov.sk/>

⁵⁵ Zákon č. 70/1997 Z.z. o zahraničných Slovákoch

⁵⁶ UNHCR působí na Slovensku od roku 1993. Vykonává kontrolní a monitorovací činnost při implementaci Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků v SR a poskytuje asistenci žadatelům o mezinárodní ochranu a azylantům.

⁵⁷ Kancelář IOM v Bratislavě je otevřená od roku 1996 (http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_uteccenci6.php).

⁵⁸ Z neaktivnějších NNO lze jmenovat Spoločnosť ľudí dobrej vôle, SHR, Ligu za ľudské práva, občanské sdružení Človek v ohrození, Slovenskou katolíckou charitu a Evangelickou diakonií ECAV.

⁵⁹ Viz www.employment.gov.sk

předpisy týkající se problematiky sociální péče o cizince, azylanty, zahraniční Slováci a další (výkon zabezpečují úřady práce).

Důležitou funkci plní **Odbor sociální inkluze MPSVR SR**, který je zodpovědný za plnění Národního akčního plánu sociální inkluze a Národního akčního plánu zaměstnanosti, ve kterých je inkorporována i cílová skupina migrantů (imigranti, azylanti, nezletilí bez doprovodu) jakožto kategorie společensky a pracovně velice zranitelných osob vyžadujících zvláštní ochranu a opatření. Vedle toho vznikl v roce 2007 ve struktuře MPSVR SR **Odbor migrace a integrace cizinců**, jenž plní funkci koordinačního pracoviště a zodpovídá za tvorbu a přípravu koncepcí pracovní migrace a integrace cizinců do společnosti na mezirezortní úrovni, zejména odpovídá za implementaci Koncepce integrace cizinců v SR přijaté slovenskou vládou v květnu 2009.

Pro realizaci specifických úkolů ve věcech vztahujících se k zaměstnanosti a sociálním službám státu bylo v roce 2004 zřízeno **Ústředí práce, sociálních věcí a rodiny** (dále jen „Ústředí práce“) jakožto řídicí a kontrolní orgán. Ústředí práce také vykonává některé z úkolů v souvislosti s udělováním povolení k zaměstnání pro cizince. V jeho působnosti je též zprostředkování zaměstnání pro občany SR v členských státech EU a nahlašování volných pracovních míst, která by mohla být obsazena cizinci. V této oblasti ústředí řídí a metodicky usměrňuje činnost 46 úřadů práce ve slovenských regionech a vede ústřední evidenci zaměstnávání cizinců. Rovněž participuje v boji proti nelegálnímu zaměstnávání cizinců. Posuzování žádostí o povolení k zaměstnání a udělení/neudělení tohoto povolení však patří do působnosti jednotlivých úřadů práce, sociálních věcí a rodiny.

Výkonnými články v oblasti sociálních věcí a služeb zaměstnanosti jsou především **úřady práce, sociálních věcí a rodiny** (dále jen „úřady práce“). V těchto věcech poskytují své služby jak slovenským občanům, tak cizincům pobývajícím na území SR. V procesu získávání povolení k zaměstnání pro cizince úřady práce oznamují Ústředí práce volná pracovní místa, která mohou být obsazena cizincem. Cizincům zase poskytují informace o možnostech zaměstnání úřady práce v působnosti jejich územního obvodu, které jim také udělují povolení k zaměstnání a tuto informaci opět poskytují ústředí na měsíční bázi. Oprávněným kategoriím migrantů pomáhají při zprostředkování zaměstnání ve Slovenské republice.

Vedle toho úřady práce zabezpečují výkon sociální péče. Migranti, kteří se nacházejí ve složité sociální situaci nebo jsou nezaměstnaní, mohou požádat odbor sociálních věcí na příslušném úřadu práce o přiznání dávky sociální pomoci. Tyto dávky se jim přiznávají stejně jako občanům SR na základě platných právních předpisů. Úřadům práce také náleží péče o nezletilé cizince bez doprovodu zadržené na území Slovenska.

Dohled nad dodržováním právních předpisů na trhu práce má na Slovensku v kompetenci **Národní inspektorát práce** a jemu podřízené inspektoráty práce, jejichž hlavním posláním je prosazování ochrany zaměstnanců při práci a výkon státní správy v oblasti inspekce práce.

Inspekce práce se zaměřuje na dozor nad dodržováním zákonů dotýkajících se všech aspektů práce jako jsou zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zajištění bezpečnosti technických zařízení vč. parametrů pracovního prostředí a také dozor v oblasti pracovněprávních předpisů (vznik, změna a ukončení pracovního poměru, pracovní podmínky zaměstnanců). Dále dohlíží na dodržování mzdových předpisů a závazků plynoucích z kolektivních smluv. Kromě inspekční činnosti mají inspektoráty práce na starosti poskytování bezplatného poradenství v oblasti ochrany práce zaměstnavatelům i zaměstnancům v rozsahu stanoveném zákonem.⁶⁰

V souvislosti s nadprůměrně vysokou nezaměstnaností na Slovensku se důležitou součástí dozoru nad trhem práce nedávno stal boj proti nelegální práci a nelegálnímu zaměstnávání, jež upravuje zvláštní zákon z roku 2005⁶¹. Ten mj. vymezuje kompetence dozorčích orgánů v uvedené oblasti. Cestou k zefektivnění jejich činnosti byl i přechod kompetencí z úřadů práce na inspektoráty práce v oblasti kontroly pracovně-právních vztahů, a tedy i při výkonu kontroly nelegální práce⁶². Inspektorát práce převzal bezprostřední výkon kontrolní činnosti, zatímco působení úřadů práce v této oblasti se spíše zaměřilo na činnost preventivní a prověřovací.

Národní inspektorát práce má za úkol usměrňovat a koordinovat výkon společných kontrol nelegální práce a nelegálního zaměstnávání v rámci soustavy inspekce práce a podle potřeby rovněž ve vztahu k dalším odpovědným orgánům a institucím. Pravomoci těchto orgánů v oblasti kontroly nelegální práce a nelegálního zaměstnávání jsou dané v rozsahu jejich působnosti dle příslušných kompetenčních zákonů. Spolupráce na tomto úseku probíhá především s Ústředím práce a úřady práce, daňovými orgány Ministerstva financí SR, sekcí ekonomické kontroly a stížností Ministerstva zdravotnictví SR, Policejním sborem a Sociální pojišťovnou⁶³. Na úseku kontroly pobytu a výkonu práce cizinců se uplatňuje především spolupráce s Úřadem hraniční a cizinecké policie MV SR⁶⁴.

V rámci výkonu své působnosti náleží orgánům dozoru pravomoc ukládat sankce za porušení příslušných předpisů. V případě zjištění nelegálního zaměstnávání ze strany zaměstnavatele hrozí zaměstnavateli vysoké pokuty až do výše několika tisíců eur, jakož i případná ztráta licence či oprávnění podnikat, zatímco cizinec přichycený při výkonu práce načerno se vystavuje riziku vyhoštění z území Slovenské republiky i na několik let. Dle Národního inspektorátu práce se účinným nástrojem při potírání nelegální práce a nelegálního zaměstnávání jeví i vydávání potvrzení o tom, že zaměstnavatel neporušil zákaz nelegálního

⁶⁰ Zákon č. 95/2000 Z.z. o inšpekci práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁶¹ Zákon č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁶² Zákon č.125/2006 Z. z. o inšpekci práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (s účinnosťou od 1. července 2006 nahradil zákon č. 95/2000 Z. z. o inšpekci práce)

⁶³ Ke způsobu a výsledkům kontroly jednotlivých orgánů za rok 2006: Zpráva NIP o nelegálním zaměstnávání.

⁶⁴ Častá bývá i spolupráce s obecními úřady a místní samosprávou, okresními soudy, resp. obchodním rejstříkem a odděleními živnostenského podnikání obvodních úřadů na úrovni poskytování informací. (M. Ryšavý, 2009)

zaměstnávání, které je nezbytnou podmínkou žádosti o státní pomoc nebo účasti ve veřejných zakázkách.⁶⁵

V očích zainteresovaných orgánů je přijetí zákona o nelegální práci a nelegálním zaměstnávání považováno za významný posun v oblasti dozoru nad trhem práce. Ovšem i navzdory zavedení systematické kontroly lze nadále vnímat častý výskyt nelegální práce a nelegálního zaměstnávání. Tento stav zapříčiňuje celá řada faktorů, zejména ekonomických a sociálních, ale také mezery v legislativě či implementačních opatřeních. Logickým krokem, který by vedl ke zvýšení účinnosti boje proti těmto jevům, by určitě bylo posílení a rozšíření pravomocí kontrolních orgánů, případně vytvoření samostatné jednotky „pracovní policie“, která by disponovala dostatečnými nástroji a prostředky k zajištění kvalitního výkonu své činnosti. Prozatím se státu jako nejučinnější řešení situace jeví zvyšování sankcí, zpřísnění postihů a zlepšení vymahatelnosti práva⁶⁶.

Doporučení pro zkvalitnění cizinecké správy na Slovensku

Migrační politika se promítá do všech oblastí společenského života, pro její realizaci je tedy základním požadavkem aktivní účast ze strany všech státních orgánů, orgánů místní státní správy a samosprávy i zainteresovaných nevládních organizací. S ohledem na současný stav managementu migrace na Slovensku lze však shrnout, že doposud byl nejpatrnější pokrok zaznamenán na poli legislativy a harmonizace právních norem země s předpisy EU, zatímco institucionální sféra pořád trpí určitou nekonsolidovaností a fragmentací. Přitom se již v Konceptu migrační politiky SR z roku 2005 objevil návrh, aby byl v zájmu zlepšení koordinace a součinnosti mezi jednotlivými subjekty účastnými na realizaci migrační politiky vytvořen v časovém horizontu do roku 2010 jediný organizační celek - Imigrační a naturalizační úřad Slovenské republiky, resp. nově konstituovaný Migrační úřad SR.

Do struktury tohoto úřadu by měly být včleněny všechny současné úřady působící v oblasti migrace a azylu tak, aby tento úřad po věcné stránce pokrýval problematiku migrace komplexně, tj. od vstupu cizince na území Slovenska až po konečné řešení jeho situace. Předně je však potřeba dořešit otázku jeho zařazení a působení v systému orgánů státní správy.

Obdobně se experti nechali inspirovat českým modelem, po jehož vzoru navrhují zřízení zvláštního parlamentního nebo vládního *Výboru pro záležitosti migrantů (cizinců)* při Národní radě SR nebo Úřadu vlády SR, který by disponoval příslušnou pravomocí s reprezentativním politickým a odborným zastoupením za účelem prohloubení vzájemné spolupráce mezi zúčastněnými orgány. Dále panuje názor, že ze spektra institucí pomáhajících cizincům na území SR by také měly být více podporovány jejich sdružení a spolky, které prozatím nemají ideální podmínky pro svou činnost, neboť narážejí především na slabou asistenci ze strany

⁶⁵ Zpráva NIP SR o nelegálním zaměstnávání, 2007

⁶⁶ Cit. M. Ryšavý, Nelegálna práca, nelegálne zamestnávania, bakalárska práca 2009

státu. Prostřednictvím jejich ekonomických, kulturních a občanských aktivit by tato sdružení mohla významně napomáhat k prohlubování kontaktů imigrantů s většinovou společností, rozšiřování a zkvalitňování výuky slovenského jazyka pro cizince jakožto primárního předpokladu k jejich úspěšné integraci do slovenské společnosti a též ke zvyšování občanské participace přistěhovalců na národní a místní úrovni (za předpokladu úpravy legislativy)⁶⁷.

IRSKO

Stručný vývoj migrace v Irské republice

Irsko, podobně jako Portugalsko či o něco později Česká republika, se změnilo v devadesátých letech 20. století ze země převážně emigrační na zemi imigrační⁶⁸. Historický vývoj migračních toků z Irska je poměrně dobře znám, přesto není od věci jej zde stručně připomenout.

V letech 1871 až 1961 přesahoval počet Irů, kteří odešli do ciziny, přirozený nárůst irské populace (emigrace byla vyšší než porodnost). V roce 1871 mělo Irsko 4,4 milionu obyvatel a v roce 1961 již pouze 2,8 milionu. V devadesátých letech, konkrétně v roce 1996, dochází k obratu a Irsko se přidává k ostatním členským státům EU a stává se cílovou zemí cizinců ze třetích zemí i z EU. Z čistě emigrantské země se během několika let stává zemí imigrantskou, která musí čelit všem výzvám a obtížným situacím s tímto faktem spojeným. Důvodem změny migračních trendů byl především strmý ekonomický růst, který vyvolal velkou poptávku po kvalifikované i nekvalifikované pracovní síle.

Při posuzování imigrační a azylové politiky Irska je nutné mít na paměti, že se jedná o zemi, která během několika let zažila v oblasti migrace naprosto zásadní obrat. Od roku 1990 do roku 1994 bylo Irsko jediným členským státem EU, ze kterého více obyvatel odešlo než do něj přišlo. V roce 2007 je však Irsko státem se třetím nejvyšším počtem imigrantů v přepočtu na obyvatele v rámci EU, kdy jej předčilo pouze Španělsko a Kypr⁶⁹.

Z pohledu národnostního složení příchozích migrantů se situace v Irsku vymyká evropskému standardu. Od poloviny devadesátých let do počátku roku 2002 tvoří převážnou část imigrantů irští občané, kteří se vracejí z emigrace. V letech 2002 - 2004 dominují imigraci do Irska občané třetích zemí a dochází k významnému nárůstu žádostí o mezinárodní ochranu. V roce 2004 se mění složení imigrantů v souvislosti s rozšířením EU. Irsko je jednou z mála zemí, která plně otvírá svůj pracovní trh občanům z nově přistoupivších zemí. V důsledku toho tvoří od roku 2005 do roku 2007 občané z těchto zemí 40 procent příchozích imigrantů⁷⁰.

⁶⁷ Divinský, Manažment zahraničnej migrácie v Slovenskej republike, 2006

⁶⁸ Ireland: From Rapid Immigration to Recession, Ruhs Martin, Quinn Emma, Migration Information Source, září 2009, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=740>

⁶⁹ Ireland: From Rapid Immigration to Recession, Ruhs Martin, Quinn Emma, Migration Information Source, září 2009, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=740>

⁷⁰ Viz Quinn Emma, The organisation of asylum and migration policies in Ireland. únor 2009 <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090324114217/BKMNEXT135.pdf> (navštíveno dne 15.11.2009), European Migration Network.

Irsko se stejně jako ostatní evropské země potýkalo od devadesátých let s rapidním nárůstem počtu žadatelů o mezinárodní ochranu. V roce 2000 požádalo o mezinárodní ochranu 11,000 lidí ve srovnání s 1,200 žadateli v roce 1996. Z pohledu národnostního složení žadatelů je nejvíce zastoupena Nigérie, do roku 2006 (přistoupení Rumunska do EU) Rumunsko. Od roku 2005 došlo ke stabilizaci počtu žadatelů o mezinárodní ochranu a počet nových žádostí se pohybuje mezi 4000-5000 ročně.

Při posuzování migrační politiky Irské republiky v kontextu EU je nutné připomenout, že spolu s Velkou Británií není Irsko členem Schengenského prostoru a zároveň dle Protokolu k Amsterdamské smlouvě (1999) má možnost neaplikovat evropskou legislativu týkající se migrace. Z relevantní migrační legislativy EU Irsko implementovalo Kvalifikační směrnici, Směrnici o dočasné ochraně, Dublinské nařízení, Procedurální směrnici a EURODAC.⁷¹ Velká Británie, Irsko, Ostrov Man, Persey a Guernsey tvoří Společnou oblast cestování (Common Travel Area). Mezi těmito státy nebyly zavedeny hraniční a pasové kontroly a existuje mezi nimi vzájemné uznávání povolení k pobytu cizinců. Evropská legislativa, která byla především implementována do právního řádu Irska, se týká hlavně nelegální migrace a hraniční kontroly. Přestože Irsko není státem Schengenu, účastní se opatření týkajícího se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Irsko je také pozorovatelem evropské agentury Frontex⁷².

Veškeré výše uvedené skutečnosti měly podstatný vliv na tvorbu azylové a migrační politiky Irska. Vzhledem ke skokovému nárůstu počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v roce 2002 začalo Irsko přednostně koncepčně řešit azylový systém a imigrační politiku a systém cizinecké správy odsunulo poněkud do pozadí.

Institucionální zajištění cizinecké správy Irské republiky

Hlavním gestorem výkonu cizinecké správy v Irské republice je Ministerstvo spravedlnosti, rovnosti a právní reformy (Department of Justice, Equality and Law Reform)⁷³. Vzhledem k tomu, že migrační problematika je tématem meziresortním, řeší některé aspekty také další orgány státní správy, např. Ministerstvo průmyslu, obchodu a zaměstnání či Ministerstvo zahraničních věcí.

Do pravomoci **Ministerstva spravedlnosti, rovnosti a právní reformy** (dále jen „ministerstvo spravedlnosti“) spadá celá oblast migrační politiky, což v sobě nese odpovědnost za legislativu a záležitosti týkající se azylu, imigrace a občanství. Jednotlivá

⁷¹ 2008/83/EC Kvalifikační směrnice
2001/55/EC Směrnice o dočasné ochraně
343/2008 Dublinské nařízení
2005/85/EC Procedurální směrnice
2725/2000 nařízení EURODAC

⁷² M. Tomášek, Schengen asi zkomplikuje cestování po britských ostrovech, Finanční noviny, 20.12.2007, dostupné na: http://www.financninoviny.cz/eu/index_view.php?id=287735

⁷³ Viz www.justice.ie

oddělení ministerstva spravedlnosti či instituce přímo tomuto ministerstvu odpovědné spravují agendu žádostí o azyl, vydávání víz a povolování vstupu do země. V jejich gesci je dále ostraha hranic a boj s trestnou činností spojenou s migrací a dále také agenda týkající se integrace cizinců a uznaných uprchlíků.

V roce 2005 vznikla v rámci ministerstva spravedlnosti **Irská naturalizační a imigrační služba** (Irish Naturalization and Immigration service, dále jen „INIS“). Jedná se o správní orgán, který poskytuje služby týkající se azylu, imigrace, občanství a víz. INIS je založen na koncepci „one-stop-shop“, což znamená, že každý cizinec by měl najít veškeré potřebné informace a služby v rámci jednoho úřadu. Ten se dále člení na jednotlivá oddělení dle svěřené agendy.

INIS je (od roku 2005) agenturou, která je zodpovědná za přijímání žádostí o vízum a povolení k pobytu. Tato agenda byla na INIS přesunuta z Ministerstva zahraničních věcí s cílem zajistit sjednocení vstupu cizinců a povolování jejich pobytu pod jeden úřad. Žádosti o vízum žadatelé podávají online, samotná procedura je pak dvoustupňová. V případě zamítnutí žádosti má cizinec možnost podat odvolání k odvolacímu orgánu v rámci INIS, kterým je Visa Appeal Office.

Office of Refugee Application Commissioner (dále jen „ORAC“) a **Refugee Appeals Tribunal** (dále jen „RAT“) jsou instituce zřízené na základě zákona o azylu, v jejichž gesci je řízení o udělení mezinárodní ochrany. První instancí tohoto řízení se zabývá ORAC, který posuzuje jednotlivé podané žádosti o azyl a vydává k nim doporučující stanovisko pro ministra spravedlnosti. ORAC dále vede řízení v rámci evropského nařízení Dublin II a do jeho kompetencí spadá také rozhodování o sloučení rodiny v případech uznaných uprchlíků⁷⁴. Ve druhé instanci rozhoduje RAT. Tato instituce vznikla v roce 2000 jako nezávislý orgán, který má dle zákona o azylu quasi soudní postavení⁷⁵.

Součástí systému azylové správy je také **Reception and Integration Agency** (dále jen „RIA“), což je instituce, která poskytuje služby žadatelům o mezinárodní ochranu a je pověřená integrací uprchlíků a osob požívajících doplňkové ochrany. V roce 2004 na základě rozhodnutí vlády přibyla mezi povinnosti RIA také problematika repatriací⁷⁶. Tuto trojici orgánů zodpovědných za řízení o udělení mezinárodní ochrany doplňuje Komise pro právní pomoc (Legal Aid Board), což je úřad poskytující bezplatnou právní pomoc žadatelům o mezinárodní ochranu a v odůvodněných případech také v oblasti imigrace a deportace. Jedná se o úřad zřizovaný státem na základě zákona. Součástí Legal Aid Board je také Refugee Documentation Centre, což je nezávislá knihovna a výzkumné centrum⁷⁷.

Do jisté míry lze INIS srovnat s Odborem azylové a migrační politiky MV ČR, který také do své gesce sdružuje agendu týkající se azylu, respektive řízení o udělení mezinárodní ochrany,

⁷⁴ Viz www.orac.ie

⁷⁵ Viz www.refappeal.ie

⁷⁶ Viz www.ria.gov.ie

⁷⁷ Viz www.legalaidboard.ie

i otázky týkající se integrace a pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu, azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany na jedné straně a agendu migrace, která v sobě zahrnuje tvorbu migrační politiky, povolování trvalých pobytů a do budoucna i dlouhodobých pobytů a víz na straně druhé. Dle zkušeností Irské republiky je právě model „one-stop-shop“ výhodou pro samotné cizince, neboť právě centralizace poskytovaných služeb (do jedné budovy) usnadňuje jejich přístupnost.

Problematika integrace cizinců je svěřena **ministroví pro integraci**, který rovněž spadá do gesce ministerstva spravedlnosti. Ministr pro integraci má meziresortní mandát a koordinuje integrační politiku mezi jednotlivými ministerstvy a úřady. Hlavním posláním ministra pro integraci je zajišťovat integraci legálně pobývajících migrantů do společnosti, a to především pomocí koordinace ostatních resortů a podporou různých aktivit a programů. Dále zajišťuje integraci uprchlíků v rámci programu přesídlení ve spolupráci s UNHCR. Kancelář ministra je také pověřena distribucí evropských fondů na podporu integrace cizinců. Ministr pro integraci ze své funkce předsedá a organizuje schůzky meziresortní skupiny pro integraci, jejímž úkolem je zajišťovat vzájemnou spolupráci jednotlivých rezortů v oblasti integrace cizinců⁷⁸. Tento model integrace cizinců založený na vzájemné úzké a především koordinované spolupráci jednotlivých resortů by mohl být inspirací pro nastavení obdobného systému v ČR.

Kompetence v rámci ostrahy hranic, kontroly pobytu, deportací a vyšetřování v případech nelegální migrace a obchodu s lidmi jsou svěřeny Národní imigrační gardě (Garda National Immigration Bureau, dále jen „GNIB“), která je součástí státní policie. GNIB má zastoupení na každém policejním oddělení, v jednotlivých přístavech a na letištích. Každý cizinec legálně pobývajícím na území Irska má povinnost se zde registrovat a požádat o vydání průkazu totožnosti⁷⁹.

V rámci ministerstva spravedlnosti dále působí **Oddělení boje proti obchodu s lidmi** (Anti Human Trafficking Unit, dále jen „AHTU“) založené v roce 2008. Toto oddělení má za úkol zajistit koordinovaný a efektivní postup v oblasti obchodu s lidmi.

Vzhledem k tomu, že ministerstvo spravedlnosti pokrývá velmi širokou problematiku, která je řešena několika institucemi a odbory, vznikla v rámci tohoto ministerstva takzvaná **Řídící poradní komise** (Management Advisory Committee). Členem komise jsou zástupci jednotlivých institucí a ministři, což usnadňuje resortní komunikaci a umožňuje pružněji reagovat na problémy, které v resortu vznikají. Členem komise je tak např. ředitel INIS, ministr pro integraci, zástupce RIA nebo zástupce Irské policie⁸⁰.

V rámci systému cizinecké správy je nutné zmínit také pravomoci Ministerstva průmyslu, obchodu a zaměstnání, které má v kompetenci problematiku pracovních povolení a

⁷⁸ Viz <http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/aboutus-roleforofficeofministerforintegration-overview-en>

⁷⁹ Viz <http://www.garda.ie/Controller.aspx?Page=31&Lang=1>

⁸⁰ Viz Quinn Emma, The organisation of asylum and migration policies in Ireland. únor 2009 <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090324114217/BKMNEXT135.pdf>. (navštíveno dne 15.11.2009), European Migration Network

zaměstnávání cizinců. Ministerstvo zahraničních věcí zajišťuje konzulární a diplomatický styk a v omezené míře vydávání víz v zahraničí. Své postavení mají i mezinárodní organizace jako IOM a UNHCR.

Dohled nad zaměstnáváním migrantů v Irské republice

Problematika zaměstnávání cizinců a dohledu nad pracovním trhem v celém rozsahu spadá do gesce **Ministerstva průmyslu, obchodu a zaměstnanosti** (dále jen „Ministerstvo průmyslu“). Toto ministerstvo tak zodpovídá za tvorbu vládní politiky v oblasti zaměstnávání a ochrany zaměstnanců, ale např. také v oblasti vzniku obchodních společností či rozvoje průmyslu. Ministerstvo se dělí na sedm odborů, ze kterých je pro problematiku zaměstnávání cizinců relevantní Odbor rozvoje pracovní síly (Labour Force Development) a Odbor práv zaměstnanců a průmyslových vztahů⁸¹.

Úkolem **Odboru rozvoje pracovní síly** je prosazovat politiku zaměstnanosti a reagovat na potřeby hospodářské situace státu. Součástí tohoto odboru je Oddělení politiky ekonomické migrace (Economic Migration Policy Unit). Činnost tohoto oddělení spočívá především v tvorbě a vyhodnocování politik týkajících se ekonomické migrace a vstupu cizinců na trh práce. Zároveň také podporuje výzkum týkající se přínosů ekonomických migrantů do irské ekonomiky a spolupracuje s dalšími relevantními subjekty státní správy, aby zajistilo efektivní spolupráci v oblasti zaměstnávání migrantů⁸².

Dalším oddělením, které se zabývá cizineckou problematikou, je Oddělení pracovních povolení. To vydává pracovní povolení cizincům, pro které je tato povinnost zákonem stanovena. Cizinci ze třetích zemí (respektive cizinci, o kterých to stanoví zákon - Employment Permit Act 2003 a 2006) mohou na území Irska pracovat pouze v případě, že jim bylo vydáno platné pracovní povolení⁸³. Pracovní povolení se od 1.2.2007 vydává cizinci-zaměstnanci na konkrétní pracovní místo u konkrétního zaměstnavatele (stejně jako v ČR).

Součástí rozhodnutí o pracovním povolení je prohlášení zaměstnavatele, ve kterém se zavazuje platit cizinci minimální hodinovou mzdu. Zákon umožňuje, aby žádost o pracovní povolení podal jak zaměstnanec, tak zaměstnavatel, nicméně povolení se vydává přímo zaměstnanci a zákon výslovně zakazuje, aby zaměstnavatel za vyřízení pracovního povolení požadoval na zaměstnanci uhrazení nákladů s tím spojených. Zákon dále obsahuje povinnost zaměstnance pracovat pro zaměstnavatele minimálně jeden rok, nicméně nesplnění této povinnosti není stíháno žádnou sankcí. V případě, že cizinec pracuje bez pracovního povolení, dopouští se on i jeho zaměstnavatel přestupku v rámci zákona o pracovních povoleních. Zaměstnavateli za takové jednání hrozí pokuta od 250 000 euro a/nebo až 10 let vězení v případě, že je shledán vinným⁸⁴.

⁸¹ Viz <http://www.entemp.ie/>

⁸² Viz <http://www.entemp.ie/labour/migration/index.htm>

⁸³ Viz <http://www.entemp.ie/labour/workpermits/>

⁸⁴ Viz <http://www.mhc.ie/news-+events/legal-articles/294/>

V rámci Ministerstva průmyslu je problematiku pracovněprávní legislativy a dohledu nad pracovním trhem svěřena **Odboru práv zaměstnanců a průmyslových vztahů**. Oddělení zaměstnanecké legislativy (Employment Rights Legislation Section) je zodpovědné za přípravu zákonů v dané oblasti a jejich přijetí v parlamentu, zároveň také monitoruje aplikaci těchto zákonů v praxi. V roce 2007 došlo v rámci tohoto odboru ke změně organizace dohledu nad pracovním trhem.

Sloučením Inspektorátu práce a Oddělení informací o právech zaměstnanců vznikla nová agentura, kterou je **Národní úřad práv zaměstnanců** (The National Employment Rights Authority, dále jen „NERA“). NERA je pověřena dohledem nad dodržováním práv zaměstnanců se zvláštním zřetelem na migranty⁸⁵. Dle platné právní úpravy mají zaměstnanci-migranti v Irsku stejná práva jako zaměstnaní irští občané, nicméně dle informací publikovaných nevládními organizacemi dochází k porušování práv u zaměstnaných migrantů častěji než u irských občanů, a to především na těch pracovních pozicích, kde je vyplácena minimální mzda a v oborech, kde nepůsobí odbory⁸⁶. V rámci své působnosti poskytuje NERA informace zaměstnancům a zaměstnavatelům ohledně jejich práv a povinností a provádí také inspekční činnost u zaměstnavatelů. Devadesát inspektorů má oprávnění vstupovat do nemovitostí a kanceláří, nahlížet do spisů, pořizovat kopie a požadovat informace od oprávněných osob. Stížnost může podat každý, kdo byl zkrácen na svých pracovních právech.

Na základě nedostatků zjištěných při inspekcích má pak NERA pravomoc pokutovat zaměstnavatele a vymáhat veškeré dlužné částky. Ve zvlášť závažných případech dávají inspektoři podnět k zahájení trestního stíhání k Nejvyššímu státnímu zastupitelství. V některých případech NERA pomáhá zaměstnancům vymoci výkon rozhodnutí Pracovního soudu (Labour Court) a Zaměstnaneckého odvolacího soudu (Employment Appeals Tribunal) soudní cestou⁸⁷.

Pracovní soud a **Zaměstnanecký odvolací soud** jsou instituce, které zajišťují rychlé a efektivní řešení pracovně právních sporů. Jedná se o rozhodčí soudy, které nejsou součástí irské soudní soustavy a účastníci sporů se zavazují respektovat rozhodčí nález soudu. Oba soudy poskytují ochranu zaměstnancům při porušování jejich práv při výkonu zaměstnání. Mezi další instituce zabývající se právy zaměstnanců patří **Komise pro pracovní vztahy** (Labour Rights Commission), která se mimo jiné věnuje smírnému urovnávání sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Na základě antidiskriminačního zákona může pak zaměstnanec využít v případech diskriminace z důvodu své rasy, národnosti nebo státní příslušnosti Antidiskriminační úřad (Equality Authority), respektive Equality Tribunal, tedy **Antidiskriminační rozhodčí soud**.

⁸⁵ Viz www.employmentrights.ie

⁸⁶ Viz http://www.mrci.ie/know_rights/workplace_rights.html

⁸⁷ Viz www.employmentrights.ie

Závěr

Z výše uvedené komparace cizineckých správ ve vybraných státech je patrné, že problematika migrace je komplexním tématem, které jednotlivé členské státy EU řeší velmi různě. Zároveň však tyto státy k managementu migračních toků přistupují v jednom bodě podobně, a to ve směřování k principu „one-stop-shop“, který má cizincům usnadnit přístup k službám úřadů hostitelských států.

V případě Portugalska je v současné chvíli tento princip, jenž se v praxi realizuje skrze Národní centra pro podporu přistěhovalců, propracován nejlépe. Spojení poboček jednotlivých úřadů, policie a nevládních organizací do jednoho kontaktního místa usnadňuje přístup cizincům jak ke státním úřadům, tak ke službám nevládních organizací. V případě České republiky by takový model byl jistě přínosem, neboť velmi komplikovaný zákon o pobytu cizinců způsobuje migrantům mnoho problémů, které by právě spolupráce jednotlivých úřadů a nevládních organizací mohla efektivně odstranit.

Pro ČR by také mohl být inspirativní irský model rozhodčích soudů, který umožňuje rychlé řešení pracovněprávních sporů. Především v oblasti pracovní migrace, kdy je platnost pobytového oprávnění vázána na výkon zaměstnání a pracovní povolení, je nutné, aby existovaly efektivní a funkční mechanismy soudního přezkumu, kterých mohou migranti využít. Je totiž otázkou, zda český soudní systém garantuje vymahatelnost práv migrantů v pracovně právních vztazích, neboť po dobu trvání takového sporu obvykle nemá cizinec zajištěn pobyt na území. Rozhodčí řízení bývá rychlejší a méně formalizované a takovýto institut by mohl zajistit větší vymahatelnost práv migrantů v ČR.

Je pochopitelné, že přenos jednotlivých případů dobré praxe ze států EU v oblasti migrace je velmi komplikovaný, nicméně je třeba k osvědčeným zahraničním principům, postupům a institucím přihlížet a nechat se jimi při tvorbě koncepce migrační politiky ČR inspirovat.

Článek vznikl v rámci projektu "Migrační politika v krizi" Multikulturního centra Praha za podpory nadace Open Society Fund Praha.



O autorkách

Eva Valentová je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a katedry obchodního práva na Univerzitě Sorbonne-Panthéon v Paříži. Od roku 2005 působí jako právnička v nevládní organizaci Sdružení pro integraci a migraci s dvouletou paralelní praxí v advokacii.

Magda Faltová pracuje jako ředitelka a právní poradkyně ve Sdružení pro integraci a migraci. Od roku 2007 je členkou správní rady Separated Children in Europe Programme a působí jako zástupkyně členky Rady vlády pro lidská práva.

Seznam použité literatury:

Pavel Čizinský, Kdo má řídit migraci? Stručná analýzy kompetencí úřadů, 2009, http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2196792#_ftn1

Portugalsko

Catarina Reis Oliveira, The Integration of Immigrants in the Portuguese Labour Market, Peer Review, The assistance system for employment of Ukrainians in the Czech Republic, 2008

Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal, Summary and Recommendations Portugal, OECD, 2008

IMF, Portugal: 2007 Article IV Consultation, Preliminary Conclusions of the Mission <http://www.imf.org/external/np/ms/2007/062807.htm>

IMF Executive Board Concludes 2007 Article IV Consultation with Portugal, Public Information Notice (PIN) No. 07/126, 11 October 2007 <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07126.htm>

Sdělení Komise KOM(2005) 389 ze dne 1.9.2005, Společný program pro integraci, Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii

SEF, Portuguese Annual Policy Report on Migration and Asylum, European Migration Network, 2006

SEF, Portuguese Annual Policy Report on Migration and Asylum, European Migration Network, 2007

Program vlády Portugalské republiky č. 18 pro období 2009 - 2013 http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno/Pages/Programa_Governo_Indice.aspx

ACIDI, Plan for Imigrant Integration, 2007, http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII_Ing.pdf

ACIDI, Immigration in Portugal, Useful Information, 2009

Vnitřní směrnice CICDR z 18. října 2008 www.acime.gov.pt/docs/Acime/CicdrCocai/Regulamento_CICDR.pdf

Eurofound, Emire: Portugal - Labour Inspection <http://www.eurofound.europa.eu/emire/PORTUGAL/LABOURINSPECTION-PT.htm>

Eurofound, Labour inspection targets temporary work agencies and illegal work, 2007
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/09/articles/pt0709039i.htm>

Eurofound, Inspection programme to combat undeclared work, Portugal, 2007
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/pt002.htm>

Eurofound, European Working Conditions Observatory, Employment and working conditions of migrant workers — Portugal, 2007
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0701038s/pt0701039q.htm>

Sdružení pro integraci a migraci, Zpráva ze zahraniční stáže v portugalské organizaci Solidariedade imigrante v rámci realizace projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, 2009

Stránky Cizinecké a pohraniční služby: www.sef.pt
Stránky Ministerstva vnitra: www.mai.gov.pt
Stránky Portugalské rady pro uprchlíky: www.cpr.pt

Slovensko

B. Divinský, Migration Trends in Selected Applicant Countries, Volume V – Slovakia, An Acceleration of Challenges for Society, IOM 2004

B. Divinský, Zahraničná migrácia v Slovenskej republike - stav, trendy, spoločenské súvislosti, Fridrich Ebert Schtiftung 2005

B. Divinský, Manažment zahraničnej migrácie v Slovenskej republike – vývoj, nedostatky, odporúčania pre jeho skvalitnenie, Výskumné demografické centrum INFOSTAT, Bratislava 2006

B. Divinský, Vybrané problémy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v súčasnosti, 2007, <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995751>

B. Divinský, Nelegálna migrácia na Slovensku, 2009,
www.zahranicnapolitika.sk/index.php?id=820

G. Biffl, Immigration and Integration Issues in Austria and Slovakia, contribution to the seminar Migration in Central Europe: Austria, the Slovak Republic and the EU, Vienna 2004

M. Samek, Príspevok riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru na tému: Stav nelegálnej migrácie na území Slovenskej republiky, 2002

M. Ryšavý, Nelegálna práca, nelegálne zamestnávanie, bakalárska práca, Bankový inštitút vysokej školy Praha, zahraničná vysoká škola Banská Bystrica, 2009

Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky, 2005
<http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>

Koncepcia integrácie cudzincov v SR, 2009

Štatistický úrad SR, Harmonizácia migračnej štatistiky v podmienkach krajín Európskeho spoločenstva a v národných podmienkach: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=6577>

Národný inspektorát práce SR, Správa o stave nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania v Slovenskej republike za rok 2006

Nevládni organizace Ľudia jako my, Podiel medzinárodných organizácií, mimovládnych organizácií a orgánov samosprávy na plnení úloh migračnej politiky:
http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci6.php

Stránky IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu v SR, Štátne inštitúcie:
<http://www.iom.sk/sk/partneri/statne-institutie>

Spoločnosť ľudí dobrej vôle, Analýza trhu práce v Slovenskej republike vzhľadom na marginalizovanú skupinu migrantov a azylantov, projekt Integrácia zraniteľných skupín na trh práce prostredníctvom e-learningu, 2008

Stránky Migračného úradu MV SR: www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr
Stránky Úradu hraničnej a cizineckej polície SR: www.minv.sk/?uhcp
Stránky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny: www.upsvar.sk
Stránky národného inspektorátu práce: www.safework.gov.sk, www.ip.gov.sk

Irsko

E. Quinn, Ireland: From Rapid Immigration to Recession, Ruhs Martin, Migration Information Source, září 2009, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=740>

E. Quinn, The organisation of asylum and migration policies in Ireland, únor 2009, <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090324114217/BKMNEXT135.pdf>, European Migration Network

C. Joyce, Annual Policy Report on Migration and Asylum 2008: Ireland, European Migration Network, září 2009,

[http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=7488D7638C60A163ACD00C20BBCAF2CD?directoryID=116,](http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=7488D7638C60A163ACD00C20BBCAF2CD?directoryID=116)

Inspektorát cizinecké policie (Garda National Immigration Bureau)
<http://www.garda.ie/Controller.aspx?Page=31>
Irish Naturalisation and Immigration Service, <http://www.inis.gov.ie>

Department of Justice, Equality and Law Reform,
<http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Ahern%20Launches%20New%20Work%20Scheme%20for%20Foreign%20Nationals>

National Employment Rights Authority,
<http://www.employmentrights.ie/en/aboutnera/publicationsdownloads/>

Employment Permits Act 2006,
<http://www.entemp.ie/publications/labour/2006/emppermitsact2006.pdf>

Migrant Rights Centre Ireland, Accessing Redress for Workplace Exploitation: The Experience of Migrant Workers, 2006,
http://www.mrci.ie/publications/documents/AccessingRedressforWorkplaceExploitation-TheExperienceofMigrantWorkers_000.pdf

P. MacEirine, Labour Migration into Ireland, 2003
http://www.immigrantcouncil.ie/images/431_labourmigration.pdf